

Un Senato «eletto a base regionale» ... con i voti delle altre Regioni!

di Andrea Gratteri *

(4 ottobre 2005)

1. - Il testo di riforma elettorale "elaborato" dalla Commissione Affari costituzionali ed in discussione in questi giorni alla Camera dei deputati (PDL 2620-A) suscita fortissime perplessità in merito alla compatibilità del nuovo metodo di elezione del Senato con gli articoli 48 e 57 della Costituzione.

Le norme che impongono l'elezione del Senato a base regionale e che stabiliscono una riserva minima di sette seggi in favore delle Regioni meno popolose risultano, a mio parere, violate dalla attuale proposta di attribuire un premio di maggioranza calcolato sulla base dei seggi provvisoriamente ottenuti con metodo proporzionale nell'insieme delle venti circoscrizioni regionali.

Il problema non è ignoto ai promotori della riforma (cfr. l'intervento del relatore Bruno nella seduta di Giovedì 29 settembre, che pure considera la proposta compatibile con la Costituzione in seguito all'espunzione della soglia di sbarramento nazionale prevista da un precedente progetto) ed è stato puntualmente sottolineato dall'opposizione che ha invocato il rispetto della «volontà espressa regionalmente dagli elettori» (cfr. l'intervento dell'on. Bressa e quello dell'on. Mattarella nella medesima seduta ed il comunicato stampa del sen. Bassanini del 14 settembre).

La prima delle due norme in questione, ovvero il carattere regionale dell'elezione senatoriale, non è mai stata approfonditamente vagliata dalla dottrina che, tradizionalmente, si è limitata ad interpretarla nel senso di far coincidere Regioni e circoscrizioni, come superficialmente si ricava anche dai testi legislativi succedutisi dal 1948 ad oggi (fra i rari tentativi di valorizzare l'elezione «a base regionale» v. T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, vol. *Le Camere*, I, 1984, p. 90-92; C. Fusaro, *Le regole della transizione*, 1995, p. 32).

Le conseguenze di tale coincidenza, però, non sembrano estranee alla storia elettorale italiana e, probabilmente, incisero non poco sulle vicende della "legge truffa" approvata nel '53 che - come è noto - prevedeva un premio di maggioranza calcolato *su base nazionale* per la sola Camera dei deputati, mentre il Senato, estraneo alla riforma, continuava ad essere eletto *a base regionale*.

È vero che l'ordinamento elettorale italiano ha sviluppato una certa consuetudine con formule elettorali che determinano una variazione del risultato in un collegio o in una circoscrizione in base al risultato che si verifica in altri ambiti territoriali collegati (ne sono un esempio l'attuale riparto dei seggi "proporzionali" per lo stesso Senato; i collegi uninominali per l'elezione "proporzionale" dei consigli provinciali; il riparto dei seggi attribuiti a livello nazionale fra le circoscrizioni proporzionali della Camera con la conseguente possibile distorsione della loro consistenza).

Tuttavia si tratta di scelte legislative che, per quanto deprecabili, non trovano specifici ostacoli in norme di rango costituzionale (a meno di voler tentare la via del conflitto con il carattere genuino del voto, ma non è un percorso semplice da percorrere ...). L'uguaglianza dei voti "in entrata" è comunque rispettata, e l'art. 48 della Costituzione è unanimemente interpretato nel senso di non garantire un uguale peso dei voti nella definizione del risultato (c.d. uguaglianza "in uscita").

Qualcuno potrebbe obiettare che, in ogni caso, l'elezione a base regionale del Senato sarebbe garantita dalla presenza di circoscrizioni coincidenti con il territorio delle Regioni e che nulla impedirebbe di calcolare l'attribuzione dei seggi alla luce del risultato nazionale. Il dato letterale potrebbe anche aiutare i sostenitori di questa tesi a causa dell'ambiguità dell'espressione "a base".

La tesi che propende per un'interpretazione più rigorosa dell'articolo 57 è però avvalorata dal terzo comma del medesimo articolo: «Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette...».

Può questa norma essere interpretata nel senso che «a nessuna circoscrizione regionale può essere assegnato un numero di seggi inferiore a sette»? A mio giudizio no. La Costituzione si preoccupa di attribuire a ciascuna Regione una

minima rappresentanza senatoriale, non di distribuire i seggi in maniera irrazionalmente distorta in favore delle circoscrizioni regionali più piccole.

La riserva minima non può essere intesa nel senso che in ogni Regione sono eletti sette senatori fra i candidati ivi presentatisi ma sulla base di un risultato elettorale determinato all'esterno della Regione, magari in modo da sovvertire - in alcune singole Regioni - i rapporti di forza fra maggioranza ed opposizione.

2. - È necessario, a questo punto, fare riferimento alle complesse regole che definiscono la nuova formula elettorale proposta. Il nuovo sistema di elezione del Senato sarebbe, in estrema sintesi, così articolato:

- 1) Assegnazione dei *seggi provvisori* ad ogni *coalizione* (SPC) nelle Regioni applicando la formula del quoziente naturale ($Q = \text{totale dei voti} / \text{n. seggi}$);
- 2) Verifica di quale coalizione ha ottenuto il maggior numero di seggi a livello nazionale;
- 3) Se una coalizione ha ottenuto almeno 170 seggi il procedimento è concluso, diversamente si procede con un nuovo calcolo dei seggi che spettano alla coalizione maggioritaria;
- 4) A questo scopo si moltiplicano, in ogni Regione, i voti della coalizione vincente per un «coefficiente di incremento» pari a 170/SPC (ad esempio, se la coalizione vincente ha ottenuto 150 seggi la sua cifra elettorale è moltiplicata per 1,13);
- 5) I seggi sono così riassegnati fra le coalizioni nelle singole Regioni dividendo la nuova cifra elettorale *incrementata* per il quoziente Q già definito, sino a concorrenza dei 170 seggi ed eventualmente ricorrendo ai maggiori resti (ad un incremento dei seggi della coalizione vincente corrisponde l'ovvia riduzione dei seggi spettanti alle altre coalizioni e liste).

Per ragioni di semplicità sono prese in considerazione le sole coalizioni e si è immaginato di farle corrispondere ciascuna ad un'unica lista (in realtà la riforma prevede che i seggi siano in primo luogo distribuiti fra le liste che compongono le coalizioni).

2.1. - Per meglio comprendere la possibile violazione della riserva di sette senatori alla Regioni più piccole ex art. 57 Cost. può essere utile ricorrere ad un esempio.

L'assegnazione provvisoria dei seggi determina, sul piano nazionale, il seguente risultato:

Coalizione A 150 seggi

Coalizione B 145 seggi

Altri 14 seggi

La Coalizione A, ottenendo il maggior numero di seggi, ha diritto ad ottenere 170 seggi e, pertanto, i suoi voti sono moltiplicati, in ogni Regione, per un coefficiente di incremento pari a 170/150, ovvero 1,13.

Questa operazione implica che i seggi siano nuovamente attribuiti in tutte le Regioni. Possiamo però prendere in considerazione una qualsiasi ipotetica Regione fra quelle meno popolate cui spettano 7 senatori, senza completare il quadro dei seggi a livello nazionale.

Nella Regione la Coalizione A ha complessivamente ottenuto 320.000 voti, la Coalizione B 345.000, una terza Coalizione C 35.000.

Il quoziente per l'assegnazione dei seggi sarà pari a 100.000 (700.000 voti/7 seggi). E l'assegnazione provvisoria dei seggi sarà la seguente:

Coalizione A $(320.000/100.000=3,20)$ 3 seggi

Coalizione B $(345.000/100.000=3,45)$ 4 seggi

Coalizione C $(35.000/100.000=0,35)$ 0 seggi

Sulla base dei voti espressi nella Regione la Coalizione B ha un maggior numero di voti ed ottiene un seggio in più rispetto alla Coalizione A.

La Coalizione A è però maggioritaria sul piano nazionale e, pertanto, ha diritto ad ottenere 170 seggi senatoriali complessivi. A questo scopo le si applica il «coefficiente di incremento» prima calcolato in 1,13. Il nuovo risultato è il seguente:

Coalizione A $(320.000*1,13=361.600/100.000=3,61)$ 4 seggi

Coalizione B $(345.000/100.000=3,45)$ 3 seggi

Coalizione C $(35.000/100.000=0,35)$ 0 seggi

In sostanza la Regione dell'esempio ha sette senatori eletti con un criterio che non necessariamente rispetta la volontà espressa dagli elettori in quell'ambito territoriale.

Alla luce della riforma proposta, le più piccole Regioni possono essere di fatto espropriate della rappresentanza senatoriale che l'art. 57 Cost. loro garantisce e che, invece, verrebbe ad essere determinata sulla base del risultato elettorale realizzatosi a livello nazionale.

4. - Per semplicità si è portato l'esempio delle Regioni cui spettano sette senatori, ma anche il Molise, che ne ha due, potrebbe subire la medesima, intollerabile, distorsione; magari risultando addirittura priva di una qualsivoglia rappresentanza la coalizione maggioritaria nella Regione ma minoritaria a livello nazionale (si tratta di un risultato tutt'altro che improbabile in presenza di due coalizioni comparabili per forza elettorale).

Un caso a parte è quello della Valle d'Aosta dove l'unico seggio continuerebbe ad essere assegnato con metodo maggioritario (anche se nel testo della Commissione non appare del tutto chiara l'intenzione di escludere questa Regione dall'applicazione del coefficiente di incremento, il che potrebbe avere conseguenze a dir poco paradossali).

La distorsione potrebbe poi operare anche nelle Regioni più ampie. La possibile ambiguità della «base regionale» dell'art. 57 dovrebbe, però, essere stata fugata dalle considerazioni che precedono. L'articolo 57 della Costituzione può essere interpretato correttamente solo nel senso che i seggi spettanti ad una Regione (quale che sia la sua dimensione) devono essere attribuiti sulla base dei voti espressi in quella Regione/circoscrizione, senza che la formula elettorale possa risentire del risultato elettorale delle altre.

5. - Il premio di maggioranza proposto per l'elezione del Senato appare incostituzionale anche sotto il profilo della tutela della uguaglianza del voto ex art. 48. Si è già ricordato che in dottrina è decisamente prevalente la tesi secondo cui i voti sono uguali solo nel momento della loro espressione e che non è garantita una loro eguale efficienza nel determinare il risultato elettorale (cfr. M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, 1991, p. 36 per cui il principio di uguaglianza del voto «richiede che ciascun voto abbia pari peso nel momento in cui si determinano gli *inputs* elettorali, non invece nel momento in cui se ne producono gli *outputs*»).

Questo orientamento è seguito anche dalla Corte costituzionale che ha affermato che il principio di uguaglianza del voto è diretto «ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso» (v., da ultimo, la sent. 173 del 2005 ed i precedenti da questa richiamati che risalgono alla sent. 43 del 1961).

Sono questi i motivi per cui i sistemi maggioritari sono comunemente considerati compatibili con l'uguaglianza del voto, ma a condizione di essere applicati in ambiti territoriali omogenei per popolazione, in modo da evitare situazioni in cui il peso specifico di ogni voto si allontana eccessivamente dalla media.

Il premio di maggioranza ora proposto scaturisce, invece, dall'assegnazione "provvisoria" dei seggi effettuata in venti circoscrizioni coincidenti con le Regioni che hanno un rapporto fra seggi e popolazione non omogeneo. Sulla base dei dati del censimento del 2001 la Basilicata elegge un senatore ogni 85.000 abitanti circa, l'Umbria uno ogni 111.000, il Friuli Venezia-Giulia uno ogni 134.000 a fronte di una media di 190.000 residenti per seggio senatoriale nelle Regioni di maggiori dimensioni. Il *malapportionment* fra i diversi ambiti territoriali è evidente ed incide in modo diretto sul complessivo esito delle elezioni in quanto la coalizione vincente è individuata sulla base dei seggi e non dei voti ottenuti.

A ciò non vale obiettare che si tratta di una distorsione imposta dalla Costituzione attraverso una riserva di seggi in favore delle Regioni minori; infatti, quella riserva dovrebbe operare con un sistema elettorale capace di "esaurirsi" all'interno di ciascuna Regione, sulla base dei voti espressi in quell'ambito.

6. - Al termine di queste considerazioni relative alla formula elettorale proposta per il Senato, vorrei richiamare l'attenzione su un'altra norma apparentemente marginale inserita nella riforma in discussione. L'art. 14 del decreto legislativo n. 533 del 1993, relativo alle modalità pratiche di espressione del voto, verrebbe modificato in modo da confermare, da un lato, il tradizionale segno a matita «comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno» e, dall'altro, facendo venire meno il divieto di apporre «altri segni ed indicazioni». Questa retrocessione nella tutela delle garanzie di segretezza e genuinità, che rischia di rendere volutamente riconoscibile il voto, appare decisamente inopportuna.

* Ricercatore di Diritto pubblico comparato - Università di Teramo - agratteri@unite.it