



## GENESI DI UN PRECEDENTE: L'INTERPRETAZIONE DELL'ELEZIONE A BASE REGIONALE DEL SENATO DA PARTE DEL PRESIDENTE CIAMPI\*

di Andrea Gratteri\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le prime reazioni alla proposta di una legge proporzionale con premio di maggioranza. – 3. Il vizio capace di bloccare tutto e l'intervento del Presidente Ciampi. – 4. Le controindicazioni costituzionali di un'azione di *moral suasion*. – 5. Conclusione: le ragioni per non discostarsi dal precedente interpretativo del 2005.

### 1. Introduzione.

Nell'autunno del 2005, sul finire della XIV legislatura, in Parlamento fu avviato l'esame della riforma della legge elettorale che poi sarebbe sfociata nella Legge 21 dicembre 2005, n. 270. L'impianto originario di quella legge – come è noto – si basava su un sistema di natura proporzionale con premio di maggioranza per la coalizione di liste risultata prevalente sul piano nazionale, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica.

In un brevissimo arco di tempo, nelle prime due settimane di ottobre, fu sollevata la questione dell'incompatibilità di un premio di maggioranza e di una soglia di sbarramento nazionali con la disposizione dell'art. 57 secondo cui il Senato è “eletto a base regionale” e il testo della riforma fu emendato. La questione fu discussa in dottrina, fu al centro dell'attenzione e dell'azione del Presidente della Repubblica Ciampi, ebbe un significativo rilievo sulla stampa. L'esito finale fu che – per il Senato – il premio inizialmente attribuito su base nazionale fu trasformato in un premio frammentato su base regionale; inoltre, fu definito un complesso di soglie di sbarramento regionali.

L'obiettivo di questo saggio è di chiarire i tempi e i modi che portarono alla creazione di un precedente interpretativo del concetto della “base regionale” nell'elezione del Senato. Si tratta di un'interpretazione a un tempo controversa e di grande attualità. La conferma del bicameralismo paritario, la diffusa esigenza di applicare sistemi elettorali omogenei a Camera e Senato, la previsione di un premio di maggioranza nazionale per l'elezione della Camera da parte della legge

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

\*\* Professore associato di Diritto Costituzionale e Diritto Pubblico Comparato, Università degli studi di Pavia

n. 52 del 2015 (fatto salvo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017) pongono il tema dell'estensione del premio di maggioranza al Senato nel novero delle soluzioni possibili.

In presenza di un premio di maggioranza o di una soglia di sbarramento nazionale per la Camera dei deputati, l'adozione di una soluzione equivalente al Senato appare di immediata efficacia sul piano politico, al punto che agire diversamente può suonare come un "facciamoci del male", per dirla con Nanni Moretti<sup>1</sup>.

Nella Costituzione vivente, l'interpretazione dell'art. 57 è oggi quella risalente al precedente del 2005. Una lettura mai formalizzata, ma a tutti nota e che può essere ricostruita attraverso l'analisi dei comportamenti degli attori istituzionali che vissero quella vicenda. Primo fra tutti il Presidente della Repubblica.

Anteriormente al 2005 l'interpretazione della "base regionale" non aveva suscitato grande interesse nella dottrina<sup>2</sup>, poiché la sovra-rappresentazione delle Regioni più piccole sarebbe stata esigua al punto da rivelarsi irrilevante<sup>3</sup>. Tuttavia, fra i primi commentatori della Carta costituzionale si fece strada l'idea che l'art. 57 Cost. "ha come sua conseguenza l'imporre che siano stabiliti dei collegi elettorali i quali restino compresi in una sola regione, e non abbraccino territorio di due o più regioni; sì che per il Senato, la legge dovrà adottare necessariamente un sistema di collegi plurimi, con esclusione del collegio unico nazionale"<sup>4</sup>.

Sul tema si possono ritrovare ricostruzioni di carattere storico del dibattito in Assemblea Costituente<sup>5</sup>; o riferimenti, di carattere generale, alla coincidenza del territorio di ciascuna Regione con una circoscrizione elettorale autonoma<sup>6</sup>; o, al limite, alcuni tentativi di valorizzare il carattere

\* Professore associato di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia.

<sup>1</sup> Così C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, 1/2017, che più elegantemente parla di *a self inflicted wound*. Al momento della pubblicazione di questo scritto la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha adottato un testo base di legge elettorale che prevede una soglia di sbarramento nazionale sia alla Camera dei deputati sia al Senato (Camera dei deputati, Commissione I, 23 maggio 2017, 41 ss.).

<sup>2</sup> Se ne ha una conferma in C. FUSARO, *Le regole della transizione*, 1995, 32.

<sup>3</sup> In questo senso v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, Cedam, 1973, 383.

<sup>4</sup> Così L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, 14. Nello stesso senso v. G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, Nocchioli, 1949, 255, dove si sostiene che la base regionale esclude il sistema del collegio unico nazionale e rende "necessaria l'adozione di un numero minimo di collegi pari a quello delle Regioni". La stessa lettura della norma costituzionale è fatta propria da D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, 576 (spec. nota 190), secondo cui la "base regionale" coincide con "un semplice sistema di ripartizione territoriale per l'elezione del Senato, onde i collegi non potrebbero, ad esempio, ricomprendere il territorio di più regioni". Nello stesso filone interpretativo si colloca anche E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, in *Digesto IV (disc. pubbl.)*, V, Torino, 1991, 16 che ritiene indispensabile "un rapporto immediato tra voti espressi in ciascuna regione e copertura dei seggi alle medesime assegnati".

Più di recente si segnala A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali VIII, 2015, 309, secondo cui – sino alla dichiarazione di illegittimità incostituzionale del premio previsto dalla legge Calderoli – la "base regionale" ebbe "un solo significato: che la ripartizione dei seggi avvenisse avendo come unico punto di riferimento una circoscrizione regionale".

<sup>5</sup> P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano, Edizioni di comunità, 1977, 124 ss.; E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, cit., 16, per cui "la base regionale [...] si può considerare un frammento del disegno – arenatosi nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente – di escogitare per la seconda Camera un sistema elettorale sostanzialmente differenziato rispetto a quello previsto per l'altro ramo del Parlamento: un sistema, in particolare, che potesse dare una compiuta rappresentanza alle regioni, nella loro specifica realtà territoriale e sociale (oltre che politica)".

<sup>6</sup> È emblematico in proposito il rapido riferimento di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, Edizioni ricerche, 1966, 726, che sottolinea la portata imperativa della base regionale, indipendentemente dal fatto che le Regioni a Statuto ordinario non fossero state ancora istituite.

regionale dell'elezione<sup>7</sup>. Ma anche l'opzione della valorizzazione regionalistica della "base" elettorale del Senato a cui si richiama l'art. 57 Cost. si è sempre risolta nella sua corrispondenza "ad una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere – *de jure condito* alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali"<sup>8</sup>.

## 2. Le prime reazioni alla proposta di una legge proporzionale con premio di maggioranza.

Il disegno di legge di riforma della legge elettorale in discussione alla Camera dei deputati nel 2005 (PDL 2620-A) prevedeva per l'elezione del Senato l'attribuzione di un premio di maggioranza nazionale alla coalizione di liste che avesse superato la soglia del 4 per cento sul piano nazionale.

Il dibattito parlamentare fra maggioranza e opposizione si svolse in un clima di acceso contrasto, alimentato dall'accusa di voler approvare una radicale trasformazione della legge elettorale a pochi mesi dalla fine della legislatura per ostacolare o – quantomeno attenuare – la vittoria elettorale dell'opposizione<sup>9</sup>.

Ad obiezioni di natura politica se ne sommarono subito altre di carattere tecnico, in particolare a tutela dell'elezione a base regionale del Senato che – per la prima volta – sarebbe stata influenzata dal voto nazionale e avrebbe visto l'intervento dell'Ufficio centrale nazionale per l'attribuzione e la distribuzione (nelle Regioni) dei 170 seggi garantiti alla coalizione più votata.

Per primo intervenne l'on. Franco Bassanini con un comunicato stampa del 14 settembre 2005 in cui si legge che la proposta di riforma "contrasta con la disposizione dell'art. 57 della Costituzione in almeno in due punti. Si stabilisce infatti che non avranno seggi le liste che, ancorché molto forti in una regione, non raggiungeranno il 4% dei voti su base nazionale. E si attribuisce un premio di maggioranza su base nazionale"<sup>10</sup>.

Il 29 settembre in occasione della discussione della proposta di legge alla Camera dei deputati, l'argomento dell'elezione a base regionale del Senato è più volte ripreso.

Innanzitutto il testo in discussione è emendato per eliminare la soglia nazionale del 4 per cento. Il primo degli argomenti presentati da Bassanini fa breccia nella maggioranza che, senza stravolgere l'impianto della riforma, può facilmente tenerne conto, come si ricava dalle parole del relatore, on. Donato Bruno: "l'applicazione di tale soglia avrebbe potuto penalizzare forze politiche minoritarie in ambito nazionale ma dalla rilevante consistenza in ambito locale, il che avrebbe forse potuto suscitare dubbi in ordine al rispetto del principio costituzionale della base regionale"<sup>11</sup>.

Il premio di maggioranza nazionale per il Senato per il momento rimane parte integrante della riforma, nella consapevolezza della sua essenzialità, peraltro profeticamente rimarcata dallo stesso Bassanini sin dal primo comunicato stampa: non "si può pensare di stralciare puramente e

<sup>7</sup> Così T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, vol. *Le Camere*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1984, 90-92.

<sup>8</sup> Così L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 236.

<sup>9</sup> Il procedimento subì una drastica accelerazione in seguito alla presentazione in Commissione di due sub-emendamenti da parte del relatore e al conseguente avvio dell'*iter* in assemblea, in proposito v. P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 1003 ss.

<sup>10</sup> Roma, 14 settembre 2005 (Apcom), in [www.bassanini.it](http://www.bassanini.it).

<sup>11</sup> Camera dei deputati, Seduta n. 680 del 29 settembre 2005, resoconto stenografico, 12.

semplicemente la parte relativa al Senato, con il forte rischio di avere due Camere con maggioranze diverse e contrapposte”.

Sul pieno rispetto dell’art. 57 Cost. si soffermarono alcuni parlamentari dell’opposizione. Il più vivace, fu l’on. Gianclaudio Bressa: “Avete, poi, anche battuto il record mondiale di approssimazione normativa, perché il testo che ci presentate oggi è infarcito di vizi di incostituzionalità. L’articolo 57 della Costituzione (il Senato eletto a base regionale) non lo rispettate: non basta aver eliminato la soglia del 4 per cento nazionale, se avete un premio di maggioranza che modifica la volontà espressa regionalmente dagli elettori”<sup>12</sup>.

Nei giorni successivi ebbi modo di contribuire alla tesi dell’incompatibilità del premio di maggioranza nazionale con la base regionale dell’elezione del Senato con un breve saggio pubblicato il 4 ottobre sul *Forum di quaderni costituzionali* e su *Astrid*<sup>13</sup>.

Quel saggio conteneva un argomento ulteriore rispetto a quelli già sviluppati. L’interpretazione della base regionale come presupposto di un procedimento elettorale che si esaurisce esclusivamente in ambito regionale è avvalorata dal terzo comma dell’art. 57 Cost. per cui *nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette*. Infatti “la Costituzione si preoccupa di attribuire a ciascuna Regione una minima rappresentanza senatoriale, non di distribuire i seggi in maniera irrazionalmente distorta in favore delle circoscrizioni regionali più piccole”. Di conseguenza l’articolo 57 “può essere interpretato correttamente solo nel senso che i seggi spettanti ad una Regione (quale che sia la sua dimensione) devono essere attribuiti sulla base dei voti espressi in quella Regione/circoscrizione, senza che la formula elettorale possa risentire del risultato elettorale delle altre”<sup>14</sup>.

### 3. Il vizio capace di bloccare tutto e l’intervento del Presidente Ciampi.

La legge elettorale fu poi approvata il 13 ottobre dalla Camera dei deputati e il 14 dicembre dal Senato in un nuovo testo, privo del premio di maggioranza per il Senato e caratterizzato da una pluralità di premi assegnati in sede regionale. La legge n. 270 fu infine promulgata il 21 dicembre 2005 e presto ribattezzata *Porcellum*<sup>15</sup>.

L’interpretazione dell’art. 57 Cost. che ha guidato il procedimento di formazione della legge elettorale nel 2005 può essere ricondotta, oltre che agli argomenti di natura giuridica sopra richiamati, all’azione svolta allora dal Presidente della Repubblica Ciampi.

Nella complessiva vicenda, emergono, in particolare, tre aspetti di significativo rilievo costituzionale:

<sup>12</sup> Camera dei deputati, Seduta n. 680 del 29 settembre 2005, resoconto stenografico, 16.

<sup>13</sup> A. GRATTERI, *Un Senato «eletto a base regionale» ... con i voti delle altre Regioni!*

<sup>14</sup> Può essere interessante accostare oggi a questi argomenti le parole di Costantino Mortati durante la discussione sulla prima legge elettorale per il Senato da parte dell’Assemblea costituente: la base regionale – alla luce di una minima riserva di senatori in favore di ogni Regione – è infatti letta come “nucleo territoriale basilare del Senato”. Prosegue Mortati: “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, e perciò suscettibile perfino di quelle impugnative con cui la nuova Carta ha inteso garantire il rispetto delle sue statuizioni”, *Relazione di minoranza*, 18 gennaio 1948, *Commissione Speciale per l’esame del disegno di legge recante norme per l’elezione del Senato della Repubblica*, (Atto n. 61-A), 4.

<sup>15</sup> In luogo dell’originario *Proporzionellum* varato da Giovanni Sartori in un suo editoriale, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, in *Corriere della Sera*, 15 ottobre 2015, 1.

- a) l'attività di *moral suasion* del Presidente della Repubblica nel corso dell'*iter parlamentare*;
- b) il premio di maggioranza regionale come soluzione obbligata o come scelta politica;
- c) la promulgazione della legge, nonostante i vizi di costituzionalità residui.

La ricostruzione dell'origine di questo precedente interpretativo è possibile, innanzitutto, sulla base delle dichiarazioni del Presidente Ciampi pubblicate nel libro di Umberto Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti*<sup>16</sup> insieme ad ampi stralci dei *Diari* personali di Carlo Azeglio Ciampi conferiti all'archivio storico del Quirinale<sup>17</sup>. Molti elementi emergono anche dall'intervista rilasciata da Ciampi a Marzio Breda per il *Corriere della Sera* il 10 marzo 2007. Altre conferme si hanno dalle cronache giornalistiche dei giorni 7 e 8 ottobre 2005.

Nel libro di Umberto Gentiloni si leggono alcune dichiarazioni molto esplicite di Ciampi: “Sulla legge elettorale il governo era irremovibile, voleva cambiarla nonostante le mie obiezioni e il momento non propizio, alla vigilia di una consultazione generale. Non si tratta solo di un problema di costituzionalità, ma anche di opportunità politica. Tuttavia il governo e la maggioranza si impuntarono, modificarono la natura del premio di maggioranza rispetto alle prime bozze che avevo visto e andarono avanti incuranti degli esiti. Con mia sorpresa non incontrarono grandi resistenze in Parlamento e nel Paese. Fu una brutta pagina per le istituzioni”<sup>18</sup>.

È lo stesso Ciampi a esplicitare meglio i diversi risvolti della questione, sempre dal libro *Contro scettici e disfattisti*: “Cercai di fermare un'operazione pericolosa, a poco tempo dal voto cambiare le regole del gioco, con un problema di costituzionalità legato al premio di maggioranza e alla sua base nazionale o regionale per il Senato” [...] “Speravo dentro di me che questo vizio potesse far bloccare tutto. Non è un bell'esempio di democrazia quello di modificare la legge elettorale alla vigilia delle elezioni. Ma il mio intervento di *moral suasion* non poteva vincolare gli attori. Ho sempre cercato più volte di marcare il mio punto di vista, sempre ispirandomi al principio ‘essere informato e consigliare’ sul modello se così si può dire della monarchia inglese. Un metodo che adottai con tutti i governi, di centro-destra e centro-sinistra”<sup>19</sup>.

Ciampi dunque lo dice chiaramente: la legge elettorale gli appariva *inopportuna politicamente*, ma non riuscì a far valere questo punto di vista di fronte ad una maggioranza politica molto determinata ad approvare la riforma. L'ostacolo dell'art. 57 appare allora un argomento dirimente e il Presidente fa valere le ragioni di natura giuridica che impediscono l'attribuzione di un premio di maggioranza calcolato su base nazionale per l'elezione del Senato. Ciò avviene attraverso un confronto di natura informale con i vertici del governo, come si ricava dai brevi stralci dei *Diari* sul punto.

Non vi è traccia del contenuto dei *Diari* del Presidente relativamente ai primi giorni di ottobre del 2005 quando si consuma la trasformazione del premio di maggioranza da nazionale a regionale. Dall'appunto del 4 novembre 2005 si ricavano però elementi di grande interesse. Nel momento in cui la legge è stata approvata dalla Camera, ma non ancora dal Senato, Ciampi scrive sulla sua agenda: “Incontro con Berlusconi e Letta. [...] Do notizia mia decisione nomina tre giudici costituzionali (Cassese, Saulle, Tesauro). Berlusconi non condivide scelta e mi invita a ripensarci. Rispondo firmando il decreto di nomina. Non intende controfirmare, sostenendo che mie scelte dovrebbero bilanciare un – da lui asserito – squilibrio politico a sinistra della Corte, a lui confermato

<sup>16</sup> Pubblicato da Laterza, Roma-Bari, 2013.

<sup>17</sup> Il 15 ottobre 2010.

<sup>18</sup> Così in U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti*, cit., 221-222.

<sup>19</sup> *Ivi*, 221.

da due componenti. Mi meraviglio di tutto questo. Poi si passa ai temi dei due disegni di legge: elettorale, ex Cirielli. Al termine si apparta con Letta nella stanza accanto per circa mezz'ora; poi tenta di scambiare sua controfirma con mia assicurazione che promulgherò legge elettorale nell'attuale versione. Mi indigno per la proposta”<sup>20</sup>.

Come osserva Umberto Gentiloni, innanzitutto colpisce la durezza del confronto. Si può anche immaginare che – con specifico riferimento alla legge elettorale – i precedenti contatti fra Presidenza della Repubblica e Presidenza del Consiglio avessero in una certa misura guastato le possibilità di una effettiva collaborazione.

È ancora Ciampi, nell'intervista a Marzio Breda del 2010, a rievocare quei momenti. Pur con alcune imprecisioni<sup>21</sup>, si fa diretto riferimento a un colloquio telefonico tra il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta, e il segretario generale del Quirinale, Gaetano Gifuni in cui la Presidenza della Repubblica rilevò “l'incostituzionalità del premio di maggioranza nazionale per il Senato, che si poneva in palese contrasto con l'art. 57 della Costituzione” e che tale obiezione “fu subito accolta dalla Presidenza del Consiglio”. Inoltre, prosegue Ciampi, “Gifuni prospettò l'opportunità di abbandonare l'idea di qualsiasi premio di maggioranza per l'elezione del Senato e di mantenere in vita la legge elettorale vigente”<sup>22</sup>.

Ecco quindi la causa della preoccupazione di Silvio Berlusconi: dopo aver trasformato il premio nazionale per il Senato in premio regionale, teme che il Presidente della Repubblica ne rilevi comunque l'incompatibilità con la Costituzione in sede di promulgazione. E cerca una rassicurazione sul punto, senza alcuna reticenza.

A distanza di alcuni anni Ciampi ha affermato chiaramente che la violazione dell'art. 57 della Costituzione gli sembrava *il vizio capace di bloccare tutto*. Nel 2005, questa intenzione non poteva sfuggire ai suoi interlocutori, che non potevano però sapere che la promulgazione della legge sarebbe stata effettuata, in ogni caso, nei tempi stabiliti.

È difficile ricostruire con esattezza gli esatti termini in cui il Presidente fu portato a conoscenza della violazione dell'art. 57 Cost. da parte dei suoi consiglieri giuridici. Gli argomenti e le fonti erano quelli sopra richiamati; inoltre, ragionevolmente, vi furono anche contatti con alcuni fra i più illustri costituzionalisti. Lo ricorda Leopoldo Elia in una lettera al *Corriere della Sera* di poco successiva all'intervista a Carlo Azeglio Ciampi e a sostegno delle posizioni dell'ex Presidente: “l'opinione del Presidente emerito è stata condivisa in passato, per fare un esempio, da Livio Paladin, autorevolissimo costituzionalista e regionalista: e, durante l'iter della riforma elettorale di Berlusconi, particolarmente da Gustavo Zagrebelsky, presidente emerito della Corte costituzionale, da Andrea Manzella e dal sottoscritto”<sup>23</sup>. Vi accenna Augusto Barbera: “la Costituzione dice espressamente che il Senato è eletto “su base regionale”. Si tratta dell'obiezione che Ciampi accolse e che era stata avanzata dal sottoscritto e da altri colleghi”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> *Ivi*, 190-191.

<sup>21</sup> Non è giustificato dai fatti il riferimento all'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri ricordato dal Ciampi cui – implicitamente – farebbe seguito l'autorizzazione alla presentazione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87.

<sup>22</sup> M. BREDA, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi. “Gli consiglieri di evitare cambi”*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2010, 6.

<sup>23</sup> L. ELIA, *Elezione del Senato e premio di maggioranza*, in *Corriere della sera*, 20 marzo 2007, 47.

<sup>24</sup> A. BARBERA, *Legge elettorale e sistema politico*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali*, Atti del seminario di studi sulle riforme istituzionali, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 2006, 41. Se ne ha una conferma in L. SALVIA, *I giuristi concordi: no al nuovo sistema*, in *Corriere della sera*, 5 ottobre 2005, 3.

In un'altra lettera al *Corriere della sera* anche Valerio Onida ribadisce la questione: “durante i lavori parlamentari, furono avanzati dubbi di ordine costituzionale, accreditati fra l'altro al Quirinale, sull'ipotesi di un premio di maggioranza nazionale al Senato, che secondo la Costituzione è eletto su base regionale. L'obiezione era fondata”<sup>25</sup>.

#### 4. Le controindicazioni costituzionali di un'azione di moral suasion.

La legge 21 dicembre 2005, n. 270 può quindi essere considerata come la conseguenza dell'azione di *moral suasion* posta in essere dal Presidente Ciampi nel corso dell'iter parlamentare e dalla sua conseguente promulgazione.

Le pressioni per l'eliminazione del premio di maggioranza nazionale per il Senato sono spesso state lette come una legittimazione della soluzione subordinata dei premi regionali. Come se il Presidente Ciampi ne fosse stato l'ispiratore, quando in realtà furono i sostenitori della riforma a prospettare, sin dall'inizio, la soluzione della frammentazione del premio: “Basterebbe far valere il premio di maggioranza non a livello nazionale ma nelle singole regioni: in alcune potrebbe scattare per una coalizione in altre per quella avversaria” ebbe a dichiarare Paolo Armaroli il 5 ottobre 2005 sul *Corriere della sera*<sup>26</sup>.

Fu probabilmente Giovanni Sartori il primo commentatore a ricondurre, in modo inesatto, questa opzione all'operato del Presidente della Repubblica, definendo il premio Regione per Regione un errore non necessario<sup>27</sup>. Questa sorta di leggenda metropolitana si diffuse però rapidamente; se ne trova una traccia anche nei diari di Ciampi al momento dello scioglimento delle Camere in vista delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006: “Trattengo poi Berlusconi con Pisanu e Letta per sottolineare una sua inesattezza in una trasmissione in tv: ha detto che il Quirinale gli ha chiesto per legge elettorale il premio di maggioranza regionale al Senato su base regionale. Non è vero. Lo riconosce e si impegna a rettificare”<sup>28</sup>. Di questa rettifica, tuttavia, non si trova traccia. Ad ogni modo fu solo nel 2007 che Carlo Azeglio Ciampi ebbe modo di chiarire che la Presidenza della Repubblica “non pensò mai di suggerire la sostituzione del premio nazionale con tanti premi di maggioranza regionali”<sup>29</sup>. Ed anche in quella occasione non mancò chi insistette nel riproporre la tesi della paternità della Presidenza della Repubblica del premio regionale<sup>30</sup>.

Antonino Spadaro ha sottolineato che il metodo della *moral suasion* (o contrattazione preventiva che dir si voglia) è estremamente discutibile, in quanto determina uno scarto fra un potere condiviso fra due soggetti (Presidente e Governo) e la responsabilità di un soggetto solo (il Governo). Inoltre, nel caso specifico della legge elettorale, il rimedio si è rivelato assai poco efficace a causa di una

<sup>25</sup> V. ONIDA, *La legge elettorale*, in *Corriere della sera*, 2 marzo 2007, 49 è curioso notare che la lettera di Onida fu sollecitata da un errore di Sergio Romano che in *Legge elettorale e senatori a vita: due nodi da sciogliere* pubblicato il 28 febbraio 2007 a p. 39 del *Corriere della sera* aveva impropriamente coinvolto la Corte costituzionale nell'interpretazione dell'art. 57 da parte della Presidenza della Repubblica. In calce alla lettera di Onida, Romano riconobbe l'inesattezza e ribadì “Mi è difficile immaginare che il Quirinale abbia lasciato trapelare le sue riserve senza consultare almeno i Presidenti emeriti della Corte”.

<sup>26</sup> Nel citato articolo del 5 ottobre di Lorenzo Salvia. Salvo poi sostenere che la soluzione del premio regionale era stata suggerita dal Quirinale, così P. ARMAROLI, *Legge elettorale la doppia partita dell'opposizione*, in *il Giornale*, 9 dicembre 2005.

<sup>27</sup> G. SARTORI, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, cit., 1.

<sup>28</sup> Dal Diario del 11 febbraio 2006, citato in U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti*, cit., 219.

<sup>29</sup> M. BREDA, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi. “Gli consiglieri di evitare cambi”*, cit., 6.

<sup>30</sup> Così l'on. Fabrizio Cicchitto citato in L. FUCCARO, *Legge elettorale, il Colle incalza: la riforma è un'esigenza del Paese*, in *Corriere della sera*, 11 marzo 2007, cui replica Leopoldo Elia nella citata lettera al *Corriere della sera* del 20 marzo 2007.

eterogenesi dei fini, mentre deve essere rimarcata la “necessità che il Presidente della Repubblica, nei rapporti con l’Esecutivo, si attenga invece all’evangelico sì-sì/no-no”<sup>31</sup>. Anche Andrea Pugiotto, già nel 2004 con riferimento al c.d. lodo Maccanico, ha avuto modo di mettere in luce gli snodi critici della prassi della *moral suasion*: “l’attivismo legislativo del Capo dello Stato – tanto più se reso pubblico da ‘ambienti del Quirinale’ solitamente ben informati – sterilizza il potere costituzionale di rinvio fino a trasformarlo in altro da sé”<sup>32</sup>.

In questa vicenda, la difficoltà di separare la responsabilità connessa a decisioni tipicamente politiche da un’attività ispirata al *right to warn* emerge in tutta la sua complessità. Anche, e soprattutto, in considerazione del mancato esercizio del potere di rinvio in sede di promulgazione della legge da parte del Presidente Ciampi<sup>33</sup>.

## 5. Conclusione: le ragioni per non discostarsi dal precedente interpretativo del 2005.

L’interpretazione dell’art. 57 della Costituzione, per cui il Senato è eletto a *base regionale* senza che il risultato nazionale possa avere una qualsiasi influenza, è il frutto di quella vicenda. Si tratta di un precedente. Agli interpreti e ai protagonisti di oggi spetta valutare se quegli argomenti sono ancora validi o meno.

In dottrina l’attenzione al premio di maggioranza ha in genere assorbito il tema della soglia di sbarramento nazionale, in una pluralità di posizioni diversificate.

Da un lato vi è chi vede nell’art. 57 un vincolo insormontabile alla introduzione di un premio di maggioranza, sul presupposto che “l’elezione dei senatori si svolge e si conclude entro il territorio di ciascuna regione”<sup>34</sup> in quanto “non vi devono essere per queste elezioni elementi di una Regione che concorrano ad eleggere i senatori di altre Regioni”<sup>35</sup>. Si possono ricordare, senza pretese di esaustività, alcuni fra gli autori che più si sono soffermati sul tema: Manzella<sup>36</sup>; Fusaro e Rubechi<sup>37</sup>;

<sup>31</sup> Così A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 20.

<sup>32</sup> A. PUGIOTTO, “*Veto players*” e dinamiche istituzionali nella vicenda del “lodo Maccanico”, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 266.

<sup>33</sup> Sul punto v. I. PELLIZZONE, 227 ss., 276 ss. che sottolinea le difficoltà connesse a un esercizio equilibrato del potere di rinvio in presenza di contatti preventivi fra Presidenza della Repubblica e maggioranza di governo e che in tutti questi casi “il Capo dello Stato ha proceduto a rapide promulgazioni”. Sono poi molto interessanti, addirittura quasi preveggenti, le considerazioni di L. ELIA, *Leggi elettorali e “moral suasion”*, in *Europa*, 27 ottobre 2005, dove si propone un ribaltamento di prospettiva: “la ‘moral dissuasion’ più autentica è quella che consiste nell’indicare al vertice governativo della maggioranza che alcune norme dei testi in corso di elaborazione sono manifestamente incostituzionali, e, che, nel caso sopra esaminato, è in armonia con la Costituzione solo la proporzionale senza premio o il sistema della legge modificata dopo il referendum del 1993. In questo modo il presidente non solo non si lega le mani per l’esercizio del potere di rinvio alle camere, ma anzi, se, nella sua libera determinazione, addivenisse a questa misura sempre impegnativa, potrebbe anche dire che aveva tempestivamente avvertito chi di dovere della incostituzionalità”.

<sup>34</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 3° ed., 1999, 286.

<sup>35</sup> Così Egidio Tosato in occasione della discussione finale in Assemblea Costituente, seduta del 6 dicembre 1947.

<sup>36</sup> A. MANZELLA, *Il Senato e l’alternativa del diavolo*, in *La Repubblica*, 5 novembre 2005, 1.

<sup>37</sup> C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1147 s.



Agosta<sup>38</sup>, Spadacini<sup>39</sup>, Gigliotti<sup>40</sup>, Riviezzo<sup>41</sup>, oltre a quanti sono già stati ricordati nella ricostruzione degli eventi dell'autunno del 2005.

Molti altri autori ritengono, invece, che l'art. 57 debba essere interpretato diversamente. Fra questi autorevolmente si possono ricordare Lanchester, Luciani, Ceccanti, Pinelli, Morrone, Zanon, Tarli Barbieri, D'Aloia<sup>42</sup>.

In particolare Tarli Barbieri si sofferma sull'art. 57 Cost. per sostenere che sarebbe eccessivo attribuirgli il significato di impedire un "premio di maggioranza nazionale tale da alterare i rapporti di forza locali", poiché in questo modo si giungerebbe "all'affermazione dell'incostituzionalità anche della legge Mattarella (nella vigenza della quale si sarebbe potuta verificare l'ipotesi di un partito più votato a livello regionale ma con meno seggi, dato il sistema prevalentemente maggioritario articolato in collegi uninominali)"<sup>43</sup>.

Il riferimento alla legge Mattarella non sembra però pertinente. È vero che quel sistema valorizzava il voto dei collegi uninominali, ma lo faceva pur sempre all'interno della Regione, in ambiti territoriali sub-regionali. In questo modo il vincolo della base regionale non è messo in discussione: ciò che lede la base regionale è l'influenza del voto espresso al suo esterno, non l'incidenza del voto espresso nelle articolazioni territoriali interne alla Regione<sup>44</sup>.

In ogni caso, ciò che è evidente è che vi sono due prospettive interpretative diverse e – sostanzialmente – non conciliabili fra loro. In presenza di queste contrapposizioni, quali elementi nuovi potrebbero modificare il precedente interpretativo del 2005?

<sup>38</sup> A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, 143 ss. che ricorda che l'elezione su base regionale implica non "soltanto l'esatta rispondenza dei senatori eletti in ciascuna regione con il numero dei seggi spettante, in applicazione della norma costituzionale. Ma, anche, il rispetto, almeno tendenziale, degli effettivi orientamenti politici espressi dall'elettorato regionale".

<sup>39</sup> 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*, gennaio 2014, 27 ss., che presenta una argomentazione analitica volta ad avvalorare tale interpretazione dell'art. 57 Cost.

<sup>40</sup> V. A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 10 ss., che riconduce in termini espliciti il divieto di soglia di sbarramento nazionale all'art. 57 Cost.

<sup>41</sup> A. RIVIEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, febbraio 2014, 15 s.

<sup>42</sup> In proposito v. F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2017, 9; M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2017, 4; 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, 4; C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato a "base regionale"*, in *Rivista AIC*, 1/2017; A. MORRONE, *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, febbraio 2014, 7; N. ZANON, *Legge elettorale e sistema politico*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali*, cit., 46, che ritiene "che sia puro "costruttivismo costituzionale" (atteggiamento che deduce dalla Costituzione molto più di quanto essa non dica) ricavare la necessità della "spalmatura" del premio su ciascuna singola regione dalla semplice frase "Il Senato è eletto a base regionale"; A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, 77 ss.; D. ARGONDIZZO, *Legge elettorale: umiltà chiede onestà intellettuale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, gennaio 2008. Fra i più recenti interventi v. C. SBAILÒ, *Legge elettorale: risposte ai quesiti della prima commissione della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, marzo 2014, 6.

<sup>43</sup> 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 *Le Regioni*, 2013, 506 s. Per una valorizzazione estrema della base regionale v. A. RIVIEZZO, cit., 15, che individua nella creazione di venti collegi plurinominali la soluzione più coerente con il dettato costituzionale.

<sup>44</sup> Su questo punto si espresse in Assemblea Costituente Tommaso Perassi: "Il primo comma dell'articolo dice «a base regionale»; non dice: «circoscrizioni regionali» [...] Vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali", Assemblea Costituente, seduta del 7 ottobre 1947.

La Corte costituzionale, nella sua recentissima sentenza n. 35 del 2017, ha – indirettamente – aggiunto altri argomenti al tema in discussione.

Un primo aspetto riguarda la funzione che viene attribuita alla ripartizione del territorio nazionale in circoscrizioni proporzionali alla popolazione da parte dell'art. 56 Cost. per la Camera dei deputati. Secondo la Corte costituzionale l'art. 56, comma 4, Cost. “non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conclusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale)”.

Questa interpretazione, che è in sostanza quella che deriva dal precedente del 2005, non potrebbe però essere estesa all'art. 57 che disciplina la stessa materia per il Senato. Infatti la *base regionale* e la *riserva di un numero minimo di seggi* in favore delle Regioni più piccole, valorizza quell'elemento di natura territoriale che può invece essere posto in secondo piano nell'elezione della Camera dei deputati<sup>45</sup>.

Una seconda questione è accennata in chiusura della motivazione, dove si legge, che “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”.

Da un punto di vista politico, il passo per rinviare la proposta di un premio di maggioranza nazionale anche per il Senato non è molto lungo. Anche se, va sottolineato, la Corte si è, oggettivamente, limitata a sollecitare il legislatore a favorire una maggiore omogeneità delle leggi elettorali per i due rami del Parlamento, senza indicare la direzione o i modi di tale convergenza. Tuttavia le iniziative in questo senso non sono mancate e il tema è stato frequentemente al centro del confronto fra gli attori politici<sup>46</sup>.

Indubbiamente è bene sgombrare il campo dell'interpretazione giuridica dalle ragioni dell'opportunità politica. È a tutti evidente che nel 2005 il motore della reazione dei costituzionalisti, e del Presidente della Repubblica, fu l'avversione alla riforma elettorale promossa dal centro-destra e poi divenuta il *Porcellum*. Avversione che sorse sul piano dell'opportunità politica di quella legge nel suo insieme e che fu sostenuta da valutazioni di carattere giuridico.

Non vale però l'argomento contrario. L'interpretazione costituzionale deve essere ancorata alle disposizioni della Costituzione e alla loro *ratio*, non può essere manipolata a piacere a seconda delle convenienze o dell'ampiezza del consenso politico attorno alle soluzioni prospettate.

È bene allora ricordare le argomentazioni di un parlamentare di opposizione che, nel 2005, espresse in modo articolato alcune delle motivazioni che consigliavano di non ricorrere a un premio di maggioranza nazionale per il Senato e che contribuirono quindi alla nascita del precedente

<sup>45</sup> Sul punto v. M. D'AMICO, S. LEONE, *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell'ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.)*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017, 9, che precisano che il riferimento della Corte costituzionale è “al sistema elettorale della Camera (non del Senato, dove vige la regola costituzionale che vuole il Senato eletto “su base regionale”)”.

<sup>46</sup> Si vedano in proposito le proposte di legge C. 4262 Toninelli e C. 4183 Lauricella presentate rispettivamente il 31 gennaio 2017 e il 21 dicembre 2016.

interpretativo avallato dal Presidente Ciampi: “il primo comma dell’articolo 57 della Costituzione stabilisce che il Senato deve essere eletto a base regionale. Questo non vuol dire con circoscrizioni regionali; peraltro, queste vi sono anche per l’elezione della Camera, con metà delle circoscrizioni elettorali che sono su base regionale (dalle Marche alla Sardegna, dall’Umbria all’Abruzzo, dalla Calabria alla Basilicata). Vuol dire invece un sistema elettorale che attribuisce i seggi esaurendosi esclusivamente in ambito regionale. Questo è il significato dell’espressione «eletto a base regionale»: un sistema in cui l’attribuzione dei seggi si esaurisce nell’ambito regionale. Ciò è ancora più chiaro dopo la modifica della Costituzione in materia di voto degli italiani residenti all’estero. L’articolo 57 della Costituzione dice infatti che il Senato è eletto a base regionale, salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Non si dice «salvo i seggi assegnati con il premio di maggioranza nazionale e quindi assegnati al di fuori della regione» (ma soprattutto alterando le risultanze del voto espresso nell’ambito regionale, come espressamente prevede il comma 3 dell’articolo 17 di questa riforma che oggi esaminiamo). Non c’è spazio, colleghi, per questo sistema nella Costituzione. Esso vi stride in maniera insuperabile<sup>47</sup>.

Quel parlamentare era Sergio Mattarella<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Camera dei deputati, Seduta n. 680 del 29 settembre 2005, resoconto stenografico, 47-48.

<sup>48</sup> Da costituzionalista Sergio Mattarella ebbe modo di soffermarsi sull’interpretazione della base regionale dell’art. 57 per constatare che: “è al futuro che in definitiva viene affidata l’esplicitazione del principio”, così S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 1165, dove si valutano, in particolare, le possibili proposte di riforma della seconda camera.