

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 10/01/2017

AUTORE: Cesare Pinelli*

SULL'ELEZIONE DEL SENATO "A BASE REGIONALE"

Sommario: 1. Ragioni dell'indagine. 2. Interpretazione dell'inciso sul piano testuale e sistematico. 3. Interpretazione dell'inciso sulla base dei lavori preparatori della Costituzione. 3.1. Le votazioni sull'ordine del giorno Perassi e sull'ordine del giorno Nitti e il dibattito sulle preclusioni da esse ingenerate. 3.2. Il dibattito sulla regola del numero fisso di senatori per ogni Regione e sulla Regione quale "circoscrizione elettorale". 4. Per tornare a noi.

1. La prospettiva di una riforma elettorale di ambedue i rami del Parlamento ripropone quell'esigenza di assicurare una omogeneità fra le maggioranze in essi riscontrabili che in recenti legislature fu soddisfatta solo grazie al trasformismo, e solo perché gli scostamenti da superare per rendere omogenee le due maggioranze erano relativamente ridotti.

Per scongiurare rischi del genere, se non l'incubo di un'insuperabile divaricazione fra maggioranze, non si può che operare a monte della composizione degli organi, dunque con una legislazione elettorale adeguata allo scopo. Solo che qui si incontrano due ostacoli. Il primo è costituito dal requisito del superamento del venticinquesimo anno di età per poter eleggere i senatori (art. 58 Cost.) in deroga alla regola della maggiore età per l'esercizio del diritto di voto disposta dall'art. 48 Cost. A tale differenziazione fra Camera e Senato in ordine all'elettorato attivo potrebbe verosimilmente rimediarsi con una eliminazione della deroga dell'art. 58, che però, pur consistendo in una revisione puntuale (e più che ragionevole), pare allo stato difficilmente praticabile in termini di acquisizione del necessario consenso politico, prima ancora che per via della scadenza comunque prossima della XVII Legislatura.

Ben diverso appare il secondo ostacolo. Si tratta solo dell'interpretazione secondo cui il primo comma dell'art. 57 ("Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale") imporrebbe non la sola redistribuzione dei seggi del Senato, ma la loro stessa assegnazione secondo i voti riportati, su base regionale, ogni volta che la legge elettorale lo preveda. In particolare, fu su tale premessa che la legge n. 270 del 2005 stabilì di calcolare il premio di maggioranza

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Sapienza".

al Senato su base regionale anziché nazionale. E la disciplina è stata giudicata incostituzionale con la seguente motivazione:

“Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l’inidoneità della stessa al raggiungimento dell’obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l’elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l’attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l’esercizio della funzione legislativa, che l’art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un’adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l’oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.” (sent.n. 1 del 2014).

L’ammissibilità costituzionale di un premio di maggioranza stabilito a livello regionale per il Senato è dunque divenuta insostenibile. D’altra parte, però, in ragione delle censure sottopostele, la Corte ha fondato il suo test di proporzionalità sul rischio di divaricazione fra maggioranze indotto da tale premio, dunque sul suo effetto, non sul presupposto interpretativo da cui aveva preso le mosse. Il quale potrebbe pertanto riproporsi nella elaborazione di una nuova legge elettorale per il Senato.

2. Una simile interpretazione appare in primo luogo fragile sul piano testuale e sistematico, dovendosi leggere la proposizione del primo comma dell’art. 57, rimasta invariata dal 1948, in combinazione con quelle dei commi successivi, che nulla hanno a che vedere con il sistema elettorale del Senato.

Per dimostrarlo, occorre tener conto che il testo originario di tali commi (“A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila”//Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d’Aosta ha un solo senatore”) è stato più volte modificato. Per cui l’interprete deve anzitutto appurare se e sotto quali profili le revisioni intervenute debbano ritenersi rilevanti ai fini che si propone.

L’art. 2 l.cost. n. 2 del 1963 prevede da un lato un numero fisso complessivo di senatori elettivi e dall’altro mantenne il criterio del numero minimo fisso di senatori per ogni Regione nei termini seguenti: “Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici”//Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d’Aosta ha un solo senatore”//La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta

dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti". E la l.cost. n. 3 del 1963, nell'istituire la Regione Molise, modificò il terzo comma assegnando un numero fisso di due senatori a detta Regione.

Infine la l.cost. n. 1 del 2001, istitutiva di una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, ha modificato ulteriormente l'art. 57 prevedendo che sei senatori, sul totale dei trecentoquindici elettivi, siano eletti nella circoscrizione Estero (secondo comma), e ha conseguentemente fatto salvo il numero dei seggi assegnati a tale circoscrizione nella ripartizione dei seggi tra le Regioni (quarto comma).

In definitiva, a parte la scelta del legislatore costituzionale del 1963 di passare da un numero variabile di membri del Senato in ragione di una certa frazione della popolazione a un numero fisso, scelta che non ha nulla a che vedere con la "base regionale" tanto da riguardare del pari la Camera dei deputati, si può dire che le successive revisioni dell'art. 57 non hanno fatto altro che adeguare il numero minimo dei senatori per ogni Regione e la ripartizione dei seggi tra Regioni alle modifiche costituzionali sopraggiunte in ordine, rispettivamente, alla istituzione della Regione Molise e a quella della circoscrizione Estero. Se ne desume che l'interpretazione del primo comma dell'art. 57 può riferirsi al testo originario dell'intero articolo senza doversi misurare con le revisioni dei commi successivi.

Il solo elemento testuale in grado di fornire un significato certo all'inciso "eletto a base regionale" è invero costituito dalla previsione del numero minimo di senatori per ciascuna Regione, che non ha a che vedere col sistema di traduzione di voti in seggi. Ciò non esime naturalmente l'interprete da un'ulteriore indagine circa la ragione dell'inciso e l'eventuale sussistenza di significati ulteriori, in ordine alla quale diventa indispensabile risalire ai lavori preparatori della Costituzione.

3. È intanto significativo che, secondo un protagonista d'eccezione, "il problema relativo al modo di comporre la seconda camera...è stato quello che (insieme all'altro dell'ordinamento regionale) ha più a lungo e più intensamente occupata l'assemblea costituente"¹. Lo conferma la lettura dei lavori preparatori dell'art. 57, che di recente sono stati ripercorsi in un saggio molto analitico².

Un momento fondamentale ai nostri fini è dato dalla discussione sull'art. 55 del progetto di Costituzione, che era il seguente: "La Camera dei Senatori è eletta a base regionale. // A ciascuna Regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque Senatori, un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. // La Valle d'Aosta ha un solo Senatore. Nessuna Regione può avere un numero di Senatori maggiore di quello dei Deputati che manda all'altra Camera. // I Senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età".

¹ C.Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, 453, (1).

² D.Argonizzio, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *Astrid Rassegna*, n. 140/2010.

Come si vede, il passaggio in Aula lasciò pressoché invariato il testo del primo comma, a fronte di modifiche di portata relativa del comma sul numero dei senatori per Regione, e del ben più significativo rigetto della scelta della Commissione dei Settantacinque per una elezione in parte rimessa ai consiglieri regionali. Questo fu il primo snodo del dibattito.

3.1. Nella seduta del 25 settembre 1947, il Presidente Terracini osservò:

“Il primo comma dell’articolo 55 dice: ‘La Camera dei senatori è eletta a base regionale. È prevalso qui il criterio che costituì a suo tempo la maggioranza anche nelle questioni decise sulla Regione, cioè che si dovesse, una volta istituito tale Ente, collegare ad esso la struttura della seconda Camera. Il comma potrebbe apparire un’affermazione generale e più che altro teorica, ma alla sua approvazione o meno, in via definitiva, si collega se sarà o no ammessa una rappresentanza dei Consigli regionali nel Senato. È una questione che va messa logicamente per prima: si tratta di vedere se il Senato dovrà avere o no composizione mista, per la fonte elettorale. Dovrà quindi essere votata per prima. Dalla sua soluzione dipende l’atteggiamento sugli altri emendamenti”.

Sulla base di questa impostazione, il Presidente stabilì che la votazione degli ordini del giorno Nitti e Lami-Starnuti, i quali prevedevano che il Senato dovesse essere eletto, rispettivamente, in collegi uninominali e col sistema proporzionale, dovesse venire posposta alla votazione dell’ordine del giorno Perassi, secondo cui “L’Assemblea Costituente ritiene che i senatori debbano essere eletti nel numero di tre per ogni Regione dal Consiglio regionale e per il resto da delegati eletti a suffragio universale fra gli elettori iscritti nel Comune della circoscrizione elettorale di primo grado in proporzione degli abitanti, secondo le modalità determinate dalla legge”. L’ordine del giorno Perassi fu respinto, il che spiega perché, nel prosieguo del dibattito, si moltiplicassero i tentativi di definire il senso dell’inciso “eletto a base regionale” dopo che lo si era amputato del collegamento con la Regione in quanto ente.

Nella seduta del 7 ottobre l’Assemblea approvava l’ordine del giorno Nitti, secondo cui “L’Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale”. La discussione successiva ruotò intorno alle preclusioni sopraggiunte a seguito di quell’approvazione. A parte i vani tentativi di Perassi e Conti di rilanciare la proposta di una parziale elezione dei senatori da parte dei consiglieri regionali, Targetti pose la questione se la scelta per i collegi uninominali fosse ancora compatibile con l’elezione del Senato “a base regionale”. E fu allora lo stesso Nitti a replicare:

“A me pare che la risposta alla obiezione sollevata dall’onorevole Targetti sia molto facile: non c’è per nulla contraddizione. Quando si dice che i senatori sono eletti a base regionale, non si intende con ciò di precludere il modo con cui debbano venir stabiliti i collegi elettorali. Il primo comma dell’articolo dice ‘a base regionale’; non dice: ‘circoscrizioni regionali’. Si tratta cioè del concetto un po’ empirico con il quale si voleva inizialmente dire che il Senato è il Senato della Regione. Il problema poi del modo di eleggere i senatori è regolato dall’ultima parte. Ora, anche ammesso che l’ultima parte dell’articolo dica che i senatori, la cui nomina non è diversamente disposta e che è elettiva, sono eletti col sistema del collegio uninominale, questa è tuttavia compatibile con il primo comma. Vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto

concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali. Ne deriva che l'unica cosa che risulta esclusa è quella di un collegio uninominale che sia costituito da una frazione di territorio che comprenda due Regioni: tutto il resto è perfettamente compatibile”.

Una seconda obiezione fu sollevata da Rubilli, per il quale la regola dell'individuazione di un numero minimo dei senatori per ogni Regione doveva considerarsi superata, poiché “Il metodo è stabilito ormai senza eccezioni: suffragio universale diretto e collegio uninominale. Quindi rimane solamente da stabilire se i senatori devono essere eletti sulla base di uno per 200 mila abitanti oppure con criterio diverso”. Al che rispose Mortati:

“Base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato. Tale collegamento è sembrato a tutti costituire un elemento essenziale della riforma regionale, tale da potersi svolgere con applicazioni molteplici ed in particolare con due, espressamente consacrate nell'articolo 55, con quella cioè, in primo luogo, relativa al metodo di scrutinio indiretto ad opera dei Consigli regionali, e questa è stata esclusa; con quella, in secondo luogo, che si realizza attraverso l'attribuzione di un numero fisso di senatori. Quest'ultima applicazione, contrariamente a quanto ritiene l'onorevole Rubilli, non si può considerare eliminata e comunque compromessa dalla votazione del giorno dell'onorevole Nitti. Dice infatti il secondo comma dell'articolo in questione, che contiene i criteri di determinazione del numero dei senatori, che tale numero si ottiene, in parte, in misura proporzionale al numero degli abitanti; in altra parte mediante l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni Regione, indipendentemente dalla sua popolazione. Ora, è precisamente questo secondo criterio dell'attribuzione di un numero fisso che vale a conferire una spiccata base regionale al Senato; ed anzi può dirsi che sia proprio esso a imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale”.

Ma Mortati non si limitò a dare all'inciso questo significato:

“Si potrebbe...stabilire nella legge elettorale da emanare, e sarebbe questo un altro modo di collegare la elezione del Senato con le Regioni, che, pur avvenendo le elezioni con il sistema del collegio uninominale, lo scrutinio si faccia tenendo presente i risultati ottenuti in tutta la circoscrizione regionale. Ciò utilizzando uno dei tanti sistemi escogitati per abbinare il collegio uninominale con forme di scrutinio proporzionale: utilizzazione che non è affatto esclusa dall'ordine del giorno Nitti, ed alla quale il futuro legislatore potrebbe essere indotto seguendo appunto la direttiva posta dalla Costituzione con la proclamazione della base regionale della seconda Camera. Così, dunque, mi pare dimostrato che l'approvazione del primo comma dell'articolo 55 non solo non contrasta con le precedenti deliberazioni, non solo non è superflua, ma si presenta necessaria, come complemento naturale dell'ordinamento regionale, come inserzione di questo nell'ordine costituzionale dei poteri, secondo l'opinione unanime sempre espressa da quanti adottarono quell'ordinamento”.

L'intervento di Mortati, che Laconi ringrazia “per aver posto la questione in termini chiari, onesti ed esatti”, appare in effetti molto indicativo al fine di individuare i residui significati dell'inciso, salvo solo a verificarne, come vedremo, la diversa incidenza sul testo costituzionale. Come è stato esattamente osservato, ormai quei significati potevano consistere solo

ne: “1) l’intervento *indifferenziato* delle regioni (attraverso la piccola correzione quantitativa del numero minimo di senatori assegnato a ciascuna) nella composizione del Senato; 2) il significato di una più ampia ed atecnica circoscrizione elettorale”³. E un riscontro importante lo si rinviene nel fatto che, nella seduta del 25 settembre, un emendamento Russo Perez mirante a riunire il primo e secondo comma dell’art. 55 del Progetto con la formula «La Camera dei Senatori è eletta a base territoriale, attribuendo a ciascuna regione [,oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti...]», fosse stato così commentato da Ruini senza destare contestazioni: “Evidentemente l’emendamento ha un valore più che altro formale, letterario e non è il caso di insistervi”.

3.2. L’intervento di Mortati non basta peraltro a concludere il lungo dibattito sulle preclusioni, che rifletteva diffidenze reciproche fra “regionalisti” e non: dove, fra i primi, si potevano ormai comprendere i grandi partiti, proprio a seguito degli esiti delle votazioni sugli ordini del giorno Perassi e Nitti, e per altro verso della scelta già compiuta di instaurare l’ordinamento regionale. Ciò spiega perché, nella seduta dell’8 ottobre, malgrado la scrupolosa proposta del Presidente di risolvere prima le questioni relative al numero fisso dei senatori per Regione e di decidere poi sul primo comma, “il quale può acquistare un preciso significato, ed è necessario, a seconda delle decisioni concrete prese in ordine alla costituzione del Senato”, gran parte dell’Assemblea non solo si sia orientata in senso inverso, ma abbia approvato il primo comma a larga maggioranza (294 voti a favore e 86 contrari), sul presupposto di un’interpretazione dell’inciso “a base regionale” circoscritta ai due significati indicati da Mortati.

Resta da vedere la portata rispettivamente ascritta alla regola del numero fisso dei senatori per ogni Regione e alla circoscrizione regionale come ambito di cui “tenere conto” nel disegnare il sistema elettorale.

Quanto alla prima, già nella seduta del 24 settembre Mortati le aveva attribuito “la funzione di attenuare, sia pure in limiti molto ristretti, la sproporzione di rappresentanza regionale, che si verifica in Italia, tenuto conto dell’enorme differenza di peso demografico fra alcune regioni ed altre”. E nella seduta dell’8 ottobre,

dopo che il primo comma era stato approvato, presentò un emendamento per cui “Il numero dei senatori è determinato in ragione di uno ogni 250 mila abitanti, attribuendosi però a ciascuna Regione il numero minimo di sei senatori”, e ne giustificò la seconda parte come

“un riconoscimento di quella che può essere l’esigenza delle piccole Regioni, e specialmente delle piccole Regioni del Sud, ad avere un potenziamento, sia pure modesto e più simbolico che sostanziale, della loro influenza politica in questo Senato che, per quanto ridotto nel suo aspetto regionalistico, pur tuttavia conserva un legame con la struttura regionale, e quindi è il rappresentante di questo nuovo ente che abbiamo costituito”.

³ D.Argondizzo, *Il sistema elettorale del Senato*, cit., 8.

Approvata la proposta senza significative espressioni di dissenso, l'Assemblea si trovò a discutere il terzo comma dell'art. 55 del progetto di Costituzione, sul quale incidevano però sia il rigetto dell'ordine del giorno Perassi che l'accoglimento dell'ordine del giorno Nitti. Il Presidente propone a quel punto di incaricare il Comitato di redazione di "mutare il terzo comma dell'articolo 55, sostituendo alle affermazioni od alle proposte in esso contenute, le proposte che l'Assemblea ha già accettato votando l'ordine del giorno a tutti noto". Se così fosse avvenuto, il sistema elettorale del Senato sarebbe stato costituzionalizzato, con l'ulteriore conseguenza di assegnare una portata ben maggiore alla stessa configurazione della Regione come "circoscrizione elettorale".

Senonché Mortati ricorda subito che l'emendamento Giolitti circa la composizione proporzionale della Camera era stato trasformato in ordine del giorno sul presupposto che il sistema elettorale non fosse materia costituzionale, e che sarebbe stato perciò incongruo far valere un orientamento opposto per il Senato. Il dibattito che segue si svolge in "un'atmosfera di sospetto" (Laconi), anche perché le divisioni sul merito della scelta da compiere vengono complicate e nascoste da quelle sul valore vincolante da attribuire a un ordine del giorno. Il Presidente, resosi nel frattempo conto della necessità di uniformare la scelta relativa al sistema elettorale del Senato a quella già compiuta per la Camera, propone allora di votare sulla sola parte dell'ordine del giorno Nitti relativa all'elezione del Senato a suffragio universale diretto. Il terzo comma dell'articolo 55, così formulato con l'addizione che il Senato è eletto dagli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età, viene infine approvato. La Regione quale ambito territoriale di cui "tenere conto" nella configurazione del sistema elettorale del Senato si riduceva così a una direttiva per il legislatore, suscettibile di diverse applicazioni a seconda del sistema di volta in volta in prescelto.

4. Non è questo punto necessario ripercorrere l'evoluzione della legislazione elettorale del Senato. Basterà notare come la considerazione della Regione quale "circoscrizione elettorale", nel senso atecnico di sede di redistribuzione dei seggi, non abbia mai prodotto effetti tali da rendere la composizione politica dell'Assemblea strutturalmente disomogenea a quella dell'altra⁴. A produrli è stata invece la previsione del premio di maggioranza calcolato su base regionale, che come si diceva all'inizio presuppone qualcosa di più: la stessa traduzione dei voti in seggi su base regionale, concepita quale soluzione obbligata in forza del disposto costituzionale. Ma di quell'interpretazione non vi è traccia nel testo dell'art. 57, né

⁴ Non a caso, il rischio di divaricazione strutturale fra maggioranze aumenta in presenza di leggi con premio di maggioranza previsto per una sola Camera o diversamente regolato per ciascuna di esse. Approvata la legge elettorale del 1953 per la Camera dei deputati, Ugo La Malfa espresse al Ministro dell'Interno Mario Scelba le sue preoccupazioni circa lo scioglimento del Senato: "Mi pare che fundamentalmente la legge elettorale del Senato sia una legge proporzionalistica, con collegio uninominale. Avverrà quindi che mentre per la Camera noi abbiamo voluto superare il criterio proporzionalistico, temendo di non avere più una maggioranza stabile democratica su cui contare, facendo le elezioni del Senato contemporaneamente, consentiamo quell'accertamento proporzionalistico che avevamo voluto evitare" (lettera a Scelba del 31 marzo 1953, rip. in G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953. Dibattiti storici in Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, 508). Tuttavia, come è noto, l'obiezione non ebbe seguito.

ve ne era nella mente dei Costituenti. Insistervi parrebbe “*a self-inflicted wound*”, una ferita che ci si autoinfligge.