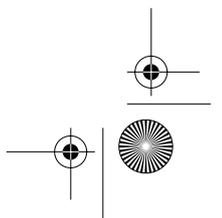
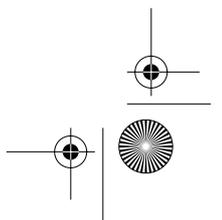
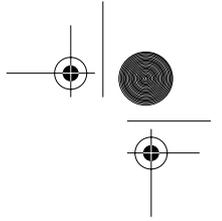


IL SISTEMA ELETTORALE DEL SENATO ITALIANO NEL DIBATTITO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

di DOMENICO ARGONDI





È privo di senso prevedere premi di maggioranza regionali¹ in un sistema bicamerale perfetto: introducendo 17 “premini”, si annulla la funzione del premio², cioè garantire (associato all’unico voto su unica scheda³) il formarsi di una identica maggioranza di governo in entrambe le Camere.

La lettura della discussione in Assemblea Costituente prova l’infondatezza storica, lessicale (la locuzione «base regionale» non vuol dire «tetto, orizzonte massimo regionale») e razionale delle preclusioni al premio di maggioranza nazionale (ed allo sbarramento nazionale) al Senato della Repubblica⁴.

Il rispetto dell’art. 57, c. 1 Cost.⁵, è già garantito da circoscrizioni elettorali

¹ Non previsti nel testo approvato dalla I Commissione (AC n. 2620-2712-3304-3560-5613-5651-5652-5908-6052-A), bensì introdotti dall’Aula della Camera (emendamento n. 2.470 Palma ed altri) nella seduta n. 688 del 13 ottobre 2005. cfr.: C. Sardo, «Via il premio al Senato, ma cresca alla Camera. Visita di Gianni Letta al Quirinale. La Cdl prepara altri emendamenti», in *Il Mattino*, 9 ottobre 2005; AdSig, «Sbarramento, liste, premi: ecco i nodi da sciogliere. Già pronti i franchi tiratori», in *il Giornale*, 15 settembre 2005; L. Fuccaro, «Premio al Senato, FI apre ai dubbi del Colle», in *Corriere della Sera*, 29 ottobre 2005.

² G. Zagrebelsky, «Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale», in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005; V. Onida, «I guai della legge elettorale», in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2005.

³ È stato questo l’effetto della legge elettorale del 2005.

⁴ Rubando le parole al Presidente dell’Assemblea Costituente Terracini (dalla seduta del 7 ottobre 1947), ricordo come «l’interpretazione di ogni votazione fatta dall’Assemblea non debba basarsi puramente sull’esame schematico del documento votato, ma anche su tutte le discussioni che ne hanno accompagnato la presentazione e preceduta la votazione».

⁵ Dalla sua cattiva interpretazione derivano i grandi problemi della legge vigente; perciò penso che questa legge è una «porcheria» piuttosto che una «porcata» (citando il Sartori). Il D’Alimonte usa termini più cortesi: «L’errore grave di questa legge – errore che è frutto di insipienza più che di calcolo – sta nel meccanismo che assegna il premio di maggioranza regione per regione invece che a livello nazionale» (Id., «E se si rivoltasse per il Senato?», in *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2006). Invece lo Zagrebelsky, nel suo «Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale», in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005, anche se considera che, a proposito della «base regionale», «altre soluzioni avrebbero potuto essere escogitate», richiama anche lui il sospetto che sia stata una cattiva interpretazione malignamente voluta.

e liste di candidati all'interno dei confini regionali⁶, e non deve impedire la formazione di una maggioranza di governo identica a quella della Camera (cosa altrimenti possibile, e quindi probabile). Non bisogna confondere la tesi che *vincola territorialmente* i voti espressi nella regione ai seggi da attribuirsi in essa (che poggia legittimamente sul dettato costituzionale, mirante a garantire una *equa distribuzione dei seggi* tra le regioni), con quell'altra (surrettiziamente accreditata come derivante dalla locuzione «a base regionale») che non vuole alcuna distorsione delle maggioranze espresse “in via naturale” nelle regioni. L'argomento del rispetto, imposto dalla Costituzione, dell'indicazione politica prevalente nel voto del *territorio* (o della *regione*) appare del tutto infondato.

Il solo vincolo regionale costituzionalmente necessario è, quindi, tra voti (indistinti politicamente) e seggi: vincolo concepito, ripeto, per garantire un rapporto di rappresentatività, tra abitanti della singola regione e seggi attribuiti alla stessa, che non fosse *meramente proporzionale*, al fine di evitare che vi fossero realtà regionali sottorappresentate perché meno popolose⁷. Questo vincolo si concilia con la funzione nazionale di un premio di maggioranza. Infatti, si potrebbe prevedere che il premio regionale, cioè introducendo una correzione in favore di una delle forze/coalizioni per farle conseguire più seggi (fra quelli in palio nella regione) di quanti avrebbe diritto di avere proporzionalmente ai voti ricevuti nella regione, fosse ancorato al risultato aggregato nazionale del Senato. Ma si potrebbero semplificare i passaggi tra uffici elettorali, prevedendo un premio unico a livello nazionale da distribuirsi poi regionalmente e da assegnare ai candidati presentatisi nelle singole regioni.

1. Relazione tra le norme

Il primo comma dell'art. 55 del Progetto di Costituzione⁸, che venne approvato nella stessa sostanza e che divenne il primo comma dell'art. 57, era originariamente e primariamente connesso al terzo comma dell'art. 55 del Progetto⁹. Infatti, il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, così si esprimeva sul primo comma dell'art. 55: «È prevalso qui il criterio che costituì a suo tempo la maggioranza anche, nelle

⁶ *Contra*, da ultimo, L. Elia, «Elezioni del Senato e premio di maggioranza», in *Corriere della Sera*, 20 marzo 2007. Più possibilista il D'Alimonte (Id., «Voto ai 18enni e premio ai seggi in Senato», in *Il Sole 24 ore*, 20 marzo 2007; Id., «In 5 mosse la via d'uscita sulle regole», in *Il Sole 24 ore*, 26 gennaio 2008).

⁷ Cfr. S. Ceccanti, «Gli elettori del Val d'Aosta dimenticati. Il loro voto non conterà per il governo», in *il Riformista*, 16 dicembre 2005; Id., «I “nuovi” sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute», in *federalismi*, 20 ottobre 2005; M. Ainis, «Quel premio gigantesco tradisce la Costituzione», in *La Stampa*, 9 ottobre 2005.

⁸ «La Camera dei senatori è eletta a base regionale».

⁹ «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».

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».

Ciononostante, venuta a cadere l'elezione di una porzione di senatori da parte dei consigli regionali¹⁰, restava il collegamento e la ragione complementare, ma non secondaria: la correzione del numero dei senatori assegnati al singolo territorio regionale rispetto a quello definibile sulla base della mera proporzione con la consistenza demografica¹¹. Tale correzione formulata, nel secondo comma dell'art. 55¹² del Progetto, attraverso un numero fisso di senatori da attribuirsi ad ogni regione, oltre quelli conteggiati in proporzione agli abitanti, venne approvata, nel terzo comma dell'articolo 57, nella versione alternativa di un numero minimo di 6 senatori (incluso cioè quelli attribuiti proporzionalmente agli abitanti)¹³. Può valere come un primo argomento di prova del collegamento tra «base regionale» e numero fisso o minimo, il fatto che nella seduta del pomeriggio del 24 settembre 1947, fu presentato un emendamento Russo Perez, mirante a riunire il primo e secondo comma dell'art. 55 del Progetto, mediante la seguente 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...]». E tale argomento diviene prova assoluta ed a tutti gli effetti, giacché il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, esprimendosi su di esso, dichiarava: «L'onorevole Russo Perez propone di dire “a base territoriale, attribuendo a ciascuna regione”. Evidentemente l'emendamento ha un valore *più che altro formale, letterario e non è il caso di insistervi*». Quindi per Ruini era scontato che «base regionale» si realizzasse anche nella correzione del numero di senatori attribuiti ad ogni regione.

¹⁰ Con la reiezione della prima parte dell'ordine del giorno Perassi nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 25 settembre 1947. Con la non approvazione, lo stesso giorno, della sua seconda parte, venne accantonata anche l'idea (già respinta in altra veste, durante la stesura del Progetto, dalla Commissione per la Costituzione) dell'elezione indiretta (della restante parte del Senato) da delegati eletti, a suffragio universale, fra gli elettori iscritti nel comune della circoscrizione elettorale di primo grado.

¹¹ Correzione introdotta per il *fatto costituzionale* delle regioni.

¹² «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 di deputati che manda all'altra Camera».

¹³ Il secondo comma dell'art. 57 approvato recepì la restante parte dell'art. 55 del Progetto: «A ciascuna regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila».

Sull'argomento che il primo comma dell'art. 57 vada letto in connessione, e si espliciti, con gli attuali commi terzo e quarto converge anche il Ceccanti nel suo «La leggenda metropolitana del pareggio. Ecco perché l'Unione è sicura al Senato», in *il Riformista*, 15 febbraio 2006.

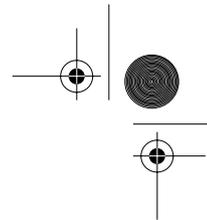
Poi proseguiva: «L'onorevole Lami Starnuti propone di mettere invece “circoscrizioni regionali”. Il Comitato nota che mettendo “circoscrizioni regionali” si legherebbero un po' troppo le mani, perché le circoscrizioni dovrebbero essere dell'intera regione; mentre il problema da decidere qui è sostanzialmente un altro, e si concreta se vi debba essere o no una rappresentanza diretta dell'ente regione».

Questi due passaggi di Ruini, sono assai preziosi, giacché in un sol colpo, provano definitivamente il legame tra «base regionale» e rappresentanza diretta dei consigli regionali, ed in via subordinata, numero fisso/minimo. Cosa assai più rilevante, smentiscono le tesi di Mortati (*infra*), tendenti a dimostrare che:

- 1) vi fosse stata, nelle sedute dell'autunno 1947 dell'Assemblea Costituente, una *consapevole* scelta lessicale a favore di «base», invece che di «circoscrizione»;
- 2) che tale scelta fosse motivata per marcare una distinzione netta tra «circoscrizione elettorale», genericamente intesa, e *qualcosa di diverso*, fosse esso la rappresentanza organica, fosse la necessità di *correggere* il futuro sistema elettorale del Senato (anche, eventualmente, basato su collegi uninominali). Infatti Ruini escluse le «circoscrizioni regionali» solo perché non erano conferenti con lo scopo di fondare «una rappresentanza diretta dell'ente regione». Respinta quest'ultima, rimase solo la correzione del numero dei senatori spettanti ad ogni regione.

Inoltre, con il passaggio dal numero fisso al numero minimo di senatori per regione, si favorirono ulteriormente le medio-piccole regioni rispetto a quelle più grandi e popolose, giacché, «se il motivo era di avvantaggiare le regioni più piccole, il risultato si otteneva meglio e più efficacemente col numero minimo per esse che coll'aggiungere un numero fisso a tutte le regioni grosse e piccole»¹⁴. Il numero fisso si sarebbe potuto rivelare nella sostanza, e contrariamente agli intenti, come un premio aggiuntivo per le ragioni più grandi e popolose.

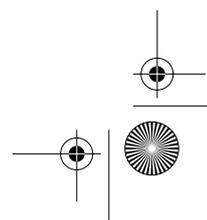
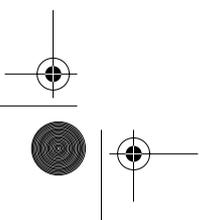
¹⁴ Così si espresse Ruini, nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947. Nella seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947, illustrando il suo emendamento sostitutivo dell'art. 55 del Progetto, Mortati si soffermò sul numero minimo di senatori, da lui proposto in sostituzione del numero fisso: «I due sistemi pur differendo fra loro, hanno una radice comune, nella comune finalità di rafforzare il peso politico delle piccole regioni di fronte alle grandi». E, specificamente sul numero minimo, proseguiva: «Rappresenta 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».



2. *Tentativi respinti*

Va anche detto che autorevoli esponenti democristiani, dopo gli insuccessi in sede di redazione del Progetto, tentarono nuovamente, ed infruttuosamente, tra il settembre e l'ottobre 1947, di introdurre la rappresentanza degli interessi nel sistema costituzionale, legandola proprio alla elezione «a base regionale»¹⁵, ed alle categorie per l'elettorato passivo al Senato (in sede di approvazione dell'art. 56 del Progetto). A questo proposito, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 18 settembre 1947, Mortati rintracciava «nel bisogno dell'integrazione del suffragio» la vera esigenza essenziale che giustifichi il sistema bicamerale. «Bisogna chiedersi in altri termini se, data una determinata struttura sociale, questa struttura sia sufficientemente espressa e rispecchiata nella Camera unica, bisogna porsi il problema del modo di attuare la massima possibile efficienza rappresentativa nel Parlamento, in modo che esso rispecchi fedelmente gli interessi della nazione in tutta la loro varietà e complessità [...] Che una sola Camera non basti si potrebbe desumere anche dal semplice fatto della riforma regionale; riforma che è stata ormai approvata dall'Assemblea e che deve essere presa come base per derivarne tutte quelle ulteriori conseguenze che in essa sono implicite, soprattutto con riferimento all'organizzazione del potere legislativo. La riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica. [...] noi pensiamo che sia necessario conferire alle regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione. Donde l'esigenza di dare alle regioni una voce specifica nel Parlamento, di fare cioè delle regioni non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale. Donde ancora quelle altre particolarità organizzative che appaiono nel Progetto che, anche dalle finalità che si sono chiarite, possono lasciare perplessi. Così si dica della correzione all'equivalenza dei suffragi, che si è voluta realizzare attraverso l'attribuzione di un numero fisso di senatori per ogni regione, all'infuori della loro consistenza demografica, correzione che dai suoi proponenti è stata pensata appunto in funzione del potenziamento politico del Mezzogiorno meno esteso e meno popoloso del Nord».

¹⁵ Nella seduta del 23 settembre, fu respinto l'ordine del giorno Piccioni (analogo ad una proposta di Mortati bocciata nella seconda Sottocommissione), che, al fine di integrare la rappresentanza politica della Camera «eletta a suffragio universale indifferenziato», sanciva la rappresentanza degli interessi per la seconda Camera.



Mortati rilevava quindi l'esigenza di una specifica rappresentanza degli interessi differenziati: «Ma ora è da chiedersi: potrebbe attuarsi efficacemente tale collegamento organico fra regioni e Stato se le regioni intervenissero negli organi centrali come entità indifferenziate? L'esigenza che si è prospettata non sarebbe che assai imperfettamente soddisfatta se la rappresentanza regionale non riflettesse l'effettivo aspetto economico-sociale delle singole regioni, le articolazioni e nervature di ognuna di esse, se non ne riflettesse la fisionomia specifica. [...] E allora quale altro criterio si potrebbe far valere per realizzare una tale rappresentanza? Bisogna trovare questo criterio, non solo, ma iscriverlo nella Costituzione. [...] È dalla constatazione della impossibilità di trovare un'altra soluzione che soddisfatti ad esse che è nata la proposta, presentata dai democristiani, di fare del Senato regionale una rappresentanza di interessi professionali».

Ma tale proposta venne respinta cinque giorni dopo; quindi rimase, a dare sostanza alla base regionale:

- 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.

Vedremo oltre come, in via di interpretazione del testo costituzionale (di «base regionale»), vennero riproposte le medesime tesi, in sede di stesura della legge elettorale del Senato.

3. La discussione della «base regionale»

Torniamo al Progetto di Costituzione come era stato licenziato dalla Commissione per la Costituzione e come fu modificato ed approvato dall'Assemblea.

Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea, del 24 settembre 1947 (il giorno precedente era stato respinto l'ordine del giorno Piccioni, *supra* n. 15), Mortati¹⁶ spiegava che «il numero fisso stabilito dal secondo comma dell'articolo 55 ha una ragion d'essere in quanto il Senato sia costituito in funzione dell'ordinamento regionale». E continuava: «È errata l'opinione secondo cui l'attribuzione di un numero fisso di senatori ad ogni regione, indipendentemente dalla sua popolazione, importi l'affermazione di un principio federalistico. Essa ha invece 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».

Ed ancora, nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, Fabbri, parlando del modo di procedere nella discussione sostenne la necessità di porre singoli quesiti e che, per esempio, il primo quesito poteva essere: «Il numero dei rappresentanti al Senato in rapporto alla popolazione deve essere alterato o non

¹⁶ Svolgendo i suoi emendamenti al testo della Commissione.

alterato dalla esistenza della regione? Con la risposta a questo primo quesito si risolve nettamente secondo me la questione della cosiddetta base regionale».

Ma, senza un reale nesso, i problemi per la «base regionale» sorsero quando, dopo che fu respinto l'ordine del giorno Perassi nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 25 settembre 1947 (*supra* n. 10), venne approvato invece quello Nitti (che prevedeva il suffragio universale e diretto, con il sistema del collegio uninominale per l'elezione del Senato) nella seduta dell'Assemblea del 7 ottobre 1947. Diede la stura al vento contrario, il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, che immediatamente dopo l'approvazione dell'ordine del giorno Nitti, si domandò se si potesse ancora passare alla votazione del primo comma dell'art. 55 del Progetto, anche se era stato respinto l'ordine del giorno Perassi (che però non faceva alcun riferimento formale alla locuzione «base regionale»).

Per tutta risposta, Perassi stesso, spiegò che il suo ordine del giorno nasceva da un emendamento al terzo comma dell'art. 55, e che quindi presupponeva fossero accolti i primi due commi. D'altro canto l'ordine del giorno Nitti, non poteva neanche avere effetto preclusivo su tali commi, giacché toccava il sistema di elezione dei senatori, cioè il terzo comma dell'art. 55. Poi continuò: «Il primo comma afferma anzitutto che il Senato sarà costituito su base regionale: su questo punto non c'è nessuna preclusione. Il secondo comma afferma un altro concetto, che non ha nulla a che fare col modo di elezione, cioè dice che il numero dei senatori è determinato in relazione a ciascuna regione, in base ad un certo rapporto proporzionale; ma aggiunge che, oltre al numero dei senatori determinato per ciascuna regione in proporzione alla popolazione, è assegnato a ciascuna di esse un certo numero fisso, che nel testo era indicato in cinque. Anche tutti questi aspetti del problema non sono stati affatto pregiudicati dai voti intervenuti».

Targetti, a sua volta, stimolò Perassi con questa domanda: «L'onorevole Perassi chiede ora che [...] l'Assemblea sia chiamata a decidere sul primo comma che parla dell'elezione a base regionale. Desidero pertanto che egli mi dica come, in pratica, secondo lui, si possano conciliare queste due cose: il collegio uninominale e la base regionale».

E Perassi: «Non c'è per niente 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».

Lussu sollevò il seguente problema: «Il collegio uninominale presuppone la base regionale: è chiaro che non vi possono essere basi nazionali; è chiaro che ogni collegio, ogni circoscrizione è nella regione, e mai in due regioni. E allora questa espressione contenuta nell'articolo 55: "La Camera dei Senatori è eletta a base regionale" è o un non senso oppure un eufemismo, col quale non si vuole riconoscere che la Carriera dei Senatori o Senato è, in fondo, espressione di rappresentanze regionali. Io pongo chiaramente il problema, così come deve essere posto: l'Assemblea vuole che il Senato sia espressione di base regionale, cioè di interessi regionali? Ebbene, è meglio dirlo chiarissimamente, di modo che non ci sia alcun equivoco. [...] credo che si può – senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo – affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: "I Senatori rappresentano le regioni nell'ambito dell'unità nazionale". [...] significa questo: che la seconda Camera non accetterà mai che queste rappresentanze regionali siano particolaristiche, ma le accoglie e le accetta in quanto si conciliano e si sintetizzano con quelli che sono gli interessi generali della nazione, dello Stato. In altre parole, nella seconda Camera si ha la sintesi, dell'unità nazionale attraverso i vari particolarismi regionali».

Anche sulla base di queste ultime parole, ed anticipo la considerazione finale, quali ragionevoli obiezioni si potrebbero escogitare ad un premio di maggioranza nazionale?

Continuiamo con la seduta del 7 ottobre 1947: dopo che Nitti affermò come «base regionale» andasse intesa semplicemente come più ampia circoscrizione entro cui fare i collegi uninominali, e che questo si giustificava semplicemente per via del fatto che, precedentemente, tali più ampie ripartizioni erano fatte su «base provinciale»¹⁷, Terracini manifestò dubbi di altra natura, che sono però utili ad illuminare la valenza normativa concreta della «base regionale» che si finì per approvare. Egli infatti disse che la compatibilità tra «base regionale» e collegio uninominale poteva avere una validità «soltanto se noi accettassimo un criterio che personalmente mi lascia molto dubbioso, quello che i senatori possano essere eletti, da regione a regione, da un numero diverso di cittadini e cioè che il quoziente che stabilisce il rapporto fra il numero dei senatori e il numero dei cittadini possa variare da regione a regione. [...] Se noi affermeremo nel primo comma la base regionale della Camera dei Senatori e se poi nel secondo comma assicurassimo comunque un numero determinato di senatori ad ogni regione, oltre al numero variabile in rapporto alla popolazione, è evidente che, dato il collegio uninominale, i collegi abbracceranno un numero diverso di cittadini, regione per regione».

¹⁷ Bosco Lucarelli confermò nel corso della seduta la notazione storica di Nitti: «Nelle vecchie leggi elettorali col sistema uninominale, i collegi erano determinati nell'ambito delle provincie».

Prese la parola nuovamente Ruini: la maggioranza della Commissione aveva voluto creare un nesso tra Senato e regioni, attraverso una partecipazione delle stesse nella formazione del Senato. Quindi, «In un primo comma che [...] ha un valore più che altro di proemio e di prefazione, ha affermato che il Senato è eletto su base regionale. La sostanza viene nell'altro comma in cui si stabiliscono due cose: 1) che una parte dei senatori sono eletti dai consigli regionali; 2) che le regioni debbono avere un certo numero di senatori fisso; e ciò per equilibrare meglio questi enti, e tener conto delle regioni più piccole. Non apparve allora, e non vi sarebbe ora, alcuna contraddizione nel fatto che un terzo (o come fu proposto in sede di emendamento un quarto) di senatori fosse eletto dai consigli regionali e il rimanente dal popolo direttamente, anche col sistema del collegio uninominale. [...] Ma, si dirà, è intervenuta la reiezione dell'ordine del giorno Perassi, e l'adozione di quello Nitti: la rappresentanza delle regioni, attraverso i loro consigli, non può più essere ammessa». Ma a questa obiezione rispondeva che: «Il Progetto della Commissione era organico; senza contraddizioni; e si presterebbe benissimo ad un accordo anche col collegio uninominale. La via è ancora aperta, se si riterrà che non osti la eccepita preclusione».

Riferendosi all'interpretazione da dare all'ordine del giorno Nitti, Mortati chiarì ulteriormente: «È da mettere in rilievo che l'articolo 55 contiene nei suoi secondo e terzo comma due distinti principi: il primo è quello relativo al modo di determinare il numero dei senatori; il secondo invece quello relativo al metodo della loro elezione. Ora, l'ordine del giorno dell'onorevole Nitti, come risulta dal suo tenore letterale e altresì dall'interpretazione che lo stesso proponente ne ha data nello svolgimento dell'emendamento da cui esso è derivato, si riferisce esclusivamente a questo secondo punto, cioè al modo di elezione della seconda Camera. Mi pare di potere convenire senz'altro nella tesi annunciata dal nostro onorevole Presidente, secondo cui l'approvazione intervenuta di tale ordine del giorno importa l'esclusione di forme elettive del Senato che siano, anche in misura parziale, affidate alla elezione indiretta, e quindi l'esclusione della possibilità di riproposizione della proposta di affidare la scelta di un'aliquota di senatori ai consigli regionali. Ma, ciò ammesso, è da affermare che viceversa nessuna preclusione è intervenuta, in conseguenza del voto precedente, per quanto riguarda il contenuto del secondo comma dell'articolo 55 e quindi nessun pregiudizio si è avuto nella soluzione dell'altro problema, relativo al modo di determinazione del numero dei senatori. Del pari impregiudicato deve ritenersi rimanga il principio consacrato nel primo comma dell'articolo in discussione, riferentesi all'affermazione della base regionale del Senato. Base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale e 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 o comunque compromessa dalla votazione dell'ordine 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 Senato¹⁸; ed anzi può dirsi che sia proprio esso a imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale. Accertato che il numero fisso serve solo come uno dei criteri per determinare la composizione numerica della seconda Camera e non tocca il metodo di scrutinio, né ha nulla a che fare con l'aliquota che si era proposto di affidare alla elezione dei consigli regionali viene meno l'obiezione che era stata fatta contro la proposta di passare a discutere il primo comma dell'articolo 55. Si può aggiungere che il principio della base regionale, in esso proclamato, ha, come ha detto l'onorevole Ruini, il valore di una direttiva suscettibile di molteplici applicazioni, anche al di fuori di quella di cui ho parlato adesso, o di altre affermate in altri punti del Progetto, come nell'articolo 56¹⁹».

Sull'art. 56 del Progetto tornerò oltre, ma mi preme, per ora, segnalare e tenere a mente questo legame tra «base regionale» e primo comma dell'art. 56 del Progetto.

Mortati continuava con una esemplificazione: «Per provare con un esempio l'esattezza della mia affermazione ricorderò la possibilità di adattare alla base regionale il sistema di scrutinio uninominale, adottato dalla recente deliberazione di quest'Assemblea. Si potrebbe infatti 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».

Mortati fu coerente solo con alcune di queste considerazioni quando presentò le sue proposte emendative al disegno di legge elettorale per il Senato. La «base regionale» fornì da subito un'ancora di salvezza ai democristiani e, più tardi, ai comunisti, per riprendere la via del sistema proporzionale anche per la seconda

¹⁸ *Supra* n. 14.

¹⁹ Riferimento al legame tra «base regionale» e primo comma dell'art. 56 («là dove si dice [...] che i senatori debbono risiedere nella regione») fu fatto anche da Lussu nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947.

Camera: ma se ne dovette deformare l'originario ed autentico significato, oscurandone gli elementi essenziali su cui tutti avevano convenuto, ed accentuando oltremodo solo alcune argomentazioni che erano state espresse da una singola parte politica (*infra*).

Concluse: «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».

Bozzi sostenne come bisognasse votare prima il secondo comma dell'art. 55, giacché il primo non diceva alcunché di concreto. Se l'Assemblea avesse votato la quota fissa di senatori che spettano ad ogni regione, si sarebbe potuto affrontare la questione della «base regionale».

Ai dubbi sollevati da Terracini (sulla diversità dei bacini elettorali per ogni senatore, *supra*) rispose indirettamente Persico: «Rimane che ogni regione può avere un numero fisso di senatori. L'equivoco da che cosa è nato, secondo me? Da quel numero fisso di 200.000 cittadini per ogni collegio elettorale. Non è affatto vero che il collegio uninominale avesse un numero fisso. Ricordiamo la vecchia legge elettorale: avevamo collegi con un numero diverso di elettori: Pavullo sul Frignano aveva mille elettori; un collegio di Milano aveva 200.000 elettori. Ciò non è male. Tutto sta a considerare se i senatori dovranno avere la caratteristica di essere l'emanazione di una certa zona regionale, di rappresentare nel Senato una determinata parte di territorio nazionale. Se questo si stabilisce, evidentemente l'ordine del giorno Nitti stabilisce la norma per lo svolgimento delle elezioni: tanto è vero, che lo stesso onorevole Nitti, nella sua proposta di modifica agli articoli 55 e 56, si esprimeva così: "Il Senato è eletto sulla base di un senatore per 200.000 abitanti. Il territorio della Repubblica è diviso in circoscrizioni elettorali, che eleggono un solo senatore ciascuna. Ad ogni Regione è, inoltre, attribuito un numero fisso di tre senatori"».

Nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre, Terracini ritornò sulla proposta che Bozzi aveva avanzato il giorno prima (rinviare la «base regionale» come ultimo argomento). Propriamente non si trattava di una proposta di rinvio o di sospensiva, «ma semplicemente una subordinazione di questa decisione a quelle sugli altri argomenti in oggetto [il quoziente ed il numero minimo o fisso di senatori per ogni Regione] ai quali, evidentemente, la formulazione è connessa [...] decidere, quindi, sopra il primo comma, il quale può acquistare un preciso significato, ed è necessario, a seconda delle decisioni concrete prese in ordine alla costituzione del Senato. Se questo risulterà formato in certo modo, è evidente, anche se non lo si dicesse – ma bisognerebbe dirlo – che sarebbe eletto su base regionale. Se fosse, invece, formato in altro modo, è evidente che non sarebbe l'affermazione posta al primo comma, che modificherebbe la natura e la struttura del Senato stesso».

Bozzi, esprimendo concetti assai illuminanti per confutare alcuni argomenti di Mortati (del gennaio 1948, *infra*), riprese le considerazioni sull'art. 55: «Questo primo comma, sebbene venga per primo, è in sintesi il proemio, come diceva ieri l'onorevole Ruini, di quel che era il contenuto dell'articolo 55 del Progetto della Commissione dei Settantacinque. Ora questo articolo 55 è stato già in parte distrutto nella sua parte fondamentale, che è l'ultimo comma dell'articolo. Che cosa significa dire "Il Senato è eletto a base regionale"? L'espressione "a base regionale" – ed io ricordo i lavori della seconda Sottocommissione – è una espressione vaga e incerta. Può significare due cose: può significare che si assume la regione come una circoscrizione elettorale; può significare che le regioni, come enti di diritto pubblico, concorrono alla formazione del Senato. Questo ultimo concetto era quello espresso nell'ultimo comma, in quanto i consigli regionali eleggevano, sia pure per una frazione ed una quota, i senatori. Quest'ultimo concetto è venuto meno. Come possiamo affermare senz'altro, aprioristicamente che il Senato è eletto a base regionale, se non sapremo se vi sarà un numero fisso di senatori attribuito alla regione, indipendentemente dal rapporto di un senatore ogni 200 mila od ogni 250 mila abitanti? Come potremo votare preventivamente questo concetto se non sapremo il contenuto di queste parole "a base regionale"? Può essere che quando avremo determinato il modo di formazione e di elezione del Senato e dei senatori, vi sarà una base regionale ed allora metteremo questo primo comma come un proemio; ma se la frase dovesse essere svuotata di contenuto, mi sembra che votare in anticipo sia una cosa, non dirò tanto inutile, onorevoli colleghi, ma dannosa perché dopo si potrebbe dire: abbiamo già affermato che il Senato deve avere base regionale e bisogna dare assolutamente un contenuto a questa espressione che di per sé è troppo vaga».

Infatti, utilizzando proprio quest'ultimo argomento illogico, e facendo leva su quel poco di "rappresentanza indifferenziata" che fu approvata (cioè il numero minimo di senatori per regione), fu – in verità provvidenzialmente – convertito, nel gennaio 1948, l'uninominale in proporzionale in sede di stesura della legge elettorale (*infra*).

Ma gli effetti *dannosi* della posizione di quel principio semivuoto, si sentono ancora, nelle tesi della dottrina contrarie al premio di maggioranza nazionale al Senato.

Torniamo alla seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947: Mortati argomentò nuovamente che la votazione sull'ordine del giorno Nitti, avendo negato alcune delle applicazioni che si erano dedotte dal principio della «base regionale», non escludeva la possibilità di altre, come per esempio «il numero fisso per ogni regione, le circoscrizioni, lo scrutinio regionale, ecc.». Infatti, «non è esatto ritenere che senza una espressa formulazione nella Costituzione della base regionale, per lo meno della circoscrizione regionale, sia pacifico che i nuovi collegi uninominali saranno contenuti nell'ambito di una stessa regione, perché nulla toglierebbe al futuro legislatore di fare collegi che com-

prendano elettori di due regioni²⁰». Così Mortati smentiva la tesi che aveva sposato anche Terracini. E continuava: «Basterebbe questa sola eventualità a giustificare la menzione della base regionale del Senato. Ma, in via più generale, è da ribadire che si tratta di un principio direttivo suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni che, ripeto, oggi sarebbe opportuno non discutere o rinviare. È un'affermazione di principio, è una direttiva che, essendo [...] suscettibile di applicazioni varie, sia in questa sede, sia nella sede legislativa futura, ha una ragion d'essere [...] nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

In quest'ultima dichiarazione vi è un riferimento che potrebbe offrire un appiglio, che confuterò puntualmente a breve, per le obiezioni che la dottrina contemporanea ha sollevato ad un premio di maggioranza nazionale per il Senato.

Mortati concludeva, proprio ciò contro cui Bozzi ammoniva (*supra*), che: «Dalla funzione direttiva da attribuire all'inciso del primo comma, si argomenta la necessità di una votazione preventiva del medesimo, pure ammettendo quanto ha detto il Presidente, che questa votazione preliminare non impegna ad adottare questa o quella singola applicazione del principio, ma impegna a mantenerlo fermo con quelle modalità, con quei limiti, che si vedranno di volta in volta».

Tornando nuovamente alla seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947: Terracini ribadì che restasse chiaro che: «anche votando adesso il primo comma, ciò non potrà poi essere impugnato successivamente se, per ipotesi, respingendo il numero fisso per ogni regione, si venisse con ciò, in fondo, a svuotare l'articolo 55 del solo elemento concreto che giustificerebbe la prima affermazione regionale. Ha ragione l'onorevole Lussu quando dice che resta sempre salva la votazione sull'articolo 56, che reca un inciso, sul quale non ci siamo ancora pronunziati, secondo cui per essere eleggibili, bisogna essere nati o domiciliati nella regione. Ma suppongo che, anche se l'Assemblea accettasse questa formulazione, essa sarebbe insufficiente a dare carattere regionale al Senato. Se fosse sufficiente, comunque, e se ne accontentassero coloro che difendono il carattere regionale delle elezioni del Senato, questa formula resterebbe in piedi in relazione solo alla determinazione dell'articolo 56 e non per la determinazione dell'articolo 55, cioè in funzione di un requisito di eleggibilità, e non in relazione al sistema e al metodo della elezione del Senato²¹. [...] Resti, dunque, chiaro che se si vota un numero fisso o un numero minimo di senatori per ogni regione, con ciò si afferma il carattere regionale del Senato. Ma, onorevoli colleghi, bisognerà poi accettare la con-

²⁰ D'accordo con questa interpretazione della «base regionale» in connessione con il collegio uninominale, si espressero, nella seduta del 7 ottobre 1947, Perassi e Nitti (*supra*), e di nuovo Nitti nella stessa seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947.

²¹ Altri costituenti (tra cui Mortati, Perassi e Lussu) esposero tesi diverse da questa.

seguenza che i senatori non saranno tutti eletti dallo stesso numero di elettori, o meglio, non ci sarà un quoziente unico per tutti i membri del Senato».

Un'altra preziosa prova del significato che «base regionale» non aveva assolutamente nelle intenzioni di quelli che la votarono, fu una proposta di Vito Reale. Prese la parola: «Io vorrei – ad eliminare ogni equivoco – proporre un emendamento a questo comma. [...] Questo per avere un voto chiaro e non equivoco. Io propongo che al comma sia sostituita questa formula “Il Senato è eletto nell’ambito delle regioni”».

Così rispose Terracini: «Mi pare che la soluzione possa essere trovata in questo senso che, se è respinta la formulazione dell’onorevole Mortati, allora subentra la formulazione dell’onorevole Reale Vito».

Metto in evidenza tale risposta, giacché da essa appare chiaro che in Assemblea venne approvata la locuzione «a base regionale» in alternativa a «nell’ambito delle regioni»²². Quindi sono infondate anche testualmente, le obiezioni della dottrina al premio di maggioranza e comunque a correttivi sul piano nazionale anche al Senato, motivate perché *gli effetti delle elezioni devono svolgersi ed esaurirsi entro i confini regionali*.

4. Alcune considerazioni in margine

Come abbiamo potuto appurare, dall’esame del dibattito in Assemblea, erano aliene al Costituente le preclusioni che sono state affacciate da molta dottrina ad un premio di maggioranza ed a sbarramenti a livello nazionale, desumendole dalla locuzione «base regionale». Erano aliene perché, ripeto tesi pacifiche, il Costituente non si era posta, salvo qualche parziale splendida eccezione²³, la questione della funzionalità del Parlamento – come la si intende nella contemporaneità – sia nel rapporto fiduciario, che nella capacità di normazione. Non si era accettata la possibilità di introdurre correttivi al sistema proporzionale puro. Eppure, questa esigenza era stata sporadicamente messa in risalto:

- 1) Paolo Rossi, nella seduta del 13 settembre 1946 della II Sottocommissione, dichiarandosi favorevole al sistema proporzionale, indicò la necessità di adottare «una proporzionale il più possibile perfetta; ed uno dei modi in cui la proporzionale può essere perfezionata è quella del premio al partito che ha riportato il maggior numero di voti. Potrebbe darsi che un giorno apparisse utile l’applicazione di questo correttivo. Ma se nella Costituzione venisse affermato il principio della proporzionale, l’applicazione del correttivo anzidetto potrebbe essere intesa come una questione di costituzionalità e per questo essere impedita»;

²² Ciò è facile evincere anche dalle successive dichiarazioni di voto.

²³ Per cui rinvio ai miei: «Art. 94 Cost. Una modesta proposta»; «Proporzionale corretto e bipolarismo»; «Razionalizzare il parlamentarismo», tutti sul forum dei *Quaderni Costituzionali*.

2) Mannironi, nella seduta dell'8 novembre 1946 della II Sottocommissione, si dichiarò favorevole a che l'indicazione del sistema elettorale fosse inserito nella Carta costituzionale, con l'intesa che fosse «quello dello scrutinio di lista con rappresentanza delle minoranze, senza escludere qualsiasi applicazione del sistema stesso, compresa quella che assegna un premio di maggioranza e consente la formazione di un governo di maggioranza anziché di coalizione».

In definitiva, stabilita la completa parità di funzioni, e guardando prevalentemente alla rappresentatività, il Costituente aveva pensato solo a differenziare il sistema elettorale del Senato da quello per la Camera²⁴:

- 1) con l'introduzione del collegio uninominale maggioritario (salvo *riconvertirlo* al proporzionale, prevedendo una inverosimile soglia di voti da raggiungere nel collegio, in sede di stesura della legge elettorale²⁵);
- 2) con la riduzione della metà dei membri rispetto a quelli della Camera (adottando una cifra più che doppia di popolazione, in rapporto al singolo membro);
- 3) con la differente durata del mandato, e con figure residuali quali i senatori a vita.

Vi è una ulteriore prova a favore della mia interpretazione: il primo comma dell'articolo 56 del Progetto di Costituzione²⁶, primo inciso, ancorava decisamente l'eleggibilità al Senato, all'essere nati o domiciliati nella regione ove ci si fosse candidati. Sui motivi per cui la stessa Commissione per la Costituzione decise di ritirarlo, basta riferirsi alle dichiarazioni del Presidente Ruini, nella seduta pomeridiana del 9 ottobre 1947: «Il Comitato ha tenuto presente che vi sono dei casi i quali dimostrano che la nascita o il domicilio nella regione non assicurano il nesso di appartenenza diretta ed efficiente alla regione stessa. Vi può essere un cittadino, figlio di un impiegato, il quale sia nato per combinazione in una regione, ma non vi abbia più rimesso piede: questi potrebbe essere candidato. Viceversa vi possono essere altri, di genitori e di gente *ab antiquo* d'una regione che sono nati fuori ed hanno domicilio altrove (un decisivo peso ha il domicilio legale), ma han conservato i vincoli più stretti, vi sono stati eletti deputati (l'amico Tupini ha citato il suo caso), e non potrebbero esservi nominati senatori. Tutto sommato, il Comitato ha ritenuto a maggioranza che si debba togliere questa condizione, in quanto non raggiunge l'effetto voluto di imprimere un carattere di sicura regionalità».

²⁴ Per la Camera venne stabilito il sistema proporzionale con l'approvazione dell'ordine del giorno Giolitti nella seduta dell'Assemblea del 23 settembre 1947.

²⁵ Violando così il valore, di vincolo a sé stessa e di indirizzo al Governo, dell'ordine del giorno Nitti. La legge prevedeva infatti che risultassero eletti quei candidati che, nel rispettivo collegio, avessero ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti. I senatori eletti con tale maggioranza sono stati soltanto 15 nel 1948, 6 nel 1953, 5 nel 1958, 3 nel 1963, 2 nel 1968, 2 nel 1972, 2 nel 1976, 1 nel 1979, 1 nel 1983, 1 nel 1987, 2 nel 1992.

²⁶ Bisogna ripetere che l'art. 56 del Progetto, sotto le vesti delle particolari specificazioni previste per l'elettorato passivo dei candidati al Senato, riproponeva la questione della rappresentanza organica.

Questa dichiarazione smentisce le considerazioni di Terracini (seduta anti-meridiana dell'8 ottobre 1947, *supra*), sulla non riferibilità delle condizioni poste all'elettorato passivo alla «base regionale» di cui all'art. 55 (*alias* 57), e rimane come una spia che il disegno di Costituzione, e poi la Costituzione approvata, prevede la regionale» come una clausola generale riempita di contenuti da altre norme da approvarsi e/o poi effettivamente approvate. In effetti le altre norme vigenti si devono rintracciare solo ed esclusivamente nella correzione del numero minimo di senatori per regione (oggi sette, ex art. 57,3).

Ma, anche se non formalizzato in Costituzione, questo vincolo regionale alla elettorato passivo fu comunque sanzionato. Infatti l'art. 8, primo comma, della legge elettorale per il Senato (l. n. 29/1948), disciplinò lo stesso che: «La candidatura è accettata in una sola regione e in non più di tre collegi»²⁷. Tale comma venne approvato anche senza che la richiamata limitazione dell'elettorato passivo fosse stata inserita in Costituzione.

A suffragare definitivamente questa prova soccorre il Martines²⁸ che, interpretando l'art. 57, diceva che il legame tra regione e Senato andasse fatto a livello di elettorato passivo: «In altri termini, dovrebbero essere gli eletti, in quanto espressione della comunità regionale, ad assicurare il collegamento di cui si è detto. Questo modo di intendere l'elezione del Senato "a base regionale" ha il pregio di non essere in contrasto con alcuna norma costituzionale ed, anzi, di dare piena attuazione al 1° comma dell'art. 57 in esame, né può trovare ostacolo in una pretesa coincidenza tra elettorato attivo ed elettorato passivo».

5. «Base regionale» e collegio uninominale

Vorrei ora concentrare l'attenzione su argomentazioni che furono sviluppate in Assemblea Costituente all'inizio del 1948, quindi a Costituzione ormai vigente, in sede di approvazione della legge elettorale per il Senato della Repubblica. Si trattò del primo vero e proprio banco di prova della «base regionale» come concetto astratto, «principio direttivo» per il futuro legislatore, secondo le *non pacifiche* enunciazioni di Mortati (*infra*). Bisogna infatti tenere presente che l'Assemblea Costituente agiva in quelle settimane con i poteri del legislatore ordinario ed in più con i limiti derivanti dagli ordini del giorno che aveva approvato quando sedeva con potere costituente.

²⁷ Leggendo la relazione Scelba all'originario disegno di legge governativo (n. 61), presentato l'11 dicembre 1947, ci si accorge che, in alcuni passi, si fa riferimento agli articoli del Progetto (artt. 55 e 56) e non a quelli del testo definitivo di Costituzione (artt. 57 e 58, già approvati nell'ottobre 1947). Non altrimenti può spiegarsi la seguente frase: «Dalla norma che consente l'eleggibilità soltanto nella regione in cui si è iscritto come elettore discende la conseguenza che nessuno può presentare la propria candidatura a senatore in più di una regione». Tra l'altro, era stata prevista dal Governo la possibilità di candidatura, più restrittivamente, per un solo collegio della regione (art. 9, primo comma).

²⁸ T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di Giuseppe Branca), Zanichelli editore e Società editrice del Foro italiano, Bologna, 1984.

Le considerazioni che seguono vertono ancora sulla possibilità di far convivere collegio uninominale (che l'Assemblea si era imposto con un ordine del giorno) e «base regionale» (statuita in Costituzione); e possono ulteriormente comprovare quanto siano fuori strada le attuali interpretazioni contro il premio di maggioranza nazionale al Senato.

Ci si confrontava tra posizioni favorevoli ad associare scrutinio proporzionale e collegio uninominale (tesi di minoranza²⁹ nella commissione incaricata della stesura della nuova legge elettorale) e posizioni fedeli all'abbinamento tra collegio uninominale e scrutinio maggioritario (tesi di maggioranza in commissione). E le opposte argomentazioni toccavano anche il significato della locuzione «base regionale», tentando di piegarlo, rispettivamente, in senso di incompatibilità ovvero compatibilità con il collegio uninominale. Anche se, quindi, erano in parte *tendenziose, può essere utile farne cenno*.

6. Gli uninominalisti maggioritari

Gullo³⁰ sostenne che: «L'articolo 57 della Costituzione [...] spiega quale significato debba darsi alla espressione "base regionale". Esso infatti dispone che nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sei, pur ponendosi, come premessa, che a ciascuna regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti. Il criterio della base regionale trova ancora applicazione nel fatto che la frazione di abitanti superiore a centomila, valida per l'elezione di un altro senatore, deve essere calcolata con riferimento alla complessiva popolazione di ogni regione. Altro elemento ancora, che è collegato alla base regionale, è il fatto che non può esistere collegio elettorale, il quale comprenda comuni che non siano della stessa regione».

Quindi, la posizione di autorevoli comunisti, su quest'ultimo contenuto di «base regionale», era cambiata rispetto alle iniziali tesi espresse da Terracini (seduta del 7 ottobre 1947).

Nella seduta pomeridiana del 20 gennaio 1948, Rubilli argomentò: «Senza dubbio come debbo riconoscere che si è deliberato il collegio uninominale, devo riconoscere altresì che si è affermata la base regionale. Ma in che senso deve ciò intendersi? Nel senso che rimanga distrutta la deliberazione del collegio uninominale? Non mi parrebbe: non può intendersi in questo senso. La regione entrerà in tutte le disposizioni di legge, che dovremo tener presenti, fin dove il concetto di regione è compatibile col concetto del collegio uninominale. Ma si capisce benis-

²⁹ Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 24 gennaio fu approvata la preclusione all'esame della proposta della minoranza (divenuta poi, *in extremis*, maggioranza con la convergenza dei comunisti sulle posizioni democristiane); quindi si procedette, nei giorni successivi, ad approvare con modificazioni il testo proposto dal Governo.

³⁰ Nella relazione di maggioranza, del 18 gennaio 1948, della Commissione speciale per la legge elettorale del Senato, alla Costituente (Atto n. 61-A).

simo che l'aver deliberato prima che l'elezione deve essere a collegio uninominale e l'aver detto poi che deve essere a base regionale non significa che questa seconda affermazione debba eliminare la prima. [...] E la relazione di maggioranza ha appunto spiegato bene questo concetto ed ha indicato non uno, ma parecchi casi, in cui ricorre e trova applicazione il concetto della elezione a base regionale. Non si tratta solamente di stabilire se un comune nelle tabelle possa uscire o meno dalla propria regione, come dice la relazione di minoranza, che vedrebbe così ridotto il concetto della base regionale, in concorso col collegio uninominale, in troppo angusti limiti».

Si assiste ad un vero e proprio ribaltamento delle posizioni, mentre i comunisti accedono al secondo contenuto di «base regionale»³¹ (quello appunto che vieta la creazione di collegi/circoscrizione elettorali transregionali), i democristiani, nella relazione di minoranza e nelle dichiarazioni in Aula (*infra*), abbandonano tale secondo contenuto perché ritenuto troppo limitante rispetto a diversi altri contenuti inespressi, potenzialmente ricavabili supponendo una valenza astratta del concetto di «base regionale».

Nella seduta del 21 gennaio 1948, Russo Perez, riportando alcuni passaggi dei lavori della commissione per lo studio della legge elettorale del Senato, così commentava: «Credo, dunque, che l'onorevole Lami Starnuti, o un altro della Commissione, disse questo: “Quando voi vi ponete di fronte all'articolo 57 della Costituzione, nel quale si dice che il Senato deve essere eletto a base regionale, non dovete intendere la regione nel senso territoriale, dovete intenderla in senso organico”. Ci cominciamo ad avvicinare alle cortine fumogene, come avviene per tutte quelle argomentazioni che ho trovato nel progetto di minoranza. Tra l'altro, io non ho ben capito che cosa significhi “base organica”: quel tale agganciamento agli altri candidati delle altre circoscrizioni significa base organica?»³² La risposta fu a noi molto facile, perché abbiamo detto: quando, per esempio, si stabilisce (e si dovrebbe tornare a questa norma) che il candidato debba essere elettore iscritto nelle liste della regione, è rispettato organicamente il concetto della regione; quando, per esempio, noi stabiliamo che qualunque regione, anche se la sua popolazione, calcolando un senatore per ogni 200.000 abitanti, non lo consenta debba avere sempre sei senatori, noi abbiamo rispettato la base organica. Quindi, allorché noi affermiamo che, con il nostro sistema, i due principi sono entrambi rispettati, noi diciamo una cosa esatta. Dovrebbero ora dimostrarmi, i sostenitori del progetto di minoranza, che essi, scegliendo il principio dell'agganciamento alle altre circoscrizioni, rispettano nel contempo il principio del collegio uninominale. Questo essi non potranno mai dimostrarlo, perché altrimenti, come ha detto poc'anzi l'onorevole Nitti, avremmo che un triangolo è uguale ad un angolo. Noi avremmo, infatti, un sistema di lista, un sistema nettamente, inequivocabilmente proporzionale».

³¹ Per l'elenco analitico dei contenuti di «base regionale», rinvio al paragrafo *Conclusioni sul premio (infra)*.

³² Proprio attraverso quel collegamento, il collegio uninominale venne proporzionalizzato.

Nella stessa seduta del 21 gennaio 1948, La Rocca, fu un po' più netto e, riferendosi alla proposta della minoranza, disse: «Con la tesi speciosa di dover collegare il Senato con l'ordinamento regionale, si tende a seppellire il concetto del sistema uninominale. Ma la "base regionale" fissata nel testo costituzionale è stata ampiamente interpretata dall'Assemblea; ed è stata interpretata nel senso che base regionale non può significare altro se non orbita circoscrizionale, territoriale, nel senso che si debba dare alla votazione per il Senato una espressione regionale, territoriale, e non altro. Questa interpretazione mi pare sia stata sostenuta dagli onorevoli Perassi e Lussu, che vollero chiamare il Senato "Camera delle regioni", cioè quella che esprime gli interessi della regione, tanto che si volevano escludere dalla Camera dei senatori, membri che non appartenessero alla regione, che non avessero le loro radici nella regione. Dunque, base regionale è base territoriale. Base regionale significa un'espressione di interessi, che non può avere alcuna ripercussione sul fatto e sul modo di formazione del Senato e sul sistema elettorale da elaborare. E giocando su questo collegamento tra base regionale e Senato, e dicendo che questo è un inciso del testo costituzionale, che deve prevalere su tutto, si cerca di ridurre a nulla, praticamente, la volontà dell'Assemblea, espressa con l'approvazione dell'ordine del giorno Nitti, che pone il sistema uninominale come base per le elezioni del Senato».

7. *Gli uninominalisti proporzionali*

Mortati³³ tentò di argomentare la necessità dei correttivi al sistema uninominale proposto dalla maggioranza della Commissione, legittimandoli con una interpretazione della locuzione «base regionale» in parziale contraddizione con alcuni aspetti delle sue tesi espresse nella seduta del 7 ottobre ed in quella antimeridiana dell'8 ottobre 1947 (*supra*), nonché, e soprattutto, in totale contraddizione con motivazioni e ragionamenti espressi dagli altri gruppi politici che approvarono quella locuzione.

Come abbiamo visto, nella seduta del 7 ottobre 1947, aveva dichiarato che «Base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale e 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. [...] 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

³³ Nella relazione di minoranza, del 18 gennaio 1948, della Commissione speciale per la legge elettorale del Senato, alla Costituente (Atto n. 61-A).

imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale». Poi, nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, aveva ripetuto che la «base regionale» potesse servire, tra le altre applicazioni, per dare fondamento alle «circoscrizioni» regionali. Addirittura, si era spinto a dichiarare: «Non è esatto ritenere che senza una espressa formulazione nella Costituzione della base regionale, per lo meno della circoscrizione regionale, sia pacifico che i nuovi collegi uninominali saranno contenuti nell'ambito di una stessa regione, perché nulla toglierebbe al futuro legislatore di fare collegi che comprendano elettori di due regioni. Basterebbe questa sola eventualità a giustificare la menzione della base regionale del Senato».

A distanza di circa tre mesi, invece, ricordava che, in occasione della discussione del primo comma dell'art. 57 (nella seduta del 7 ottobre 1947), «si sostenne da alcuni che l'adozione precedentemente avvenuta dell'ordine del giorno Nitti importasse l'assoluta impossibilità di attribuire alla regione, come tale, una qualsiasi funzionalità nel procedimento di formazione della seconda Camera, e che pertanto l'eventuale inserzione dell'inciso relativo alla base regionale nessun altro significato avrebbe potuto assumere se non quello di impedire la composizione di collegi elettorali con comuni appartenenti a regioni diverse»³⁴.

Noncurante della cattiva azione che avrebbe commesso mistificando quali fossero state le reali posizioni dottrinarie e politiche di DC, PCI e liberali in quei giorni dell'ottobre 1947, Mortati proseguiva: «Ma questa opinione venne confutata da altri, i quali, mentre da un lato fecero osservare che, così interpretata, la detta espressione veniva ad essere svuotata di contenuto concreto (in quanto l'effetto che si voleva farne derivare doveva ritenersi acquisito nella nostra legislazione elettorale, la quale fin dalla legge 5 maggio 1891, n. 210, impose l'appartenenza alla stessa provincia dei comuni componenti ogni collegio uninominale, ed a tale norma si sono uniformati anche i collegi regionali, o subregionali, per la formazione della futura Camera dei deputati [...]); da un altro lato, misero in rilievo l'orientamento, costantemente affermato sia nella Commissione dei Settantacinque, sia nell'Assemblea, dalla maggioranza favorevole all'istituzione dell'ente regione, secondo cui la rilevanza costituzionale attribuita a tale ente, doveva trovare un'esplicazione anche attraverso uno specifico suo collegamento con uno dei due rami del Parlamento. Si pose altresì in apposito e chiaro risalto che accogliere la proposta del riferimento alla "base regionale" non si palesava affatto incompatibile con il metodo elettorale uninominalistico, esistendo numerosi congegni tecnici capaci di adeguare questo a quella³⁵. Che all'espressione "base regionale" la maggioranza dell'Assemblea abbia inteso dare un significato diverso da quello di puro e semplice "ambito" o "circoscrizione elettorale" [...], risulta dalla votazione per appello nominale seguita nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre, indetta appunto per scegliere

³⁴ Relazione di minoranza cit. (Atto n. 61-A).

³⁵ *Supra*, lo stesso Mortati.

fra l'una formula e le altre, che si concluse con l'approvazione della prima con 284 voti contro 86³⁶, e che ebbe perciò anche il significato di escludere ogni incompatibilità con il precedente accoglimento del collegio uninominale».

Contrariamente a quanto sostenuto da Mortati, bisogna rilevare che:

a) non fu mai posta formalmente la questione, e quindi la votazione, sull'alternativa tra «circoscrizione regionale» e «base regionale». Fugaci ed imprecisi cenni (es.: Ruini³⁷ e Perassi³⁸, quest'ultimo, tra l'altro, partendo dalla loro distinzione finiva per sostenere tesi opposte a quelle di Mortati), misero in evidenza semplicemente la difficoltà di spiegare, con l'istituto della «circoscrizione», i contenuti che si associavano alla «base regionale» (rispettivamente, l'elezione diretta da parte dei consigli regionali, ed il divieto di costituzione di collegi/circoscrizioni con la commistione del territorio di più regioni). Per di più, sono assai numerosi gli esempi di costituenti che non si posero affatto il dubbio su tale distinzione, che anzi attribuirono equivalente significato alle due locuzioni³⁹;

b) furono numerosi i richiami, per definire «base regionale», proprio al significato generico di più ampia «circoscrizione elettorale» (es.: Nitti⁴⁰, Perassi⁴¹,

³⁶ Dallo stenografico di quella seduta risulta che i voti a favore furono 294.

³⁷ «Il Comitato nota che mettendo “circoscrizioni regionali” si legherebbero un po' troppo le mani, perché le circoscrizioni dovrebbero essere dell'intera regione; mentre il problema da decidere qui è sostanzialmente un altro, e si concreta se vi debba essere o no una rappresentanza diretta dell'ente regione» (seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, *supra*).

³⁸ «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. [“A base regionale”] 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» (seduta del 7 ottobre 1947, *supra*).

³⁹ Ad esempio: Carboni Angelo, Di Giovanni, Carpano Maglioli, Laconi, Russo Perez, Nobili Tito Oro, Lami Starnuti, Binni, Morini, Rossi Paolo, Treves, Longhena, Bennani, Canevari, Bocconi, Caporali, Villani, Zanardi, Momigliano, Filippini, solo per citare la seduta pomeridiana del 24 settembre 1947.

⁴⁰ Seduta del 7 ottobre 1947.

⁴¹ *Ibidem*.

Bozzi⁴², La Rocca⁴³ e, sorprendentemente, lo stesso Mortati⁴⁴), a cui vennero ricondotti sia il divieto di costituzione di collegi/circoscrizioni con la commistione del territorio di più regioni, sia la correzione del numero dei senatori spettanti ad ogni regione, sia la regionalità dei candidati, sia lo scrutinio regionale;

c) non fu fatto mai espresso riferimento a tale distinzione, per stabilire l'ordine di votazione degli emendamenti/ordini del giorno; al contrario, vi sono prove inconfutabili (da un emendamento e dal conseguente ordine di votazione scelto⁴⁵; da un altro emendamento e dalla risposta data dal Presidente della Commissione dei settantacinque⁴⁶) che a «base regionale» si desse un significato precettivo reale addirittura più modesto di quel generico ampio ambito elettorale (ritenuto insufficiente nel gennaio 1948 da Mortati, ma a cui egli si era aggrappato pur di fare sì che la «base regionale» fosse approvata⁴⁷), ossia soltanto la correzione del numero di senatori spettanti ad ogni regione.

Il Mortati, nell'intento encomiabile di uniformare il più possibile i sistemi elettorali delle due Camere, distorceva il significato di «base regionale», perché sottaceva proprio gli elementi che furono determinanti per la sua approvazione; negava infatti recisamente che «base regionale» avesse potuto intendersi come «ambito» o «circoscrizione elettorale». Tale significato, infatti, «non avrebbe avuto nessun senso, ove si fosse voluto accogliere il sistema uninominale puro e semplice, poiché in questo non può sussistere altra circoscrizione se non quella formata dai singoli collegi, ciascuno dei quali forma un'unità assolutamente autonoma ed a sé stante»⁴⁸. Ed infatti l'approvazione della locuzione «base regionale» (nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947) «ebbe perciò anche il significato

⁴² «L'espressione "a base regionale" [...] è una espressione vaga e incerta. Può significare due cose: può significare che si assume la regione come una circoscrizione elettorale; può significare che le regioni, come enti di diritto pubblico, concorrono alla formazione del Senato. [...] Quest'ultimo concetto è venuto meno. Come possiamo affermare senz'altro, aprioristicamente che il Senato è eletto a base regionale, se non sapremo se vi sarà un numero fisso di senatori attribuito alla regione, indipendentemente dal rapporto di un senatore ogni 200 mila od ogni 250 mila abitanti? Come potremo votare preventivamente questo concetto se non sapremo il contenuto di queste parole "a base regionale"? Può essere che quando avremo determinato il modo di formazione e di elezione del Senato e dei senatori, vi sarà una base regionale ed allora metteremo questo primo comma come un proemio» (seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, *supra*).

⁴³ «Ma la "base regionale" fissata nel testo costituzionale è stata ampiamente interpretata dall'Assemblea [...] nel senso che base regionale non può significare altro se non orbita circoscrizionale, territoriale, nel senso che si debba dare alla votazione per il Senato una espressione regionale, territoriale, e non altro. Questa interpretazione mi pare sia stata sostenuta dagli onorevoli Perassi e Lussu, che vollero chiamare il Senato "Camera delle regioni", cioè quella che esprime gli interessi della regione, tanto che si volevano escludere dalla Camera dei senatori, membri che non appartenessero alla regione, che non avessero le loro radici nella regione. Dunque, base regionale è base territoriale. Base regionale significa un'espressione di interessi, che non può avere alcuna ripercussione sul fatto e sul modo di formazione del Senato e sul sistema elettorale da elaborare» (seduta del 21 gennaio 1948, *supra*).

⁴⁴ «Si potrebbe infatti 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» (seduta del 7 ottobre 1947, *supra*).

di escludere ogni incompatibilità con il precedente accoglimento del collegio uninominale».

Con un percorso logico abbastanza contorto, che per di più tradiva (seppure parzialmente) le argomentazioni sostenute solo tre mesi prima, veniva:

- 1) dapprima, affermata la impossibilità che «base regionale» significasse circoscrizione elettorale regionale, per via della sostenuta patente incompatibilità con il collegio uninominale;
- 2) successivamente, affermata quindi la valenza di concetto direttivo astratto della «base regionale», veniva, proprio mercé questa, posto nel nulla proprio il collegio uninominale.

Inoltre il costituzionalista giocava a non essersi accorto dell'uso atecnico (ed impreciso dal punto di vista del diritto elettorale) del termine «circoscrizione» che si era fatto in Assemblea (anche da lui stesso); fingeva di non aver capito che molti settori dell'Assemblea non erano consapevoli del significato tecnico del termine e perciò non si erano posti il problema di ricercare una locuzione diversa da «circoscrizione», che comunque consideravano equivalente a «base». Quindi, il costituzionalista (qui, sempre più in veste di politico) democristiano, usava una interpretazione distorta della «base regionale» per contrastare lo scrutinio maggioritario applicato al collegio uninominale. Ma era ben altra l'interpretazione originaria, la sola effettiva ragione della «base regionale» (*supra*); e Mortati, non potendola tacere nella sua relazione, la cita, però declassandola ad un'appendice di contorno.

Così infatti proseguiva: «La volontà dell'Assemblea nel senso ora detto venne confermata, ed anzi ricevette una assai notevole accentuazione e specificazione con la successiva votazione, con cui fu approvata l'attribuzione di un numero minimo di sei senatori per ogni regione, e così meglio determinata la funzione attribuita a questa di nucleo territoriale basilare del Senato. Sembra potersi argomentare senza esitazione da quanto esposto che ogni sistema elettorale, il quale prescindesse dal considerare l'esigenza del vincolo organico fra regione e

⁴⁵ Proposta Vito Reale: «Io vorrei – ad eliminare ogni equivoco – proporre un emendamento a questo comma. [...] Questo per avere un voto chiaro e non equivoco. Io propongo che al comma sia sostituita questa formula “Il Senato è eletto nell’ambito delle regioni”». E la risposta del Presidente Terracini: «Mi pare che la soluzione possa essere trovata in questo senso che, se è respinta la formulazione dell’onorevole Mortati, allora subentra la formulazione dell’onorevole Reale Vito» (seduta anti-meridiana dell’8 ottobre 1947, *supra*).

⁴⁶ Emendamento Russo Perez: «A base territoriale, attribuendo a ciascuna regione [oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti...]» (seduta del 24 settembre 1947). E la risposta del Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini: «L’onorevole Russo Perez propone di dire “a base territoriale, attribuendo a ciascuna regione”. Evidentemente l’emendamento ha un valore *più che altro formale, letterario e non è il caso di insistervi*» (seduta pomeridiana del 25 settembre 1947, *supra*).

⁴⁷ *Infra*.

⁴⁸ Relazione di minoranza cit. (Atto n. 61-A).

Senato e si astenesse dal soddisfarla in una forma qualsiasi, riuscirebbe sostanzialmente incostituzionale»⁴⁹.

Dopo quest'ultima frase, che, anche da sola, può benissimo prestarsi a confermare l'assenza di preclusione ad un premio di maggioranza nazionale anche al Senato (sottolineo le parole «in una forma qualsiasi»⁵⁰), Mortati torna ad usare la sua scienza a scopi di militanza partigiana (ancorché, da me, *condivisi*): «A nulla varrebbe, per ovviare alle conseguenze prospettate [incostituzionalità], eccepire il vincolo determinatosi con l'accettazione dell'ordine del giorno Nitti, perché, anche ammesso in ipotesi che un qualche contrasto con questo si ponesse, esso dovrebbe essere tollerato in virtù dell'ovvia esigenza che porta a conformare al testo costituzionale le altre manifestazioni di volontà dell'Assemblea, e non viceversa, quello a queste».

Esprese successivamente, nella seduta pomeridiana del 24 gennaio 1948, l'intenzione democristiana, ancora attraverso la proposta di minoranza in seno alla commissione speciale per la legge elettorale del Senato, di «attenuare l'importanza delle sperequazioni fra i vari collegi; perché è evidente che, se ai singoli collegi elettorali non si dà quella autonomia costituzionale, che verrebbero a rivestire, quando si affermasse il principio uninominalistico puro, allora la loro entità demografica perde di importanza, perché essa si guarda nel quadro delle regioni e non dei collegi singolarmente presi, e si rende possibile procedere a quel rimaneggiamento della loro composizione che consente di dar loro quella organicità, attraverso la quale il collegio uninominale può riuscire a funzionare bene. Infine, ci proponevamo lo scopo di creare dei vincoli intercollegiali nell'ambito della regione, sufficienti a dare significato concreto al principio della base regionale».

Mortati rispose quindi affermativamente alla domanda posta da Russo Perez nella seduta del 21 gennaio 1948 («Quel tale agganciamento agli altri candidati delle altre circoscrizioni significa base organica?»)⁵¹. Fu questo collegamento tra collegi uninominali un primo esempio di un contenuto introdotto dalla legislazione ordinaria, seguendo la direttrice indicata dal concetto astratto «base regionale» (secondo l'interpretazione democristiana che non venne condivisa dal Costituente nell'autunno 1947).

Constatato ciò, non vengono certo meno le osservazioni, che si faranno a breve, sulla impossibilità di trarre, oggi, da questo concetto astratto un limite per una legge ordinaria che introduca un premio di maggioranza nazionale.

In fin dei conti, la DC, dopo il definitivo naufragio della rappresentanza organica nella seconda Camera, aveva valorizzato un argomento, a dir poco, formidabile per disinnescare gli effetti del connubio tra liberali e comunisti sull'uni-

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Mortati aveva precedentemente usato lo stesso concetto: «con quelle modalità, con quei limiti, che si vedranno di volta in volta» (seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947, *supra*).

⁵¹ *Supra*.

nominale (sancito con l'ordine del giorno Nitti), cioè il rispetto della «base regionale». Ma questo risultato si era ottenuto con una strategia in due tempi, corretta come strategia politica, un po' meno per l'edificazione – secondo scienza e coscienza – di un sistema costituzionale:

- 1) quando la «base regionale», nella seduta del 7 ottobre 1947, era seriamente minacciata (al punto che lo stesso Presidente Terracini⁵², e molti insieme a lui, ritenevano che la discussione ed il voto sul primo comma dell'art. 55 del Progetto fossero chiaramente preclusi per via del rigetto dell'ordine del giorno Perassi e soprattutto dell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti), Mortati diede l'interpretazione più volte illustrata⁵³, e che deve ritenersi l'interpretazione autentica della voluntas legis, con tutte le conseguenze concrete ed attuali portate dalla teoria giuridica dell'interpretazione sulla piena costituzionalità anche di un premio di maggioranza nazionale (e di connessi sbarramenti) al Senato della Repubblica;
- 2) quando invece si trattava di approvare la legge elettorale, e quindi convivevano, sia l'ordine del giorno Nitti, sia il testo dell'art. 57 come venne approvato definitivamente (quindi con il risultato acquisito della «base regionale» sanzionata letteralmente nel testo costituzionale), Mortati modificò un poco i suoi argomenti, portando anche i comunisti ad aderire, in via di fatto (con legge ordinaria), all'interpretazione della «base regionale» come concetto generale di indirizzo, dante copertura costituzionale a future norme che prevedessero una maggiore partecipazione della comunità regionale nella elezione della seconda Camera. Ripeto che questa seconda interpretazione, seguita in via di fatto, non può ritenersi quella autentica.

8. Conclusioni sul premio

Abbiamo potuto appurare senza ombra di dubbio:

- 1) come fosse ritenuto chiaro a tutti il nesso tra «base regionale» e numero minimo di senatori assegnato ad ogni regione, cioè, cosa che il Presidente Terracini ripeté fino alla nausea⁵⁴, che l'approvazione della «base regionale» avrebbe comportato che ogni senatore si sarebbe riferito ad un numero diverso di elettori. I costituenti furono concordi («sia difensori della formula, sia oppugnatori»⁵⁵) nel sostanziare «base regionale» con questo primo elemento. E

⁵² Anche se Terracini arrivava a questa conclusione per via della incongruenza tra collegio uninominale (classicamente inteso) ed il differente rapporto tra senatori ed elettori portato dalla «base regionale» proposta dai primi due commi dell'art. 55 del Progetto (*supra*).

⁵³ «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» (seduta del 7 ottobre 1947, *supra*).

⁵⁴ Nella seduta del 7 ottobre, in quelle antimeridiana e pomeridiana dell'8 ottobre 1947.

⁵⁵ Terracini, seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947.

quindi sono infondate le obiezioni ad un premio di maggioranza nazionale al Senato, sotto il profilo della differenziazione dei quozienti tra eletti direttamente dalle circoscrizioni ed eletti attraverso il premio (sempre pescando nelle liste circoscrizionali);

- 2) come fosse assai affermato, anche da parte democristiana, che «base regionale» servisse a delimitare il territorio delle possibili circoscrizioni/collegi entro le singole regioni (ripeto che Mortati disse nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947: «Perché nulla toglierebbe al futuro legislatore di fare collegi che comprendano elettori di due regioni. Basterebbe questa sola eventualità a giustificare la menzione della base regionale del Senato»). I costituenti però non furono concordi, tra quelli che votarono a favore della «base regionale», nel sostanziarla anche nel divieto di costituzione di collegi/circoscrizioni con la commistione del territorio di più regioni. Infatti diversi autorevoli comunisti (si veda, segnatamente, Terracini) lo ritennero nelle cose, cioè ritennero che tale risultato fosse pacifico, di per sé stesso, già con la sola approvazione del collegio uninominale. Ciononostante questo secondo significato appare assai ragionevole, secondo una interpretazione sistematica;
- 3) come, sempre da parte democristiana (autorevolmente Mortati ma non solo lui), si tendesse ad affiancare alle due valenze concretate di «base regionale», anche una terza valenza, cioè quella di concetto direttivo astratto. Riprendo le definizioni della «base regionale» fatte da Mortati nelle sedute del 7 ottobre e dell'8 ottobre (ant.) 1947: «valore di una direttiva suscettibile di molteplici applicazioni»; «principio direttivo suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni»; «affermazione di principio»; «direttiva [...] suscettibile di applicazioni varie».

Risulta dai lavori preparatori della Costituzione che vi fu l'accordo solo su di uno specifico contenuto di «base regionale»: quello oggi vigente nel comma terzo dell'art. 57: «Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno». Un secondo significato, come abbiamo appena visto, può essergli attribuito in via di interpretazione sistematica.

Purtuttavia, concediamo – per ipotesi – che vi fosse stata una univoca volontà del Costituente a dare a «base regionale» un terzo significato generale non esaurito in espressi contenuti, ma contenente anche i due precedenti: nei fatti tale concordia vi fu, ma solo nel gennaio 1948, quindi esaurita la fase costituente ed in sede di legislazione ordinaria, per neutralizzare il collegio uninominale maggioritario. Osservo che la posizione di un principio direttivo astratto può valere solo, *de iure condendo*, per il futuro legislatore costituzionale. Volendo fare una ulteriore concessione interpretativa in via di ipotesi, si potrebbe considerare anche il *normale* legislatore ordinario, autorizzato a sviluppare le norme elettorali verso una maggiore integrazione delle regioni nella elezione del Senato (sempre Mortati nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947 si riferì ad: «applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani

degli svolgimenti verso singole concretizzazioni che [...] oggi sarebbe opportuno non discutere o rinviare»), e fatte salve le forme respinte in Costituzione, per le quali permarrrebbe solo la possibilità di legislazione costituzionale.

Vi sono comunque due prove indiscutibili che la direzione che il principio indica al legislatore ordinario non è obbligata, né univoca: cioè esso può percorrere una, tornare sui suoi passi, sceglierne un'altra.

La prima prova è nel fatto che, con il referendum del 1993, si è passati al collegio uninominale maggioritario, cancellando così la soluzione del gennaio 1948.

Cioè a dire, se «base regionale» servì per abbinare lo scrutinio proporzionale al collegio uninominale, nel 1993 si tornò indietro (salvo il residuo del 25%, preesistente alla riforma di quell'anno, e comunque ininfluenza ai fini della presente valutazione). Se il vincolo posto da quella interpretazione della «base regionale» fosse stato stringente, non si sarebbe dovuto poter tornare indietro al più piccolo collegio uninominale.

La seconda prova è ancora rinvenibile nei lavori dell'Assemblea Costituente. Abbiamo infatti potuto appurare come Terracini, al momento di decidere l'ordine di approvazione dei commi dell'art. 55 del Progetto di Costituzione, avesse affermato: «Che una tale votazione [sulla base regionale] non impegna senz'altro l'Assemblea, e cioè, ogni singolo membro dell'Assemblea, a votare poi in un certo senso sui due problemi concreti: questa è una semplice affermazione di principio. Successivamente bisognerà votare invece su due questioni non di principio, ma di valutazione e di opportunità e potrebbe avvenire [...] che, approvata la determinazione di principio, l'Assemblea, nella sua sovranità, voti poi, in relazione al quoziente ed all'esistenza o meno di un numero fisso o di un numero minimo, in tal modo, da portare necessariamente a rivedere la decisione presa in ordine al primo comma. [...] Fatta questa premessa, osservo che sarà, in definitiva, dalle decisioni relative al quoziente ed all'esistenza o meno di un numero fisso o di un numero minimo di senatori per ogni regione, che dipenderà la conservazione o meno della affermazione di principio. [...] anche votando adesso il primo comma, ciò non potrà poi essere impugnato successivamente se, per ipotesi, respingendo il numero fisso per ogni regione, si venisse con ciò, in fondo, a svuotare l'articolo 55 del solo elemento concreto che giustificherebbe la prima affermazione regionale. [...] Resti, dunque, chiaro che se si vota un numero fisso o un numero minimo di senatori per ogni regione, con ciò si afferma il carattere regionale del Senato»⁵⁶. Ed anche Mortati si era espresso nel senso che l'approvazione della «base regionale» «non impegna ad adottare questa o quella singola applicazione del principio, ma impegna a mantenerlo fermo con quelle modalità, con quei limiti, che si vedranno di volta in volta»⁵⁷. Quindi, anche in fase costituente, si ritenne che il concetto direttivo generale di «base regionale» non fosse in alcun modo vincolante per le deliberazioni sugli articoli e commi successivi, e quindi non obbligasse l'Assem-

⁵⁶ Nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947.

⁵⁷ *Ibidem*.

blea Costituente ad approvare norme costituzionali concrete, che indirizzassero obbligatoriamente anche il legislatore ordinario in maniera univoca. Nella Sua libertà la Costituente approvò, successivamente alla «base regionale», solo il numero minimo di senatori per ogni regione (primo contenuto).

Ma, si deve ulteriormente chiarire che *indicare una direzione*, non vuol dire vietarne altre, soprattutto quando queste ultime rispondano a preminenti interessi del sistema costituzionale: cioè avere un Parlamento *bicamerale perfetto efficiente* (perché fornito di identiche stabili maggioranze) nella legislazione e nel mantenimento del nesso fiduciario con l'Esecutivo (*infra*).

Volendo poi essere pedantemente attenti al significato lessicale, la locuzione «a base regionale» non potrebbe intendersi se non come *base di partenza regionale, partendo dalla base regionale*. Se così fosse, non sarebbe certamente ammissibile frammentare al suo interno la «base regionale» (questo fu, tra l'altro l'inoppugnabile argomento usato da Mortati per porre nel nulla l'ordine del giorno Nitti), cosa che avverrebbe con il porre all'interno della regione tanti più piccoli collegi uninominali.

Di converso, non vi potrebbe essere analogo limite in senso ascendente dalla «base regionale», quindi dovrebbe essere pacifica una correzione con il premio di maggioranza nazionale.

Appare quindi assai singolare che molta della dottrina che si appella alla «base regionale» per contrastare il premio di maggioranza nazionale al Senato, contemporaneamente sostenga anche per esso il sistema elettorale a collegio uninominale con formula maggioritaria.

E, cosa ancora più singolare, non si preoccupa minimamente di una eventuale incompatibilità tra «base regionale» e collegio uninominale maggioritario, come pure si fece concordemente nel gennaio 1948.

Quale che sia il rango del legislatore autorizzato dalla «base regionale» a sviluppare le forme di una partecipazione regionale nell'elezione del Senato, il principio astratto non può e non deve assolutamente valere per far dire alla vigente Costituzione cose che non dice: essa infatti non vieta al legislatore ordinario correttivi ai risultati elettorali delle singole regioni, calcolati sulle tendenze politiche prevalenti sul piano nazionale. Una tale supposta preclusione può trovare la sua ragione in valutazioni di politica istituzionale, legate a momentanee o perduranti fascinazioni culturali verso modelli che appaiono gravidi di promesse, ma non ha diritto ad indossare l'abito della ragione di legittimità costituzionale.

Anzi, può essere dimostrato citando ancora diverse tesi espresse dai costituenti, e segnatamente dalla più avvertita parte democristiana e socialista (*infra*), che l'esigenza di evitare maggioranze politiche opposte nelle due Camere, era una esigenza assai sentita, ma che non ricercò e non trovò espressione nei necessari istituti elettorali atti a soddisfarla. Onde per cui, in occasione di un eventuale giudizio di ponderazione tra valori costituzionali, in sede di legislazione ordinaria (ovvero in sede di giudizio della Corte costituzionale su una legge elettorale già approvata), si dovrebbe sicuramente acclarare la prevalenza dell'esigenza, prepon-

derante nel sistema immaginato dal Costituente, di funzionalità della forma di governo (con la previsione di un premio di maggioranza nazionale anche al Senato), piuttosto che di una evoluzione della normativa elettorale nel senso (detto) di una maggiore presenza delle regioni nella elezione del Senato. E tutto il discorso della Costituente, e dell'interpretazione dei suoi atti che stiamo svolgendo, con riguardo alla funzionalità della forma di governo, presuppone ovviamente che si mantenga quella parlamentare, e che si mantenga il vigente bicameralismo perfetto. Porterò a breve degli elementi di fatto per una riflessione a favore di quest'ultimo punto.

Tornando a chiosare con riferimento al secondo contenuto di «base regionale», quello che vieta commistioni tra circoscrizioni regionali, è una grave inesattezza confondere due piani ben distinti:

- 1) una cosa sarebbe disegnare circoscrizioni (ovvero collegi uninominali) transregionali (con la commistione territoriale dei bacini elettorali di più regioni e, cosa più importante, con liste di candidati/candidati uninominali espressivi di più realtà ed interessi regionali);
- 2) altra cosa è, con un premio di maggioranza nazionale (e con soglie di sbarramento nazionali anch'esse), dare la possibilità a liste di candidati (ciascuna in un numero eguale all'intero ammontare dei seggi in lizza) presentate nella singola realtà regionale di avere un correttivo (calcolato sulla tendenza nazionale) che consenta di conseguire più (o meno) seggi di quanti spetterebbero loro proporzionalmente tra quelli in palio nella regione, e non altri. Gli eletti sono i candidati nella regione ed i voti degli elettori della regione contribuiscono al conteggio nazionale che determina l'eventuale premio (o non premio⁵⁸). Non è corretto dire che i voti di altre regioni determinino il risultato della singola regione. Intanto, i voti degli elettori di altre regioni sono voti dati ai candidati di quelle stesse regioni e non di altre; poi, potrebbero contare ai fini del premio nazionale tanto quanto i voti degli elettori della regione presa ad esempio: *sarebbe come voler distinguere diversi bicchieri d'acqua, quando sono stati versati tutti in una bacinella.*

L'interpretazione della locuzione «base regionale», oltre a dover essere letterale, sistematica, storica e teleologica, deve essere evolutiva, perché, come si è visto:

- 1) il Costituente ha sottostimato l'impatto sulla forma di governo di una differenziazione elettorale (e quindi politica) delle due Camere paritarie (sancita con ordini del giorno in Costituente, attenuata a livello di legislazione ordinaria, e presente – ora come allora – alla prova elettorale nelle differenti maggioranze politiche);
- 2) non si erano applicati istituti correttivi del proporzionale puro⁵⁹.

⁵⁸ Nel caso il premio nazionale non serva, i seggi in palio nella regione vengono distribuiti tra le liste/coalizioni proporzionalmente ai voti raccolti in essa.

⁵⁹ Anche se, di converso, non si erano resi funzionanti i collegi uninominali previsti al Senato.

Su questo secondo punto, ritengo, che tali correttivi avrebbero completato la razionalizzazione del governo parlamentare. Infatti il sistema elettorale plasma la forma di governo⁶⁰; se poi vi è un parlamento bicamerale perfetto, ciò è ancor più vero⁶¹.

Stante il compito dell'interpretazione (ricondere la legislazione a sistema coerente e completo⁶²), nel caso la prevalente dottrina interpreti una norma costituzionale espressa, in senso diverso da quelli che erano gli scopi del Costituente (certificati negli atti parlamentari), sarebbe questo un fisiologico distacco dell'atto normativo dalla volontà politica del Legislatore costituente? Ovvero configurerebbe l'abbandono della certezza del diritto, ed un ritorno alla situazione precedente le codificazioni settecento-ottocentesche (in cui depositaria delle norme era una casta mutevole di sacerdoti della dottrina e della giurisprudenza⁶³)?

9. *L'esito: il bicameralismo perfetto*

L'originaria ragione fondante della seconda Camera era una congerie di forme di rappresentanza⁶⁴ che non superarono il vaglio dell'Assemblea⁶⁵; quindi residuava la *radice regionale*, nella forma che si è detta.

Ma restava anche quello che disse Laconi nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947⁶⁶: «Il nostro gruppo parlamentare non è stato fra quelli che hanno sostenuto la necessità di una seconda Camera. Non abbiamo assunto questa posizione in quanto non crediamo che una seconda Camera risponda ad una esigenza funzionale ed organica del regime democratico. Respingiamo infatti due delle motivazioni principali che vengono addotte a questo proposito; e cioè respingiamo la tesi secondo cui un'Assemblea politica non costituirebbe una rappresentanza integrale del paese⁶⁷, e respingiamo anche la tesi seconda la quale

⁶⁰ La riforma della legge elettorale ha sicuramente influenza sul sostrato politico-partitico che a sua volta permea la forma di governo. Ciò non vuol dire che si debba andare di pari passo con una riforma costituzionale della forma di governo, tutt'altro che necessaria. Nel presente lavoro, si cerca di mostrare che i problemi della forma di governo parlamentare si risolvono attraverso la modifica del sistema partitico.

⁶¹ Perché il sistema elettorale ha effetto anche sulla interazione tra le due camere.

⁶² Cfr. R. Bin, «Il sistema delle fonti. Un'introduzione», sul forum dei *Quaderni Costituzionali*.

⁶³ Tanto da far riecheggiare gli strali del Filangieri nel Suo opuscolo del 1774, *Riflessioni politiche sull'ultima legge del Sovrano che riguarda la riforma della amministrazione della giustizia*.

⁶⁴ In sede di seconda Sottocommissione, e poi di nuovo in Assemblea plenaria, si erano proposte: la rappresentanza degli interessi e delle professioni, l'elezione da parte dei consigli regionali, da parte dei consiglieri comunali nell'ambito regionale, l'elezione indiretta da parte di collegi ristretti.

⁶⁵ Il Costituente, avendo gradualmente scartato le diverse forme di una seconda Camera assai più dipendente dall'istituto regionale, non ebbe forse il coraggio di adottare conseguentemente il monocameralismo.

⁶⁶ Anche se parlava a favore del collegio uninominale per l'elezione del Senato e contro la «rappresentanza a carattere territoriale».

⁶⁷ Tesi democristiana.

l'Assemblea politica, per sua natura avventata e irriflessiva, avrebbe necessità di un secondo organo che le faccia da freno e da correttivo⁶⁸. Se abbiamo acceduto alla proposta di creazione di una seconda Camera, l'abbiamo fatto perché abbiamo riconosciuto che esiste un motivo, secondario, ma che è accolto dalla pubblica opinione e largamente condiviso da questa Assemblea. Questo motivo secondario consiste nell'esigenza che la legge trovi, attraverso il vaglio di una seconda camera, una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento»⁶⁹.

Questa è la fondamentale ragione di una seconda camera non federale⁷⁰ e paritaria: paritaria, giacché la sempre problematica ripartizione per materia rende il bicameralismo differenziato, non solo inefficiente nel suo funzionamento, ma anche inefficace per lo scopo del maggior perfezionamento dei testi normativi. Se poi si considera che, nella forma di governo parlamentare, la funzione legislativa si accompagna con quella di indirizzo, ne deriva che l'equilibrio tra le due camere deve mantenersi anche per quanto riguarda il rapporto di fiducia con l'esecutivo. Altrimenti, si importerebbero modelli esteri che, separando le due funzioni, cronicizzano situazioni di blocco del sistema (ad es.: l'esecutivo che non sia in grado di concretizzare le proprie riforme legislative, per l'opposizione del parlamento; ovvero la maggioranza in parlamento che non sia in grado di svolgere la sua funzione di indirizzo e/o controllo, perché il governo è politicamente avverso; ecc.).

⁶⁸ Tesi liberale.

⁶⁹ La seconda camera risponde «al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della funzione legislativa» (L. Paladin, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, III edizione, 1999, p. 286). «Il principio bicamerale comporta una garanzia contro il rischio di una legislazione affrettata consentendo la possibilità di un riesame e quindi di una revisione da parte della seconda Camera» (G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, V edizione, 1999, p. 493).

⁷⁰ Anche in uno stato federale la necessità di una seconda camera può essere discussa. Infatti, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 18 settembre 1947, Mortati sostenne: «Non è affatto vero che nello Stato federale ci sia un'esigenza istituzionale interna ad esso, che porti ad esigere due forme di rappresentanza popolare, quella dello Stato nel suo complesso e quella dei singoli Stati membri, e ciò perché nello Stato federale, una volta che esso sia formato, l'ultima istanza, il potere supremo, viene ad essere costituito non dai singoli Stati ma da tutto il popolo nella sua unità indifferenziata. Ed è a questo organo costituito dal popolo che si affida la funzione della revisione costituzionale. Se negli Stati federali, di norma (ma non sempre, perché abbiamo esempi di Stati federali in cui non c'è duplicità di Camere parlamentari, come nella Costituzione tedesca di Weimar, in cui c'è uno Stato federale, o per lo meno largamente decentrato, con decentramento garantito costituzionalmente, e dove tuttavia non esiste una seconda Camera, concorrente alla formazione delle leggi tale non potendosi ritenere il Reichsrat), vi è una duplicità di rappresentanza parlamentare, ciò avviene non per una esigenza intrinseca, essenziale a questa struttura statale, ma per ragioni di opportunità, perché essendovi differenziazioni costituite dai singoli Stati, differenziazioni di interessi, si ritiene opportuno che queste differenziazioni siano riflesse nell'organo supremo dello Stato, nel potere legislativo. Quindi la ragione che giustifica negli Stati federali la doppia Camera è una ragione che va oltre l'ambito di applicazione che riceve dalla Costituzione, cioè che è applicabile al di là di questo ambito, perché l'esigenza che la promuove è più vasta di quella che non sia costituita dai bisogni organizzativi dello Stato federale». A tali tesi può essere utile dare rilievo oggi, anche se allora erano rivolte ad affermare la rappresentanza degli interessi nella seconda Camera in fase di costituzione.

Mi sia permesso riportare un brano a difesa del bicameralismo perfetto:

«Non sarebbe affatto indispensabile l'eliminazione del bicameralismo e nemmeno una revisione costituzionale che ne alterasse la natura tecnicamente "perfetta", cioè la legittimazione di entrambi i corpi rappresentativi alle medesime funzioni. Sarebbe sufficiente che nella programmazione dei lavori delle due Camere, le rispettive attività venissero coordinate – eventualmente in un'ideale temporalizzazione della legislatura in sessioni, intese in senso atecnico – in modo che un ramo del parlamento si dedicasse per un certo tempo prevalentemente all'esercizio di una funzione (ad es. quella legislativa) mentre l'altro ramo si orientasse nel frattempo prevalentemente verso un'altra funzione (ad es. quella di controllo) sì che ne risultasse, nell'arco della legislatura, una reciproca specializzazione di fatto – naturalmente reversibile – idonea a consentire fra l'altro, assieme ad un più organico e meno sincopato disbrigo del lavoro delle assemblee, lo svolgimento [della] programmazione parlamentare»⁷¹.

E quando non vi sia la seconda camera ("di riflessione" o "di raffreddamento"), l'esigenza di maggior ponderazione è soddisfatta da un doppio pronunciamento dell'unica camera (del plenum e non di suoi organi interni, come possono essere le commissioni) sull'identico testo⁷², attraverso la sua formale divisione all'inizio della legislatura (come è per lo Stortinget norvegese o fu per l'Al ingi islandese). Anche da questi esempi, si può rilevare:

- che maggior «perfezionamento» può derivare da quattro occhi invece di due;
- che tale maggior «perfezionamento» è reale se le teste contano allo stesso modo.

Ma questo argomentare può avere una sua efficacia se si condivide il postulato che sia il Parlamento a fare le norme⁷³ e non altri poteri... ancorché costituzionali...

In Assemblea Costituente, stabilita l'esigenza di maggiore elaborazione, si fece contemporaneamente la scelta di differenziare il sistema di elezione. Ma fu provvido e razionale limitare successivamente questa differenza, perché non si era tenuto in debito conto⁷⁴ il pericolo proveniente da due Camere con eguali poteri legislativi e di indirizzo, ma diverse per sistema elettorale, quindi potenzialmente diverse per maggioranza politica. Eppure, si erano espresse perplessità inascoltate da:

⁷¹ S. Tosi, A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, III edizione, 1999, p. 30.

⁷² Nel nostro sistema, qualcosa di questo procedimento è presente nell'art. 138 Cost..

⁷³ «È vero che, come due paia di occhi vedono meglio di uno, due assemblee possono vagliare con miglior cura uno stesso provvedimento, e dar garanzia di migliore ponderatezza. Il doppio esame, in sede diversa, vale ad evitare improvvisazioni e conclusioni affrettate, ed elide quei giochi e manovre della tattica parlamentare, che in una sola assemblea potrebbero porre innanzi al fatto compiuto di una votazione definitiva» (L. Luzzatto, «La seconda Camera», in *Avanti!*, 14 settembre 1946).

⁷⁴ Mi sia permesso rinviare ancora ai miei interventi sul forum dei *Quaderni Costituzionali*, v. *supra* nota 23.

- 1) Piccioni⁷⁵ (manifestò il timore che l'adozione di due «sistemi antitetici» avrebbe fatto sentire le sue conseguenze «in successivi momenti della via nazionale»);
- 2) Lami Starnuti⁷⁶ (definì «inopportuno e, sotto certi aspetti, pericoloso, introdurre questo differente sistema per la formazione della seconda Camera. [...] la formazione del Senato a collegio uninominale potrebbe portare inevitabilmente ad un conflitto permanente tra la prima Camera e la seconda Camera, che nessun uomo politico può augurarsi e che nessun uomo politico può contribuire a creare, anche perché i rimedi per il componimento dei conflitti non sono né facili né sicuri»);
- 3) Mortati⁷⁷ (onde avvertire degli inconvenienti inerenti al sistema uninominale a maggioranza relativa per l'elezione del Senato, rilevava che «il porre su una base minoritaria⁷⁸ la elezione dei Senatori accentua di tanto i danni del sistema di quanto maggiore si presenta l'efficienza rappresentativa dei Senatori rispetto ai membri dell'altro ramo del Parlamento. Il che praticamente può condurre al risultato di accentuare il pericolo di una contrapposizione fra le due Camere, chiamate ad una parità di funzioni, la quale esigerebbe un non eccessivo distacco fra esse di forza rappresentativa e di colore politico»);
- 4) nuovamente Piccioni⁷⁹ («Voi dite che il collegio uninominale può differenziare la seconda Camera dalla prima. Non è vero, non è esatto. Il collegio uninominale può arrivare soltanto a questa conseguenza: di mettere in contraddizione la seconda Camera con la prima, paralizzando in questo modo la funzionalità del nuovo Parlamento democratico repubblicano»);
- 5) nuovamente Mortati⁸⁰ («È per ultimo da ricordare che l'adozione di un sistema uninominale puro, su base maggioritaria o minoritaria⁸¹, reca in sé fatalmente [...] il pericolo di porre la Camera eletta con tale sistema in una contrapposizione di orientamento politico con l'altra Camera, uscita da un'elezione su base proporzionale. Ed a questo proposito vorrei ricordare all'onorevole Targetti, acerbo critico del progetto di minoranza⁸², che egli è uno dei firmatari dell'ordine del giorno votato all'inizio della discussione sul sistema bicamerale; ordine del giorno, nel quale è detto che i gruppi di sinistra accettavano il principio bicamerale, solo in quanto fosse posto a fondamento di esso

⁷⁵ Nella seduta dell'Assemblea del 29 gennaio 1947.

⁷⁶ Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 24 settembre 1947.

⁷⁷ Relazione di minoranza, cit. (Atto n. 61-A).

⁷⁸ Con l'adozione del collegio uninominale, dello scrutinio maggioritario, e dell'elezione a maggioranza semplice/relativa in un unico turno.

⁷⁹ Nella seduta pomeridiana del 24 gennaio 1948.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Intendendosi, con tale differenziazione, se l'elezione nel collegio uninominale debba avvenire a maggioranza assoluta ovvero a maggioranza semplice/relativa.

⁸² Di una legge elettorale che proporzionalizzasse l'uninominale.

una composizione della seconda Camera tale, da rispecchiare, nella sua fisionomia politica complessiva, quella della prima Camera. Adesso l'onorevole Targetti ha cambiato opinione; ma la sua opinione e quella del suo Gruppo sono state sempre nel senso da me rilevato. E noi ci siamo preoccupati [...] precisamente di questo grave pericolo, che si verificherebbe, ove si ponessero le condizioni per lo spiegarsi di una netta differenza di composizione politica delle due Camere»).

La correzione del funzionamento dell'uninominale puro al Senato salvò il sistema costituzionale anche dall'infondata ottimistica fiducia nelle capacità dei partiti di trovare un accordo in entrambe le Assemblee, che garantisse stabilità ai governi. Eppure erano state espresse (fuori e dentro l'Assemblea Costituente) tesi egualmente inascoltate che avrebbero reso funzionale il bicameralismo paritario⁸³:

- 1) una seconda Camera *specializzata tecnicamente* (secondo differenti categorie all'interno delle quali scegliere gli eletti) non avrebbe potuto «spostare il quadro politico», se fosse stata designata ad opera della prima Camera, «e più esattamente dei gruppi politici nei quali essa si costituisce, in proporzione all'entità di ciascuno. Si avrebbe così una seconda Camera formata dalla prima, analogamente a quanto è da tempo praticato, con buon risultato, dalla solida democrazia norvegese⁸⁴. La conformità al verdetto del corpo elettorale sarebbe certa, e fuor da ogni conflitto politico tra le due Camere resterebbero possibili quelle divergenze su questioni tecniche e concrete, la cui espressione giova a un giudizio più retto. [...] La prima Camera darebbe a tale designazione una base democratica più certa di ogni altro corpo [consigli regionali o comunali]»⁸⁵;
- 2) Preti, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea dell'11 settembre 1947, espresse la sua preferenza per il sistema della «filiatura diretta» del Senato da parte della Camera dei deputati, «che forse ha il difetto – per me può essere un pregio – di essere troppo crudamente sincero. È certo un sistema che accentua la supremazia dei partiti e che perciò dovrebbe incontrare le simpatie di chi crede sia nell'interesse della moderna democrazia sanzionare sempre meglio il ruolo preminente delle organizzazioni di partito [...]. Con il sistema in questione si chiama la Camera dei deputati – in pratica, perciò, i singoli partiti – ad eleggere il Senato. [...] i partiti – in armonia con i canoni di una vera democrazia parlamentare – verrebbero rappresentati al Senato suppergiù nelle stesse proporzioni che nella Camera dei deputati. [...] quando anche la Camera cosiddetta alta è rappresentativa della volontà popolare perché, o direttamente

⁸³ Il 1° ottobre 1946, fu approvato dalla II Sottocommissione un ordine del giorno (Leone) che sanciva la «parità delle attribuzioni tra le due Camere».

In altre sedi erano state espresse anche tesi favorevoli ad una parificazione delle funzioni legislative delle due Camere, ma radicalmente contrarie ad una loro parità anche nella funzione di indirizzo politico (cfr. Aladino, «Il Senato della Repubblica», in *Critica Sociale*, 1° ottobre 1947).

⁸⁴ Ovviamente sorvoliamo su questa imprecisione tecnica, che però mette in luce come in Norvegia vi sia nella sostanza un bicameralismo perfetto (*supra*).

⁸⁵ L. Luzzatto, «La seconda Camera», cit.

o indirettamente, anche essa trae origine dal suffragio universale, allora la maggioranza, nel Senato, appartiene ai medesimi partiti che la posseggono nella Camera dei deputati: nel qual caso riesce assolutamente inconcepibile una opposizione fra Senato e Camera sul piano politico⁸⁶». Le uniche divergenze sarebbero potute derivare da diverse valutazioni di carattere tecnico tra deputati e senatori («per il caso che i senatori studino più meditatamente, ovvero con maggiore competenza specifica, ciò che magari la Camera dei deputati abbia troppo rapidamente approvato»). Preti formalizzò la sua proposta in un emendamento sottoscritto anche da Ruggiero e Persico⁸⁷, subordinatamente al non accoglimento di un emendamento Lami Starnuti ed altri, per l'elezione proporzionale anche del Senato⁸⁸. Svolgendolo, nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, così si raccomandò: «Esista pure il Senato, visto che tanta parte dell'Assemblea lo ritiene necessario. Esso, peraltro, non deve alterare l'equilibrio politico della Camera dei deputati. Anche il Senato deve esprimere il più genuinamente possibile la volontà popolare». E, per spiegare la subordinazione della sua proposta a quella di Lami Starnuti, affermava che: «non facilmente sarebbe accolta in quanto apparentemente troppo radicale».

La realtà impose, a distanza di pochi anni, quelle esigenze di governabilità a cui avrebbe potuto rispondere la riforma del 1953, se fosse stata meglio ponderata e scritta:

1. per via della straordinaria dimensione del premio;
2. perché il premio scattava oltre la maggioranza assoluta, e quindi, a rigore, consegnava il potere costituente alla sola maggioranza assoluta;
3. perché non vi era premio al Senato.

⁸⁶ «La democrazia moderna è essenzialmente di partito. Piaccia o non piaccia, oggi sono gli esecutivi dei partiti che tengono le fila dell'attività politica. Sono essi, perciò, che indirizzano oggi e indirizzeranno domani l'attività dei loro rappresentanti nelle due Camere».

⁸⁷ «La Camera dei Senatori è eletta, con sistema proporzionale, dalla Camera dei deputati in ragione di 1 senatore ogni 120.000 abitanti» (seduta pomeridiana del 24 settembre 1947).

⁸⁸ «La Camera dei Senatori è eletta, per circoscrizioni regionali, a suffragio universale diretto con sistema proporzionale in ragione di un senatore ogni 120.000 abitanti o frazione superiore a 60.000» (seduta pomeridiana del 24 settembre 1947).

