

Prime note sulla bozza di disegno di legge costituzionale

di Leo Giunti

Fare emergere da una sola consultazione elettorale maggioranza parlamentare e scelta del Presidente del Consiglio è in fondo l'ambizione espressa o inespressa di tutta la stagione del maggioritario.

Il susseguirsi delle leggi elettorali (*Mattarellum*, *Porcellum* e *Rosatellum*) dagli anni '90 ad oggi ha prodotto nei fatti in più occasioni questo risultato: i Governi Prodi, Berlusconi e Meloni con maggioranze (più o meno) stabili uscite dalle urne, in entrambe le Camere. Ma si è anche dato il caso che i sistemi elettorali - anche quando definiti in modo eguale per le due Camere (è il caso della legge vigente: il cosiddetto *Rosatellum*) - abbiano prodotto risultati diversi nelle due Camere, tali da rimettere alle dinamiche politiche e alla maieutica del Presidente della Repubblica l'individuazione del Presidente del Consiglio capace di ottenere la fiducia in entrambe le Camere.

La revisione costituzionale presentata dal Governo Meloni testualmente "minimale" (secondo il comunicato stampa di Palazzo Chigi del 3 novembre) opera un cambiamento radicale.

L'indicazione del Presidente del Consiglio non è incorporata nella scelta da parte dell'elettore della maggioranza parlamentare - come auspicato da chi in vario modo ha proposto forme di razionalizzazione della forma di Governo parlamentare, per dare piena attuazione al famoso ordine del giorno Perassi - ma è la elezione a suffragio universale del Presidente del Consiglio (per un mandato di 5 anni) a incorporare la scelta della maggioranza parlamentare, dunque la composizione delle due assemblee. Questa si realizza con un voto: "le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono tramite un'unica scheda elettorale". Con un voto (unico, disgiunto?) espresso in un'unica scheda, si eleggono Presidente del Consiglio, deputati

e senatori. Che all'elezione del primo 'segua' quella delle Camere (invertendo la sequenza logica prevista dalla Costituzione) lo conferma il testo dell'ultimo periodo della disciplina transitoria (che parla di "entrata di in vigore della disciplina per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e delle Camere").

La revisione costituzionale, per garantire lo stretto collegamento tra scelta del premier e scelta della maggioranza, prevede che il sistema elettorale debba prevedere "un premio assegnato su base nazionale che garantisca il 55 per cento dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri". Se la legge elettorale può mantenere discipline diverse per le due Camere (la revisione, infatti, non tocca gli articoli 56 e 57 della Costituzione) il sistema elettorale per entrambe deve, secondo la riforma, prevedere un unico premio, perché le votazioni (per il Presidente del Consiglio, per i deputati e per i senatori) vanno espresse "tramite un'unica scheda elettorale" (il che limita la possibilità di prevedere voti disgiunti).

Questo disegno di legge costituzionale reca dunque anche un'implicita, ma radicale, riforma del nostro bicameralismo. Dalla consultazione elettorale, infatti, devono uscire due omogenee maggioranze nelle due Camere (pari al 55 per cento dei seggi) composte di deputati e senatori "collegati al Presidente del Consiglio". La situazione che si vuole realizzare non è dissimile da quella che si produrrebbe per la elezione di un'unica rappresentanza parlamentare che poi si divida in due Camere composte in modo tale da avere due analoghe maggioranze.

L'autonomia costituzionale delle due Camere viene dunque sostanzialmente compressa nella fase di formazione del Governo, che discende direttamente dall'esito elettorale. Resta la fiducia iniziale, ma se dopo un secondo tentativo il Governo guidato dal Presidente eletto dai cittadini non ottiene la fiducia delle Camere si procede allo scioglimento automatico, di entrambe: di Camera e Senato, sempre. Il disegno di legge costituzionale elimina infatti la possibilità per il Presidente della Repubblica, prevista dall'articolo 88 della Costituzione, di sciogliere una sola Camera, una modifica

apparentemente marginale ma in fondo coerente con la riduzione dell'autonomia delle due Camere.

Non sarà semplice adeguare alla nuova disciplina costituzionale, la legge elettorale. V'è innanzitutto la questione della soglia necessaria per garantire un'adeguata rappresentatività, ed evitare che “si giochi il diritto di governare il Paese su un banco d'azzardo”, come scrisse Einaudi a De Gasperi nell'agosto del 1952 (preoccupazione che allora condusse a prevedere addirittura che il premio scattasse, e per le elezioni della sola Camera, in favore della coalizione dei partiti che avesse ottenuto il 50% più uno dei voti validi). V'è la questione poi se prevedere un eventuale turno di ballottaggio per l'attribuzione del premio (e per la stessa elezione del Presidente). Senza ballottaggio, ma prevista una soglia per l'attribuzione del premio, il testo del disegno di legge non pare escludere l'ipotesi di un Presidente eletto privo di una chiara maggioranza parlamentare. Il Presidente del Consiglio eletto dovrebbe comunque essere incaricato, dovrà chiedere la fiducia (per la quale non serve la maggioranza assoluta: la Costituzione non esclude governi di minoranza) forte della previsione che fa discendere dal fallimento del secondo tentativo l'automatico scioglimento delle Camere (con una simile disciplina la Camera avrebbe negato la fiducia nel 53 al monocolore De Gasperi ?....).

La nuova disciplina va coordinata inoltre con la previsione, che non viene toccata, secondo la quale il Senato è eletto su base regionale. Una scelta del costituente declinata in maniera particolarmente stringente (anche perché condizionata da impegni internazionali) ad esempio dalla normativa sulla elezione dei parlamentari del Trentino-Alto Adige. Non pare semplice rendere compatibili le esigenze di quella particolare autonomia costituzionale con la nuova scelta di incorporare nella elezione del Presidente del Consiglio quella della maggioranza parlamentare.

L'autonomia costituzionale delle Camere pare invece riespandersi con la disciplina della sfiducia. La revisione costituzionale, infatti, non tocca il quarto e il quinto comma del vigente articolo 94. Aggiunge però alla fine una originale previsione secondo la

quale “In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può conferire l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia” e aggiunge: “Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere”.

Se il Presidente del Consiglio eletto si dimettesse per ragioni personali, politiche o perché colpito dalla mozione di sfiducia anche di una Camera non si avrebbe (come invece nel caso della mancata fiducia iniziale) un automatico scioglimento delle Camere. La disciplina costituzionale non viene toccata. Nemmeno si prevede di attribuire formalmente un potere di proposta al Presidente del Consiglio. Resta la disciplina attuale, con tutta la sua complessità che vede la dottrina divisa tra chi interpreta lo scioglimento come un potere esclusivamente attribuito al Presidente della Repubblica (sentiti i presidenti delle camere) e chi invece come un atto duumvirale, nel quale vi deve essere la convergente volontà del Presidente della Repubblica e del Governo in carica.

Di fronte alle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, c’è poi da chiedersi fino a che punto il Presidente della Repubblica recuperi il suo potere discrezionale di conferire l’incarico di formare il Governo. La sua scelta è limitata: deve in primo luogo cadere sul Presidente dimissionario o “su un altro parlamentare eletto in collegamento al Presidente eletto”. Non vi potranno più essere governi guidati da non parlamentari o da senatori a vita (un istituto, peraltro, che il disegno di legge sopprime lasciando – pare - in carica i soli senatori a vita già nominati, qualificati però dalla norma transitoria - nella bozza diffusa - come “senatori di diritto a vita “: una espressione questa - “senatore di diritto e a vita” - utilizzata dal primo comma dell’articolo 59, non toccato dalla riforma, per “chi è stato Presidente della Repubblica”). In secondo luogo, è da

definire e valutare portata normativa e cogenza della previsione secondo la quale il nuovo Presidente del Consiglio è incaricato “per attuare l’indirizzo politico e gli impegni programmatici” del precedente Governo.

Il Presidente del Consiglio dovrà sempre essere un deputato o un senatore eletto, tra le fila della maggioranza che ha vinto le elezioni.

Alla durata del governo guidato dal “secondo” Presidente del Consiglio (che potrebbe essere anche lo stesso Presidente eletto incaricato di formare un governo bis) è legata la vita della legislatura e la sua fine anticipata. Lo scioglimento è un atto dovuto se il Presidente non ottenesse la fiducia e in ogni caso di “cessazione dalla carica”; una espressione questa che dovrà esser interpretata. Si può ritenere vi sia “cessazione” nella ipotesi di dimissioni del Presidente seguite da un reincarico (o da un rinvio alle Camere) a seguito di una crisi extraparlamentare che porti, ad esempio, anche a una diversa composizione politica della maggioranza?