

Il bicameralismo non può essere perfetto. Differenziamo funzioni e leggi elettorali

di Luciano Violante

Finalmente la riforma del bicameralismo è entrata nell'agenda delle cose da fare. Lo ha confermato il ministro Chiti in un'intervista al *Corriere della Sera*. E l'aveva espressamente indicata il presidente del consiglio nell'incontro con i presidenti delle commissioni affari costituzionali. Il superamento del bicameralismo perfetto è la premessa essenziale per la stabilità dei governi. Nelle ultime quattro elezioni politiche, per ben due volte, il Senato, non certo per colpa dei senatori, è stato il luogo della instabilità. Nel 1994 l'onorevole Berlusconi riuscì a ottenere la maggioranza grazie a qualche passaggio di campo e alla non partecipazione al voto di fiducia di quattro senatori. Gli effetti delle elezioni del 2006 sono sotto gli occhi di tutti. L'instabilità non dipende dalla legge elettorale: nel 1994 c'era la legge Mattarella, e nel 2006 la legge Calderoli. Le ragioni stanno altrove. Siamo ormai l'unica grande democrazia parlamentare nella quale le due Camere, pur avendo elettorati diversi (alla Camera votano anche i cittadini tra 18 e 25 anni), devono dare entrambe la fiducia al governo.

Nel passato questo fattore non ha avuto effetti destabilizzanti perché il bipolarismo internazionale rendeva compatti gli elettorati. Ma oggi, in Italia, come in molti altri paesi occidentali, gli elettorati sono fluidi e i governi diventano instabili. In Germania, in Austria e in Olanda governano grandi coalizioni perché le urne non hanno dato un vincente. Persino nel Senato degli Stati Uniti la maggioranza dei democratici, salda alla Camera, è legata a un solo voto. Ma un senatore democratico è gravemente ammalato. Se dovesse morire, il suo sostituto, in base alla Costituzione degli Usa, non sarebbe eletto, ma sarebbe nominato dal governatore del suo Stato che è repubblicano e che nominerà quindi un repubblicano. A questo punto democratici e repubblicani sarebbero in parità e prevarrebbe il voto del presidente, che in base alla Costituzione è il vice presidente degli Stati Uniti, oggi Dick Cheney, repubblicano. La politica estera della più grande potenza del mondo è legata a un filo.

Non è facile differenziare le funzioni delle Camere, ma non è impossibile. Nella scorsa legislatura tanto il centrosinistra quanto il centrodestra lavorarono per questo obiettivo, sebbene in modo non convincente. Occorre riprendere quelle ispirazioni e correggerle sulla base di un disegno razionale. Nessuna delle due Camere deve uscire potenziata o mortificata dalla riforma. Chi assume alcuni poteri, deve perderne altri; chi ne perde qualcuno, deve assumerne di nuovi. Il punto centrale, già presente nei progetti di riforma della scorsa legislatura, è chiaro: a Montecitorio il potere di dare e togliere la fiducia e a Palazzo Madama il potere di governare i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie. Tutte le altre competenze devono tener conto di questa bipartizione per realizzare comunque un equilibrio tra le competenze di Senato e Camera. In linea di massima ciò che attiene al controllo, alla garanzia e al federalismo al Senato; ciò che attiene all'indirizzo politico alla Camera.

Bisogna poi fare il passo successivo. Una volta differenziate le funzioni delle Camere, occorre pensare a due distinte leggi elettorali. Una assolutamente proporzionale per il Senato, che è facile da costruire; e una per la Camera, che consenta la costituzione di una stabile maggioranza, sulla base del lavoro sinora svolto dal ministro Chiti.

Un'ultima considerazione riguarda il "tasso" di maggioritario necessario per il buon funzionamento delle Camere e del governo. Maggioranza solida sì, strabocchevole no. In base alla Costituzione il Parlamento elegge i componenti di alcune istituzioni di garanzia, che, proprio per questa ragione, non devono essere "occupate" da componenti designate da una sola parte politica. Il Parlamento elegge cinque giudici della Corte Costituzionale, tutti i componenti laici del Csm, i componenti dell'antitrust, dell'autorità per le comunicazioni, del garante per la privacy. Se l'opposizione non avesse la possibilità di contare, quelle nomine non sarebbero più di garanzia e costituirebbero una forte ipoteca del governo, di qualunque colore, su istituzioni che invece dovrebbero essere sottratte alla "tirannia della maggioranza". Un sistema elettorale giudizioso dovrebbe tenere conto anche di questa positiva specificità italiana; d'altra parte, oltre al sistema elettorale, esistono altre clausole costituzionali, come la sfiducia costruttiva, che possono rendere stabili le maggioranze scelte dai cittadini.