

Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere

di Alessandro Gigliotti

La crisi politica dell'estate 2010, originata dai forti contrasti intercorsi tra il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, e il Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, cofondatori del partito di maggioranza relativa (il Popolo della Libertà), mette improvvisamente all'ordine del giorno la possibilità dell'ennesimo scioglimento anticipato e del ricorso alle urne con largo anticipo rispetto alla conclusione naturale della legislatura. Non è ben chiaro, al momento, quali saranno gli scenari futuri, ma è evidente che l'ipotesi – tutt'altro che remota – di elezioni anticipate pone diversi problemi che occorre affrontare e risolvere per tempo.

Un primissimo commento che potrebbe farsi, anzitutto, è che risolvere ogni conflitto politico ricorrendo alle urne non sia la soluzione migliore. Votare troppo spesso non è certo indice di una democrazia matura, tutt'altro; di elezioni eccessivamente ravvicinate, anzi, una democrazia può anche morire. Ma la vera questione è che non è affatto sicuro che le elezioni anticipate possano risolvere i conflitti innescati e garantire un periodo di stabilità governativa relativamente lungo e ciò perché, come i primi sondaggi già rivelano, non è assolutamente certo che la coalizione politica che vincerà le elezioni sarà poi in grado di conseguire una chiara maggioranza in entrambe le Camere: il problema che la classe politica non ha ancora risolto, vuoi perché non lo ha ben compreso, vuoi perché lo ha minimizzato, è la precaria compatibilità tra *bicameralismo perfetto e sistema maggioritario*.

Il bicameralismo perfetto, che caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano, implica una completa equiparazione tra i due rami del Parlamento, che hanno la medesima legittimazione popolare e identici poteri nella fase dell'approvazione delle leggi, nelle procedure di ispezione e controllo nonché in quelle fiduciarie. In particolare, la Costituzione prevede un regime di doppia fiducia, nel senso che, a norma dell'art. 94 della Costituzione, il Governo è politicamente responsabile non solo nei confronti della Camera dei deputati, ma altresì del Senato della Repubblica, modello praticamente sconosciuto, questo, nell'intero panorama degli ordinamenti costituzionali contemporanei.

Quanto al sistema maggioritario, invece, qui non intendiamo, *stricto sensu*, un meccanismo elettorale all'inglese o alla francese, con collegi uninominali e seggi assegnati ai rispettivi candidati più votati, in un turno o in un due turni, ma – *lato sensu* – qualunque sistema elettorale che sia congegnato in modo da garantire esiti maggioritari, o per meglio dire dis-rappresentativi. E così, se le leggi elettorali di Camera e Senato del 1993 (le leggi Mattarella) erano maggioritarie, altrettanto maggioritaria è la legge Calderoli, basata sul metodo proporzionale, con la previsione, però, di un premio di maggioranza (allo stesso modo, la «legge truffa» veniva solitamente definita «maggioritaria»). In questo senso, la legislazione elettorale italiana non ha subito profonde cesure con la riforma del 2005, giacché si è passati da un congegno maggioritario (cioè dis-

rappresentativo) ad uno parimenti distorsivo, benché basato sul voto di lista e sul metodo del quoziente.

Ma, come si è visto, il bicameralismo paritario disegnato dai nostri costituenti prevede un regime di doppia fiducia e ciò postula, come *conditio sine qua non*, una omogeneità politica tra le due assemblee, pena la paralisi istituzionale. Il problema, chiaramente, non si pone in altri ordinamenti che adottano il governo presidenziale o che prevedono un rapporto fiduciario tra l'esecutivo e un solo ramo del legislativo. Nell'ordinamento statunitense, ad esempio, l'esperienza del «governo diviso» è abbastanza frequente, ma essa – pur comportando evidenti difficoltà nell'attuazione dell'indirizzo politico del Presidente – non porta certo alla paralisi. In Germania, l'eventualità di un *Bundesrat* con maggioranza avversa al Governo in carica può al massimo rendere ardua l'approvazione dei provvedimenti legislativi proposti dall'esecutivo, poiché il Cancelliere è politicamente responsabile esclusivamente nei confronti della Camera bassa (il *Bundestag*). Qualora, invece, si registri in Italia un caso di Parlamento con due maggioranze diverse, o scarsamente omogenee, si giunge alla totale crisi politica: storia recente, questa, poiché a seguito delle elezioni del 2006 il Governo Prodi godeva di un'ampia (per quanto riottosa) maggioranza alla Camera, mentre si reggeva al Senato sul voto dei senatori a vita.

Il regime della doppia fiducia, nei lavori costituenti, aveva avuto una genesi piuttosto singolare: nel progetto licenziato dalla Commissione dei 75, il Governo era responsabile politicamente nei confronti dell'Assemblea nazionale (cioè le due Camere in seduta comune). Solo presso l'Assemblea plenaria, invece, la presente statuizione fu oggetto di modifica e il testo fu approvato nella versione che oggi conosciamo. Dunque, il coinvolgimento del Senato della Repubblica nel rapporto fiduciario ha origine in una complessa architettura istituzionale, ma ad ogni modo ciò rappresentava una forte innovazione dal momento che il Senato regio non aveva alcuna competenza in merito alla permanenza in carica dell'esecutivo.

Così facendo, però, la nascente forma di governo parlamentare finiva per fondarsi su un equilibrio alquanto instabile. I costituenti, d'altra parte, cercarono di diversificare almeno in parte le due assemblee che risultavano altrimenti essere identiche: in primo luogo, fu scelta una legge elettorale diversa da quella adottata per la Camera che, in base all'ordine del giorno Cappi, doveva essere eletta con sistema proporzionale, mentre per il Senato il noto ordine del giorno Nitti prevedeva espressamente l'adozione del collegio uninominale. In secondo luogo, fu differenziata la durata in carica delle due assemblee: 5 anni per la Camera, 6 anni per il Senato. Infine, il Senato doveva essere eletto «su base regionale». Senonché, l'evoluzione politico-istituzionale portò ad annullare totalmente questi elementi distintivi: la legge elettorale del Senato, pur basata sul collegio uninominale, aveva un impianto di tipo proporzionale e risultava, di fatto, pienamente omogenea con quella della Camera, salvo il disegno delle circoscrizioni che coincidevano con le Regioni (per rispettare il principio dell'elezione su base regionale). Persino la differente durata delle due assemblee non ebbe alcun riscontro pratico, poiché sia nel 1953 sia nel 1958 il Capo dello Stato provvide a sciogliere anticipatamente il Senato, per consentire

la contemporanea elezione delle due Camere, sino alla riforma costituzionale del 1963 che ridusse la durata in carica del Senato da sei a cinque anni.

Il regime della doppia fiducia, in questo quadro brevemente descritto, non portò alla paralisi istituzionale solamente per due fattori: la pressoché omogenea legislazione elettorale tra le due Camere – unita al fatto che essa era improntata a logiche proiettive – e la conseguente prassi di governare attraverso coalizioni di centro. Ma entrambe le condizioni sono oggi venute meno: da un lato, la nascita di due poli alternativi, che ha consentito di sperimentare la democrazia dell'alternanza, esige una perfetta coincidenza tra le maggioranze in seno alle due assemblee legislative; dall'altro lato, le leggi elettorali del 2005 di Camera e Senato sono diverse e possono condurre a risultati differenti (come testimonia il precedente del 2006), né tanto meno le precedenti leggi elettorali scongiuravano un simile esito (le elezioni del 1994 e del 1996 non avevano prodotto maggioranze chiare). Gli unici due casi in cui le elezioni politiche hanno prodotto una forte maggioranza, in entrambe le Camere, sono stati quelli del 2001 e del 2008, con la vittoria del centro-destra guidato da Silvio Berlusconi, a testimonianza del fatto che ciò rappresenta – più che la regola – semmai l'eccezione. In conclusione, delle due l'una: o si elimina l'insostenibile regime della doppia fiducia, giacché il problema della paralisi istituzionale potrebbe riproporsi già in corrispondenza delle prossime elezioni politiche, oppure non resta altra strada che ritornare ad un sistema elettorale di tipo proporzionale (per intenderci, senza premi di maggioranza o altri meccanismi distorsivi) se non addirittura al modello consensuale, cioè ai governi di centro.

Riformare il bicameralismo, nel senso di svincolare il Governo dalla responsabilità politica nei confronti del Senato della Repubblica, sembrerebbe dunque una strada più che obbligata. Ma qui sorge un'altra serie di problemi: non esistono, al momento, i presupposti affinché si possa lavorare seriamente ad una riforma del bicameralismo che elimini il vincolo della doppia fiducia. Va osservato, peraltro, che una modifica del genere, oltre a richiedere una revisione costituzionale – e, dunque, tempi mediamente lunghi – presuppone un ripensamento complessivo dell'assetto del sistema bicamerale, ivi inclusi il procedimento legislativo e la creazione di una camera di raccordo con gli enti territoriali (in particolar modo le Regioni) nonché con l'ente sovranazionale, l'Unione europea, e – perché no? – anche la sede per la rappresentanza degli italiani residenti all'estero, in modo da ovviare agli inconvenienti dell'attuale normativa. Insomma, aspetti fin troppo complessi, difficili da affrontare in una fase di forte tensione politica come quella che stiamo vivendo.

Nell'impossibilità, quanto meno attuale, di mettere mano alla riforma del bicameralismo, non resta che intervenire sul sistema elettorale al fine di omogeneizzare i sistemi di elezione dei due rami del Parlamento. Bisognerebbe, però, propendere per meccanismi quanto più possibile proiettivi, evitando formule maggioritarie e premi di maggioranza, che – come si è detto – aumentano fortemente il rischio di maggioranze diverse tra Camera e Senato. Molto meglio puntare, dunque, su una formula non maggioritaria temperata,

semmai, da una soglia di sbarramento elevata (sul 5%) che eviti la frammentazione. I modelli da seguire, in Europa, non mancano.

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali