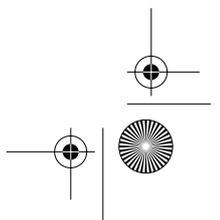
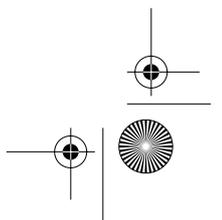
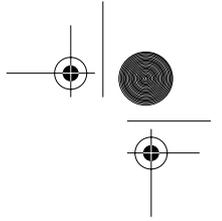
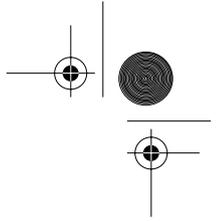


LA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEI SEGGI AL SENATO: METODI, STORIA E POSSIBILI NOVITÀ

di GABRIELE ESPOSITO







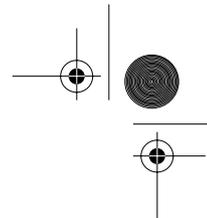
La ripartizione dei seggi in organi di rappresentanza popolare consiste nel dividere un numero intero di parlamentari tra i partiti o le Regioni di un paese: poiché ciò genera praticamente sempre dei resti, la difficoltà risiede nell'attribuire in maniera equa i posti residui.

Il problema si è riproposto più volte nel corso della storia. Molti studiosi in paesi diversi hanno proposto soluzioni diverse. In questo lavoro utilizzeremo i metodi suggeriti da studiosi e uomini politici americani. Il dibattito scientifico su questo argomento non è mai stato molto visibile: si sono sviluppati percorsi diversi con risultati simili. Non esiste inoltre un metodo migliore in assoluto, ed i legislatori dei paesi non sembrano nemmeno ascoltare i pochi studi condotti sul tema, in sede di decisione. Inoltre, si verificano spesso "ritorni di fiamma" verso metodi abbandonati in precedenza dei quali si sono dimenticati i difetti ma non i pregi, che possono sembrare affascinanti paragonati ai problemi del metodo in uso. In questo modo si ottiene il più delle volte un peggioramento, che in seguito è nuovamente eliminato con un'ulteriore "restaurazione".

Questo lavoro tratta del meccanismo elettorale che ripartisce i seggi del Senato della Repubblica tra le Regioni italiane. Nel corso della trattazione, partendo dalla situazione americana che diede origine al problema, mostreremo come le soluzioni più ovvie ed immediate non sono sempre le migliori e come anche il legislatore possa commettere errori. Negli Stati Uniti la scelta del metodo di ripartizione influisce pesantemente sull'elezione del Presidente. In Italia il problema principale che si può manifestare con metodi poco equi risiede nel diverso numero di cittadini che i senatori delle varie Regioni rappresentano.

Nel primo paragrafo sono presentati alcuni criteri aritmetici formulati allo scopo di tradurre il numero di voti ottenuti da una coalizione politica, oppure la





popolazione di un'area geografica, in un numero intero di seggi all'interno di un'assemblea parlamentare. Il secondo paragrafo riporta il dibattito nell'Assemblea costituente e nel parlamento italiano, illustrando e cercando di motivare le scelte che hanno portato alle norme che attualmente regolano la conformazione del Senato della Repubblica. Il terzo presenta i risultati delle elezioni politiche del 2006 relativi al Senato e confronta diversi possibili scenari ottenibili con metodi di ripartizione più equi. Il quarto, infine, commenta, alla luce dei risultati dei capitoli precedenti, l'attuale dibattito politico in merito alla revisione della Costituzione proprio per quanto riguarda la natura dell'organo Senato e di conseguenza anche la ripartizione dei seggi tra le Regioni.

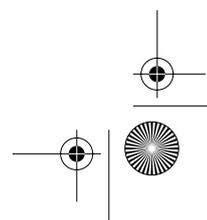
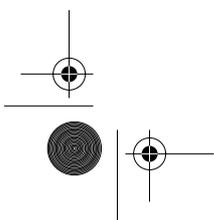
1. *Metodi alternativi di ripartizione dei seggi*

Questo paragrafo presenta in breve i principali metodi di ripartizione per un'equa distribuzione dei seggi di camere rappresentative di uno stato tra le sue diverse componenti, come gli stati o le Regioni. Per uno studio approfondito del problema si veda Balinski e Young (2001). Young (1995) e LiCalzi (2008) affrontano l'argomento con un taglio divulgativo. Una versione più articolata di questo stesso paragrafo, soprattutto per quanto riguarda il contesto storico dei criteri presentati, è contenuta in Esposito (2007).

L'equità in un sistema rappresentativo può essere valutata in relazione a diverse variabili. L'idea primaria è che ad ogni rappresentante deve corrispondere lo stesso numero di cittadini. Altre forme di equità possono tenere in considerazione un numero uguale di elettori, oppure l'unità di contribuzione al Prodotto Interno Lordo (PIL). Un altro principio è la parità di rappresentanza tra le diverse aree geografiche istituzionali del paese, quali gli stati americani (Young, 1995), indipendentemente dalla popolazione relativa.

Il problema della ripartizione dei seggi ha origine nel 1791 negli Stati Uniti d'America, in relazione alla neonata istituzione della Camera dei Rappresentanti. In origine i problemi erano due: occorre garantire i diritti sovrani di ciascuno dei tredici stati appartenenti all'Unione e contemporaneamente affermare il principio generale dell'uguaglianza dei cittadini. Furono così istituiti un Senato per garantire gli stati e una Camera in rappresentanza del popolo. Il Senato non pone alcun problema di ripartizione, in quanto ogni stato è rappresentato da due senatori. L'articolo 1, sezione 3, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, recita infatti che «Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due senatori per ogni stato [...] e ogni senatore avrà un voto». Questa disposizione veniva incontro alle difficoltà che avevano i Padri costituenti americani nel fare accettare ai rispettivi stati la nuova Costituzione federale.

Nell'opera *Il Federalista*, la nota raccolta di articoli pubblicati a turno tra l'ottobre del 1787 e l'aprile del 1788 da tre giornali diffusi in tutti gli stati dell'Unione ma originari di New York, in quanto pensati prevalentemente per fare



accettare la Costituzione a tale stato, Alexander Hamilton, John Jay (esponenti di spicco di New York) e James Madison (grande giurista della Virginia e in seguito quarto Presidente degli Stati Uniti d'America) descrivono e commentano minuziosamente gli articoli della Costituzione.

In uno degli articoli riguardanti il Senato, apparso nell'*Independent Journal* il 27 febbraio 1788, James Madison, sotto lo pseudonimo Publius, scrive: «Può essere rimarcato che il voto uguale concesso ad ogni Stato è contemporaneamente un riconoscimento costituzionale della porzione di sovranità rimasta ai singoli Stati e uno strumento per preservare tale sovranità. [...] Un altro vantaggio che si evince da questo ingrediente nella costituzione del Senato è [...] (che) nessuna legge o risoluzione può essere fatta passare senza il concorso prima della maggioranza della popolazione e poi della maggioranza degli Stati» (Madison, 1788). I Padri costituenti americani, dunque, giustificano la scelta di limitare l'uguaglianza dei cittadini per quanto riguarda il Senato, anche se nella stessa opera si riconosce il pericolo della distorsione a favore degli Stati più piccoli: «Deve essere riconosciuto che questo complicato controllo nella legislazione può in qualche circostanza essere dannoso come benefico» (Madison, 1788). L'uguaglianza degli elettori è invece richiesta per quanto riguarda la Camera dei Rappresentanti. L'articolo 1, sezione 2, della Costituzione, recita: «I Rappresentanti e le tasse dirette¹ saranno ripartiti tra i vari stati che possono essere inclusi in questa unione in accordo ai rispettivi numeri, che saranno determinati aggiungendo al numero delle persone libere, incluse quelle limitate al servizio per un certo numero di anni, ed esclusi gli Indiani non tassati, tre quinti di tutte le altre persone². [...] Il numero di Rappresentanti non supererà uno ogni trentamila, ma ogni stato avrà almeno un Rappresentante». L'articolo prevede anche che il censimento della popolazione utilizzato per la ripartizione sia condotto ogni dieci anni.

Il principio di equità, basilare ai fini del nostro lavoro, si riassume nel principio «un uomo, un voto». Esso è sottinteso nella Costituzione ed incluso in alcune sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti. Una fra tutte è *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1, del 1964, che si pronuncia in merito ad una disputa tra alcuni elettori del quinto distretto della Georgia e il governatore dello stesso stato. I Rappresentanti sono eletti a livello locale, di distretto. La regola prevede l'elezione di un Rappresentante per circoscrizione.

Nel caso della Georgia le circoscrizioni non erano costruite in maniera omogenea: ad esempio il quinto distretto aveva più del doppio degli abitanti della media nei dieci distretti. I giudici della Corte Suprema si pronunciarono stabi-

¹ Il XVI emendamento, ratificato nel 1913, delega al Congresso il potere di raccogliere le tasse senza ripartizione proporzionale.

² Il XIV emendamento, sezione 2, ratificato nel 1868, elimina questa disposizione relativa allo schiavismo.



lendo che «inserita nel contesto storico, l'istruzione dell'articolo 1, sezione 2, che i Rappresentanti siano scelti dalla popolazione dei vari stati, significa che al meglio della praticabilità il voto di un uomo nelle elezioni al Congresso deve valere quanto quello di ogni altro» (U.S. Supreme Court, 1964). Questa delibera, emanata per risolvere una disputa a livello locale, in riguardo a un problema di ripartizione interno ad uno stato e non tra stati, sancisce l'obbligo di utilizzare un semplice principio di uguaglianza tra gli uomini, come quello di attribuire uguale peso ai singoli voti, ad ogni livello, confermando così il dovere di eliminare eventuali distorsioni nella rappresentanza a favore dei piccoli o dei grandi stati. I contributi maggiori per la risoluzione del problema sono stati proposti da personalità statunitensi come ministri, futuri presidenti e scienziati³.

La Costituzione americana necessita di una regola, da costruire tramite una legge, per dividere il numero di Rappresentanti in proporzione alla popolazione. Questa operazione sembra semplicissima ed immediata. In realtà, non lo è affatto. Il problema è come tradurre con numeri interi, essendo tali i seggi della Camera dei Rappresentanti, i numeri razionali ottenuti calcolando la quota di ogni stato. La quota è il rapporto tra la popolazione di uno stato e la popolazione totale moltiplicato per il numero totale dei seggi (Young, 1995). La Costituzione richiede dunque una formula che generi i numeri interi che approssimino nella maniera migliore la proporzionalità tra seggi attribuiti e popolazione di ciascuno stato. Young (1995) suggerisce che un buon metodo di ripartizione debba essere imparziale, nel senso che l'unica informazione essenziale per attribuire un numero di seggi ad uno stato è la sua popolazione. Inoltre, se le quote fossero tutte intere, la soluzione fornita dal metodo dovrebbe naturalmente essere l'attribuzione ad ogni stato della sua quota. La soluzione dovrebbe infine dipendere solamente dai pesi relativi: se le popolazioni di ciascuno stato crescono in maniera uguale, la ripartizione non dovrebbe cambiare.

La prima idea generale per procedere ad una ripartizione fu di fissare una quota di rappresentanza (Balinski e Young, 2001), cioè stabilire il numero di persone che ogni eletto doveva rappresentare. Come si vedrà in seguito, questa è anche la soluzione originaria della Costituzione della Repubblica Italiana. Un numero fisso di cittadini per rappresentante ha come conseguenza naturale un numero variabile di rappresentanti nella Camera.

Ad esempio, la procedura proposta da Thomas Jefferson si può riassumere con il seguente periodo: «Si scelga la dimensione della camera da ripartire. Si determini un divisore tale che i numeri interi contenuti nelle quote degli stati sommati tra loro diano il totale richiesto. Si dia ad ogni stato il suo numero intero». Anche il metodo creato da Daniel Webster fu in origine pensato per una camera a numero fisso: «Si scelga la dimensione della camera da ripartire. Si

³ Esistono ulteriori contributi alla soluzione del problema la cui rilevanza è minore ai fini della trattazione. Non saranno discussi in questo lavoro.

determini un divisore in modo che la somma delle quote degli stati arrotondati all'intero più vicino sia il totale richiesto. Si dia ad ogni stato tale numero intero». La differenza tra i due metodi sta nell'arrotondamento utilizzato: per difetto nel primo caso, all'intero più vicino nel secondo. Altri celebri metodi che utilizzano un divisore sono quelli di Adams, Dean e Hill. In particolare, quest'ultimo è quello attualmente utilizzato negli Stati Uniti. Un sesto metodo, più intuitivo ed immediato, è utilizzato, come vedremo nel prossimo paragrafo, in Italia (a partire dalla riforma del 1963): il metodo di Alexander Hamilton. La procedura si può riassumere così: «Scelta la dimensione della camera, si determino le quote di ogni stato e si attribuiscono a ciascuno di questi le parti intere. Si attribuiscono infine agli Stati con i più alti resti i seggi non ripartiti». Quando il numero totale di seggi non è fissato per legge, i metodi con divisore possono ancora essere utilizzati: si attribuisce un rappresentante ogni tot persone e si decide una regola per arrotondare, ottenendo un numero variabile di rappresentanti totali. Se questo numero finale è ripartito tra gli stati scegliendo come divisore il numero di cittadini per rappresentante, le procedure sono equivalenti.

Quali sono le differenze tra questi metodi di approssimazione al criterio «un uomo, un voto» dal punto di vista dell'equità?

Il metodo di Hamilton, nonostante la sua semplicità, è in realtà da scartare, in quanto soggetto a due eventi paradossali: il paradosso dell'Alabama e il paradosso della popolazione. Nel primo caso, è possibile che aumentando di un'unità il numero dei rappresentanti di una Camera, uno stato perda un seggio in favore di un altro. Nel secondo, è possibile che uno stato che cresce più velocemente di un altro ceda un seggio a quest'ultimo. Chi scrive ha stimato, con una simulazione Monte Carlo, che la probabilità che il Senato italiano possa venire disturbato dal paradosso della popolazione è estremamente bassa (circa un caso ogni 20mila), ma non certo nulla (Esposito, 2007).

I metodi con divisore, invece, non sono soggetti a questi paradossi, ma hanno problemi di distorsione: sono più favorevoli verso gli stati piccoli oppure verso gli stati grandi, cioè gli arrotondamenti tenderanno sistematicamente a favorire una famiglia di stati, piccoli o grandi. Il metodo di Adams è distorto a favore dei primi, seguito, in ordine decrescente, da quelli di Dean, Hill, Webster e Jefferson, il quale favorisce nettamente i secondi. La FIG. 1 a pagina seguente mostra la distorsione a favore degli stati piccoli con l'applicazione di questi vari metodi nel caso del Senato italiano. La distorsione è calcolata come il rapporto tra la differenza tra rappresentanza pro capite media nelle sei Regioni più piccole e nelle sei Regioni più grandi e la rappresentanza pro capite media nelle sei Regioni più piccole. Si veda Young (2001).

La distorsione del metodo della nostra Costituzione è molto più ampia degli altri metodi, a causa del numero minimo di senatori garantiti alle Regioni più piccole.

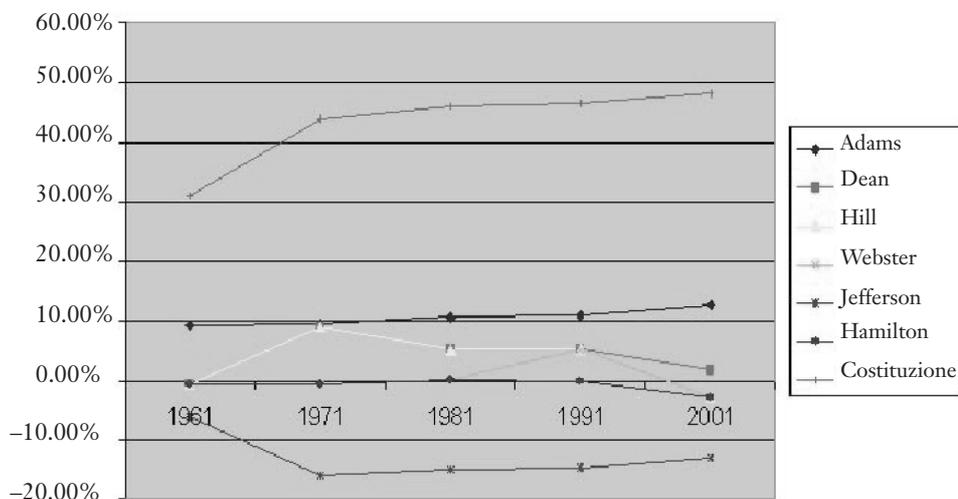


FIG. 1 – *Distorsione a favore delle Regioni piccole nel metodo della Costituzione italiana e nelle alternative (1961-2001).*

I problemi del criterio di ripartizione italiano (che sarà descritto e analizzato sotto un profilo storico nel prossimo paragrafo) sono dunque due: l'uso dell'approssimazione di Hamilton, soggetta al paradosso della popolazione, e il numero minimo garantito per le Regioni il quale distorce sensibilmente la ripartizione ed è triplo: un senatore previsto per la Valle d'Aosta, due per il Molise e sette per tutte le altre, anche se in alcuni casi la ripartizione equa è molto più bassa. Ad esempio, la Basilicata, utilizzando i dati dell'ultimo censimento, ha un senatore ogni 85.395 abitanti, mentre la Calabria ne ha uno ogni 201.147. La ripartizione con il metodo di Adams, il più distorto a favore delle Regioni piccole, è di quattro senatori per questa Regione, contro i sette che le sono attribuiti dalla Costituzione (mentre gli altri metodi gliene attribuiscono addirittura solamente tre). A chi scrive sembra giusto che ci sia un minimo di senatori garantito a tutte le Regioni, ma questo dovrebbe essere unico e non triplo, per poi ripartire i rimanenti seggi con uno dei metodi descritti (come quello di Webster, utilizzato in Italia prima del 1963, non distorto significativamente e non soggetto a paradossi). Un triplo minimo garantito avvantaggia le Regioni piccole nei confronti di quelle più grandi, come è accettabile e accettato in numerosi paesi, ma anche nei confronti delle due più piccole, Valle d'Aosta e Molise. Utilizzando l'esempio precedente, la Calabria ha 2,36 volte il numero di abitanti necessari per un senatore rispetto alla Basilicata e il Molise 1,88. Il vantaggio della Basilicata è nei confronti sia di una Regione più grande che di una più piccola, e questo non sembra avere giustificazioni convincenti.

La TAB. 1 riporta, per una maggior comprensione del problema, le ripartizioni ufficiali e alternative per i seggi del Senato utilizzando i dati del censimento 2001, validi quindi per le elezioni politiche del 2006.

TAB. 1 – *Ripartizioni dei seggi tra le Regioni italiane, secondo i vari metodi. Censimento 2001.*

| Regione | Pop. (migliaia) | Quota | Adams | Dean | Hill | Webster | Jefferson | Hamilton | Costituzione |
|-----------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Abruzzi | 1.262 | 6,84 | 7 | 7 | 7 | 77 | 7 | 7 | 7 |
| Basilicata | 598 | 3,24 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 7 |
| Calabria | 2.011 | 10,91 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 10 |
| Campania | 5.702 | 30,91 | 30 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 30 |
| Emilia-Romagna | 3.983 | 21,60 | 21 | 21 | 22 | 22 | 22 | 22 | 21 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.184 | 6,42 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 7 |
| Lazio | 5.112 | 27,72 | 27 | 28 | 28 | 28 | 28 | 28 | 27 |
| Liguria | 1.572 | 8,52 | 9 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Lombardia | 9.033 | 48,97 | 48 | 49 | 49 | 49 | 50 | 49 | 47 |
| Marche | 1.471 | 7,97 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Molise | 321 | 1,74 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Piemonte | 4.215 | 22,85 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 22 |
| Puglia | 4.021 | 21,80 | 22 | 22 | 22 | 22 | 22 | 22 | 21 |
| Sardegna | 1.632 | 8,85 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Sicilia | 4.969 | 26,94 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 26 |
| Toscana | 3.498 | 18,96 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 18 |
| Trentino-Alto Adige | 940 | 5,10 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 7 |
| Umbria | 826 | 4,48 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 7 |
| Valle d'Aosta | 120 | 0,65 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Veneto | 4.528 | 24,55 | 24 | 24 | 24 | 24 | 25 | 24 | 24 |
| <i>Totale</i> | <i>56.996</i> | <i>309</i> |

2. La nascita del Senato della Repubblica e la rappresentanza regionale nei lavori dell'Assemblea costituente

Questo lavoro si occupa dunque della ripartizione dei seggi su base geografica in Italia. Si presenta, con largo riferimento al dibattito nell'Assemblea costituente nel 1946-1947 e nel parlamento nel 1962-1963, la storia della formazione e delle modifiche di questo organo fondamentale, con particolare riguardo al problema della ripartizione. Negli Stati Uniti d'America, dove il Senato è stato deliberatamente costruito per rappresentare gli interessi dei singoli Stati, che hanno tutti lo stesso numero di seggi, il problema si sollevò in merito alla ripartizione della Camera dei Rappresentanti. In Italia, invece, i problemi maggiori si hanno proprio riguardo al Senato della Repubblica. Per la Camera dei deputati era prevista una ripartizione dei seggi su base circoscrizionale, mentre i seggi del Senato della Repubblica sono divisi tra le Regioni d'Italia. Questo rende il nostro Senato vicino alla Camera americana più di quanto lo siano tra loro le due Camere o i due Senati, italiani e americani, in quanto la ripartizione deve avvenire in proporzione alla popolazione ma sulla base di un'entità geografica come uno stato o una Regione che in qualche modo possono essere titolari di determinati interessi (la competizione tra Regioni è un fenomeno più frequente e verificabile dell'invidia tra circoscrizioni, mentre negli Stati Uniti il problema è certamente ancora più marcato data la maggiore autonomia degli Stati). Alla luce di ciò, le vicende e le argomentazioni riportate nel corso di questa sezione prenderanno in esame prevalentemente i problemi del Senato della Repubblica italiana.

L'Assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946 affidò la stesura della carta ad una più ristretta commissione per la Costituzione, composta da 75 membri nominati dal Presidente dell'Assemblea Giuseppe Saragat su indicazione dei partiti. La commissione, il cui presidente era Meuccio Ruini, leader del Partito democratico del lavoro, si divise in tre sottocommissioni, ognuna preposta all'esame di un particolare problema: i diritti e i doveri dei cittadini, l'ordinamento costituzionale dello Stato ed i diritti e i doveri economico-sociali.

La II sottocommissione, presieduta dall'esponente comunista Umberto Terracini (che in seguito alle dimissioni del socialista Saragat divenne presidente dell'Assemblea costituente), iniziò i suoi lavori il 26 luglio 1946. Il presidente esordì con un richiamo generale in merito ai compiti affidati all'attenzione della sottocommissione: la costituzione del parlamento, del Capo dello Stato, del governo e degli organi di garanzia, oltre all'importantissimo tema dell'autonomia, cioè la formazione dell'ente Regione, dotato eventualmente di poteri (in particolare, il potere legislativo). La prima relazione sul tema dell'autonomia fu discussa il giorno seguente, in quanto l'argomento era considerato giustamente pregiudiziale a tutto il resto.

Sono di particolare importanza le parole del democristiano Gaspare Ambrosini, sulla «possibilità che la Regione concorra, anche solo parzialmente,

alla formazione della seconda Camera, cioè del Senato»⁴. Il nuovo ente, per Ambrosini, avrebbe dovuto partecipare anche parzialmente all'elezione dei senatori. Il 3 settembre 1946 si iniziò a parlare di potere legislativo ed uno dei relatori sul tema, il democristiano Costantino Mortati, sollevò il problema della scelta del numero delle camere: le alternative erano unicameralismo e bicameralismo. Il bicameralismo sarebbe stato giustificato per le sue funzioni ritardatrici di controllo (Mortati citò la Norvegia avente la seconda camera eletta in seno alla prima) e/o per le sue funzioni di integrazione della rappresentanza (come la Francia nel 1875, dove gli organismi territoriali erano ugualmente rappresentati).

Uno dei problemi più dibattuti in sede di sottocommissione fu quello della rappresentanza delle categorie e dei relativi pesi all'interno della seconda Camera. In merito, Mortati rilevò che «bisogna preoccuparsi di dosare il peso politico attribuito a ciascuna categoria, preoccuparsi cioè di proporzionare il numero dei seggi alla rilevanza delle categorie, che non si può desumere soltanto dal rapporto numerico, ma che bisogna desumere da criteri più comprensivi, perché non è detto che il peso numerico sia il preminente in una rappresentanza di questo genere destinata a fare emergere la capacità politica di esprimere interessi generali. Questo è un problema da risolvere in sede politica»⁵.

Questa analisi mostra come i criteri di equità siano molto soggettivi e rispondano decisamente alla valutazione politica più che ad un'analisi scientifica. In questa prima argomentazione, che si riferisce alla rappresentanza per categorie professionali, si trova già il cuore delle motivazioni per le quali il Senato della Repubblica non sarà costituito cercando di approssimare in maniera il più perfetta possibile il principio «un uomo, un voto». La relazione del repubblicano Giovanni Conti, presentata alla sottocommissione il 4 settembre 1946, si sofferma maggiormente sul problema della ripartizione territoriale dei seggi: «Si può considerare se convenga, come in Svizzera e negli Stati Uniti, attribuire a ciascuna Regione l'elezione di un numero eguale di senatori o se, invece, non sia più opportuno che la distribuzione dei seggi senatoriali fra le Regioni sia da farsi tenendo conto delle diversità di estensione geografica e di popolazione delle varie Regioni»⁶.

Qui si considera anche il fattore «estensione geografica» come criterio allocativo. L'equità, d'altra parte, può essere vista sotto diversi aspetti. Ciò che più è importante nel discorso di Giovanni Conti è comunque il riconoscimento del problema: il Senato potrebbe essere concepito come riconoscimento assoluto dell'ente Regione, attribuendo ad ognuna di esse un numero identico di senatori, oppure si potrebbe ripartire i seggi tra le Regioni in relazione ai propri numeri. Fu anche avanzata la prima proposta concreta: le Regioni avrebbero eletto un sena-

⁴ Assemblea costituente, commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946.

⁵ Assemblea costituente, commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946.

⁶ Assemblea costituente, commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946.

tore ogni cinquanta «deputati regionali», con un minimo garantito di un senatore per Regione, mentre organizzazioni riconosciute come i sindacati, gli ordini professionali e le università avrebbero ciascuno eletto un quarto dei senatori scelti dalle Regioni. La proposta Conti, pur includendo la rappresentanza diretta delle categorie, sostanzialmente ripartiva i seggi sulla popolazione (indirettamente, tramite le dimensioni dei consigli regionali) garantendo comunque un seggio ad ogni Regione. La II sottocommissione si preoccupò, durante i giorni seguenti, di definire l'ordinamento dello Stato, approvando il sistema parlamentare, cioè la visione di un governo non indipendente ma subordinato al parlamento .

Fu confermata l'istituzione di due camere, osteggiata dal Partito comunista in quanto secondo i suoi esponenti la sovranità popolare si sarebbe potuta esprimere in maniera soddisfacente anche con una sola camera. Dopo la delineazione della Camera dei deputati, il 24 settembre 1946 la sottocommissione iniziò il dibattito in merito alla seconda Camera. La visione della Democrazia cristiana era a favore della differenziazione delle due camere. Oltre agli interessi regionali, il partito di De Gasperi mirava a tutelare gli interessi delle categorie e ad istituire una Camera Alta formata prevalentemente da uomini di alto profilo professionale, culturale o politico. Secondo Mortati, «gli stessi elettori della prima Camera dovrebbero intervenire alla formazione della seconda, ma in una veste diversa, come rappresentanti, cioè, di interessi»⁷. A partire dal giorno successivo si esaminarono diverse proposte, elaborate da ogni schieramento politico. Il democristiano Egidio Tosato propose di fissare a 15 il numero di senatori per ogni Regione, garantendo poi ad ogni categoria professionale almeno un senatore.

Il repubblicano Tomaso Perassi propose invece, ritenendo eccessiva l'elezione di un identico numero di senatori per ogni Regione, di stabilire un minimo fisso di senatori per tutti e poi ripartire i restanti seggi su base proporzionale (considerando popolazione ed estensione geografica). Il monarchico Gustavo Fabbri pensava ad una regola che fissasse il numero totale dei senatori e quindi li ripartisse tra le Regioni. Inoltre le Regioni avrebbero dovute essere considerate come semplici collegi elettorali onde evitare un ordinamento federale. Ambrosini ritenne corretta l'idea di un minimo di seggi per Regione da assegnare prima della ripartizione proporzionale, e pensò che un numero compreso tra due e quattro sarebbe dovuto andare bene. Per quanto riguarda gli altri seggi, la ripartizione si sarebbe potuta compiere in proporzione alla popolazione, in quanto le popolazioni più ampie hanno bisogni maggiori e necessitano di una rappresentanza più consistente.

Il pensiero di Mortati si rifaceva invece alla decisione di costituire il nuovo ordinamento regionale. Per il relatore della Democrazia cristiana era implicito che la seconda Camera avrebbe dovuto rappresentare gli interessi e l'autonomia politica di ogni area geografica e che le Regioni non avrebbero dovuto essere semplici collegi elettorali. In merito al peso delle Regioni, Mortati si limitò in quella sede a sol-

⁷ Assemblea costituente, commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta di martedì 24 settembre 1946.

levare il problema di scelta tra rappresentanza uguale o proporzionale senza prendere posizione. Tosato precisò come secondo la sua opinione le Regioni potessero essere viste sia come enti territoriali sia come circoscrizioni elettorali. Al termine della seduta, ottenne l'approvazione della sottocommissione in merito ad un ordine del giorno il quale stabilì che «la seconda Camera è eletta su base regionale». L'ordine del giorno fu votato anche dagli esponenti del Partito comunista, che ritenevano utile la formazione di una Camera su base regionale per ostacolare le tendenze disgregatrici presenti all'epoca in Italia. Il giorno seguente l'autonomista Emilio Lussu si dichiarò disponibile ad accettare il sistema di rappresentanza proporzionale, abbandonando l'idea di un numero fisso di rappresentanti per ogni Regione. Tale idea era ancora ritenuta valida dal comunista Umberto Nobile, favorevole all'istituzione di un identico peso per ogni Regione. Costantino Mortati presentò quel giorno all'attenzione della sottocommissione un articolato che fissava il numero dei senatori a 300 e stabiliva una ripartizione proporzionale alla popolazione con dei vincoli massimi e minimi di rappresentanza, non precisati.

Mortati voleva una seconda Camera in rappresentanza delle categorie, in modo da proteggere anche gli elementi più deboli. È probabile che volesse proteggere anche le Regioni più deboli, più piccole, attribuendo loro un numero maggiore di seggi. È importante ricordare anche come Mortati si lamentò della carenza di studi e ricerche statistiche ed economiche a disposizione della sottocommissione, delineando lo scarso contatto dei lavori con la realtà. Il socialista Edgardo Lami Starnuti sottolineò come la ripartizione fissa ed uguale non avrebbe rappresentato la reale fisionomia politica del paese. Salvatore Mannironi, della DC, propose un minimo di tre rappresentanti oltre ad un rappresentante ogni 300 mila abitanti.

Ad una rappresentanza proporzionale era favorevole anche il comunista Vincenzo La Rocca. Il futuro Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, liberale, non era invece convinto della rappresentanza proporzionale. Rifiutando il sistema svizzero e americano che prevedevano uguale rappresentanza, l'unico modo per evitare di creare due camere identiche era comunque cercare di evitare una proporzionalità perfetta. In merito alla minore equità che si sarebbe venuta a formare evitando una rappresentanza proporzionale, Einaudi fece notare alla sottocommissione che «la formula della sovranità popolare non appartiene al novero delle verità scientifiche, indiscutibili, dimostrabili, che risultano dalla evidenza medesima delle cose; è piuttosto un principio di fede, e le verità di fede sono discutibili, non si impongono alla mente, ma solo al cuore e alla immaginazione. Il mito della sovranità popolare [...] è quindi utile per il raggiungimento di determinate finalità pratiche e non si può prescindere nella vita politica attuale, ma occorre tener bene presente che non è una verità scientifica»⁸.

⁸ Assemblea costituente, commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta di venerdì 27 settembre 1946.

Nel corso del dibattito per la Costituzione furono quindi messi in dubbio i criteri di equità: non è, di conseguenza, così strano che il risultato finale non li soddisfi appieno. L'equità fu in generale sacrificata al dialogo politico: la regola definitiva, come si vedrà, non fu altro che un compromesso tra posizioni diverse e decisioni di rinuncia su altri temi.

Dopo il discorso di Luigi Einaudi, Gustavo Fabbri propose di assegnare i seggi con criteri prettamente politici: compiere, cioè, una scelta arbitraria per raggiungere determinati fini. Per Fabbri, ad esempio, si sarebbe dovuto tenere conto delle esigenze del Mezzogiorno. Secondo l'esponente monarchico le Regioni del Sud si sentivano oppresse dal Nord e sarebbe stato giusto premiarle con un numero maggiore di seggi. Nella seduta del 28 settembre 1946 furono presentate alcune proposte: i democristiani Gaspare Ambrosini e Giuseppe Fuschini erano d'accordo sulla proporzionalità con minimo garantito, mentre i comunisti Renzo Laconi, Carlo Farini, Riccardo Ravagnan e Vincenzo La Rocca proposero la proporzionalità pura. In particolare, nella seduta del primo ottobre, Ruggiero Grieco, altro esponente del Partito comunista, propose di utilizzare un sistema identico a quello della prima Camera, utilizzando però la base regionale (considerando le Regioni come circoscrizioni) e stabilendo una quota di un rappresentante ogni 150 mila abitanti invece che 100 mila.

Il 19 ottobre 1946 il problema del numero minimo fu analizzato con più profondità. Mortati non voleva un numero minimo troppo alto a causa dell'esistenza di Regioni di dimensioni modeste. Questo principio è alla base dell'introduzione di un doppio minimo nel sistema. Per la prima volta, si auspica l'intervento di un tecnico che possa effettuare dei calcoli sulla base di dati reali. Perassi fece notare alla sottocommissione come, con un minimo di 5 rappresentanti più un rappresentante ogni 200 mila abitanti si avrebbe avuto una seconda Camera composta da 85 + 203 elementi, cioè 288, mentre con un minimo di 4 e un rappresentante ogni 150 mila abitanti il totale sarebbe stato di 68 + 269 elementi, cioè 337. È da notare che Perassi considerò 17 Regioni: il primo caso corrisponde ad una popolazione di 40.600.000 abitanti, mentre il secondo ad una popolazione di 40.350.000.

Nel 1941 il censimento non era stato effettuato a causa della guerra; nell'ultimo censimento ufficiale disponibile (1936) la popolazione era di 42.398.000 abitanti. Nel 1951 la popolazione ammontava a 47.516.000: appare improbabile che nel 1946 questa fosse di circa 40 milioni (i caduti italiani, militari e civili, durante la Seconda guerra mondiale, non superano di molto le 400 mila unità). Le analisi numeriche presentate per la soluzione del problema non sembrano molto precise. Fu inoltre discussa la tematica dell'affinità dell'eletto con la Regione in cui risultasse scelto: si parlò di nascita, di domicilio e anche di attività.

Il 5 novembre 1946 la sottocommissione prese la decisione definitiva. Umberto Nobile non vedeva di buon occhio il minimo, in quanto avrebbe perso importanza con l'aumento della popolazione e di conseguenza della dimensione del Senato. Le proposte dominanti prevedevano un minimo di 5 oppure di 3 rap-

presentanti per Regione. I calcoli dello stesso Nobile attribuivano al Nord (Umbria inclusa, Lazio escluso) il 46% dei seggi contro il 55% del sistema puramente proporzionale. Con un minimo di 3 seggi il Nord avrebbe invece avuto il 49%. La II sottocommissione delineò una seconda Camera composta da un rappresentante per Regione ogni 200 mila abitanti oltre ad un numero fisso pari a 5 rappresentanti per Regione.

L'istituzione di un doppio minimo, o la trasformazione di un numero fisso di senatori per Regione in un numero minimo di garanzia, ha probabilmente origine in un dibattito all'interno dell'adunanza plenaria della commissione per la Costituzione. Il 27 gennaio 1947 Giuseppe Fuschini fece notare, cercando di ottenere un aumento del numero dei deputati, come la disposizione per la quale il numero dei senatori non può essere superiore a quello dei deputati nelle singole Regioni impediva di fatto l'utilizzo di un numero fisso pari a 5 alla Lucania, all'Umbria, alla Venezia Tridentina e al Molise⁹. Fuschini ottenne l'aumento del numero dei deputati, che passarono da uno ogni 100 mila abitanti ad uno ogni 80 mila. L'articolo licenziato dalla commissione per la Costituzione recita: «La Camera del Senato è eletta a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Nessuna Regione può avere un numero di senatori maggiore di quello dei deputati che manda all'altra Camera».

Il sistema proposto, tralasciando i numeri fissi, ripartiva i seggi secondo il metodo di Webster. Si tratta di una visione opposta a quella classica: in questo caso prima si sceglie un divisore (200 mila), si attribuisce a ciascuna Regione un numero di seggi dividendo la popolazione per il divisore e si arrotonda per eccesso o difetto a seconda della parte decimale, cioè per frazioni superiori a 100 mila. Il numero dei seggi è determinato di conseguenza. È immediato vedere come, prendendo tale numero ed eseguendo la ripartizione secondo il metodo di Webster con un divisore pari a 200 mila, il risultato sia identico. Il totale dei seggi è per forza raggiunto immediatamente con lo stesso divisore, in quanto è stato calcolato tramite quest'ultimo. Il metodo di Jefferson ad esempio era stato originariamente pensato in questo modo, stabilendo un divisore e non utilizzando le frazioni, cioè arrotondando sempre per difetto.

Il 7 ottobre 1947 gli sforzi compiuti per assicurare una forte base regionale al Senato risultarono inutili. Fu approvato dall'Assemblea costituente, a sorpresa, l'ordine del giorno di Francesco Saverio Nitti, esponente di punta dell'Unione democratica nazionale. L'ordine del giorno fu accolto a braccia aperte dalla sinistra, evocando il suffragio universale e il collegio uninominale per l'elezione del Senato. In sostanza, cadde il principio dell'elezione indiretta di una quota dei

⁹ La Valle d'Aosta non è citata in quanto l'articolato al vaglio della commissione già prevedeva che questa Regione avrebbe avuto un solo senatore. Probabilmente all'origine di questa scelta ci fu proprio l'obbligo, in seguito eliminato, per ogni Regione di avere un numero di senatori inferiore al numero dei deputati.

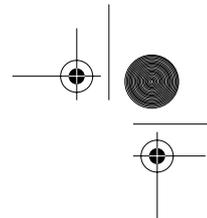
senatori da parte delle assemblee regionali. Anche il principio che legava la Regione ai propri senatori tramite criteri di nascita o domicilio venne meno. Il primo comma dell'articolo della commissione recitava comunque che «La Camera del Senato è eletta a base regionale» e molti all'interno dell'Assemblea costituente non volevano assolutamente che questo sparisse.

L'emendamento presentato da Costantino Mortati durante la seduta anti-meridiana dell'8 ottobre 1947 cercava di rafforzare la presenza della Regione all'interno del Senato, introducendo il numero minimo (sei senatori) al posto del numero fisso. La differenza è grande. Il principio del numero fisso lascia ripartire secondo la popolazione ed aggiunge successivamente un ammontare identico di seggi per ogni Regione. Invece, il principio del numero minimo attribuisce tale quota ad ogni Regione, per poi ripartire i seggi solamente alle Regioni che supererebbero naturalmente questo minimo. Quest'ultimo sistema favorisce chiaramente le Regioni più piccole. Durante la seduta pomeridiana dello stesso giorno, Mortati commentò il suo emendamento e sottolineò come la finalità del numero minimo, così come del numero fisso, fosse di «rafforzare il peso politico delle piccole Regioni di fronte alle grandi»¹⁰.

Questa sorta di premio avrebbe potuto portare a scissioni delle Regioni in modo da aumentare artificiosamente il numero dei relativi senatori. Mortati spiegò come questo sarebbe stato molto difficile, in quanto queste operazioni possono facilmente essere bloccate dalle autorità centrali. In un Senato ormai privo di elementi caratterizzanti a favore del regionalismo, per Mortati l'istituzione di un privilegio per le piccole Regioni, specialmente quelle del Sud, sarebbe stato un buon riconoscimento simbolico e rappresentativo. Le cinque Regioni beneficiarie inizialmente indicate da Mortati erano Venezia Tridentina, Friuli, Basilicata, Umbria e Sardegna. La Sardegna aumentò presto la sua popolazione. Le Regioni davvero privilegiate all'epoca furono quindi Basilicata, Friuli, Umbria e Trentino: non pare dunque che le Regioni del Sud ricevettero il riconoscimento descritto da Mortati. Umberto Nobile cercò in quel giorno di avere motivazioni migliori per istituire questo privilegio, ma non gli fu data alcuna risposta.

Giovanni Conti tentò di portare il minimo a 4 senatori, ma la proposta fu rifiutata e l'emendamento di Mortati passò. Il testo definitivo che uscì dall'Assemblea costituente in merito all'elezione del Senato recita: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore». Il testo definitivo è diverso dal testo della commissione solamente per l'introduzione di un numero minimo al posto del numero fisso, incrementando la distorsione del sistema a favore delle Regioni più piccole. Il minimo introdotto è doppio, favorendo le Regioni piccole sia rispetto alle Regioni grandi, sia rispetto

¹⁰ Assemblea costituente, Seduta pomeridiana di mercoledì 8 ottobre 1947



alla Valle d'Aosta. Questo doppio minimo fu probabilmente necessario per evitare che questa Regione potesse avere un numero di senatori superiore al numero dei deputati¹¹.

3. *La riforma del 1963*

Il 16 gennaio 1962 il Senato della Repubblica approvò in prima deliberazione un testo unificato derivato da due distinti disegni di legge costituzionale che tendevano ad ampliare la sua composizione. Durante la I legislatura il Senato aveva avuto una composizione di circa 350 elementi, grazie alle disposizioni transitorie della Costituzione, che inserirono «un centinaio e più di membri della Costituente e vecchi parlamentari che [...] acquisirono il diritto di far parte del Senato»¹². Ma nella II legislatura il Senato era stato invece composto soltanto da 230 membri, il che rendeva molto faticoso il lavoro dei senatori all'interno delle undici commissioni.

Il disegno di legge costituzionale, unione di un disegno presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Amintore Fanfani e dal ministro di Grazia e Giustizia Guido Gonella di concerto con il ministro dell'Interno Fernando Tambroni¹³ e di una proposta del senatore Luigi Sturzo¹⁴, recitava, in merito ai punti che interessano questo lavoro: «A ciascuna Regione è attribuito un senatore per centottantamila abitanti o per frazione superiore a novantamila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori superiore a sette. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Comunque il numero complessivo dei senatori eletti non può essere superiore a trecento».

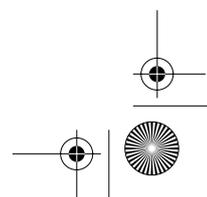
Il disegno di legge istituiva anche un numero massimo di deputati pari a seicento e stabiliva una durata per il mandato delle Camere identica e pari a cinque anni. Il metodo di ripartizione rimase lo stesso, cioè Webster, diminuendo il divisore e di conseguenza aumentando il numero di senatori. Il numero minimo per Regione aumentò consequenzialmente all'aumento dei senatori. Fu proposto anche un numero massimo di senatori, di fatto già quasi vincolante, in quanto l'aumento della popolazione avrebbe portato il Senato a 295 membri già nella legislatura seguente. Se questa riforma fosse stata accettata, il metodo di ripartizione così com'era indicato non sarebbe nemmeno stato applicabile, in quanto sarebbero stati determinati per legge sia il divisore che il numero dei seggi totali.

¹¹ La circoscrizione della Valle d'Aosta elegge un solo deputato.

¹² G. Barbareschi, III legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, resoconto stenografico, 16 gennaio 1962.

¹³ Disegno presentato nel periodo del governo Fanfani II, cioè tre anni prima della sua approvazione.

¹⁴ Il quale era venuto a mancare nel 1959.



La Camera dei deputati iniziò l'esame del disegno di legge approvato dal Senato all'interno della I commissione permanente (Affari costituzionali), presieduta dal democristiano Roberto Lucifredi, il 23 maggio 1962. Il relatore Renato Tozzi Condivi, esponente della DC, illustrò ai colleghi il disegno approvato dal Senato ed esaminando le singole disposizioni notò alcuni problemi di ordine tecnico¹⁵. Secondo Tozzi Condivi il progetto di legge si sarebbe dovuto modificare indicando il numero dei Parlamentari di ciascuna Camera. Il primo agosto 1962 la commissione si riunì nuovamente, Tozzi Condivi propose di fissare in 630 i deputati e in 310 (poi 315) i senatori elettivi, conservando il minimo di sette senatori per Regione deliberato dall'altro ramo del parlamento. Il ministro di Grazia e Giustizia Giacinto Bosco, presente in commissione, si dichiarò d'accordo con il relatore per la determinazione di un numero fisso di parlamentari ed accettò l'introduzione di una norma che ripartisse i seggi tra le Regioni «in proporzione alla rispettiva popolazione sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti»¹⁶.

È interessante notare la straordinaria somiglianza di questa situazione con la presentazione del proprio metodo da parte di Alexander Hamilton. Hamilton era stato il primo a considerare l'adozione di un numero fisso di Rappresentanti e contemporaneamente a proporre la ripartizione con il metodo dei quozienti interi e dei resti più alti, così come fece Tozzi Condivi. Sembra tuttavia che questo metodo abbia un fascino particolare tale da farlo apparire come una soluzione naturale nel caso di un numero di rappresentanti fissato dalla legge. Per la traduzione delle proposte in un articolato da presentare all'assemblea plenaria, fu istituito un comitato ristretto, del quale non è possibile avere alcun verbale¹⁷. La seduta successiva, del 4 agosto 1962, concentrò la discussione su altri temi, essenzialmente l'allargamento delle categorie nominabili e del numero dei senatori a vita. Le proposte non furono comunque prese in considerazione, per le troppe voci di protesta.

Nella relazione distribuita alla Camera si legge come il numero dei deputati sia stato fissato a 630 in quanto questo sarebbe stato il numero ottenuto applicando la legge precedente ovvero dividendo la popolazione del nuovo censimento per 80 mila. Il numero dei deputati non fu, nella sostanza, aumentato, come molti parlamentari temevano. Il numero dei senatori fu invece fissato in un rapporto di uno a due con la Camera, aumentando la consistenza come richiedeva la motivazione di fondo del disegno di legge. Il 7 agosto 1962 il disegno fu approvato dalla

¹⁵ Il riassunto della seduta della commissione, reperito presso la Biblioteca della Camera dei deputati a Roma all'interno del Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, è l'unico documento esistente che descrive l'andamento dei lavori, in quanto lo stenografico delle sedute non è disponibile per le commissioni riunite in sede referente, come in questo caso, ma solo per le commissioni riunite in sede legislativa. Non sono descritte nei dettagli le perplessità del relatore, ma chi scrive ritiene che il problema fosse proprio la fissazione per legge sia del totale dei seggi che del divisore.

¹⁶ Camera dei deputati, Bollettino delle commissioni parlamentari, 1962, vol. 3.

¹⁷ Sette persone fecero parte di tale comitato. Tra queste Francesco Cossiga.

Camera in prima deliberazione. Il dibattito non aggiunse nulla di particolarmente rilevante ai fini di questo lavoro. Il 21 settembre dello stesso anno il disegno fu riproposto all'attenzione dei senatori. Particolare importanza assume una frase del relatore della I commissione del Senato, Domenico Schiavone: «adottando il criterio del numero fisso, la ripartizione avviene con diversi criteri aritmetici»¹⁸.

Alla luce di tutto ciò, pare che il metodo di Hamilton fosse davvero considerato l'unico possibile, oppure il migliore, stabilendo un numero fisso di senatori. Parlando del numero minimo aumentato, il ministro Bosco descrisse come «privilegiate» le piccole Regioni alle quali questo era garantito. Questo termine non fu pronunciato in senso dispregiativo: anzi, questo sistema era ormai ben saldo e legittimo. Il disegno di legge fu approvato anche dal Senato, e nelle due successive deliberazioni, il 30 gennaio 1963 alla Camera e il 7 febbraio 1963 al Senato, non ci furono problemi né argomentazioni rilevanti. Il 9 febbraio 1963 la riforma era legge. L'articolo definitivo recita: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

La commissione per la Costituzione approvò il metodo di Webster con un numero fisso di senatori per Regione da aggiungere alla ripartizione. L'Assemblea costituente trasformò il numero fisso in un minimo. Il Senato della Repubblica elevò questo minimo. La Camera dei deputati (all'interno della I commissione) cambiò il metodo da Webster a Hamilton.

4. *Il problema della rappresentanza del Molise*

La costituzione del Molise come Regione fu originariamente approvata dalla II sottocommissione dell'Assemblea costituente ed in seguito accantonata in sede plenaria con l'approvazione di un ordine del giorno del deputato socialista Ferdinando Targetti che prevedeva il riconoscimento delle sole Regioni storiche e tradizionali. Il primo comma dell'articolo 132 della Costituzione prevede che una nuova Regione possa essere costituita solamente se dotata di almeno un milione di abitanti. Per non mortificare le aspirazioni della popolazione del Molise l'Assemblea costituente stabilì, con la XI disposizione transitoria, che nuove Regioni sarebbero potute sorgere anche senza questo requisito entro cinque anni dall'entrata in vigore della nuova legge. La legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1, modificò la disposizione posticipando il termine al 31 dicembre 1963. La proposta di legge costituzio-

¹⁸ III legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, Resoconto stenografico, 21 settembre 1962.

nale per costituire il Molise, avente come primo firmatario il senatore democristiano Giuseppe Magliano seguito da numerosi altri parlamentari di quasi tutti gli schieramenti politici, fu presentata il 18 giugno 1958.

Il primo articolo della legge prevedeva la sostituzione dell'articolo 131 della Costituzione, inserendo il Molise nell'elenco delle Regioni. L'articolo 2 dello stesso documento recita invece: «Ai fini della elezione del Senato della Repubblica, il Molise avrà il numero di senatori che gli compete per la sua popolazione». Il metodo di Webster, ancora in vigore nell'anno della proposta, non garantisce, come invece fanno in maniera naturale Adams, Dean e Hill, un seggio ad ogni stato. La proposta di legge avrebbe, in linea puramente teorica, potuto comportare un'attribuzione di senatori al Molise uguale a 0. Questa obiezione non fu sollevata, ma un altro problema correlato alla legge impedì la sua approvazione. La riforma passò al Senato in prima deliberazione il 20 luglio 1961, la Camera non apportò alcuna modifica e approvò il testo il 12 dicembre dello stesso anno. La legge fu presentata nuovamente al Senato, il quale la confermò, approvandola in seconda deliberazione il 12 dicembre 1962. Il secondo passaggio alla Camera dei deputati non fu, invece, immune da critiche.

La I commissione presentò due relazioni scritte sulla proposta di legge. La relazione di maggioranza, del futuro presidente della Camera Brunetto Bucciarelli Ducci, si limitò a riassumere la storia, così come raccontata in questo paragrafo, delle aspirazioni del Molise a costituirsi come Regione, chiedendo alla Camera dei deputati di approvare nuovamente e definitivamente la legge. La relazione di minoranza, scritta dal principale esponente del Movimento sociale italiano, Giorgio Almirante, sottolineò come con l'approvazione di questa riforma costituzionale sarebbe potuto sorgere un grande problema. Il problema era nascosto nell'articolo 2 del testo. Questo articolo era di fatto una modifica all'articolo 57 della Costituzione, stabilendo un'ulteriore eccezione al minimo di sei senatori per Regione in vigore. Almirante dimostrò come questo fosse vero citando la relazione presentata al Senato dal democristiano Bonaventura Picardi, la quale spiegava come l'articolo fosse necessario per impedire al Molise di avere sei senatori con una popolazione di circa 400 mila abitanti.

Oltre a questo vizio, giudicato da Almirante sia di forma che di sostanza perché la proposta di legge non citava direttamente una modifica all'articolo 57, il serio problema arrivava dalla simultaneità dell'approvazione finale di questa riforma con la riforma del Senato di cui si è detto nel precedente paragrafo. La Camera avrebbe dovuto approvare definitivamente questa legge il 30 gennaio 1963, lo stesso giorno nel quale fu accolta in seconda deliberazione anche la riforma del Senato¹⁹. Tale riforma, come visto in precedenza, fu però votata per l'ultima volta dal Senato qualche giorno dopo, quindi era molto probabile che

¹⁹ Le leggi costituzionali devono essere approvate due volte da entrambe le Camere. La legge sulla costituzione del Molise era già passata due volte al Senato e una alla Camera, ed era alla fine dell'*iter*; la riforma del Senato aveva compiuto solamente il primo giro, tornando alla Camera la seconda volta in quel giorno.

nella Gazzetta Ufficiale questa fosse pubblicata dopo la costituzione del Molise. Se questo fosse accaduto, il Molise avrebbe avuto sette senatori! Infatti, la modifica implicita all'articolo 57 della Costituzione contenuta nell'articolo 2 della legge sul riconoscimento del Molise come Regione sarebbe stata cancellata dalla riforma del Senato che prevedeva la sostituzione dell'articolo 57 con quello contenuto nella nuova legge: il risultato finale avrebbe visto la Valle d'Aosta con un senatore e tutte le altre con un minimo di sette, Molise compreso.

Il 30 gennaio 1963 Almirante non si presentò a discutere la sua relazione, ma lo stesso Bucciarelli Ducci riconobbe le perplessità manifestate in merito. Il democristiano Raffaele Resta propose che fosse approvata definitivamente la riforma del Senato e in seguito la costituzione del Molise con il controverso articolo 2, che avrebbe di fatto modificato l'articolo 57 prevedendo un minimo di sette senatori per le Regioni, tranne Valle d'Aosta con un rappresentante e Molise con i soli rappresentanti derivati dalla popolazione. Il presidente della Camera dei deputati, Giovanni Leone, decise di sospendere l'approvazione della legge per riflettere sul problema. Il 14 febbraio 1963 Leone comunicò all'assemblea la necessità di modificare il testo della legge, viziata da un punto di vista strettamente giuridico-costituzionale e non certo politico. Dato che la proposta era all'ultima approvazione e un emendamento avrebbe azzerato l'*iter*, Leone non diede corso alla seconda deliberazione da parte della Camera e consegnò direttamente l'impegno di costituire la nuova Regione alla legislatura seguente.

La proposta di legge costituzionale in merito alla costituzione del Molise, presentata nuovamente dal senatore Magliano, prevedeva ora l'attribuzione di due senatori a questa Regione. Chi scrive non sa esattamente il motivo della modifica rispetto al caso precedente, in quanto i verbali analizzati non ne lasciano traccia, ma questa ragione si può facilmente ipotizzare. Come scritto poco sopra, il sistema precedente dava la possibilità, anche se remota, di vedere un Molise privo di rappresentanza al Senato, in quanto anche il metodo di Hamilton, ora in vigore, non garantisce il minimo di un seggio agli stati. Una forte emigrazione, che del resto all'epoca caratterizzava quell'area geografica, avrebbe potuto penalizzare la Regione. Inoltre, se molto difficilmente il Molise avrebbe potuto avere una rappresentanza al Senato uguale a 0, non così remota era la possibilità per esso di ottenere un solo senatore: la popolazione di questa Regione era di 358mila abitanti al censimento del 1961, mentre la Valle d'Aosta ne aveva 101mila; infine, un eventuale stesso numero di rappresentanti per le due Regioni, con un minimo di sette per tutte le altre, sarebbe stata una grossa sperequazione nei confronti del Molise.

La storia dell'approvazione di questa proposta, che divenne la legge costituzionale 27 dicembre 1963²⁰, n. 3, è molto lineare e non aggiunge nulla al dibattito sulla ripartizione. Il Senato approvò la legge il 19 luglio e il 12 dicembre 1963, la Camera fece lo stesso nelle sedute dell'11 settembre e del 17 dicembre 1963.

²⁰ Il termine stabilito dalla legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1, era fissato al 31 dicembre di quell'anno.

5. La legge elettorale del 2005 e la rappresentanza politica

Un altro modo per evidenziare i limiti del criterio italiano per ripartire i seggi tra le Regioni è analizzarlo contemporaneamente alla più recente legge elettorale. La Legge n. 270 del 21/12/2005, «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», prevede l'attribuzione di un «premio di maggioranza» alla coalizione politica che ottiene il più alto numero di voti all'interno di ogni Regione. La coalizione vincente ottiene così il 55% dei seggi, a meno che non ottenga un risultato migliore. Il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta non seguono queste disposizioni in quanto hanno collegi uninominali (Art. 5 L. 270/2005) mentre il Molise non le segue per disposizione di legge (Art. 4, comma 9 L. 270/2005).

Petri, Dalton e Pontuale (2006) hanno condotto l'analisi dell'equità e del funzionamento di questa legge elettorale (ripartizione dei seggi tra i partiti/coalizioni). I paragrafi precedenti di questo lavoro si sono occupati dell'equità dell'articolo 57 della Costituzione (ripartizione dei seggi tra le Regioni). Questo studio studia l'equità del sistema elettorale del Senato nel suo complesso, cercando di evidenziare le maggiori contraddizioni.

Ciò che Petri, Dalton e Pontuale (2006) dimostrano nel loro articolo è l'imprevedibilità di fatto dei risultati elettorali dopo l'applicazione del premio di maggioranza. Dal punto di vista dell'equità questa è una grossa anomalia, in quanto i diversi pesi delle Regioni provocano aumenti o diminuzioni sostanzialmente arbitrari e casuali al numero dei seggi totali di ogni coalizione. Il sistema elettorale funziona come un sistema deterministico caotico, completamente prevedibile *ex ante* ma solamente conoscendo alla perfezione le condizioni di partenza, cioè il voto di ogni elettore.

Nell'articolo, al quale si rimanda per gli approfondimenti necessari, è proposto un grafico che confronta il numero dei seggi della coalizione con più voti su base nazionale con il numero dei seggi della stessa coalizione dopo l'applicazione dei premi di maggioranza. Ad esempio, nel caso della Campania, proposto nell'articolo, la coalizione con oltre il 50% dei seggi ottiene immediatamente 17 seggi, mentre il gruppo di minoranza 13. Se la percentuale dei voti supera una certa soglia, il premio non modifica più la reale divisione dei seggi. La situazione politica finale potrebbe quindi corrispondere con la volontà degli elettori (approssimazione del principio «un uomo, un voto») oppure stravolgerla, rovesciando tale volontà e attribuendo la vittoria alla coalizione con meno voti. Risultati intermedi sono possibili: indebolimento della maggioranza e rafforzamento dell'opposizione, oppure un ulteriore potenziamento della maggioranza alle spese della coalizione di minoranza.

L'esempio proposto dai tre studiosi è molto chiaro: una coalizione che ottenesse, senza premio, 12 senatori in Puglia e 23 in Lombardia (queste Regioni dispongono di un totale rispettivo di 21 e 47 rappresentanti), avrebbe la maggioranza: 35 senatori su 68. Tuttavia, il premio di maggioranza attribuirebbe a questa

coalizione lo stesso numero di seggi in Puglia ma solamente 21 senatori in Lombardia, in quanto in quest'ultima Regione sarebbe in minoranza. Il risultato finale è un ribaltone: 33 seggi su 68.

I risultati della ricerca di Petri, Dalton e Pontuale suscitano immediatamente una domanda: se il risultato delle elezioni politiche dipende in modo così imprevedibile dal numero di seggi di ciascuna Regione, quale sarebbe lo scenario in Italia utilizzando un metodo per la ripartizione regionale più equo?

Risponderemo a questa domanda ignorando i 6 seggi attribuiti dalla Costituzione alla circoscrizione estero e limitandoci alla ripartizione dei rimanenti 309 seggi tra le Regioni italiane. Le elezioni politiche del 2006 (vinte dall'Unione) sono state vinte al Senato dalla Casa delle libertà (CdL): 155 contro 154 senatori. Nell'analisi che segue includiamo anche Molise e Valle d'Aosta, ma queste sono sostanzialmente neutre: nella maggior parte delle ripartizioni alternative queste hanno il numero di seggi previsto dal metodo ufficiale. In Molise avremo sempre un seggio per ciascuna delle due coalizioni e in Valle d'Aosta un seggio per l'Unione.

Purtroppo, dobbiamo ignorare il Trentino-Alto Adige. Questa Regione è una di quelle favorite dal numero minimo e possiede collegi uninominali che impediscono di ragionare con le percentuali. Una riduzione del numero dei seggi, e di conseguenza dei collegi, rende impossibile ripartire i senatori tra le due coalizioni, in quanto non possiamo costruire i nuovi collegi elettorali.

La TAB. 2 illustra la situazione politica per le rimanenti 17 Regioni. I dati sono quelli ufficiali, ottenuti tuttavia eliminando le piccole formazioni politiche distribuite sul territorio che non hanno raggiunto il minimo per ottenere seggi: in tutte le Regioni i seggi sono ripartiti esclusivamente tra CdL e Unione, perché nessun'altra formazione politica raggiunge il *quorum* fissato dalla legge (20% per le liste, con almeno una lista al 3%, oppure singole liste con almeno l'8%).

Le percentuali sono quindi state corrette proporzionalmente tra le due coalizioni, in maniera equivalente a quanto enunciato nella legge elettorale: «L'ufficio elettorale regionale procede ad una prima attribuzione provvisoria dei seggi tra le coalizioni di liste e le liste di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b)²¹, in base alla cifra elettorale circoscrizionale²² di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), per il numero dei seggi da attribuire nella Regione, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per il quoziente elettorale circoscrizionale. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista»²³.

²¹ Cioè le liste che ottengono il *quorum*.

²² Cioè il numero dei voti ottenuti.

²³ L. 270/2005, comma 8.

TAB. 2 – *Elezioni del Senato 2006. Percentuali di voto per le due maggiori coalizioni nelle Regioni.*

| Regione | % CdL | % Unione |
|-----------------------|-------|----------|
| Abruzzi | 46,82 | 53,18 |
| Basilicata | 39,33 | 60,67 |
| Calabria | 42,85 | 57,15 |
| Campania | 49,74 | 50,26 |
| Emilia-Romagna | 40,57 | 59,43 |
| Friuli-Venezia Giulia | 55,25 | 44,75 |
| Lazio | 50,57 | 49,43 |
| Liguria | 46,71 | 53,29 |
| Lombardia | 57,19 | 42,81 |
| Marche | 45,60 | 54,40 |
| Piemonte | 50,51 | 49,49 |
| Puglia | 52,02 | 47,98 |
| Sardegna | 47,11 | 52,89 |
| Sicilia | 58,76 | 41,24 |
| Toscana | 38,71 | 61,29 |
| Umbria | 42,82 | 57,18 |
| Veneto | 59,10 | 40,90 |

È immediato verificare tutte i possibili diversi scenari politici utilizzando i metodi discussi in precedenza. La legge elettorale prevede che la coalizione vincente in ogni singola Regione ottenga come minimo il 55% dei seggi disponibili arrotondato per eccesso.

L'ufficio elettorale ripartisce i seggi tra le coalizioni secondo il metodo di Hamilton: per due coalizioni ciò equivale ad un arrotondamento naturale. Se la formazione di maggioranza non ha il 55% dei seggi arrotondato per eccesso, tale numero le viene attribuito e i rimanenti seggi sono ripartiti tra le altre coalizioni con il metodo di Hamilton (in questo caso c'è sempre e solo un'altra coalizione). Se a livello di coalizioni l'utilizzo di questo metodo è fortuitamente accettabile, non lo è a livello di liste: i senatori sono in seguito attribuiti ad ogni partito sempre utilizzando il metodo di Hamilton, che non è immune dai paradossi.

Il metodo costituzionale senza Trentino-Alto Adige attribuirebbe 153 seggi alla CdL e 149 all'Unione. Adams, Hill, Webster e Hamilton 153 alla CdL e 151 all'Unione, mentre Dean e Jefferson 154 alla CdL e 150 all'Unione. Tutti i metodi alternativi attribuiscono 5 seggi al Trentino-Alto Adige in questo caso. Attualmente i collegi uninominali in questa Regione sono sei, tre nella Provincia di Trento e tre in quella di Bolzano: il settimo senatore è eletto in base ad un recupero. Non possiamo in questa sede decidere, e nemmeno suggerire, come si potrebbero ricostruire

i collegi per eleggere cinque senatori, in quanto la trattazione dovrebbe spostarsi su problemi di “*gerrymandering*”²⁴: l’analisi dello scenario politico non può pertanto essere esaustiva. Un criterio possibile potrebbe essere la formazione di quattro collegi, due per Provincia, in accordo a quanto avviene ora, eleggendo il quinto senatore per mezzo di un recupero. Tuttavia, considerato che il numero dei seggi per il Trentino-Alto Adige è lo stesso utilizzando tutti i metodi alternativi, possiamo dire che i metodi di Dean e Jefferson avrebbero favorito la CdL relativamente agli altri metodi, mentre nulla possiamo dire in relazione al metodo costituzionale, con il quale i seggi per la Regione mancante sono due in più.

Le due tabelle seguenti illustrano la situazione per una miglior comprensione, riportando la ripartizione rispettivamente con il metodo di Webster (i metodi di Hamilton e di Hill darebbero in questo caso un uguale risultato) e con il metodo di Dean (v. TABB. 3 e 4).

TAB. 3 – *Composizione del Senato 2006, metodo di Webster.*

| Regione | Ripartizione | CdL | Unione |
|-----------------------|--------------|------------|------------|
| Abruzzi | 7 | 3 | 4 |
| Basilicata | 3 | 1 | 2 |
| Calabria | 11 | 4 | 7 |
| Campania | 31 | 13 | 18 |
| Emilia-Romagna | 22 | 9 | 13 |
| Friuli-Venezia Giulia | 6 | 4 | 2 |
| Lazio | 28 | 16 | 12 |
| Liguria | 8 | 3 | 5 |
| Lombardia | 49 | 28 | 21 |
| Marche | 8 | 3 | 5 |
| Piemonte | 23 | 13 | 10 |
| Puglia | 22 | 13 | 9 |
| Sardegna | 9 | 4 | 5 |
| Sicilia | 27 | 16 | 11 |
| Toscana | 19 | 7 | 12 |
| Umbria | 4 | 1 | 3 |
| Veneto | 24 | 14 | 10 |
| Molise | 2 | 1 | 1 |
| Valle d’Aosta | 1 | 0 | 1 |
| <i>Totale</i> | <i>304</i> | <i>304</i> | <i>304</i> |

²⁴ Questo termine deriva, com’è noto, dalla fusione del cognome di Elbridge Gerry, Vice del Presidente James Madison, e del termine *salamander*, salamandra. Questo politico americano infatti costruì una circoscrizione elettorale molto tortuosa, a forma di salamandra, allo scopo di favorire la sua corrente politica.

TAB. 4 – *Composizione del Senato 2006, metodo di Dean.*

| Regione | Ripartizione | CdL | Unione |
|-----------------------|--------------|------------|------------|
| Abruzzi | 7 | 3 | 4 |
| Basilicata | 3 | 1 | 2 |
| Calabria | 11 | 4 | 7 |
| Campania | 31 | 13 | 18 |
| Emilia-Romagna | 21 | 9 | 12 |
| Friuli-Venezia Giulia | 6 | 4 | 2 |
| Lazio | 28 | 16 | 12 |
| Liguria | 8 | 3 | 5 |
| Lombardia | 49 | 28 | 21 |
| Marche | 8 | 3 | 5 |
| Piemonte | 23 | 13 | 10 |
| Puglia | 22 | 13 | 9 |
| Sardegna | 9 | 4 | 5 |
| Sicilia | 27 | 16 | 11 |
| Toscana | 19 | 7 | 12 |
| Umbria | 5 | 2 | 3 |
| Veneto | 24 | 14 | 10 |
| Molise | 2 | 1 | 1 |
| Valle d'Aosta | 1 | 0 | 1 |
| <i>Totale</i> | <i>304</i> | <i>154</i> | <i>150</i> |

6. *Verso una nuova riforma: come eliminare i problemi di equità*

In questo periodo in Italia si parla di riforme delle istituzioni. Il desiderio delle forze politiche di rinnovare la Costituzione porta a considerare anche un cambiamento profondo del Senato della Repubblica. La I commissione permanente (Affari costituzionali, della presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati ha approvato il 17 ottobre 2007 un testo unico inerente, tra le altre cose, questo cambiamento. Il parlamento dovrà nei prossimi mesi pronunciarsi su questa spinosa questione.

Tutte le argomentazioni descritte nei precedenti capitoli di questo lavoro sono completamente ignorate dal testo unico. Questo l'articolo 3 del testo approvato dalla commissione, volto a sostituire l'articolo 57 della Costituzione:

«Il Senato federale della Repubblica è eletto, secondo modalità stabilite dalla legge, su base regionale, salvi sei seggi assegnati alla circoscrizione Estero. In ciascuna Regione i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Il Consiglio regionale elegge, con voto limitato: cinque senatori nelle Regioni sino a un milione di abitanti; sette senatori

nelle Regioni con più di un milione di abitanti e fino a tre milioni; nove senatori nelle Regioni con più di tre milioni di abitanti e fino a cinque milioni; dieci senatori nelle Regioni con più di cinque milioni di abitanti e fino a sette milioni; dodici senatori nelle Regioni con più di sette milioni di abitanti. I Consigli regionali della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Molise eleggono un senatore per ciascuna Regione; i Consigli provinciali delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol eleggono, con voto limitato, due senatori per ciascuna provincia. In ciascuna Regione il Consiglio delle autonomie locali elegge: un senatore nelle Regioni sino a un milione di abitanti; due senatori nelle Regioni con più di un milione di abitanti, con voto limitato. I Consigli delle autonomie locali delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol eleggono un senatore per ciascuna provincia. L'elezione ha luogo entro trenta giorni dalla prima riunione del Consiglio regionale o delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol».

La ripartizione dei seggi su base proporzionale è stata completamente eliminata. La ragione di ciò è inclusa nella relazione presentata alla commissione dai relatori Sesa Amici (Partito Democratico-L'Ulivo) e Italo Bocchino (Alleanza Nazionale): «Il numero degli eletti in ciascuna Regione varia in base alla popolazione, ma la natura dell'organo ha suggerito di abbandonare un criterio di stretta proporzionalità». Il principio «un uomo, un voto» è stato scartato. Non è stato nemmeno approvato un sistema all'americana, con un numero di senatori identico per Stato (nel nostro caso, Regione) per garantire la sovranità di ognuno.

Il risultato finale è uno strano ibrido dei due principi: proporzione, ma molto limitata. Non vale la pena di calcolare la distorsione di questo nuovo metodo. Essa è elevatissima in favore delle Regioni più piccole: basti pensare che una Regione di sette milioni di abitanti avrebbe una rappresentanza poco più ampia del doppio rispetto ad una Regione con un milione di abitanti. Nel concreto, i circa nove milioni di lombardi sarebbero rappresentati da 14 senatori (12 più due eletti dal Consiglio delle autonomie locali), mentre i circa seicentomila lucani o gli ottocentomila umbri da 6 (cinque più uno). I rapporti tra le popolazioni sono, all'ultimo censimento, di 15,11 a 1 tra Lombardia e Basilicata e 10,94 a 1 tra Lombardia e Umbria, mentre la riforma attribuirebbe una rappresentanza alla Lombardia solo 2,33 volte più grande di quella di Basilicata e Umbria. Queste due Regioni inoltre hanno un rapporto tra la loro popolazione e quella del Molise di rispettivamente 1,86 a 1 e 2,57 a 1, mentre la rappresentanza con la riforma è di tre volte quella del Molise.

Lo stesso Molise avrebbe poi lo stesso numero di senatori della Valle d'Aosta, a fronte di una popolazione 2,68 volte più grande. I difetti del metodo in uso attualmente, cioè i tre diversi minimi per le Regioni e l'utilizzo di un'approssimazione proporzionale con qualche problema sono con la proposta di riforma aumentati: sono previsti sette diversi "minimi" (in realtà numeri fissi) e l'eliminazione totale di un criterio proporzionale.

La FIG. 2 mostra il numero di abitanti per seggio nelle Regioni, ordinate dalla più piccola (la Valle d'Aosta) alla più grande (la Lombardia). È immediato osservare quanto argomentato: la popolazione della seconda Regione più piccola (il Molise) ha una rappresentanza peggiore di tutte le Regioni seguenti fino all'ottava (le Marche). A loro volta la quarta e la quinta (Umbria e Trentino-Alto Adige) hanno un trattamento di sfavore nei confronti della sesta e la settima (Friuli-Venezia Giulia e Abruzzi). Infine, la diciassettesima (Sicilia) ha uno svantaggio verso la diciottesima (Lazio).

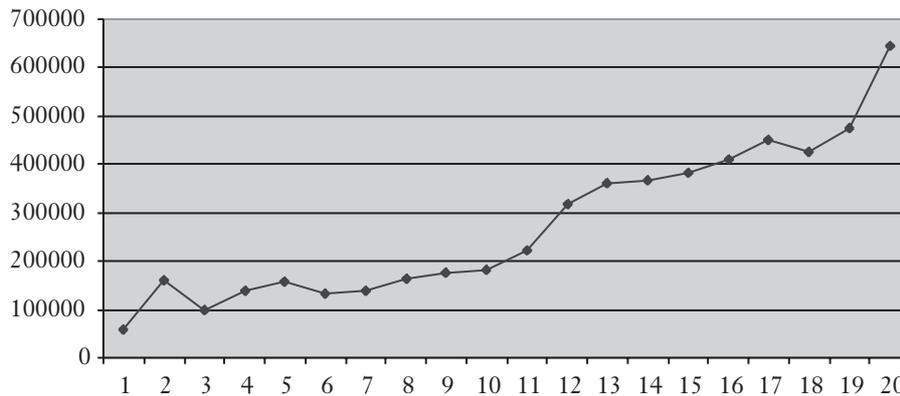


FIG. 2 – Numero di abitanti per seggio nelle Regioni secondo l'ipotesi di riforma del 2007.

La FIG. 3 mostra l'andamento delle differenze tra i numeri di abitanti per seggio nelle Regioni attigue per dimensione: sono particolarmente interessanti i grandi divari Lombardia/Campania (19), Molise/Valle d'Aosta (1) e Toscana/Calabria (12). Un buon metodo di ripartizione dovrebbe cercare di azzerare queste differenze, o almeno cercare di renderle monotone crescenti, cosa che l'ipotesi di riforma non fa: l'andamento del grafico non segue alcun ordine.

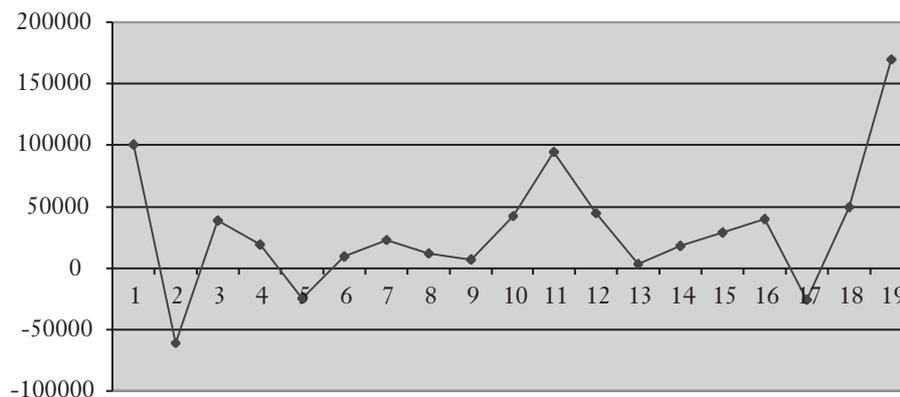


FIG. 3 – Divari tra i numeri di abitanti per seggio tra Regioni attigue per dimensione.

La FIG. 4 mostra, senza considerare le speciali eccezioni per Valle d'Aosta e Molise, il numero di seggi *pro capite* al variare della popolazione. Non solo il grafico non è continuo per via degli sbalzi di classe: non è nemmeno monotono. Infatti Regioni ipotetiche con popolazioni molto vicine a quella di un salto di categoria avrebbero trattamenti molto diversi tra loro: perdere pochissimi cittadini potrebbe avere un effetto devastante nella rappresentanza di una Regione. Un procedimento per evitare questo evento paradossale è utilizzato ad esempio nella tassazione del reddito: ogni cittadino infatti paga una percentuale variabile dipendente dal reddito, ma in ogni scaglione egli paga la cifra pagata da tutti gli altri. I contribuenti più ricchi non pagano la percentuale alta su tutto il loro capitale, passano attraverso tutte le categorie precedenti. Questo qui non avviene, e la curva non è di conseguenza monotona.

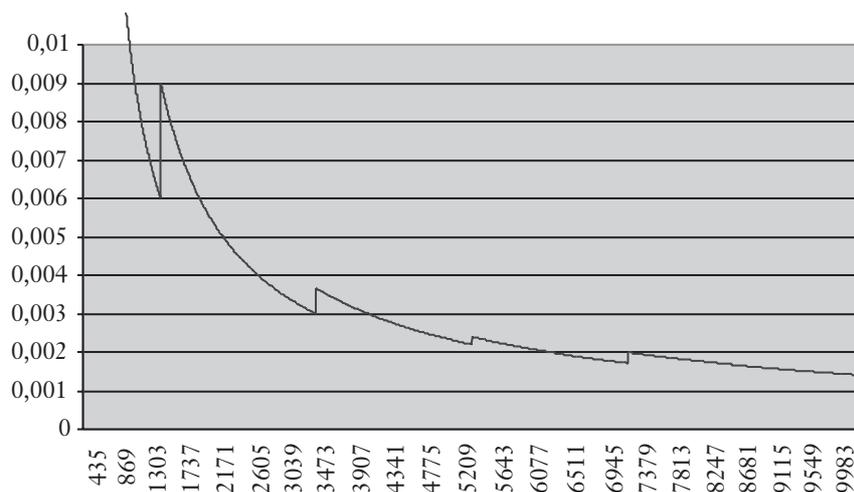


FIG. 4 – Numero di seggi *pro capite* al variare della popolazione (in migliaia).

Non sarebbe più equo utilizzare uno dei metodi di ripartizione esistenti in letteratura, magari comunque distorto a favore delle Regioni più piccole? Il risultato verrebbe incontro al desiderio del legislatore ma non porterebbe a grandi squilibri in termini di rappresentanza. Un'opposta soluzione sarebbe quella di attribuire a tutte le Regioni un numero di senatori uguale, ma non c'è una giustificazione valida come negli Stati Uniti per fare ciò (anche se questa soluzione appare più comprensibile della riforma proposta che determina praticamente arbitrariamente le rappresentanze). I metodi distorti sistematicamente a favore delle Regioni piccole sono quelli di Adams, Dean e Hill. Quest'ultimo è quello utilizzato negli Stati Uniti per ripartire i seggi della Camera dei Rappresentanti. Se il legislatore non ritiene di utilizzare il metodo di Webster, che soddisfa molte proprietà positive (ed è quello scelto dai Padri costituenti!), esistono soluzioni alternative, valide sia per un Senato a numero di seggi fisso che per un Senato a

numero variabile, come quello ipotizzato dal testo unico approvato in commissione. Come “ultima spiaggia” c’è sempre la possibilità di mantenere il sistema attuale che, pur difficile da giustificare, è comunque sicuramente più rispettoso del criterio «un uomo, un voto» di quello delineato dalla I commissione della Camera dei deputati.

Le prime reazioni al testo unico non si sono comunque fatte attendere: il 13 novembre 2007 il deputato di Forza Italia Gabriele Boschetto ha chiesto all’assemblea spiegazioni su questa nuova formulazione, definendola «cervellotica» e «non ancorata a solide basi» con una logica di «difficile comprensione», citando ad esempio proprio la Lombardia messa a confronto con le Regioni più piccole. Boschetto auspica la conservazione del metodo di Hamilton con i minimi. Leggermente diversa la posizione della Lega Nord, che tramite l’onorevole Roberto Cota ha fatto sapere all’aula il proprio favore all’istituzione di un Senato federale, ma proponendo «alcune correzioni dal punto di vista della rappresentanza di alcune Regioni, che ovviamente hanno un numero di abitanti maggiore rispetto ad altre».

Gianpiero D’Alia, dell’UDC, considerava invece il testo unico «un passo in avanti». Marco Boato, della federazione dei Verdi, ha ricordato all’aula come questo testo sia stato approvato in commissione a larghissima maggioranza, anche dalle forze dell’opposizione. Giorgio Jannone (Forza Italia) ha considerato le nuove regole «non sufficientemente garantiste del principio della rappresentanza territoriale». La posizione di Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale, poi confluito in La Destra) è quella che forse riassumeva di più l’analisi quantitativa e priva di alcun interesse politico svolta nei precedenti capitoli: «Nella Regione Lombardia un senatore corrisponderebbe a 681 mila voti, mentre in Basilicata ci sarebbe un senatore ogni 98 mila cittadini. Questo crea uno squilibrio di rappresentanza, perché per eleggere in Lombardia un senatore occorrono 681 mila persone, per eleggerlo in Campania 482 mila, nel Lazio 457 mila, e così via» e «così come non sarebbe giusto non dare rappresentanza alle Regioni piccole, non è nemmeno giusto che vengano penalizzate le Regioni con la popolazione più numerosa».

Il dibattito riprenderà prima o poi: chi scrive sente il bisogno di fare presente l’esistenza dei metodi di ripartizione descritti, delle distorsioni, dei problemi che i doppi e tripli minimi garantiti comportano, oltre ai problemi di equità del testo in discussione. Non è solamente un confronto tra maggioranza e opposizione ed il criterio migliore dal punto di vista dell’equità non è nemmeno lo *status quo*. Una buona soluzione potrebbe essere l’attribuzione garantita a tutte le Regioni (comprese Molise e Valle d’Aosta) di un numero minimo da fissare, né troppo alto né troppo basso, ripartendo i rimanenti seggi *à la Webster*.

Riferimenti bibliografici

- ATTI della Commissione per la Costituzione (1946-1947).
 ATTI della II Sottocommissione per la Costituzione (1946-1947).
 ATTI dell'Assemblea costituente (1947).
 BALINSKI, M.L. e H.P. YOUNG (2001), *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington, DC, Brooking Institution Press.
 BOLLETTINO delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (1962), voll. 2 e 3.
 CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconti delle sedute (1962-1963, 2007).
 COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA.
 COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.
 ESPOSITO, G. (2007), *La ripartizione dei seggi al Senato: storia e limiti dell'articolo 57 della Costituzione*, Tesi di Laurea Specialistica in Economia, Università Ca' Foscari Venezia.
 ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *14° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni*, <http://dawinci.istat.it/> .
 LEGGE 270/2005.
 LEGGE COSTITUZIONALE 2/1963.
 LEGGE COSTITUZIONALE 3/1963.
 LICALZI, M. (2008), «Aritmetica in Costituzione: La ripartizione dei seggi al Senato», in M. Emmer (a cura di), *Matematica e Cultura 2008*, di prossima pubblicazione.
 MADISON, J. (27 febbraio 1788), «The Federalist No. 62: The Senate», in *Independent Journal*.
 MINISTERO DELL'INTERNO, *Archivio Storico delle Elezioni*, <http://elezionistorico.interno.it/> .
 PETRI, A., DALTON, F. e G. PONTUALE (2006), «Un sistema elettorale tutto da rifare», in *Le Scienze*, 457, pp. 62-68.
 SENATO DELLA REPUBBLICA (1962-1963), *Resoconti delle sedute*.
 U.S. SUPREME COURT (1964), *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1.
 YOUNG, H.P. (1995), *Equity in Theory and Practice*, Princeton, Princeton University Press,
 YOUNG, H.P. (2001), *Dividing the House: Why Congress Should Reinstate an Old Reapportionment Formula*, <http://www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb88.htm>.

