

Rivista N°: 1/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 19/02/2019

AUTORE: Paolo Mezzanotte*

BASE REGIONALE E RAPPRESENTANZA TERRITORIALE

Sommario: Note introduttive. – Sez. I – La «base regionale» all’Assemblea costituente e la sua influenza sulla legislazione elettorale. – 1. Le ragioni della base regionale. – 2. Il progressivo recedere dei criteri di composizione del Senato alternativi al principio della rappresentanza politica nazionale. – 3. I termini della sopravvivenza della rappresentanza territoriale. – 4. Un bilancio dei lavori dell’Assemblea. I vincoli sulla legislazione elettorale. Sez. II – Rappresentanza territoriale e tecnica elettorale. – 5. Rappresentanza politica e rappresentanza territoriale. – 6. Rappresentanza territoriale e circoscrizioni regionali. – 7. Slittamento dei seggi vs “slittamento dei voti”. – 8. Conseguenze sulla lettura dell’art. 57 Cost. – 9. Attorno alle condizioni di legittimità di clausole di sbarramento e premi di maggioranza calcolati a livello nazionale. – 9.1. Il premio di maggioranza. – 9.2. Le clausole di sbarramento. – 10. Il rilievo costituzionale della governabilità. - 11. La mancata attuazione dell’art. 57 Cost. sotto il profilo della disciplina dei requisiti di elettorato passivo. – Riflessioni conclusive.

Note introduttive

Alcuni elementi di rappresentanza territoriale emergono nel disposto dell’art. 57 Cost. quali residue tracce del più ampio e ambizioso disegno di istituire un Senato delle Regioni. Come è noto, tale disegno infine non si realizzò appieno, poiché in seno Assemblea costituente prevalse l’opzione per un bicameralismo c.d. indifferenziato. Le due Camere furono infatti contraddistinte non solo dall’identità funzionale – caratteristica del bicameralismo paritario – ma anche dalla tendenziale uniformità nella loro composizione, che rinviava all’idea della comune derivazione dei due rami del Parlamento nazionale da una fonte di legittimazione democratica unica e indivisa¹.

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Roma “Sapienza”.

¹ Circa le premesse politico ideologiche dei partiti in Assemblea costituente a proposito del tema in oggetto, cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano, 1977, p. 79 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La “Camera delle Regioni”*, Milano, 1975, 26 ss. In particolare, parla di una «duplicità (o meglio triplicità) di ispirazioni politiche» F.

Il Costituente, sia pure a maggioranza, volle imprimere al Senato della Repubblica un carattere schiettamente politico. Pertanto, la portata delle disposizioni in oggetto nell'ambito del sistema costituzionale è stata sempre ritenuta, in definitiva, poco caratterizzante, tanto che la dottrina non esitò, sin da subito, a etichettare la c.d. seconda camera come "doppi-one" della prima. Il sistema proporzionale, architrave della costituzione materiale della c.d. prima repubblica, ha contribuito a consolidare gli aspetti di omogeneità strutturale tra i due organi del legislativo in virtù dei suoi effetti tipicamente proiettivi, che consentivano di contenere entro margini per lo più accettabili il diverso atteggiarsi del carattere rappresentativo del Senato derivante da una disciplina costituzionale comunque differente quanto ai titolari dell'elettorato attivo e, naturalmente, delle circoscrizioni elettorali².

In questa temperie è prevalsa, sin dai tempi della Costituente, l'interpretazione che declassava le prescrizioni sull'elezione a base regionale del Senato a mero espediente di tecnica elettorale, privo di conseguenze apprezzabili sul piano dell'articolazione del principio rappresentativo e destituito, perciò, di pregnanza materialmente costituzionale³. Sul punto, è necessario rammentare che concezioni tradizionalmente unitarie della rappresentanza politica, riversatesi in parte nell'art. 67 Cost. e certamente condizionanti la sua interpretazione, rendevano assai difficile accettare che nel Senato potessero convivere, da un lato, aspetti di una funzione esponenziale di interessi di tipo territoriale e, dall'altro, il generale principio per cui ogni membro del Parlamento – e quindi anche ogni senatore – rappresenta tutta la nazione.

RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Milano, 1995, p. 102. Attorno ai caratteri peculiari del bicameralismo italiano, sia consentito inoltre di rinviare a S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1983, p. 1161 ss.; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, in *Quad. cost.* n. 2/1984, p. 219 ss. Sotto lo specifico profilo del carattere indifferenziato, v. G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 353, nonché S. MATTARELLA, *Op. cit.*, p. 1163, per il quale «abbiamo un parlamento che è strutturalmente (si potrebbe dire aritmeticamente) bicamerale, ma che funzionalmente è più vicino al modello unicamerale». Attorno all'obbiettivo prevalere, in seno all'Assemblea costituente, di una concezione della rappresentanza – propria delle sinistre e in particolare di quella comunista – tesa ad assorbire le istanze del pluralismo territoriale nell'ambito del pluralismo partitico, v. più di recente I. RUGGIU, *Contro la camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 35 ss.

² Attorno a questi aspetti, v. G. TARLI BARBIERI, *La base regionale dell'elezione del Senato: uno "scoglio" costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Regioni* n. 3/2016, p. 500 s., nonché, con particolare riguardo agli effetti stabilizzatori del proporzionale sul sistema bicamerale italiano, A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 13 ss.

³ V. chiaramente, in tal senso, già G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 259: «quella norma ha soltanto (come fu osservato autorevolmente in seno all'Assemblea costituente) il significato, di portata pratica assai limitata, che la legge elettorale dovrà stabilire dei collegi elettorali i quali siano tutti compresi nel territorio di una sola Regione, e non di due o più»; v. anche, solo qualche anno più tardi, G.B. ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla costituzione*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della Costituzione, vol. II, Milano, 1958, p. 338. Più di recente, v. anche S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2007, p. 55.

In realtà, come dimostrano studi anche recenti, nell'idea stessa della rappresentanza politica è sempre esistita una tensione dialettica fra un'esigenza di collegamento del membro dell'assemblea con il suo territorio di elezione e il principio per il quale, una volta eletto, egli debba guardare solo all'interesse generale⁴. Tuttavia, con riferimento alla storia italiana, il consolidamento del partito politico come tramite di ogni rapporto tra elettori ed eletti, favorito dal già menzionato sistema proporzionale, ha portato con sé la tendenza ad assorbire all'interno del pluralismo partitico, e quindi della rappresentanza nazionale, ogni altra declinazione che poteva assumere la relazione tra rappresentati e rappresentanti⁵. Sarà, non a caso, l'introduzione del collegio uninominale, che notoriamente ha contribuito al definitivo declino del vecchio "sistema dei partiti", a disvelare un rapporto più diretto tra il membro del Parlamento e il proprio collegio elettorale⁶.

Sarebbe errato tacere che il rafforzamento dell'autonomia regionale, avvenuto di lì a pochi anni, ha evidentemente contribuito a far maturare gli aspetti pluralistici e territoriali del principio rappresentativo e, più in generale, dello stesso principio democratico. In merito, basti qui rammentare una ben nota pronuncia in cui la Corte costituzionale, all'indomani della riforma del Titolo V, ha ritenuto che le autonomie territoriali concorrono ormai a plasmare l'essenza della sovranità popolare e ha contribuito, con ciò, al superamento definitivo di quel dogma della indivisibilità della sovranità popolare che aveva ispirato alcune delle scelte del Costituente, a cominciare proprio dalla conformazione del bicameralismo italiano⁷.

⁴ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 71 ss.

⁵ Cfr. D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 571 ss. Come è noto, la riflessione attorno alla c.d. partitocrazia ha radici antiche nella storia repubblicana. Si rinvia, in questa sede, al classico di G. MARANINI, *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963, nonché a P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, in particolare p. 77 ss. Per una riflessione attorno alla crisi del sistema partitico e agli scenari da essa allora aperti in tema di riforma elettorale, si rinvia a M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 50 ss. Per approfondimenti, anche di tipo storico-comparativo, sulla problematica collocazione del partito politico in un sistema di rappresentanza parlamentare, si rinvia ampiamente a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, in particolare pp. 12 ss., 23 ss., 63 ss.

⁶ V. già in questo senso N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, p. 334 ss. E' nota, peraltro, la tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.* 1952, ora in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, p. 47 ss., il quale esclude la compatibilità del sistema uninominale con la Costituzione proprio perché suscettibile di introdurre un elemento di differenziazione geografica della rappresentanza, mentre, secondo l'A., discende dal principio di unità politica dello Stato e della rappresentanza politica nazionale la necessità di affidare la tutela degli interessi nazionali a «corpi geograficamente indifferenziati» (p. 48).

⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. 12 aprile 2002 n. 106.

Avuto riguardo a tali elementi di contesto, si può ritenere che il principio della rappresentanza territoriale abbia conseguito nuova centralità nel sistema costituzionale, ciò che si rivela di grande utilità ai fini dell'interpretazione dell'art. 57 Cost. L'attualità di questo articolo è infatti tornata in auge da diversi anni, contestualmente a riforme elettorali che, dal 2005 in poi, contemplano premi di maggioranza e/o clausole di sbarramento. Sul punto, infatti, se la c.d. legge Calderoli⁸ si era mossa nel rigido ossequio delle norme costituzionali in questione, addirittura escogitando un premio di maggioranza per ogni regione pur di non entrare in collisione con quelle prescrizioni, la legge attualmente in vigore ha introdotto, anche per il Senato, una clausola di sbarramento a livello nazionale, la cui coesistenza con il principio della base regionale sancito dall'art. 57 comma I sembrerebbe a prima vista problematica⁹. Inoltre, alla luce dell'esito delle ultime elezioni politiche, complice il clima di incertezza che ha segnato il lungo processo di formazione del Governo, il tema della riforma elettorale si è nuovamente aperto nel dibattito pubblico ed è stata anche paventata l'eventualità della reintroduzione di un premio di maggioranza operante, stavolta, su base nazionale anche per il Senato.

Secondo chi scrive, ogni riflessione avente ad oggetto la compatibilità di simili congegni elettorali con l'art. 57 Cost. non può dipendere da letture formalistiche, ma deve partire dalla ricostruzione, sia pure non facile, della *ratio* delle disposizioni costituzionali, ossia delle finalità che queste sono chiamate garantire e presidiare. A tal proposito, la *vulgata*, affermata più o meno esplicitamente, per cui la portata dell'art. 57 Cost. sarebbe soltanto tecnico-organizzativa, sempre secondo chi scrive non convince o, almeno, non convince più. La stessa giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, sembra suggerire almeno indirettamente tale conclusione dal momento in cui, in alcune recenti pronunce sul c.d. slittamento dei seggi – fenomeno riguardante rispettivamente le elezioni della Camera e del Parlamento europeo – ha lasciato intendere che la suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali, specie ove sancita dalla stessa Costituzione, può avere una valenza ai fini della concreta articolazione del principio rappresentativo¹⁰.

Nella presente trattazione, quindi, si cercherà di sostenere un'interpretazione volta a ricondurre l'art. 57 Cost. alle sue finalità di ordine sostanziale, ossia collegare il Senato al territorio regionale, sebbene nei limiti e con i contemperamenti imposti da quelle istanze politicamente unitarie che, anche per il Senato, sono postulate dal già menzionato principio della rappresentanza nazionale¹¹.

⁸ Trattasi, come è noto, della legge 21 dicembre 2005 n. 270.

⁹ V. art. 16-bis, comma 1, lett. e), del d.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, così come introdotto dalla l. 3 novembre 2017 n. 165.

¹⁰ Si rinvia, sul punto, alla giurisprudenza riportata *sub* § 6, nonché alla dottrina citata a commento della stessa.

¹¹ Sulle quali insisteva così tanto C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 48.

Si proverà a evidenziare, tra l'altro, che una valorizzazione della *ratio* delle disposizioni costituzionali interessate, con il contestuale abbandono, al riguardo, delle interpretazioni più consolidate, consente il raggiungimento di due fondamentali risultati. Da un lato, infatti, tale approccio ha il pregio di garantire maggiore effettività ed estensione al principio della rappresentanza territoriale. Dall'altro, la medesima impostazione teleologica pare dotare l'interprete di uno strumentario più adeguato e, se vogliamo, più duttile per ragionare attorno alle condizioni e ai limiti di compatibilità costituzionale di tecniche di legislazione elettorale – quali premi di maggioranza e clausole di sbarramento – che sono tese a dare attuazione alle sopra menzionate istanze unitarie ma che, proprio secondo la predetta accezione formalistica - e quindi anche, paradossalmente, troppo rigida - del principio della base regionale, rischierebbero di essere considerate, sempre e comunque, come ingiustificate deroghe alle prescrizioni dell'art. 57 Cost.

In altri termini, lo sforzo di mettere in luce l'aspetto teleologico delle disposizioni costituzionali in oggetto consente, secondo chi scrive, una verifica spassionata della effettiva, concreta idoneità della legislazione elettorale a rispettarne lo spirito e i contenuti normativi.

Sez. I – La «base regionale» all'Assemblea costituente e la sua influenza sulla legislazione elettorale.

1. Le ragioni della base regionale.

È noto agli studiosi del tema che la formula dell'elezione a base regionale fu proposta con successo in Sottocommissione da parte del deputato democristiano Tosato, in luogo dell'o.d.g. Lussu. Quest'ultimo o.d.g., che faceva espresso riferimento alla «Camera delle Regioni», risultava più convintamente marcato in senso autonomista¹².

Sul punto, lo stesso Tosato osservava che «le regioni sotto certi aspetti possono essere considerate come enti territoriali, e sotto altri aspetti come circoscrizioni elettorali»¹³. Secondo Tosato, quindi, ai fini della disciplina dell'elezione e della composizione del Senato, la regione avrebbe dovuto aver rilievo solo come circoscrizione elettorale, ciò che era in linea con l'obiettivo, proprio del partito democristiano, di istituire una camera di rappresentanza degli interessi organizzati sul territorio, ove tale territorio avrebbe dovuto essere proprio quello della regione.

¹² Così l'o.d.g. Lussu: «La Seconda Camera è la Camera delle Regioni». Cfr. Seduta 26 settembre 1946, in *Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, cit., p. 293.

¹³ Seduta 26 settembre 1946, in *Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, cit., p. 293.

L'intervento dell'on. Tosato, specie se letto alla luce del complessivo programma democristiano, risulta così dotato di un'importante valenza interpretativa. Il suo emendamento ebbe, in particolare, la funzione di neutralizzare politicamente il principio della camera delle regioni nella prospettiva di sostenere la diversa idea della rappresentanza di interessi, per la quale la regione avrebbe dovuto assumere le sembianze di un "contenitore"¹⁴. Certo, si intuisce al contempo come la formula della «base regionale», proprio perché presentata in sostituzione di quella della «Camera delle Regioni» e, peraltro, non necessariamente univoca nel suo tenore letterale, si prestava a raccogliere una parte del consenso che, altrimenti, sarebbe stato riversato direttamente sull'o.d.g. Lussu. Quindi, calata la norma sull'elezione a base regionale nel complessivo contesto entro il quale fu approvata, non le era estranea anche una valenza compromissoria, soprattutto ove si pensi che la disposizione andava allora a fare corpo con l'articolato dell'o.d.g. Perassi, chiaramente ispirato al principio della rappresentanza territoriale¹⁵.

Si prospettava così, già da allora, una potenziale ambiguità semantica dell'inciso.

Da un lato, infatti, la regione veniva raffigurata come una "cornice", ossia come un elemento che, nell'intenzione del Costituente, era poco indicativo del principio di legittimazione del Senato. Dall'altro lato, l'elezione a base regionale era suscettibile di porsi in connessione, sia pure in senso lato e compromissorio, con il disegno di stampo autonomista e con il principio della rappresentanza territoriale.

2. Il progressivo recedere dei criteri di composizione del Senato alternativi al principio della rappresentanza politica nazionale.

¹⁴ L'idea che guida la Democrazia cristiana e che emerge dal suo dibattito interno è tutta o prevalentemente incentrata sulla rappresentanza di interessi. Le regioni non sono assenti da questa prospettiva, ma vi figurano in una veste in buona parte diversa. Principalmente, infatti, in questo segmento del programma costituzionale del partito cattolico la regione è considerata proprio come base regionale, cioè come il bacino territoriale al cui interno ha da svolgersi l'elezione delle rappresentanze dei corpi intermedi al Senato della Repubblica. Solo secondariamente, sempre nella medesima prospettiva, la regione può rilevare anche, assieme con gli altri enti territoriali sub-statali, come una delle tante comunità intermedie rispetto allo Stato, alla stregua della sopra menzionata idea della rappresentanza organica. In dottrina, cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, cit. p. 83 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle regioni"*, cit., p. 31 ss. L'eco di tali istanze di collegamento del Senato con i soggetti del pluralismo economico e sociale presenti sul territorio regionale è ancora rinvenibile in T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna-Roma, 1984, p. 93 ss. Più recentemente, v. A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC* n. 4/2013, p. 2 ss.

¹⁵ Attorno all'elezione del Senato «a base regionale» come formula di compromesso, cfr., tra gli altri, C. FUSARO – M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1147 e, meno di recente, T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., p. 90, nonché L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, in *Quad. cost.* n. 2/1984, p. 227. V. però S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit., p. 1162: «Il bicameralismo italiano "paritario" e indifferenziato non è frutto di scelta. È il risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati»; così anche F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 87 ss.

Sta di fatto che le più rilevanti implicazioni che potevano derivare dall'enunciato sulla base regionale, vuoi nella veste di contenitore degli interessi organizzati, vuoi come luogo di emersione di un più vasto disegno di rappresentanza territoriale, furono decisamente inibite dal profilarsi, nel corso dei lavori dell'Assemblea, di un asse politico maggioritario che univa la destra e la sinistra dell'emiciclo e che impose al blocco centrista, segnato sul punto da non poche divisioni, il principio del suffragio diretto anche per il Senato della Repubblica.

Se, in prima battuta, il fronte moderato si era compattato senza indugio sulla scelta del bicameralismo paritario, quando si trattò di specificarne i connotati strutturali esso si mostrò diviso al suo interno¹⁶.

Il partito cattolico, nel perseguire l'idea della rappresentanza di interessi, si trovò infatti isolato¹⁷ e la circostanza fu abilmente sfruttata dai socialcomunisti, in accordo con le destre, per far prevalere la propria linea, non solo ai danni della rappresentanza di interessi, ma anche della rappresentanza regionale¹⁸. Fu nel corso dei lavori della Commissione dei Settantacinque che iniziò a profilarsi quel connubio tra sinistre e destre, che ebbe un'influenza decisiva ai fini della odierna configurazione del Senato della Repubblica¹⁹.

¹⁶ È sottolineato in dottrina il fatto che l'opzione per un sistema bicamerale fu presa, e mai messa in discussione dalla maggioranza dell'Assemblea, "a scatola vuota", cioè a prescindere anche dalle caratteristiche che si sarebbero volute attribuire alla seconda camera sotto il profilo strutturale. La convinzione di dover dividere il legislativo in due organi dotati di identiche funzioni era talmente forte presso i partiti di centro e di destra dell'Assemblea costituente, che si accettò di disgiungere l'aspetto funzionale da quello strutturale. Il bicameralismo paritario italiano fu assunto così indipendentemente dalla giustificazione che si sarebbe poi voluta attribuire al Senato sul piano della sua differenziazione dalla Camera sotto il profilo della base di legittimazione politica. Efficacemente, sul tema, G. NEGRI, *Bicameralismo*, cit., p. 353, secondo cui nell'Assemblea costituente «la bontà e l'utilità del sistema bicamerale fu quasi un dato acquisito». Così, altrettanto efficacemente, L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, cit., p. 225: «Malgrado l'opposizione delle sinistre, la scelta bicamerale fu infatti operata in modo irreversibile, già da parte della seconda sottocommissione incaricata di elaborare – entro la Commissione dei 75 – uno schema di norme sull'ordinamento della Repubblica».

Peraltro, il minimo comun denominatore che portò la maggioranza moderata dell'Assemblea a propendere per il bicameralismo paritario fu «il timore della rappresentanza democratica, il desiderio di dividerla per indebolirla»: così L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Annali XVII della Storia d'Italia*, coordinata da R. Romano e C. Vivanti, Torino, 2001, p. 347. Sotto questo specifico profilo, l'ispirazione che ha guidato il Costituente anzitutto verso la scelta della parificazione funzionale sarebbe genericamente ascrivibile al filone storico costituzionale del Senato conservatore e quindi all'idea che esso dovesse configurarsi come contropotere rispetto alla rappresentanza politica nazionale. Per una ricostruzione storica e teorica dei tipi di bicameralismo e delle rispettive ragioni, si rinvia a L. PALADIN, *Op. cit.*, p. 219 ss. e, prima di lui, a G. NEGRI, *Op. cit.*, p. 345 ss.

¹⁷ V. chiaramente, fra gli altri, F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 100 s. Così anche P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, cit., p. 151: «La DC, senza tener conto delle ripetute sconfitte subite su questo terreno, ripropone le proprie idee sul Senato».

Per una disamina analitica delle più salienti proposte democristiane sul tema, cfr. Seduta antimeridiana 29 gennaio 1947, in *Atti della Commissione per la Costituzione – Adunanza Plenaria – Discussioni*, p. 221 s., relativamente a una proposta del Mortati; Seduta 23 settembre 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente – Discussioni*, vol. VII, p. 425 ss., per l'o.d.g. Piccioni-Moro.

¹⁸ Le sinistre, preso atto senza troppi drammi di essere in minoranza sul modello del legislativo unicamerale, che era loro astrattamente più congeniale, rimodularono tempestivamente la propria strategia, che fu tesa a sfrondare il più possibile la disciplina del Senato di ogni elemento che potesse differenziarlo dalla Camera, perlomeno sotto il profilo della democraticità dell'investitura e sotto quello del carattere politico e partitico della rappresentanza. Allo scopo, comunisti e socialisti, come sopra accennato, improntano la loro azione a un notevole realismo politico, dichiarandosi in pratica da subito non pregiudizialmente ostili al bicameralismo e aprendo, altresì, a forme temperate di rappresentanza regionale, ossia all'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, purché questi ultimi siano a loro volta eletti allo stesso modo della Camera dei Deputati. Riflette questa linea l'o.d.g. presentato da Lami Starnuti in Sottocommissione il 6 settembre 1946, in *Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione - Discussioni*, p. 143, del seguente tenore: «La

La *convergentia oppositorum* trova poi modo di realizzarsi appieno in Assemblea, tramite un emendamento a firma congiunta di esponenti di ambo le ali dello schieramento politico, meglio noto come o.d.g. Nitti. Questo, approvato a stretta maggioranza, dispone che l'elezione di tutto il Senato – quindi anche di quella quota che inizialmente era stata riservata all'elezione indiretta – avvenga a suffragio diretto e con il sistema maggioritario uninominale²⁰.

3. I termini della sopravvivenza della rappresentanza territoriale.

A questo punto la partita del Senato sembra essersi chiusa. Ha infatti preso forma con sufficiente nettezza una seconda camera a carattere decisamente politico – cui aspiravano le sinistre – e la cui esistenza in quanto tale trova peraltro una nuova giustificazione nel diverso sistema elettorale – caro invece alle destre²¹.

Ma la partita rischia di chiudersi anche sotto il profilo squisitamente giuridico e procedimentale.

seconda Sottocommissione esprime parere favorevole al sistema bicamerale, a condizione che la seconda Camera non sia costituita in modo da alterare la fisionomia politica del Paese, quale rispecchiata dalla composizione della prima Camera». L'obiettivo resta quello di avere un Senato eletto democraticamente con criterio politico, in maniera tale che la sua composizione non sia troppo dissimile da quella della Camera sotto il profilo della colorazione partitica. Meglio sarebbero ovviamente, nella prospettiva delle sinistre, due camere identiche. Ma se questo risultato non è raggiungibile e se l'esistenza stessa di una seconda camera richiede una qualche forma di distinzione dalla prima, allora il meno invisibile dei criteri distintivi è quello di una rappresentanza regionale che però non alteri sostanzialmente i rapporti di forza partitici che si rinvengono a livello nazionale. In dottrina, sottolinea questo aspetto determinante della strategia dei partiti di sinistra, fra gli altri, C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale. Atti del convegno. Roma, 20 febbraio 2003*, a cura della Provincia di Roma, Napoli, 2003, p. 87.

¹⁹ In questa sede, il Partito comunista appoggia un emendamento dei liberali volto a far eleggere i due terzi del Senato, anziché dai consiglieri comunali - come previsto nell'o.d.g. Perassi - a suffragio universale e diretto e con il metodo maggioritario uninominale. Tale sistema era tradizionalmente prediletto dai liberali e invece estraneo, almeno sotto il profilo dottrinario, alle sinistre, in principio convinte sostenitrici del metodo proporzionale. L'emendamento non viene accolto dalla Commissione per pochi voti. È invece approvato, sempre in virtù di questo "connubio", l'emendamento del comunista Nobile, che contempla l'elezione dei due terzi dei senatori a suffragio universale diretto senza fornire ulteriori specificazioni in ordine alla formula elettorale.

²⁰ Seduta 7 ottobre 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente – Discussioni*, vol. VIII, p. 965 ss. Per una ricostruzione del dibattito attorno alla seconda camera, si rinvia anche a E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, 1982, p. 295 ss.

²¹ La posizione di liberali e qualunquisti circa la caratterizzazione del Senato non è inizialmente univoca. La rappresentanza regionale trova parziali adesioni anche a destra, assieme con l'idea – presente soprattutto fra i liberali – di integrare la seconda camera con una forte componente di senatori di estrazione tecnico istituzionale. Lo stallo provocato dalla sterile insistenza della Democrazia cristiana sul disegno della rappresentanza organica e la concreta prospettiva di ottenere l'adozione del sistema uninominale portano tali forze a sostenere, d'accordo con le sinistre, il suffragio diretto anche per il Senato. Cfr. N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle regioni"*, cit. p. 45 s.

Innanzitutto, l'elezione a suffragio diretto ha pacificamente archiviato la prospettiva della rappresentanza dei consigli regionali, prevista all'origine nell'o.d.g. Perassi. In secondo luogo, parte dell'Assemblea ritiene che la scelta per il collegio uninominale abbia precluso anche l'approvazione del I comma dell'art. 57 sull'elezione a base regionale. Si sostiene, infatti, l'incompatibilità tra il collegio uninominale, appena approvato, e la circoscrizione regionale, che invece indirizzerebbe il futuro legislatore verso la predilezione di una formula elettorale che sia tesa a valorizzare tutta l'ampiezza del territorio della regione ai fini dell'assegnazione dei seggi, e quindi a commisurare la contesa politico elettorale all'estensione del suddetto territorio regionale.²²

Di qui le sopra menzionate richieste, da parte di esponenti del c.d. fronte antiregionalista, di considerare preclusa la votazione dell'Assemblea sull'elezione a base regionale, in quanto implicitamente superata dall'approvazione del collegio uninominale²³.

Secondo i medesimi esponenti, poi, se si fosse voluto continuare a parlare di circoscrizione regionale, *questa non avrebbe acquisito un significato molto più ampio che quello di un mero accorgimento tecnico*, che avrebbe ben potuto trovare posto nella legge elettorale e che non era certo materia da trattare nella Costituzione²⁴. In altri termini, l'approvazione di un ordine del giorno a favore del maggioritario uninominale, secondo alcuni, aveva svuotato la disposizione del suo contenuto materialmente costituzionale e comunque di gran parte della sua utilità. A confermarlo fu, di fatto, lo stesso Perassi, notoriamente tra i capifila del movimento regionalista nonché autore dell'omonimo o.d.g. Questi, infatti, per sostenere che la base regionale non fosse totalmente in contraddizione con il collegio uninominale, dovette proporre un'interpretazione talmente restrittiva da farne discendere il solo, modesto divieto di istituire collegi uninominali che abbracciassero territori di più regioni²⁵. Lo stesso Mortati, per difendere l'autonoma valenza del precetto, dovette argomentarne la natura programmatica o di principio, in quanto tale suscettibile di indirizzare e legittimare future iniziative del legislatore che, nei limiti della Costituzione, volessero darvi in qualsiasi forma attuazione²⁶.

²² «...il collegio uninominale, circoscrizione ridottissima rispetto a quella della Regione, è circoscrizione autonoma, con ufficio proprio, che non può avere alcun nesso con l'ente Regione e deve collegarsi direttamente con l'ufficio elettorale centrale». Così Nobili Tito Oro, Seduta 7 ottobre 1947, *ibidem*, p. 779.

²³ Vedile in Seduta 7 ottobre 1947, *Atti dell'Assemblea costituente – Discussioni*, vol. VIII, p. 969 ss. V. in particolare, l'intervento di Nitti, in Seduta 8 ottobre 1947, *ibidem*, p. 1001: «Ogni carattere locale del Senato più non sussiste perché con questa deliberazione il Senato ha ora carattere nazionale».

²⁴ Cfr. ancora Nitti, Seduta 7 ottobre 1947, *ibidem*, p. 761 s.

²⁵ Così Perassi, Seduta 7 ottobre, *ibidem*, p. 771: «... 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».

²⁶ «Mi pare appunto che, dalla funzione direttiva da attribuire all'inciso del primo comma, si argomenta la necessità di una votazione preventiva del medesimo», che «impegna a mantenerlo fermo con quelle modalità, con quei limiti, che si vedranno di volta in volta». Così Mortati, in Seduta 8 ottobre 1947, *ibidem*, p. 1002.

Comunque, sulla scorta di questi significativi interventi, la maggioranza dell'Assemblea, respinte le mozioni avverse, approva l'art. 55 del Progetto, poi divenuto art. 57 Cost. Residuano quindi nella Costituzione alcune tracce di quel più ampio disegno che era all'inizio teso a impiantare nella disciplina del Senato elementi di rappresentanza territoriale. Il fronte regionalista, cui troppo tardivamente, tuttavia, la dirigenza DC ha mostrato di voler aderire senza riserve, è in qualche modo riuscito a salvare il salvabile. È di rilievo, però, che il principio della base regionale, onde poter sopravvivere, sia stato ridotto dapprima a norma di tecnica elettorale di incerta consistenza perché priva di una *ratio* ben identificata; poi a mera indicazione programmatica per il legislatore.

Una volta promulgata la Costituzione, tuttavia, l'Assemblea prosegue per alcuni mesi il suo lavoro al fine, tra l'altro, di redigere la legge elettorale.

In questa circostanza, sarà lo stesso Mortati, nella Relazione di minoranza sulla legge elettorale per il Senato, a mutare parzialmente i termini della questione, venendo a esplicitare quale fosse, a suo dire, la principale incombenza attuativa cui il principio della base regionale metteva capo una volta scolpito nella Carta costituzionale. In particolare Mortati tornò, ma ora da posizione di forza, sul tema dell'incompatibilità del sistema uninominale puro con la base regionale. Questa, se aveva il senso di immettere a una qualche forma di collegamento tra le regioni e il Senato, non poteva che richiedere robusti correttivi della legge elettorale uninominale per mezzo di liste a carattere regionale, per fare in modo che l'assegnazione dei seggi al Senato avesse effettivamente come punto di riferimento la circoscrizione regionale²⁷.

²⁷ Cfr. *Assemblea costituente, Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente sul disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno (Scelba): Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, doc. n. 61-A, p. 3 ss. Il Mortati sostiene in particolare 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' (che non avrebbe avuto alcun senso ove si fosse voluto accogliere il sistema uninominale puro e semplice, poiché in questo caso non può sussistere altra circoscrizione se non quella formata dai singoli collegi, ciascuno dei quali forma un'unità assolutamente autonoma e a sé stante) [...]. 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 Senato e si astenesse dal soddisfarla in una forma qualsiasi, riuscirebbe sostanzialmente incostituzionale...»: così Mortati, in *Relazione della Commissione*, cit., p. 4.

È doveroso rammentare che, non senza polemiche, la norma sul sistema uninominale era stata espunta dal testo costituzionale e data per approvata solo come ordine del giorno, così come era accaduto alla Camera per il sistema proporzionale. In tal modo, era conferito al legislatore un margine di apprezzamento certo maggiore, specie ove fosse venuta in rilievo, come nel caso, una disposizione costituzionale – per l'appunto l'art. 57 comma I – che, come tale, non poteva che prevalere su un "semplice" ordine del giorno. Così ancora il Mortati, in *Assemblea costituente, Relazione*, cit., *ibidem*: «A nulla varrebbe, per ovviare alle conseguenze prospettate, eccipere il vincolo determinatosi con l'accettazione dell'o.d.g. 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». Va detto però che, così facendo, Mortati invocava abilmente, in sede di discussione sulla legge elettorale, l'estensione della portata precettiva della norma rispetto a quella che egli stesso le aveva attribuito ai fini della sua approvazione nel testo costituzionale. L'artificio argomentativo di Mortati è ben colto da D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea costituente*, cit., p. 27 ss. Complessivamente più coerente con quanto emerge dal dibattito sull'art. 57 risulta, perciò, la *Relazione* di maggioranza, a firma dell'on. Gullo, per cui: «L'articolo 57 della Costituzione [...] spiega anche quale significato debba darsi alla espressione 'base regionale'. Esso infatti dispone che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei [...]. 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». Cfr. *Assemblea costituente, Relazione*, cit., p. 2.

Come è noto, l'Assemblea costituente redasse infine una legge elettorale bensì basata su collegi uninominali, ma che sanciva, di fatto, un sistema proporzionale su base regionale attraverso il meccanismo dei collegamenti fra i candidati. L'elezione diretta con il sistema uninominale era in teoria possibile, ma veniva praticamente vanificata perché subordinata al raggiungimento della soglia molto alta del 65%. Fondamentale fu in proposito la convergenza del Partito comunista, che in tal modo otteneva di omogeneizzare ulteriormente fra loro i criteri di composizione delle due Camere²⁸.

4. Un bilancio dei lavori dell'Assemblea. I vincoli sulla legislazione elettorale.

Alla luce di questo complessivo processo decisionale, l'elezione a base regionale emerge come clausola dotata di diverse potenzialità interpretative e si profila l'alternativa di fondo tra impostazioni tese a relegare le norme dell'art. 57 Cost. entro la sfera della pura tecnica e quelle che invece, con argomenti diversi, intendono ravvisarne un nesso più autentico con i principi della rappresentanza territoriale.

Il Senato si configura come camera politica, eletta a suffragio diretto e secondo un criterio di distribuzione dei seggi tra regioni che è proporzionale alle rispettive popolazioni, salva la previsione di un numero minimo di seggi per regione (art. 57, commi III-IV). È in questa specifica sede che il riconoscimento della rappresentanza del territorio emerge in maniera più chiara, sia pure in forme non accentuate, andando a giustapporsi al principio della rappresentanza nazionale.²⁹

La sofferta genesi dell'art. 57 vede prevalere le istanze di uniformità strutturale fra le due camere, anche se non in maniera assoluta. Affiora un'esigenza di collegamento del Senato con il territorio regionale, vista anche la connessione sistematica tra la clausola della base regionale e i commi successivi dell'art. 57. Permane in ogni caso la percezione – anche in virtù delle trattezie modalità di attuazione da parte della legislazione elettorale repubblicana – che le divergenti prospettive in seno all'Assemblea abbiano prodotto un disposto potenzialmente contraddittorio.

Infatti, da un lato, la sostanziale identificazione della base regionale con una circoscrizione elettorale tradisce l'ambiguità del compromesso costituzionale ed esprime il tentativo, in gran parte riuscito, di neutralizzazione politica del principio della rappresentanza territoriale. Pertanto, questi fattori sembrano, per lo più, svuotare la clausola della base regionale di un solido fondamento giustificativo o, detto altrimenti, di una *ratio legis* ben identificata. Dall'altro lato, a fronte di questo carente o, comunque, esile fondamento della norma sotto il profilo funzionale sta un contenuto precettivo - ossia il vincolo per il legislatore elettorale a non superare la circoscrizione regionale – che, come è noto, nel prosieguo della storia repubblicana si è rivelato infine di non poco conto.

²⁸ Attorno alla questione del sistema elettorale alla Assemblea costituente, cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 189 ss. e, con particolare riferimento al Senato, p. 367 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, p. 19 ss.

²⁹ Si rinvia, sul punto, a quanto si va ad esporre nella Sezione II.

Invero, sia la legge proporzionale in vigore fino al 1993, sia la successiva riforma in senso prevalentemente maggioritario hanno posto in essere un procedimento elettorale che, nelle sue fasi, era concluso entro la dimensione circoscrizionale. Soprattutto, come è noto, l'istituzione di un premio di maggioranza al Senato calcolato su base nazionale, prevista nel progetto originario della c.d. legge Calderoli, fu inibita per un informale richiamo del Capo dello Stato all'art. 57 Cost.³⁰ Infine, qualche dubbio è stato sollevato anche per l'attuale legge elettorale, nella misura in cui prevede clausole di sbarramento computate sempre a livello nazionale³¹.

Altra parte della dottrina, per converso, ha comprensibilmente espresso forti perplessità sul fatto che una disposizione che per lungo tempo è stata così poco caratterizzante per gli effettivi connotati del bicameralismo italiano e per la stessa base di legittimazione del Senato, sia poi reputata suscettibile di impedire scelte politiche fondamentali aventi ad oggetto il sistema elettorale – a prescindere, naturalmente, da altri profili di illegittimità che sono stati rinvenuti nelle leggi elettorali di Camera e Senato negli ultimi anni dalle ben note pronunzie della Corte costituzionale. A partire da tale constatazione, si sostiene che l'art. 57 comma I non spieghi condizionamenti sul sistema elettorale e che esso non aggiunga alcun contenuto prescrittivo ulteriore rispetto a quello del successivo comma III³².

Quest'ultimo, nel momento in cui enuncia la regola del numero minimo di sette senatori per regione – escluse Valle d'Aosta e Molise – rimane effettivamente come unica espressa concretizzazione del principio della base regionale. Come visto sopra, l'idea che la base regionale fosse un mero preambolo di quello che veniva stabilito nelle disposizioni successive, e che pertanto fosse da considerare come inutile, fu sostenuta in Assemblea costituente all'indomani dell'approvazione dell'o.d.g. Nitti, che aveva consistentemente ridimensionato il disegno regionalista lasciandone in vita, appunto, solo le disposizioni di cui agli attuali commi I e III³³.

Non si può dimenticare, tuttavia, che la maggioranza dell'Assemblea riuscì a difendere l'autonomia normativa dell'enunciato e a farlo mettere in votazione separatamente dagli altri commi dell'art. 57, in particolare dal suddetto comma III. Lo stesso Perassi, nel dibattito che precede tale specifica votazione, si spese per la sopravvivenza della norma proprio nella sua veste di vincolo alla circoscrizione regionale. Certo, in quella circostanza, in cui, con l'approvazione dell'o.d.g. Nitti, sembrava prospettarsi un Senato eletto effettivamente con sistema maggioritario uninominale, all'atto pratico quel vincolo avrebbe comportato la ben modesta conseguenza di impedire l'istituzione di collegi uninominali che abbracciassero contemporaneamente parti del territorio di più regioni. Tale conseguenza, tuttavia, non rappresentava altro che l'applicazione di una regola ben più generale, ossia del divieto di eleggere i senatori sulla base di una dimensione territoriale che non fosse compresa, rispettivamente, entro quella delle singole regioni.

³⁰ Per una puntuale ricostruzione di quella specifica vicenda, cfr. A. GRATTERI, *Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *Nomos*, n. 3/2017.

³¹ In particolare, nell'ambito del ricorso per conflitto tra poteri del 9 gennaio 2018, iscritto al n. 1 del registro - presentato alla Corte da parlamentari ed elettori contro la Camera e il Senato della Repubblica per l'approvazione della legge n. 3 novembre 2017 n. 175 e poi dichiarato inammissibile dalla Corte con ord. 19 luglio 2018 n. 164, al pari dei tre ricorsi simili che lo avevano preceduto – si chiedeva alla Corte costituzionale di sollevare davanti a sé stessa questione di legittimità costituzionale in riferimento a quelle disposizioni che prevedono le soglie nazionali al Senato, per asserita violazione dell'art. 57 Cost. Naturalmente, in quanto il conflitto è stato dichiarato non ammissibile, la Corte non è entrata nel merito della specifica questione.

³² Cfr. C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato «a base regionale»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 2 ss.

³³ Cfr. *supra*, sub § 3.

In virtù di queste premesse, l'operazione interpretativa che si tenta di argomentare in questa sede non consiste nel negare pregio al vincolo della base regionale ma, al contrario, nel mostrare lo sviluppo di un suo più solido e sostanziale ancoraggio a quei postulati della rappresentanza territoriale che pure sono sottesi a buona parte del dibattito costituente attorno alla seconda camera. Nella sezione che segue si cerca pertanto di mettere in luce il fatto che, in generale, la circoscrizione elettorale è uno strumento dalla valenza non solo tecnico-organizzativa, ma che può avere, e di fatto ha spesso avuto nella storia dei sistemi elettorali, un importante significato per la concreta configurazione del principio rappresentativo. Solo alla luce di questo dato, si potrà infine ragionare sugli effettivi condizionamenti che l'art. 57 Cost. è suscettibile di esercitare sulla legge elettorale e, in particolare, su misure come i premi di maggioranza e le clausole di sbarramento, che comportano il superamento della dimensione regionale, sia pure solo per determinate operazioni.

Sez. II – Rappresentanza territoriale e tecnica elettorale.

5. Rappresentanza politica e rappresentanza territoriale.

Come accennato nelle note introduttive, al fine di dare del principio rappresentativo una moderna configurazione, è necessario apprezzare la complessità delle sue articolazioni ed evitare semplificazioni eccessive.

Come è noto, il principio della rappresentanza della nazione, assieme con il divieto di mandato imperativo, è un'eredità dello stato post-rivoluzionario, così polemicamente avverso alle pregresse forme di particolarismo sociale e territoriale e connotato, sotto questo profilo, da tratti spiccatamente monistici³⁴. Nell'ambito di questo modello, la raffigurazione della collettività nazionale come entità astratta e unitaria porta a esaltare lo stato di indipendenza conferito al rappresentante per il suo "stare in luogo" della comunità intera, e lascia in ombra il rapporto che originariamente lo lega ai suoi particolari elettori e, insieme con questi, al relativo collegio elettorale³⁵.

³⁴ Cfr., fra gli altri, D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., p. 556 ss. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pp. 63 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 56 ss.

³⁵ D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Op. cit.*, *ibidem*. Attorno alle origini dell'idea di nazione e, soprattutto, del suo utilizzo nel diritto costituzionale per significare l'indivisibilità della collettività rappresentata, cfr. V. CRISAFULLI – D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, p. 811 ss.

Tuttavia, gli studi dedicati al tema dimostrano che, anche ai tempi dello stato liberale, si è storicamente conservata, più o meno sottotraccia, la percezione di un legame tra il membro dell'assemblea rappresentativa e il suo territorio di elezione. Dal momento elettorale non dipendeva, infatti, soltanto la selezione degli individui più capaci di occuparsi dell'interesse generale, secondo i canoni dell'illuminismo razionalista del tempo, che rivelano un tratto quasi aristocratico³⁶ del principio rappresentativo. Al contrario, secondo una linea di sviluppo che sembra unire, sotto certi aspetti, le antiche pratiche del particolarismo territoriale e cetuale con le moderne istanze di democratizzazione del regime, dalle elezioni dipendeva anche l'affidamento all'eletto del compito di veicolare in seno all'assemblea rappresentativa gli interessi della comunità d'origine, malgrado lo stesso divieto di mandato imperativo, che definiva bensì un aspetto fondamentale della rappresentanza politica moderna, ma che non ne esauriva, con ciò, ogni residuo profilo³⁷.

Sta di fatto che, sebbene l'ideologia dello stato liberale fosse tesa a mettere in luce il carattere unitario della rappresentanza politica nazionale, fattori di collegamento con il territorio hanno comportato, concretamente, una maggiore articolazione delle dinamiche del principio rappresentativo. Tra tali fattori un ruolo centrale ha giocato, per molti ordinamenti, la disciplina delle circoscrizioni e dei collegi nei quali il corpo elettorale è stato sempre territorialmente suddiviso³⁸. In proposito è indicativo, d'altro canto, come nei vari ordinamenti sia risultata sempre o quasi recessiva l'opzione per una disciplina elettorale che, senza punto prevedere circoscrizioni territoriali, fosse incentrata soltanto sul collegio unico nazionale.

Di seguito, l'evoluzione in senso pluralista della forma dello stato ha contribuito, in buona misura, a superare il postulato su cui poggiavano le concezioni più tradizionali della rappresentanza politica; il postulato, cioè, dell'unità *a priori* della collettività nazionale, cui fa da riscontro l'idea che l'interesse generale della nazione sia parimenti unitario, ontologicamente distinto dagli interessi di singoli e gruppi, e razionalmente attingibile dagli stessi rappresentanti nell'esercizio delle funzioni parlamentari³⁹.

³⁶ ...inteso nel senso etimologico che rinvia al "governo dei migliori".

³⁷ Sulla "doppia faccia" della rappresentanza politica, l'una tesa a esaltare lo *status* e l'indipendenza del rappresentante, l'altra a considerare il rapporto che lo lega al rappresentato, v. ampiamente D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., *passim*. Attorno al rapporto, non certo esente da aspetti conflittuali, fra i due fondamentali aspetti della rappresentanza politica, si rinvia inoltre a E. BURKE e al suo celebre *Speech to the Electors of Bristol*, in E.J. PAINE, *Select Works of Edmund Burke*, vol. 4, *Miscellaneous Writings*, (1774), Indianapolis Liberty Fund, 1999, p. 13 ss. della versione reperibile on line su http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/659/Burke_0005-04_EBk_v6.0.pdf. Per la dottrina italiana più recente, si rinvia, specificamente sul tema, a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 71 ss. La tensione tra «il livello nazionale delle scelte politiche e il livello locale della base di consenso di quelle» è ben colta, anche nel vigore del sistema proporzionale, da B. CARAVITA – M. LUCIANI, *Oltre la «democrazia bloccata»: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Dem. dir.*, n. 6/1982, p. 99.

³⁸ Cfr. I. CIOLLI, *Op. cit.*, p. 100 ss.; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2011, p. 2576 ss.; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, 1998, p. 25 ss., quest'ultimo a proposito della maggiore idoneità del ritaglio in collegi e circoscrizioni a consolidare il rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori di quanto non faccia il collegio unico nazionale. Meno di recente, lamentava una scarsa attenzione della dottrina italiana per il nesso tra conformazione del collegio elettorale e rapporto rappresentativo F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1129. Con specifico riferimento all'ordinamento statutario e al radicamento prevalentemente localistico della rappresentanza che in esso si generava, v. E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto – Disc. pubb.*, Torino, 1990, p. 439.

³⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pp. 73 ss.

Infatti, alla stregua dei più consolidati indirizzi di pensiero, in regime pluralista l'unità politica non è un dato di partenza ma, se mai, un punto di arrivo mai raggiungibile in via definitiva o anche, se vogliamo, un problema. L'interesse generale viene così configurato come il risultato di un procedere dal molteplice all'uno per sintesi successive⁴⁰. In questo quadro, la figura della rappresentanza politica muta parzialmente i suoi connotati tradizionali, dovendo adattarsi alla realtà dei processi democratici, che vedono nel partito politico il principale strumento di razionalizzazione delle domande pluralistiche e, per quel che più ci interessa, uno dei fondamentali momenti in cui si sviluppa il rapporto rappresentativo e si mantiene vivo il legame tra eletti ed elettori⁴¹.

Tuttavia, è noto, soprattutto con riguardo all'esperienza Italiana, che la posizione di dominio occupata per lungo tempo dal partito nel sistema politico e costituzionale non ha giocato a favore di una piena valorizzazione di quei profili di rappresentanza territoriale che pure emergono nella Carta costituzionale. Il c.d. sistema dei partiti ha infatti storicamente espresso la tendenza ad assorbire all'interno delle proprie strutture buona parte delle istanze pluralistiche coinvolte nel processo politico, contribuendo fra l'altro a relativizzare quei momenti di collegamento tra i candidati e il territorio regionale che potevano emergere anche in virtù della previsione dell'art. 57 Cost⁴². Non è del tutto casuale, perciò, che una rilettura della disciplina costituzionale delle circoscrizioni elettorali all'insegna della c.d. rappresentanza territoriale sia stata propiziata dopo la crisi di quel sistema, allorquando il processo politico si è progressivamente affrancato dal monopolio partitico per coinvolgere più pienamente altre forme del pluralismo sociale e, per quel che ci riguarda, le forme, non meno diversificate, del pluralismo territoriale. Fra queste ultime emergono, sebbene in maniera non esente da aspetti problematici, le stesse circoscrizioni elettorali⁴³.

⁴⁰ In particolare, attorno all'articolazione pluralistica del popolo, che immette a una concezione problematica e parimenti pluralistica della sovranità popolare e del suo esercizio, cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in ID., *Stato popolo governo*, Milano, 1985, p. 122 ss.; D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 360 ss., 375 ss. Per una reinterpretazione della stessa rappresentanza politica della nazione e del connesso divieto di mandato imperativo nella prospettiva della forma pluralistica dello stato democratico, v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 323 ss.

⁴¹ Cfr., fra gli altri, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 111 ss.

⁴² La letteratura sui partiti politici e sulla loro crisi di legittimazione nelle democrazie contemporanee è notoriamente vastissima. Sia consentito di rinviare, sul punto, agli ampi riferimenti contenuti in P. RIDOLA, *Op. ult. cit.*, in partic. pp. 12 ss., 23 ss., 73 ss.

⁴³ Attorno alla scomposizione pluralistica dei rapporti di rappresentanza politica dovuta all'indebolimento della forma partito, cfr. M. LUCIANI, *Op. ult. cit.*, *ibidem*. Ciò tuttavia non porta, secondo l'A., a rinnegare l'attualità del pensiero kelseniano e, in particolare, l'assunto dell'inesistenza dell'unità politica ontologica della nazione, la quale fa da sfondo alle teorie antipluralistiche della rappresentanza. Fra le cause del diminuito peso del partito nel processo politico delle democrazie contemporanee sono comunemente annoverati: la moltiplicazione delle dinamiche pluralistiche extrapartitiche; l'accresciuto peso della rappresentanza di interessi organizzati; la trasformazione del partito da momento di aggregazione di un'identità ideologica e di classe a mediatore fra interessi sociali diversi; il progressivo impermeabilizzarsi degli apparati del partito rispetto alle domande pluralistiche della società civile; l'assorbimento del partito nell'apparato istituzionale, senza tuttavia garantire sufficiente trasparenza e democraticità del processo politico interno. Per tutti questi profili, si rinvia a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pp. 12 ss. Con riferimento alla crisi di legittimazione del sistema dei partiti in Italia, cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, pp. 164 ss.

6. Rappresentanza territoriale e circoscrizioni regionali.

In una recente giurisprudenza avente a oggetto il fenomeno del c.d. slittamento dei seggi, la Corte costituzionale e, in parte, anche il Consiglio di Stato hanno dovuto affrontare il tema della collocazione delle circoscrizioni elettorali nel sistema costituzionale, con particolare riguardo al difficile rapporto che, come si vedrà a breve, si instaura tra rappresentanza del territorio, da un lato e, dall'altro, il principio della rappresentanza politica nazionale. Alcuni dei temi che hanno impegnato la capacità argomentativa dei giudici sembrano rievocare, sotto certi aspetti, uno degli interrogativi che più degli altri sono sottesi al dibattito costituente sopra riportato: la circoscrizione elettorale, per come è disciplinata dagli artt. 56 e 57 Cost., si risolve in uno strumento puramente organizzativo oppure, ben più sostanzialmente, è indice di un particolare modo di atteggiarsi del principio democratico rappresentativo?

Si dirà subito che il giudice costituzionale e amministrativo, in modo anche diverso tra loro, sembrano aver ravvisato nella circoscrizione elettorale, pur nei termini non assertivi di cui appresso, l'emersione di un principio di decentramento territoriale che contribuisce a orientare le dinamiche rappresentative anche a livello di elezioni nazionali. Tuttavia, non tutti i nodi sono stati sciolti, e rimangono nella penombra alcuni profili di squisito interesse ai fini della presente trattazione.

Il fenomeno del c.d. slittamento ha riguardato, fra l'altro, le elezioni alla Camera dei deputati e al Parlamento europeo, mentre si ritiene precluso per il Senato della Repubblica⁴⁴. La vicenda, infatti, ha rilievo per quei sistemi elettorali che, articolandosi su più livelli, pongono il problema di coniugare la presenza di collegi e circoscrizioni territoriali, laddove i candidati si presentano e vengono votati, con un riparto proporzionale dei seggi fra liste che avviene in un collegio unico nazionale. Tuttavia, come si vedrà, dalla citata giurisprudenza possono essere tratte indicazioni di massima che prescindono dalla concreta questione, mostrando valenza generale.

L'art. 56, IV comma, Cost., a proposito della Camera dei deputati, enuncia la regola della proporzionalità territoriale, per cui la distribuzione dei seggi fra le varie circoscrizioni avviene in proporzione alla popolazione di ognuna di esse. È da premettere che, a differenza di quanto previsto per il Senato all'art. 57, commi III e IV, Cost., non siamo in presenza di rappresentanza territoriale in senso tecnico. Come rilevato più volte in dottrina, infatti, per aversi rappresentanza territoriale è necessaria l'introduzione, così come avviene nella disciplina del Senato, di qualche criterio perequativo che sia teso a dare a ogni regione una rappresentanza che prescinda, almeno in parte, dall'entità della popolazione in essa residente⁴⁵. Per il Senato tale criterio, sia pure di modesto impatto pratico, è dato dalla previsione di un numero minimo di seggi per regione; mentre, soddisfatto tale requisito, il resto dei seggi è attribuito secondo il predetto criterio della proporzionalità territoriale, cioè avuto riguardo, come per la Camera dei deputati, al numero dei residenti nella regione. Per quel che qui interessa, la vicenda in questione, pur non riguardando, dunque, la rappresentanza territoriale in senso tecnico, è di rilievo in quanto fornisce importanti coordinate generali circa il rapporto tra rappresentanza politica e territorio che si evince dalla Costituzione.

⁴⁴ In particolare, con riguardo alla disciplina delle elezioni al Parlamento europeo, cfr. Corte cost., 22 luglio 2010 n. 271, in *Giur. Cost.* n. 4/2010, p. 3304 ss.; Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, in *Giur. Cost.*, n. 3/2011, p. 2569 ss. Quanto alle elezioni al Parlamento nazionale, v. Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35 del 2017 (www.giurcost.org).

⁴⁵ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 98; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali*, cit., p. 2578; C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. Cost.* n. 4/2010, p. 332.

Nello specifico, lo slittamento dei seggi è quella vicenda per la quale uno o più seggi, in origine assegnati a una circoscrizione in base al criterio di cui all'art. 56 Cost., risultano, all'esito del procedimento elettorale, sottratti alla circoscrizione originaria e attribuiti ad altra circoscrizione. Una delle cause principali del verificarsi di tale fenomeno risiede nella differente partecipazione al voto fra le varie circoscrizioni della Penisola. L'attribuzione dei seggi tra le liste avviene infatti a livello nazionale sulla base dei voti validi effettivamente espressi, ciò che costituisce applicazione del principio dell'eguaglianza del voto. Invece, la distribuzione iniziale dei seggi tra le circoscrizioni territoriali è prevista in base alla popolazione residente, quindi in base a un numero di individui che non coincide con quello degli effettivi partecipanti alle elezioni e neppure, fra l'altro, con il corpo elettorale, inteso come insieme degli aventi diritto al voto. La popolazione residente comprende infatti anche coloro che non hanno diritto al voto, vuoi per ragioni anagrafiche, vuoi perché non cittadini italiani, vuoi per altri motivi.

Si può comprendere bene, quindi, come, nell'ambito di un'assegnazione che è effettuata a livello nazionale, la distribuzione eventualmente non uniforme degli aventi diritto al voto fra le popolazioni circoscrizionali - influenzata, ad es., dal rispettivo numero di immigrati o dei minori di età - e, soprattutto, differenze rilevanti nel tasso di affluenza alle urne possano comportare, nel meccanismo di attribuzione dei seggi, effetti distorsivi sulla loro originaria distribuzione territoriale⁴⁶.

Posti i termini della questione, è necessario, innanzitutto, evidenziare che in nessun caso la giurisprudenza ha accolto la tesi per cui la distribuzione dei seggi fra circoscrizioni proporzionalmente alla popolazione residente avrebbe riguardo al solo momento della presentazione delle candidature e che pertanto non condizionerebbe in alcun modo il successivo meccanismo di assegnazione dei seggi fra le stesse circoscrizioni. Tale tesi è stata esplicitamente respinta come formalistica⁴⁷, proprio in quanto la disciplina costituzionale delle circoscrizioni elettorali della Camera è espressione di un principio, avente carattere sostanziale, di distribuzione territoriale della rappresentanza - che tuttavia non coincide con la rappresentanza territoriale - e non solo di organizzazione del procedimento elettorale.

Di conseguenza, sempre secondo la giurisprudenza in oggetto, il riconoscimento di un principio costituzionale di proporzionalità territoriale va ad arginare, in parte, l'espansione del principio della rappresentanza politica⁴⁸. Quest'ultimo richiederebbe infatti, di per sé, che l'attribuzione dei seggi alle liste, ma anche la loro definitiva distribuzione sul territorio, sia determinata sulla base della proporzionalità rispetto ai soli voti effettivamente espressi (*one man, one vote*), con attribuzione, a rigore, di un maggior numero di seggi laddove si registra un maggior numero di voti.

⁴⁶ In merito allo slittamento dei seggi, v. in dottrina C. PINELLI, *Op. ult. cit.*, p. 3324; L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. Tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos* n. 2/2016; G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" dopo la sent. n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017, p. 537 ss. Meno recentemente, v. già M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 42 s. Manifestava forti dubbi attorno alle condizioni di legittimità del fenomeno, vigente ancora il sistema proporzionale, S. FURLANI, *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1989, p. 6. Le suddette vicende di traslazione dei seggi sono tuttavia difficilmente evitabili, ma solo limitabili entro proporzioni più o meno circoscritte, in quanto in qualche modo connaturate ai sistemi proporzionali articolati su più livelli territoriali. Cfr., fra gli altri, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, p. 120 ss.

⁴⁷ Così, testualmente, nella sent. n. 35/2017, § 10.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Cfr. Corte cost. n. 271/2010, § 5.2 del *Considerato in diritto*; Cons. Stato, n. 2886/2011, *Fatto e diritto*, § 6; Corte cost. n. 35/2017, § 10.2 del *Considerato in diritto*.

Il legislatore è così obbligato a tenere conto delle due opposte esigenze, entrambe di rilievo costituzionale. Lo slittamento dei seggi, pertanto, è un'evenienza potenzialmente inevitabile, che consegue al bilanciamento, da parte del legislatore, di due principi costituzionali confliggenti⁴⁹. In questo quadro, la legge elettorale deve comunque prevedere meccanismi tesi a ridurre lo slittamento entro proporzioni ragionevoli.

7. Slittamento dei seggi vs “slittamento dei voti”

A conclusione del complessivo *iter* logico che, secondo la ricostruzione che qui si propone, sembra accomunare le diverse pronunzie, è di rilievo che il contemperamento tra la rappresentanza politica nazionale e la proporzionalità territoriale fra circoscrizioni si gioca a discapito di un ulteriore profilo del principio rappresentativo, che consiste nella salvaguardia del «rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione»⁵⁰. In altri termini, il bene giuridico che subisce maggiori sacrifici è quello di una rappresentanza territoriale intesa in senso ancora diverso, ossia come esigenza che non solo alla circoscrizione elettorale non vengano sottratti seggi ad essa attribuiti secondo i criteri dell'art. 56 Cost., ma che, ulteriormente, *nell'assegnazione di tali seggi alle liste si tenga conto del voto espresso sul territorio*.

Il sacrificio di tale ultimo elemento è dovuto alla compresenza, da un lato, dell'assegnazione dei seggi a livello nazionale, in modo tale da alterare le proporzioni tra liste quali emergono sulla base del voto nelle circoscrizioni; e, dall'altro, del predetto obbligo costituzionale di preservare, per quanto ragionevolmente possibile, il numero di seggi previsto per ciascuna circoscrizione. Su queste basi, almeno alcuni dei seggi assegnati, più o meno inderogabilmente, alla circoscrizione saranno determinati, nella loro colorazione politica, dal risultato complessivo delle votazioni, e non dal voto espresso nella circoscrizione stessa. In altri termini, la circoscrizione con bassa affluenza alle urne non si vedrà sottrarre seggi, ma beneficerà, in via tendenziale, dello stesso numero di seggi che le erano stati assegnati, alcuni dei quali saranno attribuiti, però, a liste perdenti sul territorio, ma vincitrici nel computo nazionale. Il fenomeno eguale e contrario riguarderà le circoscrizioni contraddistinte da un'alta affluenza, le quali non invieranno, perciò solo, un maggior numero di deputati alla Camera, ma contribuiranno a determinare l'elezione di deputati in altre circoscrizioni.

⁴⁹ Ancora più netta, naturalmente, l'opposizione tra il principio della rappresentanza politica e quello della rappresentanza territoriale *stricto sensu*, dal momento che, in questo caso, si deroga al principio dell'eguaglianza del voto. Tale circostanza è sottolineata, in generale, da F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA. VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale. Atti del convegno di Roma, 20 febbraio 2003*, a cura della Provincia di Roma, coordinamento scientifico di Stelio Mangiameli, p. 49 ss.; nonché da C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, *ibidem*, p. 87.

⁵⁰ Così, letteralmente, Corte cost. n. 271/2010, cit., § 5.1 del *Considerato in diritto*.

Tutto ciò, secondo la giurisprudenza, non è contrario a Costituzione, ove sia pacificamente ammessa – come per la Camera – la legittimità della circoscrizione nazionale e ove si tenga conto del fatto che «[l']art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati, ma [...] tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione delle diverse parti del territorio nazionale»⁵¹. Eppure, fra i principi da bilanciare nella circostanza, la Corte costituzionale, con la medesima sent. n. 35/2017 annovera, sia pure da ultima, «l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni»; e fa discendere questa esigenza non già, come appena chiarito, dall'art. 56 Cost., bensì dal diritto di voto di cui all'art. 48, inteso presumibilmente – ma qui la Corte tace – nelle sue implicazioni in termini di necessaria valorizzazione della genuinità delle preferenze espresse sul territorio, laddove il rapporto tra eletti ed elettori è più stretto⁵².

In realtà, quindi, in materia di c.d. rappresentanza territoriale, la sent. n. 35/2017 affronta non una, ma due questioni distinte, l'una avente ad oggetto lo slittamento dei seggi, l'altra, invece, lo “slittamento dei voti” tra circoscrizioni, anche se l'ordinanza del giudice remittente non sembra distinguere perfettamente i due profili, che vengono così sottoposti alla Corte come un'unica questione di legittimità⁵³.

Di qui anche, forse, il non completo esaurimento della q.l.c. da parte della Corte. Questa, infatti, se mostra di non negare una qualche copertura a quella che, in dottrina e giurisprudenza, è stata definita come «rappresentatività politica della lista nel territorio»⁵⁴ - o, se si preferisce, «rappresentatività territoriale», nel gergo dello stesso giudice remittente⁵⁵ - lascia poi cadere la cosa come se si trattasse di un *obiter dictum*. In realtà si è visto che, sul punto, le incertezze della Corte derivano, almeno in parte, dal tenore della stessa ordinanza di rimessione.

Ad ogni modo, emerge dalla disciplina legislativa allora *sub iudice* - il c.d. *Italicum*, di fatto mai utilizzato – che l'attribuzione alle varie liste dei seggi sulla base del voto nazionale è condotta in maniera tale da contemplare, per quanto possibile, anche esigenze connesse alla c.d. rappresentatività territoriale, che però sono complessivamente recessive di fronte alla necessità di evitare slittamenti di seggi tra circoscrizioni. Un sistema sostanzialmente identico è contenuto, altresì, nella disciplina attualmente in vigore, introdotta dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, limitatamente alla porzione dei seggi assegnata con metodo proporzionale – come è evidente, l'assegnazione della restante parte dei seggi con l'uninomiale non pone alcun problema di slittamento.i

⁵¹ Così Corte cost., n. 35/2017, § 10.2 del *Considerato in diritto*.

⁵² Cfr. sempre sent. n. 35/2017, *ibidem*.

⁵³ Cfr. Trib. Messina, ord. 17 febbraio 2016, § 8, reperibile su *Consulta online*, <http://www.giurcost.org/cronache/ORD/Ord.MESSINA-Italicum-17febbraio2016.pdf>.

⁵⁴ Così L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. Tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2016, p. 7.

⁵⁵ Trib. Messina, cit., *ibidem*.

In ambo i casi, infatti, i risultati della votazione, quali emergono da una provvisoria assegnazione dei seggi su base circoscrizionale, vengono corretti, ove occorra, sulla base dei quozienti elettorali di lista nazionali, sottraendo seggi alle liste c.d. eccedentarie e attribuendoli alle liste c.d. deficitarie. Tale operazione, però, va preliminarmente condotta nell'ambito di una medesima circoscrizione, nella quale la lista c.d. eccedentaria abbia ottenuto i seggi in eccesso con il minor numero di voti – tecnicamente, con i minori decimali del quoziente di attribuzione – e, al contempo, la lista c.d. deficitaria abbia resti inutilizzati⁵⁶. Quindi, il legislatore si preoccupa, allo stesso tempo, di tenere insieme le tre esigenze di cui abbiamo parlato: attribuire i seggi su base nazionale; rispettare il numero di seggi assegnati alle circoscrizioni – quindi evitare lo slittamento dei seggi –; non da ultimo, sacrificare il meno possibile la rappresentanza politica sul territorio, attivando il meccanismo delle correzioni laddove la lista da penalizzare abbia ottenuto relativamente meno consensi per la conquista dei seggi marginali e, allo stesso tempo, la lista da promuovere abbia resti inutilizzati.

Secondo questo schema, lo slittamento dei seggi è fattispecie residuale – e quindi, secondo la Corte, non è irragionevole – poiché si verifica nel solo caso in cui non sia possibile fare riferimento alla stessa circoscrizione per il compimento delle operazioni suddette⁵⁷. È solo allora che i seggi vengono sottratti alla lista eccedentaria nelle circoscrizioni in cui li ha ottenuti con le minori parti decimali e attribuiti alla lista deficitaria in altre circoscrizioni, laddove li ha ottenuti con le maggiori parti decimali non utilizzate.

8. Conseguenze sulla lettura dell'art. 57 Cost.

È intuibile come le considerazioni che precedono valgano *a fortiori* per il Senato della Repubblica⁵⁸.

Innanzitutto, va ricordato che per il Senato, in virtù delle disposizioni di cui all'art. 57, commi III e IV, vige un regime che, almeno in parte, può definirsi di rappresentanza territoriale⁵⁹. Infatti, le norme costituzionali affiancano al criterio di proporzionalità dei seggi alla popolazione residente quello del numero minimo di seggi per regione. Questa circostanza, unita alla clausola generale dell'elezione a base regionale di cui al comma I, è stata tradotta nella prassi legislativa in maniera tale da impedire lo slittamento di seggi tra circoscrizioni regionali.

Tale assunto è confermato, fra l'altro, dalla legge in vigore.

In primo luogo, infatti, manca uno dei presupposti fondamentali perché si abbia slittamento dei seggi tra circoscrizioni come ricorrenza usuale o probabile, ossia un sistema elettorale organizzato anche su base nazionale. Sul punto, è necessario precisare che, a differenza della disciplina della Camera, l'Ufficio elettorale centrale non elabora un quoziente elettorale nazionale, cosicché i seggi saranno distribuiti tra le liste solo a livello regionale e di collegio.

⁵⁶ Cfr. in particolare l'art. 83, lett. h), del dpr 30 marzo del 1957, n. 361, nel testo vigente dopo le recenti riforme elettorali.

⁵⁷ Così Corte cost. n. 35/2017, cit., *ibidem*.

⁵⁸ Cfr. L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 31 s.

⁵⁹ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 98; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali*, cit., p. 2578; C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, cit., p. 332. V. anche A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 173 ss., che annovera la previsione di un numero minimo di seggi fra le tecniche per la realizzazione di una «rappresentanza politica ponderata».

Peraltro, la ben nota clausola di sbarramento del 3% a livello nazionale, che la più recente riforma elettorale ha introdotto insieme ad altre clausole vevolevoli per le coalizioni, non cambia i termini della questione. Si tratta, infatti, solo di un *computo nazionale dei voti* ai fini della soglia di sbarramento, ma la *distribuzione dei seggi* avviene a livello di circoscrizione - e, successivamente, di collegio.

In particolare, le liste e le coalizioni che non superano le soglie di sbarramento sono individuate sulla base di un computo nazionale dei voti al fine di escluderle da una distribuzione dei seggi che avviene sempre a livello regionale, ossia sulla base di un quoziente elettorale regionale. Tale quoziente, a sua volta, è ricavato a partire dalla somma delle cifre elettorali di liste e coalizioni della regione le quali, a livello nazionale, abbiano superato la soglia. Di conseguenza, i seggi che sarebbero stati assegnati a liste e coalizioni in tal modo escluse sono in pratica ripartiti tra le altre liste e coalizioni della circoscrizione regionale.

In definitiva, con le clausole in questione non si è inteso creare un livello di distribuzione dei seggi sul territorio ulteriore e diverso da quello regionale, quindi non ne risultano alterate le proporzioni previste dall'art. 57, commi III e IV, Cost.⁶⁰

In secondo luogo, sempre a differenza della Camera, la disciplina elettorale del Senato espressamente esclude lo slittamento dei seggi tra circoscrizioni regionali anche come fenomeno eventuale e secondario, ossia per il caso in cui, nell'ambito di un collegio plurinomiale, rimangano seggi vacanti perché una lista ha esaurito il numero di candidati da eleggere e, a' termini delle disposizioni in questione, non sia possibile recuperare i seggi alla lista interessata attingendo a collegi della medesima circoscrizione⁶¹.

Sempre con argomento *a fortiori* vanno valutate, soprattutto, le implicazioni della giurisprudenza relativamente a quell'altra dimensione della rappresentanza territoriale, adombrata dalla Corte costituzionale e – come visto – non completamente disattesa neanche dalla legge elettorale per la Camera⁶², che reca con sé l'esigenza di tenere conto del consenso ottenuto da ogni lista nell'ambito della circoscrizione elettorale. In altri termini, se la Corte costituzionale, nella recente sent. n. 35/2017, ha ritenuto in qualche modo esistente per la Camera dei deputati un principio costituzionalmente rilevante di rappresentanza della popolazione sul territorio, ciò non può non valere, e con maggior pregnanza di significato, anche per il Senato, in virtù delle disposizioni dell'art. 57 Cost. e, in particolare, della clausola generale dell'elezione a base regionale.

9. Attorno alle condizioni di legittimità di clausole di sbarramento e premi di maggioranza calcolati a livello nazionale.

⁶⁰ V. d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, art. 16-bis, lett. e) ed f); art. 17, lett. a) e b), così come risultano dalla riforma di cui alla l. n. 165/2017.

⁶¹ Per tale evenienza, infatti, l'art. 17-bis, comma II, d.lgs. n. 533/1993 fa rinvio all'art. 84, dpr n. 361/1957, che regola lo stesso fenomeno per la Camera dei deputati. Sono espressamente esclusi dal richiamo i commi 4, 6 e 7, che fanno riferimento allo slittamento dei seggi tra circoscrizioni. Per una ricognizione puntuale dei tratti salienti della riforma elettorale del 2017, si rinvia a F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

⁶² V. *supra*, sub § 7.

La constatazione che per il Senato della Repubblica è individuabile, più ancora che per la Camera dei deputati, un principio per il quale i seggi spettanti a ogni circoscrizione devono essere assegnati tenendo conto dei voti espressi entro la stessa, non significa ancora, contrariamente a quanto ritiene parte della dottrina⁶³, che *tutti* i seggi debbano essere assegnati in questo modo e che, quindi, debba essere escluso *a priori* che l'assegnazione di una parte dei seggi possa essere condizionata da congegni elettorali implicanti il computo dei voti su scala nazionale.

Secondo la dottrina citata, il fatto di dover tenere conto di un'istanza di effettiva rappresentanza della popolazione regionale – così come emersa, sia pure in maniera sofferta, anche nel corso del dibattito costituente – richiederebbe che i seggi assegnati a ciascuna regione vengano coperti solo sulla base dei voti riportati nella regione stessa, ossia con un procedimento elettorale interamente racchiuso nella circoscrizione regionale. Resterebbe così preclusa, per il legislatore, ogni possibilità di introdurre premi di maggioranza e clausole di sbarramento a livello nazionale, con evidenti profili di attualità per questa seconda ipotesi. Come è noto, tale opinione è confortata da un precedente relativo alla l. n. 270 del 2005, la c.d. legge Calderoli, allorché le Camere, in virtù di un informale ma decisivo intervento del Capo dello Stato, ritennero di dover rinunciare, in ossequio all'art. 57 Cost., alla prospettiva di un premio di maggioranza per il Senato calcolato su base nazionale⁶⁴.

Secondo chi scrive, questa parte della dottrina ha il merito di aver tentato di restituire un significato sostanziale alle disposizioni citate e, in specie, alla clausola della base regionale, ancorandone l'interpretazione alle finalità che sono ad essa sottese. Queste, alla luce di quanto sopra riportato, rinviano a un principio di rappresentanza territoriale inteso nella sua portata effettiva, ossia in tutte le sue implicazioni e non solo in quelle relative alla distribuzione dei seggi tra regioni. Tuttavia, sempre secondo chi scrive, proprio l'argomento teleologico, cioè il risalire alla *ratio* di una norma o di un principio costituzionale, consente di prescindere da traduzioni troppo rigide o meccaniche dei relativi enunciati, per valutare se, effettivamente e nel concreto, il legislatore abbia posto in essere una disciplina tesa a rispettare quelle finalità. Tale approccio finalistico consente, in particolare, di riflettere in termini di ragionevolezza della disciplina, ossia di un criterio incentrato sulla considerazione della idoneità di questa rispetto allo scopo e del carattere non palesemente arbitrario, sproporzionato, o comunque ingiustificato, di misure che, in tutto o in parte, da tale scopo risultino discostarsi⁶⁵.

⁶³ Cfr. A. GRATTERI, *Un Senato «eletto a base regionale» ... con i voti delle altre Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2005; Id., *Quali e quante leggi regionali?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 7; Id., *Genesis di un precedente*, cit., p. 9 s. Conformemente, cfr. A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, cit., p. 10 ss.; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., p. 27 ss. *Contra*, fra gli altri numerosi, S. CECCANTI, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2017, p. 4; F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, *ibidem*, p. 9; M. LUCIANI, *A lezione di storia*, *ibidem*, p. 4; C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato a base regionale*, cit., *passim*; G. TARLI BARBIERI, *La base regionale dell'elezione del Senato*, cit., p. 506 ss.

⁶⁴ V. fra gli altri R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIAROMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, 2007, p. 76 ss.

⁶⁵ Attorno alla connessione tra metodo teleologico e scrutinio di ragionevolezza, si rinvia a A. MOSCARINI, *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Torino, 1996, p. 83 ss.

9.1. Il premio di maggioranza.

Per calare la questione più nel concreto, consegue alle premesse che precedono che non il premio di maggioranza di per sé, calcolato su base nazionale, è in contrasto con le indicazioni dell'art. 57, bensì nella misura in cui lo stesso sia suscettibile di distorcere l'esito del voto entro ciascuna circoscrizione regionale fino al segno di vanificare, ovvero penalizzare oltre il ragionevole, le esigenze di rappresentanza territoriale racchiuse nelle disposizioni in oggetto. In altre parole, secondo chi scrive, il premio di maggioranza nazionale al Senato che, nel 2005, il Capo dello Stato si premurò di scongiurare, sarebbe stato sì incostituzionale, ma per il motivo che, al pari del premio che fu poi introdotto per la Camera dei Deputati, il disegno di legge non prevedeva una congrua soglia di voti come condizione per la sua attribuzione⁶⁶. In tale maniera, la previsione di un premio nazionale potenzialmente abnorme rispetto ai voti effettivamente raccolti dalla lista o dalla coalizione maggioritaria – circostanza che, come è noto, si verificò per la Camera alle elezioni del 2013 – avrebbe fatalmente comportato analoghe distorsioni in ogni singola circoscrizione regionale, una volta che i seggi aggiuntivi così computati per il premio fossero stati riversati nelle regioni e attribuiti ai relativi candidati.

Sul tema, è il caso di citare la *Proposta di testo unificato del Relatore on. Mazziotti* nell'ambito dei lavori della I Commissione permanente della Camera, datata l'11 maggio 2017. Il testo in questione, come è noto, è stato superato negli sviluppi successivi che hanno portato all'attuale sistema misto con clausola di sbarramento. Tuttavia, esso resta degno di interesse in quanto, per il Senato, indicava una possibile strada per coniugare premio di maggioranza nazionale ed elezione a base regionale.

Infatti, l'articolo prevedeva, innanzitutto, che il premio di maggioranza – previsto fra l'altro solo per la lista e non per la coalizione – fosse subordinato al raggiungimento del 40% dei voti validi. A questa condizione, sarebbe stato attribuito alla lista vincitrice un premio fino al raggiungimento dei 170 seggi complessivi al Senato. Quindi, l'entità complessiva dei seggi in premio, vista la soglia del 40%, non sarebbe stata in ogni caso superiore, approssimativamente, al 15% del totale.

⁶⁶ In termini, v. A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, p. 80.

In secondo luogo, all'atto di distribuire tale numero di seggi aggiuntivi regione per regione, il progetto era teso a realizzare, attraverso l'utilizzo di appositi coefficienti, un'attribuzione degli stessi seggi alla lista vincitrice in ragione dei voti rispettivamente ottenuti in ciascuna circoscrizione. Allo stesso modo, il progetto prevedeva l'attribuzione dei seggi residui alle liste non vincitrici sempre commisurandoli ai voti rispettivamente ottenuti nella regione⁶⁷. In buona sostanza, la distribuzione dei seggi premiali sul territorio sarebbe stata condotta in maniera tale da tenere conto dei rapporti di forza rispettivamente emersi dal voto nelle regioni, alterandoli il meno possibile. È il caso di aggiungere che non vi sarebbe stato alcuno slittamento dei seggi, che comunque sarebbero stati assegnati a candidati della regione.

Certo, l'elezione di un numero più o meno ampio di questi candidati – e, correlativamente, la consistenza rappresentativa delle rispettive liste - sarebbe stato determinato non sulla base dei voti riportati dalle liste all'interno della circoscrizione regionale, bensì secondo una cifra elettorale aggregata a livello nazionale e quindi prodotta con i voti degli elettori di tutte le regioni. Quindi, una parte dei seggi assegnati nell'ambito della regione avrebbe “cambiato colore”, in virtù del premio di maggioranza, rispetto ai voti espressi nel medesimo territorio. Tuttavia, per quanto esposto poco sopra, si sarebbe trattato in ogni caso una parte minoritaria rispetto al totale e, per di più, di entità variabile a seconda dei consensi effettivamente ottenuti dalla lista beneficiaria nella circoscrizione.

Di conseguenza, almeno a parere di chi scrive, non si sarebbe prodotta un'evidente violazione della clausola della base regionale, dal momento in cui emergeva chiaramente dal progetto in questione l'intento di coniugare le istanze unitarie e di governabilità sottese all'introduzione del premio di maggioranza non solo con l'esigenza di assicurare rappresentatività a livello nazionale, ma anche con il principio per il quale, nell'elezione del Senato, sono da tenere in conto i voti riportati in ciascuna circoscrizione regionale. Non si sarebbe verificata, in definitiva, un'irragionevole deviazione dalle finalità dell'art. 57, comma I, Cost.

9.2. Le clausole di sbarramento.

Considerazioni analoghe a quelle fatte attorno al premio di maggioranza possono essere sviluppate, *mutatis mutandis*, in relazione alle clausole di sbarramento calcolate su base nazionale, con la differenza che, stavolta, il tema riguarda la legislazione attualmente in vigore.

⁶⁷ V. la *Proposta di testo unificato* in CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, XVII legislatura, giovedì 11 maggio 2017*, p. 18 ss., con particolare riferimento all'art. 16, comma 1, lett. i) del d.lgs. n. 533/1993, così come risultava dalla suddetta proposta. Il testo è reperibile al link <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/05/11/leg.17.bol0816.data20170511.indiceGenerale.pdf>.

È appena il caso di rammentare che la legge Calderoli, in vigore per il Senato fino alla recente riforma di cui alla l. n. 165/2017, si atteneva a un principio di rigoroso rispetto della circoscrizione regionale non solo per quanto riguarda la previsione dei premi di maggioranza – poi dichiarati comunque incostituzionali - ma anche per le clausole di sbarramento, fissate rispettivamente al 3% e all'8% a seconda che la lista facesse parte o meno di una coalizione e, nel primo caso, a condizione che la coalizione raggiungesse, sempre a livello regionale, il 20% dei voti validi. Si palesava, con ciò, una differenza importante rispetto al sistema elettorale della Camera, che da un lato contemplava un premio di maggioranza a livello nazionale – a sua volta dichiarato incostituzionale per la mancata previsione di una soglia minima per la sua attribuzione - e, dall'altro, clausole di sbarramento del 2% o del 4% per le liste e del 10% per le coalizioni, tutte su scala nazionale.

Diversamente, la legge elettorale attualmente vigente, anche venendo incontro a esplicite sollecitazioni da parte della Corte costituzionale, ha inteso uniformare i sistemi di Camera e Senato. Ora, infatti, per ambo i rami del Parlamento esiste, per la quota assegnata su base proporzionale, un'identica clausola di sbarramento, pari al 3% per le liste e al 10% per le coalizioni, sempre calcolate su base nazionale⁶⁸.

Se la nuova disciplina elettorale si fosse limitata a tali previsioni, forse non sarebbe stata conforme, per il Senato, alle prescrizioni dell'art. 57 Cost. La violazione, infatti, sarebbe derivata dalla eventualità che forze politiche piuttosto radicate a livello regionale, quindi dotate di adeguata rappresentatività territoriale, avrebbero potuto non raggiungere la soglia a livello nazionale. Opportunamente, perciò, il legislatore ha disciplinato tale fattispecie, ammettendo comunque al riparto dei seggi, fra l'altro, le liste che abbiano conseguito il 20% nell'ambito di una singola regione.

Potrebbe da alcuni essere eccepito che uno sbarramento al 3% è una soglia non altissima e che, quindi, una lista che raggiungesse il 20% a livello regionale probabilmente supererebbe anche la predetta clausola su base nazionale. Sotto questo punto di vista, la disposizione potrebbe essere tacciata di inutilità. Correlativamente, potrebbe sostenersi che la soglia del 20% su base regionale è troppo alta, escludendo dal Senato liste che pure sarebbero dotate, nella regione, di un consenso non irrilevante.

In realtà, può osservarsi che, se si prende come riferimento una delle regioni meno popolate, come l'Umbria o la Basilicata, è molto probabile che il 20% calcolato in base ai voti espressi nella regione sia comunque poca cosa rispetto al 3% dei voti complessivamente espressi a livello nazionale. Quindi, tale clausola di garanzia ha un'effettiva utilità almeno quando si tratti delle regioni minori. La disciplina in questione pare allora del tutto conforme alla *ratio* dell'art. 57, comma III, che, nel prevedere un numero minimo di seggi per regione, ha notoriamente il concreto effetto di promuovere, sia pure in termini non così accentuati, la rappresentanza delle popolazioni di tre o quattro regioni fra le meno popolate.

Quanto, invece, alla seconda possibile obiezione, cioè all'eventualità che la soglia del 20% possa rivelarsi troppo elevata ai fini della garanzia della rappresentatività del territorio, si può osservare che, realisticamente, i termini di tale questione possono essere rimessi alla discrezionalità politica del legislatore e/o rinviata ad altra, più analitica trattazione.

Piuttosto, sul punto va segnalato che, in maniera forse non coerente con lo spirito della legge elettorale, che prevede e, sotto determinati aspetti, incentiva l'apparentamento fra liste, la predetta clausola di salvaguardia è limitata alle liste che abbiano raggiunto il 20% su base regionale e omette ogni riferimento alle coalizioni.

⁶⁸ V. art. 16-bis, lett. e), d.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, così come emendato dalla l. n. 165/2017. Va rimarcato che la soglia del 3% vale sia per le liste coalizzate che non.

10. Il rilievo costituzionale della governabilità.

Le suddette tecniche di razionalizzazione del sistema elettorale trovano giustificazione a livello costituzionale in quanto finalizzate a favorire la stabilità di governo. La recente giurisprudenza costituzionale, d'altra parte, benché doverosamente puntuale nelle ben note censure aventi ad oggetto i premi di maggioranza, ha chiarito che l'obiettivo della stabilità di governo sarebbe, di per sé, di sicuro interesse costituzionale, purché, naturalmente, perseguito dal legislatore con mezzi ragionevoli e proporzionati allo scopo, in considerazione del carattere comunque primario del principio della rappresentatività. Il fatto più rimarchevole, ai fini che qui interessano, è che la Corte non si è limitata a enunciare l'astratta valenza costituzionale dell'obiettivo della stabilità di governo, ma si è anche preoccupata di calarlo nel peculiare contesto del bicameralismo italiano, richiedendo al legislatore di adottare sistemi elettorali che non ostacolino la formazione di maggioranze omogenee tra i due rami del Parlamento⁶⁹.

Il giudice costituzionale, in particolare, ha espresso in maniera ancor più chiara, nelle occasioni che si sono presentate, che l'esigenza di una tendenziale omogeneità politica delle due camere ai fini del corretto funzionamento della forma parlamentare è alquanto sentita a livello costituzionale. Tale assunto rileva anche ai fini della questione che qui interessa, perché sembra poter giustificare, in nome delle predette finalità di razionale funzionamento della forma di governo, una concretizzazione legislativa degli enunciati dell'art. 57 Cost. che tenga contemporaneamente conto del sistema costituzionale nel suo insieme.

11. La mancata attuazione dell'art. 57 Cost. sotto il profilo della disciplina dei requisiti di elettorato passivo.

La valorizzazione di un nesso effettivo tra senatori eletti e territorio regionale avrebbe potuto trovare nella disciplina delle candidature uno strumento comparativamente più efficace che, per definizione, non avrebbe coinvolto i delicati aspetti connessi all'utilizzo della discrezionalità politica del legislatore nella scelta del sistema elettorale in senso stretto.

Già nel corso dei lavori alla Costituente, era stato contemplato per i candidati al Senato il requisito della nascita o della residenza nella circoscrizione regionale. Tale previsione fu poi espunta dal testo definitivo, ma avrebbe potuto conservare comunque nell'elezione a base regionale una valida giustificazione per poter essere reintrodotta a livello di legislazione ordinaria⁷⁰.

⁶⁹ Così Corte cost., n. 35/2017, cit., *Considerato in diritto*, § 15.2: «l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. / In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

⁷⁰ V. già i suggerimenti di T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., p. 92, nel senso di lavorare sui requisiti di eleggibilità, onde dare attuazione più piena all'art. 57, comma I, Cost. Va rammentato che il Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione per la Costituzione prevedeva, tra i requisiti di eleggibilità dell'art. 56, l'esser nati o domiciliati nella regione rappresentata. Tale disposizione fu, infine, espunta dal testo dall'Assemblea. Sottolinea la scarsa valorizzazione dell'aspetto programmatico della norma da parte del legislatore repubblicano A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, cit., p. 11.

In maniera analoga, la scarsa considerazione del legislatore per la dimensione programmatica dell'art. 57 comma I Cost. viene in rilievo a proposito della persistente possibilità, anche nella recente riforma elettorale, che uno stesso candidato si presenti in più circoscrizioni regionali.

In proposito, la disciplina per l'elezione della Camera dei deputati, richiamata anche per il Senato, esprime, da una lato, il meritevole intento di limitare la prassi delle candidature plurime, vietandole fra collegi uninominali e consentendole per un massimo di cinque collegi plurinominali per la quota proporzionale⁷¹. Dall'altro lato però, sotto il profilo che qui interessa, la medesima disciplina non specifica se i collegi plurinominali dove è consentito a uno stesso candidato di presentarsi simultaneamente debbano o meno far parte della medesima circoscrizione. Pertanto, nel silenzio della legge, devono ammettersi candidature plurime anche in più circoscrizioni.

In tal modo, non è evidentemente messo in risalto il legame del candidato con il territorio regionale, circostanza che invece avrebbe avuto luogo nel caso in cui, per le elezioni del Senato, fossero state inibite candidature in più di una circoscrizione regionale.

È comunque chiaro, in ogni caso, che intervenendo sulla disciplina delle candidature si sarebbe dato rilievo non tanto al valore strettamente prescrittivo, quanto a quello programmatico del principio costituzionale, come aveva sottolineato Mortati in Assemblea costituente. Tuttavia, una maggiore attenzione del legislatore per lo sviluppo di tali profili attuativi dell'art. 57 comma I avrebbe potuto – e potrebbe astrattamente in futuro – influire positivamente sulla valutazione della ragionevolezza della disciplina elettorale in senso stretto, ove questa venga opportunamente vagliata anche alla luce del più ampio contesto normativo.

In particolare, ove il legislatore prestasse maggiore attenzione a questo aspetto programmatico ponendo in essere accorgimenti come quelli segnalati in questa sede, potrebbero considerarsi viepiù compensati gli attuali scostamenti del sistema elettorale rispetto a un'applicazione rigida del vincolo della circoscrizione regionale.

Riflessioni conclusive

Le vicende relative all'emersione di un principio di rappresentanza territoriale a partire dall'art. 57 Cost. sono complesse, non solo per la non coincidenza di intenti che ha animato i lavori della Costituente e che, in parte, si è riversata sul testo della Costituzione; ma anche perché, in una prospettiva diacronica, la percezione della *ratio* concretamente sottesa a quelle disposizioni non è stata sempre la medesima.

Infatti, il tema dell'ancoraggio del Senato alla rappresentanza territoriale è rimasto in buona parte quiescente, perché celato dietro quello che, sin dai tempi dell'Assemblea costituente, parve ai più come un rassicurante compromesso, ossia la figura della circoscrizione regionale. Tale compromesso, tuttavia, si è col tempo dimostrato meno solido del previsto.

⁷¹ Art. 19, commi 2 e 4, d.p.r. 30 marzo 1957 n. 361, così come modificato dalla l. 6 maggio 2015 n. 52 e richiamato, per il Senato, dall'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 553/1993.

Già il dibattito costituente, infatti, dimostra che la circoscrizione regionale poteva essere vista, dagli uni, come il tentativo riuscito di neutralizzazione politica di un principio di legittimazione del Senato che non era condiviso; dagli altri, invece – *in primis* Mortati - come il presupposto da cui il legislatore sarebbe dovuto partire per realizzare un collegamento più marcato tra il Senato e il territorio. Le spinte verso la neutralizzazione sono state senza dubbio prevalenti fintantoché la costituzione materiale del Paese, ossia, in termini esemplificativi, il sistema dei partiti, ha assicurato, attraverso la convenzione proporzionalistica che ne era diretta espressione, la tendenziale omogeneità politica fra le due camere e, al contempo, la prevalenza dei vincoli di appartenenza partitica⁷².

Al termine di quell'esperienza, la crisi del sistema dei partiti tradizionali, sancita dall'introduzione del maggioritario uninominale, nonché il rinnovato favore per l'autonomia politica territoriale, sfociato nella riforma del Titolo V e in altri tentativi di revisione costituzionale, hanno contribuito, fra l'altro, a una parziale ridefinizione dei contorni del principio della rappresentanza politica nazionale sotto il profilo del suo antico e complesso rapporto con la rappresentanza dei territori. Ne risulta, anche alla luce della riflessione dottrinale, una rinnovata attenzione per il tema della circoscrizione elettorale, non più solo strumento organizzativo, ma anche «elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica»⁷³. La giurisprudenza dell'ultimo decennio sui sistemi elettorali del Parlamento europeo, prima, e della Camera dei deputati, poi, ha complessivamente fornito, sul tema, indicazioni significative, che servono, fra l'altro, a far luce anche sulla clausola della base regionale, con particolare riguardo alle condizioni di compatibilità di strumenti di razionalizzazione del sistema elettorale implicanti il superamento della circoscrizione regionale.

Proprio a partire dalle predette riflessioni dottrinali e dalla sopra citata giurisprudenza, si è proposta in questa sede una lettura dell'art. 57 Cost. e del principio della base regionale che è tesa a valorizzarne le più rilevanti implicazioni sostanziali, ma che, forse proprio per questo motivo, evita di chiudersi nella riproposizione del vincolo della circoscrizione regionale nella sua absolutezza, tentando, invece, di sfruttare proprio la *ratio legis*, ossia il collegamento rappresentativo tra Senato e regioni, onde valutare l'effettiva conciliabilità di istituti della legislazione elettorale con le finalità di ordine costituzionale. Ove poi, come nel caso, tali istituti siano, essi stessi, da porre in relazione con principi riconosciuti dalla giurisprudenza come di rango costituzionale - quali la stabilità di governo e la connessa necessità di non impedire maggioranze omogenee tra Camera e Senato - sono, in definitiva, gli strumenti della ragionevolezza e della proporzionalità a indicare le condizioni per una possibile composizione.

Poste tali premesse, la clausola di sbarramento a livello nazionale prevista dal sistema elettorale vigente risulta, secondo chi scrive, non in contrasto con il principio della base regionale, in quanto la legge stessa contiene dei congegni di garanzia tesi a limitare entro proporzioni accettabili l'impatto della clausola sulla distribuzione dei seggi a livello regionale. Allo stesso modo, e per gli stessi motivi, sempre secondo chi scrive non sarebbe stato irragionevole il premio di maggioranza contemplato nella precedente bozza presentata alla I Commissione della Camera.

⁷² Sulla c.d. convenzione proporzionalistica, v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., pp. 156 ss.

⁷³ Così M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit. *Contra*, per una ricostruzione in senso organizzativo e funzionale della figura del collegio e della circoscrizione regionale, v. G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 634.

Non è privo di utilità rammentare che, ai fini di una complessiva valutazione di legittimità-ragionevolezza, può rilevare anche la circostanza che il legislatore abbia adeguatamente implementato il profilo programmatico della elezione a base regionale, giocando ad es., come indicato nel testo, sui requisiti di eleggibilità a senatore. Tuttavia, allo stato, non risulta che questa strada sia stata mai battuta dal legislatore repubblicano.