

10 ottobre 2012

Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana

di Roberto Cherchi

Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Cagliari

Abstract La forma di governo italiana è di tipo parlamentare monista. In essa il Presidente della Repubblica è titolare di importanti poteri, non meramente formali, tra i quali il potere di scioglimento. Il potere di scioglimento può essere studiato sotto il profilo della titolarità, dei fini che con lo stesso possono essere perseguiti e del rapporto tra il decreto che lo dispone e la fiducia parlamentare. Sotto il primo profilo, nel dibattito sulla natura giuridica del potere di scioglimento la dottrina si è divisa tra i sostenitori della natura sostanzialmente governativa, della natura sostanzialmente presidenziale e della natura duumvirale. La soluzione duumvirale è preferibile perché più coerente con la tendenza equilibratrice della forma di governo. Per ciò che concerne la funzione, lo scioglimento può essere fondato non solo sul classico motivo dell'impossibilità di formare un Governo, ma anche su un vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere e, altresì, sull'esigenza di garantire la Costituzione o di applicare una sanzione per le Camere. Con riferimento al rapporto esistente tra il decreto di scioglimento e la fiducia parlamentare, lo scioglimento è detto anticipato o successivo a seconda che anticipi o segua la fiducia parlamentare. Nella prima parte della storia repubblicana, la fine anticipata della legislatura era disposta solo per accertata impossibilità di formare un Governo. Nel parlamentarismo maggioritario venuto in essere a partire dai primi anni Novanta, è divenuta possibile una rilettura del potere di scioglimento. In primo luogo, se la maggioranza è coesa, potrebbe accadere che lo scioglimento anticipato sia disposto, su proposta del Governo di fatto vincolante per il Capo dello Stato, nell'esclusivo interesse della maggioranza. In secondo luogo, anche lo scioglimento successivo è coerente con la qualificazione giuridica dell'atto come atto complesso, con i principi generali della forma di governo parlamentare e con il principio democratico, riletto alla luce del fatto maggioritario. The Italian system of Government consists of a parliamentary Government, in which the President of the Republic holds the power of parliamentary dissolution. There has been a long time debate on the nature and the scope of this power. Some authors has considered the power to be a Government power; some other authors have affirmed that it is an effective prerogative of the President; some others, instead, think it must be considered as a shared power between the two authorities. The power can be studied

looking at the ends that can be pursued through its exercise. The dissolution can be decided in case it is not possible to form a Government; in case Parliament is considered not to be not representative anymore; in case the dissolution is aimed to preserve the final goals of the Constitution. Between 1948 and 1992, the dissolution has been decided only in the case in which forming a Government turned out to be impossible. The forming of a new party system, though, introduced adversary politics in Italy. Therefore, although there are no precedents of dissolutions in the interest of the parliamentary majority or of dissolutions after the fall of a Government, , in order to let the people choose the parliamentary majority (even if a new parliamentary coalition could be formed), these kind of dissolutions must be considered compatible with the Constitution and could happen to be decided in the future.

1. La titolarità del potere di scioglimento delle Camere.

Secondo l'art. 88 Cost., “il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura”. Secondo l'art. 89 Cost., “nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità”.

La qualificazione giuridica del potere di scioglimento è, come è noto, controversa. Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione è stata proposta la tesi secondo cui il decreto di scioglimento delle Camere sarebbe un atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo. Taluni autori consideravano ammissibile lo scioglimento ministeriale anticipato deciso dal Governo, sotto la sua esclusiva responsabilità, ma solo se una mozione di sfiducia non fosse stata precedentemente approvata. Altri autori ammettevano lo scioglimento ministeriale successivo (deciso dal Capo dello Stato, su proposta del Governo, dopo l'approvazione di una mozione di sfiducia), al fine di risolvere il conflitto venuto in essere tra Camere e Governo. Secondo entrambe le tesi lo scioglimento sarebbe stato possibile anche per cause diverse dalla mera impossibilità di formare un Governo[1]. Tale riflessione, che è maturata nel periodo antecedente al primo scioglimento anticipato del 1953, era influenzata dalla prassi dell'età statutaria[2] e dal diritto costituzionale britannico, nel quale la prerogativa regia di scioglimento è esercitata, in virtù di una *convention of the Constitution*, su proposta del Primo Ministro[3].

In seguito allo scioglimento anticipato del 1953, sono parse superate le tesi che qualificavano il decreto di scioglimento come atto sostanzialmente governativo.

Particolarmente significativa è stata, in questo senso, l'evoluzione del pensiero di Giuseppe Guarino. In una prima pubblicazione, antecedente all'entrata in vigore della

Costituzione, l'autore affermò che siccome il decreto non è valido se non è controfirmato dal Ministro proponente e dal Presidente del Consiglio, la proposta governativa poteva essere avanzata solo prima dell'approvazione di una mozione di sfiducia, mentre un Governo sfiduciato sarebbe stato privo della necessaria legittimazione giuridica[4]. In senso analogo, lo stesso autore si espresse nella sua nota monografia sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari, in cui aderì a un convincimento diffuso nella dottrina tedesca al tempo della Costituzione di Weimar, secondo cui lo scioglimento successivo era da considerarsi, "dal punto di vista dommatico, anomalo"[5]. Se infatti il Governo dimissionario rimane in carica solo per gli atti di ordinaria amministrazione e gli affari urgenti, non si comprende come uno degli atti più importanti della legislatura, quale è lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare, possa essere adottato su proposta di tale Governo. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in uno scritto del 1951, l'autore cambiò posizione, sostenendo l'inammissibilità dello scioglimento ministeriale anticipato e la compatibilità con la Costituzione dello scioglimento successivo, in quanto, secondo l'articolo 94 Cost., in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia il Governo non è dimissionato di diritto, ma solo "destinatario dell'obbligo di dimettersi"[6]. Solo dopo lo scioglimento del Senato del 1953 - in cui la firma del decreto presidenziale non era stata preceduta dall'invio di una relazione governativa al Capo dello Stato - l'autore sostenne la tesi della titolarità presidenziale del potere[7].

Dopo il precedente del 1953 la dottrina si è divisa tra i sostenitori della natura sostanzialmente presidenziale dell'atto e i sostenitori della sua natura duumvirale. La prima tesi è stata sostenuta da autori che hanno posto l'accento sul fatto che il potere è disciplinato in un articolo diverso rispetto a quello dedicato ai poteri del Presidente della Repubblica, sul fatto che l'art. 88 Cost. prevede limiti alla competenza del Capo dello Stato (il divieto di sciogliere le Camere nel "semestre bianco") e garanzie procedurali (i pareri obbligatori dei Presidenti delle Camere)[8], sull'assenza nella prassi di relazioni governative allegate al decreto di scioglimento (riscontrabili nella prassi statutaria)[9] e, altresì, sulla formazione nel 1972, nel 1979 e nel 1987 di Governi elettorali, destinati a non ottenere la fiducia e costituiti esclusivamente per controfirmare il decreto di scioglimento e rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione nel periodo elettorale[10]. Secondo tali autori, la controfirma attesterebbe il rispetto delle norme costituzionali di competenza e procedura, ma non sarebbe uno strumento di controllo della sussistenza dei presupposti sostanziali dell'esercizio del potere, la cui valutazione sarebbe rimessa in via esclusiva al Capo dello Stato[11].

Secondo altri autori, lo scioglimento delle Camere sarebbe un atto duumvirale o complesso. La tesi è stata sostenuta in forza del principio di irresponsabilità del Presidente della Repubblica, della natura monista della forma di governo (che si desumerebbe, secondo una classica lettura, dalla carenza di un potere del Capo dello Stato di revocare i Ministeri[12]) e della previsione della controfirma ministeriale, che non sarebbe un mero strumento di controllo di legittimità dell'atto, ma di compartecipazione del Governo all'assunzione della decisione[13].

Altra parte della dottrina, pur qualificando l'atto come presidenziale, riconosce alla controfirma una funzione di controllo sui presupposti sostanziali della decisione (impossibilità di formare il Governo, "invecchiamento" delle Camere, etc.): un controllo, quindi, "interessato", con cui il Governo garantisce il rispetto delle attribuzioni del Governo e delle Camere da eventuali interferenze presidenziali[14].

Secondo Esposito, infine, il decreto di scioglimento assume una valenza diversa a seconda del contesto politico-istituzionale in cui è adottato. E' infatti necessario distinguere il ruolo del Presidente della Repubblica come organo neutro nelle fasi ordinarie e come reggitore dello Stato nei momenti di crisi: a tali fasi corrisponderebbero due distinte ipotesi di scioglimento, una ordinaria, in cui l'influenza del Governo sarebbe concorrente rispetto a quella del Presidente, e una straordinaria, in cui il potere diverrebbe sostanzialmente presidenziale[15].

A nostro avviso, ai fini della qualificazione giuridica del potere l'argomento letterale e la ricognizione e sistemazione della prassi sono utili ma non dirimenti, mentre è preferibile muovere dall'interpretazione logico-sistematica.

Con riferimento all'argomento letterale, il fatto che il costituente abbia disciplinato il potere in un articolo diverso rispetto a quello dedicato ai poteri del Presidente della Repubblica e abbia posto limiti di competenza e garanzie procedurali sono indici della natura non esclusivamente governativa del potere, ma nulla dicono sul grado di influenza o il tipo di controllo che il Governo può esercitare sul decreto del Presidente della Repubblica mediante la controfirma ministeriale.

Anche la ricognizione della prassi non è dirimente. In primo luogo, infatti, non si può che ribadire che, secondo una lettura prescrittiva della Costituzione, la prassi deve essere studiata "alla luce del dato costituzionale e non viceversa"[16]: pur considerando le norme costituzionali sulla forma di governo come norme "a fattispecie aperta", dai precedenti è possibile enucleare una convenzione costituzionale solo se e nei limiti in cui la regola non scritta sia compatibile con i principi generali. E' ben vero che la costruzione di tali principi è il prodotto di operazioni interpretative, il cui esito può essere condizionato dalla prassi. D'altro canto, solo il costante raffronto tra nuovi precedenti e principi generali consolidati evita di cadere in un approccio meramente descrittivo, nella "conversione del reale in razionale"[17]. Occorre inoltre ricordare che la ricostruzione dei precedenti è resa difficile dalla laconicità dei comunicati ufficiali, dalla carenza di chiare dichiarazioni sulla responsabilità e sui motivi dello scioglimento[18], dalla mancanza di motivazione del decreto[19] (se non quella contenuta nella lettera inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere nel 1994) e dall'assenza di atti formali dell'esecutivo[20] (fatta eccezione per l'avviso favorevole allo scioglimento espresso dal Governo in occasione dello scioglimento anticipato del 1992[21]). A conferma di ciò, la ricostruzione della vicenda costituzionale relativa ai vari scioglimenti, a cominciare dal primo scioglimento anticipato del Senato nel 1953, non appare univoca[22]. Non appare poi condivisibile la tesi secondo cui sarebbero sintomi della natura sostanzialmente presidenziale dello scioglimento

l'assenza di una relazione governativa al Capo dello Stato e la formazione di alcuni Governi elettorali di minoranza. Sotto il primo profilo, infatti, è facile obiettare che l'assenza di una relazione governativa non esclude che l'influenza del Governo possa essere esercitata informalmente, in virtù del potere di controfirma[23]. Parimenti, la formazione di Governi elettorali destinati a non ottenere la fiducia e a controfirmare il decreto di scioglimento non appare dirimente. Tali precedenti devono essere contestualizzati in un periodo storico in cui l'effettiva decisione sullo scioglimento era assunta dai partiti, della cui volontà il Capo dello Stato e il Governo erano interpreti e garanti, per cui la formazione di Governi di minoranza non può essere indice della natura sostanzialmente presidenziale dello scioglimento[24]. Particolarmente significativo in questo senso è il precedente del 1972, in cui lo scioglimento fu deciso con l'assenso dei maggiori partiti anche al fine di posticipare il referendum sul divorzio[25]. Parimenti nel 1987 il voto "tattico" favorevole al Governo Fanfani, deciso a sorpresa da parte dei parlamentari socialisti, costrinse i parlamentari democristiani all'astensione tecnica al fine di provocare artificiosamente le condizioni di uno scioglimento anticipato, che era condiviso dai maggiori partiti. E' ben vero, si potrebbe obiettare, che i precedenti possono assumere una valenza diversa se muta il contesto politico, e che quindi i precedenti del 1972, del 1979 e del 1987 potrebbero in futuro facultizzare la formazione di un *Gouvernement de combat* funzionale a uno scioglimento "presidenziale"; in questo caso, tuttavia, il carattere antiparlamentare che assumerebbe lo scioglimento renderebbe verosimilmente assai controverso il venire in essere del nuovo precedente.

Date queste premesse, procederemo esaminando la questione della natura del potere in correlazione all'analisi dei presupposti e dei fini che ne legittimano l'esercizio nella forma di governo parlamentare italiana.

2. I presupposti dello scioglimento anticipato delle Camere: dell'inammissibilità dello scioglimento presidenziale libero.

La Costituzione italiana, a differenza di quanto previsto da altre Costituzioni del secondo dopoguerra come la Legge Fondamentale tedesca e la Costituzione della IV Repubblica francese, attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento ma non determina i presupposti del suo esercizio[26]. E' tuttavia generalmente condiviso l'assunto secondo cui il Presidente della Repubblica non può disporre lo scioglimento al solo fine di mutare la maggioranza e di dar corso a un indirizzo politico presidenziale.

Lo scioglimento presidenziale libero è un residuo storico della legittimazione tradizionale della Corona nella forma di stato dualista[27]. Nell'ordinamento costituzionale britannico una simile declinazione della prerogativa regia di scioglimento è venuta meno in seguito allo scioglimento anticipato della Camera dei comuni del 1834. In tale occasione, la

responsabilità delle dimissioni del gabinetto *whig* presieduto da Lord Melbourne nel 1834 fu attribuita al Re, il quale incaricò il *tory* Peel di formare un gabinetto e sciolse la Camera dei comuni. Il successo elettorale dei *whigs* indusse in seguito la Corona a seguire “precedenti più tranquillizzanti”[28], ossia a non sciogliere la Camera dei comuni senza una proposta governativa. Un analogo precedente, con analogo esito, è dato riscontrare nella storia della terza Repubblica francese, con lo scioglimento deciso dal Presidente Mac-Mahon in Francia nel 1877. In tale occasione il Presidente, di orientamento monarchico, congedò il Ministero presieduto da Jules Simon, sostenuto alla Camera da una maggioranza repubblicana, nominando un Primo Ministro per poi sciogliere l’Assemblea. L’esito delle elezioni, tuttavia, premiò la precedente maggioranza repubblicana, e il Presidente si trovò innanzi ad un dilemma così sintetizzato dal leader della maggioranza Gambetta: *se demettre ou se soumettre*. Il Presidente della Repubblica rassegnò le dimissioni e il suo successore, Jules Grévy, dichiarò che mai si sarebbe posto in conflitto con la volontà nazionale, espressa dagli organi costituzionali[29].

Nelle Costituzioni del Novecento, tale lettura del potere di scioglimento è da ritenersi ammissibile solo in presenza di una forma di governo parlamentare dualista, laddove la Costituzione riconosca al Capo dello Stato il potere di sciogliere l’Assemblea parlamentare senza il vincolo della controfirma ministeriale (secondo quanto previsto dall’art. 12 della Costituzione francese del 1958[30] e dall’art. 70 del progetto di revisione costituzionale approvato dalla Commissione bicamerale D’Alema[31]), o anche qualora il Capo dello Stato sia titolare di un formale potere di revoca del Presidente del Consiglio, cui può far seguito la formazione di un Governo che controfirmi il decreto di scioglimento. Tali norme non sono presenti in Costituzione. L’argomento logico-sistematico è confermato dall’argomento storico: l’Assemblea costituente ha infatti rigettato sia la prospettiva assembleare dell’autoscioglimento (proposta Conti) sia quella dello scioglimento presidenziale senza controfirma (proposta Dominedò), e non ha previsto il potere presidenziale di revoca dei Ministeri, con il quale il Presidente della Repubblica sostituisce un Governo indisponibile alla controfirma con un altro Governo formato a tal fine.

Esclusa quindi l’ammissibilità di uno scioglimento presidenziale libero, procediamo ad esaminare i presupposti che legittimano l’esercizio del potere nella Costituzione italiana, per poi formulare un’ipotesi sulla natura giuridica del decreto di scioglimento.

3. I presupposti dello scioglimento anticipato secondo la dottrina repubblicana.

Secondo le ricostruzioni teoriche del primo cinquantennio repubblicano, lo scioglimento

delle Camere può essere giustificato da: 1) un vizio funzionale inerente al rapporto tra Camere e Governo, reso evidente dalla riscontrata impossibilità di formare un Governo; 2) un vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere; 3) l'esigenza di garanzia e implementazione della forma di stato e dei fini costituzionali, che può tradursi in una "sanzione" per atti o omissioni delle Camere[32].

L'impossibilità di formare un Governo è un motivo classico di scioglimento anticipato nella forma di governo parlamentare[33]. A questo motivo di scioglimento sembrano ascrivibili tutti gli scioglimenti anticipati dal 1972 al 1992, decisi dal Presidente della Repubblica con un generale consenso dei partiti di Governo e del maggior partito di opposizione[34]. Sono parimenti scioglimenti per impossibilità di formare un Governo lo scioglimento anticipato del 1996, disposto in seguito alla riscontrata assenza di condizioni politiche per la formazione di un Governo di grande coalizione dopo la crisi del Governo Dini; gli scioglimenti del 2001 e del 2006, che hanno anticipato di poche settimane la fine della legislatura; lo scioglimento del 2008, deciso dopo la crisi del Governo Prodi II e la riscontrata impossibilità di formare un nuovo Governo, in seguito al fallimento del tentativo compiuto da parte del Presidente del Senato Marini, cui il Presidente della Repubblica aveva conferito un preincarico per la formazione del Governo[35].

Se si muove dalla tesi della natura sostanzialmente presidenziale dell'atto, consegue che solo al Capo dello Stato spetta la valutazione della sussistenza del presupposto di scioglimento, e la controfirma è dovuta, salvo il caso di violazione delle norme di competenza (il Presidente della Repubblica non può sciogliere nel semestre bianco) e procedura (il Presidente della Repubblica deve obbligatoriamente sentire i Presidenti delle Camere). Di contro, se si aderisce alla tesi dell'atto presidenziale come atto complesso, non solo al Presidente della Repubblica ma anche al Governo compete il riscontro dell'effettiva sussistenza del presupposto dello scioglimento anticipato. In tutti i precedenti menzionati, la tendenziale assenza di conflitto tra Presidente della Repubblica, Camere e Governo sulla necessità e opportunità dello scioglimento è tale dal privarli di una significativa rilevanza ermeneutica, con specifico riferimento alla questione della qualificazione giuridica dell'atto.

Lo scioglimento per vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere può essere disposto, in base a quanto si può evincere dai lavori dell'Assemblea costituente e secondo le ricostruzioni dottrinali, in presenza delle seguenti circostanze: a) l'esito negativo per la maggioranza di Governo di elezioni parlamentari parziali; b) l'esito negativo per la maggioranza di elezioni amministrative; c) l'esigenza di consultare il corpo elettorale su nuovi problemi politici non dibattuti nella precedente campagna elettorale; d) l'approvazione di una nuova legge elettorale; e) l'esigenza di risolvere o prevenire conflitti tra le Camere[36].

Anche in presenza di tali circostanze, la controfirma può essere legittimamente rifiutata per carenza dei presupposti solo se si aderisce alla soluzione duumvirale (o a quella crisafulliana della controfirma come strumento di controllo "interessato"). In questo caso,

il Governo potrebbe motivare il rifiuto della controfirma sia negando che la circostanza addotta nel decreto possa costituire sintomo del vizio funzionale (l'assenza di una norma costituzionale che elenca i presupposti dello scioglimento rende potenzialmente controverso il riconoscimento degli stessi)[37], sia negando che la fattispecie concreta possa essere sussunta nella fattispecie astratta.

E' più probabile che tale tipo di scioglimento possa inverarsi nell'ottica presidenziale, ma anche nell'ottica duumvirale esso non può essere a priori escluso. Gli scioglimenti anticipati del Senato 1953, del 1958 del 1963 e del 1968, decisi con il generale consenso dei partiti, sembrano ascrivibili all'esigenza di prevenire un possibile conflitto tra la Camera dei deputati neoeletta e il Senato, dovuto alla diversa durata della legislatura per Camera e Senato. Secondo una lettura accreditata, gli ultimi tre scioglimenti furono disposti con il consenso del Governo, mentre è controversa la ricostruzione del precedente del 1953 (v. *supra*, nota 22).

Al vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere è poi ascrivibile lo scioglimento anticipato del 1994, che pose fine alla XII legislatura due anni dopo il suo inizio. In una lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere, i sintomi di tale vizio funzionale furono individuati nell'esito del referendum sulla legge elettorale del Senato del 18 aprile 1993, nel risultato delle elezioni amministrative del giugno e novembre 1993 e nella crisi del rapporto di fiducia tra elettori ed eletti determinato dalle inchieste giudiziarie sui reati contro la pubblica amministrazione[38]. Con riferimento a questo scioglimento anticipato, la dottrina maggioritaria mette in evidenza che l'effettiva decisione sarebbe stata del Capo dello Stato[39]; non manca, tuttavia, chi invita a ridimensionare la presunta solitudine del Presidente della Repubblica, in quanto lo scioglimento sarebbe stato condizionato dalle circostanze politiche in cui era maturato[40]. A nostro avviso, questo precedente non è dirimente per la qualificazione giuridica dell'atto in senso sostanzialmente presidenziale. Infatti, nonostante non vi fosse un consenso maggioritario nelle Camere, la decisione fu assunta senza un conflitto tra Presidente della Repubblica e Governo. L'assenza di tale conflitto, nonostante l'opposizione allo scioglimento della maggioranza dei deputati e dei senatori, fu dovuta al fatto che il Governo Ciampi controfirmante era un Governo "tecnico" formato con una chiara influenza del Capo dello Stato: non quindi un *Gouvernement de combat*, costituito esclusivamente per la controfirma, ma neppure il classico Governo di partito, garante dell'interesse politico della maggioranza alla continuazione della legislatura[41]. E' probabile che, se il Governo in carica fosse stato un tradizionale Governo di partito e il Presidente del Consiglio fosse stato espressione del gruppo dirigente di DC e PSI, la controfirma sarebbe stata negata.

Deve poi essere sottolineato che nel parlamentarismo maggioritario la crisi di Governo può essere in alcuni casi considerata come il sintomo di un vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere: in questi casi lo scioglimento anticipato assume la connotazione di un appello al popolo, affinché scelga tra l'indirizzo politico del Governo (rimasto in minoranza) e quello della coalizione che si propone come alternativa a esso. In

tal caso, può essere lo stesso Governo a proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato (v. *infra*, par. 9).

Prendiamo infine in considerazione la categoria dello scioglimento “di garanzia” della Costituzione, che può tradursi in una “sanzione” per le Camere. Secondo Vitta, un motivo di scioglimento potrebbe essere il difetto di funzionalità deliberativa delle Camere: se necessario, la controfirma potrebbe essere apposta da un *Gouvernement de combat* appositamente nominato[42]; secondo Pinto, lo scioglimento può essere disposto nel caso di azioni o omissioni parlamentari che si traducano in un blocco del sistema costituzionale[43]; secondo Barile il Presidente della Repubblica, in quanto organo di indirizzo politico costituzionale, può decidere lo scioglimento anche per sanzionare la mancata attuazione della Costituzione[44]; secondo Cheli, lo scioglimento può essere disposto a garanzia dei “fini costituzionali permanenti”[45].

Questi autori considerano lo scioglimento come atto formalmente o sostanzialmente presidenziale. E’ peraltro difficile che si possa inverare uno scioglimento di “garanzia”, che si traduce in una “sanzione” per le Camere sciolte, nell’ottica duumvirale. Uno scioglimento così motivato potrebbe essere controfirmato solo da un Governo “tecnico” separato dai partiti; di contro, in presenza di Governi di partito, o esiste il consenso del Governo (che si presume espressione dei gruppi parlamentari di maggioranza), e allora lo scioglimento assume una connotazione “funzionale”, oppure tale consenso non sussiste, e un decreto di scioglimento che suona come una censura costituzionale per la maggioranza di Governo rimarrebbe verosimilmente privo di controfirma.

L’ipotesi di uno scioglimento di garanzia della funzionalità delle Camere (o sanzione per atti o inadempimenti delle stesse) è stata meramente scolastica fino agli anni Ottanta, seppure non siano mancate letture in questo senso dello scioglimento anticipato del Senato del 1953 (v. *supra*, nota 22). A partire dall’VIII legislatura, invece, l’ipotesi dello scioglimento “sanzione” è divenuta oggetto di esternazioni e comunicati del Presidente della Repubblica. Così nel 1982, in occasione della crisi del Governo Spadolini I, il Presidente della Repubblica Pertini impose la parlamentarizzazione della crisi di Governo, ventilando in caso contrario l’ipotesi di uno scioglimento della sola Camera dei deputati per grave e inequivoca disfunzionalità della stessa[46]. Si pensi altresì alle esternazioni del Presidente della Repubblica Cossiga nell’ultimo biennio del suo mandato: questi ricordò che la Costituzione gli consentiva di sciogliere le Camere contro la volontà delle stesse (marzo 1991); evocò l’eventualità di uno scioglimento dopo l’esito del referendum sulla preferenza unica (giugno 1991), o nel caso in cui non fosse rimasto soddisfatto del dibattito sul messaggio inviato alle Camere relativo alle riforme istituzionali (luglio 1991); minacciò lo scioglimento al fine di sostituire il Parlamento incapace, a causa dei ritardi nell’elezione di due giudici costituzionali (novembre 1991)[47]. Particolarmente significativa è poi la vicenda dello scioglimento anticipato del 1992. Il Presidente Cossiga adottò il decreto di scioglimento con il consenso dei gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, espresso in un dibattito parlamentare alla Camera, al termine del quale fu approvata una risoluzione che dava mandato al Governo di esprimere al Capo dello Stato

un avviso favorevole allo scioglimento. La prassi fu quindi innovata in senso “britannico”, con la finalità di arginare il protagonismo del Capo dello Stato e di porre il Governo in condizione di garantire il corretto svolgimento della campagna elettorale. Il Presidente della Repubblica fece menzione dell’avviso nel decreto di scioglimento, sottolineando che in tal modo il Governo assumeva “non solo la responsabilità giuridico-formale, ma anche quella politica del mio decreto”[48]. In una dichiarazione pubblica, tuttavia, sostenne che lo scioglimento costituiva una sanzione per le *defaillance* riscontrate nella formazione dell’indirizzo politico e amministrativo[49].

Parimenti il Presidente della Repubblica Scalfaro, all’indomani della mancata concessione dell’autorizzazione all’arresto dell’onorevole De Lorenzo, ebbe a dichiarare che, se solo fossero stati completati gli adempimenti necessari per rendere applicabili le nuove norme elettorali, avrebbe sciolto le Camere come sanzione per un voto ritenuto inaccettabile[50]. Lo stesso Capo dello Stato motivò lo scioglimento anticipato del 1994 con una lettera ai Presidenti delle Camere che si presta a una duplice lettura: si evoca l’esistenza di un vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere, ma anche la natura *lato sensu* sanzionatoria dello scioglimento, allorché si menzionano, tra i fatti che legittimano lo scioglimento, la crisi di rappresentatività delle Camere derivante “dall’attività, necessaria e valida, della magistratura nell’indagare e colpire le varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica, che hanno visto coinvolti partiti, parlamentari, pubblici amministratori, funzionari ed esponenti del mondo economico e finanziario”[51].

Giungiamo così al comunicato del Presidente della Repubblica Napolitano dell’11 febbraio 2011. Dopo aver ricevuto il Presidente del Consiglio Berlusconi, il Quirinale ha reso noto che nel colloquio il Presidente della Repubblica “ha insistito su motivi di preoccupazione, che devono essere comuni, sull’asprezza raggiunta dai contrasti istituzionali e politici, e sulla necessità di uno sforzo di contenimento delle attuali tensioni in assenza del quale sarebbe a rischio la stessa continuità della legislatura”[52]. Ad esso ha fatto seguito una puntualizzazione del Presidente del Consiglio, secondo il quale il Capo dello Stato avrebbe assicurato che lo scioglimento delle Camere non sarebbe stato disposto fino a quando il Governo avesse goduto della fiducia delle Camere, e che in ogni caso il Capo dello Stato avrebbe dovuto chiedere il “parere” del Presidente del Consiglio (evidentemente considerato come un vincolo, implicito, discendente dal potere di controfirma)[53]. Proprio quest’ultimo scambio di opinioni tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio conferma, ad avviso di chi scrive, che in presenza di Governi di partito la concreta pensabilità di uno scioglimento di garanzia della funzionalità del Parlamento (e/o sanzione per i suoi inadempimenti) è subordinata alla qualificazione del potere come formalmente e sostanzialmente presidenziale.

4. Dai presupposti dello scioglimento anticipato alla natura giuridica del potere.

Come si è visto, lo scioglimento per vizio funzionale nel rapporto tra Camere e Governo può inverarsi sia nel quadro della soluzione presidenziale che della soluzione duumvirale; lo scioglimento per motivi attinenti al rapporto tra corpo elettorale e Camere, pur astrattamente compatibile con la soluzione duumvirale, è più facilmente pensabile nel quadro della soluzione presidenziale (in quanto Governo e maggioranza parlamentare possono avere interesse alla continuità della legislatura); lo scioglimento di garanzia della Costituzione (e/o sanzione per le Camere) è invece difficilmente pensabile nell'ottica duumvirale (salva l'ipotesi in cui la controfirma sia apposta da un Governo tecnico).

L'astratta pensabilità di un articolato catalogo di motivi legittimanti lo scioglimento ci induce a ritenere che la lettura duumvirale – o presidenziale in senso crisafulliano – sia l'unica coerente con la forma di governo parlamentare monista. Tale ricostruzione del potere si armonizza infatti con l'esigenza di garantire la tendenza equilibratrice della forma di governo[54]. L'equilibrio tra Camere, Governo e Presidente della Repubblica potrebbe infatti essere alterato se a un organo sostanzialmente irresponsabile come il Capo dello Stato fosse riconosciuta la titolarità esclusiva del potere, che potrebbe essere esercitato anche per fatti non ascrivibili al classico motivo dell'impossibilità di formare un Governo. Come ha posto in evidenza Esposito, la genesi dell'istituto della controfirma e della stessa forma di governo parlamentare testimoniano come il Capo dello Stato debba essere considerato come una delle "forze politiche" dello Stato, e che i suoi poteri sono delimitati proprio per limitarne gli abusi. Quanto mai attuale è, quindi, l'esortazione dello stesso a una "ricostruzione realistica" dei poteri del Presidente della Repubblica, in quanto essi "non sono dati alla 'Dea Ragione', ma a un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che (particolarmente ove raggiunga il potere attraverso elezioni e sia eleggibile) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre" [55].

Non appare invece convincente la tesi secondo cui il bilanciamento del potere presidenziale sarebbe costituito dalla responsabilità politica (che si manifesta nella non rielezione) e dalla responsabilità giuridica (che è attivata mediante la messa in stato d'accusa)[56]. La prassi della non rielezione del Presidente della Repubblica attenua l'attitudine del principio di responsabilità politica a limitare l'esercizio del potere. Non vi sono, inoltre, precedenti in cui il Parlamento in seduta comune abbia deliberato la messa in stato d'accusa, ed è dubbio che tale strumento possa essere adeguato per impedire l'esercizio del potere[57]. Semmai, dopo uno scioglimento deciso contro la maggioranza parlamentare, nel caso in cui il corpo elettorale abbia confermato la stessa maggioranza, il Capo dello Stato potrebbe essere indotto a rassegnare le dimissioni, secondo la celebre massima formulata da Gambetta dopo lo scioglimento anticipato del 1876 deciso dal Maresciallo Mac-Mahon. Anche l'ipotesi di un conflitto di attribuzioni, con il quale la Corte costituzionale si pronuncerebbe sulla spettanza dell'attribuzione, non può costituire

un efficace limite al potere del Capo dello Stato[58]. Infatti, a prescindere dalla mancata indicazione in Costituzione dei motivi per i quali lo scioglimento può essere ritenuto legittimo; a prescindere dalle difficoltà esistenti nella ricostruzione dei fatti in base a cui il decreto è stato adottato; a prescindere dall'intrinseca politicità di un simile giudizio e dai tempi necessari per la decisione, occorre evidenziare che il giudizio sulla spettanza dell'attribuzione è logicamente pensabile solo allorché il potere viene ricostruito come duumvirale: in caso contrario, la controfirma è dovuta, a meno che non si riscontri la violazione di una delle norme di competenza e procedura.

5. Lo scioglimento anticipato delle Camere e il rapporto di fiducia: lo scioglimento governativo anticipato.

Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari, oltre che in relazione alla titolarità del potere e alla funzione che assolve, può essere studiato con riferimento al rapporto esistente tra l'atto che lo dispone e la fiducia parlamentare. Fermo restando che si discorre sempre di un'interruzione anticipata della legislatura, la dottrina tradizionalmente distingue lo scioglimento *anticipato*, deciso su proposta del Governo in costanza del rapporto di fiducia, dallo scioglimento *successivo*, che si ha quando il Governo, venuta meno la fiducia parlamentare, non si dimette ma propone al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere, che lo dispone[59].

Lo scioglimento anticipato, proposto dal Governo in costanza di fiducia, è sicuramente pensabile in un ordinamento costituzionale nel quale il Governo è sostanzialmente titolare del potere. Si è già evidenziato che la qualificazione del decreto di scioglimento come atto sostanzialmente governativo è parsa superata dopo la prima legislatura. Quale che sia la tesi sulla natura del potere cui si aderisce, occorre sottolineare che il suo effettivo esercizio è comunque condizionato dal formato e dalla meccanica sistema dei partiti. In un contesto bipolare e competitivo, se il Governo persegue lo scioglimento anticipato nell'interesse della maggioranza parlamentare, e la maggioranza lo sostiene, la fine della legislatura può rivelarsi inevitabile a prescindere dalla volontà del Capo dello Stato.

Secondo Martines, che muoveva da una ricostruzione del potere in senso duumvirale, la compartecipazione eguale alla formazione dell'atto da parte del Capo dello Stato e del Governo escluderebbe l'ammissibilità sia dello scioglimento "presidenziale", cui il Governo potrebbe opporre il rifiuto della controfirma ministeriale, sia dello scioglimento "governativo", cui il Presidente della Repubblica potrebbe opporsi con la minaccia delle dimissioni o, se necessario, rassegnando le dimissioni[60]. Tale interpretazione del potere era espressione della diffidenza che esiste nei confronti dello scioglimento anticipato nelle

società disomogenee[61]. In presenza di un sistema dei partiti caratterizzato dalla *conventio ad excludendum*, lo scioglimento non era idoneo a rimettere in gioco la formazione della maggioranza, e avrebbe quindi determinato “una estensione delle convenzioni *ad includendum* e *ad excludendum* dal terreno della formazione del Governo a quello dell’operatività del Parlamento”[62]. Tale lettura “antimaggioritaria” della forma di governo si fondava anche su due momenti costituzionali fondamentali: la sconfitta del fronte popolare nel 1948 e il fallimento della legge elettorale a effetto maggioritario nel 1953[63].

A partire dai primi anni Novanta, tuttavia, il contesto politico è radicalmente mutato. La logica “antimaggioritaria” è apparsa superata in seguito al referendum elettorale del 1993, che, come ha evidenziato Elia, fu qualcosa di più di un semplice fenomeno abrogativo e ha esercitato un’influenza sull’interpretazione costituzionale della forma di governo[64]. Con l’entrata in vigore delle discipline elettorali a effetto maggioritario del 1993 si è verificato un riallineamento bipolare e competitivo del sistema dei partiti, fatto, questo, che potrebbe incoraggiare la formazione di precedenti innovativi e una rilettura del ruolo del Governo nello scioglimento delle Camere[65].

Quale che sia la qualificazione giuridica del potere, il Presidente della Repubblica, innanzi a una decisione chiara e irrevocabile di Governo e maggioranza parlamentare, non potrebbe che *se demettre ou se soumettre*[66]. E’ ben vero che la Costituzione prevede una durata naturale della legislatura[67]. In ogni caso, la frustrazione di tale “diritto” alla durata, che potrebbe discendere da una convenzione costituzionale che attribuisse l’effettivo potere di scioglimento al Governo (che goda del sostegno della propria maggioranza), non deve essere sopravvalutata. A consigliare un esercizio prudente del potere dovrebbe essere lo stesso istinto di sopravvivenza del Presidente del Consiglio. Nella prassi britannica, infatti, il Primo Ministro – fino all’entrata in vigore del *fixed-term Parliament Act 2011* – nello scegliere il momento elettorale più favorevole alla maggioranza, di regola anticipava la fine della legislatura in misura non significativa. Uno scioglimento avventato si è avuto in Francia, allorché il Presidente della Repubblica Chirac decise lo scioglimento anticipato dell’Assemblea nazionale nel 1997, due anni dopo la propria elezione a Presidente e in presenza di una larghissima maggioranza presidenziale nell’Assemblea nazionale: uno scioglimento “tattico”[68], “a freddo”[69]. L’esito sfavorevole di tale consultazione, che costrinse il Presidente alla *cohabitation* per il quinquennio successivo, fino alla scadenza del suo mandato, rimane come monito rispetto a un esercizio avventato del potere.

Un automatismo tra la proposta governativa di scioglimento e l’adozione del decreto di scioglimento appare comunque difficilmente configurabile. Se infatti la conformità tra l’orientamento del Governo e quello della maggioranza parlamentare può dirsi presunta in un contesto bipartitico, essa al contrario dovrebbe essere verificata dal Capo dello Stato in un contesto multipartitico e frammentato, caratterizzato da una forte deistituzionalizzazione dei partiti. In presenza di Governi di coalizione, quindi, lo scioglimento dovrebbe essere necessariamente preceduto dalle dimissioni del Governo e

dalle consultazioni del Presidente della Repubblica, volte a verificare l'effettiva insussistenza delle condizioni per il prolungamento della legislatura, ovvero dall'approvazione in entrambe le Camere di una mozione favorevole allo scioglimento anticipato (nel qual caso, le dimissioni del Governo non sarebbero necessarie). Tale *modus operandi*, oltre a essere adeguato a un sistema multipartitico come è tradizionalmente quello italiano, è coerente con i principi generali della forma di governo, nella quale il Presidente della Repubblica è una figura assai lontana dal "Re fannullone" evocato polemicamente da Vittorio Emanuele Orlando in Assemblea costituente, e che quindi difficilmente aderirebbe alla formazione di una convenzione costituzionale che attribuisse *sic et simpliciter* al Governo la titolarità effettiva del potere di scioglimento, spogliandosi della prerogativa di verificare gli orientamenti parlamentari[70].

Se quindi i dubbi di legittimità e opportunità di uno scioglimento "all'inglese" sembrano superati, occorre evidenziare che nella storia repubblicana non esiste neanche un precedente di scioglimento anticipato disposto per la volontà del Governo di andare alle elezioni nel momento più favorevole alla maggioranza parlamentare. Nell'attuale contesto bipolare, tuttavia, l'evoluzione dei rapporti di forza tra Governo, maggioranza e opposizione potrebbe incentivare la formazione di precedenti di scioglimento anticipato nell'interesse della maggioranza, e l'opportunità di uno scioglimento "all'inglese" è stata oggetto di discussione in alcuni frangenti della più recente storia costituzionale[71].

6. Lo scioglimento successivo, il modello redslobiano di forma di governo parlamentare e l'evoluzione del parlamentarismo britannico.

Abbiamo definito lo scioglimento successivo come lo scioglimento disposto quando il Governo, posto in minoranza in una votazione di fiducia o di particolare rilievo politico, non rassegna le dimissioni ma propone lo scioglimento anticipato al Capo dello Stato. Quest'ultimo può disporre lo scioglimento, detto successivo perché segue una deliberazione parlamentare, affinché la risoluzione del conflitto tra Assemblea parlamentare e Governo non sia rimessa all'Assemblea, mediante l'eventuale formazione di una nuova maggioranza parlamentare, ma al popolo.

Lo scioglimento successivo è stato teorizzato da Redslob, che ha ricostruito la forma di governo parlamentare come un "sistema di equilibrio" tra potere esecutivo e potere legislativo[72]. Secondo Redslob, la "vera" forma di governo parlamentare è quella in cui sia il Parlamento che il Governo possono ottenere lo scioglimento anticipato. Il Governo, in caso di conflitto con il Parlamento, può proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato, e questi può decidere di sciogliere il Parlamento o di formare un nuovo

Governo: in quest'ultimo caso, qualora il nuovo Governo chieda lo scioglimento alla ricerca di una rinnovata maggioranza parlamentare, il Capo dello Stato non potrà non accogliere la proposta. Dal canto suo, il Parlamento può perseguire lo scioglimento in via indiretta, con un voto contrario su un atto politico di primaria importanza (ad esempio, il progetto di bilancio), costringendo così il Governo a proporre al Capo dello Stato l'appello al popolo. In questo sistema il Capo dello Stato è arbitro della soluzione della crisi di Governo, è la “force génératrice du mécanisme”[73], colui che “fait jouer la volonté nationale par l'intermédiaire des Ministre et du Parlement”[74].

Il modello redslobiano rispecchia il funzionamento della forma di governo britannica in una precisa fase, quella che va dalla riforma elettorale del 1832 alla riforma elettorale del 1867. Il primo precedente di scioglimento in questo periodo, nel 1834, fu l'ultimo precedente di tipo “antimaggioritario”. Accadde infatti che il Primo Ministro *whig*, Lord Melbourne, fu sostituito dal *tory* Peel, che era però avversato dai 3/4 dei componenti la camera dei comuni; le successive, inevitabili elezioni premiarono però la vecchia maggioranza liberale. Dopo il precedente del 1834, lo scioglimento successivo è stato sempre deciso su proposta di Governi privi di fiducia ma nati come espressione della maggioranza parlamentare, e non da Governi “di lotta” composti da esponenti dell'opposizione[75]. Nei decenni successivi, fino al 1867, furono le stesse parti politiche a sollecitare l'opinione della Corona sulla soluzione del conflitto tra Camera e Governo[76]. Dai precedenti in questa fase della storia costituzionale britannica è possibile ricostruire un *primo modello parlamentare*, quello redslobiano, in cui il Capo dello Stato assolve una funzione arbitrale, equilibratrice, lo scioglimento è da qualificarsi come atto complesso ed è ammesso lo scioglimento successivo[77].

Una seconda fase del parlamentarismo britannico è quella che va dall'entrata in vigore del *Reform Act* del 1867 al *fixed-term Parliament Act 2011*. In base ai precedenti di questa stagione è possibile costruire un *secondo modello parlamentare* in cui, in virtù di una convenzione costituzionale, prima il *cabinet* e poi il Primo Ministro sono divenuti i signori dello scioglimento[78]. In questa fase lo scioglimento può essere sia anticipato, ossia disposto dal Governo nel momento ritenuto più favorevole al partito di Governo, che successivo, disposto in seguito alla sconfitta del Governo alla Camera dei comuni su una votazione di particolare rilievo politico.

Alcuni autori hanno espresso dubbi sul fatto che lo scioglimento debba essere sempre accordato al Primo Ministro che lo propone, anche in presenza di Parlamenti in cui nessun partito ha la maggioranza assoluta (*Hung Parliaments*)[79]. E' significativa in questo senso una presa di posizione del segretario privato di Re Giorgio VI, Sir Alan Lascelles, contenuta in una lettera pubblicata su *The Times* nel 1950, in cui questi affermò che lo scioglimento può essere rifiutato in presenza di tre circostanze: 1) che il Parlamento sia ancora vitale e in condizione di assolvere ai suoi compiti; 2) che lo scioglimento possa arrecare nocimento all'economia nazionale; 3) che esista una maggioranza disposta a sostenere un Primo Ministro e il suo *cabinet*[80].

Altri autori hanno invece affermato il carattere vincolante della proposta di scioglimento. In primo luogo, si fa riferimento ai precedenti: non vi sono casi di rifiuto dello scioglimento dopo il 1867. Anche quando la proposta è stata formulata da un Primo Ministro di minoranza, lo scioglimento è sempre stato accordato, come è accaduto nel 1905 (su proposta del Primo Ministro Campbell-Bannerman), nel 1910 (su proposta del Primo Ministro Asquith), nel 1924 (su proposta del Primo Ministro MacDonald) e nel 1974 (su proposta del Primo Ministro Wilson). In secondo luogo, è alto il rischio che il Sovrano, dopo aver rifiutato lo scioglimento e aver accettato le dimissioni del Gabinetto, nomini un Primo Ministro il quale sia a sua volta costretto dall'assenza di una maggioranza a chiedere, a breve termine, lo scioglimento. Questa imbarazzante situazione - in cui si è trovato il Governatore generale in Canada nel 1924[81] - espone il Sovrano a un'inevitabile accusa di parzialità[82]. L'argomento ha il suo peso. Non a caso, anche chi ammetteva che il Sovrano, in casi eccezionali, potesse rifiutare al Primo Ministro lo scioglimento, suggeriva che "the sovereign will best preserve his or her impartiality by following precedent and granting a dissolution wherever there is a real doubt"[83]. In ultima analisi, quindi, secondo alcuni autori, in presenza di un *hung Parliament*, e in circostanze eccezionali, la Corona avrebbe potuto opporre un rifiuto allo scioglimento; secondo altri autori, invece, la proposta governativa di scioglimento era sempre vincolante per la Corona.

Dopo l'elezione di un *hung Parliament* nel 2010, la prospettiva che la Regina potesse concedere lo scioglimento anticipato al Primo Ministro a svantaggio del minor partito della coalizione di Governo ha portato ad approvare il *fixed-term Parliament Act 2011*, che ha inaugurato una terza fase del parlamentarismo britannico. L'art. 2 del *fixed-term Parliament Act 2011* ha stabilito che il Primo Ministro può dare alla Corona un *advice* favorevole allo scioglimento solo in presenza di uno di questi presupposti: a) l'approvazione da parte della Camera dei comuni di una mozione di autoscioglimento, a maggioranza dei 2/3; b) l'approvazione da parte della Camera dei comuni di una mozione di sfiducia al Governo, sempre che, nei 14 giorni successivi, la Camera non approvi una mozione di fiducia nei confronti di un nuovo Governo[84]. Le nuove norme sono quindi ascrivibili a un *terzo modello parlamentare* in cui non è ammesso lo scioglimento successivo, ma solo l'autoscioglimento e lo scioglimento per impossibilità di formare un Governo.

Si è quindi assistito, nella storia costituzionale britannica, alla successione nel tempo di regole ascrivibili a tre diversi modelli: il modello parlamentare redslobiano, a tendenza equilibratrice, che ammette lo scioglimento successivo da parte del Capo dello Stato, su proposta governativa; il modello parlamentare a centralità governativa, in cui lo scioglimento è di fatto deciso dal Primo Ministro, e può essere sia anticipato nell'interesse della maggioranza, che successivo; il modello parlamentare che subordina lo scioglimento al classico motivo dell'impossibilità di formare un Governo.

Il dato merita attenzione. Se nella forma di governo parlamentare britannica, nella prospettiva diacronica, lo scioglimento successivo, prima possibile, è divenuto

inammissibile, consegue che l'argomento comparato per l'interpretazione della Costituzione italiana, anche dopo l'entrata in vigore di leggi elettorali a effetto maggioritario, per quanto utile, non è dirimente. Procediamo quindi all'interpretazione della Costituzione italiana attraverso argomenti di carattere logico-sistematico e, infine, attraverso la ricognizione dei precedenti.

7. Lo scioglimento successivo e la Costituzione italiana.

L'ammissibilità dello scioglimento successivo è stata discussa. In senso contrario alla compatibilità dello scioglimento successivo con la forma di governo parlamentare monista si era espressa la dottrina maggioritaria tedesca al tempo della Costituzione di Weimar – che pure era stata scritta sotto la chiara influenza della teoria di Redslob – in base all'argomento secondo cui un Governo dimissionario, privo della fiducia, non avrebbe la legittimazione costituzionale necessaria per porre in essere un atto – la proposta di scioglimento – che non è di ordinaria amministrazione[85]. In senso favorevole allo scioglimento successivo, invece, si erano pronunciati altri autori, i quali sottolineavano che sarebbe singolare se, in presenza di una crisi politica incipiente, il Governo fosse indotto a proporre lo scioglimento prima della possibile approvazione di una mozione di sfiducia[86]. E' quanto accadde in occasione dello scioglimento del *Reichstag* del 1932, allorché il cancelliere presentò al Presidente il decreto di scioglimento quando già era iniziata una votazione su una mozione di censura al Governo, ma prima della sua approvazione.

Nel contesto italiano non sono mancati i sostenitori dell'una o dell'altra tesi. Suggestioni nel senso dell'ammissibilità dello scioglimento successivo sono ravvisabili nei lavori dell'Assemblea costituente e nella prima dottrina repubblicana (v. *supra*, nota 1). Anche nel dibattito successivo alcuni autori, sostenitori della teoria duumvirale del potere, hanno ritenuto l'istituto compatibile con la forma di governo parlamentare italiana. In particolare, secondo Martines l'approvazione di una mozione di sfiducia al Governo mette il Presidente della Repubblica nella posizione di arbitro del conflitto tra Camere e Governo: può fare appello al popolo, mediante lo scioglimento delle Camere, oppure formare un nuovo Governo[87]. Analogamente, Elia muove dalla premessa dell'irresponsabilità del Presidente della Repubblica (è evidente in questo senso la svalutazione della responsabilità giuridica di cui all'art. 90 Cost.), da cui discenderebbero due corollari: il divieto di revoca del Governo e il divieto di sciogliere le Camere con la controfirma di un Governo in attesa di fiducia. Sarebbe quindi inammissibile lo scioglimento presidenziale libero, controfirmato da un *Gouvernement de combat*, mentre sarebbe ammissibile lo scioglimento successivo, su proposta (non vincolante) del Governo sfiduciato. I presupposti dello scioglimento successivo sarebbero: l'avvenuta modificazione degli orientamenti politici nel paese; la presa d'atto di tali orientamenti da parte delle Camere (mediante

l'approvazione di una mozione di sfiducia) o da parte del Governo (con le dimissioni); la volontà sia del Presidente della Repubblica che del Governo di fare appello al corpo elettorale. Lo stesso autore ha precisato che questa peculiare ricostruzione del potere è ascrivibile alle dinamiche del parlamentarismo britannico nella prima parte dell'età vittoriana (tra il 1834 e il 1867), in cui il potere di scioglimento era esercitato dalla Corona su proposta (non vincolante) del Primo Ministro[88]. In ultima analisi, Martines ed Elia riconoscevano al Presidente della Repubblica un ruolo arbitrale in caso di dissidio tra Governo e Camere, potendo questi decidere di formare un nuovo Governo oppure – previa proposta o successiva adesione ministeriale mediante controfirma - fare appello al popolo per la risoluzione del conflitto[89].

Secondo altra parte della dottrina, invece, lo scioglimento successivo non è coerente con la logica del parlamentarismo monista in quanto, convertendo il Presidente della Repubblica in organo arbitrale, ne determina una sovraesposizione, e in quanto la legittimazione costituzionale del Governo discende dalle Camere, e non viceversa. In caso di crisi di Governo, pertanto, lo scioglimento anticipato sarebbe da ammettersi solo nell'ipotesi di accertata impossibilità di formare il Governo[90].

All'indomani dell'entrata in vigore delle leggi elettorali a effetto maggioritario del 1993 (e del 2005), le posizioni in relazione all'ammissibilità dello scioglimento successivo non sembrano essere significativamente mutate. Una parte della dottrina sottolinea che un Governo "sfiduciato" non può, in quanto espressione di una minoranza, proporre e controfirmare un decreto di scioglimento senza che il Capo dello Stato verifichi preventivamente la sussistenza di una nuova maggioranza. E' ben vero, si sottolinea, che in presenza di un allineamento bipolare e competitivo del sistema dei partiti, lo scioglimento delle Camere può essere inevitabile, nel caso in cui le parti politiche non siano disponibili a costruire nuove alleanze parlamentari prive di una investitura popolare; in questo caso, tuttavia, lo scioglimento sarebbe sempre causato dall'impossibilità di formare un Governo[91]. Altra parte della dottrina, invece, ha posto in evidenza l'utilità di una rilettura del potere di scioglimento alla luce del fatto maggioritario, che consiglierebbe un "appello al popolo" per risolvere il conflitto tra Camere e Governo[92].

A nostro avviso, la risposta al quesito circa l'ammissibilità dello scioglimento successivo nell'ordinamento italiano discende dall'interpretazione logico-sistematica degli artt. 1 comma 2, 67, 88 e 94 Cost.

L'art. 1, comma 2 Cost., sancisce il principio democratico. Secondo la nota tesi di Mortati, la sovranità appartiene al popolo, mentre è compito dei partiti politici assicurare il collegamento tra Stato-apparato e Stato-società. Attraverso i partiti, a seconda delle leggi elettorali vigenti e della struttura del sistema dei partiti, il corpo elettorale può limitarsi a selezionare i candidati alle cariche elettive o può anche imprimere una direzione all'indirizzo politico[93]. In vigenza di leggi elettorali proporzionali e di un sistema dei partiti frammentato, le elezioni non sono il momento in cui il corpo elettorale "sceglie" l'indirizzo politico; pertanto, la formazione di nuove coalizioni di Governo nel corso della

legislatura è un fatto fisiologico e lo scioglimento anticipato dovrebbe costituire l'*extrema ratio*. Di contro, in un contesto in cui il corpo elettorale conferisce un mandato popolare alla maggioranza parlamentare[94], una crisi di Governo causata da una frattura non ricomponibile della maggioranza può indurre il Governo in carica a proporre lo scioglimento, e il Capo dello Stato a concederlo, affinché un eventuale *revirement* dell'indirizzo politico sia la conseguenza dell'appello al popolo[95].

Per ciò che concerne l'art. 94 Cost., esso reca norme sul rapporto fiduciario che, non prevedendo alcun meccanismo di sfiducia costruttiva, né alcuna norma che vieti lo scioglimento nel caso in cui, dopo la crisi di Governo, l'Assemblea parlamentare elegga o voti la fiducia a un nuovo Governo entro un certo termine (art. 68 *Grundgesetz*, in Germania; art. 2 del *fixed-term Parliament Act 2011*, nel Regno Unito, art. 114 Cost. spagnola) non consentono di escludere l'ammissibilità dello scioglimento successivo. E' peraltro degno di nota che anche in Germania, in cui il voto di sfiducia costruttivo consente mutamenti di maggioranza senza che il Governo sfiduciato possa proporre lo scioglimento successivo, è accaduto nel 1982 che mediante la sfiducia costruttiva siano mutati il Cancelliere e la maggioranza parlamentare, ma poi la nuova maggioranza esprime voto contrario su una questione di fiducia posta strumentalmente dal cancelliere, al solo fine di creare le condizioni per lo scioglimento anticipato e l'appello al popolo. Si è quindi data una lettura della sfiducia costruttiva adeguata alla declinazione del principio democratico in una meccanica bipolare[96].

Per ciò che concerne l'art. 88 Cost., si è già evidenziato che esso deve essere interpretato come norma a fattispecie aperta, priva di un'analitica determinazione dei presupposti, e che il potere di scioglimento può essere esercitato non solo per un vizio funzionale nel rapporto tra Camere e Governo, ma anche per un vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere. Poiché tale vizio è riscontrabile, in ambiente maggioritario, nel caso di un conflitto tra Camere e Governo determinato da una frattura non ricomponibile della maggioranza, consegue che in tali circostanze lo scioglimento successivo dovrebbe essere ritenuto ammissibile[97].

Non è infine ravvisabile un argomento contrario allo scioglimento successivo nel principio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.). Tale principio è, infatti, posto a garanzia dell'autonomia del singolo parlamentare: da esso deriva l'invalidità dei patti tra elettori ed eletti[98], mentre l'esercizio del potere di scioglimento incide sull'indirizzo politico generale e solo indirettamente sull'autonomia del singolo parlamentare[99].

Lo scioglimento successivo è quindi pensabile, in assenza di una norma che prescriva il voto di sfiducia costruttivo o la possibilità di sostituire il Governo in caso di voto contrario su una questione di fiducia, se la meccanica del sistema dei partiti è bipolare, come nella vicenda costituzionale italiana degli ultimi vent'anni. Il Presidente della Repubblica *può* decidere lo scioglimento successivo, su proposta del Governo (o con la sua adesione mediante la controfirma), dopo una crisi di Governo che non possa essere risolta se non con un mutamento radicale della maggioranza parlamentare (v. *infra*, par. 8). Non *deve*,

però, sciogliere le Camere ogni qualvolta al venir meno della maggioranza elettorale faccia seguito una proposta governativa di scioglimento. Non esiste alcun vincolo costituzionale in questo senso. In primo luogo, se così fosse, lo scioglimento dovrebbe essere interpretato come atto sostanzialmente governativo, e non come atto duumvirale o sostanzialmente presidenziale. *A fortiori*, giova ricordare che il referendum costituzionale del 2006, con il quale il corpo elettorale ha rigettato (anche) la prospettiva dello scioglimento della Camera come conseguenza della dissoluzione della maggioranza elettorale, disincentiva interpretazioni negative o riduttive della forma di governo parlamentare in nome di una pretesa Costituzione materiale maggioritaria[100]. Infine, se è vero che una delle virtù dello scioglimento successivo dovrebbe essere quella di assicurare la stabilità di Governo, è altresì vero che ciò può accadere in presenza di sistemi di partito con un ridotto numero di partiti rilevanti e una bassa polarizzazione ideologica. La crisi della Repubblica di Weimar ci ricorda, invece, che in presenza di un sistema dei partiti frammentato e polarizzato è ben possibile che la minaccia di scioglimento anticipato non disincentivi le crisi di Governo, e che lo scioglimento in scioglimento l'incapacità delle Camere e del Governo di far fronte alle difficoltà politiche si aggravi, piuttosto che attenuarsi[101]. Nel contesto italiano, il sistema dei partiti è bipolare ma anche debolmente strutturato. Il dualismo tra coalizioni e partiti è tale che, a seconda delle circostanze, la minaccia di scioglimento successivo potrebbe essere foriera di stabilità di Governo, così come potrebbe avere effetti pregiudizievoli sul funzionamento della forma di governo e sulla stessa forma di stato.

8. Lo scioglimento successivo: presupposti sostanziali.

Abbiamo individuato nel combinato disposto degli artt. 1, comma 2, 88 e 94 Cost. il fondamento costituzionale dello scioglimento successivo. In presenza di una meccanica bipolare del sistema dei partiti, è possibile che il voto sia percepito da elettori ed eletti non solo come uno strumento per la formazione della rappresentanza politica, ma anche come un mezzo per conferire un mandato politico alla maggioranza parlamentare. Qualora, in seguito a una crisi di Governo, si profili un radicale *revirement* delle alleanze parlamentari e dell'indirizzo politico, è possibile che il Presidente della Repubblica, previa proposta ministeriale, decida lo scioglimento delle Camere, facendo appello al popolo perché conferisca un nuovo mandato politico a una maggioranza parlamentare.

Lo scioglimento successivo non ha invece fondamento costituzionale se la crisi di Governo è funzionale a sostituire, a maggioranza invariata, il Presidente del Consiglio. In questo caso, infatti, l'appello al popolo avrebbe ad oggetto la sostituzione del Presidente, piuttosto che la formazione dell'indirizzo politico, e frustrerebbe il principio secondo cui nella forma di governo parlamentare si eleggono assemblee, e non presidenti. In questi frangenti il decreto di scioglimento sarebbe costituzionale nella forma, in quanto firmato

da entrambi gli organi competenti, ma nella sostanza non adeguato a una forma di governo parlamentare in ambiente maggioritario. Parimenti privo di fondamento costituzionale è lo scioglimento delle Camere nel caso in cui la sostituzione del Presidente del Consiglio sia accompagnata da un mutamento della maggioranza che, come accaduto in occasione della crisi del Governo Prodi I e della formazione del Governo D'Alema I, non segni una radicale "inversione a u" nella formazione dell'indirizzo politico. In questo caso, in assenza di una chiara menomazione del momento plebiscitario, trova piena esplicazione il principio secondo cui, nella forma di governo parlamentare, è sempre possibile la sostituzione di un Governo[102]. Solo quindi nel caso in cui la crisi di Governo sia l'esito di una frattura non ricomponibile della coalizione, e si profili la formazione di una nuova maggioranza sensibilmente diversa (un *swing of pendulum*), la soluzione della crisi deve tener conto dell'esigenza di bilanciare l'elemento plebiscitario con l'elemento rappresentativo nel funzionamento della forma di governo[103].

Si è affermato che il Presidente della Repubblica *può* sciogliere le Camere, se esiste una disponibilità a controfirmare il decreto, ma non *deve* scioglierle. Quando le elezioni hanno esito maggioritario, sarebbe opportuno che radicali *revirement* delle maggioranze traessero una rinnovata legittimazione dal corpo elettorale. Alcune circostanze, come evidenziato nella lettera di Sir Alan Lascelles a *The times* (v. *supra*, par. 6), possono però sconsigliare lo scioglimento anticipato. Ciò può accadere in presenza di Camere relativamente "giovani" e di circostanze particolari quali una grave crisi economica, l'esigenza di rispettare obblighi internazionali, il convincimento che in virtù delle trasformazioni politiche in atto le elezioni potrebbero non avere esito maggioritario. Non è quindi da escludere che il Capo dello Stato possa ritenere eccezionalmente necessaria, per preservare i fini costituzionali fondamentali, la formazione di un Governo sostenuto, in misura significativa o anche dominante, dai gruppi parlamentari che in precedenza erano all'opposizione. Gli elementi plebiscitari nel funzionamento della forma di governo devono essere bilanciati con quelli rappresentativi, e tale bilanciamento dipende dalle circostanze. Dalla soluzione data alle crisi del Governo del 1994, del 1998 e del 2011 è dato individuare alcuni criteri mediante i quali perseguire tale bilanciamento (v. *infra*, par. 10).

9. Lo scioglimento successivo: profili procedurali.

Lo scioglimento successivo, secondo una ricostruzione tradizionale, è disposto dopo un votazione fiduciaria contraria al Governo, o dopo che il Governo sia stato posto in minoranza su una deliberazione di particolare rilievo politico: in seguito a tali deliberazioni parlamentari, l'esecutivo non rassegna le dimissioni, ma propone al Capo

dello Stato lo scioglimento anticipato[104]. Rispetto a tale prospettazione, suggeriamo alcune varianti che sembrano più coerenti con la Costituzione e la prassi costituzionale italiana. In primo luogo, lo scioglimento successivo è a nostro avviso ipotizzabile dopo qualsiasi crisi di Governo, anche, quindi, in assenza di una deliberazione parlamentare contraria all'esecutivo, purché la crisi tragga origine da una frattura non ricomponibile della maggioranza. In secondo luogo, appare preferibile che la proposta di scioglimento sia accompagnata dalle dimissioni dell'esecutivo. Solo dopo le dimissioni, infatti, il Capo dello Stato è posto in condizione, mediante le consultazioni, di valutare se sia possibile ricostituire una maggioranza parlamentare e se, date le circostanze, sia preferibile sciogliere le Camere.

La proposta governativa di scioglimento non deve essere necessariamente deliberata dal Consiglio dei Ministri, ma può essere espressa, anche informalmente, dal Presidente del Consiglio. Se infatti la maggioranza è divisa, è verosimile che non vi siano le condizioni per lo svolgimento di una seduta del Consiglio dei Ministri del Governo dimissionario. Decisivo è invece – aderendo alla soluzione duumvirale - l'orientamento del Presidente del Consiglio. Ciò è coerente con l'art. 92, comma 1, Cost., in base a cui i principi costituzionali relativi all'assetto strutturale-funzionale del Governo sono il principio monocratico, il principio collegiale e il principio di autonomia del singolo Ministro. Se il Capo dello Stato intende sciogliere le Camere e il Presidente del Consiglio, nell'esercizio delle sue attribuzioni, è disponibile a controfirmare il decreto, lo scioglimento successivo può essere disposto e sarà controfirmato. La controfirma del Presidente del Consiglio è tuttavia condizione necessaria ma non sufficiente per disporre lo scioglimento successivo. Come si è evidenziato, infatti, sarebbe anomalo uno scioglimento successivo disposto in reazione all'intendimento di sostituire il Presidente del Consiglio a maggioranza tendenzialmente invariata.

Se il Presidente del Consiglio non è disponibile a controfirmare il decreto perché auspica la formazione di una nuova maggioranza parlamentare, aperta ai gruppi parlamentari di opposizione, esistono in astratto solo due possibilità: a) la formazione di un nuovo Governo, sostenuto da una maggioranza anche sensibilmente diversa dalla maggioranza uscente; b) la formazione di un nuovo Governo al solo fine di controfirmare il decreto. La prima ipotesi implica un'interpretazione tradizionale della forma di governo parlamentare, in cui è sempre possibile la sostituzione del Governo. E' quanto accaduto nel parlamentarismo britannico nel 1931, allorché il Primo Ministro MacDonald, in seguito ai dissensi maturati nel Governo laburista, accettò di formare un Governo sostenuto da un'alleanza “nazionale” composta da liberali, conservatori e laburisti nazionali (nuovo soggetto politico composto da una frazione scissionista del partito laburista). Il partito laburista, che in origine era partito di maggioranza relativa, rimase escluso dall'esecutivo[105]. L'esito delle successive elezioni, favorevole alla neo costituita maggioranza di Governo, valse a posteriori a “sancire la legalità e l'opportunità ... dell'azione del Re”[106].

La seconda ipotesi prospettata – un nuovo Governo allo scopo di ottenere la controfirma -

è ammissibile solo se si forma un Governo a vocazione maggioritaria che, dopo aver ottenuto la fiducia, eventualmente propone al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato. Questa soluzione appare la sola costituzionalmente corretta al fine di superare l'indisponibilità alla controfirma del Capo del Governo dimissionario. Di contro, la formazione di un Governo di minoranza - un *Gouvernement de combat* - funzionale esclusivamente alla controfirma, pur non incontrando un divieto costituzionale espresso, è comunque costituzionalmente inammissibile e pericolosa. In primo luogo, in una forma di governo parlamentare monista lo scioglimento anticipato rimane un atto eccezionale, subordinato all'interruzione del rapporto fiduciario, e il conflitto tra gli organi non può essere creato ad arte: i Governi devono avere sempre una vocazione maggioritaria, o essere quanto meno formati - come accaduto nel 1976 con la formazione del Governo Andreotti III - con l'aspettativa che la fiducia parlamentare sia concessa. Non si può inoltre escludere che, una volta ammessa in linea di principio la formazione dei *Gouvernement de combat*, il Capo dello Stato se ne serva per sciogliere le Camere, in seguito a una qualunque crisi di Governo, non per fare appello al popolo dopo un insolubile conflitto tra Assemblee ed esecutivo, ma per "sbarazzarsi" di una maggioranza a sé non gradita. Il riconoscimento della possibilità di formare Governi "di lotta" vanifica, infatti, la garanzia che è propria della controfirma nella soluzione duumvirale e converte il potere di scioglimento in un potere sostanzialmente presidenziale, incompatibile - secondo la lettura che si è proposta in questo scritto - con una forma di governo parlamentare monista[107]. Non a caso, il *Gouvernement de combat* è stato definito come un "fossile" del dualismo politico[108].

In secondo luogo, la formazione del *Gouvernement de combat* è politicamente rischiosa per lo stesso Capo dello Stato. La decisione sarebbe inevitabilmente controversa, esporrebbe il Presidente della Repubblica ad accuse di parzialità e determinerebbe un surriscaldamento del clima politico; se poi le elezioni premiassero la parte politica che si opponeva allo scioglimento, non è da escludere che nei suoi confronti sia avanzata una richiesta di assumere la responsabilità politica del voto, rassegnando le dimissioni. La formazione di un *Gouvernement de combat* appare, quindi, costituzionalmente anomala e politicamente rischiosa.

10. Lo scioglimento successivo nell'attuale vicenda costituzionale.

L'esame della prassi a partire dai primi anni Novanta conferma la pensabilità dello scioglimento successivo in ambiente maggioritario.

Vi sono infatti alcuni episodi in cui la minaccia di scioglimento ventilata dal Presidente del Consiglio ha sortito un effetto stabilizzante, al pari di una “spada di Damocle che sia sospesa sul capo dell’Assemblea”[109]. Nel 1997, le dimissioni del Governo Prodi I furono ritirate in virtù di un nuovo accordo raggiunto con il partito che ne era stata causa (Rifondazione comunista), e tale esito fu reso possibile anche dalla ventilata minaccia di uno scioglimento delle Camere ad appena un anno dall’inizio della legislatura[110]. Nel 2004 il Presidente del Consiglio Berlusconi minacciò lo scioglimento delle Camere qualora non fosse stata approvata la riduzione delle imposte sulle persone fisiche sin dal 2005, e si impose in tal modo sugli alleati di Governo più favorevoli a politiche per la famiglia e il mezzogiorno (AN e UDC). Tali vicende risalgono però al periodo in cui i $\frac{3}{4}$ dei parlamentari erano eletti in collegi uninominali con il sistema *first-past-the-post*, che metteva a rischio l’elezione dei candidati nei collegi. Di contro, con il voto di lista reintrodotta nel 2005, l’elezione dei candidati dipende solo dalla posizione nelle liste che superano le soglie di sbarramento; da ciò discende una minor efficacia stabilizzatrice della “minaccia” di scioglimento[111].

Nessun precedente di scioglimento successivo si è tuttavia, fino a questo momento, verificato. In particolare, in tre dei quattro casi in cui una frattura non ricomponibile all’interno della coalizione elettorale ha determinato una crisi di Governo (nel 1994, Governo Berlusconi I in carica; nel 1998, Governo Prodi I in carica; nel 2011, Governo Berlusconi IV in carica), il Presidente della Repubblica non ha sciolto le Camere, ma ha formato un nuovo Governo. Anche lo scioglimento anticipato del 2008, deciso dopo la crisi del Governo Prodi II e il conferimento di un preincarico al Presidente del Senato Marini, sembra essere stato dovuto all’impossibilità di formare un Governo, data l’indisponibilità dei partiti di opposizione a formare una nuova maggioranza parlamentare[112]. Peraltro, solo nel 1994 il Presidente del Consiglio dimissionario auspicava lo scioglimento anticipato, mentre non sappiamo se i Presidenti del Consiglio avrebbero controfirmato il decreto nel 1998 e nel 2011.

Abbiamo sostenuto la tesi secondo cui il Capo dello Stato, anche in presenza di evoluzioni radicali nella politica delle alleanze, può essere indotto dalle circostanze – la giovinezza delle Camere, l’esigenza di rispettare obblighi internazionali, una grave crisi economica – a promuovere la formazione di un Governo sostenuto da una nuova maggioranza, costituita anche da gruppi parlamentari dell’opposizione. I precedenti del 1994, del 1998 e del 2011 confermano almeno in parte questi assunti. In tutti e tre i casi si era ancora lontani dalla fine naturale della legislatura e i vincoli internazionali, così come le condizioni dell’economia e della finanza pubblica, erano tali da sconsigliare lo scioglimento delle Camere. In tutti questi casi si è perseguita una soluzione che, come auspicato dal Presidente Scalfaro nel discorso alla nazione del 31 dicembre 1994, coniugasse per quanto possibile il rispetto dell’esito maggioritario delle elezioni con la volontà dei gruppi parlamentari. Sia nel 1994 che nel 2011 la soluzione data alla crisi di Governo è stata la formazione di un Governo tecnico, separato dai partiti, sostenuto da una maggioranza che, stando agli accordi iniziali, doveva essere costituita anche dai maggiori gruppi parlamentari della precedente maggioranza di Governo[113]. Nel 1998, invece, al

Governo Prodi I subentrò un Governo di partito la cui maggioranza, anche se parzialmente mutata, era pur sempre espressione di un accordo di coalizione di centro-sinistra[114].

Il ruolo arbitrale proprio del Presidente della Repubblica in tali vicende costituzionali può comportare l'insorgere di un conflitto tra le parti politiche. Mentre infatti nel parlamentarismo britannico del periodo 1834-1867, in assenza del suffragio universale o quasi universale, l'intervento del Sovrano era auspicato e sollecitato dalle parti politiche, al contrario nell'attuale vicenda costituzionale, caratterizzata da una scarsa propensione alla cooperazione, la decisione del Capo dello Stato può essere percepita come assunta in favore di una parte politica e contro un'altra, in un contesto di "parzialità dovuta" o di "imparzialità impossibile"[115]. E' per questa ragione che sarebbe necessaria, per un fisiologico funzionamento della forma di governo parlamentare, la sedimentazione di un *idem sentire de re publica* sui presupposti del potere di scioglimento. L'accordo tra i partiti sulle regole è necessario: in questo caso la comune etica costituzionale opererebbe come "potente forza costituzionale materiale"[116]. Le differenti reazioni dei soggetti politici alla soluzione della crisi dei Governi Berlusconi I e Prodi I, da una parte, e del Governo Berlusconi IV, dall'altra, potrebbero essere il sintomo di una nuova propensione a una lettura più equilibrata delle potenzialità della forma di governo parlamentare, pur in presenza di una competizione politica bipolare.

In ultima analisi, lo scioglimento successivo è da ritenersi ammissibile, in presenza di un'evoluzione radicale delle alleanze tra i partiti nel corso della legislatura, ma il decreto di scioglimento, in caso di proposta governativa, non è un atto dovuto. Nessuna delle soluzioni possibili dopo la crisi di Governo – la formazione di un nuovo Governo o lo scioglimento successivo - appare *a priori* più utile alla conservazione e realizzazione dei fini costituzionali. E' ben vero infatti che, mediante un uso "prudente" del potere di scioglimento, il funzionamento della forma di governo parlamentare può assumere una connotazione assembleare, allontanandosi dal modello auspicato dai costituenti con l'ordine del giorno Perassi. E' altresì vero, tuttavia, che un uso "ardito" del potere di scioglimento può essere foriero di scivolate plebiscitarie, ravvivare eccessivamente gli animi, alimentare la corsa dei partiti all'estremismo ed essere, in ultima analisi, pericoloso per la stessa sopravvivenza della Costituzione. Sotto questo profilo, quindi, il rimedio alle disfunzioni della forma di governo parlamentare non sembra poter discendere dall'uso "prudente" o "ardito" del potere di scioglimento, ma da una miglior strutturazione del sistema dei partiti. Ieri come oggi, pertanto, la continuità delle funzioni parlamentari e il rafforzamento della stabilità di Governo appaiono legati a una riforma elettorale e alla ristrutturazione del sistema dei partiti assai più che alla pratica dello scioglimento successivo o, *de iure condendo*, a una revisione costituzionale che conferisca il formale potere di scioglimento al Presidente del Consiglio, sotto la sua esclusiva responsabilità.

Il presente scritto è stato realizzato con il contributo della Fondazione Banco di Sardegna.

[1] Nel senso dell'ammissibilità dello scioglimento ministeriale anticipato, di cui il Governo assumerebbe l'esclusiva responsabilità, v. A. Amorth, *La Costituzione italiana*,

Giuffrè, Milano, p. 151, secondo il quale il Governo può “suscitare il provvedimento presidenziale dello scioglimento anticipato delle Camere o di una sola di esse”, assumendone la responsabilità con la controfirma. Evoca la necessità di una proposta ministeriale come presupposto del decreto di scioglimento S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 16-17, secondo cui “sembra che rientri nella possibilità effettiva [del Presidente della Repubblica] lo scioglimento delle Camere, dal momento che all'atto del Capo dello Stato ... deve andare necessariamente associato, a pena d'invalidità, il Governo con la controfirma del Ministro proponente ed eventualmente quella del Presidente del Consiglio”. Propendono per l'ammissibilità dello scioglimento successivo sempre A. Amorth, *La Costituzione italiana*, cit., per il quale l'approvazione di una mozione di sfiducia non è ostativa allo scioglimento, in quanto il potere è configurato dall'art. 88 Cost. come potere presidenziale, e il Governo dimissionario, competente per l'ordinaria amministrazione egli affari urgenti, ben potrebbe in forza di questa competenza controfirmare il decreto; P. Virga, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 60 s., il quale sottolinea che non ammettere lo scioglimento successivo significa sovvertire il sistema parlamentare, in quanto “se il gabinetto non può più reagire ad un voto di sfiducia, esso viene abbandonato completamente in balia del Parlamento”. Per l'autore, il Capo dello Stato non è obbligato ad accettare le dimissioni dell'esecutivo sfiduciato, potendo comunque “sospendere l'accettazione fino al momento in cui sia stata eletta una nuova Camera”. Analogamente T. Marchi, *Il Capo dello Stato*, in P. Calamandrei e A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II vol., Barbera, Firenze, 1950, p. 108, evidenzia che, in caso di crisi di Governo, il Capo dello Stato può decidere di sciogliere le Camere se ritiene le Camere non più rappresentative: con un chiaro riferimento alla dottrina redslobiana (v. *infra*, par. 6), “il sistema parlamentare fu paragonato ad una bilancia i cui piatti sono rappresentati dal Parlamento e dal Governo: “il Capo dello Stato deve mantenere l'equilibrio disponendo i pesi dall'una parte o dall'altra a seconda delle tendenze e delle grandi direttive che si fanno sentire nel paese e si sono manifestate nelle elezioni generali”. Per una analitica ricostruzione degli orientamenti della prima dottrina repubblicana si veda P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, cit., p. 93 ss. Sull'inquadramento del potere di scioglimento come potere governativo nei lavori dell'Assemblea costituente v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 3 ss.

[2] Con riferimento alla prassi statutaria si rinvia a L. Carlassare, *Sub art. 88*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1983, p. 16 ss.

[3] La disciplina dello scioglimento è stata di recente modificata dall'art. 2 del *fixed-term Parliament Act 2011*, che ha tipizzato i presupposti dello scioglimento: v. *infra*, par. 6.

[4] Cfr. G. Guarino, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova*

costituzione italiana, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1947, p. 167.

[5] Cfr. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, p. 205.

[6] Cfr. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 903 ss.

[7] Cfr. G. Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, *Il foro italiano*, 1953, pp. 99-100.

[8] In questo senso C. De Fiores, *Brevi considerazioni sul potere di scioglimento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, p. 1. Tale interpretazione è confermata dai lavori dell'Assemblea costituente, nella quale furono avanzate varie proposte volte a limitare il potere del Capo dello Stato: a) un limite massimo di due scioglimenti anticipati per mandato presidenziale (proposta Terracini); il divieto di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del mandato (proposta Laconi), la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica (proposta Tosato): cfr P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 45 ss. In senso critico v. L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 8, secondo cui la previsione del semestre bianco e dei pareri obbligatori del Presidenti delle Camere sono argomenti comunque insufficienti per qualificare l'atto come presidenziale.

[9] Sul punto v. M. Belletti, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in A. Barbera – T. F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University press, Bologna, 2008, p. 107.

[10] Così S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. Di Leo G. Pitruzzella (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 206.

[11] In questo senso v. G. Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., p. 101, secondo cui “la controfirma è obbligatoria, ma consente il solo controllo di legittimità dell'atto”; V. Sica, *L'attività politica della Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 846, secondo cui “lo scioglimento disposto dal Presidente non è in alcun modo collegato all'indirizzo politico del Governo; esso è dovuto e vincolato dalle esigenze di funzionalità del sistema. Il Presidente della Repubblica non è un organo di indirizzo politico, è il regolatore del sistema e della sua funzionalità; gli è pertanto attribuito il potere d'intervenire allorché l'organizzazione risulti comunque paralizzata nel suo centro nevralgico e direttivo: il Parlamento”; M. Galizia, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova Rassegna*, 1954, 1075, secondo cui lo scioglimento “serve a dirimere i conflitti tra Governo e Parlamento messi in luce attraverso il giuoco della fiducia. Esso non è però un arma collocata nelle mani del

Governo: la titolarità del Presidente della Repubblica è effettiva. Dalla sua posizione distaccata di Capo Dello Stato egli può validamente scegliere il momento ed i termini del suo intervento, che rimette al popolo la decisione della controversia”; G. Cuomo, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, 103, che ammette lo scioglimento per un eventuale dissenso tra corpo elettorale e Camere, e considera il procedimento di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica come correttivo rispetto a un esercizio del potere posto in essere senza “oculata ponderazione”; P. Barile, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, p. 333, nota 111, secondo cui il Governo non può “rifiutare la controfirma qualora ritenga l’atto contrario agli interessi del paese”, in quanto “se lo scioglimento è atto presidenziale, la controfirma, secondo la regola generale sopra illustrata nel testo, ha un compito limitato al controllo meramente giuridico, non di merito”; S. Labriola, *Il Presidente della repubblica*, Padova, Cedam, 1986, p. 146; G. Ciaurro, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXVIII, Roma, 1991, p. 5; G. Floridia, *G. L’eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. Giur.*, 1994, p. 264; R. Viriglio, *L’esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, p. 241; C. De Fiores, *Brevi considerazioni sul potere di scioglimento*, cit., p. 1; G. Ferrara, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell’emergenza costituzionale*, 1/3/2011, in *Costituzionalismo.it*, rubrica emergenza costituzionale, p. 3; M. Villone, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e “tradimenti”*, 16/02/2011, in *costituzionalismo.it*, rubrica “emergenza costituzionale”.

[12] Cfr. C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 149 e S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., p. 16; da ultimo v. anche T. E. Frosini- P. L. Petrillo, *Sub. Art. 88*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1717.

[13] In questo senso v. T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, in Id., *Opere. Tomo I. teoria generale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 192; L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, in Id., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 197; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 664; L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 41 ss.; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 203. Da ultimo v. A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 55; B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, 29-11-2010, in www.federalismi.it, p. 15; P. Ciarlo, *Dimissioni del governo versus scioglimento anticipato*, 19/02/2011, in *costituzionalismo.it*, rubrica “emergenza costituzionale”; G. Azzariti, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, 18/04/2011, in *costituzionalismo.it*, rubrica “emergenza costituzionale”; O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, p. 185 ss.; Id., *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e*

ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), Giappichelli, Torino, 2011, p. 345 ss.

[14] Cfr. V. Crisafulli, *Aspetti problematici della forma di governo parlamentare*, in *Stato popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 193, che configura la controfirma ministeriale come espressione di una funzione di controllo: “controllo, però, interessato (almeno per la parte in cui si rivolge a prevenire indebite interferenze presidenziali nella funzione di indirizzo politico), essendo affidato allo stesso organo che ha in fatto, e si presume avere, in diritto, interesse alla libera esplicazione dell’attività propria e di quella della maggioranza parlamentare”. In senso analogo v. F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 124, secondo il quale il Governo può “addirittura negare la controfirma qualora l’atto si riveli diretto, anziché a garantire il buon funzionamento del sistema, contro la maggioranza esistente per valutazioni meramente politiche”.

[15] Cfr. C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello stato e altri saggi*, a cura di D. Nocella, Milano, 1992, p. 46, nota 105, secondo cui lo scioglimento sostantivo del Capo dello Stato “in regime parlamentare dovrebbe essere ammesso solo in ipotesi di crisi del sistema. Invece lo scioglimento di ordinaria amministrazione, o lo scioglimento tecnico, come ogni atto del Capo dello Stato, dovrebbe essere subordinato alla prevalente direttiva dei Ministri”.

[16] Così C. De Fiore, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, p. 136 s.

[17] Cfr. S. Bartole, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, p. 261.

[18] Sulla difficoltà di ricostruire le reali cause della responsabilità politica v. G. U. Rescigno, *Responsabilità politica (dir. cost.)*, Enc. Dir. XXXIX, Milano, 1988, p. 1344

[19] Sull’opportunità costituzionale di una motivazione dell’atto presidenziale, cfr. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 976; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 333; L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 76; Id., *Il Presidente della Repubblica e lo scioglimento anticipato delle Camere*, cit., p. 177; Id., *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 135-136.

[20] Cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 161.

[21] Per una ricostruzione di queste precedenti v. M. Olivetti, *Lo scioglimento del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 599 ss.

[22] Sul carattere non dirimente della prassi, che “sembrando andare volta per volta in diverse direzioni, suggerirebbe un modello *bon à tout faire*, e quindi nessun modello o un modello appunto ambiguo, poco significativo, inutilizzabile – per così dire – sia sul piano descrittivo che sul piano prescrittivo”, cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 167.

Con riferimento allo scioglimento anticipato del 1953, secondo G. Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., pp. 95-96 e 99, tale scioglimento non fu una sanzione per la minoranza, in quanto “le elezioni anticipate del Senato arrecano vantaggi più agli oppositori della legge che ai suoi sostenitori”, e nemmeno fu motivato “dalla impossibilità del Senato di continuare a funzionare in seguito all’aspro dissidio creatosi tra maggioranza ed opposizione ed all’aperto rifiuto del gruppi parlamentari dei partiti di sinistra di continuare a riconoscere l’autorità del Presidente dell’Assemblea”; esso fu disposto “nell’interesse obiettivo del sistema: a mezzo di esso ha avviato al pacifico responso del corpo elettorale le animosità, le intimidazioni, le violenze”. Si veda altresì M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 149, nota 4, che evoca esplicitamente lo scioglimento-sanzione: “il D.P. 4 aprile 1953, che sciolse il primo Senato della Repubblica, fece seguito agli inauditi incidenti della seduta del 29 marzo, i quali rendevano impossibile la riconvocazione di quell’Assemblea. Quegli incidenti, si badi, non furono che il coronamento dell’ostruzionismo della minoranza senatoriale alla discussione del progetto di legge governativo sulla riforma elettorale – la c.d. legge truffa – incidenti che avevano porto alla Presidenza il destro d’indire una votazione sul noto progetto di legge, e di proclamarne i risultati, in circostanze ed attenendosi a un procedimento di dubbia legalità. Ora, sebbene una dichiarazione ufficiale della presidenza della Repubblica, radiotrasmessa lo stesso giorno, ricollegasse lo scioglimento del Senato a motivi di opportunità dipendenti dall’avvenuta riforma elettorale, nessuno ha mai dubitato che il reale motivo sia stato quello, che noi appunto adduciamo”. Anche secondo F. Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. Dir.*, 1980, p. 261, lo scioglimento del Senato del 1953 fu uno scioglimento-sanzione, rivolto a colpire l’abuso perpetrato dalla maggioranza parlamentare con l’approvazione della legge elettorale a effetto maggioritario. Se anche il premio di maggioranza previsto per la Camera dei deputati fosse scattato, infatti, il Senato sarebbe stato comunque eletto con una legge elettorale proporzionale. In senso contrario, invece, L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 41 ss., secondo cui lo scioglimento del 1953 fu frutto di un accordo tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio e fu disposto per motivi politici. Nel senso che il Presidente del Consiglio sarebbe stato d’accordo con il Presidente della Repubblica sull’opportunità dello scioglimento anticipato del Senato v. anche P. Calandra, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 93. Si veda anche S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 130 e 258, che parla di scioglimento “tecnico”, suggerito dall’opportunità di rinnovare contemporaneamente le Camere nonostante la loro diversa durata. Divergenze esistono, tuttavia, anche con riferimento alla ricostruzione del significato normativo di altri precedenti. Emblematica in questo senso è la lettura dello scioglimento anticipato del 1987 data da alcuni costituzionalisti in P. Calandra (a cura di), *Lo scioglimento delle Camere*

del 1987. Interviste a Lorenza Carlassare, Serio Galeotti e Temistocle Martines, in *Quad. cost.*, 1988, p. 76 ss.: alla domanda relativa all'influenza del precedente sulla ricostruzione teorica dell'istituto, la Carlassare e Martines sottolineano l'assenza della volontà del Governo di opporsi e trovano così conferma alla lettura duumvirale, mentre Galeotti, data l'assenza di alcun atto formale da cui desumere la volontà del Governo (e dei partiti), ha trovato una conferma della soluzione presidenziale.

[23] Cfr. L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 45.

[24] Sull'esistenza di una convenzione costituzionale che conferiva ai partiti l'ultima parola sullo scioglimento, cfr. F. Pinto, *Scioglimento delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 264 ss.; L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 72, nonché Id., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, cit., p. 171 ss.; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, p. 198; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 206-207; P. Costanzo, *Lo scioglimento della Assemblee Parlamentari. II*, cit., p. 277 ss.; L. Elia, *Lo scioglimento anticipato nella prassi istituzionale*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 286-287; A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, cit., p. 251.

[25] Sul punto, v. L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 48 e P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 116.

[26] Alcune proposte formulate in sede costituente miravano a individuare i presupposti dello scioglimento. Si pensi alla proposta di Mortati, che aveva individuato quattro presupposti dello scioglimento anticipato: a) l'incapacità politica del governo di realizzare il programma; b) il mancato appoggio del Parlamento al programma; c) la necessità di approvare alcune misure eccezionali non discusse nella campagna elettorale; d) il dissidio tra corpo elettorale e Camere. Si pensi altresì alla proposta Nobile, che proponeva di prevedere lo scioglimento anticipato dopo due crisi di Governo generate da un voto di sfiducia parlamentare. Tale proposta riscosse l'approvazione di Terracini e fu invece criticata da Perassi, in quanto non avrebbe consentito lo scioglimento anticipato nel caso in cui, dopo quattro anni di legislatura, le Camere fossero apparse oramai invecchiate, e da Tosato, in quanto non avrebbe consentito lo scioglimento nel caso in cui a breve distanza dalla convocazione delle Camere fosse sorta una questione politica fondamentale su cui il corpo elettorale non si era pronunciato. Si pensi anche alla proposta, formulata all'interno della Commissione Forti e ripresa da Paolo Rossi, di far discendere lo scioglimento anticipato dalla revisione costituzionale; alla proposta di Perassi di prevedere lo scioglimento automatico in caso di esito negativo di un referendum costituzionale; alla proposta di prevedere lo scioglimento come strumento arbitrario nel caso di contrasti tra le Camere (anch'essa formulata nella Commissione Forti e ripresa dall'Assemblea), o di contrasti tra Camere e Governo. La scelta finale fu, però, quella di evitare l'irrigidimento

della disciplina mediante l'analitica individuazione dei presupposti. Per una ricostruzione delle proposte sui presupposti dello scioglimento in Assemblea costituente, v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 17 ss.

[27] Sul punto v. G. Floridia, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, cit., p. 261.

[28] W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995, tr. it di *The English Constitution* (1867, 1872), London Oxford University press, "The World's Classics", 1928, p. 224.

[29] Sullo scioglimento anticipato in una forma di governo parlamentare dualista v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 36; sul precedente dello scioglimento anticipato del 1834 in Gran Bretagna, v. W. Bagehot: *La costituzione inglese*, cit., p. 223. Sulla vicenda v. anche A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 238. Sullo scioglimento francese nel 1877 v., *ex plurimis*, G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 37 e p. 189; A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee, parlamentari*, cit., p. 237; G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 56.

[30] L'assenza della controfirma ministeriale del decreto di scioglimento è uno degli elementi – unitamente all'elezione diretta e alla prima applicazione con De Gaulle – che hanno concorso all'originalità dell'esperienza costituzionale della quinta Repubblica francese. La mancata previsione della controfirma ha reso possibile lo scioglimento dell'Assemblea nazionale in assenza di una crisi di Governo, al solo fine di sovvertire i rapporti di forza tra maggioranza e minoranza. Una conferma in questo senso la si può trovare nel parere espresso dal Presidente dell'Assemblea nazionale francese Chaban-Delmas, in occasione dello scioglimento dell'Assemblea nazionale deciso da Mitterand nel 1981 e nel 1988. Il Presidente dell'Assemblea nazionale espresse un parere contrario allo scioglimento sostenendo la tesi secondo cui l'istituto, *nell'ambito della forma di governo parlamentare*, è volto a dirimere un conflitto tra Assemblea e Governo e può essere decretato solo dopo un voto di sfiducia nei confronti del Governo. Si veda il comunicato del Presidente dell'Assemblea nazionale del 22 maggio 1981: «M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale, a été appelé par M. le Président de la République à donner l'avis prévu par la Constitution sur la dissolution de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale a fait observer qu'il eût été préférable que le nouveau Gouvernement vînt exposer son programme devant la représentation nationale pour que celle-ci puisse en discuter et, le cas échéant, le repousser par un vote délibéré. Ce débat parlementaire eût pu avoir lieu dans les prochains jours. Un conflit ouvert entre les deux pouvoirs, exécutive et législatif, eût justifié pleinement l'arbitrage du Président de la République et appelé un avis favorable à la dissolution de l'Assemblée nationale de la part de son président. Pour ces motifs, le président de l'Assemblée nationale a donné un avis contraire à la dissolution immédiate de l'Assemblée». Dello stesso tenore è la dichiarazione del 14 maggio 1988: «Le Président de l'Assemblée

nationale a fait observer que l'esprit comme la lettre de la Constitution seraient respectés, si le nouveau Gouvernement venait se présenter et était renversé par les députés. Devant le refus de cette procédure, Jacques Chaban-Delmas a donné un avis défavorable a la dissolution de l'Assemblée nationale». Cfr. *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, Edition a jour au 1er mars 1998, textes rassemblés par Didier Maus, Nancy, 1998, p. 120. La Costituzione francese non prevede un istituto analogo al conflitto di attribuzioni, per cui il *Conseil constitutionnel*, adito per giudicare della legittimità dello scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale nel 1987 e nel 1997, ha potuto dichiararsi incompetente a giudicare in base alla motivazione che «nessuna disposizione della Costituzione attribuisce al *Conseil constitutionnel* la competenza a decidere sulla domanda sopra esaminata»; analoga decisione ha assunto il *Conseil d'Etat* il 20 Febbraio 1989. Si veda la decisione del *Conseil constitutionnel* del 10 luglio 1997: «Le Conseil constitutionnel ... considérant qu'aucune disposition de la Constitution ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour statuer sur la requête susvisée, décide : art. 1er. La requête de M. Jean-Michel Abraham est rejetée ». Nello stesso la decisione del *Conseil d'Etat* del 20 Febbraio 1989, adito al fine del controllo di legittimità sul decreto di scioglimento: «Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur la légalité des actes relatifs aux rapports entre le Président de la République et l'Assemblée nationale ; que dès lors, la requête de M. Allain tendant à l'annulation du décret du 14 mai 1988 portant dissolution de l'Assemblée nationale doit être rejetée». Cfr. *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, cit., pp. 118-119.

[31] In tale progetto, tuttavia, lo scioglimento non poteva essere disposto liberamente dal Capo dello Stato, ma presupponeva le dimissioni del Governo ex art. 74, dimissioni che erano previste come obbligatorie all'atto dell'assunzione delle funzioni del Presidente della Repubblica, dopo la sua elezione.

[32] Per una panoramica dei motivi che possono giustificare lo scioglimento, v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 43 ss.; C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., p. 27; G. Ciaurro, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 3; G. Florida, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, cit., pp. 262-263; T. E. Frosini- P. L. Petrillo, *Sub. Art. 88*, cit., pp. 1711-1718.

[33] Cfr. L. Carlassare, *Commentario*, cit., pp. 13 e 46, che valorizza i dati rilevabili dall'analisi della prassi.

[34] Fanno parzialmente eccezione a questa regolarità solo gli scioglimenti anticipati degli anni Ottanta. In questo periodo si ebbe una più agguerrita concorrenza tra la Dc e i suoi alleati per la Presidenza del Consiglio, e la ricerca del momento più favorevole per lo scioglimento anticipato divideva gli stessi partiti di maggioranza. Così in relazione allo scioglimento anticipato del 1983 fu decisiva la volontà di alcuni partiti (PSI e PRI), indispensabili ai fini della formazione di un maggioranza di Governo, di abbreviare la legislatura: cfr. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 206-207; L. Elia, *Lo*

scioglimento anticipato nella prassi istituzionale, cit., pp. 186-187. Anche lo scioglimento anticipato del 1987 fu preceduto dal “posizionamento tattico” di Dc e Psi con riferimento alla formazione Governo elettorale presieduto dal democristiano Fanfani: con una mossa a sorpresa il Psi decise di votare la fiducia, costringendo la DC ad astenersi: sulla vicenda v. L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 129-130. Sulla competizione tra DC e PSI negli anni Ottanta e sulla sopravvenuta inadeguatezza della *conventio ad excludendum* come schema esplicativo della forma di governo, si veda, in particolare, P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, pp. 138 ss. e Id., *Sub Art. 95*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 321.

[35] Sulla controversa natura del mandato conferito dal Presidente della Repubblica al Presidente del Senato, v. S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 326. Con specifico riferimento a quest'ultima ipotesi di scioglimento, giova ricordare che secondo una dichiarazione resa dal Capo dello Stato dopo la crisi del Governo Prodi II, non è possibile ipotizzare che alla crisi di Governo faccia automaticamente seguito lo scioglimento delle Camere, anche se la crisi matura in ambiente maggioritario: “sciogliere anticipatamente le Camere ha sempre rappresentato la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. E questa volta la decisione dovrebbe essere assunta a meno dei due anni dalle ultime elezioni. Considero perciò mio dovere riservarmi un'adeguata ponderazione e valutazione conclusiva; il che non può essere da nessuna parte inteso come scelta rituale o dilatoria. Ho pertanto chiesto al Presidente del Senato – facendo appello al suo senso di responsabilità istituzionale – di verificare le possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un Governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi”: così la *Dichiarazione del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine delle consultazioni*, 30 gennaio 2008, in www.quirinale.it

[36] Varie suggestioni circa l'ammissibilità dello scioglimento in presenza di tali circostanze si ricavano dai lavori dell'Assemblea costituente. Nella *Relazione all'Assemblea Costituente* approntata dalla commissione Forti si affermava che “il potere di scioglimento si collega (...) nella forma parlamentare con uno specifico equilibrio costituzionale, in cui hanno un ruolo parimenti importante il Capo dello Stato, il Gabinetto e il Primo Ministro e l'una e l'altra Camera; e pertanto deve essere circondato da particolari garanzie dirette ad evitare che tale equilibrio sia sovvertito senza ragione a favore di uno degli organi costituzionali” (cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari. II*, cit., p. 10). Anche nella discussione generale sulla forma di governo alla Costituente, Mortati attribuì un ruolo centrale al corpo elettorale, visto non solo come fonte di legittimazione dei poteri dello Stato, ma anche come arbitro in caso di dissidio tra gli stessi (sul punto v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari. II*, cit., p. 7): è chiara in questa impostazione l'influenza di Redslob, che concepiva il Capo dello Stato come organo di arbitraggio tra Governo e Parlamento in

caso di crisi, con il potere di revocare il primo o sciogliere il secondo per rimettere la risoluzione del conflitto al corpo elettorale.

[37] Sul punto v. L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 60.

[38] Si veda il Comunicato stampa del Quirinale del 16 gennaio 1994, pubblicato in *Nomos. Attualità nel diritto*, 1993, p. 148 ss.

[39] Cfr. G. Floridaia, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, cit., p. 261 ss.; C. De Fiores, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1495; A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 57; E. Balboni, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 393; C. Fusaro, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 397 e s.; R. Viriglio, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, cit., p. 256 ss.; S. Labriola, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di Governo del 1998 (Appunti sulla transizione)*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Atti di un Convegno*, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, p. 270 ss.; A. Apostoli, *La XI legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, Milano, Giuffrè, Milano, 1999, p. 318 ss.

[40] Cfr. L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 136 ss.

[41] Sul punto v. anche S. Bartole, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir.*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 941, secondo cui “il Governo Ciampi, pur non potendo assumere impegni sull'an ed il quando dello scioglimento, aveva legato il compimento del suo mandato all'approvazione delle nuove leggi elettorali e, pertanto, considerava assolto il suo compito una volta che quell'obbiettivo fosse stata raggiunto in uno con l'avvenuta adozione della legge di bilancio e di quella finanziaria”.

[42] Cfr. C. Vitta, *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente costituzione*, in *Riv. Amm.*, 1951, I, p. 300. Secondo l'autore, lo scioglimento può essere disposto “quando le Camere si dimostrino impotenti a deliberare o prendano tumultuose deliberazioni in seguito all'inacerbarsi delle pressioni politiche o dell'eccessivo frazionarsi dei partiti ivi rappresentati”. In simili frangenti “sarà specialmente opportuno consultare i presidenti delle Camere come è prescritto dalla Costituzione, e sarà facile trovare lo stimolo del Ministero a questo”. L'autore configura la controfirma come sostanzialmente dovuta: in caso contrario, i Ministri “dovranno essere persuasi a dare le proprie dimissioni ed il Presidente della Repubblica procederà alla nomina di un gabinetto di affari, incaricato di indire le elezioni”. Secondo la dottrina maggioritaria, tuttavia, la nomina di un Governo elettorale, quando vi sono le condizioni per formare un Governo con un sostegno maggioritario, sarebbe un atto incostituzionale e ad esso probabilmente farebbe seguito la messa in stato d'accusa: v. *infra*, par. 9.

[43] Cfr. F. Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del presidente della Repubblica*, cit., pp. 259-260, secondo cui “il Presidente della Repubblica allora continua a rimanere estraneo alla determinazione dell’indirizzo politico di maggioranza in quanto non può, e non deve, indicare il *come agire* alla maggioranza, ma può, indicare alla maggioranza che essa *deve agire*, deve compiere le scelte che la Costituzione le impone, oppure deve garantire che, nella sua azione, la maggioranza stessa non modifichi, se non attraverso il procedimento rafforzato della revisione, il quadro dei rapporti delineati sempre nel testo costituzionale. Mentre, allora, la maggioranza è libera di decidere come devono essere scelti i giudici costituzionali non può astenersi dall’approvarne il meccanismo di nomina oppure approvarne uno, formalmente corretto, ma tale da essere praticamente inattivabile, per esempio con lo stabilire maggioranze talmente elevate da essere sostanzialmente irraggiungibili. Per combattere questi atteggiamenti della maggioranza il Presidente della Repubblica ha nelle mani poteri diversi e diversamente graduati che variano da quello di messaggio fino a quello estremo di scioglimento-sanzione nei confronti di un rifiuto continuo e pervicace agli inviti presidenziali”; in senso critico rispetto a questa impostazione v. L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 88.

[44] Cfr. P. Barile, *I poteri del presidente della Repubblica*, cit., p. 335, secondo il quale tra i poteri di stimolo e di impulso vi è “il potere di scioglimento anticipato del Parlamento, perché l’arresto del congegno costituzionale può configurarsi non solo nell’ipotesi che il parlamento non sappia esprimere un Governo, ma anche quando Parlamento e Governo dimostrino, in modo clamoroso, la loro inerte incapacità ad attuare la Costituzione”; v anche P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 178.

[45] Cfr. E. Cheli, *Atto politico e nozione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 110; v. anche P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 179.

[46] Sul punto v. S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, cit, p. 144.

[47] Sul punto cfr. C. Fusaro, *La prassi più recente della Presidenza Cossiga*, in *Dir. Soc.*, 1992, p. 120; R. Guastini, *La dottrina costituzionale di Francesco Cossiga*, in *Pol. Dir.*, 1991, pp. 483-484, p. 489 s.; A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 251; A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 58; P. Veronesi, *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica (giudizio sulla)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV ed., XIII vol., 1997, p. 286.

[48] Per una ricostruzione di questo precedente v. M. Olivetti, *Lo scioglimento del 2 febbraio 1992*, cit., p. 599 ss.

[49] “... Perché le Camere sono state sciolte anticipatamente? ... Perché avevano ormai,

con tutta evidenza, esaurito una ordinata capacità di legiferare: ho dovuto, per l'appunto, sospendere la promulgazione e rinviare a nuove Camere alcune leggi approvate negli ultimi giorni – direi nelle ultime ore – quale quella sull'obiezione di coscienza, che tanti dubbi ha in me sollevato, dubbi giuridici, civili e anche morali, e soprattutto di ordine amministrativo. Mentre si approvavano nelle ultime ore le leggi che avrebbero potuto benissimo essere rinviate alla prossima legislatura – e ci sarebbe da chiedersi il perché – il Parlamento non è invece riuscito, ponendo al Governo della Repubblica non poche difficoltà, ad approvare la riforma sanitaria, e cioè a provvedere perché non si buttino più soldi dalla finestra e non si lasci più morire la gente dentro e fuori gli ospedali. Le Camere sono state sciolte anticipatamente perché era venuta meno la loro capacità di decidere alcunché in materia di riforme istituzionali; non dico di fare riforme, ma almeno di adottare le nuove regole costituenti con la necessaria modifica dell'art. 138 della Costituzione... Infine, lo scioglimento anticipato delle Camere è stato adottato ad evitare che la possibile delegittimazione di questo Parlamento e di questa politica si traducesse, nell'immaginario collettivo, o come preferisco dire con parole non difficili, nel giudizio della gente comune, in una pura e semplice delegittimazione del Parlamento e della politica in sé stessa, delegittimazione che è fattore almeno aggravante se non scatenante la crisi della legalità... Perché l'esaurimento politico della legislatura di cui ho detto? Non possiamo dimenticare che queste Camere furono elette quando il mondo era ancora diviso in due blocchi, il centro e l'est in regime di dittatura comunista e sotto l'egemonia di quella che fu l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche; furono elette quando la Germania era divisa, quando il comunismo sembrava ancora un ideale splendente e non si era pienamente rivelato a tutti – la maggioranza dei comunisti compresi – come uno spietato sistema di oppressione e una tragica utopia ingannatrice... Per forza degli eventi e per corale sentire della gente comune, è però giunto, io credo, il momento magico per rinnovare, anche moralmente, il nostro sistema politico, per riformare le istituzioni, per rifondare la Repubblica con un nuovo patto nazionale aperto a tutte le forze politiche, culturali e sociali del Paese. Muovendo dai valori fondamentali della Costituzione del 1948 e realizzandoli in strutture appropriate ai tempi moderni e allo sviluppo del nostro Paese, potremo edificare una società autenticamente pronta ad entrare nel terzo millennio! Voi quindi, cittadine e cittadini d'Italia, nell'esercitare il vostro diritto sovrano di voto, sarete chiamati anche a tracciare, se lo vorrete, il cammino delle riforme. E' mia convinzione che, per vostro mandato, impegno prioritario della nuova legislatura debba essere, dapprima, quello di predisporre prontamente gli strumenti per elaborare le ormai indifferibili riforme istituzionali, e poi quello di mettere mano ad esse. Tutto ciò, naturalmente, grazie alla solenne sanzione che sola si può esprimere con un voto diretto, libero, consapevole e dialettico di chi, in uno stato democratico, è per diritto naturale positivo l'unico e vero 'sovrano reale e legale', il depositario in ultima e suprema istanza della sovranità nazionale, e cioè voi: il popolo italiano, la gente comune delle molte capitali, delle cento città, dei mille paesi e villaggi della grande nazionale italiana!...": cfr. Presidenza della Repubblica, Comunicati stampa sullo scioglimento delle Camere, in *Nomos*, Attualità nel diritto, 1994, p. 144 ss. Per una ricostruzione di queste precedenti, con particolare riferimento al dibattito parlamentare sullo scioglimento delle Camere, v. M. Olivetti, *Lo scioglimento del 2 febbraio 1992*, cit., p. 599 ss.

[50] In seguito al voto espresso dalla Camera dei deputati a scrutinio palese, che confermava le proposte della giunta per le autorizzazioni a procedere (autorizzazione a procedere e a compiere perquisizioni domiciliari, con diniego di autorizzazione all'arresto), il Capo dello Stato il giorno successivo avrebbe dichiarato ad alcuni giornalisti: "inammissibile. Se quel giorno tutti gli adempimenti relativi alla nuova legge elettorale fossero stati compiuti, non sarebbe giunta la sera senza che io sciogliessi il Parlamento": sulla vicenda v. *Corriere della Sera*, 2 ottobre 1993, p. 5, *Scalfaro taglia corto, si vota in primavera*, di M. Breda; C. De Fiores, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, cit., p. 1483; A. Di Giovine, *Dieci della presidenza della Repubblica*, cit., p. 58; C. Fusaro, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., p. 398. A. Apostoli, *La XI legislatura*, cit., p. 293.

[51] Sul punto v. anche A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 12. In senso analogo A. Di Giovine, *Dieci della presidenza della Repubblica*, cit., p. 57, che ricorda le inquietudini espresse da Zagrebelsky prima dello scioglimento anticipato: "egli sottolineava che per la prima volta veniva riconosciuto al presidente un compito di interprete diretto e immediato dell'opinione pubblica, compito che in una democrazia rappresentativa non può che spettare al Parlamento; ammettere un altro e più alto interprete, fuori di ogni regola e garanzia – concludeva Zagrebelsky, alzando forse eccessivamente i toni – significa mettere il Parlamento sotto tutela e aprire la strada alla demagogia".

[52] V. *Corriere della Sera*, 13 febbraio 2011, p. 1, *La paralisi avvicina al voto*.

[53] Cfr. *Corriere della Sera*, 14 febbraio 2011, p. 9, *Il premier: le istituzioni restino nei loro ruoli*, di M. Galluzzo.

[54] Sulla tendenza «equilibratrice» della forma di governo italiana, cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1962, pp. 197 ss.; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 662, secondo cui "il cosiddetto criterio equilibratore o stabilizzatore, che ispirerebbe la forma di governo parlamentare accolta dai nostri costituenti ... avrebbe indotto a limitare l'onnipotenza del Parlamento, dandosi congrui poteri propri al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio ed al Gabinetto, nonché (sia pure con effetti negativi di carattere puntuale sull'indirizzo politico) alla Corte costituzionale", e Id., *Relazione generale*, cit., p. 4.

[55] Cfr. C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., p. 29 ss., in part. p. 34. Sull'incompatibilità di una lettura presidenziale del potere di scioglimento con una forma di governo parlamentare v. L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 197; L. Carlassare, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, cit., p. 167; Id., *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 137.

[56] Sulla responsabilità politica e la responsabilità giuridica del Presidente come limite ai poteri di cui è titolare, v. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 356 s. e P. Caretti, *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991. Sulla distinzione tra responsabilità politica istituzionale e responsabilità politica diffusa (quest'ultima consiste nel biasimo dei consociati rispetto al soggetto che esercita il potere), v. G. U. Rescigno, *Responsabilità politica*, *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1344. Con riferimento al rapporto tra responsabilità diffusa e potere presidenziale di scioglimento, v. F. Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 237 ss; con specifico riferimento alla messa in stato d'accusa come bilanciamento del potere presidenziale di scioglimento v. A. Ruggeri, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 120.

[57] Sulla difficoltà che si possa inverare un giudizio d'accusa per i reati di cui all'art. 90 Cost., salvo il caso limite di un Capo dello Stato "che non si limita a interpretare estensivamente la portata delle sue funzioni, approfittando della laconicità delle disposizioni costituzionali ... ma addirittura intento a tradire/sovvertire premeditadamente (si presume ordinariamente il dolo specifico) l'ordine costituzionale dello Stato, di cui paradossalmente egli stesso, è custode garante", v. A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 238 e 283 ss.

[58] Sull'ammissibilità di un simile conflitto di attribuzioni v. *Corriere della Sera*, *Ecco quale iter può adottare ora il Presidente*, di M. Dino, nel quale Lorenza Carlassare ammette la possibilità di un conflitto di attribuzioni ma rileva anche che la decisione della Corte costituzionale richiederebbe molti mesi, e P. Ciarlo, *Dimissioni del Governo versus scioglimento anticipato*, cit., p. 1. In senso analogo si è espresso anche Michele Ainis, secondo il quale, tuttavia, non è da escludere che la decisione della Corte costituzionale arrivi in una settimana: v. *Corriere della Sera*, 15 febbraio 2011, p. 8, *Controfirma decisiva o atto dovuto. I dubbi dei giuristi*, di D. Martirano. Sulla inadeguatezza della messa in stato d'accusa come ipotesi strumento per limitare un esercizio improprio del potere di scioglimento e sulla possibilità di valorizzare il conflitto di attribuzioni come strumento di regolazione dei conflitti costituzionali relativi agli interventi discrezionali attivi cfr. V. Crisafulli, *Aspetti problematici della forma di governo parlamentare*, cit., pp. 197-201.

[59] Su questa classificazione, *ex plurimis*, v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 49.

[60] Cfr. T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 192, secondo cui è da ritenersi escluso "il potere di sciogliere le Camere nell'esclusivo interesse della maggioranza e, qualora una iniziativa tendente a tal fine venisse presa dal Governo, riteniamo che il Presidente dovrebbe rifiutare il suo assenso e, nel caso in cui il Governo insistesse, dimettersi, non avendo il potere di revocare il Gabinetto". In senso analogo si

veda, più di recente, A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 55.

[61] Tale chiave di lettura affondava le proprie radici più profonde nella “cultura delle garanzie” emersa nell’Assemblea Costituente, per la quale l’esigenza di garanzia delle libertà democratiche era avvertita come predominante rispetto alla stabilità del Governo: su questa cultura cfr. P. Ridola, *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 184. Per una ricostruzione del rapporto tra esercizio del potere di scioglimento e crisi della Repubblica di Weimar si veda G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 118 ss. e Id. *Lo scioglimento del parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., p. 159.

Sul punto v. anche G. Sartori, *Salvi con le urne? Forse sì, forse no*, in *Come sbagliare le riforme*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 80.

[62] Cfr. C. Chimenti, *Addio prima Repubblica*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 246.

[63] Cfr. G. Ferrara, *Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 54-56.

[64] Cfr. L. Elia, *Intervento*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 431, secondo cui si trattò di un evento anomalo e *sui generis*: «indubbiamente, ci fu qualcosa che usciva dai canoni della normalità. È vero che il referendum abrogativo e un certo uso del potere giudiziario avvenivano nel quadro costituzionale, trattandosi di organi e procedimenti previsti dalla Costituzione, ma è pur vero che si usciva, per regolare la vita del Palazzo, fuori dal Palazzo, dal circuito Parlamento-Governo, e si accettavano regole che non erano state elaborate all’interno».

[65] Sulla possibilità che si formi una convenzione costituzionale in virtù della quale l’effettivo esercizio del potere di scioglimento, in assenza di crisi di Gabinetto, sia proprio del Governo, v. S. Bartole, *La forma di governo in transizione*, in *Quad. Cost.*, 1995, p. 240, secondo il quale l’evoluzione verso il parlamentarismo maggioritario “implica un ridimensionamento dei poteri del Presidente della Repubblica, chiamato non più ad esperire tutti i tentativi necessari per assicurare quella che ancora viene chiamata la ‘governabilità del Paese’, tenendo in vita sin dove possibile una legislatura in corso non ancora cessata, ma invece vincolato - come vincolata è la Regina d’Inghilterra, salvo che ‘in some circumstances’ - ad aderire ad una richiesta governativa di scioglimento del Parlamento, anche se anticipata ed in assenza di crisi politica”. Analogamente si veda A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 253, secondo cui “un consolidamento del sistema maggioritario e la formazione di coalizioni omogenee potrebbe portare, anche a costituzione vigente, alla formazione di convenzioni costituzionali, di cui potrebbe rendersi promotore lo stesso Capo dello Stato, volte ad aggiornare una diversa lettura dell’art. 88. Il ricorso allo scioglimento, su proposta del Presidente del Consiglio, dovrebbe essere consentito nel caso in cui sia messa in crisi una

maggioranza nei cui confronti si sia chiaramente espresso il corpo elettorale”. Analogamente secondo L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento anticipato delle Camere*, cit., p. 152, “in prospettiva, l’assetto bipolare che si va delineando (sempre che si consolidi e non s’infranga) fa pensare piuttosto ad una prevalenza del Governo”, ma “nessuna risposta è sicura”; v. anche Id., *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, p. 94; S. Mangiameli, *Il recupero dell’evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di Governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, cit., p. 215; T. E. Frosini, P. L. Petrillo, *Sub. Art. 88*, cit., p. 1730.

[66] Sul punto v. G. Guarino, *Lo Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 52, che evidenzia che la maggioranza parlamentare può avvalersi di un efficace mezzo di pressione, ossia “la *grève de Ministères*, il rifiuto della maggioranza parlamentare, cioè, di concorrere alla formazione del Governo, finché il Presidente non si sia piegato”.

[67] Sul punto v. G. Zagrebelsky, *Verso una iperdemocrazia plebiscitaria?*, in G. Neppi Modona (a cura di), “*Cinquant’anni della Repubblica italiana*”, Einaudi, Torino, 1996, p. 253, secondo il quale “il Parlamento è eletto e deve, secondo le concezioni classiche della democrazia, godere di un certo qual respiro, possibilmente fino alla fine della legislatura”. In questo senso anche P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, cit., p. 134 e G. Floridia, *L’eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, cit., p. 261. Si veda anche la lettera di motivazione dello scioglimento del 1994, inviata dal Presidente Scalfaro ai Presidenti delle Camere, in *Nomos*, 1994, p. 149, in cui si afferma che “nella vita democratica e costituzionale, la durata fisiologica delle istituzioni è posta, nella nostra carta fondamentale, come regola e come norma”, e poi si precisa che “tuttavia, il solo fatto che la Costituzione contempli e disciplini l’ipotesi della fine anticipata della legislatura, deve indurre a considerare anche questo evento in armonia con la dialettica vitale delle istituzioni”.

[68] Così G. Carcassonne, in *Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997*, in *Revue du droit public*, 1997, p. 613; C. Guettier, in *Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997*, cit., p. 641.

[69] Così B. Chantebout, in *Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997*, cit., p. 617.

[70] Sul dibattito relativo ai poteri del Capo dello Stato nell’Assemblea costituente cfr. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 165, note 1, 2 e 3. Sulla natura non meramente formale dei poteri del Presidente della Repubblica, che induce l’autore a qualificare tutti gli atti presidenziali come atti complessi, v. da ultimo O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., p. 176: “da un lato, il fatto che

l'investitura del capo dello stato non sia dinastico-tradizionale, ma 'parlamentare integrata', non consente di appiattire il ruolo del nostro Presidente della Repubblica su quello del re nelle monarchie parlamentari esistenti; dall'altro lato, il fatto che la detta investitura elettiva non sia propriamente di secondo grado ma solo genericamente indiretta, non consente di assimilare il nostro regime parlamentare al dualismo netto del regime presidenziale statunitense". Sul ruolo di garanzia del Capo dello Stato, con specifico riferimento al potere di scioglimento, v. L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 138, la quale sottolinea che "nel nostro ordinamento la diffidenza per lo spontaneo rispetto delle regole da parte della maggioranza conduce ad esaltare la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, che non è parso opportuno escludere dalla decisione di sciogliere, interpretando la costituzione nel senso di dare vita ad una doppia garanzia: il consenso del presidente perché la maggioranza non abusi dei suoi poteri, il consenso del Governo perché non ne abusi il Presidente a danno della maggioranza". V. anche, *ibidem*, p. 152: "durante la presidenza Scalfaro si è chiaramente palesata l'importanza del necessario consenso del Capo dello Stato come elemento moderatore degli interessi contingenti delle forze governative".

[71] Nel luglio del 1998, dopo il successo conseguito dal Governo Prodi I nelle politiche per la moneta unica europea, da parte governativa fu ipotizzato lo scioglimento delle Camere nell'interesse della maggioranza, ma i partiti di Governo si opposero a questa soluzione. Cfr. *Corriere della Sera*, 22 ottobre 1999, p. 3. Di segno profondamente diverso fu l'ipotesi di scioglimento governativo anticipato del 2005, suggerito in un contesto apparentemente sfavorevole per il Governo e la maggioranza. Dopo la sconfitta alle elezioni regionali del 2005 patita dai partiti di Governo, due leader della maggioranza (Fini e Follini, rispettivamente in rappresentanza di AN e UDC), ventilarono l'ipotesi dello scioglimento anticipato, che non riscosse però il consenso del Presidente del Consiglio. In questo caso auspicò uno scioglimento anticipato nell'interesse della maggioranza anche A. Panebianco, *Le elezioni anticipate*, in *Corriere della Sera*, 10 aprile 2005, p. 1. E' degno di nota che il Primo Ministro spagnolo Gonzales, quando nel 1986 fu criticato dalla sinistra radicale per la sua intenzione di perseguire la ratifica del trattato NATO, indisse un referendum popolare su questo oggetto e, in seguito all'esito positivo dello stesso, propose e ottenne dal Re lo scioglimento anticipato. Le circostanze erano tendenzialmente simili a quelle in cui si era trovato Prodi nel 1998, ma solo nel caso spagnolo si ebbe lo scioglimento anticipato, in quanto mentre in Italia, sul piano giuridico-formale, non è il Presidente del Consiglio il titolare del potere di scioglimento, al contrario in Spagna in Primo Ministro propone al Re lo scioglimento anticipato e ne assume l'esclusiva responsabilità (art. 115 della Costituzione spagnola). Sulla vicenda spagnola v. C. Chimenti, *Le "ragioni" del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della forma di governo)*, in *Nomos*, 1993, p. 30.

[72] Cfr. R. Redslob, *Le Régime parlementaire*, Marcel Giard libraire éditeur, Paris, 1924, p. 5: "Le régime parlementaire est donc un système d'équilibre. Cette vérité résulte de

notre analyse. Les pouvoirs exécutif et législatif se tiennent tête. Aucun d'eux ne possède une autorité supérieure, lui permettant de dominer l'autre”.

[73] Cfr. R. Redslob, *Le Régime parlementaire*, cit., p. 5.

[74] Cfr. R. Redslob, *Le Régime parlementaire*, cit., pp. 5-6.

[75] Redslob sembra essersi ispirato a questo precedente allorché ha scritto che il Capo dello Stato può esercitare il potere di scioglimento anche per “sbarazzarsi” della maggioranza di Governo. Può cioè revocare il Governo in carica e formare un nuovo Governo di minoranza, al fine di sciogliere l'Assemblea e far sì che, per il tramite delle elezioni, l'opposizione divenga maggioranza. Se però lo scioglimento anticipato dovesse premiare la maggioranza uscente, ha scritto il nostro, al Capo dello Stato non rimarrebbe che sottomettersi alla volontà popolare. In realtà, però, proprio il precedente del 1834 segnò la fine della forma di stato dualista, per cui mai più scioglimenti furono decisi d'autorità dal Sovrano, previa revoca del Governo in carica e formazione di un *Gouvernement de combat*. Su tale potere del Capo dello Stato e sul precedente del 1834 cfr. R. Redslob, *Le Régime parlementaire*, cit., p. 6, 30 ss.

[76] Su questa evoluzione del ruolo della Corona nel parlamentarismo britannico v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari, I. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 184-185.

[77] Su questa peculiare dinamica del parlamentarismo britannico nell'età vittoriana, cfr. W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 32, p. 36, p. 55, p. 58, p. 150, 214, 215 e W. I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University press, Cambridge, 1969, 412 ss. Sul carattere non automatico dello scioglimento in seguito a una crisi di Governo nella prima parte dell'età vittoriana, v. l'analisi di P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari, I*, cit., p. 192 ss.

[78] Il primo precedente in cui non il *cabinet* ma il Primo Ministro ha dato alla Corona l'*advice* favorevole allo scioglimento è del 1918: cfr. I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., p. 418.

[79] Nella dottrina più risalente, alcuni autori si sono chiesti se la convenzione costituzionale che conferisce il potere di proposta vincolante al Primo Ministro sarebbe in grado di reggere all'avvento di Governi di minoranza o di coalizione (in questo senso v. E. C. S. Wade e G. G. Phillips, Longmans, Green and Co, London, New York, Toronto, 1946, p. 86, per i quali “whether the convention as to the right to a dissolution would survive the presence of three parties, each with a fair proportion of seats, it is difficult to determine”; analogamente I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., p. 428, secondo cui “the Queen's personal prerogative in maintained in theory, it can hardly be exercised in practice”).

[80] Il passo saliente della lettera è il seguente: “It is surely indisputable (and commonsense) that a Prime Minister may ask – not demand – that his Sovereign will grant him a dissolution of Parliament; and that the Sovereign, if he so chooses, may refuse to grant the request. The problem of such a choice is entirely personal to the Sovereign, thus he is, of course, free to ask informal advice from anybody who he thinks fit to consult. Insofar as this matter can be publicly discussed, it can be properly assumed that no wise Sovereign – that is, one who has at heart the true interest of the country, the constitution, and the Monarchy – would deny a dissolution to his Prime Minister unless he was satisfied that; (1) the existing Parliament was still vital, viable and capable of doing its job; (2) a General Election would be detrimental to the national economy; (3) he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons”: per il testo integrale della lettera v. B. S. Markesinis, *The theory and practice of dissolution of parliament*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, vol. IX, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, p. 261.

[81] Su questa vicenda cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford Clarendon press, Oxford, 1995, p. 158.

[82] Secondo D. Butler, *Governing without a majority. Dilemmas for hung Parliaments in Britain*, Macmillan press, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, 1986, p. 124, “for the sovereign to assert that ministerial interpretation is wrong entails, necessarily, entering in political arena”. Nello stesso senso v. R. Brazier, *Constitutional Reform. Reshaping the British Political System*, Oxford University press, Oxford, 1998, p. 103 ss. Tra gli autori più risalenti v. H. J. Laski, *Parliamentary Government in England*, Allen e Unwin ltd, London, 1938, pp. 409-410, secondo il quale “though the books are emphatic that the decision must rest with the Crown, that this prerogative is, therefore, a living thing, it is difficult to share this view. For, in the first place, it is well over a hundred years since a dissolution was refused; the revival of so rusty a precedent would be a very delicate operation”. Anche in caso di Governo di minoranza, la Corona che rifiuti lo scioglimento al Primo Ministro di minoranza potrebbe poi trovarsi a doverla concedere a un secondo Primo Ministro. Date queste premesse, l’autore conclude che “to grant a dissolution automatically is to place the responsibility for the Government squarely upon the shoulders of the electorate, where, in the circumstances, it ought to lie. The emphasis upon automatism of this prerogative is the surest way to the preservation of royal neutrality”. Sullo scioglimento nella Costituzione inglese come atto sostanzialmente governativo, v. anche M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., p. 145.

[83] Cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford Clarendon press, Oxford, 1995, p. 160 s. In senso analogo v. A. Watkins, *The road to number 10. From Bonar Law to Tony Blair*, Duckworth, London, 1998, p. 271 e R. Brazier, *Constitutional practice. The foundations of British Government*. Third edition, 1999, p. 46.

[84] Sul *fixed-term Parliament Act 2011* cfr. M. Olivetti, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in *Rass. Parl.*, 2010, p. 762 ss.; C. Fusaro, *L'accordo conservatore-libdem alla base del Governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, p. 641; C. Martinelli, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, p. 648; F. Saito, *Regno Unito. Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia*, in www.dpce.it

[85] Cfr. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 188 ss.

[86] In questo senso v. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 463 ss., in part. pp. 465 e 468, che critica l'inclinazione formalista della dottrina dominante al tempo in Germania con riferimento alla legittimazione del Governo a proporre lo scioglimento ministeriale successivo. Secondo l'autore, mentre in regime monarchico lo scioglimento aveva la funzione di "conservare al Governo monarchico il sopravvento nei confronti della sovranità popolare", in regime democratico le elezioni sono un "appello al popolo", cui il Governo può ricorrere in caso di conflitto con la maggioranza in Parlamento.

[87] Cfr. T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 192: "appare dunque evidente come, in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia da parte di una o di ambedue le Camere, il Presidente della Repubblica sia stato posto dalla Costituzione nella condizione di un vero arbitro del conflitto sorto fra il Governo e le Camere. Usando il suo potere di scioglimento egli rimette la decisione del conflitto alla volontà popolare, espressa attraverso il corpo elettorale; accogliendo le dimissioni del Governo e procedendo alla nomina di un nuovo Governo egli tenta un'altra via che potrebbe portare, qualora attorno a quest'ultimo si formasse una maggioranza omogenea, alla eliminazione dei termini del conflitto senza ricorrere alla consultazione elettorale".

[88] Cfr. L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 198 ss.: "il Presidente della Repubblica non può liberamente e da solo procedere allo scioglimento di una o di entrambe le Camere. Anche se tale opinione risulta minoritaria nella dottrina più recente, noi riteniamo (appoggiandoci tra l'altro alla esperienza "sostanziale" di questo primo decennio di applicazione della Carta) che il regime dello scioglimento abbia nel nostro sistema un carattere tipicamente duumvirale. Posto che il Presidente della Repubblica non può revocare il Governo in carica, ne deriva che gli spostamenti di opinione politica nel paese intanto sono rilevanti, in quanto riescano a incidere sul rapporto tra Camere o, *rectius*, maggioranza di esse e gabinetto: se tale incidenza non si produce e il blocco maggioritario (Ministero-Parlamento) non ritiene di prenderne atto, stimando ad esempio che gli spostamenti siano di natura effimera o per altri motivi, il Capo dello Stato non può liberamente disporre la consultazione del corpo elettorale. Lo scioglimento è dunque, in tali casi, sottoposto ad una triplice condizione, in senso atecnico: una presumibilmente ampia e stabile modificazione negli orientamenti politici del Paese, il riconoscimento di questa mutata situazione o da parte delle Camere che rovesciano il Governo o spontaneamente da parte dello stesso Gabinetto (sicché si

arrivi, nel primo e nel secondo caso, a un Ministero che concorda sulla necessità di sciogliere) e, infine, la volontà presidenziale di fare appello agli elettori. Va da sé che l'iniziativa dello scioglimento può partire, di fatto, sia dal Presidente del Consiglio che dal Presidente della Repubblica: ciò che conta è che i titolari di questi due uffici siano concordi nell'applicare l'art. 88, 1 comma, Cost. Per questo abbiamo parlato di natura duumvirale dello scioglimento: perché ciascuno dei due titolari può impedire la messa in opera del congegno previsto dall'art. 88. Del resto questa situazione è tutt'altro che nuova nella storia costituzionale e corrisponde ad una fase storicamente bene delimitata dell'800 inglese, quando il potere di scioglimento della Camera dei Comuni era esercitata congiuntamente dal Sovrano e dal primo Ministro. Sennonché, quello che era un residuo di potere regio in un particolare stadio dell'evoluzione britannica, è divenuto nel nostro ordinamento un mezzo di garanzia contro i possibili arbitri del Gabinetto e del partito o della coalizione dei partiti di cui esso è espressione”.

[89] Una recente rivisitazione della lettura del potere di scioglimento come atto complesso, nel quale il Presidente della Repubblica può giuocare un ruolo di *veto player* rispetto al Governo (ma non rispetto al Parlamento), è data da O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., pp. 176-177. Secondo l'autore, “il nostro Presidente della Repubblica non può certo essere un veto player rispetto al parlamento; e segnatamente non può esserlo rispetto alla funzione legislativa ordinaria. Può esserlo invece nei confronti del Governo, come risulta sia dalla dottrina dell'atto complesso, sia dal fatto che la legittimazione democratica del Presidente della Repubblica non è certo inferiore a quella del gabinetto”. Con specifico riferimento al potere di scioglimento l'autore evidenzia che il dato testuale induce a escludere che il potere sia sostanzialmente governativo, mentre una lettura sistematica induce ad escludere che il potere sia sostanzialmente presidenziale, in quanto se il Capo dello Stato potesse sciogliere le Camere senza il consenso governativo si riprodurrebbe una dinamica tipica del parlamentarismo dualista: *ibidem*, p. 186.

[90] Sul punto v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, cit., p. 205, secondo cui “lo scioglimento successivo può ritenersi accolto solo se previsto in modo espresso”. Va comunque ricordato che in uno scritto successivo, come si è anticipato, l'autore si è espresso anche contro lo scioglimento governativo anticipato e a favore dello scioglimento successivo (v. *supra*, par. 1). V. altresì, L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 61, secondo la quale lo scioglimento successivo è ammissibile solo in un ordinamento costituzionale dualista; in senso analogo cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 109 ss.

[91] Cfr. L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 140.

[92] Cfr. S. Bartole, *La forma di governo in transizione*, cit., p. 240; A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 253; F. D'Addabbo, *Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi*

non conformista, in www.forumcostituzionale.it, p. 9; A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, cit., p. 13 e Id., *Crisi di Governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 471; A. Spadaro, *Poteri del capo dello stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5.

[93] Cfr. C. Mortati, *Sub art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 33 ss., in part. p. 36.

[94] Sulla teoria del mandato popolare al Governo nel parlamentarismo maggioritario si rinvia alle classiche pagine di I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., p. 472 ss.

[95] In questo senso si espresse Mortati nell'Assemblea costituente, sin dalla discussione generale sulla forma di governo: cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari. II*, cit., p. 7. V. altresì G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 224, il quale afferma, con specifico riferimento al parlamentarismo britannico, che se “la crisi è conseguenza di una scissione avvenuta nel partito di maggioranza, [essa] affonda le sue radici nella società e solo nel paese, nella nuova sistemazione delle forze politiche, essa può trovare soluzione”.

[96] Nel 1982 il Governo federale del Cancelliere Schmitt era sostenuto da una coalizione di socialdemocratici e liberali. In seguito alla rottura dell'accordo di coalizione da parte dei liberali, il Cancelliere Schmitt avviò contatti con le opposizioni, allo scopo di giungere allo scioglimento anticipato seguendo la complessa procedura di cui all'art. 68 Cost., che consente al Cancelliere di proporre lo scioglimento anticipato al Presidente federale dopo un voto contrario sulla “questione di fiducia”. Cristiano-democratici e liberali, invece, volevano sostituire il Cancelliere Schmitt con il cristiano-democratico Kohl attraverso un voto di sfiducia costruttivo (art. 67 Cost.). La posta in gioco era evidente: entrambe le parti politiche speravano di poter godere alle elezioni del cosiddetto “effetto cancelliere”, ovvero della maggiore visibilità di cui gode il leader della parte politica che sia capo del Governo. Il voto di sfiducia costruttivo ebbe esito positivo ma, pochi giorni dopo essersi insediato, il cancelliere Kohl precisò di voler andare alle elezioni anticipate nei mesi successivi, avvalendosi della procedura di cui all'art. 68 Cost., ponendo cioè quella questione di fiducia di cui anche il Cancelliere Schmitt si sarebbe voluto avvalere a suo tempo. E così fu. Il Cancelliere Kohl pose la questione di fiducia, l'esito fu negativo grazie all'astensione “tecnica” della sua maggioranza e il Cancelliere propose lo scioglimento anticipato al Presidente federale, da questi disposto il 6 gennaio 1983. Quattro deputati presentarono ricorso al Tribunale costituzionale, ai sensi dell'art. 93, n. 1, della Legge fondamentale, lamentando l'illegittimità dello scioglimento anticipato per violazione dell'art. 68 Cost., la cui *ratio* sarebbe stata, a detta dei ricorrenti, di consentire lo scioglimento anticipato solo come *extrema ratio*. Il Tribunale federale si è trovato a dover giudicare della legittimità di un fatto di altissimo rilievo politico e ha ritenuto la procedura

seguita legittima perché su di essa si era coagulato il consenso dei soggetti coinvolti nella procedura. Il Tribunale costituzionale ha rilevato che “l’art. 68 L. F. è una *norma costituzionale aperta* che consente e richiede di essere concretizzata caso per caso”. Ma quando, si chiede il Tribunale costituzionale, un precedente può dirsi idoneo a “concretizzare” la Costituzione? La conclusione cui giunge è che un precedente “concretizza la Costituzione” solo se *incontroverso*, in quanto “è in ogni caso indispensabile *un elevato grado di consenso* tra gli organi costituzionali coinvolti nell’analisi e nella valutazione dei fatti e una prassi costante che pretende continuità. Una prassi della maggioranza parlamentare di governo *politicamente e giuridicamente controversa* non è in grado di “concretizzare la Costituzione”. Il Tribunale costituzionale si affida pertanto alla valutazione degli organi costituzionali coinvolti nella procedura di cui all’art. 68 Cost. Il Tribunale costituzionale tedesco ha fatto uso del criterio del *consenso* per stabilire se un accordo sull’interpretazione costituzionale possa avere una rilevanza giuridica privilegiata, e ha rinunciato a sostituire la “prognosi” sulla possibilità di proseguire la legislatura formulata da *Bundestag*, Cancelliere e Presidente, con una propria “prognosi” (cfr. S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 474). Emerge anche in questa decisione una tendenza al *self restraint* nei confronti della politica, giustificato in base all’assenza di parametri costituzionali sicuri cui ancorare la decisione: “soltanto nella misura in cui è possibile ricavare dal diritto costituzionale parametri per i comportamenti politici, il tribunale costituzionale federale può opporsi alla loro violazione” (Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, II Senato, sent. 16 Febbraio 1983, BVerfGE 62, 1, massime ufficiali, trad. it. di J. Luther, in R. Tarchi (a cura di), *Corso di diritto comparato. Casi e materiali, vol. I, Forme di Stato - Diritti di libertà – forme di governo*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 327 ss.). La Corte costituzionale ha pertanto rinunciato a sindacare la congruenza tra l’atto e l’eventuale fine dello stesso, ammettendo che invece una convenzione costituzionale possa saldarsi alla regola formale e “piegare” la procedura di cui all’art 68 Cost. alle logiche della democrazia immediata. E’ interessante notare che, in una opinione concorrente, il giudice Zeidler ritenne il precedente legittimo sottolineando la necessità di tenere conto, nell’interpretazione costituzionale, dell’”avvento di una componente plebiscitaria nel funzionamento della forma di governo parlamentare. Una vicenda parzialmente simile si è verificata nel 2005, allorché pur senza mutamenti di Cancelliere e di maggioranza il Cancelliere Schroeder, dopo alcuni risultati negativi conseguiti dal proprio partito alle elezioni nei *Land*, d’intesa con l’opposizione ha strumentalmente posto una questione di fiducia, al solo fine di creare la “situazione di scioglimento”. Per una ricostruzione del precedente, della struttura della decisione del Tribunale costituzionale, degli orientamenti dottrinali maturati con riferimento a questa decisione e della opinione concorrente del giudice Zeidler v. C. Chimenti, *Le “ragioni” del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della forma di governo)*, cit., p. 20; S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 470-471; V. Gotz, *L’esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 390-391; D. Schefold, *L’esperienza tedesca*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 601; E. Martinez Sampere, *La disolucion del Bundestag. Anàlisis de la sentencia del Tribunal Constitutional federal alemàn, de 16 du febrero de 1983*, in *Revista*

Española de Derecho Constitucional, 1984, p. 194 ss. Sul precedente del 2005, in senso critico rispetto all'uso strumentale dell'art. 68 G.G., v. S. Rossi, *Avete fiducia? Votatemi contro*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, spec. p. 4.

[97] Non costituisce un limite alla discrezionalità del Presidente della Repubblica la previsione dei pareri dei Presidenti delle Camere, che sono obbligatori ma non vincolanti e non possono impedire l'adozione del decreto di scioglimento: sul punto v. P. Armaroli, *Statuto dell'opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rass. Parl.*, 1995, p. 267, il quale ricorda altresì che “Nilde Iotti, che per ben tredici anni è stata Presidente della Camera, ha ricordato di avere sempre dato (in occasione d'accordo con il suo omologo di Palazzo Madama) parere contrario”.

[98] Sul punto v. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 234, 288 e Id., *Parlamentare (status di)*, *Dig. Disc. Pubbl.*, IV ed., X, 1995, p. 622.

[99] Sul punto v. B. Rossi, *Sovranità popolare, partiti politici e Presidente della Repubblica*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano 1998, p. 1335.

[100] Sull'esito del referendum costituzionale del 2006 come argomento nell'interpretazione dell'art. 88 Cost. v. P. Costanzo, *La gestione delle crisi di Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, cit., p. 132. Sul rapporto tra il referendum costituzionale del 2006 e la Costituzione del 1948, v. le considerazioni di G. Ferrara, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 869-870 secondo cui “si può proporre di far ricorso ad un istituto del diritto privato, quello della novazione, trasferendo al campo del diritto pubblico gli elementi che si prestano a tale ipotesi di trasposizione. L'oggetto resta immutato, è la Costituzione. Si tratterebbe quindi di novazione soggettiva. Passiva e attiva insieme. [...] Si può allora sostenere che la novazione del patto è stata voluta e realizzata, a sessant'anni dal 2 giugno 1946, dalla società civile, dalle donne e dagli uomini di questo paese, dalla cittadinanza repubblicana”. Analogamente si veda L. Elia, *Cinquantanove anni dopo*, in www.salviamolacostituzione.it, secondo cui “il popolo italiano ha avvertito che si consumava uno strappo irrimediabile, una discontinuità verso l'ignoto, un disconoscimento della carta fondamentale del 1947. Il nobile rifiuto del 26 giugno non conduce ad una mummificazione del testo, ma lo riconsacra aggiungendo il monito ad adottare solo emendamenti puntuali frutto di ponderata riflessione e di ampio consenso”. In senso analogo v. Id., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2011. Parimenti, secondo G. Azzariti, *La voce del diritto costituzionale o quella della politica politicante?*, in *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, cit., pp. 874-875, il referendum del 2006 ha respinto una “nuova” Costituzione che esprimeva “una concezione autoritaria dello Stato, dell'organizzazione politica e nei rapporti tra poteri”, e tale rifiuto “è destinato di per sé a fornire una rinnovata energia alla nostra Costituzione, consolidandone la oramai consumata base di legittimazione, riaffermandone forza e valore”. Sulla diversità tra il

contesto politico italiano e quello britannico, e sulla conseguente impossibilità di immaginare automatismi nell'esercizio del potere di scioglimento si è espresso Leopoldo Elia nel corso del dibattito parlamentare sulla fiducia al Governo Dini: sul punto v. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 385.

[101] Sul rapporto esistente tra lo scioglimento anticipato e il precipitare della crisi della Repubblica di Weimar, v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 105 ss.

[102] Su questo principio v. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 642.

[103] Sulla coesistenza di elementi plebiscitari ed elementi rappresentativi nel funzionamento della forma di governo v. E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte, Giappichelli, Torino, 1994, trad. it. di *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958, in particolare pp. 44-45.

[104] In questo senso v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 49.

[105] Per una ricostruzione della vicenda costituzionale britannica che condusse alla formazione del *National Government* nel 1931, v. D. Butler, *Governing without a majority*, cit., p. 45 s.

[106] Così G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 63, con specifico riferimento allo scioglimento anticipato del 1931.

[107] Sul punto si veda l'osservazione di G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 45, secondo il quale "è facilmente dimostrabile come, una volta riconosciuto ad un organo diverso dal Parlamento un potere di controllo su quest'ultimo, sia poi difficile porre a questo potere dei limiti precisi. Così in dottrina dallo scioglimento come mezzo per garantire la minoranza si è passato alla legittimazione dello scioglimento, il cui unico fine sia la trasformazione della minoranza in maggioranza".

[108] Così P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II*, cit., p. 256, secondo il quale solo una dottrina minoritaria (segnatamente, Lettieri e Ballardore Pallieri), attestata non su una semplice lettura presidenziale del potere, ma su una visione forte del ruolo del Presidente della Repubblica, ritiene tale tipo di Governo ammissibile. Secondo la dottrina maggioritaria, il legame esistente tra sovranità e rappresentanza politica impedisce al Capo dello Stato di nominare un *Gouvernement de combat*, e questo fatto potrebbe anche legittimare la messa in stato d'accusa: in questo senso v. F. Pinto, *Scioglimento delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 229; M. Volpi, *Lo scioglimento*

anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei, cit., p. 28 ss.; S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 145; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 207 e 209; P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari. II*, cit., p. 89; L. Elia, *Lo scioglimento anticipato nella prassi istituzionale*, cit., p. 284.

[109] Così G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 206. Secondo l'autore, "l'analogia è completa perché anche lo scopo di Dionigi era non che il crine di cavallo si spezzasse e che il cortigiano rimanesse ucciso, ma che questo avvertisse il pericolo e si rendesse conto dei limiti che l'azione del re doveva osservare e delle conseguenze che potevano derivare dal superarli". Nello stesso senso v. S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità di Governo*, in S. Ceccanti-S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 221, secondo il quale "la semplice minaccia dello scioglimento può contribuire a neutralizzare le strategie più irresponsabili o meno motivate di messa in discussione della leadership della coalizione di Governo".

[110] Sul punto, ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 388 ss.

[111] Sul pericolo di non rielezione nei collegi uninominali, in presenza di partiti strutturati, e sulla diversa incidenza dello scioglimento in rapporto alla stabilità in vigenza di un sistema elettorale maggioritario o proporzionale, v. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 209, 230 ss. Sul processo di de-istituzionalizzazione delle coalizioni in seguito all'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali, v. R. Cherchi, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, cit., p. 21 ss.

[112] E' questa la lettura del precedente data da S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., p. 348.

[113] Non condivisibile appare quindi la tesi di A. D'Andrea, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, 3/2011, pp. 7-8, secondo il quale, in caso di crisi di Governo che sia esito di una rottura non ricomponibile della maggioranza, l'esito della crisi, automatico e vincolato, dovrebbe essere lo scioglimento anticipato delle Camere. Secondo l'autore le dichiarazioni nel senso dell'inammissibilità di cambi di maggioranza all'indomani della crisi di Governo del 2005, rese da parte di tutti i gruppi parlamentari, e la successiva adozione della legge elettorale 370/2005, avrebbero comportato il sorgere di una convenzione costituzionale in questo senso. La tesi appare, però, difficilmente sostenibile alla luce dell'esito della crisi del Governo Berlusconi IV.

[114] Per una ricostruzione di tali vicende costituzionali e del dibattito dottrinale relativo alla soluzione delle crisi di Governo in ambiente maggioritario, ci si consenta di rinviare a

R. Cherchi, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2011.

[115] Così A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 59.

[116] Cfr. G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 92. Analogo auspicio è espresso da A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, cit., p. 267, secondo il quale “solo una classe politica equilibratissima e caratterizzata da alto senso di responsabilità, della quale non vi sono molte tracce oggi in Italia, potrebbe aiutare il Presidente della Repubblica a ‘destreggiarsi’ serenamente fra testo scritto della Carta, nuove leggi elettorali e nuove prassi e/o consuetudini costituzionali, tutte variabili che comunque *non possono non essere* prese in considerazione dal capo dello Stato”.