

# dossier

28 marzo 2022

Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica

---

A.C. 2238-A

---



Senato  
della Repubblica




Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 184/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) -  [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 232/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*AC0318a.docx*

## INDICE

<b>Premessa.....</b>	<b>3</b>
Articolo 1 ( <i>Modifica della base elettorale del Senato della Repubblica</i> ) .....	5



## PREMESSA

La proposta di legge costituzionale [C. 2238-A Fornaro](#), di cui la Commissione Affari costituzionali della Camera ha concluso l'esame in sede referente nella seduta del 24 marzo 2022, interviene sul testo dell'articolo 57 della Costituzione al fine di sostituire la previsione del vigente primo comma "Il Senato della Repubblica è eletto **a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero**" con la seguente formulazione "Il Senato della Repubblica è eletto **su base circoscrizionale**".

Il progetto di legge costituzionale, nel testo originario, si componeva di tre articoli; nel corso dell'esame in sede referente sono stati soppressi gli articoli 2 (Riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica) e 3 (Entrata in vigore).

Il testo all'esame dell'Assemblea è quindi composto da un solo articolo di modifica dell'art. 57, primo comma, della Costituzione.

### *Lavori parlamentari*

L'esame in sede referente della proposta di legge C. 2238 Fornaro è iniziato nella seduta del 20 novembre 2019, cui è seguita [un'attività conoscitiva](#) svolta dal 5 marzo all'8 luglio 2020.

Nel corso del successivo esame in sede referente sono stati approvati gli emendamenti volti a sopprimere, rispettivamente, gli articoli 2 e 3.

Riguardo alla soppressione dell'articolo 2 il relatore ha illustrato – nella [seduta del 15 marzo 2022](#) - le ragioni di tale modifica fondate sul convincimento, maturato anche alla luce degli elementi acquisiti nel corso delle audizioni, che non sia opportuno modificare il numero dei delegati regionali chiamati a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica.

Relativamente all'articolo 3, riguardante all'entrata in vigore e l'efficacia del provvedimento, il testo è stato ritenuto superato essendo nel frattempo entrata in vigore la legge costituzionale n. 1 del 2020.

Nel corso dell'esame in sede referente era stato altresì presentato dal relatore un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1, volto a prevedere che il primo comma dell'articolo 57 della Costituzione, relativo alle modalità di elezione del Senato, fosse formulato negli identici termini del vigente articolo 56 della Costituzione medesima, relativo alle modalità di elezione della Camera; tale emendamento è stato successivamente ritirato dal relatore.

Nella seduta del 24 marzo 2022 la I Commissione ha deliberato quindi di conferire il mandato al relatore a riferire in Assemblea favorevolmente sul testo della proposta di legge come modificata in sede referente e composta quindi da un unico articolo che interviene sul primo comma dell'art. 57 della Costituzione.

## Articolo 1

*(Modifica della base elettorale del Senato della Repubblica)*

L'articolo 1 della proposta di legge in esame modifica il **primo comma dell'articolo 57** della Costituzione che, nella vigente formulazione, stabilisce che il **Senato** è eletto “a base **regionale**” – fatti salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero – prevedendo che sia eletto “**su base circoscrizionale**”.

Costituzione	
<i>Testo modificato dalla legge cost. n. 1 del 2020</i>	<i>Testo modificato da A.C. 2238</i>
<i>Articolo 57</i>	<i>Articolo 57</i>
Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, <b>salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.</b>	Il Senato della Repubblica è eletto <b>su base circoscrizionale.</b>
Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.	<i>Identico</i>
Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.	<i>Identico</i>
La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.	<i>Identico</i>

Di seguito si dà conto degli aspetti concernenti in particolare:

- 1) il superamento dell'elezione del Senato “a base regionale”;
- 2) l'introduzione del principio di elezione “su base circoscrizionale”.

### ***1) Il superamento dell'elezione del Senato "a base regionale"***

La modifica prevista all'articolo 1 della proposta di legge costituzionale in esame **sopprime** il principio di elezione "**a base regionale**" del Senato, previsto dal vigente primo comma dell'art. 57 Cost., **sostituendolo** con il diverso criterio "**su base circoscrizionale**".

In base alla relazione illustrativa, la modifica della base elettorale del Senato è funzionale a rafforzare la rappresentatività di tale ramo del Parlamento in vista della entrata in vigore del testo di legge costituzionale in materia di **riduzione del numero dei parlamentari**, di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020.

L'articolo 2 del testo della legge costituzionale n. 1 del 2020 ha infatti novellato l'articolo 57 della Costituzione, determinando in 200 il numero dei senatori elettivi. Entro tale numero, i senatori da eleggere nella circoscrizione Estero scendono a 4.

La riduzione di formato numerico complessivo importa la **riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione**.

La predeterminazione di un numero minimo di senatori per Regione importa, com'è noto, una variazione rispetto alla ripartizione di seggi tra Regioni quale si avrebbe qualora si seguisse invece un'assegnazione solo proporzionale alla popolazione, senza alcuna soglia numerica minima di rappresentanza senatoriale regionale. Qualora non vi fosse soglia, infatti, si avrebbe una ripartizione dei seggi 'integralmente' proporzionale.

La legge cost. n. 1 del 2020 individua tale numero minimo – alla luce della riduzione a 200 del numero di senatori eletti - in **3 senatori** per Regione o Provincia autonoma, lasciando al contempo immodificata la previsione vigente dell'articolo 57, terzo comma della Costituzione relativa alle rappresentanze del Molise (**2 senatori**) e della Valle d'Aosta (**1 senatore**).

Come si vede dalla tabella riepilogativa della ripartizione dei seggi del Senato, la nuova previsione costituzionale relativa al numero minimo di senatori trova applicazione, oltre che per il **Molise** (cui altrimenti spetterebbe 1 senatore) anche per le Province autonome di **Trento** e di **Bolzano** e per la **Basilicata** (cui altrimenti spetterebbero 2 senatori).

Nel corso dell'esame in sede referente è stato sottolineato inoltre come la modifica prevista sia volta ad assicurare **maggiore flessibilità alla legislazione elettorale** consentendo, oltre alla soglia nazionale già prevista dalla legge n. 165/2017, l'eventuale attribuzione dei seggi, o di una parte di essi, a livello nazionale e un premio di maggioranza a livello nazionale.

Si ricorda che la Corte costituzionale, relativamente alle previsioni del premio di maggioranza al Senato, con la sentenza n. 1 del 2014 ha evidenziato come **l'attribuzione su base regionale** realizza "l'effetto che la maggioranza in seno



all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di **maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento**, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea". Questo effetto, che rischia di compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa delle Camere, risulta secondo la Corte lesivo degli stessi articoli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost, della Costituzione.

La *Tabella* che segue mette in evidenza il riparto dei seggi tra le regioni e province autonome a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 sulla base della popolazione del censimento 2011. L'ultima colonna riporta il numero di seggi che sarebbero attribuiti ad ogni regione e provincia autonoma dalla ripartizione proporzionale dei 196 seggi, senza il correttivo previsto dal terzo comma dell'art. 57.

#### Ripartizione dei seggi nelle Regioni e nelle Province autonome, ai sensi dell'art. 57 Cost.

Regioni e Province autonome	popolazione censimento 2011	seggi fissi	seggi quoz. Interi	resti	seggi magg. resti	totale seggi	seggi da riparto proporzionale
Piemonte	4.363.916		13	309.489	1	14	14
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	126.806	1				1	1
Lombardia	9.704.151		31	35.902		31	32
Provincia autonoma di Bolzano/Bozen	504.643	3				3	2
Provincia autonoma di Trento	524.832	3				3	2
Veneto	4.855.904		15	177.719	1	16	16
Friuli-Venezia Giulia	1.220.291		3	284.654	1	4	4
Liguria	1.570.694		5	11.299		5	5
Emilia-Romagna	4.344.755		13	290.328	1	14	14
Toscana	3.672.202		11	241.533	1	12	12
Umbria	884.268		2	260.510	1	3	3
Marche	1.538.699		4	291.183	1	5	5
Lazio	5.502.886		17	200.943	1	18	18
Abruzzo	1.307.309		4	59.793		4	4
Molise	313.660	2				2	1
Campania	5.766.810		18	152.988		18	19
Puglia	4.052.566		12	310.018	1	13	13
Basilicata	578.036	3				3	2
Calabria	1.959.050		6	87.776		6	7
Sicilia	5.002.904		16	12.840		16	17
Sardegna	1.639.362		5	79.967		5	5
<b>Totale nazionale</b>	<b>59.433.744</b>	<b>12</b>	<b>175</b>		<b>9</b>	<b>196</b>	<b>196</b>

<b>Senatori</b>	<b>200</b>
Circoscrizione estero	4
numero di seggi (territorio nazionale)	196
seggi in numero fisso	12
numero di seggi da ripartire	184
	(=196 - 12)
popolazione considerata	57.385.767
al totale nazionale è sottratta la popolazione delle regioni con seggi in numero fisso	2.047.977
<b>quoziente nazionale</b>	<b>311.879</b>
seggi attribuiti con i quozienti interi	175
e da attribuire con i maggiori resti	9

#### art. 57 Cost., co.3

a) Nessuna regione o provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a 3

Provincia aut. Bolzano	3
Provincia aut. Trento	3
Basilicata	3

b) alle d'Aosta/V.d'Aoste	1
c) Molise	2
<b>totale</b>	<b>12</b>

In particolare, la novella all'articolo 57, primo comma, della Costituzione, che modifica la base elettorale del Senato, **muove**, come sottolineato nella relazione illustrativa, dalla **considerazione** degli effetti problematici che la riduzione del numero dei senatori può avere **sulla rappresentatività dei singoli territori**, in assenza di ulteriori interventi legislativi e costituzionali. Secondo i proponenti, infatti, si potrebbe determinare “la formazione di collegi uninominali eccessivamente estesi per il Senato [...] e un'accentuata discrasia tra le regioni nel rapporto tra seggi da assegnare e popolazione media”.

In proposito, nel corso delle **audizioni** svolte nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e della connessa riforma per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari (poi divenuta legge 51 del 2019), sono emersi, tra gli **effetti della riduzione** del numero dei **senatori**, anche gli effetti **sulla rappresentatività dei singoli territori**, determinati dal fatto che il Senato sia eletto a base regionale e dalle notevoli differenze di popolazione fra le regioni italiane.

La proposta di legge costituzionale in esame intende **superare** dunque il principio dell'elezione “**a base regionale**”, attualmente previsto dall'art. 57 Cost.

Si ricorda che, a sua volta, l'art. 1, primo comma, del Testo unico per l'elezione del Senato (di cui al d. lgs. n. 533 del 1993) dispone “Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi”.

Relativamente al principio dell'elezione a base regionale dell'art. 57 Cost. negli anni la dottrina - alla luce dello sviluppo del sistema costituzionale italiano - è stata sostanzialmente concorde nel sostenere che da esso non possa discendere alcun nesso diretto fra il Senato medesimo e gli organi regionali, che sia idoneo a configurarlo come camera di rappresentanza territoriale.

In **sede di attuazione**, il principio della “elezione su base regionale” è stato interpretato dalla legislazione elettorale come un vincolo al legislatore in riferimento alla struttura delle circoscrizioni, nel senso che **ciascuna**

**Regione costituisce una circoscrizione elettorale** e che gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori, ovverosia che i voti espressi dagli elettori di una regione contano ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima regione.

Nella **legislazione elettorale in vigore dal 1948 ad oggi** i sistemi per l'elezione dei membri del Senato si sono infatti sempre basati su una ripartizione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione: così la legge in vigore fino al 1992, la legge n. 276 del 1993 e, successivamente, la legge n. 270 del 2005 e la vigente legge n. 165 del 2017.

In particolare, nel sistema elettorale vigente fino al 1992 per il Senato, da un lato ogni regione era divisa in collegi uninominali, dall'altro la regione coincideva con la circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il metodo maggioritario. Anche con la legge Mattarella, la ripartizione dei seggi da attribuire alle regioni con sistema proporzionale avveniva nell'ambito della circoscrizione regionale (tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali).

Nel sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005, agli elementi indicati si è aggiunto un premio di maggioranza eventuale che al Senato veniva assegnato su base regionale, in relazione al vincolo posto dall'art. 57, primo comma, Cost.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 1 del 2014 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni previste dal sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270, tra cui quelle relative ad un "premio diverso per ogni Regione". In tal modo sarebbe favorita la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, così da compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce alla Camera ed al Senato".

"Le predette disposizioni violerebbero anche gli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost., in quanto, posto che l'entità del premio, in favore della lista o coalizione che ha ottenuto più voti, varia da Regione a Regione ed è maggiore in quelle più grandi e popolate, il peso del voto – che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi – sarebbe diverso a seconda della collocazione geografica dei cittadini elettori".

L'interpretazione in base alla quale dalla vigente previsione dell'elezione "su base regionale" conseguono diversi vincoli per la legislazione ordinaria ha riguardato, in particolare, i seguenti aspetti: a) l'esclusione della possibilità di prevedere l'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, che farebbe venir meno l'ancoraggio dei membri regionali con la base regionale in cui sono eletti; b) la necessità di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle regioni; c) la necessità che i collegi siano contenuti tutti all'interno di una sola regione, senza che siano ammesse

circoscrizioni pluriregionali; b) la dubbia legittimità della previsione al Senato di un premio di maggioranza a livello nazionale (sull'attribuzione di premi regionali si v. *supra* quanto evidenziato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014);.

Va altresì ricordato che da ultimo, con la legge n. 165 del 2017, è stata prevista una soglia di sbarramento a livello nazionale anche per il Senato, analogamente a quanto stabilito per la Camera, ferma restando la previsione, per il Senato, anche di una soglia di sbarramento regionale.

### *I lavori dell'Assemblea Costituente*

Il principio della “base regionale” era presente nel progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea costituente, come risultato di compromesso tra le diverse proposte formulate dalle forze politiche.

Dopo un lungo dibattito in commissione, la statuizione del principio regionale («La seconda Camera è eletta su base regionale») era, in particolare, correlata alla previsione del terzo comma dell'articolo 55 del progetto, in base al quale i senatori erano eletti per un terzo, in via indiretta, dai membri dei Consigli regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età. Al contempo, si assegnava ad ogni regione un numero minimo fisso di cinque senatori, ad eccezione della Valle d'Aosta per la quale ne era previsto uno (art. 55, secondo comma).

Nelle intenzioni originarie la Commissione per la Costituzione aveva utilizzato tale formulazione (eletto su “base regionale”) in premessa all'articolo sul Senato proprio al fine di evidenziare il collegamento tra questo e il nuovo istituto regionale, conferendo poi alle Regioni la possibilità di partecipare alla formazione della seconda Camera.

Nel corso dell'esame del progetto in Assemblea, la disposizione sulla quota di senatori eletti dai Consigli regionali venne espunta dal testo, in quanto ritenuta incompatibile con l'ordine del giorno proposto dall'on. Nitti (25 settembre 1947) e approvato dall'Assemblea (7 ottobre 1947), secondo il quale il Senato sarebbe stato eletto a suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale.

L'Assemblea concluse che l'odg Nitti precludeva solo la prima parte del comma terzo dell'articolo 55 (relativa ai senatori eletti dai consigli regionali). Nonostante il fallimento della proposta di fare della Camera alta una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali, l'espressione secondo la quale il Senato è eletto a base regionale (primo comma) veniva mantenuta, accanto alla previsione che stabiliva l'attribuzione a ciascuna Regione di un numero minimo di senatori.

Fu, in particolare, l'on. Perassi (segretario della Commissione dei 75) ad osservare come non vi fosse alcuna contraddizione tra la base regionale e l'elezione con il sistema del collegio uninominale, ritenendo che l'elezione dei senatori su

base regionale «vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali: ne deriva che l'unica cosa che risulta esclusa è quella di un collegio uninominale che sia costituito da una frazione di territorio che comprenda parti di due diverse Regioni: tutto il resto è perfettamente compatibile».

A sua volta, l'on. Mortati ritenne che il principio sancito dal primo comma restasse “impregiudicato” dalle modifiche intervenute, sostenendo che «base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato. [...] Si tratta di un principio direttivo suscettibile di applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni [...] è una direttiva che ha una ragion d'essere nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

Per Mortati, d'altronde, a differenza di altre posizioni espresse, vi era l'esigenza di fare delle regioni «non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale». In tale ottica, la “base regionale” per l'elezione dei senatori non era costituita dalla regione, intesa come circoscrizione elettorale, ma dalla comunità di cui la regione è ente esponenziale.

## ***2) L'introduzione del principio di elezione del Senato “su base circoscrizionale”***

L'articolo 1 della proposta di legge **introduce per il Senato il principio di elezione su base circoscrizionale** con la finalità di lasciare alla **legge** la determinazione **dell'ambito territoriale delle circoscrizioni** per l'elezione dei senatori.

Nel bicameralismo paritario delineato dalla Costituzione, accanto alla differente consistenza numerica, le due Camere presentavano alcune differenziazioni strutturali. Oltre all'aggancio del Senato alla “base regionale” (e al diverso metodo di ripartizione dei seggi, su cui, si rinvia, *infra*), sono state previste età diverse per essere eletti deputati e senatori, rispettivamente 25 e 40 anni (art. 56, terzo comma e art. 58, secondo comma) nonché età diverse per eleggere deputati e senatori: rispettivamente 18 e 25 anni (art. 56, primo comma e art. 58, primo comma)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Inoltre, prima della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che ha modificato l'articolo 60 della Costituzione, era diversa anche la durata delle due camere: la Camera dei deputati era eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei.

Con la legge costituzionale n. 1 del 2021 è stato modificato l'art. 58, primo comma, Cost., sull'elettorato attivo del Senato, abbassando il limite di età per eleggere i senatori da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello già previsto per la Camera dei deputati.

Pertanto, a seguito di tale modifica costituzionale, unitamente a quanto previsto dalla proposta di legge in esame, **le differenze tra i due rami del Parlamento** divengono ulteriormente circoscritte.

Come già ricordato, dalla legislazione elettorale in vigore dal 1948 ad oggi i sistemi per l'elezione dei membri del Senato si sono sempre basati su un'**assegnazione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione** (in virtù del richiamo alla "base regionale", come ricordato), diversamente dalla Camera, dove dal 1993 è stata prevista una **assegnazione** dei seggi calcolata **dapprima a livello nazionale** – così da definire il numero di seggi spettanti a ciascuna lista – successivamente ripartita tra le circoscrizioni (sistema basato sul collegio unico nazionale).

Nel **sistema elettorale vigente dal 1948 al 1993** per la Camera dei deputati una prima assegnazione dei seggi alle liste veniva fatta in ambito circoscrizionale, con il metodo del quoziente corretto (dato dal totale dei voti validi nella circoscrizione diviso i seggi da assegnare più due) attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti interi fossero contenuti nella cifra elettorale della lista. I seggi non assegnati nella circoscrizione confluivano nel collegio unico nazionale e venivano ripartiti - con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti – tra le liste che avessero ottenuto nella circoscrizione almeno un quoziente.

Come già ricordato, anche le **soglie di accesso** alla ripartizione dei seggi sono state, per molti anni, definite a livello regionale per il Senato e a livello nazionale per la Camera.

Da ultimo, anche tale modalità è stata modificata con la legge n. 165 del 2017: è stata prevista una soglia a livello nazionale anche per il Senato, analogamente a quanto stabilito per la Camera, ferma restando la previsione, per il Senato, anche di una soglia regionale (pari attualmente al 20% di voti validi nella regione).

Ai fini del riparto dei seggi, con l'introduzione di una soglia nazionale per il Senato è stato previsto che l'Ufficio elettorale centrale nazionale calcolasse tale soglia, diversamente dai precedenti sistemi elettorali dove tutte le operazioni elettorali, per il Senato, erano effettuate dagli Uffici elettorali circoscrizionali.

La proposta di legge costituzionale in esame, dunque, con la finalità di "lasciare alla legge la determinazione dell'ambito territoriale delle

circoscrizioni per l'elezione dei senatori", stabilisce – all'art. 57 della Costituzione - che "il Senato è eletto su base **circoscrizionale**".

Tuttavia, va considerato che al medesimo art. 57, il **quarto comma** – non oggetto di modifica da parte della proposta in esame - stabilisce, per il Senato, che la ripartizione dei seggi avvenga "**tra le regioni e le province autonome**" in proporzione alla popolazione con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

La proposta di legge non modifica inoltre il terzo comma dell'art. 57 Cost. che stabilisce un numero minimo di senatori per ciascuna "**regione o provincia autonoma**", fissato nel numero minimo di 3 senatori per ciascuna.

La modifica disposta all'art. 57, primo comma, della Costituzione (il Senato diviene eletto "su base circoscrizionale") – diversamente da quanto avvenuto finora per la Camera ai sensi dell'art. 56 Cost. - andrà dunque applicata tenendo conto al contempo della previsione del medesimo art. 57 che, al quarto comma, dispone che i seggi sono ripartiti "tra le regioni e le province autonome" in base alla popolazione e del terzo comma del medesimo art. 57 Cost., che a sua volta, fa riferimento alle "regioni e alle province autonome" quando individua un numero minimo di seggi senatoriali.

La modifica prevista al primo comma dell'art. 57 va altresì esaminata in relazione al vigente testo dell'articolo 56 Cost. riguardante la Camera dei deputati che – come ricordato - stabilisce, al quarto comma, che la ripartizione dei seggi avviene in proporzione alla popolazione con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti **tra le circoscrizioni**.

Da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57 Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le "circoscrizioni" senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circoscrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse.

Infine, per quanto riguarda la possibilità che la successiva legislazione elettorale, a seguito della modifica all'art. 57, primo comma, della Costituzione, prevista dalla proposta di legge in esame, definisca circoscrizioni per il Senato di ambito sub-regionale o pluri-regionale va considerato che:

- nel caso di circoscrizioni ‘sub-regionali’, quindi costituite all’interno di una regione<sup>2</sup>, la ripartizione dei seggi da parte del DPR<sup>3</sup> andrà in ogni caso effettuata tra le regioni, in base alla popolazione, secondo il dettato dell’ultimo comma dell’art. 57 Cost. e tenuto conto dei seggi fissi stabiliti dalla Costituzione. I seggi assegnati alla regione potrebbero eventualmente essere ripartiti nelle circoscrizioni ‘sub-regionali’ in un secondo momento, tenendo conto della popolazione: si avrebbe in così una ‘doppia ripartizione’, prima regionale e poi circoscrizionale. Tale procedimento sarebbe, in tale aspetto, differente da quello seguito per la Camera dove la ripartizione dei seggi avviene direttamente su base circoscrizionale (e dove non vigono prescrizioni costituzionali su limiti minimi di seggi);
- nel caso di definizione di circoscrizioni pluri-regionali, costituite cioè dall’accorpamento di più regioni o da porzioni del territorio di più regioni, andrebbe egualmente effettuata la ripartizione dei seggi su base regionale dei seggi in base alla popolazione (secondo il dettato dell’ultimo comma dell’art. 57 Cost. e tenuto conto dei seggi fissi stabiliti dalla Costituzione). Nel caso si intendesse procedere ad una ‘doppia ripartizione’, prima regionale e poi circoscrizionale, andrebbe considerato che quest’ultima, tuttavia, non potrebbe più essere effettuata sulla base della popolazione (dovendosi altrimenti ripetere il calcolo iniziale dei seggi del DPR, articolato sui confini regionali ai sensi dell’art. 57, ultimo comma). Potrebbe in linea teorica essere

---

<sup>2</sup> Per la Camera le circoscrizioni sub-regionali riguardano le seguenti regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia.

<sup>3</sup> Contemporaneamente al decreto di indizione dei comizi elettorali, deve essere emanato il decreto del Presidente della Repubblica che stabilisce quanti seggi elegge ciascuna circoscrizione per la Camera e ciascuna regione (nel testo vigente) per il Senato. Benché l’emanazione del D.P.R. sia disciplinata dalla legislazione elettorale (attualmente dall’art. 3 del D.P.R. 361/1957 e dall’art. 1 del D.Lgs. 533/1993), il metodo di ripartizione è dunque fondato sulle previsioni costituzionali. In particolare, la ripartizione dei seggi nelle regioni – tenuto conto dei criteri dettati dall’art. 57 della Costituzione – deve rispettare i seguenti ‘passaggi’:

- alle regioni alle quali la Costituzione attribuisce un numero fisso di seggi (Valle d’Aosta 1 e Molise 2) vengono assegnati i seggi spettanti ed escluse dai calcoli successivi;
- viene effettuata una prima ripartizione proporzionale al fine di individuare le regioni che non raggiungono il numero minimo di seggi stabilito dalla Costituzione: si calcola il quoziente nazionale considerando la popolazione delle regioni in cui devono essere ripartiti i seggi (sono quindi escluse Valle d’Aosta e Molise) e il numero di seggi da ripartire, in questo caso 193 (196 seggi da eleggere nel territorio nazionale meno i 3 seggi di Valle d’Aosta e Molise, come risulta dal testo di legge costituzionale pubblicato in G.U.);
- il numero minimo di seggi previsto dalla Costituzione è assegnato alle regioni che non lo raggiungono con la ripartizione proporzionale, quindi le stesse regioni sono escluse (popolazione e seggi) dai successivi calcoli;
- si procede quindi ad una nuova ripartizione proporzionale escludendo questa volta, oltre alle regioni Valle d’Aosta e Molise, anche quelle cui è stato assegnato il numero minimo di seggi.



effettuata sommando i seggi spettanti a ciascuna regione oggetto di accorpamento (verificando sempre il rispetto dei seggi fissi), restando da valutare, in tale caso, il rapporto proporzionale con la popolazione complessiva.

In tale quadro, andrà in ogni caso assicurato il **rispetto del vincolo costituzionale del terzo comma** dell'art. 57 Cost. che prescrive un **numero minimo** di eletti **per regione** evitando che – a seguito dei successivi 'passaggi' per l'attribuzione dei seggi - si possa verificare una modifica nell'attribuzione degli stessi 'a favore' della regione più popolosa.

E' quanto accaduto, ad esempio, nelle elezioni per i membri italiani al Parlamento europeo per la circoscrizione Isole (costituita dalle regioni Sicilia e Sardegna) dove i candidati espressi dal territorio di una regione riescono difficilmente ad essere eletti proprio per la forte differenza del numero di elettori rispetto all'altra regione.

Occorre infatti considerare che, quando la circoscrizione è unica, non sono distinguibili i candidati di un territorio e quelli di un altro e dunque, a prescindere dal sistema elettorale adottato, potrebbe verificarsi – per un effetto matematico – un'attrazione dei seggi del territorio (regione) più popolosa.

Riguardo a tale tematica, nel corso dell'esame in sede referente sono state richiamate alcune leggi regionali che prevedono meccanismi atti ad assicurare comunque la rappresentanza di tutte le circoscrizioni provinciali della regione.

In particolare sei regioni (Marche, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Basilicata e Veneto) hanno adottato nelle rispettive leggi elettorali un algoritmo inteso ad assegnare in ciascuna circoscrizione il numero di seggi che ad essa spettano in base alla popolazione residente.

I seggi sono attribuiti alle liste a livello regionale e successivamente ripartiti nelle circoscrizioni provinciali, sulla base del quoziente circoscrizionale. La procedura per la successiva attribuzione dei seggi residuali, è simile in tutte le sei regioni: i seggi non attribuiti a quoziente intero sono assegnati nelle circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuali a livello regionale. Tale graduatoria, infatti, è calcolata complessivamente su tutte le liste e tutte le circoscrizioni e i seggi sono assegnati alle liste nel limite di quelli ancora da attribuire nelle singole circoscrizioni.

Tale procedura – riferita in ogni caso a un numero di circoscrizioni più limitato rispetto a quelle in cui si articola il territorio nazionale - riesce a garantire l'attribuzione del numero di seggi spettanti sia nelle circoscrizioni sia alle liste, evitando slittamenti tra le circoscrizioni. Tuttavia, dal punto di vista della rappresentanza, sia politica sia territoriale, i seggi residuali sono assegnati sulla base della graduatoria regionale delle parti decimali di tutte le liste; tale graduatoria prevale, quindi, sull'ordinamento delle parti decimali sia circoscrizionale e sia di lista.

Per ulteriori approfondimenti in materia si veda “*L’algoritmo elettorale tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*”<sup>4</sup>.

### ***La circoscrizione Estero***

Si ricorda infine che, con la modifica disposta dall’articolo 1 della proposta di legge in esame, è di conseguenza soppressa nel testo costituzionale - al primo comma dell’articolo 57 - la deroga (rispetto all’elezione su base regionale) per i seggi spettanti alla circoscrizione Estero.

Come è noto, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2000, il secondo periodo dell’art. 57, primo comma, Cost. deroga al principio della base regionale per l’assegnazione dei seggi attribuiti alla circoscrizione Estero: tali seggi, infatti, vengono sottratti dal numero complessivo dei seggi da ripartire su base regionale in quanto eletti nell’ambito della circoscrizione Estero, all’interno di quattro ripartizioni, secondo quanto previsto dalla legge 459 del 2001.

La legge costituzionale n. 1 del 2000 ha coordinato il testo dell’art. 57 Costituzione con le modifiche introdotte dalla stessa legge al comma 3 dell’articolo 48 Cost., che riconosce il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero, rimettendo alla legge ordinaria la determinazione dei requisiti e delle modalità per l’esercizio del diritto. La legge 459/2001 individua, **nell’ambito della circoscrizione Estero, quattro Ripartizioni**. In ciascuna di tali ripartizioni “è eletto **almeno un senatore e un deputato**”, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (L. 459/2001, art. 6).

Si ricorda, per completezza, che a seguito delle modifiche costituzionali previste dalla legge n. 1 del 2020 il numero degli eletti nella circoscrizione Estero diviene pari a **8 deputati** (anziché 12). Per il Senato, la Costituzione dispone che i senatori da eleggere nella circoscrizione Estero siano **4** (anziché 6 come previsto prima della legge costituzionale n. 1 del 2020).

Applicando i criteri dettati dalla legge 459/2001, sopra richiamati, al numero di seggi spettanti a ciascuna Ripartizione – a seguito della riduzione del numero di senatori e deputati – questi risultano così suddivisi:

---

<sup>4</sup> Il volume, curato congiuntamente dal Servizio studi della Camera dei deputati ed i professori Federica Ricca, dell’Università La Sapienza di Roma e Andrea Scozzari, dell’Università Niccolò Cusano di Roma, è disponibile on line sul sito della Camera, nell’ambito del tema web *Sistema elettorale e geografia dei collegi*, paragrafo [Rappresentanza politica e territoriale nella procedura di allocazione dei seggi](#).

---

<b>Ripartizione</b>	<b>Popolazione</b> <i>(cittadini ital. residenti)</i>	<b>Seggi spettanti</b> Cost. vigente	<b>Seggi spettanti</b> Riforma cost.
Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia	2.685.815	5 deputati 2 senatori	3 deputati 1 senatore
America meridionale	1.559.068	4 deputati 2 senatori	2 deputati 1 senatore
America settentrionale e centrale	451.062	2 deputati 1 senatore	2 deputati 1 senatore
Africa, Asia, Oceania e Antartide	277.997	1 deputati 1 senatore	1 deputato 1 senatore

---

