

**Appunto presentato per l'Audizione presso la I Commissione
della Camera dei deputati sul p.d.l. di riforma costituzionale**

di Augusto Barbera *

Un riconoscimento iniziale

Sarò molto critico nei confronti del testo legislativo approvato dal Senato (C:4862) ma voglio prima operare alcuni doverosi riconoscimenti. Trovo importante che il Senato abbia :

- 1) sottratto alla seconda Camera la "fiducia" al Governo. E' un merito che va riconosciuto ai senatori: l'Italia è l'unico sistema parlamentare al mondo che affida il rapporto fiduciario a entrambe le Camere e sono a tutti evidenti le conseguenze di una possibile divaricazione nella composizione politica delle due camere (peraltro verificatasi nel 1994 e in parte nel 1996);
- 2) previsto, sia pure relisticamente diluita nel tempo, la riduzione del numero dei parlamentari (forse eccessiva per la Camera politica: 500 sarebbe un numero equilibrato);
- 3) preso coscienza nel testo che la riforma "federalista" del 2001 ,privando il Parlamento di poteri per la tutela di "interessi nazionali", poteva portare o al grave indebolimento delle istituzioni centrali di governo o allo spostamento in capo alla Corte costituzionale, in funzione di supplenza, di poteri che spettano al Parlamento (il che sta già avvenendo con le più recenti sentenze).

L'obbiettivo è stato individuato ma la strada percorsa per raggiungere questo obbiettivo è tortuosa e deviante.

Non convince infatti : a) che la individuazione degli interessi nazionali che possano portare alla invalidità di una legge regionale siano affidati non alla Camera politica, che rappresenta la Nazione, ma al Senato federale; b) che la decisione definitiva spetti al Capo dello Stato, impropriamente coinvolto in una decisione eminentemente politica; c) che non sia regolamentata espressamente (con le necessarie cautele e garanzie onde evitare gli abusi realizzatesi sotto il regime del vecchio Titolo V) la possibilità per la Camera dei deputati, in concorso con il Senato, di individuare preventivamente i limiti derivanti dalla tutela degli interessi nazionali (come invece previsto dall'art. 72 della Costituzione tedesca, che di federalismo...se ne intende); d) che sia prevista una potestà legislativa "esclusiva" in materie importanti come la scuola, la sanità, la polizia locale e le materie così dette residuali (l'esclusività di per sé non consente la possibilità di interventi preventivi a difesa dell'interesse nazionale).

- 4) evitata una duplice tentazione : una fuga all'indietro verso un sistema proporzionale e una fuga in avanti verso sistemi di tipo presidenziale o semipresidenziale.

La norma dell'art. 92 che prevede che "la legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza ,collegata al candidato alla carica di primo Ministro" esclude infatti sia un sistema proporzionale puro (se mai è compatibile con un sistema proporzionale con premio di maggioranza) sia un sistema presidenziale o semipresidenziale , che entrambi si basano su una elezione diretta di un Presidente non solo non collegato ad una maggioranza ma addirittura in possibile conflitto con il Parlamento.

E' la linea del "premierato" , che viene da lontano, dal movimento referendario, in alternativa sia al paralizzante assemblearismo sia al presidenzialismo antiparlamentare, e che rappresentò una delle alternative discusse nella Commissione D'Alena. Era uno dei due modelli prospettati nella Relazione Salvi là dove si prevedeva il rafforzamento della figura del primo Ministro, leader responsabile di una coalizione e non quella di un Capo carismatico eletto solo per le sue qualità personali (non c'entra nulla, proprio nulla, Israele – come vedo in affermazioni di ispirazione sartoriana ripetute in queste audizioni – tenuto conto che in quel paese si prevedeva l'elezione con scheda separata del premier, costretto a convivere con un Parlamento eletto con sistema rigorosamente proporzionale).

E' la linea che ha portato alla forma di governo dei Comuni, delle Province e delle Regioni ma con una importante correzione: viene evitata nel testo l'introduzione di una clausola ,quella del simul stabunt , simul cadent , che ha dato

buoni frutti in quegli enti – e che quindi va ivi difesa - ma che potrebbe provocare non consigliabili rigidità nel governo nazionale. E' il c.d. Modello Westminster che realizza una legittimazione diretta del governo da parte del corpo elettorale ma fa salva la possibilità di cambiare il premier, sulla base degli stessi risultati elettorali.

Mi pare l'unica linea, in breve, che – con le opportune correzioni - può inserirsi nella "transizione italiana completando e razionalizzando un' esperienza in atto (designazione del Premier davanti agli elettori, collegamento dello stesso con i deputati al Parlamento, ecc.) , alimentando il bipolarismo ed evitando ulteriori sbandamenti indietro o in avanti.

All'interno di questa scelta vengono operate delle forzature che non appaiono indispensabili ma che talvolta deturpano il modello. Cito le tre più rilevanti :

a) la norma secondo cui "Il primo ministro determina la politica nazionale"(art. 29), escludendo così Parlamento e Consiglio dei Ministri. Nulla di sconvolgente : è la stessa norma prevista dall'art. 65 della Costituzione tedesca per il Cancelliere, ma è proprio necessaria ?

b) la norma che prevede gli effetti della mancata approvazione della questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio su una proposta del governo (art. 28), vale a dire le dimissioni del Premier (e possibili elezioni anticipate). Di quali proposte del governo si tratta ? Bisognerebbe circoscriverle con cautela ma in ogni caso non si vede perché irrigidire in questo modo le relazioni fra Governo e Parlamento utilizzando il vecchio strumento della posizione della questione di fiducia. Meglio prevedere più flessibili istituti , regolati invece dalla Costituzione francese o dalle Convenzioni del Regno Unito, in materia di formazione dell'ordine del giorno o in ordine ad alcuni tipi di voto bloccato. Trovo tuttora utile la norma prevista dall'art. 102 del testo elaborato dalla Commissione D'Alema, vale a dire "Su richiesta del Governo sono con priorità iscritti all'ordine del giornoi disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Può altresì chiedere che , decorso il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo".

c) la nuova formulazione dell'art. 87 in base alla quale il Presidente della Repubblica esercita "le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione". Sono contrario da sempre ad ogni tentativo di rafforzare il capo dello Stato contro il governo in carica , stimolando in modo improprio poteri al di fuori del circuito corpo elettorale-Parlamento-governo. A parte le ostentate posizioni cossighiane , in diversi momenti tale tentazione ha attraversato (e in modo paradossale) la storia della cultura democratica con una lunga tradizione da Gronchi a Pertini a Scalfaro fino al tentativo di invocare l'intervento di Ciampi in funzione di riequilibrio rispetto all'attuale governo (la fortuna che in certi periodi hanno avuto le suggestioni semipresidenzialiste si riallacciano peraltro al costituzionalismo umbertino di fine ottocento). Ma non mi pare che la norma in questione , che irrigidirebbe i poteri presidenziali, che devono restare elastici, sia la più adatta per contrastare tali tendenze : solo rafforzando i circuiti democratici in base al principio di maggioranza è possibile evitare l'emergere di supplenze improprie. Si deve agire in positivo evitando a monte le ragioni della supplenza e non tentando di reprimerle con barriere di carta.

Al rafforzamento delle coalizioni attraverso il riconoscimento di poteri più incisivi al candidato Premier attorno a cui si è costruita la coalizione deve però corrispondere:

1) la previsione di rigorose incompatibilità ed ineleggibilità per chi si candida a Premier ;

2) la costruzione di una rete di necessarie garanzie per l'opposizione al fine di dare soggettività all'opposizione stessa e al suo leader , un effettivo «Statuto dell'opposizione» : la possibilità per la minoranza di avere tempi e spazi parlamentari garantiti; il ricorso diretto per determinati motivi alla Corte costituzionale da parte della opposizione; il trasferimento alla Corte costituzionale, in via d'appello, del contenzioso elettorale; la possibilità per l'opposizione di attivare commissioni di inchiesta; la ridefinizione del quorum per la validità delle consultazioni referendarie e così via. Sul punto ritengo insufficiente il rinvio al regolamento contenuto nell'ultimo comma dell'art. 8 del testo di modifica dell'art. 64 del testo costituzionale;

I due punti di maggiore sofferenza del progetto: un bicameralismo ancora più anomalo e la paralisi delle funzioni di governo

Vari i punti in cui si rendono necessarie profonde modifiche ma su di esse - peraltro bene messe in rilievo nelle audizioni dei colleghi Stefano Ceccanti e Carlo Fusaro - non mi soffermo (pronto a farlo se mi verrà richiesto). Intendo invece evidenziare due punti di (grave)sofferenza del progetto, tali ,se non corretti ,da provocare nefasti effetti sul sistema costituzionale italiano.

Trovo sorprendente che entrambi siano trascurati nel dibattito politico,teso ad enfatizzare il tema delle funzioni del Premier.

A) Al pesante e anomalo bicameralismo italiano la riforma sostituirà un'inedita anomalia : un pesante ed inevitabile conflitto di competenza fra le due Camere ,che si verrebbe ad aggiungere ai conflitti fra Stato e Regioni.

La distinzione fra leggi la cui competenza alla approvazione definitiva è della Camera e leggi la cui competenza all'approvazione definitiva è del Senato non trova riscontro (o trova riscontri assai limitati) in altri Paesi , neanche in quelli a federalismo spinto.

Semplificando al massimo questo è lo schema seguito in altri Paesi: entrambe le Camere hanno competenza su tutte le leggi, salva la parola definitiva alla Camera che assicura la rappresentanza politica nazionale. Alla Camera di estrazione regionale vengono riconosciuti poteri di proposta (se investita per prima nel procedimento) o di invito al riesame e di emendamento se investita in seconda battuta. Se mai viene talvolta riconosciuto alla Camera regionale la possibilità di ritardare per qualche mese l'approvazione definitiva del progetto ovvero ,in qualche limitato caso, di alzare il quorum necessario per l'approvazione definitiva.

La eccellente ricerca operata dal servizio studi della Camera dei deputati , prendendo a campione le leggi approvate nel corso del 2003 , dimostra chiaramente che lo schema di ripartizione della competenze fra Camera e Senato non avrebbe consentito di individuare di chi è la competenza in un gran numero di provvedimenti legislativi . Delle 93 leggi approvate (al netto delle leggi di ratifica e le 3 leggi di manovra) solo 54 sono di attribuzione certa (42 di esse da assegnare al procedimento monocamerale a prevalenza Camera , 9 a favore del procedimento monocamerale a prevalenza del Senato e 3 al procedimento bicamerale perfetto); le altre 39 leggi restano di incerta attribuzione ,fra cui leggi rilevanti quali la legge Biagi sul mercato del lavoro,la legge La Loggia sull'attuazione del Titolo V, la legge sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi,la delega fiscale, la legge sul sistema scolastico.

Difficilmente i due Presidenti delle camere e il comitato paritetico previsto nel testo riuscirebbero a dirimere i possibili conflitti che inevitabilmente finirebbero sui tavoli della Corte costituzionale (anche su iniziativa dei cittadini colpiti da leggi ritenute approvate in modo non corretto).

Ai conflitti fra stato e regioni si aggiungerebbero quelli,ancora più devastanti, fra Camera e Senato.

B) Traggo dagli atti parlamentari del Senato che l'opposizione presenta questo testo come un tentativo di rafforzare in modo gravemente patologico la funzione di governo; la maggioranza che ha approvato il progetto ribatte che è un modo per rafforzare in modo fisiologico la funzione di governo.

A mio avviso hanno decisamente torto entrambi perché appare evidente che il governo sarà invece decisamente indebolito da una Camera non in sintonia con il governo.

E ciò per due motivi: 1) perché eletta in un periodo non coincidente con la elezione della Camera politica (e con un sistema elettorale inevitabilmente diverso);2) perché non legata da un rapporto fiduciario con il governo e per di più non soggetta a possibile scioglimento anticipato .

In tale Camera potrebbe addirittura prevalere lo schieramento rimasto soccombente alla Camera e comunque non si formerebbe una vera e propria maggioranza riconducibile a un legame fiduciario con il Governo .

Nonostante questo il Senato federale sarebbe chiamato ad occuparsi in via definitiva di politica industriale,di energia, di politiche sociali,di commercio estero e via discorrendo,vale a dire di tutte le materie per le quali è prevista una competenza concorrente fra Stato e Regione.E' di tutta evidenza quanto simili materie siano rilevanti per l'indirizzo politico di governo,ma esse saranno definitivamente disciplinate da un organo in cui il governo non ha una maggioranza preconstituita :l'unica arma ad esso affidata è la richiesta che la Camera sia associata in un procedimento di tipo

rigidamente bicamerale, in cui permarrrebbe comunque il potere di veto del Senato.

Si aggiunga che il Senato dovrà occuparsi in via definitiva di “armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e inoltre – sia pure stavolta in via paritaria con la Camera – sarebbe chiamato a dire una parola decisiva sulla “perequazione delle risorse finanziarie” e sull’attuazione dell’art. 119 Cost.e persino (sic!) sulla approvazione del bilancio dello Stato (almeno fino a quando non si sarà realizzato appieno il “federalismo fiscale”). Basti pensare alle tormentate vicende delle leggi finanziarie per rendere evidente l’impossibilità di distinguere fra loro tali materie e l’importanza che esse assumono per la politica dei governi (ad esempio: le norme sul divieto di indebitamento degli enti locali per spese correnti ,previste dalle ultime leggi finanziarie,sarebbero norme di competenza del Senato in quanto di armonizzazione dei bilanci ovvero di competenza bicamerale , perché di attuazione dell’art. 119 Cost.?)

La Camera dei deputati – dove si esprime la dialettica fra maggioranza ed opposizione – potrebbe limitarsi ,in materie così rilevanti, a proporre emendamenti ma deciderebbe definitivamente da solo il Senato. In nessun Paese a regime federale- lo sottolineo con forza - si verifica una simile aberrazione. Per limitarmi a un esempio :nella Germania federale il Bundesrat ha solo il potere di emendare progetti, ferma restando – dopo un tentativo di conciliazione attraverso una apposita commissione mista - l’ultima parola alla Camera politica, vale a dire al Bundestag (tranne limitati poteri del Bundesrat per la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia). Senza dire – come ricordato nella audizione di Carlo Fusaro – che una apposita commissione di studio tedesca ha proposto di ridurre gli attuali poteri del Bundesrat proprio per l’azione di intralcio da esso svolto alla realizzazione del programma di governo, senza la contestuale assunzione di una responsabilità di fronte alla pubblica opinione.

Lo dico in sintesi :siamo di fronte a un progetto pericoloso per le istituzioni della Repubblica non perché punti a una “dittatura del governo” ma perché , al contrario, paralizza gravemente la funzione di governo.

Lo dico in modo ancora più netto: in questo progetto non viene delineato un premierato “assoluto” –come sostenuto in modo polemico in qualche audizione – ma un premierato azzoppato e reso impotente.

Tale paralisi sarebbe determinata , peraltro, non da un’assemblea federale radicata nel territorio (e ciò – ripeto- sarebbe comunque un fatto anomalo nel panorama delle repubbliche effettivamente e da sempre federali) ma da una assemblea (peraltro contestata dai Presidenti delle Regioni) formata da ex parlamentari o ex amministratori locali eletti nella Regione , non un’assemblea “federale” ma piuttosto una assemblea di notabili (ultraquarantenni) che ,come il senato dell’ottocento , “non farà crisi” ma che sarà in grado di paralizzare la funzione di governo.

Trovo buona invece l’idea di fare eleggere il Senato contestualmente alla elezione dei Consigli regionali (non essendo realisticamente proponibile il modello Bundesrat) ma va evitata coerentemente la tentazione di subordinare la elezione di questa assemblea alla logica di funzionamento dell’assemblea politica.

Il ricorso anticipato alle urne

Il punto che ha suscitato maggiori opposizioni è il potere del Premier di proporre al Capo dello Stato il ricorso anticipato alle urne. Ma è proprio il potere decisivo – io credo - per rafforzare le coalizioni e il governo.

Il bipolarismo italiano è destinato a reggersi non su un sistema bipartitico ma su coalizioni di partiti. A ciò si aggiunga che dietro l’attuale testo non esclude il passaggio a un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza , per cui la quota proporzionale potrebbe passare dal 25 % a circa l’80% . In ogni caso non è da escludere che si possa pervenire –come accade in altri Paesi e come accaduto nel nostro Paese –che si sia costretti in via eccezionale alla formazione di governi di minoranza.

Si impongono quindi strumenti per tenere salde le coalizioni , sollecitate da una crescente competizione infracoalzionale.A questo obbiettivo concorre la formazione di alleanze preelettorali e la preventiva indicazione di un candidato a premier ma ad esso deve concorrere la possibilità di ricorso anticipato al corpo elettorale.

È un arma da non usare ma che è bene sia tenuta nel cassetto come deterrente al fine di mantenere coesa la coalizione di governo. Se Prodi nel 1998 avesse potuto minacciare credibilmente il ricorso al voto Rifondazione

comunista non sarebbe uscita dalla maggioranza e altrettanto sarebbe avvenuto per la Lega Nord nel 1994 .

Come sarebbe possibile mantenere la compattezza bipolare delle coalizioni senza dare al Premier quella possibilità di minacciare il ricorso anticipato agli elettori che possiedono i Premier di pressoché tutta Europa?

Tale potere per il Premier è previsto nel Regno Unito e già nel 1872 Walter Bagehot sosteneva che esso ha creato le condizioni per un solido governo di gabinetto. È possibile il diniego della Corona – secondo la letteratura inglese – solo nel caso in cui un Premier il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento.

È un potere previsto in capo al Premier spagnolo, che può richiederlo «sotto la sua esclusiva responsabilità» al Re, tenuto a concederlo (art. 115 della Costituzione spagnola). E' vero che in caso di presentazione di mozione di sfiducia tale potere viene meno, ma appare evidente che una mozione di sfiducia credibile deve essere preparata da complesse trattative politiche, che darebbero al Premier la possibilità di giocare d'anticipo su di esse. Per questa possibilità di anticipare la sfiducia con lo scioglimento è quest'ultimo a prevalere nella logica di funzionamento di quel sistema (è questo il modello che mutuava il progetto Salvi alla Bicamerale).

E' un potere parimenti previsto in capo al Cancelliere tedesco che in base all'art. 68 del Grundgesetz può porre la questione di fiducia e qualora questa gli venga respinta può chiedere il ricorso a nuove elezioni (salvo la elezione di un altro Cancelliere da parte del Bundestag a maggioranza assoluta).

È invece direttamente previsto in capo al Governo (e quindi al Premier) dalla costituzione svedese del 1974 – addirittura senza la intermediazione del Decreto reale – che in caso di sfiducia da parte del Parlamento può decidere se dimettersi o fare deliberare lo scioglimento dal Consiglio dei Ministri (anche qui lo scioglimento prevale sulla sfiducia).

Era del resto un potere progressivamente riconosciuto nell'Italia liberale ai Presidenti del Consiglio in base alla prassi statutaria: questa prevedeva che lo scioglimento con decreto reale fosse preceduto da una Relazione al Re da parte del Presidente del Consiglio, che veniva allegata al decreto stesso. Sappiamo anche che la medesima prassi voleva seguire Einaudi in occasione dello scioglimento del Senato nel 1953 – decreto del Capo dello Stato sulla base di una relazione del Presidente del Consiglio da allegare al decreto – ma che De Gasperi evitò a causa dei contrasti con i partiti laici, contrari allo scioglimento.

E' stato detto da alcuni colleghi, nel corso delle audizioni, che la previsione di un potere siffatto in capo al Premier sottrae al Capo dello Stato un importante potere di garanzia. In questo mezzo secolo in realtà questo potere è passato per altre mani. Dopo la citata parentesi "governativa" del 1953 nei successivi scioglimenti diventa determinante né la volontà del Capo dello Stato né quella del Presidente del Consiglio ma l'accordo fra i principali partiti, in particolare fra PCI e DC. Dal 1972 in poi si tornerà alle urne allorché così avessero deciso i principali partiti (nel 1987 bastò solo l'intesa Dc e PCI contro il volere del PSI). Fino allo scioglimento del 1992 quella regola consociativa ha comunque tenuto e ha coperto la responsabilità del Capo dello Stato. Venuto meno questo riferimento, sia lo scioglimento del 1994, sia il mancato scioglimento successivo alla crisi del governo Berlusconi hanno progressivamente esposto il Capo dello Stato facendogli assumere responsabilità politiche assai delicate. Non si tratta, in breve, di funzioni di garanzia ma di funzioni di immediato impatto politico che possono alterare il profilo di garanzia del Capo dello Stato.

È a questo ruolo determinante delle principali forze politiche, proprio di una democrazia bloccata, che intendeva riferirsi il Presidente Cossiga allorché in numerose «esternazioni» nel corso del 1991 teneva a rivendicare in chiave presidenzialista la riconduzione esclusiva al Capo dello Stato del potere di scioglimento. Cossiga sentiva venire meno gli equilibri del vecchio sistema politico e tentava quindi di espandere i poteri del Capo dello Stato nel vuoto lasciato aperto dal vecchio sistema dei partiti, fino a misconoscere il valore della controfirma del Presidente del Consiglio richiesta dalla Costituzione ma ridotta a mero «atto dovuto».

E in effetti la controfirma del Presidente del Consiglio, come molti atti di controfirma, è suscettibile di una duplice lettura: quella di un organo, meramente «competente», che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato o la sottoscrizione di un organo effettivamente «proponente» (secondo la formula dell'art. 89 della nostra Carta costituzionale). Del resto i lavori preparatori – rinvio alla seduta del 13 gennaio 1947 della II sottocommissione dell'Assemblea costituente – propendono decisamente per la tesi della proposta non formale del Presidente del Consiglio.

Un consolidamento del sistema maggioritario e la formazione di coalizioni omogenee avrebbe potuto portare, anche a

costituzione invariata, alla formazione di una «convenzione costituzionale» - di cui avrebbe potuto rendersi promotore lo stesso Capo dello Stato - volta a una diversa lettura dell'art. 88. Del resto, se è cambiata la convenzione sulle consultazioni delle forze politiche al Quirinale (dopo il 1996 sono riconosciute le coalizioni) non si vede perché sia rimasta invariata quella delle cause di scioglimento, su cui l'art. 88 della vigente Costituzione non dice nulla. Ma poiché questa lettura non è stata voluta trovo utile ricorrere ad una norma costituzionale volta ad evidenziare la proposta del Premier.

La «sfiducia costruttiva» viene tirata fuori di tanto in tanto come rimedio risolutivo. Ma delle due l'una: o essa non serve a nulla perché nei governi di coalizione le crisi sono normalmente extraparlamentari, dovute al ritiro dal governo di uno dei partiti della coalizione, ovvero se essa ha successo significa dare per acquisito che si possano ribaltare i risultati elettorali.

Per mettere insieme i vantaggi che sarebbero propri della sfiducia costruttiva ed evitare possibili ribaltamenti di maggioranza è stata introdotto la norma che (art. 23 del testo) prevede che il Presidente della Repubblica non emani il decreto di scioglimento richiesto dal primo ministro nel caso in cui, entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera nella quale si dichiara di volere continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo Ministro.

E' una norma che non sta in piedi sul piano tecnico: basta la presentazione della mozione o essa va votata? E se deve essere votata con quale criterio distinguere fra i voti provenienti dai deputati della maggioranza e quelli dell'opposizione? E perché in ogni caso, contravvenendo ai principi classici del costituzionalismo parlamentare, riconoscere ai deputati della maggioranza prerogative che non spettano a tutti i deputati in quanto tali?

E se la maggioranza uscita dalle urne ha un esiguo margine, la decisione di interrompere o meno la legislatura verrebbe affidata a marginali componenti della maggioranza stessa?

E se non esiste una maggioranza assoluta espressa dalle elezioni?

Ma – è stato obiettato anche nel corso delle audizioni – il potere di scioglimento potrebbe essere usato dal Premier contro la propria maggioranza. Certamente potrebbe essere usato contro parti indisciplinate della propria maggioranza ma non si vede perché un Premier debba chiedere lo scioglimento in conflitto con la propria coalizione, con il rischio di non potere essere ricandidato alle elezioni da Lui provocate. Non si dimentichi che il Premier non verrebbe eletto con una scheda separata ma collegato a una coalizione tramite i candidati nei singoli collegi (e senza la possibilità di uno splitting). La signora Thatcher, che non aveva più la fiducia del suo partito, non ha mai pensato di andare dalla Regina a chiedere lo scioglimento, non perché non potesse farlo ma perché, appunto, non sarebbe stata ricandidata dal suo partito. Un Premier che sente di non avere la fiducia di pezzi consistenti della sua maggioranza non corre il rischio di chiedere nuove elezioni (ma poi nuove elezioni rappresentano un male assoluto da evitare ad ogni costo?) .

Trovarei molto più semplice e lineare limitarsi al primo comma dell'art. 88 della Costituzione così come verrebbe modificato dall'art. 23 del testo in esame che lascia al Premier la possibilità di chiedere o meno il ricorso anticipato alle urne. Il progetto eviterebbe pericolosi voli pindarici e sarebbe così in linea con la evoluzione delle maggiori democrazie parlamentari.

Se comunque si ritiene che debba lasciarsi uno spiraglio per una maggioranza sostanzialmente invariata di liberarsi di un Premier disposto ad andare da solo allo scioglimento, si adottino almeno formule che consentano al Presidente della Repubblica di negare lo scioglimento non con una totale discrezionalità come oggi, ma valutando se le nuove maggioranze che si prospettino siano coerenti “con i risultati elettorali per la Camera dei deputati”. Tali risultati devono restare per tutta la legislatura come vincolanti, ma senza irrigidirli con norme procedurali che finirebbero per accrescere quelle rendite di coalizione che il ricorso anticipato alle urne dovrebbe invece cercare di combattere.

* p. o. di Diritto costituzionale, Università di Bologna – augusto.barbera@unibo.it