

L'INSOSTENIBILE IMPERFEZIONE DEL BICAMERALISMO PERFETTO*.

di Alfonso Vuolo **

Sommario. 1. Premessa. – 2. I fragili tentativi di differenziazione. – 3. L'omologazione delle formule elettorali. – 4. I progetti di revisione costituzionale *in itinere*.

1

1. Premessa.

I confronti con le esperienze istituzionali di altri paesi si rivelano sempre fruttuosi e questo seminario non fa eccezione. Anzi, assume una sua specifica valenza per le singolari modalità di svolgimento, convincendomi del fatto che abbiamo dato vita a una inedita, quanto efficace, terapia di gruppo.

Ciascun relatore, nel denunciare le inefficienze del proprio sistema istituzionale, rincuora lo studioso dell'altro sistema, il quale, a sua volta, nel prendere la parola rilancia con le maggiori disfunzioni della propria vicenda nazionale. *Stato frammentato, Stato divorato* – e giù per questa via – sono espressioni che hanno aleggiato in quest'aula.

Io sono l'ultimo ad intervenire e dovrei confortare gli amici spagnoli.

Ho il ragionevole convincimento di avere un argomento idoneo allo scopo.

2. I fragili tentativi di differenziazione.

In una comparazione tra Italia e Spagna non v'è dubbio che il funzionamento della forma di governo parlamentare, al netto del sistema dei partiti, è molto più problematico nella prima.

È agevole intuirne la ragione. Alludo, naturalmente, all'assetto bicamerale paritario, avendo le due Camere eguali poteri in relazione tanto al procedimento legislativo quanto

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli "Federico II".

al circuito fiduciario. Con la conseguenza che incide sulla stabilità dell'esecutivo un ulteriore fattore costituito dalla necessità del costante sostegno – non di uno ma – dei due rami del Parlamento.

Questa caratteristica fa dell'Italia un modello (pressoché) unico nell'ambito dell'Unione europea e della comunità internazionale.

Se sul piano costituzionale è possibile rinvenire qualche – ancorché modesto – timido elemento di differenziazione (si pensi ai senatori a vita, all'elezione su base regionale del Senato, alla diversa età necessaria per il diritto di elettorato attivo e passivo), non v'è dubbio che in Assemblea costituente fu avvertito il pericolo di creare un'artificiosa duplicazione di organi rappresentativi e ci si affidò alla formula elettorale per rimediare in qualche misura all'inconveniente che ormai già incombeva.

Si ricorderà che l'adozione del metodo proporzionale con scrutinio di lista alla Camera e il collegio uninominale al Senato avrebbero dovuto assicurare una diversa qualità della rappresentanza, idonea a giustificare, in qualche misura, l'opzione compiuta.

Eppure, proprio il combinarsi del bicameralismo con la forma di governo parlamentare favoriva la prevalenza delle istanze della omologazione della rappresentanza: in altri termini, l'abbozzo di una formula potenzialmente maggioritaria al Senato per il tramite del collegio uninominale era destinata a divenire residuale. Ciò, come noto, fu assicurato dal quorum (inizialmente il 65% dei votanti, poi dei voti validi) così elevato che favorì l'espansione del criterio proporzionale, destinato, da subito, a divenire metodo dominante nel rendimento complessivo dell'impianto.

Vero è che pure si ebbe qualche rigurgito di divaricazione della formula elettorale ma fu destinato ad essere repentinamente assorbito: per di più, senza mai essere applicato. Alludo alla “legge Scelba” del 1953 con la quale si tentò una svolta dall'incerta impronta maggioritaria alla Camera.

La stabilità della formula ha costituito un tratto connotativo dell'intera esperienza repubblicana: ciò ha consentito una sostanziale omologazione della rappresentanza che ha prevenuto disfunzioni nel modello di governo parlamentare. Anzi, le ragioni dell'omologazione hanno investito il livello costituzionale al punto che anche la diversa durata delle due Camere è stata oggetto di revisione¹, dopo la formazione di una prassi consolidata in cui il Presidente della Repubblica aveva decretato il rinnovo contestuale di

¹ Compiuta, come noto, con la legge costituzionale n. 2 del 1963.

entrambi i rami del Parlamento.

Le nuove formule del 1993 hanno mutato lo scenario ma non voglio soffermarsi su queste. Piuttosto sembra interessante la riforma elettorale del 2005, la quale ha introdotto un meccanismo *majority assuring* alla Camera, garantendo, in ogni caso, 340 seggi allo schieramento vincente, senza la necessità per questo di superare una soglia minima di voti. Si mirava a restituire una proiezione assembleare, per così dire, semplificata degli indirizzi dell'elettorato, la quale cosa avrebbe potuto preludere alla maggiore efficienza del governo parlamentare. Tuttavia, così non è stato in alcuni frangenti, perché le residue asimmetrie erano destinate a tornare in auge: al Senato i premi, attribuiti su base regionale (nella misura del 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione) ai sensi dell'art. 57 della Carta, si neutralizzavano su più ampia scala. E proprio i conseguenti precari equilibri, determinatisi in questo consesso, costituivano un fattore critico che contrassegnava il corso della XV legislatura con l'ulteriore conseguenza di amplificare – con inevitabile corredo di aspri contrasti politici – un'altra peculiarità del Senato: i componenti non elettivi, loro malgrado, erano decisivi per la formazione della maggioranza in quel ramo del Parlamento.

Difficoltà, peraltro, destinate progressivamente ad acuirsi man mano che gli orientamenti dell'elettorato andavano predisponendosi in una logica tripolare: ciò preludeva, fatalmente, alla più accentuata dispersione del congegno premiale su scala regionale, rendendo, ad esempio, problematico l'avvio della XVII legislatura.

3. L'omologazione delle formule elettorali.

Questo quadro era destinato a mutare sensibilmente per effetto dell'intervento, sotto alcuni aspetti, caducatorio e, per altri, conformativo della Corte costituzionale. Mi riferisco, naturalmente, alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

La successiva legge n. 165 del 2017 ha determinato un contesto nuovo.

Nonostante la ragguardevole quota di seggi attribuiti con metodo proporzionale, vi è comunque un incentivo ad aggregarsi in più ampi cartelli elettorali per ottenere un maggior numero di rappresentanti con la formula *plurality*. Tutto questo in un quadro di intima

interdipendenza dei due criteri per effetto del voto unico².

Non ho tempo per soffermarmi su questo. Reputo, invece, più utile mettere in evidenza che, con la l. n. 165 del 2017, è stato raggiunto il culmine della omologazione tra i due rami del Parlamento: un dato, forse, non sufficientemente sottolineato anche nel dibattito scientifico. Diversi sono i fattori che inducono a rassegnare questa conclusione.

Possiamo indicare i principali:

- a) la logica del voto è identica: il suffragio è unico con duplice valenza sul canale maggioritario e su quello proporzionale;
- b) eguale la ripartizione in termini percentuali tra seggi attribuiti con la regola proporzionale e quelli assegnati con criterio maggioritario;
- c) medesime sono le clausole di sbarramento per liste e coalizioni, salvi alcuni marginali aspetti;
- d) parimenti escluso il voto di preferenza per le liste che competono nei collegi plurinominali;
- e) addirittura, prima volta nella storia repubblicana, le soglie si calcolano su base nazionale anche per la composizione del Senato, laddove la sola distribuzione dei seggi avviene all'interno della circoscrizione regionale come residuo ossequio all'art. 57 della Costituzione.

Si tratta, evidentemente, della risposta sul piano legislativo al timore nutrito in ambito politico di avere rappresentanze disomogenee tra le due assemblee parlamentari: il sistema dei partiti non mostra di avere più la forza unificante di un tempo, al punto tale che, nel passato, si era ragionato di “monocameralismo imperfetto”³.

Ma vi è dell'altro.

Deve essere rilevato che anche la diversa platea dei votanti non ha impresso alcun condizionamento sull'esito della tornata elettorale svoltasi nel 2018. Gli scostamenti tra i suffragi espressi alla Camera e al Senato per ciascuna lista o coalizione è di appena mezzo punto percentuale⁴. L'uniformazione (tanto per le regole quanto per gli esiti) potrebbe essere fattore, per così dire, rassicurante.

Tuttavia, paradossalmente, quanto più il bicameralismo tende alla perfezione tanto più si

² Su tali aspetti i rilievi critici di S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *osservatorioaic.it*, 2, 2018, spec. p. 5 e ss.

³ L'espressione è di A. Barbera, *I parlamenti*, 2008, p. 39.

⁴ I dati possono essere consultati in *elezionistorico.interno.governo.it*.

mostra improcrastinabile il suo superamento.

Anche le giustificazioni, agitate dai suoi storici fautori, tendono a divenire impalpabili nel tempo presente. Solo per limitarsi a un esempio, la migliore qualità del prodotto legislativo, derivante dalla maggiore ponderazione dovuta all'eguale potere delle due Camere nel procedimento di formazione, è ormai uno stucchevole artificio argomentativo⁵: è emblematico quanto verificatosi con la recente sessione di bilancio, laddove l'organo rappresentativo si è ridotto ad uniformarsi acriticamente alle indicazioni dettate *in extremis* dall'esecutivo (grazie all'abusata combinazione di maxi-emendamento e questione di fiducia), dopo un'estenuante negoziazione di questo con gli organi dell'Unione europea⁶. Insomma, il mantenimento dell'assetto bicamerale pretenderebbe una diversa legittimazione dei due rami del Parlamento con conseguente diversificazione dei poteri di ciascuno sia in ordine al procedimento di formazione della legge sia in relazione al circuito fiduciario: in altri termini, si impone la trasformazione del Senato in una camera rappresentativa delle autonomie territoriali, con fuoriuscita dalla relazione fiduciaria col Governo⁷.

4. I progetti di revisione costituzionale *in itinere*.

All'orizzonte però non si scorgono segnali in questa direzione.

Anzi, i progetti di revisione costituzionale in campo presuppongono il mantenimento di questo assetto, incidendolo per i soli aspetti quantitativi.

Mi riferisco al progetto di revisione degli articoli 56, 57 e 59 della Carta, volto alla

⁵ G. Mobilio, *Il procedimento nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018, p. 23, evidenzia che, nella legislatura precedente a quella in corso, per la formazione di ben 306 delle 379 leggi approvate è stata sufficiente una sola lettura da parte di entrambi i rami del Parlamento, con la conseguenza che la seconda Camera si è limitata a ratificare il disegno di legge trasmesso dall'altra. Si tratterebbe, secondo l'Autore, di un procedimento che segna una sorta di "monocameralismo di fatto".

⁶ Forzature procedurali che, come noto, hanno indotto alcuni senatori a promuovere un conflitto di attribuzioni, dichiarato, però, inammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 17 del 2019.

⁷ Sotto questo versante, peraltro, non è trascurabile la mancata attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001, concernente l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali. Sul punto si veda M. G. Rodomonte, *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi.it*, n. 2/2018, spec. p. 19 e ss.

riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 400 alla Camera e da 315 a 200 al Senato, con l'ulteriore precisazione per quest'ultimo che i senatori a vita non possono essere più di cinque)⁸.

La contrazione numerica delle due assemblee avrebbe potuto comportare la modifica della vigente formula elettorale tarata sull'attuale composizione.

E, invece, si è preferito rendere neutra rispetto al numero dei parlamentari la normativa elettorale, al fine di prevenire incagli nel funzionamento del sistema rappresentativo. È stata così approvata la legge 27 maggio 2019, n. 51, che, intatta la logica di assegnazione dei seggi, conferisce al Governo la delega per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, adattandoli alla eventuale mutata composizione dei due rami del Parlamento.

Semmai è da segnalare che, sul fronte della formula elettorale, si aprono prospettive inedite con l'altro progetto di revisione, inteso all'introduzione di una procedura rinforzata per una certa tipologia di iniziativa legislativa popolare⁹. La proposta, sottoscritta da 500.000 elettori, se non approvata dalle Camere entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è sottoposta a referendum, così come lo potrebbe essere in caso di modifiche sostanziali, su iniziativa, questa volta, dei promotori.

È di intuitiva evidenza che lungo questa via potrebbero più agevolmente incanalarsi propositi di riforma, esterni al circuito rappresentativo, per la determinazione di nuovi congegni elettorali. Infatti, un organico progetto di legge, da sottoporre nell'eventualità ad approvazione popolare, sarebbe impermeabile agli stringenti limiti che caratterizzano invece l'iniziativa referendaria ex art. 75 della Costituzione, essendo, come noto, la formula elettorale ascrivibile al novero delle leggi costituzionalmente necessarie con la conseguenza di prestarsi a sole abrogazioni parziali, ferma restando il carattere autoapplicativo della normativa di risulta.

⁸ Vi è anche una riduzione del numero dei parlamentari eletti nella Circoscrizione estero: in particolare, da dodici a otto alla Camera e da sei a quattro al Senato. Al Senato, inoltre, il numero minimo di senatori assegnati a ciascuna regione passa da sette a tre.

La proposta di legge è ora all'esame della Camera dei deputati per la seconda lettura. Si veda A.C. 1585-B. Al Senato è stata approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta. Si veda Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Aula, Resoconto stenografico della seduta n. 132 dell'11.7.2019.

In dottrina D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 14/2019.

⁹ La proposta è stata approvata in prima lettura alla Camera. Si veda A.C. 1173. Ora è all'esame della Commissione competente in Senato. Si veda A.S. 1089.

Ma si tratta di scenari ancora molto al di là dal venire. Bisognerà attendere per un incremento del coefficiente di razionalità del sistema rappresentativo, in maniera tale che si innesti in maniera fruttuosa nella forma di governo parlamentare e contribuisca così al miglior rendimento anche di quest'ultima.

Per le ragioni esplicitate in apertura, spero che questo sentimento di rassegnazione possa almeno essere motivo di qualche sollievo per i nostri colleghi spagnoli.

Abstract: Nel saggio sono analizzate le disfunzioni della forma di governo parlamentare derivanti dal bicameralismo perfetto. I tratti di quest'ultimo vanno sempre più accentuandosi anche in ragione dell'omologazione delle formule elettorali vigenti per la formazione di Camera e Senato. Nella parte finale viene considerato l'impatto che in argomento avrebbero le riforme costituzionali *in itinere*.

Abstract: The essay analyzes the dysfunctions of the parliamentary form of government deriving from the perfect bicameralism. The traits of the italian bicameralism are also accentuated by the approval of the same electoral formulas for the Chamber of Deputies and the Senate. In the final part, the essay deals with the impact of the ongoing constitutional reforms.

Parole chiave: bicameralismo – forma di governo – riforme costituzionali.

Key words: bicameralism – form of government – constitutional reforms.