

23 luglio 2012

Lo scioglimento anticipato secondo i riformatori

di Lorenza Carlassare

1.- *Il potere di scioglimento nei Progetti: incerta la titolarità, sicuri gli obiettivi.* Lo scioglimento anticipato delle Camere come potere sostanzialmente affidato alla decisione del Primo Ministro? O come un potere esclusivo del Presidente della Repubblica?

Allo stato attuale del dibattito sulle riforme, pur così intenso e convulso, il dilemma non è stato risolto, le idee restano confuse. Addirittura le due ipotesi convivono nel testo attualmente al Senato: la prima – sul premierato - approvata in Commissione affari costituzionali([\[1\]](#)) ma subito messa in crisi dalla seconda - sul semipresidenzialismo - aggiunta in Aula come emendamento proposto dai sen. Gasparri e Quagliariello seguendo un pensiero di Berlusconi. Il tutto, ormai, ulteriormente in crisi dopo l'approvazione in Aula, il 27 giugno, della proposta leghista sul Senato federale bocciata in Commissione il giorno precedente.

Ma non è tutto qui. Lo scenario muta di continuo, addirittura da un giorno all'altro, dimostrando quanto salde e profonde siano le convinzioni dei nostri riformatori. Lo stesso 27 giugno, infatti, i senatori Ceccanti e Chiti hanno depositato un disegno di legge costituzionale per consentire l'indizione di un referendum costituzionale di indirizzo sulla forma di governo([\[2\]](#)); poi un'altra proposta diversa è sopraggiunta: procedere all'elezione di un'Assemblea Costituente([\[3\]](#)).

Il discorso sulle riforme costituzionali si va sempre più complicando, o forse sempre più si avvita in un incessante succedersi di novità spesso contraddittorie. E' dunque difficile parlarne nel continuo movimento; non sappiamo nemmeno più di quale riforma e di cosa stiamo parlando, e forse, ormai, parliamo del nulla.

Tuttavia, poiché queste ombre moleste ritornano, e torneranno certamente a turbare l'orizzonte già difficile della nostra Repubblica, è il caso di parlarne comunque, per sottolineare ancora una volta i loro pericolosi intenti([\[4\]](#)).

Qual è ora lo stato delle cose?

Alla riforma costituzionale approvata in Commissione affari costituzionali a fine maggio presentata in

Senato nel testo del Relatore Vizzini, si è accompagnata subito, sotto forma di emendamento al testo approvato in Commissione, un'altra e diversa riforma di grande portata (cambia radicalmente la forma di governo), in pieno contrasto con la prima persino in parti essenziali: in particolare sulla la titolarità e il modo di esercizio dello scioglimento anticipato.

I due testi infatti non si armonizzano fra loro; diverso è il ruolo del Capo dello Stato che si scolora nel progetto modellato sul premierato forte, si esalta invece nell'emendamento costruito su un modello dichiaratamente semipresidenziale. Quanto allo scioglimento, nel primo è in sostanza del Presidente del Consiglio, nel secondo del solo Presidente della Repubblica.

Com'è possibile mettere insieme due modelli opposti? Sono i miracoli dei riformatori italiani, confusi nelle forme ma decisi negli intenti. Non da oggi si muovono, e sempre nella medesima direzione: la distruzione del costituzionalismo col suo sistema di freni e contrappesi.

2.- L'obiettivo costante dei 'riformatori'. Non si può parlare dell'oggi trascurando l'ieri perché una linea continua unisce i tempi diversi della nostra storia e costringe a risalire almeno ai primi anni ottanta quando il dibattito sul Presidente della Repubblica, in particolare sulla sua elezione, riprese quota[5]. Non era in verità un discorso nuovo: il mutamento del ruolo dell'organo a Capo dello Stato - e dunque il mutamento della forma di governo- era stato sin dall'inizio invocato dalla destra; la novità, in quegli anni, era nel fatto che il medesimo discorso venisse ripreso vigorosamente da sinistra, e precisamente dai socialisti.

Per quale ragione e con quali intenti?

Obiettivi diversi confondevano la scena: alcuni apparenti, ma ossessivamente ripetuti, altri reali ma non interamente dichiarati; e sono questi ultimi a prolungarsi nel nostro presente.

La semplificazione del sistema politico era uno degli obiettivi desiderati che si attendevano dall'elezione presidenziale diretta; costringendo i partiti ad aggregarsi per sostenere un medesimo candidato avrebbe potuto portare al bipolarismo o, almeno, favorirne l'inizio. Ma c'era un altro effetto che interessava -ieri come oggi- un effetto sicuro: la politicizzazione della figura presidenziale (di cui si dichiarava invece di voler garantire l'indipendenza dai partiti[6]) e l'inevitabile trasformazione del Capo dello Stato in un *leader* politico: La fine, insomma, della Presidenza della Repubblica come istituzione di garanzia[7], l'eliminazione di un 'intralcio' alla libera azione di governo. Indebolire il sistema delle garanzie era e rimane un obiettivo costante per realizzare l'intento di base, governare senza i limiti e i freni del costituzionalismo, fuori cioè dallo 'stato di diritto'.

Ma la forma di stato non rientra fra i principi supremi che la Corte costituzionale ritiene imm modificabili?

3.- Il rapido abbandono del 'presidenzialismo' che non prevede scioglimenti anticipati.. Negli anni ottanta, dunque, inizia un discorso che ha traversato il nostro sistema nel tempo, in una catena di tentativi ripetuti, passando per la "bicamerale" e la riforma del centro destra bocciata dal popolo nel 2006[8], per giungere infine alle proposte attuali. Un filo continuo, un unico pensiero ha camminato negli anni e ha messo radici. Alcuni risultati politici che si attendevano dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica (ed erano fra gli obiettivi reali di quella proposta) si sono prodotti egualmente benché la posizione costituzionale del Capo dello Stato sia rimasta invariata in diritto e in fatto. Quelle idee, continuamente ripetute, hanno dato frutti: in particolare si è diffusa e consolidata la

‘personalizzazione’ del potere, pur riversandosi *su altre istituzioni monocratiche*; e si è egualmente realizzata (mediante la riforma delle leggi elettorali) la semplificazione artificiosa del sistema politico, o meglio, la sua *artificiosa bipolarità* con le conseguenze sulla democraticità del sistema che molti intensamente volevano: alcuni interessi sono rimasti senza voce, altri anche senza forza contrattuale.

Nell’intento di rafforzare un organo monocratico di vertice, le proposte - ieri come oggi- hanno oscillato fra elezione diretta del Capo dello Stato e elezione diretta del Premier, fra cancellierato e semipresidenzialismo. Il presidenzialismo invece, all’inizio continuamente evocato, venne abbandonato appena si comprese la portata dei limiti imposti all’esercizio dei poteri presidenziali. Fondato sul principio della separazione dei poteri e su un delicato equilibrio di freni e contrappesi, il sistema degli Stati Uniti, fra l’altro, non attribuisce a chi governa poteri diretti sull’Assemblea: lo *scioglimento* anticipato, del tutto estraneo e addirittura incompatibile con quel modello, *non può* esservi previsto. Ma era proprio su un certo uso dello scioglimento che i riformatori contavano (e contano tuttora). Così il modello presidenziale esce di scena.

Si riflette poco sulle profonde ragioni di quell’estraneità, del radicale contrasto di uno strumento definitivo come lo scioglimento con il delicato equilibrio di freni e contrappesi su cui il sistema presidenziale si fonda che, dalla sua presenza, risulterebbe irrimediabilmente spezzato. Il gioco politico si svolge infatti fra due centri, manca un terzo organo esterno qual è il Capo dello Stato nel parlamentarismo. Se al Presidente, capo del governo federale, fosse consentito intervenire sulla rappresentanza sciogliendo uno dei due rami del Congresso (ovviamente la Camera, toccando il Senato si intaccherebbe l’assetto stesso del federalismo americano), il piatto della bilancia verrebbe spostato a suo favore tanto brutalmente da esigere un intervento equivalente nelle mani dell’Assemblea. Quale potrebbe essere l’intervento di eguale forza e natura in grado di bilanciare l’equilibrio alterato dal potere presidenziale, è facile immaginarlo: il reciproco dello scioglimento è, e storicamente è stato, il potere di rimozione. Un potere che porterebbe inevitabilmente al sistema parlamentare, esplicitamente ripudiato dai Padri Costituenti americani.

Non varrebbe obiettare che un potere simile il Congresso già lo possiede: l’*impeachment* infatti, per ferma e dichiarata intenzione di quelli stessi Costituenti, venne strutturato in modo da escluderne rigorosamente l’uso politico proprio per non aprire la strada al governo parlamentare com’era avvenuto nel sistema inglese^[9].

Già questa elementare riflessione fa risaltare la stortura nel disegno dei nostri riformatori, evidente sia nei progetti che riguardano l’assetto futuro, sia in quelli da tempo realizzati come la riforma del titolo V della Costituzione. Nella forma di governo regionale stabilita con L. cost.n.1/ 1999 lo scioglimento, per come è concepito e per la funzione che è destinato ad assolvere, determina uno squilibrio fortissimo non compensato da alcun potere corrispondente in capo all’Assemblea: la bilancia pende tutta da una parte, a favore del capo dell’esecutivo. Ma i nostri riformatori, poco amanti degli equilibri istituzionali, hanno sempre puntato sullo scioglimento per la sua forza dirompente: la riforma costituzionale del 1999, l’unica realizzata, ne è l’evidente prova. Con essa è arrivato a buon fine, seppure non ancora a livello statale, il tentativo ripetuto di rafforzare la posizione del capo dell’esecutivo rendendo impossibile un cambio di maggioranza o di governo. Fu un primo successo di quell’idea ostinata che cercherà di affermarsi anche nelle istituzioni centrali della Repubblica. Forse è inesatto parlare di ‘primo successo’ dal momento che, sia pure con effetti di minore portata politica e con legge ordinaria, la medesima idea era già applicata a Comuni e Province fin dal 1993; il che ben dimostra da quanto tempo e in quanti modi essa si allunghi sul nostro sistema come un’ombra inquietante. Iniziata negli ordinamenti locali per suscitare reazioni minori (dato il minor rilievo politico), quell’idea ha il passo lungo e intende proseguire fino a raggiungere i vertici istituzionali: intanto si è impadronita delle Regioni.

4.- *Lo scioglimento automatico nella riforma del titolo V*. Con la riforma del titolo V è arrivato a buon fine, seppure non ancora a livello statale, il tentativo ripetuto di rafforzare la posizione del capo dell'esecutivo rendendo impossibile il cambio di maggioranza o di governo, già sperimentato in Comuni e Province.

Riguardo all'anomala forma di governo imposta alle Regioni e alla loro cosiddetta 'autonomia statutaria'([10]), la riforma costituzionale del 1999/2000 rappresenta perciò un punto d'arrivo e un punto di partenza insieme. Una sconfitta certa per democrazia e costituzionalismo, gestita dal centro sinistra realizzando remote aspirazioni della destra evidentemente condivise.

La concentrazione del potere in capo al Presidente della Regione, *dominus* della Giunta e dell'Assemblea -non a caso 'governatore' nel linguaggio semplificato di giornalisti, politici innovatori e di chi ricopre la carica- realizza finalmente un'aspirazione antica; una bella vittoria contro il 'costituzionalismo' e suoi detestati limiti e freni.

Non si tratta dunque di un semplice mutamento della forma di governo, quanto piuttosto di un mutamento della stessa forma di stato([11]): la L. cost. n.1/1999 impone infatti agli Statuti regionali un 'tipo' di rapporto fra organi politici che, assumendo frammenti di modelli diversi, mette insieme un potere *non limitato*, interamente giocato sull'autorità di un'unica persona nella quale tutto si concentra. Uscendo così dagli schemi del costituzionalismo democratico.

E' un modello strutturato sulla personalizzazione del potere, di un potere 'irresponsabile'; il Presidente della Regione, tutelato fortemente nel suo mandato, non risponde a nessuno. L'incrocio *sfiducia/scioglimento* più che un meccanismo anti-ribaltone([12]) è un meccanismo pensato all'unico scopo di mantenere in carica il Presidente e di consentirgli di condizionare il Consiglio, dominandolo. L'equilibrio fra i 'poteri' regionali è spezzato, le armi non sono pari.

Il Consiglio regionale – art.126 Cost.- può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, ma "l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale e diretto" comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio" e, dunque, nuove elezioni. Così come la sua cessazione dalla carica per ogni altro motivo, *dimissioni volontarie* comprese; anche solo minacciandole, egli ha comunque una bell'arma di pressione.

In ogni caso la sfiducia è un potere sulla carta: quale Assemblea avrà un numero di componenti coraggiosi e incuranti delle conseguenze politiche da consentire il raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta per sfiduciare Presidente e Giunta? Tanto più sapendo di rischiare carriera politica e futuro immediato?

Tutti a casa: *simul stabunt, simul cadent*. E' una bella regola che assicura a una persona una lunga e intoccabile posizione di potere; il caso del 'governatore' lombardo Formigoni, che sopravvive ad ogni rovinoso evento da oltre diciassette anni, rappresenta, da solo, un'eloquente condanna dell'antidemocratico sistema.

Non serve ripetere osservazioni e critiche, numerose e note: interessa soprattutto mettere in luce il ruolo centrale dello scioglimento e i suoi decisivi effetti sugli organi e sulla legislazione. Da un Consiglio asservito, sovrastato dalla minaccia di cessare se il Presidente lo vuole, non possono che uscire leggi conformi alla sua volontà.

Lo scioglimento è dunque il punto di forza di tutti i progetti, sia che riguardino l'ordinamento locale, l'ordinamento regionale o l'ordinamento dello Stato. Progetti incongrui che assemblano istituti fra loro incompatibili.

L'anomalia del sistema escogitato per garantire l' intoccabile potere del 'governatore' regionale è ben visibile (e in qualche modo già segnalata) dal testo stesso dell' art. 126 là dove sottolinea che è un Presidente "eletto direttamente dal popolo". Un'investitura, la sua, sulla quale il Consiglio non ha alcun ruolo e sulla quale, di conseguenza, non ha alcun titolo per intervenire. Nessun rapporto fiduciario lega Presidente e Consiglio; dunque nessuna responsabilità politica del primo verso il secondo può essere invocata. La 'sfiducia' così è del tutto fuori contesto, addirittura improponibile : l'anomalia è averla ipotizzata anche solo sulla carta. Il legame del Presidente è con il popolo che necessariamente deve tornare alle urne per sostituirlo: dal popolo , non da altri, il Presidente ricava infatti la sua legittimazione. Qui il cerchio si chiude e il Presidente non risponde a nessuno: il popolo non ha strumenti per farne valere la responsabilità.

5.- *Scioglimento o governo nuovo? Le pressioni sulla prassi.* Non essendo riuscita l'operazione di cambiare i rapporti fra gli organi al vertice dello Stato secondo con le aspirazioni autoritarie, i politici fautori dell'operazione hanno egualmente preteso, protervamente, che la prassi politica si conformasse comunque a quel disegno svolgendosi secondo le forme e i meccanismi delle progettate riforme seppure non tradotti in modifiche costituzionali, orientando i loro discorsi e comportamento a quella pretesa.

In Senato, il 16 maggio 1994, Berlusconi si espresse subito chiaramente. Dopo aver definito il Polo delle libertà e del buon governo "un'alleanza elettorale che oggi si trasforma in coalizione di Governo su esplicito mandato dei cittadini", coerentemente aggiunse: "Credo che questa maggioranza e questa legislatura debbano coincidere e che per costituire una nuova maggioranza siano politicamente necessarie *nuove elezioni*"([13]). Nella stessa linea si muovono gli attacchi al Presidente Scalfaro in occasione della crisi del I° governo Berlusconi per la sua resistenza a sciogliere anticipatamente le Camere da poco elette. Il Presidente Scalfaro nonostante tutto rimase fermo nel proposito di procedere alla nomina di un nuovo governo , e, benché Dini (scelto fra l'altro in quanto componente del precedente governo) sottolineasse la natura tecnica e provvisoria del suo governo [14], il mancato ricorso alle urne venne e viene tuttora definito dai berlusconiani un "ribaltone ", un tradimento degli elettori e della volontà popolare . Con un rovesciamento totale di prospettiva rispetto alla Costituzione per la quale il comportamento del Capo dello Stato era addirittura doveroso. Nelle costruzioni 'riformatrici', infatti, lo scioglimento anticipato che ne è il punto di forza, viene sempre proposto in modo distorto e a senso unico , privato delle sue complesse potenzialità([15]) e ridotto a strumento da utilizzare allo scopo di evitare la formazione di un governo nuovo anche quando, dopo la crisi, sarebbe possibile trovare una maggioranza che lo sorregga. In quest'ottica lo scioglimento vale essenzialmente in funzione *antiribaltone*, concepito come una via obbligata per impedire il normale e fisiologico funzionamento del sistema parlamentare. I tradizionali presupposti per il suo legittimo esercizio vengono totalmente rovesciati, persino la regola indiscussa che impone al Capo dello Stato di accertare che non esista *alcuna* possibilità di aggregare una *qualsiasi* maggioranza in grado di sostenere un governo nuovo prima di firmare il decreto di scioglimento([16]).

I meccanismi del costituzionalismo richiedono l' indipendenza reciproca delle istituzioni di vertice, un' effettiva indipendenza. Se un organo è concretamente in grado di prevalere sugli altri in modo assoluto([17]) e ,alla fine, di disporre della loro sorte, la concentrazione del potere è indiscutibile nonostante esista qualche 'regola' apparentemente limitante, neutralizzata però da altre previsioni . Se l'Assemblea è costretta a mettere in gioco sé stessa per sostituire l'esecutivo , lo strumento di cui dispone per attivarne la responsabilità politica risulta praticamente inoperante. La concentrazione del potere nel Primo ministro non trova contrappesi di alcun genere in grado di limitarlo: non nel Parlamento praticamente tacitato , non nel Presidente della Repubblica cui viene tolto espressamente ogni potere di partecipazione non puramente formale a un atto di decisiva importanza come lo scioglimento anticipato, lasciato ormai nell'esclusivo dominio del Primo Ministro([18]).

Le cose, nella sostanza, non sarebbero del resto troppo dissimili se il potere fosse nelle mani del Presidente della Repubblica secondo il progettato semipresidenzialismo.

6.- *La fungibilità delle due varianti della Riforma.* La presenza del Capo dello Stato, distinto dal Capo dell'esecutivo, articola diversamente i rapporti fra gli organi costituzionali senza però alterarne la sostanza.

I meccanismi diretti a blindare l'esecutivo isolandolo dall'Assemblea rappresentativa e dal corpo elettorale si scontrano inevitabilmente col principio democratico. Neppure l'elezione popolare – del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica – sarebbe in grado di fare di un *organo monocratico* un 'rappresentante'. Una cosa infatti è ricoprire una posizione 'rappresentativa' – come, ad esempio, il Capo dello Stato che “rappresenta l'unità nazionale” (art. 87, comma1) - altra cosa è essere un “rappresentante politico”: la semplice rappresentatività infatti può essere anche indipendente dall'elezione, come lo era la “rappresentanza istituzionale” del periodo fascista([19]).

La prima condizione della rappresentanza è “la pluralità nella sede (organo) che la esprime”. L'organo monocratico “distacca il potere conferitogli dalla complessità del soggetto da cui gli deriva” e lo configura “in modo da espungere dalle motivazioni del suo esercizio anche la percezione delle esigenze della pluralità, le ragioni delle differenze, i fattori di contrapposizione”. Così “il conflitto sociale è rimosso o politicamente soppresso. Da (e in) un uomo solo non è rappresentabile”([20]). Queste affermazioni di Gianni Ferrara, che ho sempre condiviso, non sono di certo isolate. Non può sfuggire la “torsione paradossale che assume la rappresentanza quando il corpo elettorale deve votare per una sola persona, che per ciò stesso, se eletto, rappresenta coloro che lo hanno votato e lascia senza rappresentanza tutti gli altri votanti” ([21]).

Guardando ai due disegni che ‘convivono’ nello stesso Progetto di riforma, apparentemente opposti, è facile vedere come in realtà si tratti di due versioni di un medesimo progetto politico, accomunate da un medesimo intento - neutralizzare la forza del Parlamento, sottometerlo al potere di chi governa - e perciò, oggi come ieri, in qualche modo fungibili. Una denominazione o l'altra - Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio o Primo ministro - fa poca differenza: conta soltanto che il potere sia di uno solo, in modo sicuro e incontrollato. Lo scioglimento, collocato nell'uno e nell'altro progetto in un'unica mano, a quel fine è uno strumento sicuro. Ma non è il fine della Costituzione, in base alla quale, fra gli altri, si può assegnare allo scioglimento un fine di segno opposto, ricordando in particolare Mortati.

Dove la democrazia, non l'autorità è il principio base, e al popolo non spetta la “ semplice *preposizione alla carica* dei titolari degli organi costituzionali elettivi” ma anche designare “in modo più o meno esplicito o diretto, gli indirizzi politici”, i “mezzi tipici” per accertarne il rispetto - ricorda Costantino Mortati([22]) - sono “ il principio della responsabilità politica del governo innanzi al Parlamento, e la *dissoluzione delle Camere elettive in caso di presunto disaccordo con la volontà popolare*”.

Altro che blindature che isolano l'apparato; ‘sfiducie’ e scioglimenti per garantire un potere intoccabile al capo del governo!([23])

[11] I cui pericoli e incongruenze, rilevate subito da molti nell'incontro di Bologna (maggio 2012) dei Comitati Dossetti per la Costituzione (U. ALLEGRETTI, G. AZZARITI, L. CARLASSARE, M.

DOGLIANI, L. FERRAJOLI, R. LA VALLE, A. MANZELLA, V. ONIDA), sono sintetizzati da V.ONIDA, *La Costituzione non è merce di scambio*, Corriere della Sera 18 maggio 2012.

[2]) Che ha ricevuto le pronte critiche di E. BALBONI, *L'avventurismo di un referendum sconosciuto*, in *Libertà e giustizia*, 28 giugno 2012 e A. PACE, *Un inammissibile referendum d'indirizzo*, la Repubblica, 3 luglio 2012, p. 31.

[3]) Sulla quale G. FERRARA, *La Costituente per abrogare la Costituzione?*, il Manifesto, 6 luglio 2012.; U. DE SIERVO, *La Costituente che non serve*, la Stampa, 7 luglio 2012.

[4]) E' impossibile, dato il loro numero, menzionare i commenti critici che si sono succeduti negli anni: sul Progetto della Bicamerale mi limiterò a ricordare i numerosi scritti raccolti in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di U.ALLEGRETTI, M.DOGLIANI, S. RODOTA', Quaderni del Ponte, Editori riuniti, Roma 1998. Sulla riforma del centro destra, approvata dai due rami del Parlamento e bocciata dal referendum popolare del 2006, *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, a cura di F. BASSANINI, Firenze, Passigli, 2004, e i commenti apparsi su questa *Rivista*, poi raccolti in *Archivio, Costituzionalismo.it*, Torino, Giappichelli, 2006, 139-230. Per un panorama completo dei progetti di revisione costituzionale nel tempo, da ultimo M. VILLONE, *Di riforme e riformatori*, in questa *Rivista*, luglio 2012 e, per la valutazione delle riforme- tentate o realizzate- nel quadro di un più generale processo di delegittimazione e neutralizzazione dei principi costituzionali, L.CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012,129ss, in particolare 163ss.

[5]) Rinvio alle considerazioni svolte in *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, 563 ss.

[6]) Ma l'esperienza francese ne è fin dall'inizio una sicura smentita. Il Presidente De Gaulle, sicuro dapprima di mantenere il suo potere indipendente dall'influenza della maggioranza parlamentare e dei partiti – tanto da dichiarare, nelle elezioni del 1958, di non volersi mischiare alla campagna elettorale, di non voler essere utilizzato da alcun gruppo o da alcun candidato- già in occasione del referendum per l'introduzione dell'elezione diretta che lo vide vincitore, si rese conto di aver bisogno della forza organizzata di un partito per avere una maggioranza che assicuri la stabilità ai suoi governi , per attuare la sua politica e difendere il suo potere. E dunque, nelle elezioni legislative del novembre 1962 scende direttamente nell'arena della propaganda politica, trasformando le elezioni in “un'appendice plebiscitaria del referendum” (S. BARTOLINI, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, 1981, 69), raggiungendo lo scopo: il formarsi di una maggioranza parlamentare coincidente con la maggioranza presidenziale (J.L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris 1987, 81). Così De Gaulle appare chiaramente come *leader* di un partito , il partito gollista che diviene lo strumento della sua politica : ma l'ascesa del partito si accompagna alla caduta dell'illusione di un “Presidente di tutti i francesi”: M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna 1979, 200ss.

[7]) Non va infatti dimenticato che anche chi, pur essendo favorevole al governo di legislatura e all'alternanza, aveva fortemente a cuore la questione delle ‘garanzie’, come Serio Galeotti, sia stato sempre fermamente contrario alla proposta di elezione diretta del Presidente della Repubblica (*Poteri e garanzie nel diritto costituzionale, L'insegnamento di Serio Galeotti*, a cura di B. Pezzini, Milano 2003, in particolare 53ss.)

[8]) M. VILLONE, *Di riforme e riformatori*, cit.§3 e ss.; E. CHELI, *Quali riforme e come farle?*, in ID., *Nata per unire*, Bologna, il Mulino, 2012,,139ss.

[9]) L.CARLASSARE, *Responsabilità penale dell'esecutivo e forma di governo. L'impeachment negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, 1970,441ss.

[10]) Sui margini di scelta rimasti alle Regioni, fra i molti, P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, ora in ID., *Stato Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2003, 7ss.

[11]) L.CARLASSARE, *La sent.2/2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 920ss.

[12]) A proposito dell'incrocio tra sfiducia e scioglimento automatico del Consiglio qualcuno ha detto che si tratta di un meccanismo anti-ribaltone. Ma non è solo questo, com'è stato ben sottolineato in particolare da R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 113ss.

[13]) M. VILLONE, cit. p.7, nel menzionare questo intervento sottolinea che discorsi abbastanza simili sono stati fatti da esponenti di altre forze politiche.

[14] Come rileva M. VILLONE, *Riforme*, cit., idee simili vanno dal comitato Speroni al documento dei "saggi" (Fisichella, Urbani, Bassanini, Salvi) del 1996, centrato sulla designazione nel voto popolare di un primo ministro con la sua maggioranza, dove la sfiducia del Parlamento al governo ne comportava lo scioglimento automatico.

[15]) Sui diversi motivi che possono condurre allo scioglimento, l'ampio sguardo di G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1949 è sempre attuale.

[16]) Come non solo afferma la dottrina, ma la prassi conferma (L. CARLASSARE, *Art.88*, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca*, Bologna, Zanichelli, 1983, 11 ss.). Basta pensare agli incarichi ripetuti prima di arrivare la decisione, ai tentativi falliti, ai mandati esplorativi: per un istruttivo spaccato sulla prassi, E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, Giuffrè, 1988. Addirittura, prima di arrivare allo scioglimento e per evitarlo, il Capo dello Stato escogitò soluzioni inedite, ad esempio, prima dello scioglimento del 1979, quella di dare l'incarico a un 'laico', e di costituire un governo con due vicepresidenti: dopo aver convocato insieme Saragat, Andreotti e La Malfa, quest'ultimo, prescelto, il 2 marzo 1979 sciolse negativamente la riserva. Sono pochi esempi di una prassi costante.

[17]) Significativamente espresso dalla nota definizione data da ELIA a un simile sistema: "premierato assoluto".

[18]) Mentre ora la maggioranza della dottrina considera il potere di scioglimento anticipato come un potere condiviso: si parla infatti di *atto duumvirale*, di *atto complesso eguale* (Mortati, Elia, Paladin, Carlassare), mentre altri lo attribuiscono semmai al Presidente della Repubblica (ad esempio Cheli, Cuocolo). Il rovesciamento di posizioni è dunque totale; solo di recente, si è affacciata l'idea dell'appartenenza del potere di decisione al Governo (ad esempio Mangiameli): rinvio in proposito alle osservazioni svolte in *Governo, Parlamento Presidente della Repubblica*, in *Il Governo*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2002, 73ss.

[19]) Certamente, come sottolinea G. ZAGREBELSKY, *Introduzione a Percorsi e vicende*, cit., VII, la questione se la *monocrazia* "l'accentramento del potere in un solo soggetto, sia pure *elettivamente* designato, sia compatibile con l'idea di rappresentanza "è una questione che "ha un senso solo se posta nel contesto della discussione sulla democrazia pluralista del nostro tempo". Noi ragioniamo, infatti, dei caratteri della rappresentanza democratica in una Costituzione, fra l'altro, interamente strutturata in modo da "assicurare una *rappresentanza plurale* (e non della sola parte vincente) "come ho sempre sottolineato (*I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità*, , 6); G. U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001 18. parla della.

[20]) G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, in AZZARITI, BRONZINI, FERRARA, FERRARI BRAVO, FERRAJOLI, LUCIANI, ROSSANDA, *Costituzione e poi?*, Roma (*manifestolibri*) 1996, 61 ss.; ID., *L'instaurazione delle Costituzioni*, in *Studi in onore di L. Elia*, I°, Torino, 1999, 607-608; ID., *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, in particolare 15.

[21]) G. U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 18; e anche V. ONIDA, *Conclusioni*, ivi, 173, esprime dubbi sul fatto "che si possa definire rappresentanza quella realizzata da organi monocratici, come i capi degli esecutivi eletti

direttamente eletti”.

[22]) Nella Relazione alla Costituente.

[23]) E' significativo che anche chi è favorevole al rafforzamento dell'esecutivo, e considera il semipresidenzialismo “ il metodo per rafforzare le istituzioni”, metta in guardia dai rischi che potrebbe comportare :” attenzione: se hai un sistema semipresidenziale senza partiti forti, corri il rischio di avere una torsione di tipo presidenzialistico. *Non la Francia , ma il Sud America*” A. BARBERA, *Intervista a “ Il Corriere della sera “*, 6/ 7/2012. Il rischio, in forme diverse, viene egualmente dal premierato forte che altera totalmente il sistema e i suoi peculiari caratteri. La “caratteristica peculiare” della forma di governo italiana – sottolineava CRISAFULLI - sta “nella predisposizione costituzionale di un sistema di *limiti alla maggioranza*” per realizzare “ una serie di garanzie reciproche tra le varie forze sociali e politiche...in modo da evitare che la sovranità popolare (affermata dall'art.1) si risolva automaticamente nella sovranità di una semplice maggioranza parlamentare”. Con le riforme annunciate andremmo anche al di là di questo: la sovranità si concentrerebbe su una sola persona nella quale la maggioranza si incarna.