

**Alma Mater Studiorum – Università di Bologna**

**DOTTORATO DI RICERCA  
DIRITTO COSTITUZIONALE**

**Ciclo XXI**

**Settore scientifico disciplinare di afferenza: IUS/08**

**TITOLO TESI**

**LO SCIoglimento DELLE CAMERE  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE  
ITALIANO**

**Presentata da: MATTEO TIMIANI**

**Coordinatore Dottorato**

**Relatore**

**Chiar.mo Prof.  
AUGUSTO BARBERA**

**Chiar.mo Prof.  
ANDREA MORRONE**

**Esame finale anno 2008**

# INDICE

## Capitolo I – Lo scioglimento nella forma di governo parlamentare

1. Annotazioni su metodo e finalità del lavoro.....	1
2. Breve storia dello scioglimento delle Assemblee parlamentari	
2.1. La Gran Bretagna: lo scioglimento nelle mani del Primo Ministro.....	3
2.2. La Francia: tante modulazioni dello scioglimento all'interno di un ordinamento geneticamente dualista.....	8
2.3. Le Costituzioni razionalizzate del primo dopoguerra: tante soluzioni, tutte fallite.....	12
2.4. Indicazioni sulla scorta dello sguardo comparato.....	18
3. Lo scioglimento nell'Italia statutaria (1848-1922)	
3.1. Le norme e la pratica.....	20
3.2. Una prassi variegata e un filo conduttore: l'interesse personale del Presidente del Consiglio.....	27

## Capitolo II – Lo scioglimento nel dibattito in Assemblea costituente

1. Chiavi di lettura .....	32
2. Le idee elaborate nella Commissione ministeriale di studio (dicembre 1945-giugno 1946)	
2.1. Uno sguardo non troppo approfondito.....	33
2.2. Due ulteriori ipotesi: la revisione costituzionale.....	37
2.3. Segue: la questione bicamerale.....	39
3. Il prioritario nodo della forma di governo (3-5 settembre 1946)	
3.1. I paletti fissati dalla relazione Mortati.....	40
3.2. La presentazione dell'ordine del giorno Perassi e il dibattito seguente.....	42
4. Il dibattito sullo scioglimento nella prima fase (7-16 gennaio 1947)	
4.1. Una alternativa alle dimissioni dell'Esecutivo.....	45
4.2. Scioglimento presidenziale vs. autoscioglimento.....	46
4.3. Lo scioglimento correlato ad altri istituti: in particolare, la sfiducia e il referendum.....	50
5. La formulazione dell'Assemblea (22-24 ottobre 1947)	
5.1. Prima del rinvio: il potere "in via di prerogativa" proposto da Benvenuti e Domenidò.....	51
5.2. Segue: gli altri emendamenti.....	54
5.3. Dopo il rinvio: il parere della Commissione per la Costituzione.....	55
5.4. Segue: il testo finale dell'art. 88 Cost.....	57
6. Considerazioni conclusive: il valore della flessibilità.....	58

## Capitolo III – Lo scioglimento nella lettura della dottrina

1. Metodo e finalità.....	61
2. La questione della titolarità	
2.1. La consolidata tripartizione delle tesi proposte.....	62
2.2. La teoria dell'atto sostanzialmente governativo.....	63
2.3. La teoria dell'atto sostanzialmente presidenziale.....	68
2.4. Segue: la funzione della controfirma e il ruolo del Governo (fra iniziativa e controllo).....	72
2.5. La teoria dell'atto a partecipazione complessa.....	78
3. La questione dei presupposti	
3.1. Alcune precisazioni preliminari.....	83
3.2. Le ragioni legate ad esigenze di funzionalità del sistema.....	85
3.3. Le ragioni discendenti dal collegamento fra istituzioni e popolo.....	88
3.4. L'inammissibilità delle altre ragioni ipotizzate.....	92
4. I limiti	
4.1. Il parere dei Presidenti delle Camere.....	94
4.2. Il divieto di scioglimento durante il "semestre bianco".....	96
4.3. Segue: le riforme del divieto, tentate (1963) e riuscite (1991).....	100
4.4. I poteri del Presidente prorogato e del Presidente supplente.....	104
4.5. La questione della motivazione.....	106
5. Un tentativo di ricostruzione.....	110

## Capitolo IV – Lo scioglimento nella prassi del periodo consensuale (1953-1992)

1. Gli scioglimenti anticipati degli anni Cinquanta	
1.1. Lo scioglimento del 1953.....	115
1.2. Lo scioglimento del 1958.....	122
1.3. Scioglimenti disposti nell'interesse del partito di maggioranza relativa.....	126
2. Gli scioglimenti degli anni Sessanta	
2.1. Lo scioglimento anticipato del 1963.....	129
2.2. Lo scioglimento ordinario del 1968.....	131
2.3. Scioglimenti sintomatici della tendenza al consensualismo.....	132
3. Gli scioglimenti anticipati degli anni Settanta e Ottanta	
3.1. Lo scioglimento del 1972.....	134
3.2. Lo scioglimento del 1976.....	139
3.3. Lo scioglimento del 1979.....	143
3.4. Un episodio interessante: la minaccia di scioglimento del 1980.....	148
3.5. Lo scioglimento del 1983.....	150
3.6. Lo scioglimento del 1987.....	154
3.7. Autoscioglimenti di fatto e controllo dei partiti sulle istituzioni.....	160
4. Lo scioglimento anticipato del 1992, un <i>trait d'union</i> tra passato consociativo e futuro primoministeriale.....	167

## Capitolo V – Lo scioglimento nella prassi del periodo maggioritario (1994-2008)

1. Lo scioglimento anticipato del 1994	
1.1. Dal referendum elettorale del 1993 alla fine dell’XI legislatura.....	173
1.2. Uno scioglimento di rottura, sia nella paternità.....	175
1.3. ... che nelle cause.....	178
2. Il mancato scioglimento del 1995	
2.1. Dalla vittoria di Berlusconi del 1994 alla formazione del Governo Dini.....	183
2.2. Lo scioglimento come <i>extrema ratio</i> ad uso presidenziale.....	185
3. Lo scioglimento anticipato del 1996	
3.1. Dalle dimissioni di Dini di fine 1995 alla fine della XII legislatura.....	189
3.2. Uno scioglimento dalle evidenti venature consensuali.....	190
4. Lo scioglimento nel periodo di “evoluzione bipolare”	
4.1. Le convulse vicende della XIII legislatura.....	193
4.2. Lo scioglimento anticipato tecnico del 2001.....	198
4.3. Le vicende della XIV (meno fibrillante) legislatura.....	200
4.4. Lo scioglimento anticipato tecnico del 2006.....	201
4.5. La “nuova versione” dell’autoscioglimento.....	202
4.6. Segue: lo scioglimento tecnico come prerogativa governativa.....	206
5. Lo scioglimento nella XV legislatura	
5.1. La crisi di governo del 2007.....	208
5.2. Lo scioglimento anticipato del 2008.....	211
5.3. Lo scioglimento alla mercè delle dinamiche tra maggioranza e opposizione.....	215

## Capitolo VI – Prospettive nell'evoluzione del potere di scioglimento

1. Verso una democrazia maggioritaria compiuta	
1.1. I canoni del modello neoparlamentare.....	219
1.2. La “nuova” separazione dei poteri.....	226
1.3. Divieto di mandato imperativo e mandato a governare.....	227
2. Le tendenze nelle realtà subnazionali italiane.....	236
3. Le tendenze nelle principali democrazie parlamentari.....	240
4. I tentativi di revisione costituzionale.....	245
5. Potere di scioglimento e potere di proposta primoministeriale.....	252

Bibliografia.....	259
-------------------	-----

## Capitolo I

# LO SCIoglimento NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

### 1. Annotazioni su metodo e finalità del lavoro

«In regime parlamentare lo scioglimento può definirsi [...] come il diritto di porre fine alla vita della Assemblea eletta e di disporre nuove elezioni prima della scadenza del termine normale della legislatura»<sup>1</sup>. Questa è la definizione del potere di scioglimento data da Guarino nel suo fondamentale studio del 1948. Questo strumento è stato variamente definito come “perno centrale”, “*clef de voute*” del regime parlamentare. Della sola forma di governo parlamentare, perché lo scioglimento postula una collaborazione tra Legislativo, Esecutivo e Capo dello Stato: al contrario, la separazione rigida fra poteri dello Stato esclude per definizione che ciascuno di essi possa intervenire sull’esistenza degli altri. Quindi, la questione dello scioglimento non inerisce forme di governo presidenziali né direttoriali<sup>2</sup>.

Quindi, il discorso che qui si intende affrontare riguarda lo studio dello strumento dissolutorio nelle dinamiche proprie del governo parlamentare italiano. L’obiettivo è quello di comprendere: da un punto di vista dogmatico, come è strutturato l’istituto; da un punto di vista pragmatico, come esso ha effettivamente funzionato; da un punto di vista critico, se la prassi abbia rispettato i canoni costituzionali; da un punto di vista prospettico, quali sono le potenzialità di sviluppo poste dalle nuove dinamiche maggioritarie, pur sempre all’interno della cornice costituzionale data.

Occorre innanzitutto effettuare una precisazione: le problematiche affrontate ineriscono il solo scioglimento cd. anticipato, ossia quando questo intercorra a spezzare una legislatura non ancora giunta al termine: è infatti in queste situazioni che emerge la discrezionalità intrinseca dell’atto, e cui si riconnette dunque tutta una delicata serie di valutazioni. Insuscettibile di creare complicazioni

---

<sup>1</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, pp. 31-32.

<sup>2</sup> A parte invece merita lo studio del potere di scioglimento all’interno di modelli semipresidenziali, poiché l’ibridismo tipico di questo schema fuoriesce dalle logiche proprie dell’evoluzione del regime parlamentare: infatti, il dualismo che sta alla base della forma di governo semipresidenziale non è compatibile con un sistema che, per funzionare efficacemente, presuppone l’unicità della legittimazione degli organi di indirizzo politico, e il monismo nelle loro modalità di azione e relazione.

è invece l'ipotesi ordinaria, quella di scioglimento "dovuto": lo spirare del quinquennio parlamentare comporta la doverosa emanazione del decreto dissolutorio da parte del Capo dello Stato, «che in sostanza costituisce atto formale privo di ogni momento discrezionale»<sup>3</sup>.

Chiarito ciò, l'occhio della ricerca si concentrerà principalmente sui due aspetti più controversi del potere di sciogliere anticipatamente le Camere: lo dimostra il fatto che la Costituzione su questi punti non compia una scelta precisa, che la dottrina si sia profondamente divisa, che la prassi abbia messo in mostra un differente rendimento. Il primo aspetto è la titolarità del potere: non tanto quella formale, storicamente attribuita al Capo dello Stato in ogni ordinamento costituzionale (anche in uno fortemente monista quale quello inglese). Il secondo aspetto riguarda i presupposti legittimanti per darvi corso: a ciò si aggancia inevitabilmente il discorso sulla funzione che l'istituto dello scioglimento assume ai fini del reale funzionamento delle dinamiche della forma di governo. Quanto agli altri aspetti (come i limiti posti a garanzia di un suo corretto esercizio, le implicazioni dovute alla vigenza di una struttura bicamerale, o l'importanza della pubblicizzazione dei motivi in maniera da rendere edotta l'opinione pubblica di atti e comportamenti delle istituzioni), ancorché ineliminabili, su di essi la convergenza degli osservatori si è rilevata più marcata; ed anche la loro applicazione non ha dato luogo a seri problemi interpretativi.

Anche se discussioni su questi aspetti non sono mancate (basti pensare al dibattito sull'opportunità di prevedere un periodo di esclusione dell'esercizio del potere), esse presentano un carattere di marginalità rispetto alla questione fondamentale: cioè come lo scioglimento influenza (ed è influenzato da) le dinamiche parlamentari. Invero, questo rapporto di circolarità tra contesto generale e meccanismo specifico è talmente stretto che la ricerca su uno rende doverosa l'indagine sull'altro, e che il rendimento dell'uno ha ricadute inevitabili sul rendimento dell'altro. È ormai opinione comune che lo scioglimento delle Assemblee parlamentari rappresenti un campo di osservazione privilegiato per lo studio della forma parlamentare; come, viceversa, dalla strutturazione di una particolare sottocategoria di regime parlamentare è possibile evincere il concreto operare dello strumento dissolutorio.

L'indagine, come detto, si concentra sull'esperienza italiana. Ma per comprendere quali erano i dati in mano ai Padri costituenti, occorre preliminarmente ricostruire l'evoluzione dello scioglimento delle Assemblee rappresentative in Europa a partire dall'affermazione del sistema parlamentare, seppure a grandi linee. E questa ricerca non potrà trascurare l'esperienza propria dell'Italia prerепubblicana, la quale, come vedremo, ha esercitato una notevole influenza sull'andamento dei lavori costituenti.

---

<sup>3</sup> G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1995, p. 480; cfr. anche A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997, p. 243.

## 2. Breve storia dello scioglimento delle Assemblee parlamentari

### 2.1. La Gran Bretagna: lo scioglimento nelle mani del Primo Ministro

La ricerca non può che partire dall'analisi dell'esperienza britannica, patria del governo parlamentare, modello imitato ma inimitabile: imitato perché esso ha rappresentato l'unico conclamato esempio per gli osservatori stranieri, affascinati dal suo efficace funzionamento unito ad un'evoluzione lineare e progressiva, tutt'altro che attraversata dai traumi rivoluzionari e reazionari che hanno invece agitato la storia continentale; inimitabile perché lo sguardo degli ammiratori era sempre rivolto al passato, dimostrandosi incapace di cogliere il presente e percepire il futuro, conducendo quindi a riproduzioni che la madrepatria aveva già di fatto superato. Il tutto, reso più facile da un sistema di fonti unico al mondo, in cui il rispetto delle istituzioni, il riconoscimento della tradizione e della regola del precedente<sup>4</sup>, la capacità di adattare camaleonticamente la propria struttura ai mutamenti sociali, l'influenza delle convenzioni sull'atteggiamento degli operatori politici ed istituzionali<sup>5</sup>, sopperiscono all'assenza di uno statuto costituzionale positivo: anzi, questo aspetto ne caratterizza la sua forza, poiché permette di scavalcare le difficoltà dovute ai processi formali di normazione, in cui i veti trasversali possono paralizzare i lavori delle Assemblee e le strategie delle singole forze politiche spesso trascurano l'interesse generale per privilegiare il particolare.

Fatta questa breve premessa, si può convenire con la storiografia più diffusa nel datare al 1832 l'origine della forma di governo parlamentare, grazie al *Reform Act* che ha riscritto il sistema elettorale. Lasciando da parte la storia dei «preparlamenti»<sup>6</sup>, occorre precisare che il processo di fuoriuscita dallo Stato assoluto aveva preso le mosse nella seconda metà del XVIII secolo, con l'avvento della dinastia Hannover al trono. Favorito da un utilizzo dello strumento dell'*impeachment*, che aveva introdotto il seme della responsabilità dei Ministri nei confronti del Parlamento<sup>7</sup>, il sistema costituzionale vedeva un progressivo distacco delle funzioni esecutive dalla sfera del Sovrano: conseguentemente, il Gabinetto veniva attratto sotto l'influenza delle Camere, le quali acquisivano sempre più la facoltà di intervenire sulla composizione dell'Esecutivo. In questo

<sup>4</sup> Orlando parla di «forza incomparabile del suo istintivo insopprimibile attaccamento alle sue secolari tradizioni istituzionali»: V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1951, ora contenuto in V. E. ORLANDO, *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Milano, 1955, p. 15.

<sup>5</sup> Sul significato delle convenzioni, cfr. A. V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale: le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003, pp. 353 ss.

<sup>6</sup> Cfr. *amplius* A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 728 ss.

<sup>7</sup> Principio stabilizzato con l'*Act of Settlement* del 1701.

contesto, lo scioglimento era configurato ancora come una prerogativa regia, al fianco del potere di revocare i Gabinetti, e il Monarca se ne serviva per favorire la formazione di un indirizzo parlamentare più confacente a quello personale. Le modalità di esercizio del potere di scioglimento, intrise di venature ancora marcatamente assolutistiche, denunciano come il processo di affrancamento di poteri di governo attivo dalla Corona fosse ancora incerto. Lo dimostrano emblematicamente i fatti del 1783-1784, in cui Re Giorgio III provocava il voto avverso dei Lords per potere sostituire il Gabinetto Fox con il Gabinetto Pitt: nonostante l'opposizione, che controllava la maggioranza dei Comuni, invocasse le elezioni anticipate, il Primo Ministro riusciva a temporeggiare prima di pervenire allo scioglimento, fino a che, con una serie di operazioni elettorali, riusciva a svuotare il consenso della maggioranza e ad ottenere una significativa vittoria elettorale. Si tratta dell'ultimo caso accertato di dimissioni coatte dell'Esecutivo.

Come detto, nel 1832 la forma di governo inglese conosceva la sua vera svolta. L'estensione del suffragio e la redistribuzione dei collegi avevano avuto un peso decisivo nel rafforzare l'indipendenza della società e del Parlamento rispetto ai condizionamenti di Monarchia ed aristocrazia, con la saldatura di questi due elementi in maniera assolutamente centrale ai fini dello sviluppo di nuovi scenari costituzionali. Non bisogna però confondere l'inizio di un processo con la sua definitiva maturazione: infatti, perché il governo parlamentare potesse ritenersi compiuto, bisognava aspettare il 1867, in cui il secondo *Reform Act* rivestiva dei meriti cruciali nella nascita del *two party-system*. Quindi, fra il 1832 ed il 1867, questa evoluzione si poteva definire avviata ma ancora incompiuta, e il potere di scioglimento metteva in luce le contraddizioni ancora insite nel sistema<sup>8</sup>: come evidenza anche lo scioglimento del 1834.

In questa occasione, il Gabinetto *whing* di Lord Melbourne si dimetteva, e veniva sostituito dal Gabinetto *tory* di Peel, più congeniale all'indirizzo politico del Sovrano. Il contrasto tra il Governo di un colore e la maggioranza di un altro conduceva allo scioglimento anticipato, decretato in sintonia da Corona e Primo Ministro: le elezioni però sanzionavano negativamente la manovra descritta, imponendo ai *tories* una bruciante sconfitta. In dottrina c'è contrasto sulle valutazioni da dare a questo episodio: una parte imputa la responsabilità dell'intera operazione al Re<sup>9</sup>, mentre un'altra, valorizzando le memorie postume dello stesso Lord Melbourne, ne legge una revoca ministeriale da quest'ultimo indotta, quindi nient'altro che dimissioni volontarie<sup>10</sup>. Al di là di come possa venire valutato il singolo caso, esso costruisce un vero e proprio precedente, «un sicuro

---

<sup>8</sup> Queste contraddizioni emergono se si legge la ricostruzione che Dicey compie degli episodi del 1784 e del 1834, da cui egli evince la decisività della volontà regia allo scioglimento, giustificata dalla percezione del Sovrano circa l'intervenuta distonia tra la volontà del Parlamento e quella del corpo elettorale: cfr. A. V. DICEY, op. cit., pp. 363 ss.

<sup>9</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, vol. I, Milano, 1984, p. 182.

<sup>10</sup> G. GUARINO, op. cit., p. 60.

ammonimento per la Corona»<sup>11</sup>, in quanto, dal 1834 in poi, andava abbandonandosi l'idea che il Sovrano potesse sostituire autonomamente un Ministero a lui sgradito, per nominarne uno di segno di opposto e, con l'aiuto di questo, procedere allo scioglimento anticipato: il timore di un giudizio negativo sulle scelte del Capo dello Stato, operato dal corpo elettorale in sede di voto, avrebbe potuto condurre ad una svalutazione dell'ufficio e ad una bocciatura della persona<sup>12</sup>. Se ne deduce che, in questo periodo di transizione verso approdi più stabili, il Monarca assolveva a quella funzione di *pouvoir neutre et modérateur* prefigurato da Constant, figura imparziale che, mediante un ruolo di neutralità attiva, aveva il compito di sorvegliare a che il sistema funzionasse regolarmente<sup>13</sup>: per assolvere a questi compiti egli utilizza le prerogative di cui dispone, a partire dalla formazione dei Gabinetti e dallo scioglimento della Camere bassa. E in questi tre decenni il Sovrano preferiva ricorrere al primo potere, invocando il secondo solamente allorché il Parlamento non fosse stato in grado di produrre alcuna maggioranza. Riassumendo, nel periodo decisivo per la costruzione del governo parlamentare, e per il progressivo accantonamento della monarchia costituzionale, lo scioglimento conservava queste caratteristiche: l'appartenenza al Sovrano, la natura di *extrema ratio*, e la finalità di ripristinare la funzionalità del sistema<sup>14</sup>.

Nel 1867 la transizione poteva dirsi conclusa. La strutturazione di un assetto bipartitico compiva quell'ultima saldatura istituzionale lasciata aperta dalla svolta del 1832: la stabile affermazione del sistema elettorale uninominale maggioritario favoriva la fusione fra Esecutivo, ormai definitivamente emancipatosi dalla Corona, e Legislativo, *rectius*, maggioranza parlamentare. Nasceva così il *continuum* corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Governo, il vero cuore di un sistema parlamentare funzionante, stabile ed efficace: ed il collante era dato dalla nascita di partiti strutturati, in grado contemporaneamente di impostare la campagna elettorale e di imporre una ferrea disciplina rispetto al loro personale parlamentare; e la giustapposizione tra partito, maggioranza e Gabinetto trovava il suo ganglio fondamentale nella figura del Primo Ministro, in virtù della confluenza su di sé anche delle funzioni di capo della maggioranza e *leader* del partito<sup>15</sup>. Sono queste le condizioni sulla base delle quali si è potuta radicare una forma di governo

---

<sup>11</sup> G. GUARINO, op. cit., p. 60.

<sup>12</sup> Celebre, in proposito, il motto "the King can do no wrong".

<sup>13</sup> Cfr. B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, vol. I, Firenze, 1849, pp. 49 ss. Il cuore di questa teoria verrà poi rivisitato da Schmitt ed adattato al Capo dello Stato eletto dal popolo, a cui l'Autore – nel corso della celebre polemica con Kelsen e la sua teoria proceduralista – affidava il compito di intervenire nel conflitto fra Legislativo ed Esecutivo imponendo la propria volontà politica, intesa come espressione ultima dell'unità e dell'essenza dello Stato: cfr. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1984, pp. 402-403.

<sup>14</sup> Per queste considerazioni, cfr. anche P. COSTANZO, op. cit., p. 196.

<sup>15</sup> Matteucci afferma che «l'Esecutivo è forte perché divenuto col tempo titolare di fatto dei diritti della Corona. Il Premier è il nuovo King in Parliament»: N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno: lessico e percorsi*, Bologna, 1997, p. 150.

parlamentare dall'elevato rendimento decisionale e dall'adeguato coinvolgimento popolare nella definizione dell'indirizzo di governo<sup>16</sup>.

In questo rinnovato contesto, a seguito della crisi di governo del 1868, si dava luogo a un precedente rilevante ai fini della conformazione dell'istituto, da cui nasceva una vera e propria convenzione costituzionale che i successori contribuivano a consolidare. Il Gabinetto Disraeli, battuto in Parlamento, decretava lo scioglimento anticipato: ma la sconfitta patita alle urne lo costringeva a presentare le dimissioni. Con questo episodio si affermava il principio che, per risolvere una crisi di governo, viene meno l'alternativa opzione della formazione di una nuova maggioranza: l'intuizione di Disraeli era stata quella di attribuire al responso elettorale un valore supremo, che quindi rendeva necessaria la consultazione elettorale tutte le volte che la maggioranza si sfaldava, in modo che fosse il corpo elettorale a conferire il mandato a governare ad una nuova maggioranza. Quindi, perché il Monarca potesse essere sgravato di ogni responsabilità in ordine alla decisione dello scioglimento, era necessario l'*advice* del Governo<sup>17</sup>: altrimenti la maggioranza uscente avrebbe avuto buon gioco, durante la campagna elettorale, a mettere in luce l'incostituzionalità del comportamento del Re<sup>18</sup>.

Se quindi si afferma la regola dell'automaticità dello scioglimento per rottura della maggioranza, non significa che tutti gli scioglimenti decretati fossero meccanica conseguenza di una sconfitta parlamentare del Governo. Anzi, a partire dal 1900 (fatta eccezione per il 1924), la prassi dimostra che lo scioglimento veniva deciso liberamente dal gabinetto, il quale sceglieva il momento migliore per presentarsi di fronte al giudizio degli elettori. Lo scioglimento automatico diventava quindi un'eccezione alla regola, costituita dallo scioglimento governativo libero<sup>19</sup>. Ad es., si veda lo scioglimento anticipato del 1900, disposto da Lord Salisbury per far fruttare la vittoriosa campagna bellica sudafricana: si trattava di un vero e proprio scioglimento di maggioranza. Ancora più amplificata era tale natura per quanto riguarda le vicende del 1910, in cui due scioglimenti anticipati ravvicinati avevano portato alle estreme conseguenze lo scontro tra potere legittimato dal popolo ed istanze aristocratiche. Infatti, per ben due volte (prima per l'approvazione del bilancio, poi per l'approvazione del *Parliament Act* che ne modificava profondamente struttura e funzioni), la

---

<sup>16</sup> Sullo studio di questi fattori come cause del buon funzionamento del regime anglosassone, cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 52-53, e, tra gli stranieri, B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'étude comparative de la technique parlementaire*, in *Annales de l'Institut de droit comparé*, 1934, p. 179. A individuare la fonte della forma di governo parlamentare nel «primato della legge», inteso sia come «riserva di legge» che come «principio di legalità», è S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare: l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1998, pp. 145 ss.: la «penetrazione del principio democratico all'interno dell'organizzazione statale» sarebbe solo una conseguenza.

<sup>17</sup> Cfr. W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1947, p. 308.

<sup>18</sup> Cfr. G. GUARINO, op. cit., p. 62.

<sup>19</sup> Cfr. G. GUARINO, op. cit., pp. 78-79.

Camera dei Lords si opponeva all'indirizzo politico della maggioranza dei Comuni: per superare il veto, il Gabinetto aveva proceduto allo scioglimento<sup>20</sup>.

Nel 1918 era ancora una volta una riforma elettorale a mutare la struttura politico-istituzionale inglese. Infatti, l'introduzione del suffragio universale favoriva l'ascesa, a livello nazionale, del *Labour party*, sconvolgendo così l'equilibrio bipartitico fin allora consolidatosi. Questo fatto, però, pur reintroducendo esperienze di Governi di coalizione, non cambiava di significato all'istituto dissolutorio, ormai inscindibilmente legato alla funzione di riportare al popolo la decisione su un conflitto tutto interno alle dinamiche parlamentari: ormai, l'idea che le maggioranze dovessero comporsi nelle urne faceva parte del patrimonio britannico. Cambiava però il discorso relativo alla paternità, perché con lo scioglimento decretato nel 1918 essa si trasferiva dal Consiglio dei Ministri alle mani del solo Primo Ministro: non dimentichiamo però che questo fenomeno rientrava in quello più generale di rafforzamento della guida governativa, ravvisabile anche in tanti altri settori della vita ministeriale<sup>21</sup>. Parallelamente, il Sovrano ormai veniva definitivamente estromesso non solo dalla vita politica attiva, ma le sue prerogative storiche, come appunto la revoca dei Gabinetti e l'interruzione della legislatura, venivano completamente svuotate<sup>22</sup>: il suo ruolo di sorvegliante del corretto funzionamento dei meccanismi costituzionali veniva reso accessorio, poiché era il sistema stesso a trovare tra i suoi strumenti la migliore garanzia per il superamento di disfunzionalità ed inceppamenti<sup>23</sup>.

Se si fa eccezione per gli scioglimenti del 1918 e del 1945 (dovuti all'approssimarsi del termine), allo scioglimento del 1931 (benchè ispirato dalla Corona, esso seguiva la straordinaria esperienza del *National Government* – e comunque le elezioni avevano legittimato *ex post* la decisione regia) e all'episodio peculiare del 1924 (descritto *infra*), si può riassumere come, a far data al secondo dopoguerra, la configurazione dello scioglimento nella realtà inglese aveva raggiunto queste caratteristiche: la decisione veniva presa in maniera esclusiva dal Primo Ministro, indiscutibile titolare sostanziale; di conseguenza, veniva meno il principio della collegialità del Gabinetto; ancora più evidente era la relegazione del ruolo decisionale della Corona, oramai limitato a semplici funzioni di rappresentanza e simbolo; alla dissoluzione si perveniva liberamente a seguito di una valutazione interessata del partito di governo; in caso invece di crisi ministeriale dovuta a sconfitta

---

<sup>20</sup> Nel 1911 entrava poi in vigore la riforma del bicameralismo britannico, con la sanzione della definitiva superiorità della Camera elettiva, e quindi del mandato popolare: si chiudeva così un episodio che, mascherato da conflitto tra due rami parlamentari, celava in sostanza un contrasto tra fonti di legittimazione del potere (così P. COSTANZO, op. cit., pp. 278-279).

<sup>21</sup> Questa traslazione del potere non era passata indenne da critiche: Jennings per sottolineare che la primazia del Primo Ministro derivava dal partito che lui stesso guidava, aveva detto che «he is Prime Minister because he is supreme, not supreme because he is Prime Minister» (W. I. JENNINGS, *The Constitution under strain*, in *Political quarterly*, 1932, p. 198).

<sup>22</sup> Per usare le illuminanti parole di W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1872, p. 253, al Sovrano rimanevano «the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn».

<sup>23</sup> Cfr. P. COSTANZO, op. cit., p. 285.

parlamentare, il ricorso era pressoché automatico, poiché viceversa la formazione di una maggioranza alternativa avrebbe inaccettabilmente sconfessato il mandato popolare; infine, il corpo elettorale assumeva il ruolo di supremo arbitro a cui devolvere principalmente la scelta dell'indirizzo di governo e, nei casi ipotetici di rottura della maggioranza, la risoluzione dei conflitti politici.

Si è accennato alla vicenda del 1924. Per un breve periodo, la simultanea ascesa dei laburisti e decadenza dei liberali aveva portato ad una situazione politica tripartita. In quell'anno il Governo era nelle mani dei conservatori, partito di maggioranza relativa, ma che non raggiungeva la maggioranza assoluta. Il Primo Ministro Baldwin non si voleva dimettere, ma l'intervenuto accordo parlamentare tra liberali e laburisti portava questa coalizione al Governo. Al che, era il Governo laburista Mac Donald a chiedere ed ottenere lo scioglimento. In questa fase si rompeva la *convention* avviata nel 1868, poiché il Gabinetto divenuto minoritario non aveva presentato spontaneamente le proprie dimissioni, né tantomeno aveva invocato lo scioglimento: ma la dottrina dell'epoca aveva ammesso la formazione di una maggioranza alternativa senza l'intermediazione elettorale, concedendo al Sovrano la possibilità che il secondo partito esperisse un tentativo volto alla costituzione di un Gabinetto allorché il primo si fosse dimostrato incapace<sup>24</sup>. In presenza di pluripartitismo, ad una crisi di governo poteva seguire la ricerca di un nuovo Gabinetto formato su diversi equilibri; solo l'accertata impossibilità di un successo in questo senso avrebbe potuto condurre alle elezioni anticipate, ridando all'istituto dissolutorio l'antico valore di *extrema ratio*. Tuttavia, la straordinarietà della situazione determinatasi, con un assetto politico eccezionalmente tripartito, non poteva mettere in discussione la regola consolidata che aveva retto per diversi decenni, e che avrebbe continuato a reggere anche in quelli successivi<sup>25</sup>.

## 2.2. La Francia: da un'impostazione tipicamente orleanista alla "dottrina Grévy"

Dopo i bagliori rivoluzionari e il dominio napoleonico<sup>26</sup>, nel 1814 in Francia si ripristinava la monarchia costituzionale, forma di governo in cui, all'Assemblea depositaria dell'istanza di rappresentanza popolare (comunque ristretta), si contrapponeva un Monarca costituzionalmente

<sup>24</sup> Cfr., ad es., W. I. JENNINGS, *Law and Constitution*, Londra, 1934, p. 167.

<sup>25</sup> Regola che comprende altresì il divieto per il Re di rifiutare lo scioglimento richiesto dal Gabinetto maggioritario (cfr., uno su tutti, W. BAGEHOT, op. cit., p. 329): infatti, questa scelta richiederebbe una palese esposizione della Corona ad una forma di responsabilità politica.

<sup>26</sup> Per un rapido accenno alle prime Costituzioni giacobine, sebbene Mirabeau e Sieyès avessero premuto per l'introduzione del potere regio di scioglimento dell'Assemblea, si propense per la rieiezione di questo istituto, sostituito dal "diritto all'insurrezione", poiché veniva ritenuto che sarebbe stata la sovranità del Re a ricevere esaltazione, anziché quella del popolo: cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, 1999, pp. 85-86.

titolare del ruolo di garante del retto funzionamento delle istituzioni, e quindi detentore di prerogative fondamentali per la riattivazione del sistema, tra cui primeggiava il potere di scioglimento: per la prima volta veniva positivizzata questa funzione di garanzia, in ossequio alla teoria constantiana del potere moderatore.

Nel 1830 si instaurava la cd. Monarchia di luglio, con una revisione costituzionale che manteneva formalmente l'impianto precedente, pur accentuandone gli elementi di dualismo<sup>27</sup>, grazie anche all'impronta fornita dal Re Filippo d'Orléans. L'Esecutivo si trovava quindi stretto tra il potere regio da cui riceveva l'investitura, e l'organo parlamentare che gli conferiva gli strumenti per governare: a parte casi sporadici di autorevolezza dovuti più alla personalità di alcuni suoi Primi Ministri (su tutti, il Gabinetto Périer, nel 1831-1832), il Governo si trovava a subire le spinte contrapposte provenienti dalle due fonti di legittimazione opposte, quella discendente dal principio di sovranità nazionale<sup>28</sup>, e quella proveniente dal principio della rappresentanza. In questo contesto, lo scioglimento manteneva la sua natura di strumento di risoluzione di *deficit* funzionali dovuti all'impossibilità di coagulare una maggioranza: e la prassi dimostrava che, benché uno strumento così configurato avrebbe potuto trasformarsi in arma contro il Parlamento<sup>29</sup>, la Corona ne faceva un uso tendenzialmente rispettoso dei limiti entro cui la Carta costituzionale lo aveva iscritto.

A seguito della disfatta militare subita dalla Prussia, e della conseguente caduta del restaurato Impero di Napoleone III, intervenivano le tre leggi costituzionali del 25 febbraio 1875 ad instaurare la forma di Stato repubblicana. I Costituenti sceglievano una forma di governo parlamentare, ma da un lato il peso della tradizione e dall'altro il compromesso fra destra e sinistra, imponevano una costruzione marcatamente dualistica. Quindi, si aveva da una parte un'Assemblea bicamerale, formata da una Camera elettiva e responsabile dell'indirizzo politico, e un Senato con funzione di "freno e riflessione" delle spinte di carattere popolare, e dall'altra un Presidente della Repubblica che, benché eletto dal Parlamento, concentrava un crogiuolo di poteri cruciali, tra cui la decisione di sciogliere anticipatamente la Camera, previo assenso del Senato<sup>30</sup>. Non poche erano le

<sup>27</sup> Quanto alla nozione di dualismo, M. VOLPI, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, p. 88, ravvisa questi tre livelli in cui esso opera: «istituzionale, nel rapporto di equilibrio tra Potere esecutivo e Potere legislativo, entro il Potere esecutivo che assume natura diarchia, sociale, derivante dal confronto tra aristocrazia e borghesia».

<sup>28</sup> Che aveva sostituito il precedente principio legittimista nel giustificare la superiorità del Monarca: cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 2001, p. 31.

<sup>29</sup> Sottolinea questa ambiguità P. COSTANZO, op. cit., p. 131: «nella reale dinamica istituzionale del sistema descritto, lo stesso protagonismo politico del Re imponeva di raffigurare perlopiù il potere di scioglimento in base alla contraddittoria sovrapposizione nel suo titolare dei ruoli di giudice e di parte in causa. [...] Nell'ipotesi più rilevante e prevedibile, l'antagonista dell'Assemblea rappresentativa sarebbe risultato lo stesso Monarca quale capo del potere esecutivo; ed in tali circostanze, anche ad ammettere la sussistenza di qualche tratto di garanzia [...], sarebbe stato comunque arduo coglierne la specifica dimensione, oscurata com'era dall'asservimento di tale facoltà alla politica personale del Re».

<sup>30</sup> P. COSTANZO, op. cit., pp. 365-366, mette in evidenza le contraddizioni di questa previsione: infatti, se la maggioranza del Senato fosse diversa da quella della Camera, allora si favorirebbe il rovesciamento della maggioranza eletta dal popolo da parte di una minoranza, peraltro di estrazione aristocratica; se invece fosse omogenea, allora sarebbe difficile immaginare il consenso allo scioglimento.

contraddizioni dell'architettura costituzionale: innanzitutto, l'ambiguità di un Capo dello Stato non scevro da connotazione di parte, e in grado di sfruttare le proprie facoltà per combattere la maggioranza espressa dal corpo elettorale; in secondo luogo, l'assenza di un ruolo chiaro e definito per il Governo, continuamente oscillante tra i due poli opposti del Presidente e del Parlamento; infine, l'assenza di una seppur embrionale strutturazione partitica della classe parlamentare (appunto, formata di cd. notabili), con la conseguenza di rendere deboli e malleabili le maggioranze assembleari. Con queste premesse nasceva un ordinamento fortemente squilibrato, ancorché fondato sulla concezione classica dell'equilibrio fra poteri contrapposti: infatti, la storia dimostra come, dopo i primissimi anni di preminenza presidenziale, si era impostato un pervicace assemblearismo caratterizzato dalla stabilità del Parlamento e dall'instabilità dei Ministeri.

Lo spartiacque era rappresentato dal celebre episodio del 1877, con protagonista il Presidente Mac-Mahon. Questi, ispirato dalla tentazione di restaurazione monarchica per via di fatto, decideva di revocare il Governo repubblicano Simon, sostituendolo con il Governo de Broglie, formato da nostalgici monarchici e *Gouvernement de combat* per eccellenza. Grazie ad esso poteva decretare le elezioni anticipate, nella speranza che le urne dessero la maggioranza a quella parte politica più vicina al suo desiderio restauratore. Al contrario, erano nuovamente le sinistre ad ottenere una maggioranza schiacciante. Nonostante ciò, il Presidente si ostinava a nominare un Gabinetto di minoranza, il Governo de Rochebouet. La sua incapacità di governare portava quindi Mac-Mahon di fronte ad una drammatica alternativa, perfettamente sintetizzata dalla famosa massima espressa al tempo dal deputato radicale Gambetta: "ou se soumettre ou se demettre". Il Presidente imboccava dunque entrambe le strade: prima si sottometteva, nominando il Governo maggioritario Dufaure, e poi si dimetteva. Il nuovo Presidente, Grévy, manifestava poi la sua concezione della prevalenza del Parlamento impegnandosi solennemente "a non entrare mai in lotta contro la volontà nazionale espressa dai suoi organi costituzionali"<sup>31</sup>.

Questa vicenda, che aveva suscitato un grande scalpore non solo in Francia e fra i costituzionalisti, ma anche in tutte le capitali europee, aveva avuto come precipitato il disinnescamento in via di fatto dell'istituto dissolutorio: giustamente la dottrina aveva ravvisato una caducazione per desuetudine del potere di scioglimento. E questo aveva contribuito non poco a trasformare il governo parlamentare puro della III Repubblica in un regime di stampo assembleare: infatti, perché si possa avere una forma di governo parlamentare, uno dei pilastri fondamentali per la sua esistenza è caratterizzato proprio dalla presenza dello strumento dissolutorio; venuto meno questo, era venuto

---

<sup>31</sup> Per una accurata cronaca degli eventi appena descritti, con la riproposizione dei documenti originali dell'epoca, cfr. J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789.1958)*, Parigi, 1967, pp. 321 ss.

meno il regime parlamentare<sup>32</sup>. E questo fino al 1939, data di sospensione dell'ordinamento costituzionale per l'intervenuto conflitto mondiale<sup>33</sup>.

Nel 1946 in Francia veniva costruita la IV Repubblica. Si abbandonava l'impostazione dualistica, ma non veniva parimenti accantonata l'ispirazione assemblearista figlia del giacobinismo rivoluzionario. Infatti, il modello parlamentare adottato era sì monista, ma non secondo lo schema a prevalenza ministeriale come quello plasmato dal tempo in Gran Bretagna: il monismo francese prevedeva una supremazia dell'Assemblea parlamentare, intesa come supremazia della *volonté général* espressa dal popolo titolare della sovranità. Nel modello costituzionale della IV Repubblica lo scioglimento subiva una chiara procedimentalizzazione (art. 51). Esso veniva formalmente dichiarato dal Presidente della Repubblica, ma titolare sostanziale della decisione era il Consiglio dei Ministri, e il suo esercizio era subordinato a tre condizioni: il previo parere del Presidente dell'Assemblea nazionale, il prodursi di due crisi ministeriali in non più di diciotto mesi, ed il trascorrere di almeno diciotto mesi dall'inizio della legislatura.

Se in punto di diritto il potere in questione sembrava governativo, in via di fatto esso assumeva le sembianze di un autoscioglimento: infatti, se il Parlamento voleva rinnovarsi, bastava che sottraesse per due volte la fiducia all'Esecutivo entro l'arco di tempo previsto; era quindi il Legislativo a decidere lo scioglimento nel momento in cui approvava la seconda sfiducia consecutiva<sup>34</sup>. Di contro, la prassi delle crisi extraparlamentari, e la conseguente inoperosità di un'esplicita rottura del rapporto fiduciario, travolgevano l'efficacia dell'istituto dissolutorio. Come per la III Repubblica, dopo il 1877, pure per la IV il regime parlamentare francese veniva svuotato di uno dei suoi elementi caratterizzanti ed essenziali: con tutte le conseguenze che ne derivavano sul piano della funzionalità del sistema e, in particolare, della stabilità governativa.

---

<sup>32</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. IV, Parigi, 1924, p. 580, parla della formazione di un «pseudo-régime parlementaire»; spiegano efficacemente i danni derivanti dalla caducazione dello scioglimento, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi, 1962, p. 377, nota 11, R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Parigi, 1924, p. 222, Id., *Una réforme constitutionnelle: la dissolution de la Chambre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1929, p. 245, A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, vol. II, Parigi, 1928, p. 185, e B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *La révision de la Constitution française*, in *Année politique*, 1934, p. 19.

<sup>33</sup> Nel 1924 il Presidente Millerand aveva provato ad attrarre a sé poteri di indirizzo politico: ma si era dovuto fermare, e dimettere, dallo «sciopero dei Ministri», ossia dal rifiuto della Camera di dare vita ad alcun Governo – a dimostrazione di come l'assemblearismo francese avesse prodotto anticorpi formidabili.

<sup>34</sup> Peraltro, nota Guarino, un siffatto scioglimento «non difende un Governo, che sia in funzione da più di diciotto mesi, ma ne difende uno che non abbia raggiunto tale durata; è un istituto, diciamo così, che prende un Gabinetto sotto la sua protezione all'atto della nascita o lo accompagna fino ad un'età prestabilita (un anno e mezzo), oltre la quale l'ordinamento assume, di fronte ad esso, una posizione di indifferenza, considerando sia la sua permanenza, come la sua morte, ugualmente fenomeni naturali» (G. GUARINO, op. cit., p. 253); ad ogni modo, l'Autore, pur suggerendo qualche modifica, giudica positivamente la soluzione francese (cfr. pp. 283 ss.), anche perché la ritiene maggiormente compatibile con un sistema pluripartitico e proporzionale (cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 3/1947, p. 169).

### *2.3. Le Costituzioni razionalizzate del primo dopoguerra: tante soluzioni, tutte fallimentari*

La Prima guerra mondiale aveva indotto una profonda mutazione nella geografia politica dell'Europa continentale, con il crollo di Imperi storici e il ribaltamento dei pregressi rapporti internazionali di forza. La ricostruzione degli ordinamenti statuali era stata condotta secondo il principio della «razionalizzazione del parlamentarismo», nella famosa formulazione operata da Mirkin-Guetzevitch<sup>35</sup>. In buona sostanza, il travolgimento delle Monarchie, unito alla diffusione delle nuove esigenze di democratizzazione delle istituzioni<sup>36</sup>, comportava in prima battuta l'inevitabile adozione della forma di Stato repubblicana; il secondo passo consisteva nell'adottare una forma di governo parlamentare, unico regime conosciuto direttamente in Europa (se si fa eccezione per quello direttoriale svizzero); da ultimo, il modello parlamentare veniva circondato da puntuali garanzie positive contro rischi di abusi.

In un periodo così effervescente dal punto di vista sociale, politico e culturale, i costituenti delle Nazioni, pur se accomunati dall'obiettivo di rispondere alla domanda di maggior partecipazione ai processi decisionali, sceglievano strade diverse, a seconda che si rafforzava un istituto piuttosto che l'altro, o che si introduceva un meccanismo piuttosto che un altro. La via considerata più equilibrata era l'esperienza cecoslovacca. La Costituzione del 1920, infatti, aveva cercato di conciliare la sovranità parlamentare con la presenza di un autorevole Capo dello Stato, in grado di esercitare una serie di poteri molto importanti. Infatti, il Presidente della Repubblica, eletto per sette anni dall'Assemblea nazionale (artt. 55-58), aveva saputo correggere le degenerazioni assembleari verso cui il sistema tendeva, oltre che grazie al carisma suscitato dal “padre della patria” Masaryk, anche perché era titolare delle prerogative di nominare e congedare il Governo (art. 70), di rinviare le leggi (art. 64), di inviare messaggi al Parlamento. Inoltre, venendo al punto che ci interessa più da vicino, questi poteva sciogliere le Camere, salvo che negli ultimi sei mesi di incarico (art. 31). Sulla carta, l'esistenza di controfirma ministeriale obbligatoria per tutti gli atti presidenziali (art. 68), avrebbe dovuto costituire un volano per il rafforzamento dell'Esecutivo. Le tensioni opposte tra l'autorevolezza del Capo dello Stato (rimasto in carica praticamente senza interruzioni fino al 1935) e le deviazioni “partitocratiche” del regime assembleare (che invece avevano svuotato di significato le previsioni costituzionali che razionalizzavano il rapporto fiduciario, artt. 75-78) nulla avevano

---

<sup>35</sup> B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue du droit public et science politique*, 1928, pp. 18 ss.; lo stesso Autore, in B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, p. 16, descrive la razionalizzazione come «la sostituzione dell'elemento giuridico a quello storico».

<sup>36</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1920, ora contenuto in H. KELSEN, *La democrazia*, 1920, Bologna, 1995, pp. 62 ss.

potuto per rafforzare il sistema contro le minacce nazionaliste ed autoritarie, provenienti sia dall'interno che dall'esterno<sup>37</sup>.

Scelta radicale invece quella compiuta dall'Austria che, nella Costituzione del 1920, redatta sotto la spinta delle teorizzazioni di Kelsen improntate alla valorizzazione della proporzionale e della mediazione parlamentare, costruiva un impianto monistico ad assoluta prevalenza assembleare, con un Esecutivo alla completa mercè del Parlamento (che lo eleggeva *ex art. 70*, e ne sottoponeva l'attività amministrativa a supervisione *ex art. 69*), e un Capo dello Stato dotato di un mero ruolo rappresentativo. In questa cornice appariva consequenziale la positivizzazione dell'autoscioglimento (art. 29): attribuire all'Assemblea la piena sovranità sulla sua esistenza significava da un lato sottrarla dal controllo di un potere regolatore esterno, e dall'altra valorizzare in misura massima la rappresentanza popolare e la sua centralità nell'economia del sistema<sup>38</sup>. Ma anche qui, come in fondo nel resto d'Europa, un pluralismo sociale estremo, con tante forze minoritarie di cui diverse collocate alle estreme, accelerato da un'esaltazione della rappresentanza proporzionale, conduceva inevitabilmente ad un'insostenibile instabilità ministeriale, e, quindi, alla crisi del sistema complessivo. Nessun rimedio, però, lo apportava la revisione costituzionale del 1929, che introduceva l'elezione diretta del Presidente della Federazione, e gli attribuiva il potere di sciogliere anticipatamente il Consiglio nazionale (con la reale intenzione però di conferirne la titolarità sostanziale al Governo controfirmante). Nel 1930 veniva disposto uno scioglimento non propriamente in linea con questi intenti, ma nel 1934 la situazione precipitava: con il colpo di Stato la democrazia parlamentare lasciava il posto allo Stato autoritario e corporativo<sup>39</sup>.

Il modello a prevalenza dell'Assemblea aveva in vario modo ispirato anche altre esperienze, le quali però introducevano vari correttivi volti a temperarne la portata: la Costituzione lettone (1922) prevedeva le dimissioni obbligatorie del Presidente qualora il corpo elettorale avesse respinto la sua proposta dissolutiva (art. 48); oppure, in maniera ancora più stringente, la Costituzione lituana (1922) subordinava meccanicamente allo scioglimento la rielezione del Presidente (art. 52); infine, la Costituzione spagnola (1931), che attribuiva al Parlamento eletto dopo un secondo scioglimento del medesimo Presidente il compito di giudicare *ex post* della sua legittimità, nel caso sanzionandolo con la destituzione (art. 81).

---

<sup>37</sup> Anche solo da questa sommaria descrizione, è interessante notare come l'ordinamento cecoslovacco del 1920 abbia costituito una notevole fonte di ispirazione per i costituenti italiani del 1946-1947; il raffronto diventa ancor più stimolante se si presta attenzione che, anche dal punto di vista delle dinamiche costituzionali, in entrambi i Paesi si sia verificata una accentuata tendenza verso la sovranità dei partiti sulle istituzioni.

<sup>38</sup> Cfr. P. COSTANZO, *op. cit.*, p. 396. Si aggiunga che, ad accrescere il potere del Consiglio nazionale, vi è la sua sostanziale permanenza, cioè il potere di decidere del proprio aggiornamento (art. 27).

<sup>39</sup> C'è però da dire che, tra i congegni costituzionali che avevano accelerato il processo di disgregazione della democrazia austriaca, più dello scioglimento anticipato aveva inciso invece la mancata convocazione per un anno della sessione parlamentare.

Ad ogni modo, il travolgimento subito da tutte queste giovani democrazie negli anni Trenta aveva vanificato tutti questi esperimenti di ingegneria costituzionale, mettendo a nudo il difetto di fondo dimostrato dall'opera di razionalizzazione generalmente condotta. In sostanza, tutte avevano dimostrato di guardare al passato, senza cogliere le diversità del presente<sup>40</sup>. Era sostanzialmente mancata un'adeguata valorizzazione costituzionale del ruolo svolto dai nuovi protagonisti del panorama costituzionale, ossia i partiti politici, i principali soggetti chiamati a veicolare le istanze di rappresentanza provenienti dalle classi popolari che si stavano affacciando alla vita politica di ciascun Paese<sup>41</sup>. In questo vuoto normativo, era in via di fatto che si radicavano logiche meno limpide, negli interstizi lasciati aperti dalle procedure di stampo veteroliberali si infilavano ed espandevano le loro prerogative i partiti politici: in questo modo, «la stessa responsabilità politica del Governo verso il Parlamento [veniva] svuotata e di fatto sostituita dalla responsabilità del Governo verso i partiti»<sup>42</sup>. Una perfetta rappresentazione sta nello svilimento cui erano andati incontro i meccanismi fiduciari: da una parte, la scelta del Governo era subordinata alla volontà di oscuri organi come la Commissione permanente, un direttorio dell'Assemblea formato dai vertici dei partiti politici, che in pratica assumeva queste prerogative vitali<sup>43</sup>; dall'altra, la sottrazione della fiducia, benché subordinata a precise regole procedurali, veniva sistematicamente bypassata, per dare luogo a crisi di governo extraparlamentari, e quindi sganciare l'azione dei partiti da forme di legalità costituzionale<sup>44</sup>.

In conclusione, l'assenza di una sistema politico forte e sinceramente saldato a valori democratici, con la proliferazione di forze estremiste difficilmente ingabbiabili secondo aride regole giuridiche, erano entrambi fattori che avevano accelerato il processo di disgregazione delle vecchie istituzioni liberali, cui gli ordinamenti del primo dopoguerra ancora si ispiravano. Quello che serviva era un rafforzamento dell'Esecutivo e delle sue prerogative, con il simultaneo riconoscimento dell'autonomia costituzionale del Presidente del Consiglio<sup>45</sup>, e la sua definitiva emancipazione

---

<sup>40</sup> Per descrivere il fallimento di buona parte di queste Carte costituzionali, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 16, usa la metafora del «guidare un leone selvaggio con il guinzaglio di un cagnolino innocente».

<sup>41</sup> Praticamente opposta la critica condotta da G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950 pp. 196 ss. e pp. 254 ss., in cui l'Autore denuncia la concentrazione del potere in un solo organismo (il Legislativo) e la responsabilità nell'altro (l'Esecutivo), spezzando così il delicato equilibrio che, alla luce di un'impostazione di stampo ottocentesco, governerebbe un corretto regime parlamentare.

<sup>42</sup> A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 80; precedentemente, le stesse considerazioni si trovano in P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990, pp. 128 ss.

<sup>43</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, pp. 32-33.

<sup>44</sup> Sottolinea, infatti, C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 199, che «nessuna regolamentazione giuridica, per quanto minuziosa, può rimpiazzare la mancanza di una solida struttura sociale di base nel conferire stabilità a determinati rapporti costituzionali naturalmente elastici e scarsamente definibili nei loro contorni; così la razionalizzazione del voto di sfiducia può servire ad evitare che avvengano crisi (di Governo) "parlamentari" troppo frequenti, ma non può evitare che tali crisi avvengano – con identici effetti quanto all'instabilità del Governo – in modo "extraparlamentare", specie nel caso di governi di coalizione».

<sup>45</sup> Descrive come, nell'esperienza della III Repubblica francese, «la assoluta e intangibile centralità dell'Assemblea parlamentare e il ruolo ancillare del Governo» siano state l'inevitabile prologo della «mancata "saldatura" delle due

dall'orbita di influenza del Capo dello Stato – abbandonando quindi la logica dualista che Burdeau aveva definito dei «due poteri e tre organi»<sup>46</sup>.

Esempio emblematico di suddette contraddizioni era costituito dall'esperienza della Repubblica tedesca instaurata nel 1919, con la proclamazione della cd. Costituzione di Weimar. L'inconciliabilità tra ispirazione culturale veteroparlamentare e assimilazione del nuovo ruolo assunto dalle masse popolari mostrava qui tutte le sue falle, e si rendeva responsabile non direttamente dell'ascesa al potere del nazionalsocialismo, ma quantomeno della sua facilitazione: la mancata costruzione di un impianto costituzionale coerente con i tempi, ed il mancato radicamento di un sistema politico dotato dei necessari anticorpi, spianavano la strada all'instabilità estrema dell'intero ordinamento (non solo giuridico), e quindi ad un pericoloso vuoto di potere, colmato ineluttabilmente secondo canoni autoritari.

La Costituzione di Weimar nasceva sotto il segno di Preuss, giurista tedesco fortemente influenzato dalla concezione ottocentesca della forma di governo parlamentare. Egli quindi riprendeva il modello proposto da Redslob, ossia il teorico dell'equilibrio tra poteri posti in posizione paritaria: da una parte l'Assemblea legislativa, custode del valore della rappresentanza popolare, dall'altra l'Esecutivo, ove il Governo traeva la propria forza dal necessario supporto fornito dal Capo dello Stato, vero polo contrapposto a quello parlamentare<sup>47</sup>. In altre parole, il *Reichspräsident*, eletto a suffragio diretto per sette anni (contro i 4 del *Reichstag*), nominava e revocava il Cancelliere ed i Ministri, mentre questi, posti in posizione gerarchica tra di loro, erano legati all'Assemblea da relazione fiduciaria, e rispondevano di fronte ad esso degli atti presidenziali per effetto della controfirma<sup>48</sup>. Inoltre, il Presidente assumeva su di sé il potere di sospendere i diritti fondamentali mediante ordinanza in caso che ordine e sicurezza fossero stati turbati o minacciati in maniera rilevante (art. 48, che prevedeva però la successiva facoltà di revoca da parte del *Reichstag*).

Per adattare la logica dualistica al protagonismo popolare, i costituenti weimeriani avevano pensato di moltiplicare le occasioni di intervento del popolo stesso, con la creazione di diverse formule di democrazia diretta: sia il referendum richiesto dal Presidente del Reich sulle leggi, che il

---

figure del *leader* di partito di maggioranza parlamentare e di Presidente del Consiglio», F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primoministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, 2005, pp. 39 ss.

<sup>46</sup> G. BURDEAU, op. cit., p. 105; spiega efficacemente questo concetto M. S. GIANNINI nella sua *Prefazione* all'edizione italiana dell'opera di Burdeau (cfr. p. VI).

<sup>47</sup> Il quale Redslob, in relazione al potere di scioglimento, in primo luogo lo riteneva imprescindibile per la classificazione di un regime parlamentare “puro” e non “impuro”; in secondo luogo, lo inseriva nell'ottica della risoluzione dei conflitti tra il Legislativo e l'Esecutivo; in terzo luogo, ne specificava la precipua finalità non nel risolvere immediatamente il conflitto istituzionale a favore di una o dell'altra parte, bensì nel veicolare questo compito a favore del popolo, il supremo arbitro dei conflitti, il quale avrebbe premiato con il voto la parte ritenuta nel giusto (cfr. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit., pp. 156 ss.).

<sup>48</sup> Potere di controfirma che, con la l. cost. del marzo 1930, veniva inequivocabilmente attribuito al Cancelliere subentrante, visto il dubbio interpretativo che fino a quel momento aveva insinuato l'appartenenza di tale prerogativa al Cancelliere dimesso: cfr. P. LAVAUX, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Parigi, 1983, p. 68.

pronunciamento richiesto dallo stesso a seguito di deposizione promossa dal *Reichstag* (art. 43), erano istituti che rientravano nella concezione secondo cui più i cittadini si esprimevano sulle questioni istituzionali e più l'ordinamento sarebbe stato democratico. Tra le forme di interpellato del popolo rientrava sicuramente anche il potere di scioglimento anticipato (art. 25), detenuto dal Presidente ed esercitabile in forma libera, salvo il divieto di ricorrervi per due volte per lo stesso motivo<sup>49</sup>: la *ratio* di siffatta costruzione stava proprio nella valorizzazione dell'elemento popolo, poiché a questo veniva demandato «in un conflitto fra Parlamento e Governo la decisione del conflitto, ragione per cui di fronte al Parlamento e al Governo appare come il terzo e più alto in grado e come il reggitore della bilancia»<sup>50</sup>.

Alla prova dei fatti, il sistema denunciava però tutti i suoi punti di sofferenza. Dal 1919 al 1930 – prima fase di quello che è stato definito un «dualismo alternante»<sup>51</sup> – si rivelavano le potenzialità più prettamente monistiche della forma di governo. Una cornice sociale attraversata da profondi contrasti, e la crescita delle forze antisistema, abili a dare voce alle pulsioni più radicali della popolazione, si riversavano però anche all'interno della vita istituzionale, soprattutto per lo straordinario tramite costituito dalla rappresentanza politica integralmente proporzionale, in grado di eccitare la frantumazione politica e minare la coesione. Tutto ciò dava vita a dinamiche perlopiù assemblearistiche, con la distorsione delle procedure fiduciarie, consistenti nelle prassi di formare Governi di minoranza e di aprire crisi meramente extraparlamentari<sup>52</sup>.

L'atavica instabilità ministeriale, a fronte dell'aggravarsi della crisi economica mondiale e di un contesto sociale sempre più incendiario, apriva le porte, nel 1930 ad una fase a prevalenza presidenziale. Il Presidente Hindenburg iniziava così ad esercitare poteri fortemente autoritari, sfruttando a fondo tutte le facoltà concessegli dalla Carta costituzionale. Non solo nominava continuamente Governi “d'assalto”, non solo ricorreva ai poteri emergenziali espressamente riconosciutigli dalla Costituzione, ma per ben tre volte ravvicinate procedeva allo scioglimento anticipato del Parlamento: le prime due in chiara funzione antiparlamentare, in quanto il *Reichstag* aveva cercato a sua volta di limitare lo strabordante esercizio delle funzioni presidenziali; la terza volta, quella decisiva, poiché Hindenburg ingenuamente aveva ritenuto che l'ascesa del partito nazionalsocialista avrebbe contribuito a rafforzare la propria persona. Questi ripetuti scioglimenti avevano prodotto «solo il risultato di umiliare Parlamenti già resi impotenti dalla legge elettorale

---

<sup>49</sup> Quest'ultima prescrizione perdeva di fatto di efficacia soprattutto dopo che si era imposta l'interpretazione, da farsi risalire a Poetzsch-Heffter, secondo cui le crisi di cui si parla sarebbero esclusivamente quelle provocate dall'approvazione di un'espressa mozione di censura: per la descrizione di questa teoria, cfr. A. POETZSCH-HEFFTER, *Handkommentar der Reichsverfassung*, Berlino, 1928, p. 263. Ad ogni modo, essendo il parametro valutativo estremamente generico, salta subito all'occhio la facilità di come suddetto limite possa essere eluso.

<sup>50</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, pp. 402-403.

<sup>51</sup> S. CECCANTI, op. cit., p. 45.

<sup>52</sup> Un'efficace spiegazione della “mutazione” subita dall'art. 54 la fornisce C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., pp. 450 ss.

proporzionale»<sup>53</sup>, contribuendo così alla crescita del partito nazista e all'avvento di Hitler alla Cancelleria – tragico prologo alla definitiva caduta nel baratro della dittatura.

Da questa esperienza non possono che trovare conferma le considerazioni svolte in precedenza in riferimento agli ordinamenti coevi. Anzi, forse ci si può perfino spingere a dire che più astratta e decontestualizzata era la soluzione istituzionale fatta propria a Weimar, e più drammatica si era rivelata la crisi di sistema che aveva investito il Paese. Nello specifico, i partiti politici, benché protagonisti sia della fase costituente, che delle pratiche parlamentari, non avevano assunto quella fondamentale funzione di raccordo tra potere pubblico e organizzazione dei consociati<sup>54</sup>. La valorizzazione delle emergenti istanze democratiche avrebbe dovuto rafforzare il ruolo dei partiti, formidabili strumenti nell'incanalare le domande provenienti dal popolo e nel trasformarle secondo canoni rispondenti a legalità costituzionale. Al contrario, i costituenti weimeriani avevano pensato che un indiscriminato e continuo appello al popolo avrebbe costituito di per sé garanzia intrinseca di tenuta, permettendo così che l'assenza di «una sostanziale omogeneizzazione del sostrato sociale sottostante all'ordinamento giuridico» e di «una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi» creassero il terreno all'ascesa hitleriana<sup>55</sup>.

Il potere dissolutorio incarna perfettamente tutte queste contraddizioni. La possibilità di costruire Gabinetti presidenziali permetteva al Capo dello Stato di superare l'ostacolo della controfirma, nominando Cancellieri più “addomesticabili”. Un'attribuzione, dunque, piena ed esclusiva, nelle mani di un vero e proprio capo politico, in virtù dell'investitura elettorale, non poteva che ammetterne un esercizio in funzione antiparlamentare<sup>56</sup>. In questo modo, si alimentava un inevitabile circolo vizioso tra ingovernabilità parlamentare e scioglimenti anticipati: la prima giustificava i secondi, ma al contempo l'interruzione anticipata della legislatura non faceva che favorire la progressione elettorale delle estreme, assestando quindi colpi decisivi all'omogeneità della classe parlamentare. Il sempre maggiore consenso popolare di cui ha potuto godere il partito

---

<sup>53</sup> A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 2/1996, p. 241.

<sup>54</sup> Interessanti le parole di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 666, il quale ravvisa l'elemento discretivo fra il modello weimeriano e quello proprio della V Repubblica francese, proprio in virtù della presenza o meno «di un forte partito del Presidente [...] e dalla possibilità che il corpo elettorale segua le indicazioni di questa forza politica nell'elezione del Presidente nonché in quella dei deputati dell'Assemblea nazionale».

<sup>55</sup> C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, p. 77. In proposito, esemplari le parole pronunciate in sede costituente dal relatore, Ablass: «se muove dalla piena convinzione che il *Reichstag* con le sue deliberazioni si trovi su di un sentiero sbagliato o in contraddizione con il sentimento popolare, il Presidente del Reich deve avere la possibilità di appellarsi al popolo contro il *Reichstag*. Ciò è democratico, e contro l'appello al popolo un buon democratico non potrà difendersi».

<sup>56</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., pp. 458, dopo aver dimostrato che il Presidente, in quanto «ha un contatto diretto con il popolo [...] è un capo politico», descrive lucidamente che «avere due capi politici può condurre a pericolosi conflitti, se entrambi [...]. Questo sarebbe un dualismo, che potrebbe avere conseguenze peggiori del dualismo della monarchia costituzionale. I conflitti che ne derivano non si può semplicemente farli decidere al popolo, perché ciò condurrebbe a una prassi permanente di plebisciti effettivi, che è tanto antidemocratica quanto impossibile. Infatti, il popolo elegge i suoi capi, perché essi guidino, ma non per decidere continuamente esso stesso le difficoltà e le divergenze di opinioni dei capi».

nazional-socialista nasceva proprio da qui, cioè dalla continua stimolazione di un corpo sociale in fiacchito dalla crisi economica e stancato dall'impotenza decisionale.

Invece, non è il pronunciamento popolare a dare di per sé qualità democratica ad un ordinamento. Il rischio implicito è infatti duplice: o l'assemblearismo, e quindi l'ingovernabilità; o il plebiscitarismo, la personalizzazione bonapartista. E la seppur breve esperienza repubblicana aveva prodotto, come abbiamo appena visto, entrambi questi frutti avvelenati. Alla fine, da un punto di vista costituzionale, il vero vizio originario stava nell'aver fin da subito escluso un adeguato rafforzamento del Governo, nel timore che solo per questo fatto vi si nascondesse un pericolo autoritario<sup>57</sup>, e nella presunzione che la derivazione indiretta avrebbe svilito i principi di democraticità<sup>58</sup>. L'unica ipotesi dell'epoca che tenesse in considerazione l'irrobustimento delle prerogative dell'Esecutivo, comunque all'interno di un rapporto di collaborazione con il Legislativo rinnovato e accentuato («in uno stato di penetrazione e di dipendenze reciproche»), era quella, purtroppo rimasta sulla carta, avanzata da Blum, nella Francia degli anni Trenta<sup>59</sup> – e che aveva costituito la base delle successive elaborazioni compiute da Méndes-France e Duverger (su cui v. cap. 6).

#### 2.4. Indicazioni sulla scorta dell'analisi comparata

Ora si possono tirare le fila del discorso appena sviluppato, cercando di abbozzare una prima serie di conclusioni.

Negli ordinamenti monistici a prevalenza governativa, come la Gran Bretagna, l'istituto dello scioglimento anticipato mostra il rendimento migliore. La struttura politica bipartitica favorisce una indissolubile saldatura tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare ed Esecutivo, per cui l'appello al popolo assume il significato di devoluzione al popolo della scelta dell'indirizzo politico che i pubblici poteri dovrebbero perseguire nell'immediato futuro. Il punto di incontro delle tre istanze sopraccitate è rappresentato dalla figura del Primo Ministro, che proprio per questa sua privilegiata posizione centripeta possiede tutti i requisiti per decidere perché e quando ridare la parola agli elettori<sup>60</sup>. E nessun pericolo di abuso rischia mai di affacciarsi, poiché la garanzia sta nell'interesse stesso del *leader* del partito di maggioranza affinché il sistema operi efficacemente:

---

<sup>57</sup> Descrive bene questa diffidenza, B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le Costituzioni europee*, cit., pp. 26-27.

<sup>58</sup> G. BURDEAU, op. cit., pp. 345 ss., ricorda proprio che «l'Esecutivo è un organo democratico alla stessa stregua dell'Assemblea. Entrambi, più o meno direttamente, hanno la stessa origine. Entrambi pongono in essere un potere che non è loro proprio, ma del quale titolare è la Nazione» (concetto poi ribadito a p. 491).

<sup>59</sup> Cfr. L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Parigi, 1936, pp. 150-151.

<sup>60</sup> Churchill diceva che occorreva richiamare il voto «before the enthusiasm of victoria died down».

questi è il primo custode del buon funzionamento dei meccanismi costituzionali, poiché per eventuali inceppamenti, soprusi o azioni anticostituzionali sarebbe lui il primo a pagarne le conseguenze in sede di sanzione elettorale<sup>61</sup>. Tolto il caso dello scioglimento libero, in ipotesi di crisi ministeriale per sfaldamento della maggioranza, seppure più unica che rara all'interno di un sistema politico bipartitico, lo scioglimento si rivela lo sbocco automatico: violerebbe il principio del mandato popolare il cambio di maggioranza deciso senza il necessario passaggio elettorale<sup>62</sup>.

Negli ordinamenti monistici a prevalenza del Parlamento, come la III Repubblica francese dopo il 1877, la IV Repubblica francese o l'Austria, l'onnipotenza dell'Assemblea rende naturalmente la stessa arbitra della propria esistenza. Ovviamente, questo porta con sé l'istinto di conservazione dell'organo titolare di un siffatto potere di "autodistruzione": di conseguenza, la continua mobilità parlamentare e la variabilità delle maggioranze producono una atavica instabilità ministeriale; in più, si svuota di significato il ricorso alle urne, dato che le elezioni in queste condizioni non possono mutare di molto la situazione parlamentare, data l'eterogeneità e la frammentazione della classe rappresentante. L'assenza di un adeguato meccanismo di scioglimento, inteso come devoluzione al popolo del potere non solo di investire una certa scelta di indirizzo politico, ma neanche di dirimere definitivamente conflitti politico-istituzionali, contribuisce alla produzione di effetti deleteri sulla governabilità e tenuta del sistema.

Negli ordinamenti dualistici con Capo dello Stato garante, come accaduto nel periodo delle Monarchie costituzionali in Gran Bretagna (tra il 1832 e il 1867) e in Francia (tra il 1814 e il 1848), il potere di scioglimento è in mano al Sovrano, che lo esercita al fine di ripristinare la funzionalità dell'ordinamento quando intervengono situazioni di sfaldamento della maggioranza: in questi casi egli ha l'alternativa se cercare una nuova maggioranza o richiamare il popolo a votare. Il Monarca come "custode della legalità costituzionale" potrebbe ipoteticamente essere tentato dall'esercitare questi suoi poteri per favorire una personale linea politica, trasformando la minoranza in maggioranza, e quindi uscendo lui stesso dalla legalità costituzionale, in quanto questa facoltà

---

<sup>61</sup> Addirittura Bagehot, nel definire tale potere un «regolatore», lo connota come strumento primario che limita il settarismo del Parlamento senza incrinarne l'autorità, argomentando che la sua attribuzione alla persona che esso ha nominato favorisce esiti migliori piuttosto che se fosse affidato ad un'autorità esterna ed estranea: cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 215 ss.

<sup>62</sup> In proposito, sempre Bagehot afferma che «il Gabinetto scelto da una determinata Camera dei Comuni ha la facoltà di appellarsi a quella successiva. La più importante Commissione del Legislativo ha il potere di sciogliere il ramo dominante del Legislativo, quello che in caso di crisi diventa decisivo. Il sistema inglese non rappresenta, dunque, l'inclusione del Potere esecutivo nel Legislativo, ma la loro fusione. O il Gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'Assemblea. È una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice. E l'esercizio di questo potere è uno dei compiti per cui è stato designato dal Legislativo stesso. Esso è stato fatto, ma può disfare; pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all'opera può distruggere il creatore» (W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 55). Per una rilettura del pensiero di Bagehot in chiave moderna, cfr. E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de "La Costituzione inglese"*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, pp. 105 ss.

spetterebbe solo al corpo votante: ma il timore di una perdita di prestigio agli occhi dei suoi sudditi comunque fungerebbe da straordinario strumento di autolimitazione.

Negli ordinamenti dualistici con Capo dello Stato titolare di poteri di indirizzo, come nei modelli positivi prescritti dalle Costituzioni della III Repubblica francese o della Repubblica di Weimar, quest'ultimo rischio si trasforma in pericolosa realtà. Il potere di scioglimento diventa quindi una vera e propria arma personale da agitare contro la maggioranza parlamentare, spingendo il Presidente a comportarsi alla stregua di una delle parti in lotta – con l'aggiunta che egli possiede dalla sua un vero e proprio armamentario di strumenti potenzialmente disgreganti. Tant'è che, nella pratica, gli esiti si sono rivelati infausti in entrambi i casi descritti: la struttura parlamentare non ha retto ed ha degenerato, rispettivamente, in assemblearismo ingovernabile ed in presidenzialismo dittatoriale (seguito poi dalla dittatura vera e propria).

Infine, negli ordinamenti a sistema politico pluripartitico, come dimostrano anche i periodi di transizione verificatisi in Inghilterra, in presenza di crisi ministeriali lo scioglimento perde il suo carattere di automaticità, e viene messo in discussione al pari dell'alternativo potere di nominare un nuovo Governo: anzi, esso viene addirittura sopravanzato da quest'ultimo nel grado delle preferenze, e relegato alla funzione di soluzione estrema a cui ricorrere per impossibilità di coagulare una qualsiasi maggioranza<sup>63</sup>.

### **3. Lo scioglimento nell'Italia statutaria (1848-1921)**

#### *3.1. Le norme e la pratica*

Nel nostro percorso di avvicinamento allo studio dell'istituto dissolutorio nell'ordinamento repubblicano, non rimane che indagare il suo "antenato" statutario. Anzitutto, occorre premettere che la forma di governo accolta dallo Statuto del Regno di Sardegna<sup>64</sup> era quella propria della monarchia costituzionale (art. 2), nata dal compromesso raggiunto dalla Corona sabauda con la borghesia liberale: questo fatto è fondamentale per spiegare le origini di un impianto dualistico, in cui la prima deteneva il Potere esecutivo (che esercitava grazie al Gabinetto ad essa subordinato, art. 5), e la seconda componeva la Camera dei deputati, titolare del Potere legislativo (a cui si

---

<sup>63</sup> Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 68-69.

<sup>64</sup> Lo Statuto veniva concesso dal Re Carlo Alberto di Savoia nel 1848 (per questo si parla di Costituzione *octroyé*, cioè ottriata, concessa dalla benevolenza del Sovrano), e, a partire dal 1861, data dell'unificazione italiana, la sua vigenza veniva estesa a tutto il territorio del Regno d'Italia.

accedeva tramite un sistema elettorale a collegio uninominale e con suffragio restrittissimo, su base censitaria)<sup>65</sup>. Per quanto concerne il potere di sciogliere anticipatamente la Camera<sup>66</sup>, l'art. 9 coerentemente lo affidava al Sovrano, associandolo alle speculari facoltà di convocazione e proroga delle sue sessioni<sup>67</sup>. Inoltre, come spiegano Racioppi e Brunelli nel commentare lo Statuto, «per lodevole consuetudine, pubblicandolo nella Gazzetta Ufficiale si suole far precedere dalla relazione con cui il Gabinetto lo presentò alla firma del Re, in guisa che siano palesi al popolo i motivi e gl'intendimenti che guidarono il Gabinetto allo straordinario provvedimento»<sup>68</sup>. In combinato con esso va letto l'art. 67, il quale prescriveva la controfirma ministeriale per tutte le leggi e gli atti governativi<sup>69</sup>: così configurato, si intuisce la possibilità per il Monarca di decretare scioglimenti di lotta, rivolti a sanzionare un Parlamento non prono alla volontà regia, grazie alla compartecipazione di un Gabinetto compiacente<sup>70</sup>.

Alla prova dei fatti, lo strumento dimostra una notevole ecletticità, mostrando come su di esso si riverberino le trasformazioni che interessano l'intera forma di governo statutaria. Il primo scioglimento anticipato veniva deciso già nel 1848: il Governo Gioberti, non avendo l'appoggio della Camera in merito alla prosecuzione della sua azione bellica contro l'Austria, chiedeva ed otteneva dal Re Vittorio Emanuele II il rinnovo della rappresentanza parlamentare, in modo da ricavare quella chiarificazione politica necessaria alla prosecuzione della sua politica militare. Nel marzo del 1849 era sempre la controversia sull'opportunità di proseguire la guerra ad opporre il Gabinetto De Launay, appositamente nominato dalla Corona, alla Camera, che manteneva la sua ostilità – nonostante alle precedenti elezioni avesse prevalso la componente filogovernativa –: lo scioglimento diventava perciò inevitabile, ed il suo scopo era quello di far sì che «la rappresentanza potesse corrispondere alle nuove condizioni politiche e morali del Paese»<sup>71</sup>.

Nel novembre dello stesso anno si procedeva al terzo scioglimento, uno dei più traumatici dell'intera storia statutaria. In pratica, la Camera doveva discutere l'approvazione del trattato di pace con l'Austria, voluto fortemente dalla Corona e dal suo Ministero: il rifiuto parlamentare era però netto, e si manifestava con la decisione di sospendere la deliberazione. Irritato dal differimento

<sup>65</sup> In realtà, a norma di Statuto, l'esercizio della funzione legislativa spettava collettivamente a Sovrano e Camere (art. 3).

<sup>66</sup> Il Senato del Regno, per parte sua, non partecipava della relazione fiduciaria con il Governo: da qui il celebre motto per cui «il Senato non fa crisi».

<sup>67</sup> Come rilevano Racioppi e Brunelli, lo scioglimento viene solitamente preceduto dalla proroga o dalla chiusura della sessione parlamentare, o da entrambe: F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, 1909, p. 457.

<sup>68</sup> F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, op. cit., p. 457.

<sup>69</sup> È questa prescrizione che fa dire a V. E. ORLANDO, op. cit., pp. 12 ss., che la forma di governo accolta nello Statuto è quella parlamentare.

<sup>70</sup> Quantunque Racioppi e Brunelli (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, op. cit., p. 464) escludano questa configurazione da «colpo di Stato legale», limitando la funzione dello scioglimento ad un «appello al corpo elettorale, affinché decida sovraneamente in tutti i casi dubbi: è il riconoscimento della subordinazione di tutti gli organi del Governo all'organo sovrano».

<sup>71</sup> L. PALMA, *Questioni costituzionali*, vol. compl., Firenze, 1885, p. 73.

dell'approvazione di un accordo ritenuto urgente, e su suggerimento del Governo D'Azeglio, Vittorio Emanuele II prima emetteva l'ammonitorio "proclama di Moncalieri" (20 novembre 1849)<sup>72</sup>, poi vi faceva seguire il decreto di scioglimento anticipato della Camera: come è stato fatto notare in dottrina, si trattava di «un atto del Re (e del suo Governo) contro la rappresentanza nazionale portatrice di un orientamento chiaramente espresso dal corpo elettorale pochi mesi prima»<sup>73</sup>. Nella relazione governativa ivi allegata peraltro si motivava l'atto con la valutazione di incostituzionalità della deliberazione parlamentare, in quanto essa sarebbe stata «lesiva dell'indipendenza dei tre poteri poiché fa[ceva] dipendere l'approvazione del trattato all'accettazione di una legge per parte del Senato, il cui assenso non potevasi certamente, né promettere, né garantire dal Ministero»<sup>74</sup>. Quello che da più parti era stato definito un vero e proprio colpo di Stato da parte del Sovrano, veniva poi attutito dal cd. connubio tra la componente guidata da Cavour e quella capeggiata da Rattazzi che, all'indomani di elezioni fortemente (e gravemente) inquinate da manipolazioni governative, dava una maggioranza parlamentare inamovibile<sup>75</sup>, stabilizzando così non solo le logiche di governo ma altresì l'intero sistema costituzionale<sup>76</sup>.

Il suddetto connubio, che nel 1852 portava Cavour al Governo, era una coagulazione centrista che, isolando le forze estreme alle dell'arco parlamentare, produceva una maggioranza solida ed una permanente occupazione del potere. Questa stabilità contribuiva ad un'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, con la creazione di una sicura base parlamentare in grado di sostenere e tutelare l'azione del Gabinetto<sup>77</sup>; per altro verso, l'esito finale non consisteva nel pieno approdo ad un assetto bipartitico simile a quello britannico, perché «è vero che [...] il capo della maggioranza [diveniva] il *leader* di un partito, ma è anche vero che questo partito non [sarebbe stato] mai il partito della maggioranza, bensì il partito del suo *leader*, il partito cavourriano»<sup>78</sup>. In

<sup>72</sup> Dal testo, rintracciabile in G. SARDO, *Dal Ministero Gioberti all'ingresso di Cavour nel Governo*, in *Storia del Parlamento italiano*, vol. II, Palermo, 1964, pp. 418-419, emerge come il Sovrano avesse scaricato tutte le responsabilità "del futuro" sulle forze politiche, considerate poco rappresentative degli elettori, e ree di aver gettato il Paese nel disordine solo per fare i propri interessi: solo l'intervento dissolutorio regio avrebbe mantenuto la Nazione nella libertà e nella giustizia, salvandolo dalla tirannia.

<sup>73</sup> L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica*, art. 88-91, Bologna, 1983, p. 19.

<sup>74</sup> La relazione è reperibile in G. SARDO, op. cit., pp. 298-299.

<sup>75</sup> Cfr. R. GIORDANO, *Lo scioglimento della Camera nel governo parlamentare in Italia*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 2/1947, p. 129.

<sup>76</sup> G. PERTICONE, *Parlamento e Statuto albertino*, in *Montecitorio, uomini e fatti*, Roma, 1970, pp. 4 ss., non solo parla, in relazione al comportamento regio, di «primi colpi [...] manifestamente esterni al regime parlamentare», ma estende il suo giudizio negativo sull'intera conduzione della vicenda anche al successivo parlamentare: infatti afferma che «così il colpo di Stato (proclama di Moncalieri) come l'accordo con l'opposizione (connubio Cavour-Rattazzi) costituivano un attentato – in diversa misura grave – al regime parlamentare, un abuso di potere della Corona nel primo caso del Governo nel secondo».

<sup>77</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, 1974, p. 68, il quale ne ravvisava i prodromi già nel Gabinetto D'Azeglio (p. 66).

<sup>78</sup> M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008, p. 145.

questo contesto si inseriva la cd. crisi Calabiana e lo scioglimento del 1853. Il Senato si era dimostrato particolarmente ostile al Gabinetto, sia sul piano della strategia politica per la reazione della destra all'alleanza centrista tra Cavour e Rattazzi, che su quello dell'indirizzo di governo in merito alla politica ecclesiastica. Allorché Cavour, dopo aver presentato le proprie dimissioni, veniva reincaricato dal Sovrano, spinto dalle pressioni della maggioranza. A questo punto, lo stallo proseguiva in relazione alla legge circa il passaggio della Tesoreria centrale alla Banca nazionale, perciò, per superare l'*impasse*, si aprivano due strade: o proporre l'infornata di nuovi senatori graditi, in modo da piegare il Senato dall'interno; oppure procedere allo scioglimento, chiedendo al popolo una conferma sul consenso al suo indirizzo politico. Il Presidente del Consiglio imboccava questa seconda strada, sicuro che il mandato popolare avrebbe sconfitto qualsiasi resistenza al suo progetto di governo.

Suscitavano poche discussioni i tre scioglimenti del 1857-1860: il primo era figlio della valutazione di opportunità svolta da Cavour circa il momento più favorevole per far svolgere le elezioni; i due scioglimenti del 1860 erano la naturale conseguenza di un ampliamento territoriale del Regno, con l'annessione di nuove regioni alla Monarchia sabauda. Nel 1861 si apriva però una nuova fase dell'esperienza istituzionale statutaria, e la svolta era determinata non da una crisi ministeriale o da uno scioglimento della Camera, ma dalla morte di Cavour: questo fatto aveva delle ripercussioni incredibili sul funzionamento del governo parlamentare fino allora consolidatosi, andando a minare le basi che lo sottendevano, ossia la fusione tra Legislativo e Gabinetto. Da questo momento, fino al 1876, si apriva un periodo di grande instabilità ministeriale, con la conseguente riapertura di importanti spazi di interferenza per la Corona: da questo momento si ricadeva in una meccanica più vicina al governo costituzionale. L'attivismo regio si manifestava soprattutto nella scelta dei Primi Ministri, i quali, una volta dissolta la formazione centrista fin lì dominante, provenivano tutti dall'area della Destra storica. Ed era uno di questi, La Marmora, a gestire lo scioglimento nel 1865, caduto in prossimità della scadenza ordinaria della legislatura.

Nel 1867 si procedeva ad un ulteriore scioglimento. Tutto nasceva da un voto di sfiducia rivolto al Gabinetto Ricasoli e provocato da una coalizione alquanto eterogenea. Le dimissioni da questo presentate venivano respinte dal Sovrano, il quale suggeriva allo stesso Ricasoli l'iniziativa dissolutiva<sup>79</sup>: questa scelta veniva dalla constatazione che, in quelle condizioni, altra maggioranza non sarebbe stata possibile; a questa valutazione si associava comunque il Presidente del Consiglio, desideroso di rafforzare la propria posizione dinanzi all'elettorato. Nel 1870 si riproponeva la questione di un ampliamento territoriale, quindi, si ripeteva automaticamente l'esigenza di un rinnovo della rappresentanza elettiva. Nel 1874 si verificava un altro contrasto fra Governo e

---

<sup>79</sup> Cfr. G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898, p. 204.

Camera: la seconda bocciava il progetto sulla nullità degli atti non registrati proposto dalla prima, e per questo rassegnava le dimissioni; il Monarca però le respingeva motivando con l'argomento che la sconfitta parlamentare era stata determinata per un solo voto di differenza, peraltro deliberata con voto segreto<sup>80</sup>; a quel punto, per il Primo Ministro Minghetti non restava che la strada dello scioglimento.

Nel 1876, con la caduta di Minghetti sulla questione delle ferrovie, la Presidenza del Consiglio veniva assunta da Depretis. Questa successione non solo segnava il passaggio del potere dalla Destra alla Sinistra storica, ma essa aveva un significato ulteriore dal punto di vista delle dinamiche istituzionali: infatti, questa sarà l'occasione per il ripristino di una più corretta logica tendenzialmente parlamentare. Lo testimonia emblematicamente la vicenda qui in discussione: invero, Depretis, per poter dare una solida legittimazione democratica al suo Ministero, e così sganciarla da poco limpide alchimie assembleari, chiedeva lo scioglimento, invocando in questo modo l'investitura popolare sulla sua persona. Questo episodio sembra il preludio all'instaurazione di un modello parlamentare democratico nel solco del regime "di investitura" conosciuto oltremontana: e la vicenda dissolutoria ne ripercorreva pienamente la logica, poiché le elezioni davano ragione a Depretis<sup>81</sup>. Al contrario, la rappresentanza parlamentare si disgregava in piccoli gruppi, secondo criteri non di progettualità politica ma di fedeltà personale alle tante autorità ivi presenti: frantumazione favorita ed aggravata dal parallelo fenomeno del cd. trasformismo, ossia della convergenza al centro delle forze moderate, sia di destra che di sinistra, in un coacervo eterogeneo unito dal collante del potere.<sup>82</sup>

Il frazionismo interno alla Sinistra mostrava le sue capacità distruttive nel 1880. Dopo una legislatura caratterizzata dalla continua staffetta tra Depretis e Cairoli alla Presidenza del Consiglio<sup>83</sup>, l'ennesima crisi ministeriale faceva emergere un evidente logoramento all'interno della maggioranza: l'acuita litigiosità tra i gruppi di maggioranza impediva che si potesse garantire il sostegno ad una nuova compagine ministeriale<sup>84</sup>. Ineluttabilmente, il Sovrano si trovava costretto a mantenere in carica il Gabinetto Cairoli, ed a decretare così la fine della legislatura. Lo scioglimento del 1882 è riconducibile ad un ordine di ragioni: da una parte, l'entrata in vigore della nuova legge elettorale a temperato scrutinio di lista, che contribuiva anche ad un modesto

---

<sup>80</sup> L. PALMA, op. cit., pp. 101 ss., aggiunge che «la Corona non poteva trarne sufficiente lume; quando la Camera avesse voluto far cadere il Ministero, doveva respingerlo nella votazione aperta»; da parte sua, G. ARANGIO-RUIZ, op. cit., pp. 278 ss., fa notare come il risultato della votazione segreta dovesse essere ridimensionata dal fatto che nelle tre precedenti deliberazioni palesi nominali il Governo ne era uscito vincente.

<sup>81</sup> C'è da sottolineare il contributo dato dai pesanti interventi del Governo volti ad inquinare la regolarità del voto.

<sup>82</sup> Situazione favorita da un sistema elettorale a collegio uninominale strutturato sul doppio turno (a differenza del monoturno anglosassone).

<sup>83</sup> Su cui cfr. la cronaca di C. GHISALBERTI, op. cit., pp. 179 ss.

<sup>84</sup> M. BELLETTI, op. cit., p. 217, evidenzia «il carattere meramente distruttivo e non già propositivo, delle aggregazioni che occasionalmente si organizzavano contro i Ministeri in carica».

allargamento della base elettorale; dall'altra, l'interesse di Depretis a rafforzare la propria posizione a danno dei *competitors* interni<sup>85</sup>. Nel 1886, sempre l'esigenza di Depretis di superare i contrasti interni – i quali si ripercuotevano con il dissenso della Camera nei confronti di alcuni Ministri –, e quindi di irrobustire la propria area di consenso, lo spingeva a cercare la conferma dalle urne.

L'anno successivo moriva Depretis, ed il Sovrano provvedeva alla immediata sostituzione con un altro dei maggiori capifazione della maggioranza, Crispi<sup>86</sup>. Questi, a parte l'eccezione del 1890, ove era l'approssimarsi della scadenza della legislatura a motivarne l'anticipazione, a causa del suo atteggiamento autoritario e marcatamente antiparlamentare, spesso agiva proprio a prescindere dal sostegno della Camera: per questa ragione egli non ravvisava nel suo scioglimento, e nella conseguente consultazione elettorale, alcun valore aggiunto che potesse giustificare il mantenimento del potere da parte sua; perciò, non aveva bisogno di ricorrervi per risolvere contrasti o rafforzare la propria legittimazione<sup>87</sup>. Era Giolitti, nel 1892, a rispolverare lo strumento dissolutorio per chiarire la situazione politica e, di conseguenza, migliorare la propria posizione dopo che il voto di fiducia iniziale aveva dato un esito positivo, seppure esiguo<sup>88</sup>: a questo si aggiungeva l'argomento della nuova riforma elettorale, che ripristinava il collegio uninominale dopo la constatazione del fallimento della precedente; mentre motivo di curiosità rappresenta l'innovazione inserita nella relazione al Re da Giolitti, e cioè la delineazione del programma elettorale al fine di renderlo conoscibile al corpo votante e da questo giudicabile alle urne.

A Giolitti succedeva nuovamente Crispi<sup>89</sup>, il quale dava un'ulteriore prova del suo dispotismo. Messo sotto accusa dalla Camera per il suo coinvolgimento nello scandalo della Banca romana<sup>90</sup>, egli risolveva la *querelle* con un vero e proprio atto di forza: infatti, nel 1894, per bloccare le procedure inquirenti dell'Assemblea, e con l'intento di preconstituire una maggioranza a lui fedele, prima ispirava il ritardo nella convocazione della sessione parlamentare di ben un anno, dopodiché procedeva alla richiesta del suo definitivo scioglimento. Questo colpo inferto al regime parlamentare, accentuato dall'atteggiamento assolutamente inerme della Corona, purtroppo trovava

---

<sup>85</sup> Per avere contezza delle diatribe interne alla Sinistra, in particolare sulle spinte di alcuni a portare Nicotera al Ministero degli Interni – dove avrebbe potuto mettere in campo tutta la sua arte manipolativa –, cfr. R. GIORDANO, op. cit., pp. 131-132.

<sup>86</sup> Manifesta perplessità su questa operazione M. BELLETTI, op. cit., p. 252, secondo cui «è [...] innegabile che sensibilmente diversi – e sotto vari profili – erano i due esponenti politici, espressione inoltre di due fazioni diverse della Sinistra, così da rendere quantomeno opportuno un previo pronunciamento parlamentare».

<sup>87</sup> M. BELLETTI, op. cit., p. 261; tuttavia, G. ARANGIO-RUIZ, op. cit., pp. 449 ss., induce che, a prescindere dalla reale forza posseduta da Crispi, la sua disinvoltura non sarebbe stata possibile «senza che la opinione pubblica lo [sorreggesse] del suo più o meno valido appoggio».

<sup>88</sup> Nasceva qui il nucleo della corrente personale giolittiana che, nel nuovo secolo, sarebbe diventato una larga e docile maggioranza parlamentare: cfr. R. GIORDANO, op. cit., p. 133.

<sup>89</sup> Interessante la condizione posta da Crispi per l'accettazione dell'incarico ministeriale, ossia l'accettazione di una qualsiasi richiesta di scioglimento anticipato della Camera: cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia: 1848-1967*, Milano, 1995, pp. 204 s.

<sup>90</sup> Come racconta G. ARANGIO-RUIZ, op. cit., pp. 517 ss., il dossier che accusava Crispi era stato presentato proprio da alcuni deputati vicini a Giolitti.

un seguito da lì a fine secolo. Non si sta facendo riferimento alla dissoluzione del 1897, scaturita da un consenso pressoché generalizzato fra le forze parlamentari – solo Re Umberto I si era dimostrato tiepido verso questa soluzione –: tutti i gruppi di potere ambivano ad una crescita elettorale, mentre il Presidente del Consiglio Di Rudinì voleva sfruttare l'appuntamento elettorale proprio per sottrarsi al giogo di questi.

Si sta facendo invece riferimento agli episodi che avevano caratterizzato l'ultimo triennio dell'Ottocento, periodo di grande confusione politica e, specularmente, con una marcata ripresa dell'interventismo regio. Costituisce un esempio il rifiuto alla richiesta di scioglimento avanzato dal Presidente del Consiglio Di Rudinì nel 1898: timore di Umberto I era il coinvolgimento della Corona nelle accuse di antiparlamentarismo ed anticostituzionalità che investivano sempre di più il Gabinetto<sup>91</sup>. Ma ben più gravi erano i fatti che avevano condotto allo scioglimento anticipato del 1900. Infatti, esso era stato preceduto da una condotta governativa (Presidente del Consiglio era Pelloux) liberticida e gravemente lesiva delle prerogative e dell'autonomia parlamentare: infine, per sconfiggere l'ostruzionismo della Camera, al Primo Ministro non rimaneva che chiedere lo scioglimento, che il Sovrano concedeva in funzione di arbitro. Dopo le elezioni, nonostante la Destra avesse i numeri (benché risicati) per esprimere un nuovo Governo, Pelloux decideva comunque di presentare le proprie dimissioni<sup>92</sup>, il Re preferiva nominare un Governo «di transizione» guidato da Saracco, convinto di un'augmentata propensione a sinistra del Paese<sup>93</sup>.

Dopo questa violenta svolta, il percorso delle istituzioni italiane riprendeva i binari di una forma di governo «“quasi” parlamentare»<sup>94</sup>: l'avvento di Giolitti al potere, che manteneva ininterrottamente per un quindicennio (anche quando non occupava la carica di Presidente del Consiglio<sup>95</sup>), produceva una notevole stabilizzazione dell'assetto delle dinamiche costituzionali in direzione parlamentare – oltre a consolidare pratiche poco limpide nella gestione della cosa pubblica. La linearità nel funzionamento dei meccanismi è ravvisabile anche nella prassi degli scioglimenti: quello del 1904 era stato voluto da Giolitti in funzione antisocialista, per portare al giudizio del corpo elettorale le responsabilità di questa forza politica nel causare gli scioperi generali di inizio secolo; quello del 1909 era giunto pochi mesi prima della scadenza naturale della legislatura, in coincidenza con il momento ritenuto più favorevole. Lo scioglimento del 1913 invece rispondeva alla conosciuta esigenza di accompagnare e rendere immediatamente effettivo il suffragio universale maschile. Anche lo scioglimento del 1919 è da ricondursi a ragioni di normativa elettorale, ossia

---

<sup>91</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, op. cit., p. 251.

<sup>92</sup> Come racconta sempre C. GHISALBERTI, op. cit., p. 258, pare che la miccia fosse rappresentata dalla sofferta elezione del Presidente della Camera.

<sup>93</sup> Cfr. R. GIORDANO, op. cit., p. 133.

<sup>94</sup> M. BELLETTI, op. cit., p. 290.

<sup>95</sup> Come nel caso dei due Gabinetti Fortis del 1905, o del Gabinetto Luzzatti del 1910-1911, soluzioni influenzate dallo stesso Giolitti, volte a preparare il terreno al suo ritorno al Governo: cfr. G. MARANINI, op. cit., pp. 241 s.

l'introduzione del formula proporzionale: in realtà, non si trattava di un'interruzione anticipata delle legislatura, ma posticipata a causa del conflitto mondiale che aveva attraversato gli anni precedenti. Con la proporzionale, unita all'emersione di tante realtà politiche fino a quel momento escluse dalla rappresentanza parlamentare (socialisti e popolari), l'Assemblea acquisiva un accentuato pluralismo e, con esso, una pericolosa frammentazione: infatti, la forte identità dei singoli partiti e la loro eterogeneità programmatica rendevano complicata la formazione di stabili maggioranze di governo. Se ne era reso conto anche Giolitti il quale, nel 1921, ricorreva alla sperimentata pratica di sciogliere il Parlamento per emarginare queste forze emergenti e coagulare attorno a sé uno schieramento maggioritario di stampo liberale: per fare ciò, si era reso disponibile ad inserire nelle proprie liste alcuni esponenti fascisti, illudendosi in questo modo di normalizzarne la natura all'interno di un quadro democratico. Ma questa volta l'operazione non dava i frutti sperati, «il Paese e la proporzionale gli gioca[vano] un brutto tiro»<sup>96</sup>. Anzi, venivano così create le precondizioni per la decadenza del regime liberale e per la caduta del Paese nel baratro della dittatura fascista<sup>97</sup>.

### *3.2. Una prassi variegata con un filo conduttore: l'interesse personale del Presidente del Consiglio*

Come è stato fatto giustamente notare da Carlassare, la prassi statutaria in materia di scioglimento mostra un ampio spettro di ipotesi legittimanti<sup>98</sup>. Ma se si fa eccezione per i casi di ampliamento territoriale (i due del 1860 e quello del 1870) e di riforma elettorale (1882, 1913, 1919 e, in parte, 1892), si può con certezza farli rientrare tutti (o quasi) all'interno di una medesima categoria, seppure al suo interno si debbano evidenziare sfumature ed elementi additivi. In buona sostanza, la stragrande maggioranza degli episodi dissolutori sono accomunati dalla volontà ministeriale – o meglio, da quella esclusiva del Presidente del Consiglio. Il potere di scioglimento era saldamente nelle mani del Primo Ministro, il quale lo utilizzava come strumento di legittimazione democratica personale: il più delle volte per prevalere rispetto alle opposizioni interne, e quindi la ricerca dell'investitura popolare intesa come forma suprema di conferimento del potere (1882, 1886, 1892,

<sup>96</sup> R. GIORDANO, op. cit., p. 135.

<sup>97</sup> Nel 1924 interveniva l'ultimo scioglimento della storia democratica d'Italia: ma il fatto che sia avvenuto dopo la salita al potere da parte di Mussolini, e che esso sia stato funzionale alla sua definitiva instaurazione, ne rendono superflua la trattazione. Si deve però dare conto della mozione con cui, nel novembre 1924, i secessionisti aventiniani auspicavano uno scioglimento dagli effetti "taumaturgici", cioè in grado di garantire un ripristino libertà politica ed una corretta dinamica parlamentare: cfr. M. BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 613.

<sup>98</sup> Cfr. L. CARLASSARE, op. cit., p. 59.

1895, 1904 e 1921; questo elemento, assieme ad altri, lo si trova altresì nel 1867 e nel 1897); altre volte per uscire delle secche di crisi altrimenti inestricabili (certamente nel 1880 e nel 1900; nel 1867 e nel 1874 era la medesima valutazione operata dal Sovrano ad unirsi; nel 1848 e per due volte nel 1849 invece era la volontà di quest'ultimo a prevalere rispetto a quella, comunque conforme, del Presidente del Consiglio).

Ma, oltre ai casi legati alla scelta del momento migliore in cui svolgere le elezioni (1857, 1865, 1890 e 1909)<sup>99</sup>, vi sono stati anche due episodi emblematici, che per un attimo hanno fatto coincidere il funzionamento della forma di governo italiana con quello del prototipo parlamentare britannico. Il primo è quello del 1853, in cui un conflitto fra Camera e Senato dissimulava un contrasto di linea politica fra la maggioranza governativa di estrazione elettiva e la minoranza notabile e aristocratica senatoriale: l'opposizione aveva ostacolato l'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, quindi, Cavour, in ossequio all'aurea regola secondo cui il mandato governativo promana dall'investitura popolare, ricercava attraverso essa quella ulteriore forza che gli avrebbe permesso di superare le difficoltà; e in questo modo avrebbe rafforzato il principio della legittimazione democratica, e quindi la forza delle istituzioni che di essa beneficiano<sup>100</sup>. La seconda vicenda è quella del 1876, ove una successione ministeriale conseguente ad un ribaltamento di maggioranza rendeva doveroso, per il neoministro Depretis, il ricorso alla conferma popolare: solo il suffragio elettorale avrebbe dato legittimità al suo ufficio e vigore alla sua azione di governo. Peraltro, è da notare come entrambi questi episodi abbiano costituito momenti di apertura verso fasi piuttosto stabili – in cui per stabilità si fa riferimento non necessariamente alla stabilità ministeriale, bensì alla conservazione di una certa logica di funzionamento –: infatti, ad inizio anni Cinquanta iniziava il decennio cavouriano, caratterizzato dalla compattezza della maggioranza dietro al suo *leader*; mentre nel 1876 si apriva il ventennio di governo della Sinistra, a sua volta contraddistinto da un confronto interno continuo tra i suoi maggiori.

Tuttavia, quanto detto esclude che si possa parlare di un'imitazione del regime parlamentare inglese. Infatti, una serie di fattori strutturali (la costante presenza di un Sovrano ingombrante, una legge elettorale dai differenti meccanismi) e contingenti (la tendenza all'occupazione del potere, l'utilizzo di mezzi spregiudicati per raggiungerlo<sup>101</sup>) conducevano al definitivo accantonamento di

<sup>99</sup> In proposito, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 101, rileva che l'unica attività dell'opposizione consisteva «nel toglier al *Premier* la scelta del momento migliore, obbligandolo a sciogliere subito».

<sup>100</sup> Cfr. L. CARLASSARE, op. cit., pp. 23-24, la quale afferma che «il ricorso alle urne non poteva avere che il significato di ricerca di sostegno, non di soluzione di un conflitto». Come narra S. CANNARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Roma, 1954, p. 181, a partire dal 1880, il Senato prenderà maggiore coscienza del proprio ruolo nell'organizzazione dei poteri, inchinandosi alle determinazioni dei rappresentanti della nazione, «imperochè nell'orbita costituzionale il Senato può e deve essere un freno, non un ostacolo all'adempimento della volontà del Paese».

<sup>101</sup> V. MICELI, *Le crisi di gabinetto*, Milano, 1904, p. 26, ritiene che le manipolazioni elettorali siano così gravi da legittimare un intervento regio volto a causare una crisi di governo, e così punire quei Presidenti del Consiglio rei di

qualsiasi possibilità di strutturazione di un vero e proprio sistema politico<sup>102</sup>. Ciò si riverberava anche sull'esercizio del potere di scioglimento. È vero che, allorché il quadro politico si presentava piuttosto stabile, lo strumento dissolutorio era in via generale saldamente detenuto dal Primo Ministro, al pari che in Gran Bretagna, ma è altrettanto vero che egli poteva beneficiare di questa prerogativa solo grazie al carisma ed all'autorevolezza personali<sup>103</sup>: prova ne era che la stabilità ministeriale, intesa come conservazione dell'ufficio ed efficacia nell'azione, era stata garantita solo nelle epoche dominate da Cavour, Giolitti e, in parte, Depretis. Tra l'altro, la supremazia politica ed istituzionale sprigionata da questi soggetti aveva ribaltato anche il rapporto tra maggioranza e Governo: mentre in Inghilterra era comunque il partito a controllare il Primo Ministro<sup>104</sup>, in Italia era il Presidente del Consiglio a dominare la vasta e disomogenea area maggioritaria – che invero non aveva la struttura del partito politico<sup>105</sup>.

Ad ogni modo, queste dinamiche a forte prevalenza primoministeriale – quindi non governativa – si inserivano all'interno di un quadro di governo costituzionale, dall'impronta ineliminabilmente dualista<sup>106</sup>. Ciò significa che il Sovrano, invece che sfruttare quelle fasi di tendenziale governo parlamentare per assecondare un'evoluzione complessiva del sistema sui binari anglosassoni, mostrava una certa gelosia delle sue prerogative. Per cui, quando la situazione politica si ingarbugliava, e si aprivano spazi per la sua attività moderatrice, egli li occupava senza timori, talvolta svolgendo una funzione che andava oltre la semplice riattivazione del sistema, fino all'imposizione della personale linea di indirizzo politico. Infatti, di fronte alle frequenti crisi ministeriali, spesso si preferiva nominare un nuovo Gabinetto, modificando anche gli equilibri di maggioranza, piuttosto che favorire il consolidamento di quell'automatismo che aveva invece penetrato l'ordinamento inglese<sup>107</sup>: a dimostrazione che il voto popolare era considerato un mezzo

---

aver compiuto siffatte prevaricazioni.

<sup>102</sup> Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 145-146, A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, Milano, 1978, p. 512 (che sottolinea l'assenza di un chiaro confronto tra orientamenti politici contrapposti), L. CARLASSARE, op. cit., p. 31, G. MARANINI, op. cit., pp. 169 ss. (il quale parla di regime «pseudoparlamentare»), e G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, 2003, p. 87 (che a sua volta lo qualifica «né parlamentare, né antiparlamentare; [...] una tessitura aperta che doveva essere imbastita. [...] Una opportunità che doveva essere mantenuta a tutti i costi»).

<sup>103</sup> Lo stesso di quanto succedeva in Francia nel periodo della monarchia orleanista, in cui la prevalenza del raccordo fiduciario avveniva solamente in presenza di personalità autorevoli (come quando Presidenti del Consiglio erano Périer e Guizot).

<sup>104</sup> Sul rapporto tra questi due fattori nell'ordinamento britannico, Elia afferma che «come il partito non può eliminare il leader senza ammettere un chiaro insuccesso, così il Premier-leader non può chiedere lo scioglimento per punire la sua maggioranza, senza confessare il proprio fallimento»: L. ELIA, op. cit., p. 649.

<sup>105</sup> C. GHISALBERTI, op. cit., p. 189, data l'irreversibilità della tendenza al trasformismo, e quindi della divaricazione rispetto al processo di bipartitizzazione britannico, con l'insediamento del V Governo Depretis nel 1883.

<sup>106</sup> Che richiama inevitabilmente la coeva esperienza francese: sulle similitudini fra ordinamento statutario e ordinamento francese, cfr. P. COSTANZO, op. cit., p. 228, ove l'Autore vede la fonte del primo nella «novazione rivoluzionaria della carta del 1814», e quello del secondo nella «prassi interpretativa dello Statuto del 1848».

<sup>107</sup> Cfr. P. COSTANZO, op. cit., p. 331.

di rafforzamento personale piuttosto che uno strumento per selezionare la maggioranza impegnata ad esprimere un Governo ed un indirizzo politico.

Si veda il biennio 1848-1849, in cui il protagonismo regio si manifestava con la scelta dei Gabinetti e con l'imposizione della propria politica estera e militare: l'interruzione anzitempo della legislatura si rivelava l'atto con cui Vittorio Emanuele II intendeva punire una Camera refrattaria ad assecondarne i piani politici<sup>108</sup>. In questa ottica va quindi letto l'episodio di Moncalieri<sup>109</sup>, che più che uno scioglimento arbitrato, ossia volto a devolvere al corpo elettorale il conflitto tra due diverse istanze, era un vero e proprio «scioglimento sanzione»<sup>110</sup>, ossia volto a punire un Parlamento non allineato alla volontà regia: lo testimonia chiaramente anche il fatto che la relazione ministeriale abbia bollato l'attività camerale di incostituzionalità<sup>111</sup>.

Anche dagli episodi del 1867 e del 1874 si evince come il sistema si trovasse ancora sotto tutela regia: infatti, in entrambi i casi il Monarca respingeva le dimissioni e suggeriva la soluzione dissolutoria, sebbene per motivi differenti (il primo per la constatata impossibilità di dar luogo ad una maggioranza, il secondo per risolvere un conflitto fra Gabinetto e Camera)<sup>112</sup>. Grave era invece lo spalleggiamento dell'azione antiparlamentare di Crispi nel 1895: qui Umberto I, invece che ripristinare la legalità violata dalla condotta del Presidente del Consiglio procedendo alla sua sostituzione, al contrario puniva la Camera che stava esercitando la sua legittima azione inquirente. Per arrivare, infine, all'ancor più pericolosa vicenda del 1900, in cui la spregiudicata ed anticostituzionale azione di Pelloux non trovava alcun argine da parte del Sovrano<sup>113</sup>. Questi accadimenti, come successo per quelli di Moncalieri, fungevano poi da cerniera per la chiusura della fase di oscillazione dualista, e l'apertura di una fase di normalizzazione in senso parlamentare<sup>114</sup>: quasi che lo scampato pericolo abbia scioccato il sistema che dentro di sé, dentro la sua flessibilità, individuava i mezzi per ripristinare una maggiore linearità di funzionamento. Cosa

---

<sup>108</sup> «Lo scioglimento si giustifica nell'ambito di tutta una situazione extracostituzionale, o per lo meno extraparlamentare. Il Monarca fa e disfa i Ministeri, come scioglie la Camera»: R. GIORDANO, op. cit., p. 128.

<sup>109</sup> Che Giordano accosta ai casi di Mac-Mahon in Francia e Lord Melbourne in Gran Bretagna: cfr. R. GIORDANO, op. cit., p. 138.

<sup>110</sup> L. CARLASSARE, op. cit., p. 19. Vedi anche la lettura data da F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, op. cit., p. 465, secondo cui «arditissimo [era stato] l'atto regio, tale da dimostrare ai posteri la fiera energia e l'alta mente del Principe, che non [indietreggiava] innanzi al pericolo politico, pur di rendere servizio alla patria. Il risultato corrispondente al desiderio ed al pubblico bene, lo [giustificava] pienamente».

<sup>111</sup> La concezione del Sovrano era che «l'Assemblea rappresentativa [poteva] agire liberamente soltanto e nella misura in cui [accettasse] le direttive politiche della Corona, per le quali il Governo assumeva responsabilità di seconda istanza»: M. BELLETTI, op. cit., p. 133.

<sup>112</sup> Rispetto a queste due crisi, P. COSTANZO, op. cit., pp. 245-246, mette in luce come esse siano scaturite essenzialmente nell'alveo parlamentare, a differenza dell'ipotesi tipica in cui era il Sovrano stesso che provocava la crisi in aperta polemica con il potere politico espresso dalla Camera.

<sup>113</sup> Invero, appartengono all'ultimo decennio del XIX secolo le esortazioni con cui Bonghi (1893) e Sonnino (1897), rispettivamente, invocavano il pieno ripristino dell'autorità del Sovrano e denunciavano l'usurpazione che il Presidente del Consiglio svolgeva nei confronti del Parlamento: cfr. A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, cit., pp. 486 ss.

<sup>114</sup> Così R. GIORDANO, op. cit., p. 133, per il quale «questo scioglimento è importante per il suo stare a cavaliere tra due fasi distinte della nostra storia parlamentare. Si va un po' col pensiero a Moncalieri».

che invece non riusciva nel 1921: tanto indebolito era il regime liberale, tanto logorato era l'impianto costituzionale, tanto forti erano le spinte antisistema provenienti dalla società (accelerate dal metodo proporzionale di formazione della rappresentanza), che lo Stato, e con esso la Monarchia, nulla aveva potuto per soffocare i colpi inferti dalla reazione fascista ed evitare così di farsi travolgere in una rovinosa caduta.

## Capitolo II

# LO SCIoglimento NEL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE

### 1. Chiave di lettura metodologica

Tante sono le modalità con cui si possono leggere gli atti dell'Assemblea costituente, ed a seconda del metodo prescelto possono variare le conclusioni. D'altronde, gli spunti emersi sono tali e tanti, e il loro combinarsi in vario modo può dare adito ad accentuazioni o svilimenti di alcuni aspetti piuttosto che di altri. Si poteva sistematizzare il percorso costituente privilegiando il raffronto fra le impostazioni ideologiche, di cui le varie forze politiche, con le loro culture e sensibilità istituzionali, si sono fatte portatrici. Ovvero, era possibile scomporre l'istituto del potere di scioglimento delle Camere attraverso i suoi molteplici aspetti (titolarità formale e sostanziale, presupposti legittimanti, garanzie), dopodichè analizzarli uno per uno lungo il dipanarsi del dibattito costituente.

Invece, in questa indagine verrà riportata la discussione seguendo uno dei criteri più semplici ed intuitivi, ma non per questo meno indicativo. In definitiva, mi sono affidato ad una impostazione cronologica, suddividendo le complesse operazioni costituenti in tre fasi, corrispondenti con le sessioni dedicate alla cessazione anticipata della legislatura: la prima fase, coincidente con la discussione generale affrontata in Seconda sottocommissione (settembre 1946); la seconda, quella in cui la Prima sezione si occupava dei temi specifici e delle soluzioni da suggerire (gennaio 1947); la terza, infine, ove l'Assemblea, riunita in sede plenaria, definiva il testo costituzionale conclusivo (ottobre 1947)<sup>115</sup>. Preliminarmente, non si può trascurare l'analisi di quanto emerso nella "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (cd. Commissione Forti, dal nome del suo Presidente) costituita presso il Ministero per la Costituente: questa aveva il compito di

---

<sup>115</sup> Praticamente, l'Assemblea costituente, presieduta prima da Giuseppe Saragat e poi da Umberto Terracini, aveva affidato ad un'apposita Commissione per la Costituzione, anche detta "Commissione dei settantacinque" e presieduta da Meuccio Ruini, l'incarico di formulare un progetto di Costituzione da discutere in Aula; al suo interno tale Commissione era stata suddivisa in tre Sottocommissioni, la seconda delle quali era competente dell'"Ordinamento costituzionale della Repubblica", e presieduta da Terracini; a sua volta, per facilitare ulteriormente il lavoro, questa Sottocommissione veniva divisa in due Sezioni, e la prima di queste si doveva occupare del "Potere esecutivo"; il coordinamento finale del testo era di spettanza del Comitato di redazione, anche detto "Comitato dei diciotto". Per un approfondimento, cfr. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, Napoli, 2008, pp. 43 ss.

fornire ai costituenti idee, suggerimenti e documentazione utili come base di lavoro per la costruzione dell'ordinamento costituzionale.

Si diceva, il criterio cronologico possiede implicazioni potenzialmente indicative: il suo pregio è quello di permettere all'osservatore di operare una utile contestualizzazione di pensieri ed asserzioni. In effetti, un dibattito generalmente subisce una notevole influenza sia esterna (in ordine al particolare momento storico, come ad es. è stata la rottura dell'unità antifascista nel maggio 1947 e la conseguente uscita delle forze socialcomuniste dal Governo) che interna: intendendosi per questa seconda gli orientamenti predominanti che si sviluppano su un determinato tema, a seconda delle pieghe prese dalla discussione e delle convinzioni maturate dai presenti, individualmente e collettivamente. Per questo, leggere una particolare proposta o interpretare una certa teorica può assumere significati diversi, alla luce di una serie di fattori (specifica denotazione del terreno di discussione intrapreso, tenore "emotivo", grado di maturazione giuridica del singolo, strategia adottata dai gruppi politici di riferimento, ecc...) che verrebbero colpevolmente inariditi qualora espianati dalle situazioni contingenti e riplasmati secondo valori assoluti ed astratti.

Una volta analizzate isolatamente queste tre fasi, si tratterà poi di giungere alle conclusioni. Purchè fin da subito si sia consapevoli che una lettura univoca e unitaria difficilmente sarà possibile.

## **2. Le idee elaborate nella Commissione ministeriale di studio (dicembre 1945-giugno 1946)**

### *2.1. Uno sguardo non troppo approfondito*

La Prima sottocommissione (competente dei "Problemi costituzionali"), fra quelle costituite in seno alla "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" era quella che doveva studiare le questioni legate alla forma di governo, e, quindi, lo scioglimento dell'Assemblea rappresentativa<sup>116</sup>. In verità, il dibattito scontava un vizio di origine, che alla fine si sarebbe rivelata decisiva nel precludere la possibilità di giungere ad una proposta chiara ed unitaria<sup>117</sup>. Le cause, di cui i commissari avevano immediatamente preso coscienza, erano primariamente due. In primo

---

<sup>116</sup> Boeri presiedeva questa Sottocommissione; per quanto riguarda organizzazione e funzionamento, cfr. G. D'ALESSIO, *Introduzione*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato(1945-1946)"*, Bologna, 1979, pp. 15 ss.

<sup>117</sup> Occorre infatti puntualizzare che, su direttiva del Ministro Nenni, la Commissione non avrebbe dovuto approvare un testo finale da sottoporre all'esame della Costituente, ma limitarsi a svolgere un'attività di studio e di inchiesta; in realtà non erano mancate deliberazioni su vere e proprie risoluzioni (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 17-18).

luogo, ancora non si sapeva quale scelta di fondo il popolo italiano avrebbe sposato rispetto alla forma di Stato, cioè se confermare la Monarchia o se instaurare la Repubblica<sup>118</sup>. La seconda ragione – che presenta delle evidenti connessioni con la prima – discendeva da una lacuna metodologica, ossia l'assenza di un'apposita sessione di lavoro dedicata al Capo dello Stato<sup>119</sup>. Questo fatto, avendo costretto i commissari a rinunciare a proseguire, aveva permesso solo uno scarno dibattito, comunque utile a far comprendere quali fossero gli orientamenti che circolavano all'epoca circa funzione, titolarità e limiti della facoltà oggetto dell'indagine.

Premessa la generale adesione alla forma di governo parlamentare<sup>120</sup>, già si poneva una questione che avrebbe poi caratterizzato tutto il dibattito successivo in Assemblea costituente, ossia quella dell'«alternativa tra Governo forte o predominio parlamentare»<sup>121</sup>. In un'epoca di ricostruzione che coinvolgeva tutta Europa, all'indomani di dolorose esperienze totalitarie, il cd. complesso del tiranno era un peso ingombrante che non poteva non influenzare le posizioni in campo. Inoltre, si stavano affacciando i partiti di massa, protagonisti della lotta di Liberazione, il che portava con sé un importante carico di aspettative nel senso della partecipazione democratica e di una massima rappresentatività. Questi fattori conducevano quindi sulla strada della limitazione dei poteri dell'Esecutivo e dell'esaltazione di un ruolo preponderante del Legislativo nella funzione di indirizzo politico<sup>122</sup>.

Per quanto riguarda le poche battute scambiate sull'istituto dissolutivo, due erano le proposte organiche. Mortati si faceva portatore dell'idea che lo scioglimento fosse uno strumento in grado di prevenire l'instabilità ministeriale, uno di quei deterrenti classicamente qualificati per razionalizzare il regime parlamentare. In pratica, si doveva sciogliere «per lo scopo determinato di interpellare il corpo elettorale per il conflitto sorto fra il Governo e le Camere». Questo compito sarebbe spettato al Capo dello Stato, il quale però non doveva essere titolare di «una posizione di autonomia, [ma] vincolata»: e il vincolo sarebbe stata una espressa votazione di sfiducia del Parlamento nei confronti del Gabinetto, su mozione debitamente motivata «affinché sia individuato il tema del dissenso e quindi il responso del corpo elettorale assuma il concreto valore di una decisione sul conflitto politico e di una valutazione delle ragioni che lo hanno determinato».

---

<sup>118</sup> Lo ricordava Vitta, sia nella relazione su “Organi e funzioni governative e amministrative” – stesa in collaborazione con Giannini e Terracini –, sia nel suo intervento illustrativo (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., rispettivamente pp. 381 ss e p. 361).

<sup>119</sup> Lo ammetteva a sua volta Boeri (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 581 ss).

<sup>120</sup> Cfr. la relazione di Vitta, Giannini e Terracini, in G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 381 ss.

<sup>121</sup> Sempre Vitta, cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 361.

<sup>122</sup> La relazione suddetta poneva come obiettivo il perseguimento di «una più diretta ingerenza del Parlamento nel prefiggere le linee direttive del Governo»: sulla base di tale presupposto, dato che in quest'occasione si discuteva del modello per la formazione del Governo, ne discendeva la preferenza per un sistema che prevedesse sia l'elezione parlamentare del Primo ministro, sia la successiva investitura fiduciaria dell'intero Gabinetto (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 384).

Dalle considerazioni di Mortati emergevano diversi dati, a denotare la sua concezione della forma parlamentare. L'appello al popolo non è un evento da cui rifuggere; al contrario, è a quel popolo sovrano che bisogna ricondurre le controversie istituzionali, il quale, da vero arbitro, «contiene in sé l'indirizzo da seguire nella formazione del nuovo Governo, e per la risoluzione del conflitto». Il Capo dello Stato quindi dovrebbe avere il ruolo di «moderatore fra gli altri organi costituzionali al fine di riportare in certi casi l'accordo fra essi», con il compito di decretare la convocazione del corpo elettorale, ma entro limiti oltrepassati i quali si deborderebbe nell'esercizio di un potere personale: queste stanno nella fissazione delle fattispecie tipiche, nella pubblicizzazione delle ragioni e nella manifestazione del dissenso. Per non caricare «il più alto organo della Costituzione» di responsabilità che non gli spetterebbero, la soluzione sarebbe quella di prevedere la controfirma del Governo messo in minoranza dalla sfiducia parlamentare<sup>123</sup>.

Questa proposta, perfettamente in linea con l'ottica razionalizzatrice che negli ultimi due decenni aveva investito l'Europa continentale, si era attirata critiche di vario ordine. Innanzitutto, si lamentava un'eccessiva costrizione dell'autonomia parlamentare, poiché si portava «ad imbrigliare la libertà fondamentale del Parlamento di sindacare l'attività politica del Governo»: peraltro, la stessa prassi avrebbe sconfessato l'utilità di questa misura<sup>124</sup>. In secondo luogo, veniva posto il problema della obbligatoria controfirma ministeriale: questa, infatti, avrebbe trasferito la potestà decisionale dal Capo dello Stato al Governo, che però a quel punto non sarebbe più stato l'organo imparziale adeguato alla risoluzione del conflitto, ma avrebbe costituito proprio una delle due parti<sup>125</sup>.

La seconda proposta era quella che tendeva ad una forte procedimentalizzazione dei conflitti fra Governo e Parlamento, canalizzandoli entro binari che avrebbero dovuto condurre verso la conclusione più rapida e meno traumatica possibile. Il proponente, Ambrosino, riteneva che l'automaticità fosse l'unico antidoto a prevenire un'eccessiva concentrazione di poteri e responsabilità sul Capo dello Stato: al contrario, da una parte gli si richiederebbero «gravi valutazioni politiche nell'atto stesso in cui si esclude la sua responsabilità politica per gli atti che compie», e dall'altra si eviterebbe «il discredito politico [...] che sorgerebbe se il corpo elettorale rieleggesse una Camera che avesse la stessa composizione di quella sciolta». In sostanza la

---

<sup>123</sup> Cfr. le parole di Mortati, in G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 580 ss. In realtà, Mortati non aveva completamente escluso né la possibilità di abolire (per questa specifica fattispecie) la controfirma, né che fosse un Governo di maggioranza a richiedere lo scioglimento – a cui il Capo dello Stato avrebbe potuto o accondiscendere o opporre il rifiuto (cfr. p. 581). Si aggiunga che, all'idea di conferire il potere dissolutorio al Capo dello Stato, tenendo presenti le problematiche in ordine alla responsabilità dell'atto, aveva fatto riferimento la relazione preliminare sugli organi legislativi, predisposta da Crisafulli e altri (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 469).

<sup>124</sup> Cfr. gli interventi di Orrei; Mortati replicava con l'assenza di un automatismo fra deliberazione parlamentare e convocazione del corpo elettorale, intervenendo la discrezionalità del Capo dello Stato a decidere se, in alternativa, dare seguito alle dimissioni dell'Esecutivo e formarne un altro (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 582-583).

<sup>125</sup> Cfr. sempre Orrei, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 580.

proposta consisterebbe in questo: in caso di contrasto tra Esecutivo e Legislativo si terrebbe un *referendum*, e se l'Assemblea si trovasse in disaccordo con l'esito della consultazione popolare allora si scioglierebbe automaticamente<sup>126</sup>. La critica principale mossa ad Ambrosino stava nell'inammissibilità di chiamare due volte a stretto giro di posta il corpo elettorale per pronunciarsi, prima sul *referendum* e poi eventualmente sulle elezioni politiche<sup>127</sup>.

Fra le due proposte descritte se ne era inserita una mediana, avanzata da Gueli. Questi costruiva l'istituto sul presupposto legittimante non dell'ipotesi di conflitto fra organi dell'indirizzo politico, ma della frattura fra Assemblea e corpo elettorale: a quel punto, avrebbe dovuto essere il Capo dello Stato, esercitando un «potere eccezionalissimo», a richiamare il popolo ad esprimersi «come mezzo al fine», cioè allo scopo di ristabilire tale corrispondenza. Incanalando lo scioglimento verso questa finalità, si andrebbe a configurare un Capo dello Stato come «organo costituzionale che abbia una propria forza», con un ruolo del Governo limitato a quello di compiere una mera sanzione formale, senza implicazioni di carattere discrezionale. Tutto sta, come specificava lo stesso Gueli, a precisare le fattispecie tipiche; peraltro, egli prospettava tutto uno spettro di interventi di diverso genere, graduati a seconda dell'esigenza, per la risoluzione dei conflitti, tra cui anche il *referendum*. Ad ogni modo, con questo meccanismo si volevano «conciliare le due esigenze che appaiono opposte di assicurare da un lato la stabilità degli organi governativi di fronte a crisi frequenti e dall'altro che permanga la fiducia del Paese nei suoi rappresentanti»<sup>128</sup>.

In conclusione, qualche dato sugli aspetti principali dell'istituto dissolutorio si può ricavare. Dal tenore degli interventi si percepisce la concezione della forma di governo parlamentare che dominava quei tempi, in cui all'Assemblea rappresentativa, considerata «il palladio delle libertà dei cittadini»<sup>129</sup>, si contrapponeva un Esecutivo continuamente sottoposto ai cambi di umore parlamentari: e nonostante nelle parole ci fosse l'intenzione di prevenire una degenerazione del parlamentarismo, ossia la patologica instabilità ministeriale, nei fatti pesava ancor di più il timore di conferire al Governo eccessivi poteri, idonei a mettere in discussione la primazia del Parlamento. Quindi, veniva disegnata un'architettura istituzionale in cui non si potesse fare a meno di una connaturata e perenne tensione tra Esecutivo e Legislativo: per questo, l'appello al popolo era la strada maestra per la risoluzione del conflitto. Si deve però precisare che, con la proposta Gueli, si affacciava un'altra ipotesi legittimante, che in Assemblea costituente avrebbe trovato maggiori sviluppo e gradimento: si tratta della rottura della consonanza tra rappresentanti e rappresentati.

In questa cornice si inseriva, coerentemente, il discorso dell'organo titolare della potestà decisionale sostanziale di prendere la decisione di interrompere la legislatura. In primo luogo, si voleva

<sup>126</sup> Cfr. le parole di Ambrosino, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 581.

<sup>127</sup> Questa l'obiezione di Piccardi e Orrei, cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 582.

<sup>128</sup> Cfr. l'intervento di Gueli, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 583.

<sup>129</sup> Orrei, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 583.

escludere la competenza governativa, di certo quella diretta, ma anche attraverso le sembianze della controfirma, proprio perché l'Esecutivo doveva fungere da “commesso” dell'organo simboleggiante la sovranità popolare: era ritenuto inconcepibile che il Governo potesse porsi sullo stesso piano del Parlamento, ed ancora più inconcepibile che il primo potesse opporre lo scioglimento al secondo qualora gli venisse sottratta la fiducia. In seconda battuta, la questione si riduceva ad una dicotomia: o si trattava di certificare ancora una volta la supremazia parlamentare, contemplando una dissoluzione automatica, conseguente a condizioni che le Camere solo avrebbero potuto realizzare; oppure, ci si doveva affidare ad un organo terzo, estraneo alla contesa, con compiti di moderazione (per alcuni di arbitraggio) istituzionale, che avrebbe dovuto ristabilire l'armonia costituzionale<sup>130</sup>. Sposando questa seconda concezione, si apriva poi il problema di quali vincoli conferire alla discrezionalità del Capo dello Stato, affinché non si potesse dare adito a torsioni personaliste, se non veri e propri colpi di Stato legali.

## *2.2. Due ulteriori ipotesi: la revisione costituzionale*

Il discorso della convocazione anticipata delle elezioni era stato a sua volta affrontato anche al momento della discussione circa la facoltà di revisionare la Costituzione. Questa possibilità veniva presentata per la prima volta da Giannini, relatore sul tema della rigidità della Carta costituzionale il quale aveva ipotizzato tre soluzioni. Per quanto riguarda la prima, le Camere avrebbero proposto la revisione costituzionale, dopodiché si sarebbero sciolte per permettere ai cittadini, con il loro voto, di «scegliere i loro rappresentanti sulla base del programma relativo alla modificazione costituzionale proposta». Trascurando la seconda, che non teneva in considerazione l'eventualità dissolutoria, si riporta l'ultima idea, secondo cui l'iniziativa di revisione costituzionale sarebbe provenuta dal corpo elettorale, a cui avrebbe seguito «o lo scioglimento delle Camere, o almeno l'obbligatorietà delle Camere a deliberare intorno alla proposta di revisione costituzionale»<sup>131</sup>.

Tutta la discussione che sarebbe seguita denota come il rinnovo delle Camere fosse considerato essenziale, nell'ottica che i loro componenti avrebbero dovuto ricevere un mandato espresso e specifico da parte dei cittadini sul punto della modifica della Costituzione. Addirittura, questa

---

<sup>130</sup> Queste le parole di Giannini, perfettamente riassuntive: «lo scioglimento ad opera del Capo dello Stato presuppone che questo abbia una funzione a sé, staccata. Se cioè il Capo dello Stato ha una funzione regolata dalla Costituzione è evidente che lo scioglimento può essere fatto da lui» (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 369).

<sup>131</sup> Cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 97-98. Come variante alla prima idea, avevano depositato un testo scritto anche Spatafora e Barbara: cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 127-128.

misura si sarebbe mutata in una vera e propria sanzione nei confronti del Parlamento, qualora collegata alla semplice iniziativa proveniente da una frazione del corpo elettorale<sup>132</sup>.

Entrambe queste suggestioni andavano incontro ad alcune critiche. La previsione della fine anticipata della legislatura a seguito di deliberazione modificativa del testo costituzionale avrebbe spento qualsiasi iniziativa parlamentare, in quanto difficilmente l'Assemblea avrebbe avviato o concluso un procedimento conducente al suo scioglimento<sup>133</sup>. Peraltro, da parte di alcuni appariva eccessivo pervenire ad una tale sanzione anche solo per revisioni di dettaglio, per cui sarebbe stato opportuno circoscrivere questa eventualità ai soli grandi interventi, di sistema<sup>134</sup>. Vi era anche chi, accogliendo queste preoccupazioni, suggeriva di relegare questioni di revisione costituzionale verso la fine della legislatura, così da non interrompere bruscamente il lavoro delle Camere<sup>135</sup>. Si aggiunga che con questo sistema si sarebbe sconfessato il principio, classico del costituzionalismo liberale, del divieto di mandato imperativo.

Obiezioni riceveva anche l'alternativa dello scioglimento conseguente a iniziativa popolare. Innanzitutto, si replicava che un sistema del genere sarebbe stato foriero di «una continua instabilità politico-sociale»<sup>136</sup>. Inoltre, paventando uno stretto controllo dei partiti sulle masse, si sarebbe messo in mano a una forza politica consistente la decisione di ricorrere alle urne<sup>137</sup>; d'altronde, sul legame tra partiti politici e cittadini, si poneva la questione dell'influenza che i primi avrebbero esercitato sui secondi e viceversa, in una discussione che contrapponeva emblematicamente le diverse visioni del ruolo dei partiti nel fare da collettori tra istituzioni e popolo sovrano<sup>138</sup>.

Durante il dibattito si era ventilata anche l'ipotesi che lo scioglimento colpisse una sola Camera, a seconda di quale di queste avesse avuto il merito dell'iniziativa modificatrice<sup>139</sup>, o a seconda di quale di queste fosse legittimata per suffragio universale diretto<sup>140</sup>.

<sup>132</sup> Terracini era stato convinto promotore di questa prospettiva: cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 99 ss e 131-132.

<sup>133</sup> Era la stessa relazione di Giannini a porsi questo problema: cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 124. Orrei, cosciente di questa implicazione, aveva fatto un tentativo per annacquare la meccanicità del sistema, sostituendo lo scioglimento automatico con l'iniziativa popolare, a cui far eventualmente seguire la dissoluzione (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 127); l'eliminazione dell'automatismo – replicavano Rocco, Terracini e Zanobini – avrebbe però svuotato il significato della partecipazione popolare ai processi modificativi della Costituzionale (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 134).

<sup>134</sup> Era Boeri a manifestare questa preoccupazione: cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 121.

<sup>135</sup> Cfr. le parole di Morelli, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 113; tra l'altro, si vinceva anche una personale propensione verso una generale configurazione del potere dissolutorio quale prerogativa del Capo dello Stato.

<sup>136</sup> Queste le parole di Severi, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 106.

<sup>137</sup> A questa obiezione di Boeri – che parrebbe fuori luogo, o perlomeno, risulterebbe più appropriata in relazione alla proposta Giannini, secondo cui l'automaticità avrebbe reso i partiti arbitri della legislatura per il tramite della revisione – Terracini replicava che di questo potere ne avrebbero al contrario beneficiato gli elettori; Boeri sottolineava, in risposta, con la necessità di prevedere una pausa di riflessione: per questo scambio di opinioni, cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 107-108.

<sup>138</sup> Interessante lo scambio di battute fra Piccardi e Mortati, con il primo preoccupato «che un gruppo o un partito abbia la possibilità di avere nelle mani le sorti del corpo elettorale», ed il secondo convinto che «la maggioranza degli elettori è fuori dai partiti politici, sicché l'orientamento dell'opinione pubblica non si può mai prevedere, [... in modo da] tendere all'attuazione di principi della democrazia diretta» (cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., p. 131).

<sup>139</sup> Cfr. l'intervento di Zanobini, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 103.

<sup>140</sup> Cfr. l'intervento di Terracini, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 104.

A seguire, si comincia a rafforzare fra i commissari l'opportunità di coinvolgere il corpo elettorale attraverso l'istituto del *referendum*. La sua combinazione con lo strumento dissolutorio però suscitava qualche perplessità: da una parte, si riteneva pericolosa, in quanto si sarebbero potute provocare agitazioni popolari *ad hoc* per revocare il Parlamento in carica<sup>141</sup>; dall'altra, si riteneva inopportuno, poiché avrebbe significato convocare i cittadini alle urne per ben due volte ravvicinate<sup>142</sup>.

### 2.3. *Segue: la questione bicamerale*

Abbiamo visto che l'ipotesi classica di convocazione delle urne era considerata il conflitto fra Governo e Camere, con qualche timida iniziativa nel senso di dare con essa risposta pure al conflitto fra Parlamento e corpo elettorale; in subordine, non si escludeva tra le fattispecie tipiche la revisione costituzionale. Da ultimo, si deve rilevare un'altra ipotesi legittimante di cui si era discusso in Commissione Forti: si tratta del conflitto fra Camere.

Partendo dalla premessa che nei commissari prevaleva la volontà di costruire un sistema bicamerale paritario, la relazione di base predisposta da Crisafulli, Piccardi, Rizzo, Stolfi e Zanobini contemplava quattro soluzioni possibili per porre fine ad un contrasto fra le due Assemblee: «a) la forza politica che emana dall'opinione pubblica e che può validamente concorrere a comporre i contrasti fra le due Camere, inducendo quella che non sente in un determinato momento di avere l'appoggio del Paese e piegarsi alla volontà dell'altra. b) Il ricorso al “*referendum*”, attraverso il quale il corpo elettorale è chiamato a fare da arbitro dei contrasti fra le due Camere. c) Lo scioglimento di una delle due Camere o di entrambe, con il quale i conflitti fra le due Camere sono, in altra forma, portati davanti al corpo elettorale. d) L'intervento di una Commissione mista composta di rappresentanti di entrambe le Camere, con il compito di esaminare gli argomenti sui quali si sia rivelato un contrasto fra le Camere stesse e di elaborare proposte che possano trovare accoglimento da parte delle Assemblee»<sup>143</sup>.

Pur la Commissione manifestando una generale preferenza per la quarta opzione<sup>144</sup>, si deve dare conto delle considerazioni effettuate da Mortati, perfettamente coerenti con gli intendimenti da questo già espressi – e che porterà pure in sede di Costituente. Il primato che egli riconosce alla sovranità popolare rispetto agli organi costituzionali, che di questa sono la promanazione (diretta o

<sup>141</sup> Cfr. l'obiezione di Piga, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 129.

<sup>142</sup> Cfr. l'obiezione di Boeri, in G. D'ALESSIO, op. cit., p. 130.

<sup>143</sup> Cfr. la relazione, in G. D'ALESSIO, op. cit., pp. 463-464.

<sup>144</sup> Cfr. G. D'ALESSIO, op. cit., ma anche p. 546.

indiretta), ha come inevitabile portato la riconduzione a questa sede di tutti i conflitti istituzionali. Ergo, un «reale conflitto fra le due Camere e non un semplice dissenso», dovrebbe trovare soluzione o con lo scioglimento delle stesse o con la consultazione referendaria<sup>145</sup>.

Peraltro, in una seduta precedente, il Comitato interno costituito sul tema di “Organi e funzioni legislative”, aveva articolato, rispetto alla relazione iniziale, le specifiche alternative da tenere in considerazione in caso di eventuale fallimento della Commissione conciliatoria, confermando la fragilità di un confronto costruito su presupposti rivelatisi troppo lacunosi, e quindi privo del necessario approfondimento. Dopo aver considerato il superamento del dissenso da parte della Camera bassa con voto a maggioranza qualificata e il ricorso a *referendum*, si prospettavano: lo scioglimento della Camera bassa (ma la persistente resistenza protrattasi con la nuova Camera avrebbe dovuto costringere quella alta a modificare il proprio atteggiamento); lo scioglimento di una delle due Camere, a discrezione del Capo dello Stato; lo scioglimento di entrambe<sup>146</sup>.

In particolare, le complicazioni nascevano dall’incertezza circa la differenziazione strutturale dei due rami parlamentari. In parole povere, la scelta sulla forma di legittimazione della Camera alta – poiché per quella bassa era indiscutibile il principio del suffragio universale diretto – si riverberava sul loro rapporto reciproco: e ciò non tanto, come già accennato, in relazione ai poteri di ciascuna, ma quanto all’*an* e alla *ratio* dello scioglimento per una sola di esse. Il che si intrecciava necessariamente con la questione della durata di ciascuna di esse. Ad ogni modo, il dibattito si concludeva con l’approvazione di una risoluzione con la quale si ammetteva l’interruzione della legislatura anche per una sola Camera<sup>147</sup>.

Sulla scorta di questo dibattito, qualche mese dopo sarebbe cominciato il lavoro vero di costruzione dell’edificio costituzionale, con l’avvio dei lavori dell’Assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946 – giorno in cui, per la prima volta a suffragio universale, i cittadini si esprimevano altresì per il rifiuto della Monarchia e la preferenza per una forma di Stato repubblicana.

### **3. Il prioritario nodo della forma di governo (3-5 settembre 1946)**

#### *3.1. I paletti fissati dalla relazione Mortati*

---

<sup>145</sup> Cfr. l’intervento di Mortati, in G. D’ALESSIO, op. cit., p. 545.

<sup>146</sup> Cfr. G. D’ALESSIO, op. cit., p. 500.

<sup>147</sup> Per questa discussione, e in particolare gli interventi di Mortati, Azzariti, Piga e Piccardi, cfr. G. D’ALESSIO, op. cit., pp. 546-547.

Fra il 3 e il 5 settembre del 1946, la Seconda sottocommissione si occupava della questione della forma di governo. Nella sua apertura, il relatore Mortati, dopo un'accurata descrizione dei modelli conosciuti (e cioè il presidenziale, il parlamentare, il direttoriale e l'assembleare), poneva una fondamentale questione logico-metodologica. In sostanza, la scelta di un sistema doveva essere subordinata al «fine politico», all'«interesse politico maggiore» che si intendeva raggiungere<sup>148</sup>.

Posta la preferenza per il regime di tipo parlamentare, Mortati era consapevole dell'impossibilità di trasporre in Italia l'esperienza inglese, poiché a causa della maggiore complessità della realtà politica esistente, sarebbe bastato «il ritiro di un gruppo, anche piccolo, dalla coalizione che ha dato vita al Governo, perché questo Governo debba cadere»<sup>149</sup>. Per questo proponeva il contemperamento dei due sistemi principali, quello parlamentare e quello presidenziale, con l'intenzione di predisporre una forma mista adatta alla situazione italiana. Gli elementi caratterizzanti, quindi, avrebbero dovuto essere: la presenza di un Capo dello Stato, la riconduzione al popolo di tutti i poteri dello Stato, la nomina del Governo da parte del Capo dello Stato sulla base dell'indirizzo politico stabilito dalle Camere e come emerso dalle elezioni, la fiducia esplicita conferita dalle stesse Camere all'Esecutivo previa presentazione del programma di governo, la durata minima di esistenza del Governo (novità di ispirazione direttoriale).

Ma se in questo lasso di tempo (pensato di due anni) si fosse verificato un dissidio fra Camere e Governo, stante l'irrevocabilità del secondo, la soluzione della crisi, secondo il relatore, avrebbe dovuto essere rimessa nelle mani del Capo dello Stato. Questi, una volta valutata la sussistenza di una delle cause tipiche di crisi<sup>150</sup>, e una volta constatata l'impossibilità di una conciliazione, avrebbe dovuto esigere «un voto esplicito delle Camere circa le ragioni del dissenso; e quando vi fosse un voto motivato di dissenso della Camera dalla politica del Governo, egli dovrebbe valutare la convenienza di revocare il Ministero, oppure di procedere allo scioglimento della Camera»<sup>151</sup>.

Il punto fermo che Mortati poneva, era, dunque, la previsione di un Capo dello Stato arbitro delle relazioni tra gli organi protagonisti del rapporto fiduciario, con l'attribuzione di un cruciale potere discrezionale di scegliere a quale di questi due dare ragione, e di conseguenza quale fare cessare<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> Le finalità possibili erano state indicate dal relatore nel principio della separazione dei poteri e nell'assicurazione di una stabilità di indirizzo del Governo (cfr. la seduta del 3 settembre 1946, pp. 83-84).

<sup>149</sup> Seduta del 3 settembre 1946, p. 84.

<sup>150</sup> Che sarebbero: «le manchevolezze nell'azione di governo delle persone designate», la perdita di consenso parlamentare del programma approvato, la necessità di approvare misure eccezionali non valutate in sede politica, la rottura della «concordanza fra corpo elettorale e organi elettivi» (cfr. la seduta del 3 settembre 1946, p. 85).

<sup>151</sup> Cfr. la seduta del 3 settembre 1946, p. 85.

<sup>152</sup> Ovviamente, a Mortati era ben chiaro che, conferendo al Capo dello Stato una così decisiva funzione regolatoria dei conflitti istituzionali, si poneva il problema di quale procedura di nomina dello stesso individuare, per evitare il rischio di degenerazioni in senso presidenziale.

### 3.2. La presentazione dell'ordine del giorno Perassi e il dibattito susseguente

Il 4 settembre, subito dopo l'intervento dell'altro relatore sul Potere legislativo, Conti<sup>153</sup>, veniva impressa alla discussione la svolta decisiva con la presentazione, da parte di Perassi, del ben conosciuto ordine del giorno con cui si richiedeva il consenso degli altri commissari a che si sposasse una forma di governo parlamentare razionalizzata al sicuro da deviazioni di carattere assemblearistico. Ecco il testo: «la Seconda sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare l'esigenza di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>154</sup>.

Da questo atto nasceva una discussione che si dipanava lungo due filoni. Il primo concerneva l'adesione alla scelta di fondo operata dall'o.d.g. Perassi, cioè il rifiuto di una rigida separazione fra gli organi politici per dar luogo ad un rapporto di stretta collaborazione tra Legislativo ed Esecutivo impostato sullo schema parlamentare. Sul punto si era presentata una vasta convergenza da parte della Sottocommissione, purtuttavia, a discapito dell'unanimità, non erano mancati distinguo e precisazioni.

Celebre il discorso con cui Calamandrei manifestava la propria preferenza per il regime presidenziale. Sebbene la soluzione da lui sviluppata rimanesse praticamente isolata, le motivazioni addotte erano pressoché diffuse fra i commissari: vitale era l'esigenza di «avere un Governo stabile», in quanto «le dittature sorgono non dai Governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei Governi democratici»<sup>155</sup>.

Il secondo binario della discussione riguardava invece l'ideazione degli strumenti idonei a garantire stabilità di governo e ad impedire le degenerazioni del parlamentarismo. La soluzione dai più considerata adeguata era vista nella costruzione di un ruolo peculiare per il Capo dello Stato. Secondo alcuni questo doveva essere stabile e compartecipe dell'azione di governo (Ambrosini)<sup>156</sup>;

<sup>153</sup> Bisogna dare conto della proposta di autoscioglimento – in assoluto la prima presentata – fatta dallo stesso nel corso della sua relazione, ma che rimaneva subito al margine: essa prevedeva che «la Camera dei deputati può essere sciolta prima della scadenza del termine per deliberazione propria a maggioranza assoluta di voti. Può essere sciolta dal Presidente della Repubblica in seguito a voto della Camera e del Senato» (cfr. il testo proposto da Conti, nella seduta del 4 settembre 1946, p. 100).

<sup>154</sup> Seduta del 4 settembre 1946, pp. 102-103.

<sup>155</sup> Cfr. la seduta del 5 settembre 1946, pp. 119-120; per una conferma sull'attualità di questa considerazione, cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, op. cit., pp. 117-118. In dottrina vi è chi interpreta il pensiero di Calamandrei ravvisando che «il punto di riferimento politico e istituzionale [...] finiva per essere, più che la Repubblica presidenziale, il modello di Westminster», da lui così tradotto a causa dell'impossibilità di importare efficacemente il sistema parlamentare puro e della sfiducia verso il funzionamento dei meccanismi costituzionali di razionalizzazione (per questa lettura, cfr. S. MERLINI, *La forma di governo della nuova Costituzione. La "questione sociale", le norme programmatiche e la proposta della Repubblica presidenziale*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, 2007, pp. 112 ss.).

<sup>156</sup> Cfr. la seduta del 4 settembre 1946, pp. 108-109.

secondo altri «supremo moderatore della vita politica, titolare di [...] “potestà neutra”» (Bozzi e, nei medesimi termini, Tosato)<sup>157</sup>; secondo altri ancora gli si doveva riconoscere prestigio sia formale che sostanziale (Lussu)<sup>158</sup>.

Questo secondo aspetto del discorso, si presti attenzione, non si poneva come meramente consequenziale al primo, quello relativo all’impianto base da adottare, ma anzi, nelle intenzioni dei commissari era assolutamente dirimente. Infatti, la scelta che la Sottocommissione avrebbe operato fra i due modelli oggetto delle principali preferenze, sarebbe stata certamente influenzata da quanti e quali meccanismi di stabilizzazione introdurre per irregimentare la forma parlamentare<sup>159</sup>.

Ora, fra gli strumenti di razionalizzazione conosciuti, uno dei primi è il potere di scioglimento anticipato delle Camere. I commissari erano invero consapevoli che la sua configurazione si sarebbe rivelata determinante per orientare le dinamiche fra gli organi costituzionali. In questo stadio ancora embrionale dei lavori della Costituente qualche idea veniva lanciata: vediamo di elencarle brevemente.

I liberali Bozzi ed Einaudi si erano limitati ad attribuire tale facoltà al Capo dello Stato<sup>160</sup>. Nello stesso senso si muoveva Tosato, pur accennando a qualche cautela con cui circondare questa prerogativa («in determinati momenti, [...] nel caso di gravi difficoltà fra Governo e Camere stesse»); inoltre, in caso di approvazione di mozione di censura avverso l’Esecutivo, egli attribuiva al Capo dello Stato la possibilità di scegliere fra la nomina a Primo ministro del primo firmatario della mozione stessa – qualora approvata a maggioranza relativa – (a introdurre quella che, qualche anno dopo, la Legge fondamentale tedesca avrebbe fatto propria e reso famosa come “sfiducia costruttiva”) e, appunto, la dissoluzione anticipata<sup>161</sup>. A sua volta, Fabbri faceva riferimento ad una primordiale formula di *aut simul stabunt aut simul cadent*: invero, egli riteneva che, per scoraggiare una reiterazione di votazioni di sfiducia, sarebbe stato l’obbligo di scioglimento automatico nei confronti della Camera “sfiduciante” a fungere da vero e proprio deterrente<sup>162</sup>.

Al termine della discussione, Mortati fissava il punto, dichiarando a suo avviso imprescindibile, ai fini dell’adozione di una forma di governo parlamentare al riparo da tendenze degenerative, la presenza di due correttivi: «la fissità di durata del Governo e [la] possibilità eccezionale conferita al Capo dello Stato di procedere allo scioglimento della Camera nel caso che si verifichi una

<sup>157</sup> Seduta del 5 settembre 1946, p. 115 e p. 121.

<sup>158</sup> Seduta del 5 settembre 1946, p. 117.

<sup>159</sup> Queste le parole di Vanoni, perfette a sintetizzare tale approccio: «l’esitazione di taluni nella scelta fra i due tipi di repubblica è fondata sulla esigenza della stabilità del governo: ove dovessero constatare che si andrebbe incontro ad una repubblica parlamentare in cui non fosse assicurata la stabilità del governo, essi vorrebbero avere la possibilità di passare al tipo della repubblica presidenziale» (seduta del 5 settembre 1946, p. 126); nello stesso senso il relatore Mortati, al momento di tirare le fila del dibattito (pp. 127 ss.).

<sup>160</sup> Cfr. la seduta del 5 settembre 1946, p. 115 per il primo (il quale vi aggiungeva anche la nomina del Primo ministro), e p. 123 per il secondo.

<sup>161</sup> Cfr. la seduta del 5 settembre 1946, rispettivamente p. 121 e p. 122.

<sup>162</sup> Cfr. la seduta del 5 settembre 1946, p. 124.

situazione di irrimediabile e prolungato dissidio fra poteri»<sup>163</sup>. Su queste rassicurazioni circa la necessità di prevedere forme di razionalizzazione, la Seconda sottocommissione si avviava ad approvare, senza voti contrari (26 favorevoli e 6 astenuti), l'o.d.g. Perassi, che avrebbe segnato la pietra miliare della costruzione costituzionale della forma parlamentare repubblicana<sup>164</sup>.

E da queste prime battute, cosa si evince in merito allo scioglimento delle Camere? Due sembrano essere i dati emergenti, e che orienteranno le fasi successive della discussione: l'attribuzione della sua titolarità al Capo dello Stato, organo *super partes* e moderatore delle relazioni istituzionali, garante della regolarità dei processi politici, e quindi con poteri di intervento attivo per appianare le eventuali disfunzioni<sup>165</sup>; la consapevolezza che le situazioni passibili di attivazione del potere di interrompere la legislatura si possono ricondurre prevalentemente ai casi di contrasti tra Legislativo ed Esecutivo.

Quindi, si può dire che l'embrionale concezione del regime parlamentare che, secondo il pensiero diffuso, si sarebbe calato nella particolare realtà italiana, sembra quella di una chiara separazione fra poteri soggetti a concreto (e perenne) rischio di conflittualità reciproca, con un Capo dello Stato intestatario del delicato compito di vigilare attentamente e di risolvere le disarmonie: nel caso, ricorrendo anche allo scioglimento anticipato delle Camere. Imperava, nella mente della maggior parte dei costituenti, l'esigenza di trovare il punto di equilibrio ideale che garantisse una sorta di «pari dignità degli organi chiamati in causa», attraverso un'impostazione «non neutrale», ma anzi rivolta a privilegiare il momento della garanzia rispetto a quello della prevalenza di un potere piuttosto che di un altro<sup>166</sup>: centralità dell'Assemblea ma non onnipotenza parlamentare<sup>167</sup>, razionalizzazione del sistema parlamentare ma al riparo da deviazioni autoritarie, erano tendenze che avrebbero pervaso tutto il percorso costituente, e che muovevano i deputati alla difficile ricerca dell'equilibrio perfetto<sup>168</sup>.

<sup>163</sup> Cfr. la seduta del 5 settembre 1946, p. 129.

<sup>164</sup> Ceccanti definisce questa deliberazione una «votazione di attesa, in attesa della concreta prospettazione dei meccanismi di stabilizzazione dei Governi» (S. CECCANTI, op. cit., p. 80). Merlini, invece, denuncia la forte equivocità di un compromesso il cui vero oggetto era il sistema elettorale proporzionale: altrimenti non si spiegano le ragioni dell'alleanza fra l'assemblearismo comunista e il parlamentarismo democristiano e liberale (cfr. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, vol. I, Torino, 1997, pp. 93-94).

<sup>165</sup> Costanzo rileva come da subito si fosse imposta l'idea di valorizzare una funzione riequilibratrice in capo al Presidente, piuttosto che pensarlo «come un potere autonomo concepito come un'istanza arbitrale o comunque dialetticamente contrapposta al Parlamento» (P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, vol. II, Milano, 1988, p. 43).

<sup>166</sup> Da questo punto di vista la discussione sullo scioglimento anticipato rappresenta in maniera eloquente questo atteggiamento (per queste considerazioni, cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 9-10).

<sup>167</sup> Sull'intenzione di inserire «il Parlamento in un equilibrio di poteri sovrani e di reciproci controlli», cfr. G. MARANINI, op. cit., p. 411.

<sup>168</sup> Crisafulli sottolinea che la Costituzione «risente eccessivamente di stati d'animo e preoccupazioni che dominavano il clima politico di quegli anni, primo fra tutti lo spettro dell'autoritarismo, e che ha perciò messo un po' troppo l'accento sul momento della libertà e dell'autonomia, privilegiando oltre misura i meccanismi frenanti e garantistici, nei confronti di quelli cui sono affidate in democrazia la formazione del processo decisionale politico e la sua effettiva realizzazione» (V. CRISAFULLI, *Ombre e luci della Costituzione*, in *Prospettive nel mondo*, nn. 19-20/1978,

## 4. Il dibattito sullo scioglimento nella prima fase (7-16 gennaio 1947)

### 4.1. Una alternativa alle dimissioni dell'Esecutivo

Nel gennaio 1947, la Prima sezione (costituita in seno alla Seconda sottocommissione) iniziava ad occuparsi nello specifico delle questioni circa la delineazione del rapporto fiduciario. Una volta decisa la via parlamentare della forma di governo, e una volta prefigurato un impianto bicamerale per la struttura dell'assemblea rappresentativa, si trattava di capire se sarebbe risultato opportuno ipotizzare un voto di fiducia iniziale, a chi sarebbe spettato approvare mozioni di sfiducia, a quali conseguenze avrebbero condotto deliberazioni contrarie all'Esecutivo<sup>169</sup>. Appariva quindi implicito parlare della tematica delle crisi di governo, le quali venivano contemplate e ricondotte all'interno di dinamiche puramente parlamentari, cioè quale effetto di bocciature esplicite dell'operato del Governo.

In questa ottica l'arma dello scioglimento veniva prefigurata (da Mortati), o quantomeno non esclusa (da uno dei due relatori sul Potere esecutivo, Tosato), quale antidoto in mano all'Esecutivo da opporre alle Camere qualora queste avessero approvato una mozione di sfiducia<sup>170</sup>. Quanto l'ipotesi dello scioglimento decretato dal Governo battuto fosse un elemento ineliminabile nell'intenzione della componente democristiana della Sottocommissione, ai fini di sottrarlo alla soggezione degli umori parlamentari, lo si può ricavare chiaramente dalle parole di Fuschini, per il quale, «anche quando l'Assemblea nazionale avrà manifestato la sua sfiducia, dovrebbe rimanere aperta al Governo la scelta: o le dimissioni o, d'accordo col Presidente della Repubblica, lo scioglimento del Parlamento»<sup>171</sup>.

Questa prospettiva era al contrario apertamente contrastata dai comunisti, la cui impostazione era improntata all'assoluta superiorità del Legislativo sull'Esecutivo. Infatti, «l'affermazione [...] secondo la quale un Governo che resti in minoranza ha pur sempre nelle mani l'arma dello scioglimento delle Camere, fa pensare ad un Governo, che vuol rimanere al potere ad ogni costo; ad un Esecutivo che si vuol sovrapporre al Legislativo»<sup>172</sup>.

---

ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 281).

<sup>169</sup> Cfr. le sedute del 7 e 8 gennaio 1947, pp. 47 ss.

<sup>170</sup> Cfr. la seduta del 7 gennaio, p. 49

<sup>171</sup> Seduta del 7 gennaio, p. 52.

<sup>172</sup> Queste le parole dell'altro relatore in Prima sezione, La Rocca, nella seduta del 7 gennaio, p. 49; ugualmente nette le parole del Presidente, Terracini: «un Governo subordinato alla volontà del Parlamento, [...] è proprio questo genere di Governo che si vuole, perché se un Governo deve godere della fiducia del Parlamento e cadere per la sua

Nella dialettica fra le due principali componenti politiche della Costituente, a tenere ferma la volontà di accogliere una variante dello scioglimento di maggioranza era sempre Mortati, il quale confermava l'utilità di prevedere una durata minima di due anni per il Governo appena entrato in carica. Ciò avrebbe comportato, secondo il costituzionalista, che in questo biennio l'Esecutivo manteneva il potere di interrompere la legislatura «quando l'antitesi tra [il Parlamento] e il Governo diveniva così grave da compromettere la vita normale dello Stato», addirittura senza dall'altra parte rischiare una sfiducia parlamentare<sup>173</sup>: la combinazione di questi elementi avrebbe garantito la ricercata stabilità di governo, stella polare (almeno nelle intenzioni) nel guidare i lavori dei costituenti.

#### 4.2. *Scioglimento presidenziale vs. autoscioglimento*

L'11 gennaio 1947 la Prima sezione avviava il dibattito sull'art. 14 del progetto, sulla base della formula predisposta dal Comitato di redazione: «il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere»<sup>174</sup>.

Preliminarmente, non si può tralasciare il riferimento all'opzione postulata inizialmente dall'art. 38 – ma poi soppressa nel corso della seduta del 21 dicembre. In sostanza, l'art. 38 introduceva una ben specifica ipotesi di scioglimento, da applicarsi qualora si fosse verificato un dissidio fra le due Camere durante il procedimento di formazione di una legge<sup>175</sup>. Qui basti dire che veniva ribadita l'insensatezza di una tale previsione in un regime repubblicano<sup>176</sup>, e la sua inopportunità vista la pessima prova data da una fattispecie simile nella Terza Repubblica francese<sup>177</sup>.

La seduta del giorno 13 si apriva con l'emendamento aggiuntivo proposto da Nobile, il quale recitava: «se nel corso di un medesimo periodo di dieci mesi abbiano avuto luogo due crisi ministeriali in seguito a voto di sfiducia dell'Assemblea nazionale o di una delle due Camere,

---

sfiducia è evidente che deve essere subordinato al Parlamento stesso» (seduta del 13 gennaio, p. 115).

<sup>173</sup> Cfr. la seduta dell'8 gennaio 1947, pp. 54-55.

<sup>174</sup> Seduta dell'11 gennaio 1947, p. 101.

<sup>175</sup> Ecco il testo integrale, come riportato dal relatore Tosato: «quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvata dall'altra, o quando lo rigetta o modifica, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronuncii o riesamini il disegno. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire un *referendum* popolare sul disegno non approvato o di sciogliere le due Camere» (seduta dell'11 gennaio 1947, p. 101).

<sup>176</sup> Questa la critica mossa da Fabbri, per il quale un simile caso, ammissibile in una monarchia parlamentare, in quanto «il Monarca [...] quando trova disarmonia tra l'espressione del Paese e quella delle Camere ricorre allo scioglimento», sarebbe inspiegabile in una Repubblica parlamentare, dove invece «il Capo dello Stato ed il Governo sono una diretta emanazione delle due Camere elettive» (cfr. la seduta dell'11 gennaio 1947, pp. 101-102).

<sup>177</sup> Questo il rilievo mosso da Einaudi, secondo cui «la difformità di pareri tra il Presidente della Repubblica ed il Senato circa lo scioglimento della prima Camera è stata una delle cause di decadenza del parlamentarismo francese» (seduta dell'11 gennaio 1947, pp. 101-102).

queste potranno essere sciolte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio. In nessun altro caso le Camere potranno venire sciolte prima del termine normale della legislatura»).

La contrapposizione fra la componente comunista e quella democristiana e laica era evidente, ed emergeva in relazione ad ogni elemento che avrebbe dovuto poi caratterizzare l'istituto dello scioglimento delle Camere. In primo luogo, si può notare la differenza di impostazione in merito alla titolarità di questo potere. L'emendamento Nobile presupponeva una chiara preferenza per l'autoscioglimento, poichè la previsione della dissoluzione automatica a seguito di due crisi parlamentari ravvicinate avrebbe reso il Parlamento arbitro della scelta se sfiduciare o meno l'Esecutivo, e, conseguentemente, se determinare la fine anticipata della legislatura. I sostenitori di questa proposta (mutuata dall'art. 51 della Costituzione della IV Repubblica francese<sup>178</sup>), vi ravvisavano due vantaggi: l'eliminazione «di atti arbitrari da parte del Potere esecutivo [...] ed [...] una remora alle crisi ministeriali»<sup>179</sup>; in altre parole, si intendeva così rispondere alla domanda di stabilità del Governo, mettendolo al riparo da «assalti alla diligenza [...] sferrati da parte di una minoranza faziosa»<sup>180</sup>.

In secondo luogo, le critiche a questa proposta risultavano speculari, e si focalizzavano principalmente su due aspetti: la soggezione assoluta dell'Esecutivo alla volontà delle Camere<sup>181</sup>, e l'eccessivo irrigidimento delle relazioni istituzionali<sup>182</sup>. Veniva anche fatto rilevare – da Zuccarini – che una tale disciplina, applicata ad una realtà politica caratterizzata da una tendenza verso crisi ben più frequenti dell'ipotizzato intervallo di dieci mesi, anziché condurre ad una maggiore prevenzione, sarebbe stata foriera di effetti opposti, ossia l'incentivazione a continui rivolgimenti ministeriali<sup>183</sup>. Per questo era stata prospettata anche l'ipotesi di temperare la formula di Nobile introducendo un divieto di procedere allo scioglimento nei primi due anni dall'inizio della legislatura<sup>184</sup>, per evitare che «il Presidente della Repubblica si servisse arbitrariamente della

---

<sup>178</sup> L'ispirazione a tale esperienza si spiega con la mitizzazione dell'assemblearismo transalpino, arricchita con la considerazione che la realtà politica sottostante dei due Paesi era pressoché assimilabile: cfr. l'intervento di La Rocca, nella seduta del 13 gennaio 1947, p. 111). Più diffusamente, sulla descrizione dell'esempio francese e sul suo adattamento alla realtà italiana, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., pp. 169 ss.

<sup>179</sup> Intervento di Nobile, nella seduta dell'11 gennaio 1947, p. 109.

<sup>180</sup> Intervento di La Rocca, nella seduta dell'11 gennaio 1947.

<sup>181</sup> Con l'effetto di prosciugare del tutto l'istituto (cfr. l'intervento di Tosato, nella seduta dell'11 gennaio 1947, p. 114).

<sup>182</sup> Cfr. l'intervento di Piccioni, nella seduta dell'11 gennaio 1947, p. 112. Costanzo ravvisa come il principale elemento di contrasto fosse proprio questo, cioè la predeterminazione «astratta ed *a priori*» quale causa di «formalizzazione casistica delle ipotesi cui connettere la dissoluzione delle Assemblee e, quindi, la rigidità del meccanismo» (cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 25).

<sup>183</sup> Cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 110.

<sup>184</sup> Perassi aveva proposto un meccanismo del genere (cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 110).

facoltà concessagli»<sup>185</sup>, e che il rinnovo continuo delle elezioni producesse maggiore disordine anziché stabilità<sup>186</sup>.

La soluzione ideale veniva perciò ritrovata, da parte di alcuni, nel riconoscimento di un certo margine discrezionale al Capo dello Stato in ordine alla valutazione dei presupposti per risolvere le crisi e ricorrere, eventualmente, alla dissoluzione anticipata<sup>187</sup>. Una volta optato per questa scelta, si trattava semmai di definire i vincoli all'azione presidenziale, a garanzia della tenuta dell'ordinamento costituzionale senza eccessivi sbilanciamenti personalistici. Il primo limite – poi confermato nel testo uscito dall'esame della Prima sezione – veniva individuato nell'obbligatorio parere fornito dai Presidenti delle Camere, presunti rappresentanti della «reale consistenza delle due Camere rispetto alla volontà del Paese»<sup>188</sup>; obbligatorio, ma non vincolante – il che permetteva a La Rocca di contestare l'utilità della misura<sup>189</sup>.

Un'altra forma di controllo, ben più controversa, riguardava il ruolo da riconoscere al Governo, e in particolare al Presidente del Consiglio dei Ministri che lo rappresenta. Secondo Perassi il concorso del Governo consisteva in una previa deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>190</sup>, Einaudi e Piccioni invece parlavano di necessaria proposta da parte del Presidente del Consiglio<sup>191</sup>; Fabbri ammetteva anche la possibilità di controfirma da parte di un Governo «di lotta»<sup>192</sup>, mentre a sua volta Mortati contemplava che questa potesse essere apposta pure da un Gabinetto rimasto in minoranza a seguito di sfiducia parlamentare<sup>193</sup>. Ad avversare un intervento decisivo dell'Esecutivo nella valutazione della situazione ai fini dello scioglimento anticipato erano ovviamente i comunisti<sup>194</sup>; ma anche Zuccarini aveva espresso perplessità in questo senso, dimostrandosi al contrario fautore dell'esclusiva iniziativa da parte del Presidente della Repubblica<sup>195</sup>.

<sup>185</sup> «... affidando la formazione del nuovo Governo a un uomo appartenente a uno dei partiti che rappresentasse la minoranza del Parlamento, ripetendo la manovra dopo che questo Governo fosse rovesciato, e provocando così artificialmente due crisi subito dopo le elezioni generali» (intervento di Lami Starnuti, nella la seduta del 13 gennaio 1947, p. 112).

<sup>186</sup> Cfr. l'intervento di Zuccarini, nella la seduta del 13 gennaio 1947, p. 113.

<sup>187</sup> Cfr., ad es., l'intervento di Piccioni, nella la seduta del 13 gennaio 1947, pp. 112-113; da sottolineare anche il riferimento fatto da Einaudi all'episodio del proclama di Moncalieri (cfr. la la seduta del 13 gennaio 1947, p. 114).

<sup>188</sup> Ancora Piccioni, il quale proseguiva affermando che «se i pareri di costoro sono disformi dalla volontà del Presidente della Repubblica, questo, di fronte a una situazione di crisi per cui il Governo non riesce più a funzionare potrà cercare di far funzionare le Camere fino al possibile, oppure potrà scioglierle» (seduta del 13 gennaio 1947, pp. 112-113).

<sup>189</sup> Cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 111.

<sup>190</sup> Cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 110.

<sup>191</sup> Cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, rispettivamente p. 111 e p. 113.

<sup>192</sup> Cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 114.

<sup>193</sup> Mortati inoltre specificava l'inammissibilità che un Governo potesse determinare lo scioglimento prima di presentarsi in Parlamento per un voto di sfiducia: si tratta dell'ipotesi di scioglimento cd. anticipato, contrapposto a quello cd. successivo, poiché susseguente a esplicita bocciatura parlamentare (cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 115).

<sup>194</sup> «I Governi sono in genere i più sordi, e più volte si è verificato il caso di Governi che hanno sciolto Assemblee parlamentari appellandosi al Paese e ne hanno avuto come risposta l'elezione di una Camera press'a poco eguale a quella sciolta. Trattandosi quasi sempre di una lotta del Governo contro il Parlamento, non vedo perché si dovrebbero prendere le parti del Governo in questa lotta» (Terracini, seduta del 13 gennaio 1947, p. 115).

<sup>195</sup> Cfr. la la seduta del 13 gennaio 1947, p. 111.

Il confronto dialettico fra le due impostazioni si rifrangeva su un altro aspetto fondamentale, quello dei presupposti legittimanti il ricorso a consultazioni elettorali anticipate. Da una parte, i sostenitori della primazia dell'Assemblea rappresentativa ritenevano che solo gravi dissidi fra Legislativo ed Esecutivo avrebbero potuto ricondurre il contrasto al popolo affinché lo giudicasse<sup>196</sup>; dall'altra, i fautori di un Capo dello Stato dotato di discreti spazi di manovra pensavano di delegare ad esso il compito di verificare altresì che fra rappresentati e rappresentanti non sorgessero fratture sanabili solo con una nuova manifestazione elettorale<sup>197</sup>.

Al momento della votazione venivano rigettati tutti gli emendamenti, aggiuntivi e sostitutivi, che in qualche modo davano estrinsecazione alle varianti oggetto di discussione<sup>198</sup>. Il testo finale approvato dalla Prima sezione il 13 gennaio recitava quindi così: «il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere, sentito il parere dei loro Presidenti»<sup>199</sup>. Ma nella seduta del 13 maggio la Seconda sottocommissione decideva di tornare all'enunciazione originale, per cui «il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere»<sup>200</sup> – peraltro trasferendola all'art. 84 del progetto.

Dall'analisi di tutte le considerazioni espresse in sede di dibattito è possibile risalire alla concezione che le forze politiche dell'epoca avevano della democrazia, e, di riflesso, degli strumenti che il modello parlamentare offre per la sua attuazione. Fra questi si pone il potere di determinare la conclusione anticipata del mandato legislativo, oggetto di un botta e risposta fra Mortati e Terracini, emblematico a riassumere le posizioni allora dominanti: se per il primo non bisognava temere alcunché di negativo<sup>201</sup>, per il secondo si trattava di un'eventualità da evitare<sup>202</sup>.

---

<sup>196</sup> Cfr. l'intervento di Terracini, nella seduta del 13 gennaio 1947, p. 115.

<sup>197</sup> Cfr. gli interventi di Einaudi e Lami Starnuti, nella seduta del 13 gennaio 1947, rispettivamente p. 110 e pp. 111-112; in particolare, Tosato precisava l'esistenza di una variante, quella cioè che «a breve distanza dalla convocazione delle Camere, all'inizio della legislatura, sorga una questione di carattere fondamentale intorno a cui il Paese non abbia avuto occasione di pronunciarsi durante la campagna elettorale», per la quale sarebbe «necessario che il popolo abbia modo di intervenire» (p. 114).

<sup>198</sup> Innanzitutto, veniva bocciato l'emendamento di Nobile con cui si era aperto il dibattito; a ruota si rigettavano le proposte di Zuccarini (che attenuava le rigidità dell'emendamento Nobile e introduceva il divieto di scioglimento nei primi due anni di legislatura), ancora Nobile (che attribuiva al Presidente la facoltà di valutare la sopravvenienza di una frattura fra Parlamento e Paese ed accorciava il divieto a dieci mesi), Perassi (che vietava lo scioglimento nei primi due anni salvo due crisi nel giro di un anno) e Terracini (che vietava al Presidente di utilizzare il potere di scioglimento per più di due volte durante lo stesso mandato): cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, pp. 116-117.

<sup>199</sup> Seduta del 13 gennaio 1947, p. 117.

<sup>200</sup> In realtà, in questa seduta veniva fatta menzione altresì del potere presidenziale di convocare le stesse, ma poi si propose per rinviare questa attribuzione ad altra parte dell'articolato.

<sup>201</sup> Mortati era convinto che in un Paese con «28 milioni di elettori e con partiti organizzati, è molto difficile che si possano fare delle elezioni addomesticate» (cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 115).

<sup>202</sup> Terracini paventava il rischio di «stancare il popolo», perseguito dagli «antidemocratici [per] staccarlo dagli istituti democratici» (cfr. la seduta del 13 gennaio 1947, p. 115). Due giorni dopo, lo stesso Terracini svolgeva una considerazione di sicuro interesse e che si poteva prestare a più interpretazioni, secondo cui «si dovrebbe riuscire ad introdurre nella vita politica italiana il principio che le elezioni avvengono su una piattaforma caratterizzata da un'importante questione, vitale per il Paese» (seduta del 15 gennaio 1947, p. 138).

### 4.3. Lo scioglimento correlato ad altri istituti: in particolare, la sfiducia e il referendum

Un dato ulteriore si può ricavare da una lettura integrata dell'art. 84 con l'art. 88 co. 3, il quale impone all'Esecutivo sfiduciato o di dimettersi o di «convocare l'Assemblea nazionale, che si pronuncia su una mozione motivata»<sup>203</sup>. Veniva quindi esclusa la possibilità per il Governo di richiedere lo scioglimento successivo, disattendendo così uno degli obiettivi prioritari che i costituenti si erano prefissati, cioè la stabilità ministeriale. Era infatti opinione comune, a quei tempi, che lo scioglimento successivo fungesse da deterrente rispetto allo strapotere del Parlamento, vera e propria «chiave di volta del sistema parlamentare», in grado di far sì che «i rapporti tra Esecutivo e Legislativo vengono ad essere invertiti, perché il voto di censura, anziché segnare la fine del Ministero, può segnare la fine dell'Assemblea, che lo ha emesso»<sup>204</sup>.

Un altro elemento di sicuro interesse riguarda la proposta di scioglimento fatta da Paolo Rossi, relatore sul tema della revisione della Costituzione, e poi rigettata dalla Prima sezione, secondo cui l'approvazione di una modifica costituzionale avrebbe determinato la cessazione automatica della legislatura e la richiesta di conferma da parte delle nuove Camere<sup>205</sup>. Sostanzialmente di due ordini

<sup>203</sup> Si deve ricordare che a quel momento non si era sciolto il nodo delle attribuzioni da conferire all'organo che avrebbe costituito la riunione delle due Camere, l'Assemblea nazionale.

<sup>204</sup> Queste le parole pronunciate da Guarino quando, nel 1947, denunciava le contraddizioni del testo all'esame della Costituente: sul punto, l'Autore precisava meglio questa posizione affermando che «il Parlamento, che è al sicuro da attacchi, tende ad ingerirsi in ogni affare del Governo e vuole, anzi, esso stesso governare; ma un Parlamento, che in conseguenza di un voto di sfiducia, può essere sciolto, dovendo sopportare di persona gli effetti della crisi, è più somnesso e si limita alla sua vera funzione, che è quella di approvare o respingere l'indirizzo politico formulato ed attuato dall'Esecutivo. Il Governo diviene la guida del Parlamento e non più il suo commesso»; al contrario, lo scioglimento anticipato permetterebbe al Parlamento di mettere il Governo in grado di non nuocere e al secondo di perpetrare l'instabilità parlamentare, per cui, in definitiva, «lo scioglimento successivo elimina il contrasto [...], quello anticipato non solo non lo elimina ma ne anticipa gli effetti» (G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., pp. 162 ss.). Della stessa idea Elia, secondo cui si «volle evitare che il Capo dello Stato rifiutasse l'esercizio di questo potere [lo scioglimento] dinanzi alla richiesta di un Governo battuto dalle Camere o semplicemente dimissionario [...] e lo consentisse subito dopo a favore di un nuovo Gabinetto, magari aprioristicamente minoritario», cioè nella (osteggiata) tipica ipotesi di *gouvernement de combat* (cfr. L. ELIA, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, in *Arch. giur.*, nn. 1-2/1958, p. 137). Di opinione opposta invece Costanzo, secondo cui la mancata codificazione di questa fattispecie idonea a provocare il congedo anticipato del Parlamento non va ascritta tanto «ad atteggiamento incerto o reticente, quanto piuttosto manifesta una corretta e realistica presa d'atto di un sostanziale superamento della vecchia immagine dello scioglimento come simmetrico alla sfiducia, quale deterrente a disposizione del Governo nei confronti delle Camere» (P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 30).

<sup>205</sup> Questo il testo proposto da Paolo Rossi: «ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente la compongono. La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento. Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali e le nuove Camere dovranno entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale. Dopo il voto il Parlamento continua la sua ordinaria attività legislativa» (seduta del 15 gennaio 1947, pp. 132-133).

erano le critiche avanzate in prima battuta: da una parte si denunciava come irrealistica la prospettiva di un “suicidio” del Parlamento<sup>206</sup>, dall’altra si metteva in luce come l’appello al popolo su questioni di carattere costituzionale si sarebbe rivelato pressochè fittizio e si sarebbe diluito all’interno di temi più prettamente di politica generale<sup>207</sup>. Per questo, pur rimanendo all’interno di un’ottica che preservasse «in una forma o in un’altra l’intervento del popolo nel procedimento di revisione – poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica»<sup>208</sup> – veniva contrapposta l’opzione del referendum popolare. Nella prima votazione sulle due alternative, prevaleva quella della dissoluzione anticipata<sup>209</sup>; ma dopo che Perassi aveva riportato l’attenzione della Prima sezione sul valore dell’istituto referendario, tale soluzione veniva ribaltata in una successiva deliberazione<sup>210</sup>, sotto il peso delle sempre crescenti perplessità verso la soluzione Rossi: che senso avrebbe avuto eleggere nuove Camere se queste non avrebbero potuto poi modificare il progetto di revisione? Inoltre, se il nuovo Parlamento avesse respinto la proposta, allora il precedente si sarebbe potuto sentire vittima di uno scioglimento-sanzione sostanzialmente vanificato<sup>211</sup>?

## 5. La discussione in Assemblea (22-24 ottobre 1947)

### 5.1. Il potere “in via di prerogativa” proposto da Benvenuti e Domenidò

Il 22 e il 23 ottobre il potere di dissoluzione anticipata del Parlamento approdava all’esame dell’Aula, ma la discussione subiva una sospensione a seguito dell’approvazione della mozione d’ordine presentata da Corbino, motivata con la necessità logica di affrontare a monte la disciplina

---

<sup>206</sup> Cfr. l’intervento di Nobile, nella seduta del 15 gennaio 1947, p. 133.

<sup>207</sup> Cfr. l’intervento di Tosato, nella seduta del 15 gennaio 1947, p. 133.

<sup>208</sup> Intervento di Mortati, seduta del 15 gennaio 1947, p. 134.

<sup>209</sup> Cfr. la seduta del 15 gennaio 1947, p. 137.

<sup>210</sup> Cfr. la seduta del 16 gennaio 1947, p. 144.

<sup>211</sup> Cfr. questi dubbi negli interventi di Piccioni, nella seduta del 15 gennaio 1947, p. 138. Nella sua analisi dei lavori della Costituente, Costanzo mostra quanto fossero poco convincenti le argomentazioni pro *referendum* opposte in sede di Prima sezione, mentre considera che il punto forte sia un altro: «la soluzione referendaria infatti non mette in via di principio in discussione le Assemblee in carica ed anzi, circoscrivendo il *thema decidendum* al puntuale quesito sul progetto di revisione, concentra solo su di esso le implicazioni negative di un voto popolare contrastante con quello parlamentare, non valendo di per sé come censura nei confronti della rappresentanza elettiva» (P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 19).

del rapporto fiduciario fra Legislativo ed Esecutivo, in modo da potersi poi concentrare in maniera più consapevole su una delle modalità di rottura di questa relazione<sup>212</sup>.

Questa prima fase di plenaria era stata dedicata alla presentazione e descrizione di una serie di emendamenti. Le proposte che avevano suscitato maggiore clamore venivano da Benvenuti e Domenidò, i quali suggerivano di affidare il potere di scioglimento al Presidente della Repubblica «in via di prerogativa»<sup>213</sup>, sottraendolo perciò all'obbligo di controfirma ministeriale – e utilizzando la formula presa in prestito dalla Costituzione estone. L'intento dei proponenti era quello di riconoscere giuridicamente al Capo dello Stato il ruolo di «tutore e custode della Costituzione al di sopra del Parlamento», investito del compito di «ristabilire l'equilibrio fra i poteri dello Stato» quando questi fossero entrati in reciproco contrasto, così da rivestire i panni dell'«autentico moderatore della Costituzione, capace di riavvicinare il Parlamento al Paese e di dirimere il conflitto con un Governo non più rispondente alle esigenze della coscienza comune»; siffatta costruzione non sarebbe stata incompatibile con la scelta di un regime parlamentare, in quanto «il Presidente non si sovrapporrebbe all'Esecutivo, bensì sarebbe solamente investito da questa funzione centrale». Per impedire che tale autonomia di intervento potesse rafforzare eccessivamente il Capo dello Stato, sarebbe bastato circoscriverne l'esercizio entro determinati limiti e condizioni, in modo da prefigurare una «naturale contropartita dell'accresciuto potere presidenziale»<sup>214</sup>.

Da questa proposta si generava uno dei più celebri ed appassionati dibattiti che abbiano caratterizzato i lavori della Costituente, quello tra Orlando e Ruini. Esso cela sullo sfondo una contrapposizione tra approcci alle tematiche delle istituzioni, ossia tra la visione liberale classica che affonda le radici nel dualismo statutario, e quella figlia della nuova generazione repubblicana imperniata sulla centralità della sovranità popolare e delle sue varie manifestazioni (per un verso il Parlamento, per l'altro i partiti politici). Dalla disamina di Orlando traspare un ragionamento di indubbia razionalità, nonostante ciò trascendesse le personali preferenze dell'autore. Infatti, egli prima denunciava il proprio dissenso rispetto alla scelta dell'Assemblea di propendere per l'«esautorazione completa di questo futuro Capo dello Stato repubblicano», dovuta ad una sorta «di sfiducia anticipata, di un sospetto continuo verso l'abuso dei poteri concessi». Essendo questa la scelta di fondo, opinata ma rispettata, allora ai suoi occhi appariva certamente inammissibile

---

<sup>212</sup> Alle ragioni di ordine logico avanzate da Corbino, Ruini, contrapponeva ragioni di vera e propria opportunità: pare che non ci fosse ancora un accordo ben preciso su quale soluzione adottare, a riprova della delicatezza che circonda il potere di scioglimento e della sua crucialità ai fini del corretto funzionamento del sistema costituzionale; al di là delle motivazioni, quel che conta è che alla fine la mozione d'ordine veniva accolta (cfr. la seduta del 23 ottobre 1947, pp. 1471-1472).

<sup>213</sup> Si trattava di due testi diversi ma dal contenuto identico: la differenza stava nel fatto che quello di Benvenuti interveniva sull'art. 83 (relativo ai poteri in generale del Presidente), mentre quello di Domenidò si aggiungeva direttamente all'art. 84 (cfr. la seduta del 22 ottobre 1947, pp. 1454-1455).

<sup>214</sup> Cfr. l'intervento di Domenidò, nella seduta del 22 ottobre 1947, pp. 1455-1456.

l'attribuzione al Presidente del fondamentale potere di sciogliere le Camere, definito tra l'altro come personale, e quindi esercitato in assenza di alcuna responsabilità che lascerebbe «profondamente turbato tutto lo spirito della Costituzione»<sup>215</sup>.

Alle argomentazioni di Orlando si aggiungevano quelle di Clerici, il quale concentrava le sue critiche all'emendamento Domenidò rilevando la pericolosità dell'operazione di deresponsabilizzazione del titolare del potere che, «senza, ed eventualmente contro, il parere del Primo ministro e dei Ministri, scioglie le Camere». Inoltre, domandandosi cosa sarebbe accaduto nel caso in cui il popolo avesse punito il Capo dello Stato rieleggendo quella parte politica dallo stesso sanzionata con lo scioglimento anticipato, egli paventava il rischio che si verificasse un caso simile all'episodio francese del 1877, in cui l'atteggiamento del Presidente Mac-Mahon aveva contribuito all'avvilimento dell'istituto e all'ulteriore indebolimento del regime parlamentare della Terza Repubblica<sup>216</sup>.

Dello stesso elevato tono la risposta di Ruini, il quale rimarcava come il fondamento del nuovo Stato costituzionale risiedesse nella sovranità popolare, senza però che essa esaurisse le sue espressioni «nella sola costituzione del Parlamento», perchè altrimenti «sarebbe andar incontro alla concezione estremista e rivoluzionaria che vuol fare del Parlamento il vero e solo sovrano, il quale, dopo la investitura, una volta tanto dal popolo, è l'unico padrone; e tutti gli altri organi dello Stato sarebbero suoi commessi». E per mantenere la funzionalità di equilibri e contrappesi «in forme nuove, fra i poteri che attingono alla fonte del popolo, esso sì sovrano», egli ravvisava, oltre ad istituti di democrazia diretta come il referendum, l'opera di moderazione che può apportare il Capo dello Stato<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Vale qui la pena ricordare i passi più significativi dell'intervento di Orlando: «è un atto di volontà di un individuo che soverchia e dissolve la rappresentanza della Nazione. [...] Io che mi dolgo che l'autorità del Capo dello Stato sia stata di tanto sminuita, vi dico la verità, di fronte a questo potere che lo fa diventare una specie di sovrano assoluto, resto perplesso. Lasciatelo sotto la responsabilità, ed allora va bene. Non si possono conciliare due cose incompatibili. Se il potere è personale, vuol dire che non se ne risponde. È una forma, sia pure limitata di potere assoluto e quindi in perfetta contraddizione con quello spirito democratico di cui l'Assemblea si è dimostrata animata. Il pericolo è appunto l'esautorazione dell'Esecutivo» (seduta del 22 ottobre 1947, pp. 1457 ss.). In uno scritto successivo, l'Autore riprende il suo pensiero, con cui attribuisce ad ogni atto del Capo dello Stato, a fini di coerenza con la forma di governo parlamentare – e di sua stessa preservazione –, un valore «diarchico nel senso che è affidato a due volontà concorrenti e che, quindi, reciprocamente si completano» (cfr. V. E. ORLANDO, op. cit., pp. 40-41).

<sup>216</sup> Cfr. la seduta del 22 ottobre 1947, p. 1460.

<sup>217</sup> Cfr. la seduta del 23 ottobre 1947, pp. 1465 ss. Non si può però dimenticare quanto aveva detto Ruini, in risposta sempre a Orlando, nella seduta del 12 marzo 1947, al momento di esporre all'Assemblea riunita in sede plenaria le conclusioni a cui la Commissione per la Costituzione era arrivata. In quella sede aveva respinto l'idea che il Capo dello Stato che si stava venendo a configurare fosse un «fannullone», poiché attributario di generali «funzioni di persuasione, di equilibrio, di supremo arbitrate». Questa caratterizzazione lo avrebbe quindi mosso nell'esercitare poteri specifici, tra cui la «decisiva» facoltà di sciogliere anticipatamente le Camere, per la quale non «si dica che occorre la controfirma del capo del Governo. È uno dei casi in cui per correttezza costituzionale la controfirma non sarà rifiutata»; aggiungendo poi, a titolo personale, la necessità di nominare un nuovo Primo ministro (cfr. la seduta del 12 marzo 1947, p. 2022).

La questione del potere di prerogativa veniva affrontata altresì quando si dibatteva della controfirma ministeriale. L'art. 85, come sottoposto all'analisi dell'Assemblea, prevedeva la obbligatoria controfirma per tutti gli atti del Presidente della Repubblica: sulla base di ciò Preti, contrario a far ricadere la responsabilità decisionale dello scioglimento in capo al Presidente del Consiglio, ne auspicava la soppressione per questo specifico caso (al pari del potere di designare il Presidente del Consiglio). Era Tosato a replicare come proprio la responsabilizzazione del Governo fosse assolutamente necessaria per attribuire il relativo potere al Capo dello Stato; ed era Ruini ad aggiungere come Preti fosse caduto in contraddizione con se stesso, in quanto precedentemente si era dichiarato contrario a concedere poteri di prerogativa al Presidente della Repubblica<sup>218</sup>.

## 5.2. *Segue: gli altri emendamenti*

In questa sede erano state avanzate anche altre proposte. Bosco Lucarelli proponeva l'esclusione della *prorogatio* dei poteri delle Camere nel caso di cessazione anticipata della legislatura, poiché al contrario si sarebbe avuta «una contraddizione in termini, perchè, da un lato, abbiamo delle Camere che non possono funzionare; dall'altro, abbiamo la proroga dei poteri delle Camere stesse»<sup>219</sup>. Nel senso di rafforzare i limiti all'esercizio presidenziale andava l'emendamento di Costantini, che faceva diretto riferimento al «consenso espresso» dei Presidenti delle Camere, formula ritenuta più stringente<sup>220</sup>. Era invece Laconi ad introdurre la questione del divieto di scioglimento nel corso del cd. semestre bianco: la preoccupazione nasceva dal fatto che, in assenza di siffatta prescrizione «il Presidente della Repubblica avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di Stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni»<sup>221</sup>. Da un gruppo di socialisti veniva ripresa l'idea, precedentemente avanzata dai comunisti in Seconda sottocommissione, di subordinare la scelta di ricorrere anticipatamente alle urne a condizioni fattuali oggettive, allo scopo di impedire un abuso da parte del Presidente della Repubblica: i limiti da costoro indicati stavano nel divieto «prima di un anno dalla loro [delle Camere] elezione», e nel caso che le stesse «abbiano dato luogo a due mutamenti di Governo a seguito di voto di sfiducia, nello spazio di un semestre»<sup>222</sup>.

<sup>218</sup> Cfr. la seduta del 23 ottobre 1947, pp. 1495-1496. Peraltro, lo stesso Preti, in uno scritto successivo, avrebbe confermato il suo convincimento circa la preoccupazione, diffusa in Costituente, di configurare lo scioglimento come un potere sostanzialmente governativo, in quanto funzionale a soddisfare le esigenze dei partiti al potere: cfr. L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 86. Per una approfondita disamina del dibattito sull'istituto della controfirma, cfr. E. CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA (a cura di), op. cit., pp. 103 ss.

<sup>219</sup> Seduta del 22 ottobre 1947, pp. 1456-1457.

<sup>220</sup> Cfr. la seduta del 22 ottobre 1947, p. 1457.

<sup>221</sup> Cfr. la seduta del 24 ottobre 1947, p. 1545.

<sup>222</sup> Cfr. l'intervento di Carpano Maglioli, seduta del 23 ottobre 1947, pp. 1470-1471.

Colitto sottolineava la necessità di chiarire la dizione dell'articolo, specificando la potenziale facoltà di sciogliere non solo le due Camere contemporaneamente, ma «anche una sola di esse»<sup>223</sup>. Avverso questa eventualità si poneva invece Nitti il quale, partendo dalla constatazione che in nessun altro Paese a sistema bicamerale (Inghilterra, Stati Uniti e Francia), il Capo dello Stato poteva decidere della dissoluzione anticipata della Camera alta: secondo lui, il rischio di un frequente ricorso a questo strumento avrebbe minato la stabilità del Senato, «maggior pregio di questa istituzione»<sup>224</sup>.

### 5.3. *Il parere della Commissione per la Costituzione*

Il 24 ottobre riprendeva il dibattito, che era stato sospeso in attesa che fosse definita la disciplina costituzionale del rapporto fiduciario. Nobile ritentava quanto provato in Seconda sottocommissione e riproposto in plenaria da Carpano Maglioli: cioè sottoponeva un emendamento che avrebbe ristretto le ipotesi di dissoluzione anticipata, limitandola al solo caso di doppia crisi ministeriale nel giro di diciotto mesi, con contemporaneo divieto nei primi diciotto mesi di legislatura<sup>225</sup>.

Dopodichè, Tosato, a nome della Commissione per la Costituzione, si pronunciava sugli emendamenti avanzati al testo base dell'art. 84<sup>226</sup>. Su quelli di Benvenuti e Domenidò, netto era il rifiuto per l'esclusione di alcune tipologie di atti, tra cui il decreto di scioglimento, dal vincolo della controfirma ministeriale, ritenuta garanzia di responsabilità. Su quello di Costantini, l'opposizione era dovuta alla convinzione che mai verrebbe, da parte dei Presidenti delle Camere, il “consenso espresso” alla cessazione anticipata della legislatura, a fronte del rischio di venire dipinti quali recettori di responsabilità politiche estranee a figure di garanzia istituzionale e di imparzialità quali

---

<sup>223</sup> Cfr. la seduta del 22 ottobre 1947, p. 1456. Questa proposta sembrerebbe un prolungamento della discussione sul bicameralismo, tenutasi in altra sede (cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 52).

<sup>224</sup> Cfr. la seduta del 23 ottobre 1947, p. 1470. Anche la proposta di Nitti era già stata avanzata quando era in discussione l'assetto del bicameralismo italiano: in quella sede egli sottolineava come alla base della propria idea vi fosse la necessità di distinguere chiaramente le due Camere dal punto di vista strutturale e funzionale, proprio come nelle altre grandi democrazie prese ad esempio: per temperare questa inamovibilità si sarebbe dovuto introdurre il principio statunitense del rinnovo parziale (un terzo dell'intero ramo) ogni due anni, in modo da mantenere un continuo «contatto con il popolo, [poiché] bisogna sapere ciò che il popolo pensa». La replica di Ruini, esposta a nome del Comitato di redazione, partiva dal rifiuto della netta differenziazione fra le Camere, in quanto queste devono al contrario essere «funzionanti in parallelo», inoltre, le frequenti elezioni «terrebbero in continua febbre elettorale il popolo; né gioverebbero a quella stabilità dei Governi che è necessaria nell'interesse dello Stato». Sulla base di questa *summa divisio* si alternarono gli interventi successivi, a favore della prima piuttosto che della seconda teoria, per poi giungere alla deliberazione con cui verrà accolta la rinnovazione integrale del Senato ogni sei anni (cfr. la seduta del 9 ottobre 1947, pp. 1066 ss.).

<sup>225</sup> Cfr. la seduta del 24 ottobre 1947, pp. 1541-1542.

<sup>226</sup> Cfr. le puntuali risposte di Tosato, nella seduta del 24 ottobre 1947, pp. 1542 ss.

sono<sup>227</sup>. Quello di Nitti era considerato ragionevole nell'ottica di un Senato che avrebbe ricevuto parziale rinnovamento ogni due-tre anni, come inizialmente si era suggerito: ma passando all'idea di rinnovo esclusivamente integrale, venivano meno le ragioni per escludere il Senato dall'eventualità di una fine anticipata del mandato. In aggiunta a queste valutazioni, Tosato sottolineava come la formula "sentiti i Presidenti delle Camere" non rappresentava altro che un tentativo di conciliazione «tra due tendenze opposte, la tendenza che vuol subordinare assolutamente la possibilità del Presidente di sciogliere le Camere all'assenso di organi diversi da quelli del Governo, e l'altra tendenza che vuol realizzare puramente e semplicemente la discrezionalità del Presidente col suo Governo per lo scioglimento delle Camere».

Rispetto all'emendamento di Carpano Maglioli – e perciò anche a quello di Nobile –, il rifiuto veniva dall'arbitrarietà dei termini indicati per il verificarsi delle due condizioni imposte; inoltre, si confermava l'opposizione ad una forma di governo eccessivamente sbilanciata verso l'Assemblea, a scapito della stabilità dell'Esecutivo. Più articolata la contrarietà alla premura di Bosco Lucarelli di abolire la *prorogatio* all'infuori del caso di espiazione ordinaria della legislatura. Tosato descriveva due ipotesi: in caso di Governo messo in minoranza, questi avrebbe potuto chiedere al Presidente lo scioglimento delle Camere, per cui sarebbe stata chiaramente interdetta la facoltà per il Parlamento di sfiduciare l'Esecutivo, essendo questo il destinatario della "sanzione" dissolutiva; invece, qualora lo scioglimento fosse stata conseguenza della sopravvenienza di nuove questioni innanzi al corpo elettorale, allora non si sarebbe potuta invocare la *prorogatio* per discutere della fiducia al Governo, poiché la frattura fra governanti e governati avrebbe imposto un immediato pronunciamento popolare. In sostanza, per quello che concerne le dinamiche fiduciarie, il divieto non avrebbe avuto senso; in tutti gli altri casi, invece, le Camere sciolte necessiterebbero di questa garanzia di operatività poiché «gli eventi straordinari che giustificano la convocazione delle Camere scadute possono verificarsi anche a Camere sciolte e quindi, anche nell'ipotesi di scioglimento, anzi a maggior ragione, la *prorogatio* ha ragion d'essere».

Il parere della Commissione risultava invece favorevole circa l'emendamento di Colitto, malgrado si ritenesse implicita nella disposizione base la possibilità di sciogliere una sola Camera. Allo stesso modo positivo – ma considerato superfluo – il parere su quello di Laconi, poiché sarebbe stata norma di correttezza costituzionale per il Presidente in scadenza quella di non sciogliere anticipatamente il Parlamento per favorire la propria rielezione.

---

<sup>227</sup> Sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 50-51.

#### *5.4. Segue: il testo finale dell'art. 88 Cost.*

A seguito delle repliche di Tosato il processo di formazione della disposizione costituzionale si avviava a conclusione. Sulla scorta di quanto convenuto, veniva dichiarato il ritiro di alcuni emendamenti: si tratta di quelli di Benvenuti e Domenidò, Nitti, Bosco Lucarelli, Nobile.

Prima di passare al voto, erano Paolo Rossi e Aldo Moro a prendere la parola (a nome, rispettivamente, di Psli e Dc) e ad esprimere ultime riflessioni. Entrambi manifestavano assenso verso la formulazione base dell'art. 84, e dissenso verso le proposte aggiuntive rimaste in piedi (salvo il Psli, che era favorevole all'emendamento Laconi sul semestre bianco), sottolineando l'imprescindibilità dell'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere; ma anche mettendo in luce differenti aspetti. Rossi operava uno stretto collegamento con il parallelo istituto del referendum popolare, in quanto «sarebbe un assurdo intollerabile ed un evidente pericolo politico che una maggioranza parlamentare battuta da un massiccio referendum popolare potesse e dovesse sopravvivere per cinque o sei anni»; inoltre, rispondendo ai timori di Orlando, rilevava come la dissoluzione anticipata delle Camere fosse «non un atto di prerogativa, ma un atto di governo»; infine, per confutare la necessità di prefigurare rigide condizioni operative, opponeva l'inutilità di uno scioglimento così connotato qualora non si verificassero crisi, o la sua pericolosità qualora esse fossero frequenti<sup>228</sup>. A sua volta, Moro contemplava le finalità dell'istituto nell'«adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica»<sup>229</sup>.

A questo punto si aprivano le votazioni. L'esito era l'approvazione del testo proposto dalla Commissione, modificato secondo gli emendamenti di Colitto (sulla possibilità di sciogliere anche una sola Camera) e Laconi (vietante lo scioglimento nel corso del semestre bianco). Venivano quindi rigettate le altre proposte rimaste, quelle di Costantini (sulla necessità di consenso espresso dei Presidenti delle Camere) e Carpano Maglioli (vincolante lo scioglimento a precisi presupposti temporali).

Questa, quindi, la formulazione finale dell'art. 84 del progetto di Costituzione, che, in sede di coordinamento, si trasferiva all'art. 88 della Costituzione della Repubblica italiana:

«Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse.

Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato».

---

<sup>228</sup> Cfr. la seduta del 24 ottobre 1947, pp. 1545-1546.

<sup>229</sup> Seduta del 24 ottobre 1947, p. 1546.

## 6. Considerazioni conclusive: il valore della flessibilità

Da questa indagine è anzitutto un dato ad emergere con una certa evidenza: il Costituente ha deliberatamente deciso di non irrigidire la forma di governo. E nell'ottica di una «razionalizzazione così blanda da dimostrarsi ininfluente»<sup>230</sup>, si inserisce perfettamente anche la questione dello scioglimento anticipato del Parlamento. Infatti, delle tante proposte emendative avanzate, solo quelle relative alla possibilità di sciogliere una sola Camera e al divieto in pendenza di semestre bianco, modificavano il testo base, che già di suo si presentava assai scarno.

Una scelta, quella di orientare il meno possibile finalità e struttura di uno strumento in grado di connotare fortemente il modello parlamentare, che non deve essere imputata a indecisione o tentennamenti<sup>231</sup>. Al contrario, essa è frutto di un chiaro indirizzo politico, forse il più importante ad aver influenzato i lavori dell'Assemblea costituente: per dirla con Carlassare, trattasi della «consapevolezza della inutilità – se non addirittura pericolosità – di rigidi limiti artificiali ad un istituto che richiede invece duttilità estrema per adattarsi alle circostanze mutevoli»<sup>232</sup>. Questa opzione da una parte era funzionale alla precisa volontà di lasciare lo sviluppo delle relazioni istituzionali al concreto operare dei protagonisti della nuova democrazia italiana, i partiti politici, ritenuti l'asse fondamentale per il radicamento e l'estensione delle garanzie di libertà a favore di tutti i cittadini. Dall'altra, la rottura dell'unità antifascista tra Dc e forze di ispirazione marxista aveva di certo influito sullo svolgimento dell'opera costituente, con la paura reciproca della vittoria del blocco opposto, e, quindi, la necessità di escogitare soluzioni che impedissero che la vittoria dell'altro fosse totale<sup>233</sup>; «di qui la prevalenza del momento “garantista” sul momento “propulsore ed unificante della volontà politica”»<sup>234</sup>.

La pluralità delle letture ricavabili dal testo costituzionale è nient'altro che lo specchio della varietà di posizioni espresse lungo tutto il percorso costituente, con sole poche idee forti a prevalere sulle altre. Tra queste, vi è l'attribuzione della titolarità formale del potere dissolutorio in capo al

<sup>230</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, op. cit., p. 117.

<sup>231</sup> Parla di «deliberato intento di non prestabilire nulla per non incorrere in possibili omissioni», L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 204.

<sup>232</sup> L. CARLASSARE, op. cit., p. 3; nello stesso senso, ad es., anche A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 249, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, agg., vol. III, Milano, 1999, p. 937, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 30 e L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-91*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, p. 343.

<sup>233</sup> Cfr. A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, nella edizione speciale di C. MORTATI, *Una e indivisibile*, Milano, 2007, pp. 55-56 (altresì reperibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 26), per il quale «ciascuno dei due schieramenti temerà ancora di più il “18 aprile” dell'altro, il riemergere dell'“ombra del tiranno”». Nella prospettiva opposta si pone E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., p. 16, secondo cui «la Costituzione italiana nacque “presbite”, perchè imboccò l'unica strada allora percorribile per consentire la possibilità della nascita, sulle lunghe distanze, di una democrazia “compiuta” in un Paese “diviso”».

<sup>234</sup> S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, in *Dir. soc.*, 1979, ora contenuto in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, p. 201.

Presidente della Repubblica: con ciò, quindi, a escludere con una certa nettezza l'opzione dell'autoscioglimento, preferita invece dalla componente comunista<sup>235</sup>. Una volta accolta l'impostazione dello scioglimento presidenziale, almeno dal punto di vista della competenza ad emanare il relativo decreto, non vi è invece alcuna certezza di definizione per quanto riguarda i centrali aspetti della paternità sostanziale, delle condizioni e degli obiettivi: tutti elementi importanti in grado di qualificare complessivamente l'istituto, anche dal punto di vista della titolarità sostanziale e politica<sup>236</sup>.

Appare chiara, almeno a parole, l'intenzione dei costituenti di «contrastare in qualche modo i possibili eccessi assembleari del sistema parlamentare»<sup>237</sup>, *in primis* cercando di ritagliare un particolare ruolo al Capo dello Stato, ove «l'intervento presidenziale fosse di natura “interstiziale”, teleologicamente orientato alla razionalizzazione del modello, ma senza arrivare ad involgere l'indirizzo politico del Governo»<sup>238</sup>. Ciò però non significa che le intenzioni si siano tutte meccanicamente tramutate in chiare scelte positivizzate. Tanto che la figura del Presidente della Repubblica sia risultata una delle più ambigue dell'ordinamento costituzionale italiano, non a caso definita da Barile «enigmatico coacervo di poteri non omogenei»<sup>239</sup>.

Ne è un esempio il complesso sistema delle responsabilità presidenziali prescritto dagli artt. 88, 89 e 90 Cost. La controfirma ministeriale è in primo luogo funzionale a rivestire di cautele l'esercizio del potere formale di scioglimento. Ma questa previsione – che deve essere necessariamente letta alla luce della significativa bocciatura dell'ipotesi di attribuzione “in via di prerogativa” – incide in maniera evidente anche sulla natura effettiva della potestà decisionale, mettendo in discussione

---

<sup>235</sup> Costanzo connota questa scelta come idonea a invocare un uso dello scioglimento «meno “straordinario”»: il rifiuto di precondizioni astratte per il suo esercizio avrebbe avuto l'effetto di assorbire i casi a cui, attraverso la costituzionalizzazione dell'autoscioglimento, si voleva limitarne l'impiego (cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 26-27).

<sup>236</sup> In dottrina, circa il dibattito costituente, si è teso a valorizzare alternativamente un dato piuttosto che un altro, al fine di supportare una particolare tesi in relazione alla natura dell'atto dissolutorio: ad es., vi è chi ha dato risalto all'approvazione dell'emendamento Laconi per giustificare l'attribuzione «propria» del Presidente (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1963, p. 284); chi ha spiegato la reiezione degli emendamenti Benvenuti e Domenidò per escludere viceversa tale lettura (A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, p. 115) – mentre vi è anche chi ha compiuto l'operazione contraria, sminuendo la portata di questo fatto (cfr. F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, n. 2/1980, pp. 232-233, e F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, p. 130) –, oppure per ammettere il potere di iniziativa del Presidente del Consiglio (A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 249); chi ha letto nel respingimento di qualsiasi tentativo procedimentalizzante la scelta di non ammettere una funzione «di lotta» (L. PALADIN, op. cit., p. 204).

<sup>237</sup> A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, Torino, 1997, p. 210.

<sup>238</sup> A. MORRONE, *Il “Giano bifronte” del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di) *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Milano, 1999, p. 96. Attribuiscono la paternità dell'idea circa un ruolo di stabilizzazione e riequilibrio, ai fautori del parlamentarismo dualista, A. BARBERA, C. FUSARO, op. cit., p. 118.

<sup>239</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958, p. 301.

l'intero apparato dei poteri, poiché la qualificazione del (necessario) concorso fra Capo dello Stato e Governo risulta tutt'altro che chiara. Dunque, il nodo rimane irrisolto.

Si potrebbe quindi concludere che l'Assemblea costituente, sulla base degli indirizzi che si sono confrontati, abbia esitato a dare – se non si vuol dire che abbia evitato di farlo del tutto – quegli elementi in grado di leggere e attuare il lacunoso dettato costituzionale lungo una direzione ben precisa<sup>240</sup>. La carenza di un'inequivoca *intentio legislatoris*, o, se si preferisce, la sua scomponibilità in molteplici sfaccettature, ha dato adito ad una confusione interpretativa che ha permesso la proliferazione di teorie di vario segno, alcune delle quali costruite su visioni forse solamente parziali. D'altronde, le costruzioni teoriche si basano su dati giuridici, e la Carta costituzionale, per i motivi suesposti, proclama dei punti fermi in merito alla costruzione dell'ordinamento dei poteri, ma poi non prende precisamente posizione circa la loro puntuale configurazione tecnica.

---

<sup>240</sup> Lo ammette anche un sostenitore della teoria presidenziale come Pinto, il quale definisce il Capo dello Stato una «figura mitica», su cui «le idee dei costituenti non [erano] del tutto chiare» (cfr. F. PINTO, op. cit., pp. 230-231).

## Capitolo III

# LO SCIoglimento NELLA LETTURA DELLA DOTTRINA

### 1. Metodo e finalità

L'art. 88 Cost. è quindi nato in Costituente secondo una formulazione alquanto generica, tanto da far parlare, quanto alla forma di governo costituzionale italiana, di una delle «tre pagine lasciate aperte»<sup>241</sup>. Ciò ha scaturito una grande varietà di interpretazioni da parte della dottrina, la quale ha dato fondo alle enormi potenzialità insite nel testo costituzionale, facendo emergere una consistente varietà di interpretazioni e di obiezioni conseguenti e reciproche.

In questo capitolo si vuole dare conto del dibattito che ha impegnato i costituzionalisti nel cercare di definire e collocare il potere di cessazione anticipata della legislatura all'interno dell'ordinamento. Il metodo utilizzato è quello di scomporre l'istituto per analizzare singolarmente le sue diverse sfaccettature (titolarità e ruolo degli organi coinvolti, ipotesi legittimanti il ricorso, limiti che tale facoltà incontra). Prestando attenzione al fatto che questo non significa compiere un'elaborazione per compartimenti stagni: sarà infatti opera continua e costante incrociare le risultanze ricavate caso per caso, in quanto si trovano tutte inevitabilmente connesse fra di loro; altrimenti il lavoro rischierebbe di risultare sterile e poco utile.

La ricostruzione delle letture offerte in dottrina vuole tendere a confermare l'idea che l'istituto dissolutorio sia, da un punto di vista prescrittivo, eclettico, abile ad essere calato in molteplici situazioni e preordinato a perseguire una pluralità di obiettivi. Una tale polifunzionalità può trovare quindi una specificazione solo grazie al fondamentale contributo della prassi. Qui basti sottolineare come il quadro giuridico vigente ci debba spingere a disperdere la tentazione di imporre una visione assoluta, poiché gli elementi complessivamente intesi non sono in grado di fornire soluzioni univoche ed incontestabili. E proprio questa sarà la direttrice che si cercherà di seguire, ossia l'inadeguatezza dell'unicità di modelli normativi, e quindi la malleabilità dell'istituto, in forza della

---

<sup>241</sup> A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, p. 762: le altre due sono il regionalismo e l'assetto bicamerale.

valorizzazione volta per volta delle diverse (e spesso fra di loro divaricanti) facce di questo complesso prisma.

## 2. La questione della titolarità

### 2.1. La consolidata tripartizione delle tesi proposte

Da sempre, l'aspetto più dibattuto è quello della titolarità del potere di scioglimento. Da un punto di vista strettamente testuale, l'art. 88 Cost. conferisce inequivocabilmente l'attribuzione dell'emanazione del decreto dissolutorio al Presidente della Repubblica, per cui, di primo acchito, sembrerebbero non esserci problemi. Questa certezza viene però seriamente intaccata se si approfondisce il discorso. Invero, a porre in crisi l'incrollabilità dell'argomento testuale – sovente utilizzato dai fautori della tesi sostanzialmente presidenziale – sono due considerazioni, una di ordine comparato e l'altra di ordine sistematico. Dal primo punto di vista, il raffronto con l'art. 87 pone in evidenza come vi siano una serie di competenze presidenziali su cui non vi è alcun dubbio circa la loro definizione contenutistica, e quindi circa la spettanza della discrezionalità decisionale ad altro organo: si pensi alla promulgazione delle leggi e all'emanazione di decreti e regolamenti (comma 5), per le quali è indiscussa la competenza, rispettivamente di Parlamento e Governo. Ancora più forte è l'argomentazione di carattere sistematico, poiché l'art. 89 prescrive per “tutti” gli atti presidenziali la necessaria controfirma ministeriale: il che basta a mettere in discussione tutte le prerogative che *prima facie* la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato.

È perciò da qui che nascono le diatribe dottrinarie, che fin dai primi anni di vigenza della Carta fondamentale contraddistinguono la lettura del potere costituzionale di scioglimento anticipato delle Camere. La classificazione qui usata per descrivere la discussione teorica è quella, storica, fra tesi dell'atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, tesi dell'atto sostanzialmente presidenziale e tesi dell'atto a partecipazione complessa<sup>242</sup>. Se questo è il criterio direttivo e

<sup>242</sup> Questa classificazione, malgrado sia consolidata da decenni di studi autorevoli, sembrerebbe messa in crisi dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto la sent. n. 200 del 2006, nel ricostruire il potere di grazia in termini marcatamente presidenzialistici, “dimentica” di citare la categoria degli atti duali: «è chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione». Esprime questo timore T. F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, n. 1/2007, p. 139; non ne è invece così sicuro G. U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una*

generalmente più diffuso, suscettibile di variazioni è la riconduzione dei singoli autori ad una piuttosto che ad un'altra delle tre letture offerte<sup>243</sup>.

Sul punto della titolarità sostanziale del potere di scioglimento si ripercorreranno queste teorie con l'intenzione di giungere ad una conclusione che già ora si può parzialmente anticipare. In pratica, la considerazione della multiformità dello strumento dissolutorio, comporta che il grado di coinvolgimento degli organi coinvolti (Presidente della Repubblica in qualità di emanante il decreto, Presidente del Consiglio dei Ministri in qualità di controfirmante) sia a sua volta variabile. Perciò, il fatto stesso di prevedere la cooperazione di più soggetti istituzionali, unito alla consapevolezza che le rispettive azioni non possano essere astrattamente imprigionabili in comportamenti predeterminati (sia in riferimento alla loro individualità che al loro reciproco combinarsi), rendono più plausibile la soluzione dell'atto complesso. Con la precisazione che la collaborazione fra gli organi coinvolti non debba essere riconducibile ad uno schema rigidamente ripetibile (ad es., iniziativa del Governo e consenso del Capo dello Stato, o viceversa), ma sia a sua volta fluida, cioè configurabile in maniera differente a seconda delle condizioni contingenti al momento del suo concreto esercizio<sup>244</sup>.

## 2.2. *La teoria dell'atto sostanzialmente governativo*

Durante il primo lustro repubblicano numerose sono state le letture del potere di scioglimento nel senso di un atto deciso nel merito dal Governo. D'altronde, erano molti i fattori a spingere i giuspubblicisti in questa direzione: il confronto con l'esperienza inglese; la prassi del parlamentarismo statutario, dove, salvo episodi isolati, la proposta ministeriale di ricorrere al giudizio del popolo veniva addirittura presentata in forma scritta al Sovrano; le caratteristiche della prima legislatura repubblicana, decisamente improntata sulle dinamiche Westminster.

Forte è questa influenza nell'impostazione di Amorth, il quale prefigura, fra le varie cause scatenanti, l'obiettivo di pervenire «ad una nuova composizione delle Camere», in modo che sia

---

*componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, n. 3/2007 (reperibile altresì in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)), il quale allontana l'infausta idea che la Corte voglia derubricare l'esistenza di questo importante filone dottrinario.

<sup>243</sup> Costituisce un esempio di questa possibilità di variazione la ricostruzione operata da alcuni autori secondo una quadripartizione, in quanto vi si fa rientrare in una categoria a sé l'originale impostazione di Esposito: cfr., ad es., L. CARLASSARE, op. cit., pp. 4 ss., L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 1986, p. 203, e T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006, pp. 1715 ss. (quest'ultimo è reperibile altresì in T. E. FROSINI, *Scioglimento (delle Assemblée parlamentari)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, p. 5462).

<sup>244</sup> Questa idea rievoca, adattandola, la riflessione condotta da Esposito, a cui si è già fatto riferimento, e di cui si parlerà successivamente in maniera più diffusa.

assicurato «il rafforzamento della corrente politica al governo». Chiara è quindi l'attribuzione della volontà decisiva all'Esecutivo (e, in particolare, al Presidente del Consiglio), anche in considerazione dell'«irresponsabilità politica del Presidente»<sup>245</sup>.

Quello dell'assenza di responsabilità per il Capo dello Stato, e quindi della sua imputazione al Governo per il tramite della controfirma ministeriale (come vigorosamente sottolineato anche da Pierandrei<sup>246</sup>), è inevitabilmente il punto di forza delle teorie in esame. Ma non è l'unico. È Galeotti, fra i primi, a notare come l'assenza di un potere presidenziale di revoca del Ministero, quale «supporto inscindibile e [...] condizione di effettiva autonomia», contribuisca ad attenuare «la consistenza e l'efficienza» delle altre due attribuzioni tipiche della «triade» storicamente imputata al Capo dello Stato, ossia il potere di nominare l'Esecutivo (art. 92 Cost.) e, appunto, di sciogliere il Parlamento<sup>247</sup>.

Sul ruolo del Presidente della Repubblica, Lavagna precisa che il suo compito è quello di «verificare che la proposta di scioglimento avanzata dal Governo non concretizzi una forma mascherata di autodissoluzione, stante una presumibile, sostanziale identità tra Governo e maggioranza parlamentare». Questo rilievo serve all'Autore per riferire come la diversità di strutturazione del potere di scioglimento, nel confronto fra Italia e Inghilterra, si riconduca essenzialmente alla possibilità di valutazione maggiormente autonoma in capo al Presidente italiano (invece assente in capo al Sovrano inglese)<sup>248</sup>. In questo modo si tenta di adattare al nostro Paese il modello Westminster, con correttivi costituzionali in grado di colmare le differenze di fondo fra i due sistemi politici.

Di diverso ordine le obiezioni storicamente mosse a questa concezione, anche se in realtà nessuna di esse risulta fino in fondo convincente. La critica più ricorrente è quella che ravvisa nell'ordinamento italiano un divieto generale di autoscioglimento, o di scioglimento di maggioranza: in parole povere, la dissoluzione anticipata decisa dal Governo non sarebbe altro che una forma di «onnipotenza della maggioranza»<sup>249</sup>, quindi da escludere poichè preordinata al «fine

<sup>245</sup> Cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Milano, 1948, pp. 151-152. Ad onor del vero, occorre precisare che ad anticipare queste osservazioni (nonché quelle che seguono immediatamente) era stato Guarino, in riferimento al testo che la Costituente stava all'epoca ancora esaminando – ma che alla fine non era molto distante da quello poi deliberato – (cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., pp. 165 ss); in più, il suddetto Autore vinceva l'ulteriore limite al potere governativo, assieme a quello dell'assenso presidenziale, nell'impossibilità «di disporre quando si sia iniziato il procedimento che può portare all'approvazione di una mozione di sfiducia» (p. 166).

<sup>246</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *L'organisation constitutionnelle de la République italienne*, in *La Constitution italienne de 1948, recueil d'études sous la direction de E. Crosa*, Parigi, 1950, ora contenuto in F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, 1964, pp. 184-185, secondo cui «il est clair qu'étant donné les principes du système parlementaire, selon lesquels la responsabilité de toute action politique incombe au Gouvernement et non au Président, les actes de ce dernier devant être contrasignés par un Ministre, la mesure que nous examinons sera prise en général sur la proposition exclusive du Gouvernement».

<sup>247</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, pp. 11-12.

<sup>248</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 647.

<sup>249</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, e in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e*

di schiacciare le minoranze»<sup>250</sup>. Quello italiano è un sistema costituzionale caratterizzato dalla fiducia tra Parlamento e Gabinetto, in cui questa non è contrassegnata «unicamente dall'elemento negativo sfiducia, che interviene nel corso dell'attività da essi dispiegata, ma soprattutto da un elemento positivo, la fiducia, che coordina entrambi gli organi in una articolazione strutturale unitaria»<sup>251</sup>: per cui essi non devono essere più percepiti in contrapposizione l'un con l'altro, come avveniva nello schema parlamentare classico, nel quale lo scioglimento anticipato era l'arma brandita dall'Esecutivo nei confronti dell'Assemblea legislativa, ma la continuità della relazione fiduciaria costituisce «il presupposto indispensabile per la continuità del Governo»<sup>252</sup>. Al contrario, «si verrebbe a dare al Governo una posizione preminente nei confronti del Parlamento, non giustificabile nel nostro sistema»<sup>253</sup>, poiché «la razionalizzazione della forma di governo parlamentare adottata nella nostra Costituzione è fondata sull'equilibrio fra Potere esecutivo e Potere legislativo e, quindi, porta ad escludere una configurazione del potere di scioglimento come potere governativo o paragonativo»<sup>254</sup>; tanto più in una realtà politicamente eterogenea, in cui il fatto che le crisi scaturiscano «dal dissolversi della maggioranza in seno alle Assemblee»<sup>255</sup>, avrebbe come immediata conseguenza la prevaricazione di un gruppo interno alla maggioranza, desideroso di “fare i conti” con gli alleati con cui è in contrasto innanzi al giudizio del corpo elettorale.

Come accennato, queste obiezioni non sono pienamente persuasive. È vero che il testo costituzionale non prevede espressamente la proposta vincolante ed esclusiva ministeriale, ma è pur vero che questa non è parimenti vietata. Il contrasto più grave però sarebbe, a detta dei suoi oppositori, con i principi generali del modello parlamentare accolti nell'ordinamento costituzionale repubblicano, in particolare con l'esistenza del rapporto fiduciario. Questo però non va interpretato come un monolite indistruttibile e sempre uguale a se stesso, ma come utile, continua e reciproca influenza. Proprio per questo essa può variare di intensità nel corso del suo dipanarsi, ma può anche interrompersi: e le interruzioni che intervengono mediante i meccanismi costituzionali altro non sono che la certificazione, e quindi la scelta di dare seguito, alla rottura del *continuum* già prodottasi a livello di equilibri politici – quindi, sono atti conseguenti e non cause scatenanti. D'altronde, non andrebbe di certo nella direzione del regolare funzionamento del sistema costituzionale il perseverare in uno stallo (o in una aperta crisi) pur di non ricorrere a queste valvole di sfogo. Tanto

---

*delusioni costituzionali*, cit., p. 184, nota 37.

<sup>250</sup> F. PINTO, op. cit., p. 243.

<sup>251</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972, p. 245.

<sup>252</sup> M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1978, p. 1317.

<sup>253</sup> A. VALENTINI, op. cit., p. 118.

<sup>254</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1986, p. 583.

<sup>255</sup> G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, vol. I, Napoli, 1962, p. 56.

più, in dottrina *nulla quaestio* sul potere del Parlamento di revocare la fiducia al Governo: perché allora non ammettere il potere uguale e contrario azionabile da parte di questo secondo nei confronti del primo? Altrimenti, l'equilibrio fra poteri sarebbe solo un modo per mascherare un netto squilibrio a favore dell'Assemblea. Inoltre, vi sono studiosi che criticano lo scioglimento di maggioranza perché oppressivo nei confronti delle minoranze, altri invece che lo contestano in quanto rivolto contro se stessa. Ammettendo anche ciascuna delle due ipotesi, non si capisce dove sarebbe il problema della difformità rispetto ai principi generali dell'ordinamento: il Governo, e la maggioranza che lo sostiene, hanno il compito istituzionale di attuare l'indirizzo politico, e lo scioglimento è uno degli strumenti (il più grave, ma nulla di sovversivo) di cui si può avvalere, con la specifica finalità o di portare la risoluzione del conflitto al giudizio popolare, o, semplicemente di sgonfiare lo stesso grazie alla sua semplice minaccia<sup>256</sup>.

Altro argomento utilizzato per "smontare" la tesi dello scioglimento governativo è quello fondato sulla previsione costituzionale della durata fissa della legislatura (art. 60 Cost.), che al momento è di cinque anni per ciascuna Camera, ma che fino al 1963 era di un anno di più per il Senato – tanto che le prime tre legislature hanno visto il sistematico scioglimento anticipato di questo ramo del Parlamento, adeguandola di fatto a quell'altro. Tuttavia, se per alcuni questa prescrizione è collegata alla critica principale del divieto di autoscioglimento, «laddove la Costituzione repubblicana non ha rimesso ad alcuna maggioranza di disporre della durata delle Camere»<sup>257</sup>, nella dottrina degli anni Cinquanta era fortemente tenuta in considerazione la questione della diversità di durata<sup>258</sup>. Ma una volta superata la discrasia dei termini temporali, l'obiezione viene completamente travolta. D'altronde, se la Costituzione stessa ammette la possibilità di una dissoluzione anticipata del Parlamento, già basta questo a far cadere le remore avanzate, poiché a questo punto sarebbe inconferente la questione dell'organo deputato a prendere questa decisione: infatti, ribaltando la suddetta argomentazione, allora perché non obiettare che anche lo scioglimento presidenziale violerebbe il dettato dell'art. 60? Semplicemente, quest'ultima disposizione pone una regola generale, alla quale si può derogare attraverso lo strumento dell'art. 88. Di più non si dice.

Altra problematica che si fa notare riguarda il ruolo del Capo dello Stato, che nella Costituzione repubblicana si configura quale potere autonomo da non identificarsi con il Potere esecutivo (come

---

<sup>256</sup> Per una conferma di queste repliche, cfr. M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983, pp. 139-140, il quale aggiunge che «un Governo che potesse contare su una solida maggioranza parlamentare, potrebbe di fatto imporre la propria volontà rassegnando le dimissioni. In tal caso i Governi successivamente nominati dal Presidente non otterrebbero la fiducia del Parlamento e lo scioglimento si renderebbe inevitabile».

<sup>257</sup> P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 105.

<sup>258</sup> Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 952-953, secondo cui questa scelta risponderebbe a «due principi tassativi»: da una parte, la garanzia «di avere nelle due Camere due maggioranze distinte per contemperare e controllare la forza dell'organismo popolare»; dall'altra, il fatto che «la durata delle due Camere resti quella fissata dalla Costituzione e non subisca modificazioni arbitrarie».

invece accadeva durante la tradizione monarchica), mancando proprio «un rapporto di immedesimazione tra Presidente della Repubblica e Governo che imponga a quello comportamenti funzionali all'indirizzo politico di questo nei rapporti con gli altri poteri»<sup>259</sup>. Inoltre, grave pregiudizio verrebbe arrecato alla sua fondamentale posizione di imparzialità. Infatti, è lucido il ragionamento proposto sempre da Guarino: «l'assenso [presidenziale allo scioglimento] sarebbe assorbito e superato dalla volontà della maggioranza diretta a conseguire il proprio vantaggio, il rifiuto della proposta costituirebbe una pubblica sconfessione della maggioranza ed un'accusa dei suoi fini illegittimi, primo passo di un conflitto dichiarato tra Presidente e Governo»<sup>260</sup>.

Anche queste critiche non reggerebbero, alla luce dell'art. 89 Cost. che ha la funzione di trasferire la responsabilità politica degli atti presidenziali sul "Ministro proponente", ossia colui che appone la controfirma. D'altronde, sarebbe impensabile attribuire responsabilità ad un organo contro il quale non si potrebbe applicare nessuna sanzione: infatti, dal punto di vista giuridico esistono solo le situazioni estreme indicate all'art. 90 Cost., mentre dal punto di vista politico l'unica ipotesi apparentemente plausibile sarebbe la mancata rielezione per l'inquilino quirinalizio in carica – ma in verità, vista comunque la già notevole durata, essa non rappresenta altro che la normalità. Quindi, allontanate le ombre sull'"immunità politica" del Capo dello Stato, nulla osterebbe viceversa a chiedere conto all'Esecutivo, che invece a un giudizio di responsabilità si sottopone quotidianamente, stante il rapporto di fiducia con il Parlamento: e la dissoluzione avrebbe il significato di chiedere il responso risalendo fino alla fonte della sovranità, ossia fino al popolo.

E qui si appuntano le ultime obiezioni alla tesi dell'atto sostanzialmente deciso dal Gabinetto: quelle che vedono con sospetto un'eccessiva enfaticizzazione dell'intervento diretto del corpo elettorale negli affari dei pubblici poteri. Argomentando a partire dagli stessi timori che permeavano l'Assemblea costituente, e fondando la "poca generosità" del testo in una lettura restrittiva degli artt. 1, comma secondo (la sovranità da esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione»), 67 (divieto del vincolo di mandato per i rappresentanti della Nazione) e 75, comma secondo (limiti all'esercizio della potestà referendaria da parte dei cittadini), questa parte di dottrina giuspubblicistica inferisce uno sfavore nei confronti della capacità decidente del popolo, come se questa fosse totalmente irrazionale, inaffidabile, e quindi inadatta a essere investita di questioni di interesse generale<sup>261</sup>.

<sup>259</sup> S. BARTOLE, *op.cit.*, p. 938.

<sup>260</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 953.

<sup>261</sup> Ecco alcuni passi, utili a comprendere i toni – quasi apocalittici – utilizzati: «l'Assemblea costituente [...] volle che sulle forze istintive prevalessero la discussione pacata ed il ragionamento, e soprattutto perché si temevano quelle conseguenze che lo scioglimento sarebbe in grado di produrre in proporzioni maggiori, che il Paese fosse cioè continuamente sconvolto dalle agitazioni elettorali, con danno della pace sociale e della stessa azione di governo, che si acuisse in questo modo il contrasto tra le parti, che maggioranza e minoranza fossero tentate a misurare continuamente le loro forze ed utilizzassero questi strumenti per amplificare un movimento popolare a loro favorevole e profittassero del successo momentaneo per alterare il sistema costituzionale» (G. GUARINO, *Il*

Questa impostazione presenta il difetto di scontare l'influenza del contesto storico-politico dei primi anni repubblicani. Infatti, se da un punto di vista strettamente interpretativo della disciplina costituzionale problemi seri non se ne pongono<sup>262</sup>, il discorso appare caratterizzato da un certo orientamento ideologico, tipico di un tempo in cui forte era la contrapposizione tra gruppi sociali di differente ispirazione, come predominante era la concezione dell'importanza della mediazione politica e quindi del ruolo dei partiti. Questi due elementi spingevano perciò a limitare al massimo gli appelli al popolo, in modo da sfruttare a fondo (se non addirittura stressare) gli istituti della democrazia rappresentativa. Una volta depurato il sistema da questo pregiudizio, non si può disconoscere la vitalità che produce in un ordinamento la valorizzazione dei momenti di consultazione diretta della società: e l'interruzione del mandato parlamentare è la via principale attraverso cui chiedere a questa quale indirizzo dare all'attività dei pubblici poteri.

In conclusione, tutto ciò non significa che la tesi dello scioglimento quale potere sostanzialmente governativo sia la più condivisibile. Infatti, se da un lato – come si è cercato di dimostrare – le obiezioni a suo tempo avanzate non paiono cogliere nel segno, il punto di sofferenza è altrove. In pratica, a fallire è l'esclusività con la quale i sostenitori di tale impostazione attribuiscono la potestà decisionale all'Esecutivo: il fatto che l'art. 89 Cost. investa quest'ultimo della responsabilità politica degli atti presidenziali, non deve dunque far perdere di vista altri dati costituzionali ugualmente inequivocabili, a iniziare dall'attribuzione formale che l'art. 88 Cost. opera a favore del Capo dello Stato.

Ma, come è evidente (e come vedremo qui di seguito), lo stesso ordine di critiche vale specularmente per la teoria dell'atto sostanzialmente presidenziale.

### 2.3. *La teoria dell'atto sostanzialmente presidenziale*

---

*Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 951); oppure, «si è voluto impedire che una meccanica applicazione del principio maggioritario potesse schiacciare i diritti delle minoranze e dei singoli gruppi politici e, d'altro canto, evitare che interventi occasionali, irriflessivi, generici, a carattere ideologico, turbassero il dinamismo dell'azione di governo, che è azione critica, puntuale ed è costretta necessariamente a svilupparsi, pur nella fedeltà ad un preciso orientamento politico generale, attraverso il travaglio delle singole situazioni concrete» (M. GALIZIA, op. cit., p. 248).

<sup>262</sup> Rispondendo punto per punto può dirsi che: l'esercizio della sovranità attraverso forme e modi previsti dalla Costituzione prevede, ovviamente, il potere per il popolo di eleggere i propri rappresentanti, per cui con lo scioglimento anticipato non si fa altro che dare una possibilità in più ai cittadini per esprimersi (art. 1, comma secondo); lo scioglimento anticipato è rivolto alle due Camere collettivamente intese, non è un modo per sanzionare singoli parlamentari a causa della loro eventualmente inadeguata attività di ufficio (art. 67); il riferimento diretto al referendum abrogativo andrebbe forse riletto *a contrario*, nel senso che, proprio perché al corpo elettorale è dato di potersi pronunciare sulla bontà delle leggi, a maggior ragione questo potrà sindacare l'operato dei suoi rappresentanti tutti le volte che questo si dovesse rendere necessario (art. 75, comma secondo).

Da una lettura tesa a sminuire la portata dell'art. 89 Cost., ed a valorizzare il significato del potere di scioglimento, partono i fautori della tesi del potere azionato dietro la sostanziale volontà presidenziale. L'argomento più ricorrente è quello testuale, fondato sulla stretta interpretazione del dato letterale ricavabile dal solo art. 88 Cost. Da una parte si dice che la collocazione di una tale prerogativa – cioè all'interno del titolo dedicato al Presidente della Repubblica, e, fra le sue attribuzioni, separata rispetto a (quasi) tutte le altre, accorpate all'art. 87 – non fa che sottolineare l'imputazione al Capo dello Stato. Dall'altra, la struttura dei due unici limiti positivizzati apparirebbe inequivocabile, poiché in caso contrario (cioè di decisione sostanzialmente governativa) non se ne comprenderebbe la formulazione: la previsione dei pareri dei Presidenti delle Camere induce a pensare che a disporre del potere in questione non possa essere altri che il soggetto "consultante" – tanto più, se si presta attenzione al fatto che il Presidente del Consiglio è escluso da questa procedura di consultazioni –; l'apposizione del divieto di esercizio nell'ultimo semestre di mandato quirinalizio, vista la sua *ratio* nell'evitare un uso improprio dell'istituto dissolutorio da parte presidenziale, non farebbe che confermare la sua piena autonomia di valutazione<sup>263</sup>.

Presi singolarmente questi riferimenti letterali sono inopinabili, o quantomeno il primo risultato dell'attività interpretativa a cui conducono può essere quello descritto: ma non lo è con certezza assoluta. Le disposizioni esaminate servono ad escludere, come precedentemente spiegato, la teoria dell'esclusività ministeriale nella decisione sostanziale di ricorrere all'istituto dissolutorio, ma «non dimostrano nulla di più»<sup>264</sup>. Al contrario, una ricerca sistematica che coinvolga il complesso dell'articolato che investe il Presidente della Repubblica, non permette l'accantonamento dell'art. 89, e quindi della compartecipazione governativa che il Costituente ha prescritto riguardo a tutte le determinazioni presidenziali. Ne consegue che, se anche non si volesse (immotivatamente) tenere conto di quest'ultimo dato, si dovrebbe comunque poter ammettere anche la tesi duumvirale, che, al pari di quella presidenziale, appare confacente<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> Per la dottrina che si richiama a queste argomentazioni, cfr.: F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana: scioglimento delle Camere, questione di fiducia*, Milano, 1953, p. 14; V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, pp. 130 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 184; F. CUOCOLO, op. cit., pp. 129-130; P. BISCARETTI DI RUFFIA, op. cit., p. 284; P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 688 (altresi contenuto in *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1976); M. GALIZIA, op. cit., pp. 239 ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1326-1327; F. PINTO, op. cit., pp. 231 ss.; E. CHELI, *Art. 89*, cit., p. 131; E. SPAGNA MUSSO, op. cit., p. 583; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, pp. 456-457.

<sup>264</sup> L. CARLASSARE, op. cit., p. 8; cfr. altresì C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 296, G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, pp. 254-255, nota 74, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 664, e M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., p. 113.

<sup>265</sup> Cfr. L. CARLASSARE, op. cit., p. 9.

Per rimanere sul piano testuale (e quindi conservare la validità dell'obiezione appena formulata), nulla aggiunge *a fortiori* il richiamo effettuato da Mazzoni Honorati all'art. 126 Cost.<sup>266</sup>, relativamente allo scioglimento anticipato dei Consigli regionali. Secondo l'Autrice, una comparazione *a contrario* della fattispecie "statale" con quella "regionale" farebbe emergere come per la seconda sia richiesta la proposta del Governo: l'assenza invece di questa previsione per la prima implicherebbe quindi la presidenzialità dell'atto<sup>267</sup>. Invero, da una parte questa necessaria iniziativa ministeriale, rispetto all'art. 126, non pare così inequivocabilmente esplicitata in Costituzione; dall'altra, *tamquam non esset*, questa differenza di impostazione non avrebbe alcuna ricaduta sull'art. 88, in quanto l'assenza di una facoltà dal testo non ne esclude *a priori* l'esistenza – d'altronde, proprio questo intento si celava dietro la blanda razionalizzazione effettuata dal Costituente.

Le principali considerazioni a sostegno della tesi qui in esame si concentrano però sulle dinamiche della particolare forma parlamentare accolta in Italia: il potere di sciogliere anticipatamente le Camere acquisterebbe una funzione del tutto peculiare in forza della sua attribuzione al Capo dello Stato; e gli istituti appena richiamati (cioè gli artt. 88 e 89 Cost.) si sovrapporrebbero continuamente l'un l'altro, comportando, agli occhi di questa parte di dottrina, una reciproca influenza<sup>268</sup>.

Sostanzialmente, il Capo dello Stato è un potere autonomo, ormai completamente sganciato dalla funzione esecutiva (di cui invece costituiva il vertice nell'ordinamento monarchico), il quale, in virtù della sua connotazione di rappresentante dell'unità nazionale, si colloca al di sopra delle parti e al di fuori dell'area di definizione e implementazione dell'indirizzo politico e di governo. Proprio

---

<sup>266</sup> Il riferimento è alla formulazione originaria, quella del 1948:

«Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti prorogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio».

<sup>267</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1336.

<sup>268</sup> Sul "circolo virtuoso" fra posizione del Presidente e natura dei suoi poteri, cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 185, secondo il quale, «mentre [...] il carattere garantistico di determinati poteri sarebbe una conseguenza della loro attribuzione al Capo dello Stato, qui invece la funzione di mediazione istituzionale si qualifica per il suo contenuto intrinseco, caratterizzato dal fatto che la decisione emerge dalla considerazione degli orientamenti delle parti politiche [...]. Dove l'affidamento di questo compito al Presidente della Repubblica è frutto di una scelta non obbligata, che nel nostro ordinamento si giustifica per un intento garantistico, la cui credibilità si fonda appunto sullo specifico regime giuridico del Capo dello Stato». A ribaltare il rapporto tra i due suddetti fattori è Cuomo, per cui «l'inserimento dello scioglimento tra i poteri del Presidente della Repubblica [...] ne contrassegna anche implicitamente una determinata posizione costituzionale», in quanto «è infatti da solo sufficiente a fare del Capo dello Stato un organo attivo, dotato di poteri effettivi e non meramente rappresentativi» (G. CUOMO, op. cit., pp. 56-57).

questa sua estraneità rispetto al raccordo fiduciario in senso stretto ed equidistanza dagli attori politici, ne fanno la figura idonea a supervisionare il regolare svolgimento delle funzioni pubbliche, quello da più parti definito “custode” o “guardiano” della Costituzione. Per ripristinare gli equilibri spezzati fra Parlamento e Governo (o anche una sopravvenuta discordanza fra l’orientamento dei governati e quello dei governanti), la Costituzione gli conferisce una serie di poteri in grado di rimuovere le cause dell’inceppamento e riattivare il sistema: i principali sono la nomina del Presidente del Consiglio (art. 92) e, appunto, la dissoluzione anticipata delle Camere<sup>269</sup>. Ricorrendo a questa seconda possibilità, si avverte, il Presidente non intende dare una risposta sul merito della crisi, manifestando perciò una preferenza a favore di una delle parti in conflitto; egli, invece, ne rimette la definizione al corpo elettorale<sup>270</sup>.

Questa impostazione in dottrina risulta dominante, ma non è al riparo dalla critica di riflettere il condizionamento culturale prodotto dalla concezione dualistica del governo parlamentare, perciò incompatibile con il rinnovato ordinamento costituzionale: è proprio Mortati a sottolineare come la Costituente abbia respinto «un regime parlamentare di tipo accentuatamente dualistico, che potrebbe addirittura dirsi tendenzialmente presidenziale (in senso improprio)», fortemente sottoposto «alla influenza dell’arma dello scioglimento nel trasformare nella sua essenza il regime parlamentare»<sup>271</sup>. Conseguenza ineludibile dell’accoglimento di una siffatta lettura sarebbe la pratica impossibilità di «permettere al Capo dello Stato di essere percepito davvero come il “rappresentante dell’unità nazionale”»<sup>272</sup>.

Le stesse obiezioni valgono, a maggior ragione, nei confronti della tesi “iperpresidenziale”, quella che esalta il ruolo del Presidente in senso più marcatamente propulsivo e che deve la sua prima

---

<sup>269</sup> Silvestri li definisce entrambi «strumenti di superamento di conflitti politici all’interno di un sistema che “sembra” trovare in se stesso le linee unificanti delle diverse e contrastanti spinte che determinano lo scatenamento della crisi»: G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governa della crisi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 458.

<sup>270</sup> Più diffusamente su queste motivazioni, cfr.: G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, pt. 4, coll. 98-99; F. MOHRHOFF, op. cit. pp. 14 e 73; E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova, 1953, pp. 56 ss.; V. SICA, op. cit., p. 137; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 182; F. CUOCOLO, op. cit., pp. 91-92; F. COSENTINO, *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rass. parl.*, n. 11-12/1961, p. 1381; P. BISCARETTI DI RUFFIA, op. cit., p. 285; M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 389-390; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, pp. 197; M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1311 e 1335-1336; F. PINTO, op. cit., pp. 229 ss.; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 138-185; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, op. cit., p. 456.

<sup>271</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 665. Una differente lettura sulla questione sistema monistico-sistema dualistico la offre V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., pp. 165 ss., secondo cui, pur non essendoci più dubbi sul superamento del «bicefalismo dell’Esecutivo», è parimenti riconosciuto come nell’ordinamento costituzionale vigente sia stata alterata la formula monistica, poiché arricchita da una funzione ulteriore riconosciuta in capo al vertice dello Stato, posta «fuori della tradizionale tripartizione dei poteri» e risolvendosi «in limite dell’indirizzo politico ed in puntuale garanzia dell’ordinato svolgimento del sistema».

<sup>272</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2006, p. 282.

teorizzazione a Barile<sup>273</sup>: in questo caso, il rischio di «conferire una valenza plebiscitaria (o, per dirlo più semplicemente, un rapporto diretto Capo dello Stato-popolo) alla posizione del Presidente della Repubblica»<sup>274</sup>, assumerebbe livelli eccessivamente elevati, soprattutto per un sistema parlamentare – come quello italiano – votato all’accentuazione della garanzia da indesiderate concentrazioni di potere, anche da parte della suprema magistratura.

#### *2.4. Segue: la funzione della controfirma e il ruolo del Governo (fra iniziativa e controllo)*

Trattando della tesi dello scioglimento quale potere sostanzialmente presidenziale non è stato ancora affrontato il discorso più spinoso, quello dell’obbligo della controfirma ministeriale, ai sensi dell’art. 89 Cost. Questo è il punto più problematico per quanto riguarda l’accoglibilità della teoria in questione, in quanto è da qui che emergono i punti di sofferenza maggiori.

Innanzitutto, i fautori della tesi presidenziale tendono a valorizzare l’episodio della improvvisa modifica, in sede di Assemblea costituente, del testo del progetto: in pratica, l’attuale disposizione dell’art. 89, che parla di «Ministro proponente», avrebbe subito una inspiegabile riformulazione dopo che tutto il dibattito si era svolto sulla nozione di «Ministro competente». Ciò farebbe cadere l’idea che tutti gli atti presidenziali necessitino obbligatoriamente di iniziativa governativa, aprendo perciò la strada all’individuazione di diverse tipologie di essi, tra cui rientrano anche le determinazioni sostanziali del Capo dello Stato.

Il significato che più diffusamente si riconnette a questo istituto parte dal rifiuto generalizzato che esso costituisca il veicolo per l’assunzione in capo al Governo di una responsabilità di tipo politico. Lo scioglimento è un potere discrezionale del Presidente della Repubblica, sull’Esecutivo non può quindi essere trasferita la responsabilità per un atto che esso sostanzialmente subisce (o a cui, nella migliore delle ipotesi, aderisce, ma che di certo non può imporre): il Gabinetto si troverà a

---

<sup>273</sup> Secondo tale Autore, il Capo dello Stato è titolare della «funzione di indirizzo politico costituzionale o generale», che consiste nel «controllare l’indirizzo di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali»: cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 308-309 (sulla scia di queste considerazioni, cfr. anche L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, p. 148). Coerentemente con queste finalità, si collocano dunque «gli autonomi poteri attribuiti al Presidente della Repubblica in materia di scioglimento», l’esercizio dei quali «non appare come un fatto patologico, [...] ma rientra nella fisiologia del sistema, che tra i suoi fini non può non avere in prima linea quello della propria funzionalità» (G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, pp. 5-6). Rispetto alla concezione di Barile, c’è da dire che, nell’epoca in cui scriveva, forte era stata l’influenza della prassi imposta dal Presidente Gronchi: cfr. A. MORRONE, op. cit., pp. 135 ss.

<sup>274</sup> A. BALDASSARRE, op. cit., p. 245.

rispondere solo dell'atto che rientra nelle proprie competenze, appunto, la controfirma. Su questo punto c'è pressoché unanimità.

Ma allora a cosa è preordinata l'adesione ministeriale? Se essa prefigura una forma di responsabilità separata da quella del merito del decreto, di quale particolare natura è? Largo consenso si trova sul riconoscimento di una funzione di controllo di regolarità formale dell'atto. In questo modo viene conferito al Governo il compito, per una volta, di garante della costituzionalità di una estrinsecazione propria del Presidente della Repubblica. Perciò, il rifiuto della controfirma non può mai essere legato ad un giudizio di opportunità dello scioglimento – nel qual caso il Governo si dovrà limitare ad esporre le proprie rimostranze, recedendo in presenza di una persistenza della volontà presidenziale –, ma potrà conseguire esclusivamente nel caso si materializzi un attentato alla Costituzione: altrimenti, anche l'Esecutivo sarebbe chiamato a risponderne<sup>275</sup>.

Tutta questa costruzione non tiene però conto di un dato, il quale da solo è in grado di metterla in crisi. In sostanza, la previsione di un controllo di legittimità costituzionale sul decreto di scioglimento presupporrebbe la costituzionalizzazione di uno o più parametri, sulla base dei quali operare questo sindacato. Ma se si eccettuano i limiti di garanzia indicati dall'art. 88, la Carta fondamentale non indica altro riferimento, in particolare la questione dei presupposti legittimanti. Dunque, delle due l'una: o il ricorso allo scioglimento anticipato è assolutamente libero da parte del Presidente, per cui il controllo ministeriale risulta del tutto inutile, e quindi l'esercizio del potere soggetto a non improbabili rischi di abuso; o la natura del controllo esce dagli stretti argini della mera legittimità, per estendersi ad una valutazione di opportunità, e quindi acquistare un peso tutt'altro che secondario. Dato che l'intero ordinamento è prefigurato in termini di estremo equilibrio fra poteri costituzionali, allora vien da sé che la seconda soluzione risulta quella preferibile: ed essa assesta un colpo decisivo alla teoria dell'atto sostanzialmente presidenziale, per far pendere la bilancia verso quella dell'atto a partecipazione complessa<sup>276</sup>.

Sul “tronco” dottrinario testè citato, si inseriscono delle varianti, di cui non si può non dare conto. Crisafulli distingue accuratamente tra «vizi formali dell'atto o del procedimento», portando l'esempio della mancata consultazione dei Presidenti delle Camere, e vizi tipici di «eccesso di potere»: in questa seconda categoria fa rientrare «uno scioglimento rivolto ad interrompere la realizzazione di un programma legislativo non gradito al Presidente o ad impedire una determinata deliberazione,[...] alla vigilia della riunione in seduta comune per decidere su di una proposta di

<sup>275</sup> Per la concezione appena sintetizzata, cfr.: V. SICA, op. cit., pp. 137-138; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 315-316; F. CUOCOLO, op. cit., pp. 156-157; D. SANTELLA, G. PAGNANO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Amm. it.*, 1970, p. 1324; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 276-277; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, op. cit., pp. 456-457.

<sup>276</sup> Per queste considerazioni, cfr. anche L. CARLASSARE, op. cit., pp. 10-11, e, in particolare, Id., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), op. cit., Milano, 1985, p. 162, ove si afferma che «l'accertamento della “legittimità” [...] si tradurrebbe necessariamente [...] in un sostanziale “consenso”, non in un controllo».

messa in stato di accusa dello stesso Presidente». Ma ancora più interessante, in quanto apre spiragli di sovrapposizione con la teoria concorrente dell'atto duumvirale, è l'ammissione che l'eventuale iniziativa ministeriale – riferita in generale a tutti gli atti “presidenziali”, e quindi anche al potere di scioglimento –, qualora accolta dal Capo dello Stato, comporterebbe che «la responsabilità politica del Governo si estenderebbe, eccezionalmente, al contenuto dell'atto, come si trattasse di atto governativo»<sup>277</sup>. Si tratta di un'apertura importante, che, sebbene subordinata al verificarsi di situazioni eccezionali, tuttavia accoglie il principio del ribaltamento delle posizioni tra decisore e controllore, in un'ottica di rottura di un'aprioristica predefinizione che assurga alla stregua di validità esclusiva ed assoluta.

Questa ultima proposta crisafulliana è fatta propria anche da Mazzoni Honorati, che la affianca all'ipotesi classica di scioglimento libero (riconducibile ad una «funzione “di equilibrio” presidenziale»), in cui la controfirma serva per esercitare un mero controllo di legittimità. In più, l'Autrice introduce, a questa che lei definisce esercizio di una «funzione di governo», una limitazione: la previa deliberazione di una mozione di sfiducia da parte di una o di entrambe le Camere. L'Autrice sostanzialmente configura un potere governativo di iniziativa inserito all'interno della situazione di scioglimento successivo a deliberazione di sfiducia, in cui l'Esecutivo può decidere alternativamente di proporre, oltre alla dissoluzione di una o di entrambe le Camere, la proprie dimissioni. A questo punto, la decisione finale su quale delle tre soluzioni rendere operativa, passa al Capo dello Stato, il quale si limita a dipanare «un problema tecnico, perché egli sceglie se il contrasto relativo agli indirizzi governativi può restare sul piano parlamentare, oppure se deve essere trasferito sul piano elettorale, e, in questa seconda ipotesi, decide le modalità di tale spostamento dal piano parlamentare a quello elettorale»<sup>278</sup>. Con questa proposta – che l'Autrice riprende *in toto* da Guarino<sup>279</sup> – si afferma la convinzione che l'adesione ad un modello rigido di scioglimento appare insufficiente per rispondere alle istanze che emergono dalla complessità che caratterizza il mondo dei rapporti fra istituzioni, e rende ancor più avvertita, anche fra i fautori della teoria presidenziale, l'esigenza di flessibilità che solo lo schema dell'atto a partecipazione complessa è in grado di garantire.

Ancora diversa la prospettiva suggerita da Cheli, il quale, dopo aver distinto tra scioglimento quale «atto d'interruzione», e scioglimento quale atto «di riattivazione», smentisce che la controfirma abbia una funzione di «controllo sulla legittimità costituzionale dell'atto presidenziale (controllo estraneo alla natura ed alla posizione istituzionale del Governo)»: essa si configurerebbe invece quale «convalida ed attestazione da parte di un organo titolare dell'indirizzo politico che l'attività

---

<sup>277</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., pp. 192 ss.

<sup>278</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1336 ss.

<sup>279</sup> Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 954 ss.

del Capo dello Stato non ha sconfinato né abusivamente interferito sull'indirizzo politico di maggioranza»<sup>280</sup>. Questa impostazione, seppure apparentemente più rispettosa degli spazi di movimento di Parlamento e Governo, finisce per entrare in contraddizione con le sue stesse premesse. Infatti, giustificando la presidenzialità dell'atto con la finalità di controllo costituzionale<sup>281</sup>, questo ragionamento pare avvitrarsi su stesso nel momento in cui il controllore, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, sarebbe addirittura controllato dal controllato medesimo. E questo potrebbe paradossalmente condurre ad un'eterogenesi dei fini: il pallino decisionale si ritrasferirebbe invero all'Esecutivo – in quanto titolare dell'ultimo (e determinante) controllo esperibile, ossia quello funzionale all'apposizione della controfirma sul decreto –, ribaltando completamente la teorica presidenziale di partenza.

Ulteriore variante è quella proposta inizialmente da Mohrhoff, e successivamente sviluppata da Costanzo. Secondo tali Autori, la controfirma non è da configurare come «assunzione di responsabilità per il merito dell'atto» (coerentemente con la posizione finora espressa), ma neanche è confacente il paradigma del «controllo della sua legalità». In realtà, essa assolve ad una «funzione “tecnica”», attraverso cui il Gabinetto «esprime il consenso [...] in ordine all'assunzione dei compiti propri di un Governo in regime di scioglimento»<sup>282</sup>: si tratta «[del]la convocazione dei comizi elettorali, [del]la fissazione delle date, [del]l'organizzazione delle operazioni elettorali»<sup>283</sup>. Questa impostazione non sembra però convincente in quanto attribuisce alla controfirma dell'atto di scioglimento un significato che non gli appartiene. Il decreto con il quale si stabilisce la fine della legislatura non racchiude automaticamente in sé tutti gli adempimenti tecnici successivi, soprattutto quelli relativi allo svolgimento delle operazioni di voto e prodromici all'insediamento del Parlamento rinnovato; tali tappe bensì costituiscono tutte quante momenti, funzionalmente legati fra loro, ma giuridicamente autonomi. Una volta fatta chiarezza su ciò, il concetto di “fiducia tecnica”, già piuttosto sfuggente di suo, perde ulteriormente di consistenza.

Per passare dalla fase del controllo a quella dell'iniziativa, anche qui si sentono voci, che ritengono utile ampliare il ruolo del Governo, riconoscendole il potere di sollecitare il Presidente della Repubblica, comunque *dominus* della situazione, a fare appello al popolo<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 123, nota 114.

<sup>281</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 122.

<sup>282</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., rispettivamente pp. 272 ss. e p. 187.

<sup>283</sup> Cfr. F. MOHRHOFF, op. cit., p. 15.

<sup>284</sup> Oltre ai già citati Crisafulli e Mazzoni Honorati, nei termini in cui si è detto appena sopra, cfr.: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 333; E. SPAGNA MUSSO, op. cit., pp. 583-584; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 272 ss., il quale accorda tale facoltà propositiva sia al Governo che a singoli gruppi politici, sotto vesti sia ufficiali che informali. Più in generale sulla “duplicità” secondo cui si può leggere l'art. 89 Cost., A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 252.

Non resta che un ultimo punto da trattare: la natura dell'Esecutivo abilitato ad apporre la propria controfirma. Sebbene oggi sia pressoché pacifica l'acquisizione del divieto di costituire Governi cd. di lotta (traduzione italiana del *Gouvernement de combat* francese o del *Kampfbregierung*, o *Kampfkabinett*, tedesco), i primi esponenti della teoria presidenzialista, ancora fortemente influenzati dall'impostazione dualistica weimeriana, consideravano questa possibilità costituzionalmente legittima nell'ordinamento italiano. Questa facoltà affonda le proprie radici in una visione tendenzialmente iperpresidenzialista del sistema parlamentare<sup>285</sup>, che attribuisce al Capo dello Stato strumenti di intervento diretto, e con finalità moderatrice ed equilibratrice, nelle dinamiche della forma di governo: in quest'ottica, il potere di scioglimento avrebbe la natura di «prerogativa squisitamente personale»<sup>286</sup>, volta addirittura ad «impedire la dittatura del partito al potere»<sup>287</sup>. Da questa interpretazione funzionalista dell'assetto costituzionale, suddetta dottrina deduce l'esistenza della facoltà, riconosciuta in capo al Presidente della Repubblica, di revocare il Gabinetto qualora questo ostacoli l'esercizio delle sue prerogative, colmando in questo modo una evidente aporia del testo costituzionale. In sostanza, se il Governo si rifiuta di controfirmare il decreto di scioglimento, il Presidente può sollevarlo dall'incarico e sostituirlo con uno nuovo che, appunto, compia questo atto considerato dovuto<sup>288</sup>. La caratteristica costitutiva di questo Esecutivo è quella di essere legato, prima ancora che dal necessario rapporto fiduciario con il Parlamento, da un rapporto fiduciario speciale con il Capo dello Stato, che viene giustificato con il potere di nomina di cui all'art. 92 Cost. D'altronde, se l'art. 94 Cost. prescrive la sussistenza della fiducia, parimenti non richiede l'esistenza di una maggioranza: per cui non vi sono ostacoli di carattere costituzionale alla

---

<sup>285</sup> P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 256, la definisce «un fossile della monarchia parlamentare “dualista”».

<sup>286</sup> F. MOHRHOFF, op. cit., p. 14.

<sup>287</sup> G. BALLADORE PALLIERI, op. cit., p. 196.

<sup>288</sup> Vitta, da par suo, dimostra di confidare molto nelle capacità persuasive del Capo dello Stato nei confronti del Ministero e, in seconda battuta, nella disponibilità alle dimissioni di quest'ultimo in caso di non condivisione dell'iniziativa dissolutiva (cfr. C. VITTA, *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione*, in *Riv. amm.*, n. 1/1951, p. 300).

formazione di Governi cd. minoritari<sup>289</sup> – cioè di Esecutivi che si presentano nella condizione o di avere una maggioranza solo grazie ad appoggi esterni o a sistematiche astensioni di alcuni gruppi. Alla luce di quanto detto finora, non risulta difficile respingere questa tesi. Due infatti sono le logiche obiezioni – che si aggiungono alla giustificazione letterale dell'assenza di una espressa previsione costituzionale<sup>290</sup>. La prima è dovuta ad una corretta interpretazione dell'art. 94 e dell'istituto della fiducia: la sua essenza sta nella funzione di costituire quelli che Bassanini ha definito «Governi a vocazione maggioritaria», e, quindi, il divieto di costituire «Governi intenzionalmente minoritari», in quanto in una forma di governo parlamentare e, in particolare, in quella italiana, vi è l'obbligo per l'Esecutivo di ottenere il pieno sostegno delle Camere, conferito sulla base di un programma condiviso<sup>291</sup>. Il secondo argomento attiene invece strettamente al ruolo del Presidente, e alla sua genetica estraneità rispetto allo sviluppo dell'indirizzo politico e delle dinamiche ad esso correlate: anche da parte dei sostenitori della tesi presidenziale<sup>292</sup>, e quindi di coloro che ammettono un *enlargement of functions* del Capo dello Stato, si rifugge da un ulteriore ampliamento del suo spazio di movimento, poiché l'arbitrio nel nominare e revocare Esecutivi aprirebbe la strada a insostenibili tentazioni personaliste e autoritarie<sup>293</sup>.

---

<sup>289</sup> Con toni differenti, cfr.: G. BALLADORE PALLIERI, op. cit., pp. 195-196; F. MOHRHOFF, op. cit., pp. 21 ss., che, da par suo, considera una «presunzione» la sussistenza nel tempo della «corrispondenza fra volontà dell'elettorato ed organo che di tale volontà (maggioranza del Parlamento) è espressione», per cui è possibile l'intervento presidenziale «per accertare la persistenza di tale presunzione», e quindi richiamare i cittadini alle urne; L. R. LETTIERI, op. cit., pp. 97 ss., secondo cui il procedimento di formazione dell'Esecutivo si esaurirebbe con il giuramento nelle mani del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 93 Cost., poiché l'investitura fiduciaria «non costituisce condizione di efficacia della nomina, [...] ma, eventualmente, condizione risolutiva della nomina stessa già regolarmente effettuata», e così ammettendo la controfirma da parte di un Esecutivo in attesa di fiducia (come del resto fa anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 174, nota 25, nonché, sempre dello stesso autore, *Intervento*, in AA. VV., *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. parl.*, n. 4/1960, p. 842). Di certo, i suddetti Autori concordano nell'ammettere la controfirma da parte del Governo che sia stato destinatario di un voto di sfiducia, cioè l'ipotesi classica dello scioglimento successivo: per una approfondita disamina di questo caso, cfr. P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, pp. 57 ss.

<sup>290</sup> Cfr. L. ELIA, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, cit., p. 137, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 667-668.

<sup>291</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1972, p. 961; cfr. anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 267-268, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 684, nota 38, A. REPOSO, *Riflessioni in tema di "semestre bianco"*, in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984, p. 411, e ID., *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., pp. 221-222.

<sup>292</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 253-254, il quale specifica che la funzione della controfirma del Governo consiste nel «controllare ed eventualmente frapporre ostacolo ad iniziative presidenziali scorrette, [...] che rischierebbe di essere del tutto vanificata se l'organo controllato avesse anche una competenza esclusiva nella scelta del suo controllore».

<sup>293</sup> Si parla di «dittatura presidenziale» (E. SAILIS, op. cit., p. 60), di «politica personale del Presidente, appoggiantesi su gruppi minoritari» (V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 174, nota 25), di «interventi illegittimi del Capo dello Stato nella formazione dell'indirizzo politico» (M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1314). Nel confutare una speculare contrapposizione tra Presidente e Parlamento, è Cuomo a escludere – con un ragionamento che denota una certa curiosità – la simmetria tra le rispettive armi del potere di scioglimento in mano al primo, e della messa in stato di accusa in mano al secondo: cfr. G. CUOMO, op. cit., pp. 55-56.

## 2.5. La teoria dell'atto a partecipazione complessa

A questo punto, tutti i dati riportati fino ad ora non possono che convergere verso la maggiore idoneità della tesi che configura il potere di sciogliere anticipatamente le Camere come frutto dell'incontro delle volontà di Governo (nella persona del Presidente del Consiglio) e Presidente della Repubblica<sup>294</sup>. Una volta posta questa base di partenza, le varianti applicative sono diverse, a seconda del grado di partecipazione dei suddetti organi nella decisione. E proprio qui sta la principale ragione che fa propendere verso questa concezione: la varietà di combinazioni costruibili permette di apprezzarne l'intrinseca flessibilità, in coerenza sia con la lettera della Costituzione che con lo spirito di cui questa è informata<sup>295</sup>.

Anche la categoria dottrinarica della tesi dell'atto complesso, come la precedente esposta, si suddivide al suo interno in molteplici alternative interpretative. Per iniziare una rassegna, non si può non partire dallo studio fondamentale condotto da Guarino nel 1951, il quale lega a doppio filo l'esercizio del potere di scioglimento con un manifesto voto di sfiducia parlamentare nei confronti del Gabinetto. Il presupposto di partenza è l'effetto giuridico che consegue ad una tale eventualità, in quanto l'Autore ravvisa che «il Governo non è dimesso di diritto, ma è solo destinatario dell'obbligo di dimettersi». Ciò impone all'Esecutivo sfiduciato tre scenari differenti: la presentazione delle sole dimissioni, la presentazione, accanto a queste, della proposta di dissoluzione della Camera che ha votato la sfiducia, oppure di entrambe. «Da questo momento il Presidente è il *maître* della situazione», ed il suo «gioco [...] non è puramente negativo, ma attivo. Non si tratta solo di accordare o negare l'assenso e di seguire una direttiva comunque impressa dal Governo, ma si tratta di scegliere liberamente tra due o più vie». La necessaria cooperazione tra i due organi costituzionali emerge anche quando Guarino si interroga su un'ipotesi meno lineare, ossia quella in cui l'Esecutivo, in accordo con la Camera che non lo abbia sfiduciato, presenti le sole dimissioni. Proprio perché il Presidente è vincolato alle proposte ministeriali, quindi, in questo caso, alla nomina di un nuovo Esecutivo, il suo potere di scelta riguarda il colore politico di questo, cioè se vuole che sia sostenuto dalla maggioranza che aveva appena votato la sfiducia al precedente o da quella opposta. «Così facendo egli sceglie in fatto a quale Camera spetti decidere se insistere

---

<sup>294</sup> Per avere conferma di come questo modello sia tipico dei regimi parlamentari, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 33.

<sup>295</sup> De Vergottini, pur essendo anch'egli sostenitore della tesi in analisi, legge l'elasticità del dato normativo non come un rafforzativo, ma come un ostacolo, seppure non decisivo: infatti, l'Autore considera «la teoria del potere di scioglimento come atto complesso [...] maggiormente persuasiva e conforme al dettato costituzionale, benché essa si presti a mutevoli interpretazioni istituzionali e si risolva talvolta nella prevalenza decisionale di uno dei due soggetti del rapporto» (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2006, p. 523).

nel conflitto o se lasciarlo cadere»); ma se il conflitto persiste, allora, a fianco della nuova proposta di dimissioni, ci sarà anche quella di interruzione della legislatura<sup>296</sup>.

Questo primo schema elaborato in seno alla teoria dell'atto complesso, e condiviso anche da giuristi successivi<sup>297</sup>, ha il grande pregio di conferire agli organi costituzionali protagonisti il giusto peso, muovendosi quindi in un'ottica di riconoscimento del corretto ruolo di ciascuno di essi, rifuggendo dalla tentazione di far prevalere uno sull'altro. Lo dimostra bene l'ultima ipotesi descritta, quella di Governo sfiduciato che però si rifiuta di richiedere lo scioglimento: un'impostazione presidenzialistica (se anche ammettesse la possibilità che un siffatto Esecutivo abbia l'obbligo costituzionale esclusivo di dimettersi), risolverebbe l'*impasse* confidando nella saggezza del Presidente della Repubblica, e quindi affidandogli il potere di decidere in solitudine la soluzione. Invece, la tesi qua patrocinata permette di raggiungere una conclusione mai drastica, in quanto frutto della "leale collaborazione" quale migliore garanzia per un corretto svolgimento delle dinamiche della forma di governo. Semmai, ciò che rende limitata l'impostazione guariniana, è il fatto che essa ignori totalmente ipotesi di scioglimento meramente libero, cioè verificabile in assenza di una votazione fiduciaria da parte delle Camere. Questa sua assenza di completezza – che paga il debito di un residuo attaccamento al parlamentarismo classico –, se spinge a superare tale formulazione in termini di onnicomprensività, comunque non ne oblitera i meriti nell'aver improntato alla misura i rapporti fra organi di indirizzo politico.

Lo scioglimento libero è invece oggetto di considerazione dell'indagine di Preti, il quale però ricade nell'errore opposto di limitare la facoltà di iniziativa dissolutoria al solo Presidente della Repubblica. La giustificazione di tale esclusività risiederebbe nei limiti espressamente sanciti dall'art. 88 (parere obbligatorio dei Presidenti delle Assemblee, divieto di scioglimento nell'ultimo

---

<sup>296</sup> Cfr. questi ragionamenti in G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 954 ss.: da qui l'Autore compie una precisa delineazione della figura del Capo dello Stato, il quale «dal fondo del palcoscenico [passa] nel primissimo piano e gli organi costituzionali ed il Paese attendono ora da lui una risposta. [...] Egli è stato silenzioso ma mai assente, egli ha seguito la vita dello Stato nell'intero corso del suo svolgimento, ha ascoltato tutte le voci, la sua firma in calce a migliaia di atti ci testimonia di una presenza vigile e premurosa» (pp. 956-957).

<sup>297</sup> Cfr. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, pp. 261-262, ID., *Diritto costituzionale*, Milano, 2000, pp. 441-442, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 665-666. Seppure anche G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 220 ss., concordi con le suddette conclusioni, due sono i punti di divergenza del suo discorso: innanzitutto riformula l'obbligo di dimissioni del Governo sfiduciato o come sottoposto a condizione sospensiva del mancato scioglimento delle Camere, o, alternativamente, come subordinato a condizione risolutiva dell'avvenuto scioglimento – manifestando la propria preferenza per questa seconda visione –; dopodiché arriva a negare la giuridicità di questa situazione, «perché è convenzione che [il Gabinetto] di regola si dimetta, salva la possibilità eccezionale dello scioglimento delle Camere»; ad ogni modo, anch'egli riconosce che l'Esecutivo «può con la minaccia dello scioglimento, ora latente, ora implicita, ora velata, ora esplicita contrastare le Camere e in certa misura dirigerle anziché esserne diretto». *Contra*, F. BASSANINI, op. cit., pp. 969-970, secondo cui l'art. 94 Cost. obbliga il Presidente del Consiglio sfiduciato a presentare le dimissioni ed il Presidente della Repubblica ad accettarle: l'unico spazio di manovra lecito oltre i vincoli costituzionali, prosegue l'Autore, sarebbe la facoltà per il Capo dello Stato di «posticipare alla elezione del nuovo Parlamento l'attività svolta alla soluzione della crisi di governo»; ma, impostazione concettuale a parte, sostanzialmente il discorso non cambia molto con quanto affermato da Guarino, poiché l'effetto dell'accettazione delle dimissioni sarebbe comunque vincolante, sebbene differito a dopo le elezioni.

semestre del mandato quirinalizio) – peraltro, con questa operazione viene dimostrato ai sostenitori della tesi presidenziale come l’interpretazione che questi hanno dato di siffatti limiti sia tutt’altro che univoca. Tuttavia, l’Autore riconosce che possa essere «lo stesso Governo a proporre all’attenzione del Presidente della Repubblica il problema dello scioglimento di una o di entrambe le Camere, posto che il Governo, in ragione delle sue funzioni, può, prima e meglio del Presidente della Repubblica, avvertire i riflessi negativi di una situazione parlamentare obiettivamente difficile»: purchè i suggerimenti ministeriali non siano dettati da ragioni «partitiche», ancorchè politiche, ma nell’«interesse generale del Paese e delle istituzioni parlamentari, [...] in funzione delle esigenze obiettive del “sistema” posto in essere dalla Costituzione». Ad ogni modo, Preti centra subito il nodo quando attribuisce alla controfirma il significato di assunzione della responsabilità politica del provvedimento, il che dà al Gabinetto «non solo il diritto, ma anche il dovere di esprimere il proprio dissenso, in ragione del fatto che [...] lo scioglimento di entrambe le Camere presuppone un giudizio necessariamente fondato su elementi politici, al pari della nomina del Presidente del Consiglio»<sup>298</sup>.

Sulla medesima linea di Preti si pone Paladin, il quale utilizza formule diverse per esprimere concetti sostanzialmente identici. Secondo lui, l’assenso governativo allo scioglimento espresso tramite la controfirma consiste nel giudizio positivo susseguente ad un controllo definito sì «di legittimità: ma il controllo è reso quanto mai penetrante dalla circostanza che i presupposti giustificativi non sono individuati dalla Costituzione e che la stessa effettiva ricorrenza dell’uno o dell’altro fattore di legittimità si presta a formare l’oggetto di profonde divergenze d’opinione»<sup>299</sup>. Resta comunque il fatto che anche l’impostazione di Preti e Paladin risulti troppo restrittiva rispetto alle potenzialità consentite dalla disposizione dell’art. 88 Cost., ma soprattutto, dell’art. 89 Cost.: l’assunzione della responsabilità politica da parte del Governo non si può esaurire solo in un’attività (successiva) di controllo, ma deve potersi esplicare anche in un’attività (preventiva) di proposta.

Una volta descritte le tesi più “governativiste” (Guarino) e più “presidenzialiste” (Preti e Paladin) – ed una volta scovati i loro punti più critici – non rimane che affrontare il filone più convincente, quello cioè che conclude per l’equiordinazione delle posizioni di Governo e Presidente della Repubblica rispetto alle possibilità di intervento in materia di scioglimento del Parlamento. Il che non significa che, caso per caso, tali organi debbano necessariamente collocarsi sempre alla pari, ma basta che ne siano capaci in potenza: saranno poi fattori contingenti di carattere politico a stabilire la qualità delle loro azioni (singolarmente prese) e della loro compartecipazione (unitariamente considerata). In virtù di ciò, l’iniziativa dello scioglimento libero – in quanto quello successivo a sottrazione della fiducia, come abbiamo visto, segue una procedura fissa – può

<sup>298</sup> Cfr. L. PRETI, op. cit., 1954, pp. 86 ss, ma anche E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, p. 509.

<sup>299</sup> Cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 204-205; in senso adesivo anche S. BARTOLE, op. cit., p. 938.

provenire da parte di entrambi i soggetti costituzionali coinvolti, l'importante è che ci sia l'accordo finale: Mortati, nel mettere in guardia da un utilizzo quale «strumento di lotta sleale», nel sottolineare che «la potenzialità di tale sviamento di potere è prospettabile in confronto sia dell'uno che dell'altro», conclude che «è nel condizionarne la formazione all'accordo fra i due, nonché nell'assunzione delle correlative responsabilità che deve vedersi una maggiore salvaguardia dall'abuso»<sup>300</sup>.

C'è addirittura chi si spinge più in là. Baldassarre e Mezzanotte ravvisano dal testo costituzionale come il coinvolgimento nella decisione sostanziale di chiamare i cittadini anticipatamente alle urne si debba estendere anche ad altri soggetti: in pratica, «le volontà che vi partecipano e i pareri ivi previsti sono situati in modo tale da fornire al Capo dello Stato, cui spetta la parola finale e decisiva, quel quadro di riferimento articolato e globale dei rapporti politici, senza di che l'esercizio di tale potere rischierebbe di divenire arbitrario o, all'opposto, di pura ratifica del volere della maggioranza»<sup>301</sup>. Così si opera però uno sfalsamento dei diversi piani della procedura: un conto sono l'iniziativa e la controfirma, che sono aspetti inscindibilmente intrecciati, un altro le riflessioni dei soggetti chiamati a consultazione, che, per quanto autorevoli e rappresentativi, sono un mero contributo alla ponderazione, ma non costituiscono imputazione di responsabilità decisoria.

Da parte sua, Elia indica tre condizioni a cui è subordinato lo scioglimento anticipato del Parlamento: «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»<sup>302</sup>. L'Autore, che ha l'indubbio merito di aver coniato il termine «duumvirale» riferito a tale particolare categoria di atti<sup>303</sup>, se con la seconda e terza condizione non fa altro che concentrare il significato del consenso delle parti (rispettivamente del Governo – *rectius*, del raccordo Governo-Parlamento – e del Capo dello Stato), con la prima tende però a restringere forse eccessivamente i margini di manovra possibili: in pratica, se alla paralisi dell'attività istituzionale non corrisponde un mutamento di sensibilità politica nell'opinione

<sup>300</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 664; nello stesso senso, cfr. A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, n. 1/1950, pp. 156 ss.; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1955, pp. 202-203; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 262-263; A. VALENTINI, op. cit., pp. 119-120; G. RIZZA, op. cit., pp. 254 ss., nota 74; L. CARLASSARE, op. cit., p. 9; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., p. 114; A. REPOSO, *Riflessioni in tema di "semestre bianco"*, cit., p. 410; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 55.

<sup>301</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), op. cit., pp. 87-88, ove tutto ciò, secondo suddetti Autori, sarebbe preordinato a «prestazioni di unità» da parte del Presidente; ancora più accentuato in questo senso G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1995, pp. 481-482.

<sup>302</sup> L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, p. 199.

<sup>303</sup> Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 199.

pubblica, *quid iuris?* Lo stallo per ragioni funzionali deve comunque trovare uno sbocco, e lo scioglimento anticipato è una delle soluzioni possibili, quindi sarebbe meglio lasciare ai soggetti contitolari la discrezionalità nel valutare la sussistenza dei presupposti politici legittimanti.

Da ultimo, rimane da considerare la posizione di Esposito. Dopo aver riconosciuto la doverosità della «collaborazione determinante dei Ministri con il Capo dello Stato»<sup>304</sup>, egli, nel suo celebre saggio sul Capo dello Stato, espone la teoria del «reggitore dello Stato» in periodi di crisi. In situazioni ordinarie, il Capo dello Stato parlamentare, per cui anche il Presidente della Repubblica italiano, risulta titolare meramente formale di tutte le attribuzioni che la Costituzione gli conferisce, spettando quindi la decisione nel merito al Ministero, responsabile davanti al Parlamento dell'attività politica; ma quando il sistema entra in grave crisi è lui il soggetto «designato ad assumere per eccezione le vesti di Capo effettivo o di organo supremo funzionante dello Stato». Anche il potere di scioglimento rientra tra i poteri passibili di sostanzializzazione, e ciò si potrebbe verificare «solo se il Parlamento neghi stabile fiducia ad ogni possibile Governo, non sia in grado di approvare alcuna legge, oppure non sia in grado di procedere alle nomine ad esso affidate, rendendo impossibile il funzionamento di organi statuali»<sup>305</sup>.

La tesi espositiana è ricca di suggestioni interessanti. Essa è risultata da sempre isolata in dottrina, ma se riadattata (e depurata dai toni drastici di alcuni passaggi) è in grado di mostrare evidenti segni di attualità. Praticamente, l'Autore in questione, in più rispetto a tutti gli altri precedentemente visionati, compie una modulazione del ruolo di Presidente e Governo dopo aver specificato le situazioni-tipo. Certo, la soluzione offerta è opinabile, a causa della tentazione schmittiana di ricondurre tutti i poteri dello Stato al suo massimo vertice – con forte nocumento ai principi basilari della democrazia<sup>306</sup>. Tuttavia, rimane di sicuro pregio l'approccio, molto pragmatico e sensibile nell'avvalorare la flessibilità dei meccanismi costituzionali: malgrado rimangano residui di rigidità, nel momento in cui l'Autore elenca per quali ragioni il Presidente della Repubblica possa assumere su di sé il “comando supremo”.

Una volta acceduti alla tesi dell'atto a partecipazione complessa, rimane da capire quale debba essere la natura del Governo abilitato a decidere lo scioglimento. Il fattore della fondamentale cooperazione istituzionale esclude in maniera inequivocabile l'ammissibilità di Governi di lotta, come già si è dimostrato precedentemente.

La configurabilità di scioglimenti successivi a un voto di sfiducia parlamentare pone invece il problema dell'ammissibilità a che un Esecutivo in tal modo depotenziato sia in grado di

<sup>304</sup> C. ESPOSITO, *op. cit.*, pp. 295-296.

<sup>305</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, pp. 776 ss. (contenuto altresì in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960).

<sup>306</sup> Ad es., teorizza addirittura la possibilità per il Capo dello Stato «di sostituirsi al Parlamento e provvedere con Ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento)» (C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, cit., p. 777).

controfirmare un atto politico di questa gravità. Ogni dubbio viene però dissipato dalle considerazioni fatte a suo tempo da Virga: in primo luogo, lo scioglimento successivo è uno strumento di reazione alla censura delle Camere perfettamente inquadrabile in un regime parlamentare, perché al contrario si sovvertirebbe l'equilibrio in senso assemblearistico. In secondo luogo, dato che alla deliberazione parlamentare non conseguono meccanicamente le dimissioni del Gabinetto, ma ne deriva un semplice obbligo di dimettersi, il Presidente della Repubblica potrebbe sospenderne l'accettazione fino alla composizione del nuovo Parlamento<sup>307</sup>.

Al contrario, non è configurabile lo scioglimento disposto con un Governo che ancora deve ricevere la fiducia iniziale ("Gabinetto nato morto", *non potest capere*): è vero che con il Governo privato successivamente della fiducia (*potest retinere*)<sup>308</sup> condivide l'assenza di questo fondamentale istituto, ma le situazioni sono ontologicamente differenti, come anche la Corte costituzionale ha affermato con la sent. n. 7 del 1996, in cui viene confutata l'idea che l'intervenuta sfiducia costituisca «atto eguale e contrario» rispetto alla necessaria fiducia iniziale<sup>309</sup>. Infatti, l'Esecutivo "nato morto" è un *minus* perché la nomina *ex art. 92 Cost.* e il giuramento *ex art. 93 Cost.*, sebbene certifichino la sostituzione ministeriale, non sono sufficienti a determinare la piena entrata in funzione del nuovo Gabinetto: affinché questo sia abilitato ad adottare atti esulanti dall'ordinaria amministrazione, è necessaria, quale momento costitutivo, l'approvazione del programma politico da parte delle Assemblee parlamentari<sup>310</sup>.

### 3. La questione dei presupposti

#### 3.1. Alcune precisazioni preliminari

---

<sup>307</sup> Cfr. P. VIRGA, op. cit., pp. 60-61; nello stesso senso, L. ELIA, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, cit., p. 113 e, soprattutto p. 137, dove si dice che «ciò che può dare carattere obiettivo a una misura così grave come lo scioglimento è proprio il dibattito parlamentare concluso con il voto sulla fiducia: è appunto da questo voto che emergeranno i motivi in base ai quali il Capo dello Stato potrà prendere le determinazioni finali».

<sup>308</sup> Per queste due definizioni, cfr. P. VIRGA, op. cit., p. 61.

<sup>309</sup> Cfr. Corte cost., sent. 7/1996, dove si dice che «ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, [...] è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti»; la questione qui riguardava la conformità dell'istituto della sfiducia verso un singolo Ministro, ma con questo *obiter dictum* la Corte ha fissato un importante punto di sistema: per un approfondimento del cd. caso Mancuso, cfr. AA. VV., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, in *Giur. cost.*, n. 6/1995, pp. 4646 ss.

<sup>310</sup> Cfr. sempre P. VIRGA, op. cit., pp. 61-62, e L. ELIA, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, cit., p. 136; *contra*, cfr. A. M. SANDULLI, op. cit., pp. 155-156, nota 4.

A fianco della problematica del soggetto titolare (*rectius*, dei soggetti titolari) del potere di sciogliere, il Costituente ne ha lasciata aperta principalmente un'altra, ossia quella delle circostanze che legittimano il ricorso allo strumento in analisi. La trattazione di questo primario aspetto è fatta a parte per esigenze di carattere sistematico. Ma vi è piena consapevolezza del fatto che esso si interseca inscindibilmente con la questione della titolarità<sup>311</sup>.

Peraltro, affinché si eviti una elencazione che possa risultare sterile, sarà importante rileggere tutte le ipotesi prospettate in una chiave finalistica: si dovrà cioè operare una classificazione che abbia come punto di partenza la *ratio* che lo strumento dello scioglimento intende soddisfare. Solo in un secondo momento sarà possibile enucleare le situazioni in cui tali esigenze si verificano, e quindi in cui dare seguito alla determinazione di cui all'art. 88 Cost.

Dello scioglimento cd. di maggioranza, della sua quasi unanime negazione in dottrina – e della personale obiezione a questa netta contrarietà – si è già detto (v. par. 2.2.); perciò, sotto il profilo teorico, non vi è nulla da aggiungere. Se non che, tale bocciatura discende dalla ritenuta incompatibilità con il quadro costituzionale repubblicano della dissoluzione decisa dal partito di maggioranza al fine di convocare le elezioni nel periodo più favorevole a sé, in modo da rafforzare la propria posizione parlamentare, e così da riguadagnarsi la guida dei pubblici poteri<sup>312</sup>.

Altro dogma “storico”, tipico della prima metà del Novecento, ma oggi definitivamente accantonato per la sua inattualità, è la contrapposizione tra due forme di scioglimento, a seconda che prescindano o seguano ad un voto di sfiducia parlamentare. Ha dunque ragione Galizia quando sostiene che, «sia che venga disposto anteriormente ed indipendentemente dal voto di sfiducia, sia che segua immediatamente una votazione di sfiducia, lo scioglimento deve essere sempre legato a ragioni obiettive del sistema, sempre deve connettersi a motivi funzionali»<sup>313</sup>. Trascurando per un attimo sia l'impostazione presidenzialista<sup>314</sup> dell'Autore, l'acquisizione cruciale è la riconduzione ad unità delle due tipologie. Infatti, queste si inscrivono all'interno della medesima problematica generale, cioè quella della stabilità del Governo e, ancora più a monte, della solidità del sistema politico in cui si realizzano le dinamiche contingenti fra maggioranza e opposizione: per cui, l'inceppamento del regolare funzionamento dei meccanismi del rapporto fiduciario, sia che avvenga per iniziativa parlamentare (mediante l'espressa sottrazione della fiducia), sia che avvenga per

<sup>311</sup> Su questo punto, cfr. L. CARLASSARE, op. cit., p. 6, e L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 204.

<sup>312</sup> D'altronde, questo è il binario su cui si muove il sistema parlamentare britannico ormai dal XVIII secolo, e in cui si era incanalata anche la prassi dell'Italia statutaria, a partire dai Governi di Cavour in poi (cfr. cap. I).

<sup>313</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 264. Guarino introduce una terza tipologia di scioglimento, quello «libero», dovuto a motivi di contrasto ulteriori da quelli inerenti i conflitti tra Esecutivo e Legislativo: cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 50.

<sup>314</sup> Infatti, Galizia prosegue affermando che «lo scioglimento anticipato, essendo indipendente dal dato obiettivo del voto di sfiducia, essendo strutturalmente più incerto e più fluido nei suoi contorni, intervenendo senza una crisi formale di governo e prestandosi quindi più facilmente ad essere utilizzato ai fini della maggioranza, impone al Capo dello Stato una più attenta valutazione» (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 264).

decisione ministeriale (con le dimissioni del Governo che abbia constatato lo sfaldamento della propria maggioranza), non rileva ai fini dell'analisi dello strumento dissolutorio, in quanto potenziale conclusione – dalle implicazioni equivalenti – per entrambe le situazioni<sup>315</sup>.

### 3.2. *Le ragioni legate ad esigenze di funzionalità del sistema*

Una delle poche questioni sulle quali vi è consenso pressoché unanime in dottrina è la finalità primaria a cui è preordinato l'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere. Esso risponderebbe ad esigenze di funzionalità dell'organizzazione istituzionale, in quanto interverrebbe come soluzione a situazioni di blocco del sistema, in cui il regolare svolgimento delle dinamiche interne al raccordo fiduciario si inceppa, ed occorra un meccanismo in grado non di dare la risposta alla crisi, bensì di richiamare il giudizio del popolo<sup>316</sup>, ossia quello stesso potere sovrano (art. 1 Cost.) abilitato e ridefinire i rapporti di forza in seno all'Assemblea rappresentativa<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Per una descrizione dei motivi che rendono ammissibile nell'ordinamento italiano lo scioglimento successivo, oltre a quanto già detto in precedenza, cfr.: A. AMORTH, op. cit., pp. 152-153; P. VIRGA, op. cit., pp. 60 ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 950 ss.; F. MOHRHOFF, op. cit., pp. 52 ss.; E. SAILIS, op. cit., pp. 60-61; L. PRETI, op. cit., p. 91; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 261-262; P. BISCARETTI DI RUFFIA, op. cit., pp. 285-286; G. BALLADORE PALLIERI, op. cit., p. 195; C. LAVAGNA, op. cit., p. 647.

Escludono la configurabilità dello scioglimento successivo, partendo anzitutto da una certa lettura del dato testuale – che imporrebbe le immediate dimissioni del Gabinetto sfiduciato senza possibilità di soluzione alternativa –, G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., pp. 162 ss. (il quale, come abbiamo visto, affermerà l'opposto pochi anni dopo); F. PINTO, op. cit., pp. 245-246 (che porta anche argomenti riferiti alla prassi del primo trentennio repubblicano); L. CARLASSARE, op. cit., pp. 12-13 (la quale ritiene semmai necessario il concorso di un'ulteriore ipotesi di scioglimento). È semmai interessante notare come, sempre G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., col. 100, successivamente cambi nuovamente posizione, riabilitando il cd. scioglimento presidenziale libero, e sganciando l'istituto dai precisi schemi fiduciari enunciati sopra.

<sup>316</sup> Si riprendano le parole espresse da Guarino nel 1951: «il Presidente è il garante del piano funzionamento degli organi politici della Costituzione [...]. Non affronta, né a maggior ragione risolve in modo politico un problema che è esclusivamente costituzionale e di struttura. Il suo è intervento, in senso lato, tecnico, egli sceglie se il contrasto in merito agli indirizzi governativi può restare sul piano parlamentare o deve invece essere trasferito sul piano elettorale. [...] Il compito del Presidente è pertanto non di dare la soluzione, ma di decidere solo a chi spetta dare la soluzione» (G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 957-958). Qualche sfumatura differente la offre invece Cuomo, secondo il quale «tecnicamente lo scioglimento [...] non rimuove la causa di afunzionalità dell'Assemblea parlamentare ma costituisce soltanto un pezzo perché il corpo elettorale sia chiamato a rimuovere quella determinata causa» (G. CUOMO, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, p. 718).

<sup>317</sup> Sailis ne ravvisa il fondamento costituzionale nel parere dei Presidenti delle Camere di cui all'art. 88: sarebbero infatti questi a rendere edotto il Capo dello Stato – nell'ottica presidenzialista dell'Autore – circa le cause della mancanza di funzionalità del Parlamento (cfr. E. SAILIS, op. cit., p. 59). Concorde con lui Sica, il quale vi aggiunge considerazioni legate alla sfiducia negli strumenti di democrazia diretta, alla stregua dei quali è ritenuto il voto anticipato: come riportato anche al par. 2.2, l'Autore sostiene che «la prevalenza nel sistema relativamente all'adozione dei vari atti è attribuita alle Camere e non al corpo elettorale» (cfr. V. SICA, op. cit., pp. 139 ss.).

Se questa è la *ratio* generalmente condivisa<sup>318</sup>, sono diverse le sfumature che connotano le varie posizioni. Innanzitutto, cambia la prospettiva a seconda che si inseriscano tali istanze all'interno di un quadro di titolarità presidenziale o divisa del potere stesso. E proprio un tale ragionamento corrobora la seconda tesi. In effetti, la collocazione del Capo dello Stato al di fuori del circuito dell'indirizzo politico lo rende equidistante rispetto alle questioni di carattere strettamente politico, e al contempo lo impegna come guardiano del regolare funzionamento della forma di governo. Se esso invece potesse decidere in solitudine la soluzione di una crisi del sistema, allora presterebbe il fianco alle critiche provenienti o dalla maggioranza, o dalle minoranze, a seconda che la dissoluzione favorisca l'una o le altre: inevitabilmente, la suprema magistratura verrebbe tirata nell'agone politico e, a torto o a ragione, questo fatto solo basterebbe a pregiudicare la sua figura imparziale derivante dall'essere rappresentante dell'unità nazionale (art. 87 Cost.)<sup>319</sup>.

Al contrario, se la valutazione delle condizioni fosse rimessa alla cooperazione fra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio, allora si metterebbe al riparo il primo da accuse di partigianeria: la considerazione dell'opportunità politica verrebbe svolta da questo secondo, che se ne assumerebbe la correlativa responsabilità innanzi al Parlamento e al Paese, mentre il Capo dello Stato si concentrerebbe sulle sole ragioni di tenuta del sistema costituzionale (in nome delle quali evitare derive da abuso di potere alle quali potrebbe essere indotto il Gabinetto), con l'effetto di sentirsi più libero nel suo giudizio. Peraltro, in questa ottica, la riflessione svolta dal Governo non solo alleggerirebbe la più alta carica dello Stato, ma rappresenterebbe una corretta definizione di competenza: invero, le conseguenze di eventuali disfunzioni ricadono inevitabilmente a cascata sulla propria attività, ledendola in parte o compromettendola del tutto, perciò è l'Esecutivo – non in quanto tale, ma in virtù del suo collegamento fiduciario con la maggioranza parlamentare – l'organo a constatare ed a giovare di una situazione di armonia degli svolgimenti costituzionali.

Ma quali sono le ipotesi che diagnosticano sintomi di funzionalità minata? La situazione classica è quella del contrasto tra Governo e Parlamento, che si risolverebbe con la votazione della sfiducia da parte del secondo nei confronti del primo (o attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia, o

<sup>318</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 254 ss.; dello stesso Autore, in cui si evidenzia la piena operatività della tipologia dello scioglimento anticipato, a discapito di quella dello scioglimento successivo, cfr. M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, cit., pp. 389-390. *Contra* G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., p. 165 (ripreso parzialmente da L. CARLASSARE, op. cit., p. 13), per il quale un sistema elettorale proporzionale restituirebbe una rappresentanza parlamentare solo marginalmente modificata, perpetrando così l'instabilità; questa considerazione, se realistica dal punto di vista pragmatico, non tiene però su un piano meramente costituzionale, a maggior ragione in un ordinamento che non costituzionalizza il sistema elettorale.

<sup>319</sup> Lineare il ragionamento di G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 159-160: «se l'atto è sfavorevole ad un partito, crea un vantaggio per un altro, se è contro la maggioranza, è a favore della minoranza. Il Capo dello Stato, che nega lo scioglimento ad un partito o lo dispone contro la sua volontà, non vi è dubbio che ha scelto il suo posto accanto al partito avversario del primo. L'imparzialità del Capo dello Stato si accerta, quindi, non in base al procedimento per la sua scelta, ma in base alla sua condotta attuale. Non importa che il Capo dello Stato avrebbe potuto essere imparziale, ma se è di fatto imparziale, e, per le cose dette, non vi è che un solo modo perché egli conservi questo carattere, e cioè che non agisca».

attraverso la reiezione di una deliberazione su cui era stata posta la questione di fiducia). Si tratta di capire quali altre ipotesi siano coerenti con un ordinamento di stampo tendenzialmente monistico, in cui il *continuum* fra Esecutivo e maggioranza parlamentare si fa sempre più stretto. Di conseguenza, la vera contrapposizione non riguarda più gli “storici” poteri dello Stato montesqueviano, ma interessa i titolari dell’indirizzo politico da una parte (appunto, la maggioranza ed il suo “comitato direttivo” governativo) e le forze di minoranza che vigilano, correggono e si candidano alla successione dall’altra (l’opposizione parlamentare): è quindi facile che lo scontro si sposti dal terreno dei rapporti interistituzionali a quello delle relazioni infraparlamentari.

Altra fattispecie individuata mezzo secolo fa, in virtù del bicameralismo paritario che contraddistingue l’ordinamento italiano, è quella del contrasto tra le due Camere: essendo queste titolari di eguali poteri nell’ambito del procedimento di formazione della legge, le diverse maggioranze che potrebbero prodursi potrebbero paralizzarne l’attività in un circolo vizioso di ve reciproci. V’è da dire, però, che se questa eventualità sarebbe stata prospettabile in vigenza dell’art. 60 Cost. originario, che prevedeva che il mandato senatoriale durasse sei anni – per cui, il differente momento di svolgimento delle consultazioni elettorali avrebbe potuto produrre orientamenti parlamentari diversi –, la parificazione della durata delle due Assemblee (avvenuta con la l. cost. n. 2 del 1963) ha svuotato una tale ipotesi. Peraltro, questo fatto avrebbe indotto alcuni giuristi a ritenere desueta la possibilità che il provvedimento dissolutivo sia rivolto verso una sola Camera, come anche la lettera dell’art. 88 ammetterebbe<sup>320</sup>.

Mantiene invece la sua piena attualità la causa dello sfaldamento della maggioranza, a cui può (ma non necessariamente) seguire l’incapacità di formarne una nuova. In questo secondo caso lo scioglimento assumerebbe la funzione di *extrema ratio*, che interviene qualora la soluzione della crisi non si riesca in alcun modo a trovare fra le forze politiche all’interno del Parlamento, ma si debba spostare nelle mani del corpo elettorale<sup>321</sup>. Al giorno d’oggi, in un sistema bipolare in cui la competizione elettorale si svolge fra due schieramenti precostituiti, che si presentano ai cittadini

<sup>320</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1319-1320, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 443, e G. DE VERGOTTINI, op. cit., p. 521. Si pone inoltre il problema di quale dei due rami parlamentari eventualmente sciogliere, poiché questa eventualità «significherebbe attribuire [...] al Presidente la possibilità di influire pesantemente sull’indirizzo politico di maggioranza potendo egli procedere allo scioglimento di quella delle due Camere che appare composta in maniera tale da non rispecchiare gli indirizzi politici che il Presidente ritiene più idonei e più opportuni» (F. PINTO, op. cit., p. 250, ma cfr. anche L. CARLASSARE, op. cit., p. 13). Tuttavia, *contra* G. F. CIAURRO, op. cit., pp. 7-8, convinto che, al di là che la prassi sia andata in questa direzione, perché tale tendenza sia costituzionalmente conforme occorrerebbe intervenire sulla lettera dell’art. 88.

<sup>321</sup> Lavagna sostiene che questa ipotesi sia l’unica rintracciabile in Costituzione in base ad una «interpretazione intrinseca e sistematica»: ciò non significa che non si possa procedere allo scioglimento in casi diversi dalla paralisi funzionale, ma questi semplicemente sarebbero *praeter Constitutionem*. L’Autore argomenta la propria posizione appigliandosi al vecchio art. 126 Cost., secondo il quale i Consigli regionali possono essere sciolti per la continuata difficoltà di costituire una maggioranza (oltre che per sicurezza nazionale: si veda la nota 28): l’art. 88 sarebbe inevitabilmente coordinato con esso, ma non grazie ad un’interpretazione analogica, bensì tramite l’individuazione di «un principio implicito più generale» (per tutte queste considerazioni, cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, ora contenuto in C. LAVAGNA, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1986, pp. 53 ss.).

chiedendo il mandato non solo parlamentare ma anche governativo, ci si chiede se lo scioglimento, pur se finalizzato a risolvere crisi interne alla maggioranza, rimanga solo la soluzione “disperata”, da prendere in considerazione quando ci si trovi in presenza di difficoltà patologiche; oppure se possa essere riportato ad una dimensione fisiologica, e quindi elevarsi a soluzione preferibile rispetto a quella della formazione di un nuovo Gabinetto con una differente base parlamentare, sulla scia della considerazione che, venuta meno la maggioranza scelta dagli elettori, solo questi ultimi siano legittimati a sceglierne una nuova.

Lo sfaldamento della maggioranza e l'impossibilità di individuarne una nuova non sono ragioni che necessariamente debbano correre assieme. Al contrario di quanto vorrebbe la gran parte della dottrina<sup>322</sup>, lo scioglimento potrebbe essere diretta conseguenza di una crisi di Governo, senza che vi sia l'obbligo per il *Commissaire aux crises*, ossia il Presidente della Repubblica, di ricercare una nuova soluzione ministeriale che possa proseguire la legislatura. Anche perché non è detto che quest'ultima sia, nel medio-lungo periodo, la risposta migliore in termini di riattivazione della funzionalità del sistema: per questo motivo l'eventualità della dissoluzione anticipata dovrebbe essere considerata alla pari delle altre, e, se le condizioni contingenti lo faranno emergere, il suo ricorso non dovrebbe essere visto come “arma atomica”, ma dovrebbe essere riportato alla sua più normale finalità di rivitalizzazione del circuito democratico.

### 3.3. *Le ragioni discendenti dal collegamento fra istituzioni e popolo*

L'altra grande categoria di cause storicamente ipotizzata esce dallo stretto circuito delle dinamiche fiduciarie, quantunque fra Legislativo ed Esecutivo si mantenga concordia di azione: si tratta della rottura dell'armonia tra l'orientamento politico espresso dai rappresentanti e quello avvertito dai rappresentati. I sintomi di questa frattura possono essere di vario ordine: principalmente vi è il risultato di una tornata elettorale intermedia, generalmente amministrativa, in cui i partiti di maggioranza subiscono una grave sconfitta<sup>323</sup>; vi può altresì essere la bocciatura di un provvedimento fortemente voluto dal Governo, manifestata attraverso l'esito positivo di un *referendum* abrogativo<sup>324</sup>; ancora, la sopravvenienza di nuove istanze, tanto più se legate a contingenze eccezionali che richiedono deliberazioni urgenti, su cui il corpo elettorale non aveva

---

<sup>322</sup> Uno per tutti, cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 208.

<sup>323</sup> G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, pp. 103 ss., ritiene questa l'unica ipotesi possibile, precisando però che «l'atto di scioglimento non si legittima in base al mutato orientamento del corpo elettorale, bensì per l'impossibilità degli organi rappresentativi di funzionare».

<sup>324</sup> E. SAILIS, op. cit., pp. 62-63, rinforza l'ipotesi con la condizione che l'atto normativo debba essere stato approvato dal Parlamento sotto fiducia.

avuto la possibilità di esprimersi, può rendere opportuno un nuovo pronunciamento popolare, conferendo allo scioglimento valore di referendum<sup>325</sup>; stesso discorso vale per importanti riforme, per le quali il prestigio richiesto alle Camere sarebbe quello frutto di una fresca investitura; infine, semplicemente, potrebbe bastare anche un diffuso clima di malcontento e sfiducia verso le istituzioni serpeggiante fra l'opinione pubblica. A parte, ma sempre all'interno di questa tipologia, si potrebbe inserire lo scioglimento deliberato a seguito di approvazione di una nuova legge elettorale: in questo caso il *deficit* di rappresentatività si riscontrerebbe nel titolo di legittimazione sulla base del quale è fondato il rapporto di rappresentanza politica<sup>326</sup>.

Questo complesso di ragioni, tutte unite dal denominatore comune dell'influenza degli orientamenti popolari sulle istituzioni, necessita di un supplemento di riflessione. Superate le ormai arcaiche obiezioni circa l'antidemocraticità dell'istituto<sup>327</sup>, si parta da considerazioni sulla paternità del relativo potere. Generalmente, i fautori della tesi presidenziale puntano molto sulla capacità del Capo dello Stato di percepire la carenza di rappresentatività dei governanti rispetto agli indirizzi prevalenti fra i governati: la sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, e quindi di soggetto *super partes* attento agli equilibri globali dell'ordinamento, lo legittimerebbe a farsi portatore delle istanze provenienti dalla sensibilità collettiva, e quindi a mettere in campo tutte quelle iniziative volte a ripristinare coerenza tra Stato-apparato e Stato-comunità. E dove non arriva l'attività di *moral suasion*, esercitabile innanzitutto attraverso il potere di messaggio e di esternazione, lo strumento estremo finalizzato alla ricostruzione di un rapporto armonico non sarebbe altro che lo scioglimento anticipato del Parlamento: in questo modo egli adempirebbe appieno al suo ruolo di arbitro della tenuta del sistema costituzionale, lasciando che la decisione ricostitutiva finale venga presa dal corpo elettorale, titolare del potere sovrano<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> *Contra* G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, cit., pp. 164-165, il quale la ritiene un'alternativa impraticabile in un ordinamento pluripartitico come quello italiano, in cui tutti i partiti sono minoritari, e quindi si fuoriesce dalla logica binaria tipica della consultazione referendaria.

<sup>326</sup> Cfr. L. VENTURA, op. cit., p. 147, che lo inserisce nel rango degli scioglimenti "sanzione", e A. BALDASSARRE, op. cit., p. 244, che invece parla di scioglimento "tecnico".

<sup>327</sup> «Una volta affermato il principio che tutti i poteri derivano dal popolo sembra, infatti, ingiustificato porre ad esso la limitazione, che consegue dalla finzione che la volontà dei rappresentanti corrisponde necessariamente alla volontà dei rappresentati. È esatta quindi l'affermazione che in via generale l'appello al popolo, anziché sfiducia per la volontà popolare, è in sé stesso un mezzo perché questa volontà possa esprimersi nel modo più libero e completo»: G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 44.

<sup>328</sup> Uno dei sostenitori di questa idea è Silvestri, il quale inserisce il potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento all'interno di una «funzione di garanzia sostanziale, [...] frutto di un apprezzamento politico-costituzionale motivato dalla necessità di garantire il funzionamento effettivo delle istituzioni democratiche rappresentative» (G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Ass. studi ric. parl.*, n. 7/1996, p. 62); successivamente, l'Autore, pur confermando questa visione, si porrà il problema della «necessità di conciliare due suoi doveri, entrambi costituzionalmente rilevanti: il dovere di mantenere l'equilibrio fra Governo e Parlamento», a cui si aggiunge «il forte dubbio, anche se non [...] la certezza, che quel Governo non rispecchi l'orientamento del corpo elettorale» (G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, p. 178).

Da questa impostazione si possono ravvisare ulteriori elementi di critica alla teoria presidenziale del potere di scioglimento. Invero, essa configurerebbe una accentuata torsione semipresidenziale della forma di governo, senza dall'altra parte avere la legittimazione diretta del Presidente della Repubblica. Come noto, l'attribuzione di poteri sostanziali agli organi costituzionali è fortemente condizionata dal loro grado di legittimazione, ed essa appare maggiore tanto più ci si avvicina al suffragio universale diretto. In una Repubblica parlamentare, in cui la sola Assemblea rappresentativa è frutto della immediata volontà popolare – ma, in virtù del veicolo del rapporto di fiducia, anche l'Esecutivo ne subisce gli effetti positivi –, mentre al contrario il Capo dello Stato esaurisce i suoi rapporti con il Parlamento ai soli momenti costitutivo (l'elezione, appunto di secondo grado, da parte del Parlamento in seduta comune) e potenzialmente prodromico all'estinzione (con l'eventuale messa in stato di accusa, su cui la parola definitiva spetta comunque alla Corte costituzionale), non si giustifica il legame diretto fra popolo e vertice dello Stato. Non è questo il modo per assolvere al meglio al compito di rappresentante dell'unità nazionale, perché è chiaro che una decisione di dissoluzione spaccherebbe le forze intermedie della società (e quindi anche i partiti) fra favorevoli e contrari, invece di unirle in una decisione largamente condivisa. In questo modo si consumerebbe un grave atto di intromissione da parte della suprema magistratura all'interno dello spazio dell'indirizzo politico, riservato esclusivamente all'azione di Legislativo ed Esecutivo, non per aprioristica preferenza, ma in virtù della legittimazione popolare di cui questi godono (direttamente il primo, mediamente il secondo)<sup>329</sup>. Mentre il Governo rispecchia le preferenze manifestate dagli elettori alle urne, votando per forze politiche che si pongono l'obiettivo di governare, il Capo dello Stato viene eletto in base alle maggioranze contingenti, in maniera eventuale rispetto all'ordinario svolgimento della vita pubblica, senza che vi sia uno speciale suffragio diretto preordinato alla formazione di una maggioranza “propresidenziale”; tanto più, se si presta attenzione al fatto che, anche qualora vi sia coincidenza fra le scadenze dei mandati

---

<sup>329</sup> Cfr. S. LABRIOLA, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di Governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, in L. VENTURA (a cura di), op. cit., p. 272. Note sono le critiche di Paladin, che qui meritano di essere riprodotte: «quali che siano i sintomi dell'indebolimento dello schieramento maggioritario nei rapporti con il corpo elettorale, non è al Presidente che spetta farsene interprete, imponendo unilateralmente il ricorso alle urne: sia perché gli orientamenti espressi dagli elettori in occasione di altre consultazioni [...] non possono venire meccanicamente trasferite alle future consultazioni politiche; sia perché, soprattutto, il Presidente che agisse in tal senso non tutelerebbe, in realtà, il complessivo corpo elettorale nei confronti dell'insieme dei rappresentanti politici, ma si porrebbe egli stesso come una parte politicamente attiva, operando a danno della maggioranza in atto per favorire i gruppi politici di opposizione, ossia per rimettere in contestazione i rispettivi rapporti di forza, prima che scada il quinquennio assegnato di regola alle Camere del Parlamento» (L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 208-209). Divergono però le conclusioni espresse dall'Autore, il quale è portato ad escludere l'esistenza di presupposti legittimanti diversi dal «blocco del sistema» (p. 208). Considerazioni simili si ritrovano in Cuomo, il quale però pare entrare in contraddizione con le sue premesse, e cioè con l'attribuzione della titolarità sostanziale al Presidente della Repubblica, nonché si spinge a negare che la sovranità appartenga esclusivamente al popolo – sulla base del fatto che l'ordinamento italiano sarebbe pluralista e non monista –: cfr. G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, cit., pp. 59 ss.

legislativo e quirinalizio, il rinnovo del secondo è, giustamente, lungi dal diventare oggetto della campagna di rinnovo del primo.

Confermato ancora una volta l'accantonamento della tesi dello scioglimento come atto sostanzialmente presidenziale, allora resta da capire se le ipotesi legittimanti qui in discussione siano compatibili con la teoria della necessaria compartecipazione fra Presidente e Governo<sup>330</sup>. La potestà decisionale del Gabinetto, nei termini espressi già precedentemente, soddisfa l'esigenza che siano tenute in considerazione ponderazioni circa la situazione contingente e l'opportunità del decreto dissolutorio: in questo modo, il Capo dello Stato può però limitarsi a fare valutazioni sulla tenuta degli equilibri complessivi, senza invadere questioni attinenti l'indirizzo politico. Riconosciuta perciò questa sfera di riflessione in capo al Ministero, starà ad esso valutare il grado di adesione che il corpo elettorale manifesta nei confronti dell'azione politica sua e della sua maggioranza. Un'eventuale iniziativa volta ad interrompere anzitempo la legislatura, se troverà concorde il Presidente della Repubblica, si troverebbe così ad essere sommamente giudicata dal popolo sovrano, di fronte a cui il Governo si assumerebbe quella responsabilità che, se si sposasse al contrario la tesi presidenziale, verrebbe del tutto elusa, stante l'irresponsabilità del Capo dello Stato. In questo modo il circuito legittimazione-potere-responsabilità troverebbe piena e perfetta esplicazione, nel solco dei principi che reggono una democrazia.

Da rilevare che in dottrina vi è chi ha posto una ulteriore condizione, e cioè che questa discordanza di indirizzi fra rappresentati e rappresentanti abbia delle ripercussioni nell'ordinato svolgimento delle dinamiche fiduciarie<sup>331</sup>: così si riconduce l'ipotesi in discussione al novero delle cause funzionali, dato che l'evento (il referendum, o l'elezione intermedia) fungerebbe da semplice fatto politico scatenante, privo di consistenza giuridica ai fini degli sviluppi della crisi, e quindi delle implicazioni che precedentemente si sono evinte. Non pare però che si possa escludere la ricorribilità allo scioglimento anticipato in assenza di questi riflessi istituzionali del mutamento di *idem sentire*, in quanto vi sono sia la chiara responsabilità assunta dal Governo di fronte agli elettori, che l'imprecindibile assenso presidenziale quali migliori garanzie contro un uso pretestuoso dello strumento.

Peraltro, per questa via si riabiliterebbe l'idea che anche in Italia si possa effettuare uno scioglimento anticipato delle Camere nell'interesse della maggioranza, il cd. scioglimento all'inglese. È vero che quest'ultima rappresenta una situazione opposta a quella in discussione,

<sup>330</sup> Si prende immediatamente atto che la teorica dell'atto sostanzialmente governativo, dopo i primi anni di fulgore scientifico, veniva subito accantonata, per cui non ha goduto in dottrina di adeguati sviluppi in ogni suo aspetto, come invece è avvenuto per le altre due impostazioni concettuali.

<sup>331</sup> Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 199, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 667, e L. CARLASSARE, op. cit., p. 14. Per parte loro, le critiche dei sostenitori della tesi presidenziale corroborano queste perplessità con la ragione per cui la durata quinquennale della legislatura starebbe a garanzia sia per le minoranze che per la maggioranza, a prescindere dalla sopravvenuta carenza di rappresentatività: cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit. p. 1320-1321, e F. PINTO, op. cit., pp. 247-248.

poiché presuppone al contrario un grande favore dell'opinione pubblica nei confronti dell'Esecutivo in carica. Ma se si ammettesse, come qui si tenta di dimostrare, una certa discrezionalità in capo a quest'ultimo nel valutare il momento in cui si ritiene necessario (o opportuno) sciogliere, sia che ci sia consenso, sia che ci sia dissenso popolare, resterebbero le due suddette garanzie (cioè, la responsabilità governativa e il consenso presidenziale) ad arginare il potere maggioritario dal rischio di un esercizio arbitrario<sup>332</sup>.

### 3.4. L'inammissibilità delle altre ragioni ipotizzate

La dottrina ha individuato ipotesi legittimanti ulteriori rispetto a quelle riconducibili alle due grandi categorie sopra descritte. A prima vista sembrerebbe difficile immaginare situazioni estemporanee e slegate dalle due finalità che così si possono sintetizzare: l'esigenza di ripristinare la piena funzionalità del circuito Governo-Parlamento, in modo da permettere il pieno esplicarsi dell'indirizzo politico; la valutazione di opportunità svolta dall'Esecutivo, motivabile sia dalla coscienza di un certo *deficit* di rappresentatività che dalla speculare consapevolezza di un diffuso apprezzamento da monetizzare, e adeguatamente sottoposta al vigile controllo del Capo dello Stato. Fuori da queste logiche, *tertium non datur*. Un conto è riconoscere una notevole ecletticità al potere di scioglimento, altro è spingersi fino a fuoriuscire dagli argini della legalità costituzionale, da quei mobili confini che delimitano i delicati equilibri propri della forma di governo parlamentare.

Lo sconfinamento avviene di certo nell'ipotesi, il cui precursore è Barile, di inerzia nell'attuazione della Costituzione<sup>333</sup>. Al di là della forte influenza esercitata dai tempi in cui l'Autore scriveva, in cui il processo di recezione legislativa dei precetti costituzionali era pesantemente rallentato a causa dell'instabile quadro politico di sottofondo, questa fattispecie denota una concezione della forma di governo improntata ad un avanzato dualismo, in cui il Presidente assurge a custode della Costituzione e della sua concreta implementazione, interferendo con l'azione che la Costituzione del 1948 riserva al raccordo Governo-Parlamento<sup>334</sup>. Questa ipotesi ridiventerebbe accettabile, secondo alcuni, nel caso in cui l'inerzia parlamentare conducesse ad una grave paralisi del sistema<sup>335</sup>: ma a questo punto, come detto per l'ipotesi del *deficit* di rappresentatività, si ricadrebbe

<sup>332</sup> Partendo dal punto di vista speculare (il Presidente della Repubblica può sciogliere...), per arrivare però alle stesse conclusioni, cfr. R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2008.

<sup>333</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 335, e ID., *Presidente della Repubblica*, cit., p. 689.

<sup>334</sup> Mortati, in casi estremi di prolungata inattuazione, ammettere anche il ricorso al voto popolare su impulso presidenziale: al tempo stesso, l'Autore riconosce che una vittoria elettorale dei partiti responsabili di questa inerzia renderebbe innocuo qualsiasi altro intervento presidenziale, perché il Capo dello Stato non si trasformi in «Orazio sol contro l'Etruria tutta» (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 667).

<sup>335</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1321-1322.

in una situazione di disfunzione, e quindi lo scioglimento costituirebbe una soluzione all'inceppamento dei meccanismi istituzionali.

Collegata a questa fattispecie, anzi, forse proprio ricomprensiva di essa, è quella dello scioglimento cd. sanzione. Anche essa necessariamente paga un debito nei confronti della tesi presidenzialista, in quanto parte dalla legittimità del Capo dello Stato ad operare un riequilibrio costituzionale (sciogliendo) per arrivare ad ammettere – per non dire invocare – un suo intervento al fine di porre termine ad una protratta situazione di illegalità causata dall'azione parlamentare. Per questo si parla di sanzione nei confronti delle Assemblee, in quanto il Presidente della Repubblica dà un giudizio puramente discrezionale sulla situazione politica, sulla base del quale poi adottare un provvedimento che vuole essere propriamente punitivo: si va oltre la funzione «di stimolo e impulso»<sup>336</sup> immaginata da Barile, qui si va all'arresto draconiano delle funzioni. Le cause legittimanti l'uso di una sanzione possono essere di vario genere: il perseguimento di «un indirizzo politico che il Capo dello Stato ritenga esiziale all'integrità ed alla sicurezza del Paese»<sup>337</sup>; l'«ostruzionismo parlamentare tecnico»<sup>338</sup>; l'«attività di Camere protervamente intenzionate ad approvare leggi in violazione della Costituzione»<sup>339</sup>. Basta questa enunciazione a far riflettere sull'incompatibilità di questa tipologia di scioglimento all'interno di una forma di governo parlamentare: accantonando il fatto che le questioni legate a momenti prettamente parlamentari, stante il principio costituzionale di assoluta autonomia delle Assemblee legislative<sup>340</sup>, si risolvono sulla base dei soli regolamenti parlamentari e sotto l'autorità esclusiva dei rispettivi Presidenti<sup>341</sup>, percorrere fino in fondo questa strada vorrebbe dire trasformare gli scioglimenti in «plebisciti presidenziali a sostegno di una “dittatura” del Presidente della Repubblica»<sup>342</sup>.

Nell'ottica dello scioglimento sanzione rientra anche l'indicazione fornita da Rescigno, il quale riconosce sì l'illimitatezza della disciplina costituzionale in ordine alla ricorribilità allo scioglimento anticipato, ma ricava, alla stregua di regola convenzionale, quella che lui considera l'unica situazione in cui ciò non è possibile fare: e cioè, il divieto di sciogliere due volte il Parlamento per lo stesso motivo. La *ratio* di questo limite risiederebbe nel fatto che «ogni ulteriore appello al popolo dopo che esso si sia pronunciato può avere solo il significato sostanziale di non voler rispettare il suo verdetto»<sup>343</sup>. Il fatto che lo stesso Autore di questa proposta la riconduca al

---

<sup>336</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 335; oppure, per dirla con F. PINTO, op. cit., p. 259, una funzione di «propulsione attiva».

<sup>337</sup> C. VITTA, op. cit., p. 301.

<sup>338</sup> ... tale che, attraverso «un farisaico abuso della forma e della lettera della procedura, [oltrepassi] certi limiti e [diventi] artificiosa»: F. MOHRHOFF, op. cit., pp. 34-35.

<sup>339</sup> F. CUOCOLO, op. cit., p. 124.

<sup>340</sup> Sul punto, cfr. Corte cost. sent. n. 154 del 1985.

<sup>341</sup> Cfr. anche M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1320.

<sup>342</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 253.

<sup>343</sup> Cfr. G. U RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, pp. 61-62.

novero di regola convenzionale, «che vige se e finchè dura l'accordo su di essa»<sup>344</sup>, già di per sé basterebbe a escludere alcuna valutazione di compatibilità con il dettato costituzionale. Ma limitandosi ad un'analisi teorica, basti qui ribadirsi quanto detto appena sopra circa la difficile sostenibilità da parte del nostro ordinamento di situazioni che presuppongano un ruolo di arbitraggio sostanziale e di merito in capo al Presidente della Repubblica: infatti, siffatto ragionamento porrebbe la massima carica dello Stato nel rischio di essere trascinato verso una deriva plebiscitaria, poiché le nuove elezioni si trasformerebbero in un inammissibile giudizio non tanto sulla nuova composizione parlamentare, quanto sull'operato presidenziale<sup>345</sup>.

## 4. I limiti

### 4.1. *Il parere dei Presidenti delle Camere*

Dopo aver trattato degli aspetti più delicati del potere di sciogliere anticipatamente i rami parlamentari, rimane da affrontare il discorso sulle garanzie costituzionali. Due, dunque, sono i limiti individuati dall'art. 88 Cost.: il parere obbligatorio dei Presidenti delle Assemblee, e il divieto di utilizzo nell'ultimo semestre del mandato quirinalizio.

Prima di entrare nel merito, sono doverose due premesse. In primo luogo, è utile precisare che, alla luce dell'impostazione seguita e delle conclusioni che si sono individuate, i limiti espliciti sono solo questi due, al contrario di quanti vi computino anche la controfirma ministeriale<sup>346</sup>: si è infatti ampiamente dimostrato come la prescrizione dell'art. 89 Cost. abbia carattere sostanziale, tale da attribuire al Presidente del Consiglio un margine decisionale imprescindibile perché il decreto presidenziale possa essere perfetto, valido ed efficace. Stesso discorso invece non vale – ed è questa la seconda considerazione preliminare – per le suddette garanzie: abbiamo già detto della loro insufficienza a costituire, esse sole, da fondamento alla costruzione presidenziale dell'atto di scioglimento; al contrario, esse si limitano a conferire un ruolo importante al Capo dello Stato, sia in termini procedurali che temporali, con questo escludendo l'esclusiva titolarità del Governo, ma non necessariamente elidendone il coinvolgimento.

Veniamo alla consultazione dei Presidenti delle Camere. Un primo punto da affrontare è la *ratio* che sta dietro questa garanzia. È indubbio che questa assolve alla finalità di fornire al Presidente

---

<sup>344</sup> G. U RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 62.

<sup>345</sup> In sostanza, si ripeterebbe quanto successo nel 1877 al Presidente francese Mac-Mahon (v. cap. 1 par. 2.2.).

<sup>346</sup> Cfr., ad es., T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, op. cit., pp. 1714-1715.

della Repubblica, in quanto figura deputata ed emanare il provvedimento formale di scioglimento, alcuni dati. In questo modo, egli viene a sapere qual è l'orientamento dei rami assembleari in ordine alla soluzione da dare alla crisi che si è aperta, per comprendere se dare corso alla cessazione anticipata della legislatura, oppure se dare luogo alla sua prosecuzione, grazie alla individuazione di una maggioranza (nuova, ma anche la precedente che accondiscenda alla sua riconferma). Si fa notare, da parte di alcuni, che la raccolta di queste indicazioni non debba considerarsi svolta nell'interesse della sola maggioranza; bensì, ad essere perseguito sarebbe l'interesse superiore dell'ordinamento, in quanto la presenza di un Governo non è un vantaggio per chi lo promuove, ma è un elemento di stabilità i cui benefici ricadono sul sistema intero<sup>347</sup>.

Che questo parere debba provenire da parte dei Presidenti delle Camere sta a testimoniare, da una parte, la grande autorevolezza di cui esso è investito, e dall'altra, il loro riconosciuto *status* di soggetti imparziali e garanti degli interessi di tutte le forze presenti nelle Assemblee: d'altronde, solo loro possono avere il polso della situazione parlamentare, e solo loro sono in grado di leggerla e manifestarla all'esterno<sup>348</sup>. Vi è chi utilizza l'argomento della loro esclusività per avvalorare ancora una volta la teoria dell'atto sostanzialmente presidenziale. In altre parole, il fatto che il Presidente del Consiglio sia stato escluso da consultazioni ufficiali con il Capo dello Stato, dimostrerebbe la sua assoluta recessività rispetto alla *voluntas* presidenziale<sup>349</sup>. Ma basta ricordare che l'*opinio* ministeriale viene in gioco nel momento più decisivo, ossia durante (e in funzione del)l'attestazione della controfirma, per cui diventa inconferente un ascolto della voce governativa offerto in fase ancora di formazione dell'intendimento presidenziale.

Da ultimo, rimane la natura del parere fornito. Indubitabile la sua obbligatorietà, altrimenti lo scioglimento sarebbe illegittimo per *vizio in procedendo* – e quindi giustiziabile innanzi alla Corte costituzionale per la via o del conflitto di attribuzioni, o per quella più grave della messa in stato d'accusa del Presidente –; altrettanto chiara è la sua assenza di vincolatività, per cui la decisione dissolutiva può anche divergere rispetto a quanto suggerito dai Presidenti delle Assemblee, in

---

<sup>347</sup> Per questa distinzione, cfr. A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., p. 209.

<sup>348</sup> «Poiché il Presidente di Assemblea interviene nel procedimento, anche se solo in veste consultiva, egli non è solo uno spettatore che sebbene da una posizione ravvicinata, assiste passivamente allo svolgersi degli eventi ed al determinarsi della volontà del Presidente della Repubblica. Egli collabora col Capo dello Stato, contribuendo alla soluzione delle crisi col peso e con la forza che gli derivano sia dall'aver seguito, all'interno di un ramo del Parlamento, lo sviluppo degli avvenimenti che hanno determinato la situazione che sollecita un intervento risolutore, sia dalla rappresentatività dell'organo che presiede, sia ancora dalla responsabilità che comporta un'attività volta a far valere gli interessi permanenti delle istituzioni parlamentari»: G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, pp. 178-179. S. BARTOLE, op. cit., p. 946, precisa che «il loro avviso personale si aggiunge all'orientamento dei gruppi parlamentari che essi riferiscono».

<sup>349</sup> Cfr. F. PINTO, op. cit., pp. 234-235, il quale nega che Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio ricoprano la stessa posizione, altrimenti non si spiegherebbe perché questo secondo debba «accontentarsi di informazioni “di seconda mano” che arriverebbero a lui attraverso il filtro del Capo dello Stato»; l'Autore però non tiene conto del fatto che il Governo ha canali diretti e continui con il Parlamento in virtù del rapporto fiduciario, quindi potrebbe dirsi che semmai è quest'ultimo ad essere maggiormente “informato dei fatti” rispetto al Presidente della Repubblica.

quanto la finalità della consultazione è assolutamente conoscitiva e non prescrittiva<sup>350</sup>. La *ratio* di una tale previsione sta nell'evitare di porre un ostacolo all'esercizio del potere in questione: infatti, se questo fosse subordinato al previo consenso dei massimi vertici del Parlamento apparirebbe più che aleatoria l'eventualità che questi si esprimano favorevolmente, non dichiarandosi disponibili ad assumersi una responsabilità così delicata. E al di là del personale interesse a mantenere la funzione, i Presidenti delle Camere, se anche si facessero portatori fedeli della volontà dei gruppi politici, non potrebbero che manifestare, in sede di consultazione, un parere positivo, che assumerebbe perciò carattere ostativo<sup>351</sup>.

Ad ogni modo, questa caratteristica fuga ogni dubbio sul fatto che il parere fornito dai Presidenti delle Camere non sia fornito a titolo di codecisione, o di controllo sull'adozione del decreto di dissoluzione: semplicemente, rientra all'interno di una fase istruttoria la quale non comporta acquisizione di alcuna responsabilità da parte loro, poiché sono gli artt. 89 e 90 Cost. a dichiarare inequivocabilmente la responsabilità politica da parte del "ministro proponente"<sup>352</sup>.

#### 4.2. Il divieto di scioglimento durante il "semestre bianco"

Un interesse ben più corposo è stato dimostrato nei confronti del divieto di sciogliere le Camere nel corso del cd. semestre bianco, da parte sia della dottrina che del mondo istituzionale e politico. La formula originaria dell'art. 88, secondo comma, Cost. disponeva che il Capo dello Stato «non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato», ma essa è stata destinataria di una serie di modifiche, sia tentate che effettuate.

La prima tappa è stata nel 1963, con la presentazione pressoché contemporanea di tre iniziative di un certo rilievo: l'11 settembre il gruppo parlamentare del Pli depositava un disegno di legge costituzionale (con primo firmatario Bozzi) finalizzato alla soppressione di tale divieto, in collegamento all'introduzione dell'espresso divieto di immediata rieleggibilità per il Presidente della Repubblica che si trovasse in scadenza di incarico<sup>353</sup>; il 17 settembre era il Presidente Segni

<sup>350</sup> Lo dimostra la vicenda dello scioglimento anticipato del 1979, a cui il Presidente Pertini ha dato corso nonostante il parere contrario del Presidente del Senato Fanfani.

<sup>351</sup> Per tutte queste considerazioni, cfr. F. MOHRHOFF, op. cit., pp. 16-17, G. FERRARA, op. cit., pp. 181-182.

<sup>352</sup> In questo senso, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 230-231, il quale tiene anche a sottolineare che non sono tanto i fatti parlamentari ad essere portati alla conoscenza del Capo dello Stato, bensì le opinioni qualificate dei soggetti che se ne fanno portatori; *contra*, M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1326, la quale ritiene che l'opinione contraria dei Presidenti delle Camere dovrebbe spingere il Capo dello Stato a procedere con estrema cautela e a considerare la maggiore responsabilità.

<sup>353</sup> Questo l'articolato della proposta di legge costituzionale n. 397:

«Art. 1. Al primo comma dell'art. 85 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le parole: «Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere immediatamente rieletto».

stesso a sollecitare, attraverso un messaggio rivolto ai due rami del Parlamento, una riforma in tal senso degli artt. 85 e 88 Cost.; il 16 ottobre era il Governo Leone a dare seguito agli auspici quirinalizi mettendo in campo un suo disegno di legge costituzionale<sup>354</sup>. La seconda tappa cadeva il 15 ottobre 1975, giorno in cui il Presidente Leone replicava in termini analoghi al messaggio del suo predecessore Segni, invocando anch'egli un deciso intervento revisionista in questo senso. Infine, era stata la l. cost. 4 novembre 1991, n. 1 a riscrivere definitivamente il comma secondo dell'art. 88, introducendo, alla previsione originaria, un'eccezione: «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».

Ma ora si proceda con ordine, a partire dalla formula del 1948 e dalla *ratio* ad essa sottesa, peraltro oggetto di letture non propriamente coincidenti. In primo luogo, è opinione diffusa, sulla base anche dei lavori preparatori emersi in Costituente attorno all'emendamento Laconi, l'interpretazione che motiva l'inserimento di un tale divieto con il timore che un Presidente della Repubblica in scadenza possa esercitare pesanti pressioni sui parlamentari, sostanzialmente il suo collegio elettorale, in modo da ottenere la rielezione all'ufficio quirinalizio: il semestre bianco servirebbe quindi ad impedire un rinnovamento delle Camere disposto dal Presidente per assicurarsi una maggioranza favorevole alla sua riconferma. Secondo questa logica, l'art. 88, comma secondo, deve essere letto in combinato disposto con l'art. 85, comma terzo, secondo cui, «se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi dalla loro cessazione, la elezione del Capo dello Stato ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati poteri del Presidente in carica»: in questo modo, come spiega chiaramente Mohrhoff, «sarebbe evidentemente inopportuno che il Presidente della Repubblica venisse eletto da Camere prossime allo scioglimento le quali, non rispecchiando esattamente, ormai, la volontà popolare metterebbero il neo eletto di fronte a Camere nuove ed eventualmente orientate in modo diverso da quelle precedenti», facilmente incorrendo nel rischio che questo possa «essere espressione di realtà sociali già superate e conseguentemente trovarsi in conflitto con gli esponenti di quelle più recenti»<sup>355</sup>. I fautori della teoria presidenzialista, che accentuano questa lettura per avvalorare il proprio orientamento, potrebbero altresì puntare sull'efficacia della sola minaccia di scioglimento: nel senso che, in quest'ottica, si assumerebbe che il Capo dello Stato in scadenza potrebbe paventare ai parlamentari lo scioglimento se questi stessi non lo rieleggessero.

Ma essa non convince fino in fondo. Innanzitutto, perché il Presidente della Repubblica, secondo il nostro sistema costituzionale, non avrebbe i mezzi legali per interferire nello sviluppo della

---

Art. 2. Il secondo comma dell'art. 88 della Costituzione è soppresso».

<sup>354</sup> Questo invece il testo del disegno di legge costituzionale n. 599:

«Art. 1. Il primo comma dell'art. 85 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non immediatamente rieleggibile».

Art. 2. Il secondo comma dell'art. 88 della Costituzione è abrogato».

<sup>355</sup> F. MOHRHOFF, op. cit., pp. 18-19.

relazione fiduciaria, e quindi provocare una crisi di Governo al solo fine di assecondare un interesse personalistico: tanto meno avrebbe la forza per “pilotare” il procedimento di elezione presidenziale, soggetto agli accordi che intercorrono tra i partiti politici presenti in Parlamento<sup>356</sup>. In secondo luogo, come sottolineato da Reposo, questa visione esclude che il Presidente possa perseguire motivi diversi dalla propria rielezione, quali potrebbero essere situazioni favorevoli al di fuori del Parlamento, oppure indebite persuasioni del collegio elettorale nei confronti di un determinato successore, proposte dalle forze politiche che si vogliono favorire: tanti potrebbero essere i «riflessi negativi suscettibili di manifestarsi anche senza l’effettivo compimento di azioni scorrette da parte del Capo dello Stato, ma soltanto per la prossimità temporale dei due atti»<sup>357</sup> (cioè interruzione della legislatura e rinnovo del settennato).

Infine, se si assume, come è stato ampiamente fatto, che il potere di sciogliere anticipatamente le Camere è diviso fra vertice dello Stato e vertice dell’Esecutivo, allora sarebbe il Governo a far valere, all’interno del sinallagma di controllo reciprocamente esercitato, la garanzia da distorsioni o abusi della controparte. E all’eventuale obiezione che potrebbe essere posta portando l’esempio di un Gabinetto completamente asservito alla volontà presidenziale, due sarebbero le risposte che vi si potrebbe opporre: o questo sarebbe un Governo dalla natura prettamente presidenziale, e quindi al limite della legittimità; oppure il Ministero sarebbe autonomo, e quindi si assumerebbe la completa responsabilità per l’avvenuta controfirma, *in primis* quella politica innanzi al popolo che elegge, ma al limite anche di fronte alla Corte costituzionale che si trovasse a sindacare un conflitto di attribuzioni (se non anche un giudizio di accusa)<sup>358</sup>.

La seconda *ratio* individuata in dottrina per giustificare la previsione del divieto di sciogliere durante gli ultimi sei mesi del settennato presidenziale è quella che storicamente si riconduce a Mortati – il quale non la ritiene esclusiva ma integratrice della ragione precedentemente esposta –: l’Autore, sulla cui scia si sono inserite altre autorevoli voci (in particolare altri sostenitori della teoria dell’atto complesso), parla cioè di una «presunzione del depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato», durante la quale si suppone che il Presidente si ritrovi in una «minore idoneità [...] a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta»<sup>359</sup>. Tale motivazione sembra più convincente, poiché fa parte del patrimonio della democrazia la consapevolezza che la

---

<sup>356</sup> Sul punto, cfr. A. REPOSO, *Riflessioni in tema di “semestre bianco”*, cit., pp. 408 ss., ma anche A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, p. 272.

<sup>357</sup> A. GALATELLO-ADAMO, op. cit., pp. 415-416, il quale riprende ed estende l’intuizione rilevata da Sica: cfr. V. SICA, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, p. 85.

<sup>358</sup> Cfr. M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., pp. 220-221.

<sup>359</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 663.

legittimazione degli organi elettivi si affievolisca mano a mano che ci si allontani dal momento della loro investitura<sup>360</sup>: è per contro vero che, dato che il principio per cui potere e responsabilità vanno di conserva (è iscritto nel genoma democratico) sarebbe opportuno che la regola del semestre bianco rimanga a livello convenzionale o di correttezza, senza che sia positivizzata, in quanto un tale irrigidimento rischierebbe di risultare dannoso se confrontato con le controindicazioni insite nell'istituto stesso<sup>361</sup>.

Alcuni giuristi hanno indicato un terzo motivo dietro al divieto in questione. Galizia, ad esempio, parla di «volontà della Costituzione di mantenere salda la condizione istituzionale del Capo dello Stato, che potrebbe essere incrinata da un eventuale sospetto, nell'opinione pubblica, circa un suo intervento teso ad agevolare la propria rielezione; e ciò indipendentemente dallo svolgimento di qualsiasi azione effettivamente poco corretta, per la semplice prossimità dei due atti»<sup>362</sup>. Ma così formulata si ricade nella prima opzione interpretativa descritta.

Quale che sia la ragione, rimangono le perplessità di fondo sulla “utilità” di una prescrizione del genere: invero, le esigenze or ora elencate non sembrano così robuste da ovviare alla lacuna a cui spalanca il divieto di scioglimento in un determinato periodo, per quanto ristretto. *Quid est* in caso di una paralisi del sistema che intervenga, appunto, durante il semestre in questione? Il novero delle vie d'uscita si restringe: escludendo la dissoluzione, il Presidente dovrebbe affannarsi a trovare una nuova maggioranza<sup>363</sup>. Ma un partito minoritario della coalizione di governo, di conseguenza, senza la minaccia dello scioglimento, avrebbe tutto l'interesse a provocare una crisi, e quindi a guadagnarne in visibilità ed ergersi ad ago della bilancia del sistema politico, con la sicurezza che tanto i giochi non potrebbero venire interrotti con il precipuo richiamo alle urne<sup>364</sup>.

I vecchi costituzionalisti configurano questo scenario come squilibrio fra poteri, descrivendo prevaricazioni di tendenze assemblearistiche<sup>365</sup>: nell'ottica della classica separazione tra poteri il

---

<sup>360</sup> Crosa obietta che, seppure questo discorso sia corretto in termini generali, sarebbe inspiegabile con riferimento all'«esercizio di un potere che non è una prerogativa del Presidente, ma competenza ch'egli esercita per le esigenze del sistema parlamentare» (cfr. E. CROSA, op. cit., p. 511); l'Autore però sembra porre lui stesso un'eccezione inspiegabile ad una regola universale, magari non condivisibile, ma che se riconosciuta dovrebbe valere per tutti i poteri e per tutti i soggetti chiamati ad esercitarli.

<sup>361</sup> Questa prudenza è comunque mostrata anche dallo stesso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 664; cfr. anche A. REPOSO, *Riflessioni in tema di “semestre bianco”*, cit., pp. 423-424, e G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, p. 435.

<sup>362</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 241-242.

<sup>363</sup> ... oppure ad affrettare i tempi dello scioglimento, anticipandolo a prima dell'avvento degli ultimi sei mesi del mandato: cfr. G. VACCARI, *Il semestre bianco*, in *Parl.*, n. 1-2/1983, p. 9.

<sup>364</sup> Carbone, al contrario, afferma che lo scioglimento non è preordinato a risolvere crisi ministeriali, ma è diretto a «ristabilire l'equilibrio fra alcuni organi costituzionali» (cfr. C. CARBONE, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1963, p. 72, nota 115); in verità questa pare una distinzione di lana caprina, poiché è evidente che lo scoppio di una crisi sarebbe intimamente legato alla rottura degli equilibri.

<sup>365</sup> Cereti vi aggiunge l'aggravante per cui, dato che alle Camere spetta in questo periodo di procedere all'elezione del nuovo Presidente, queste «potrebbero avvalersi di questo loro potere [cioè di fare crisi] per influire sul nuovo eletto facendogli accettare lo stato di cose verificatosi nel frattempo» (C. CERETI, op. cit., p. 203); Cosentino ammonisce dall'assenza, «in parallelo del divieto di scioglimento, [di] un divieto di crisi ministeriali» (F. COSENTINO, op. cit., p. 1386); Galeotti accentua, oltre al possibile concreto esercizio del potere, l'efficacia benefica della «semplice

timore è corretto, ma attualizzandolo si può rimodulare il discorso come un cedimento dell'interesse generale alla stabilità dell'azione di governo in cambio del perseguimento di meri interessi particolari delle singole forze politiche. Vi è chi (Perrone Capano) abbia provato a ricavare un'inapplicabilità del divieto di scioglimento qualora si verificasse un'ipotesi di impossibilità per il Parlamento di costituire un qualsiasi nuovo Esecutivo (o di perdurante contrasto fra i due rami dell'Assemblea), durante la quale la dissoluzione sarebbe «obbligatoria»<sup>366</sup>. Pur essendo di un certo interesse questa proposta interpretativa, essa però si scontra con le critiche basate sulla lettera dell'art. 88, comma secondo, Cost., la quale, da un punto di vista rigorosamente testuale, non pare ammettere eccezioni<sup>367</sup>. Al contrario, è da ammettersi in maniera pressochè pacifica l'inoperatività del suddetto divieto qualora lo scioglimento si configuri come atto meramente dovuto, cioè alla scadenza naturale della legislatura, non ricorrendo in questo caso alcun margine discrezionale in capo al Presidente<sup>368</sup>.

#### 4.3. Segue: le riforme del divieto, tentate (1963) e riuscite (1991)

---

possibilità di essere adottato» (S. GALEOTTI, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, p. 734); Sica denuncia il rischio che «l'organizzazione dello Stato [diventi] materialmente carente o [possa] diventarla ai suoi vertici e nei due poli estremi» (V. SICA, *Intervento*, cit., p. 85); Galatello-Adamo parla della necessaria esperibilità dello scioglimento «qualora si verifichi uno slittamento dalla democrazia parlamentare alla dittatura d'Assemblea» (A. GALATELLO-ADAMO, op. cit., p. 272); Ciaurro mette in guardia dalla conseguenza secondo cui «la posizione del Presidente verrebbe allora ad essere rafforzata e non indebolita dal divieto di scioglimento» (G. F. CIAURRO, op. cit., p. 6).

<sup>366</sup> Il ragionamento sarebbe praticamente questo: qualora ci si trovi in una situazione di «valutazione “necessitata” e “inderogabile”, per una manifesta e incontrastabile situazione oggettiva di cose», l'applicazione rigida del divieto di scioglimento condurrebbe ad un risultato «aberrante perché, in buona sostanza, per negare, da un lato, al Capo dello Stato, la possibilità di sciogliere le Assemblee legislative su proposta del Governo o, addirittura, su richiesta di entrambi o di uno solo dei Presidenti delle Camere, che è il meno, gli si lascerebbe il dominio del potere, che è certamente il più», per cui, in conclusione, occorre distinguere tra «ipotesi di dissoluzione e sostituzione della rappresentanza parlamentare, quella “facoltativa”, affidata al criterio discrezionale del Presidente della Repubblica, e che egli può esercitare in qualunque momento del suo mandato, ad eccezione del semestre ultimo», e l'ipotesi “obbligatoria” qui proposta (cfr. G. PERRONE CAPANO, *Semestre bianco e semestre nero*, in *Dem. dir.*, 1961, pp. 430 ss.).

<sup>367</sup> Perrone Capano prova a dare risposta a queste perplessità affermando che «il formalismo non può sacrificare la sostanza» (G. PERRONE CAPANO, op. cit., pp. 430).

<sup>368</sup> Secondo Rescigno, un primo argomento si desume dall'art. 60 Cost.: «se la durata delle Camere può essere prorogata solo in caso di guerra, questo significa che in tutti gli altri casi bisogna sciogliere alla scadenza, quindi anche nel semestre bianco»; l'Autore poi raffina il suo pensiero quando dice che l'art. 85, comma terzo, «prorogando i poteri del Presidente della Repubblica se nel momento della convocazione mancano meno di tre mesi alla normale cessazione delle Camere, attribuisce al Presidente della Repubblica prorogato il potere-dovere di sciogliere le Camere affinché le nuove possano eleggere il suo successore», per cui sarebbe totalmente contro la *ratio* dell'istituto della *prorogatio* «pretendere che, cadendo la cessazione delle Camere nel semestre bianco, il Presidente della Repubblica non possa sciogliere fino al 30° giorno prima della sua scadenza, e sia invece obbligato a sciogliere subito dopo, rientrando nella ipotesi della scadenza minore di tre mesi (ovviamente, perché in realtà tale scadenza è tanto minore dei tre mesi che... è già scaduta)»: G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 83-87*, Bologna, 1978, p. 80. Già precedentemente, cfr. L. ELIA, *Sulla “ordinaria amministrazione” degli organi costituzionali*, cit., p. 146.

Come già accennato, il comma secondo dell'art. 88 Cost. è stato più volte fatto oggetto di interesse dal Legislatore costituzionale. Le prime iniziative risalgono al 1963, con due progetti di legge di revisione costituzionale che hanno in qualche modo accompagnato il messaggio del Presidente della Repubblica Segni.

In verità, la questione del semestre bianco non veniva presa di petto, ma bensì toccata come conseguenza di un altro disegno, cioè l'introduzione del divieto di immediata rieleggibilità del Capo dello Stato all'art. 85 Cost. In pratica – queste le considerazioni dei soggetti proponenti la revisione –, il Costituente voleva ammettere la possibilità che un Presidente che avesse dato buona prova di sé nell'esercizio delle sue funzioni, potesse ambire ad un nuovo mandato, in cui poter mettere in campo tutta la propria saggezza ed esperienza<sup>369</sup>. Per evitare che questa legittima aspirazione si traducesse in un concreto abuso degli strumenti costituzionali, era stato introdotto il limite di cui all'art. 88, comma secondo. Di conseguenza, la questione si doveva risolvere a monte, per evitare l'instaurazione di una "monarchia presidenziale", ritenuta insostenibile per una moderna Repubblica (a prescindere quindi dalle qualità riconosciute alla persona che ne riveste l'ufficio): tale modifica, a cascata, avrebbe perciò reso del tutto inutile il divieto di scioglimento durante il semestre bianco, in quanto lo avrebbe svuotato delle motivazioni ritenute dai più idonee ad un uso distorto del mezzo dissolutivo<sup>370</sup>.

Detto della *ratio* del limite temporale allo scioglimento, detto della sua utilità e delle sue conseguenze istituzionali, detto delle proposte di abolizione (funzionali alla riforma dell'art. 85 Cost.), ora si tratta di capire se queste ultime si sono rivelate a loro volta pertinenti ed opportune. La reazione della dottrina fu di tre tipi: c'erano i fautori della revisione in parola; c'erano gli oppositori; infine, c'era anche chi riteneva questa operazione del tutto inconferente rispetto ai fini che si volevano soddisfare. Quanto alla prima posizione, basterebbe ripetere gli intenti dei promotori per comprenderne il ragionamento: ci si limiti a notare come, per questa parte della dottrina, ciò fosse implicazione pressoché inevitabile dell'introduzione del divieto di rieleggibilità, a conferma della stretta monofunzionalità riconosciuta da costoro all'istituto del semestre bianco<sup>371</sup>.

---

<sup>369</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., p. 64.

<sup>370</sup> Si trovi conferma di ciò nel testo del messaggio presidenziale, contenuto in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, pp. 697 ss.: «la nostra Costituzione non ha creduto di stabilire il principio della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma mi sembra opportuno che tale principio sia introdotto nella Costituzione, essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato. La proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione. Una volta disposta la non rieleggibilità, si potrà anche abrogare la disposizione dell'art. 88 comma 2 della Costituzione, il quale toglie al Presidente il potere di sciogliere il parlamento negli ultimi mesi del suo mandato. Questa disposizione altera il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti».

<sup>371</sup> Cfr. le relazioni di accompagnamento ai d.d.l.cost., nonché, a seguire, le considerazioni di F. M. DOMENIDÒ e S. GALEOTTI, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, pp. 697 ss, quelle di V. CRISAFULLI, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, pp. 63 ss.; cfr. altresì A. GALATELLO-ADAMO, op. cit., p. 272, D. SANTELIA, G. PAGNANO, op. cit., p. 1321, e G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., pp. 66 ss.

La posizione opposta, quella critica verso il combinato di proposte riformatrici, denuncia invece come questo avrebbe la conseguenza di deresponsabilizzare eccessivamente il Capo dello Stato, ponendolo in una posizione di indipendenza incontrollabile. Infatti, dal momento che questo avrebbe coscienza dell'impossibilità di una riconferma, cosa gli impedirebbe un uso spregiudicato delle facoltà riconosciutegli? Tanto sarebbe coperto da irresponsabilità, se non quelle derivanti dall'attentato alla Costituzione: ma non necessariamente egli dovrebbe giungere a tanto per poter integrare una situazione di abuso di potere. Dunque, il venir meno del controllo da parte del collegio elettorale eliminerebbe quindi un efficace deterrente contro distorsioni presidenzialistiche; e questo discorso va ricondotto al complesso delle attribuzioni presidenziali, poiché ne coinvolge il ruolo globale, e non al solo potere di sciogliere anticipatamente le Camere<sup>372</sup>.

Ma l'orientamento che forse convince di più è quello che tende a sganciare le due innovazioni proposte, finora lette sempre nella loro inscindibilità. Innanzitutto si disconosce, nei termini già spiegati, che la *ratio* del semestre bianco sia quella di prevenire manovre preelettorali da parte del Presidente uscente. Una volta sfatato questo tabù, rimane la considerazione dell'anomalia di un istituto del genere, visto nella sua unicità, che potrebbe benissimo essere destinatario di una abolizione *ad hoc*<sup>373</sup>.

Finito in un nulla di fatto questo intento riformatore, la questione veniva ripresa, con analoghi esiti, da un altro messaggio presidenziale (quello del Presidente Leone, del 15 ottobre 1975), e da ulteriori progetti parlamentari.

La questione si pone però in termini completamente rinnovati ad inizio anni '90. In discussione non è più la *voluntas legislatoris* di sopprimere un'anomalia come immediata conseguenza della incandidabilità al Quirinale dell'inquilino uscente. Il problema invece riguardava il cd. ingorgo istituzionale che era alle viste: il 2 luglio 1992 scadeva la legislatura parlamentare, mentre il 3 si estingueva il settennato presidenziale, per cui il Presidente Cossiga non avrebbe potuto dare seguito allo scioglimento anticipato delle Camere; in questo modo la legislatura si sarebbe conclusa alla sua naturale scadenza, e perciò le consultazioni elettorali si sarebbero tenute durante i mesi estivi<sup>374</sup>. In questa sede ci si limiti a dire che la coincidenza di queste scadenze aveva indotto le forze parlamentari ad approvare una "leggina" costituzionale modificativa dell'art. 88 Cost., la l. cost. 4 novembre 1991, n. 1, la quale aveva proceduto a riscrivere il secondo comma nei termini oggi

---

<sup>372</sup> Cfr. gli interventi di P. BARILE e G. CUOMO, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, pp. 708 ss.

<sup>373</sup> Cfr. le opinioni espresse da T. MARTINES e V. SICA (del quale si rinvia anche ai riferimenti bibliografici già citati), in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, pp. 69 ss; per quanto riguarda il primo Autore, in altra opera questi dimostra un ritorno sui propri passi, dato che si dimostra favorevole all'abolizione del semestre bianco e alla contemporanea introduzione del divieto di rieleggibilità (cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 443).

<sup>374</sup> Dato che l'art. 61 Cost. impone la convocazione dei comizi elettorali prima del settantesimo giorno precedente alla cessazione delle Camere, il calendario costituzionale avrebbe costretto le elezioni nel periodo intercorrente dal 2 luglio al 10 settembre 1992, in una data considerata da tutti inusuale e inopportuna.

conosciuti: «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»<sup>375</sup>.

Secondo gran parte della dottrina, a ragione, tale revisione costituzionale non intaccherebbe la sostanza, in quanto rappresenterebbe una soluzione tecnica che fornisce una mera eccezione alla *ratio* originaria, che non verrebbe in alcun modo alterata: posto che, senza ricorrere alla procedura aggravata *ex art.* 138 Cost., si sarebbe potuto risolvere la questione specifica semplicemente «in via di interpretazione dell'art. 88 originario», rimane la constatazione che una tale riforma non ha risolto nessuno dei problemi posti dall'istituto del semestre bianco<sup>376</sup>. Ma vi è pure qualche voce discordante, che offre un'interpretazione originale delle vicende del biennio 1991-1992. Orrù offre tre dati, due di ordine pratico, ed uno ricostruttivo. In primo luogo, rileva come il Legislatore costituzionale abbia scelto di rimanere a metà strada tra le uniche due soluzioni possibili: «o il semestre bianco non ha senso o, quantomeno, non è opportuno [...] e, allora conveniva sancirne la cancellazione dal dettato costituzionale; oppure si ritiene che abbia in sé ancora qualche funzione di garanzia [...] e, quindi, non si vede perché solo nel caso di specie sia stato, di fatto, annullato»<sup>377</sup>. In secondo luogo, l'Autore ritiene che l'ingorgo "istituzionale" da tutti denunciato fosse solo un modo per dissimulare un ingorgo "puramente politico": in altre parole, il compromesso raggiunto si sarebbe rivelato «funzionale a lasciare carta bianca alle forze politiche per mettere a punto strategie e tattiche preelettorali in modo anche di poter trattare su un unico tavolo il quasi contemporaneo avvicendamento in programma sia alla guida del Governo che al Quirinale come pure alla Presidenza delle Camere»<sup>378</sup>.

Sebbene queste considerazioni più legate alla politica costituzionale possano essere condivisibili, qualche perplessità la suscita la lettura ricostruttiva proposta da Orrù. In buona sostanza, egli prende le mosse dal confronto fra Camere e Presidente, qualora queste istituzioni si trovino simultaneamente a fine mandato, alla luce della concezione che vuole l'attenuazione di potere e responsabilità degli organi man mano che ci si allontani nel tempo dal momento della legittimazione iniziale. La risultanza di questa operazione fa dire all'Autore che il Legislatore costituzionale del 1991 ha voluto privilegiare il Capo dello Stato: «la delegittimazione delle Camere in procinto di scadere è così forte e così "sospetta" da far superare le corrispondenti remore che, di regola, gravano sul Presidente della Repubblica nell'ultimo semestre del suo settennato», nutrendo così più fiducia nella funzione di garanzia svolta da quest'ultimo «in mirata

<sup>375</sup> Per una precisa cronaca, e riflessioni annesse, cfr. M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una "curiosità costituzionale" o un precedente imbarazzante?*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 599 ss.

<sup>376</sup> Cfr. V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, p. 183, ma nello stesso senso anche A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 244, e A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., p. 209.

<sup>377</sup> R. ORRÙ, *Estensione dei poteri presidenziali di scioglimento delle Camere*, in *Corr. giur.*, n. 1/1992, p. 129.

<sup>378</sup> R. ORRÙ, *op. cit.*, p. 129.

contrapposizione alla possibile non correttezza di funzionamento che potrebbe caratterizzare, *ab imis*, le Assemblee parlamentari»; e capovolgendo la logica che aveva invece mosso il Costituente<sup>379</sup>.

Come detto, questa opzione interpretativa della l. cost. 1/1991 non è del tutto convincente, perché enfatizza oltremodo quella che, nella sostanza, non costituisce altro che una macchinosa eccezione giustificata dal verificarsi (raro, ma non improbabile) di una situazione di contemporanea successione dei due massimi organi costituzionali del nostro ordinamento. Mentre i dubbi testè sollevati, molto probabilmente, muovono dal timore di un eccessivo rafforzamento della figura presidenziale, timore che al contrario verrebbe facilmente fugato se si tenesse conto della garanzia fornita dalla partecipazione del Governo alla procedura di scioglimento – peraltro, Governo intimamente collegato con quel Parlamento che sarebbe “vittima” del provvedimento dissolutivo –, e dunque se si ammettesse che Quirinale ed Esecutivo siano su posizioni equiordinate e impostino il rapporto reciproco su una base di cooperazione/controllo.

#### *4.4. I poteri del Presidente prorogato e del Presidente supplente*

La questione del divieto di sciogliere durante il semestre bianco apre, a sua volta, un'altra problematica. Invero, a questa ragione la quasi totalità della dottrina connette l'impossibilità di esercitare tale potere per il Presidente che sia in regime di *prorogatio*, cioè per il Capo dello Stato che, ai sensi dell'art. 85, comma terzo, Cost. vede prorogati i propri poteri nel frattempo che «se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove». Il collegamento con il divieto di cui sopra è evidente allorché si vanno ad analizzare le due cause che principalmente conducono a questa conclusione.

Prima ragione: il rischio di influenzare il collegio elettorale nell'elezione presidenziale. Il Presidente è prorogato qualora sia scaduto il proprio settennato, ed il Parlamento in seduta comune nel frattempo non sia stato in grado di scegliere il successore: per questo, per evitare una pericolosa *vacatio* al vertice dello Stato, il Presidente uscente mantiene la carica per il tempo necessario all'individuazione e giuramento del nuovo. Ecco, «uno scioglimento deciso proprio in questo periodo è un colpo di Stato e può andare ad effetto solo mediante la forza»<sup>380</sup>: se il timore che il Presidente della Repubblica possa compiere operazioni tali da favorire la propria rielezione nel suo

<sup>379</sup> Cfr. R. ORRÙ, op. cit., pp. 130-131.

<sup>380</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., p. 71; unica deroga ammessa dall'Autore è il caso di fine legislatura, in cui il Presidente, ancorchè prorogato, è tenuto a sciogliere.

ultimo semestre di mandato, le remore dello stesso si attenuerebbero ulteriormente nella fase immediatamente successiva, non avendo questi nulla da perdere. Vi è chi avanza qualche dubbio sull'inoperatività di tale limite nel caso in cui il Parlamento in seduta comune si dimostri incapace di eleggere il nuovo Capo dello Stato, il che legittimerebbe il Presidente prorogato a sciogliere il nodo richiamando il rinnovamento delle Camere<sup>381</sup>: ma questa ipotesi configurerebbe un esempio di scioglimento sanzione, che invece precedentemente abbiamo escluso dal novero delle fattispecie compatibili con la nostra forma di governo parlamentare.

Seconda ragione: l'affievolimento della rappresentatività. Se invece si facesse prevalere questo significato in qualità di *ratio* del divieto di convocare le elezioni nell'ultimo semestre presidenziale, la naturale conseguenza sarebbe il ravvisamento di una ancor minore rappresentatività se si sposta il termine oltre la scadenza del settennato. D'altronde, sarebbe proprio questa la ragione che giustificerebbe il compimento della sola ordinaria amministrazione per gli organi che siano cessati dalle proprie funzioni<sup>382</sup>.

Più controversa in dottrina è invece la questione dei poteri del Presidente supplente, ossia, se il Presidente del Senato, nel caso si trovi ad assumere temporaneamente le funzioni del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 86 Cost., sia abilitato o meno a decretare la cessazione della legislatura. L'opinione più diffusa è quella che esclude in capo al supplente la facoltà di emanare il decreto di scioglimento. Le ragioni sono principalmente queste: la sovrapposizione fisica fra la persona che incarna il Presidente della Repubblica temporaneamente e quella che ricopre invece stabilmente le funzioni di Presidente del Senato vanifica la garanzia della previa consultazione dei Presidenti dei due rami parlamentari; la supplenza è un ufficio interinale dalle cui competenze – limitate all'ordinaria amministrazione – fuoriuscirebbe un potere eccezionale e strettamente presidenziale come quello di scioglimento; il supplente si trova nello stesso grado depotenziamento a cui va sistematicamente incontro il Presidente durante il semestre bianco<sup>383</sup>.

Vi è però altra parte della dottrina che effettua alcuni distinguo, ritenendo non opportuno parificare tutte le situazioni, e quindi più idoneo evitare risposte onnicomprensive. Per questo, alcuni studiosi preferiscono partire da una distinzione, operata a monte, fra: la cd. supplenza *sede vacante*, cioè successiva all'accertamento di un impedimento permanente (come la morte o le dimissioni); e la cd. supplenza *sede plena*, ossia quella che viene invocata al verificarsi di un impedimento temporaneo (ad es., un malanno o un viaggio all'estero). In buona sostanza, al supplente *sede vacante* il potere di sciogliere anticipatamente le Camere viene da tutti escluso, in quanto «potrebbe essere

<sup>381</sup> Cfr. A. REPOSO, *Riflessioni in tema di "semestre bianco"*, cit., pp. 427-428.

<sup>382</sup> Cfr. L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 230, e M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1333.

<sup>383</sup> Si richiamano a queste ragioni: F. MOHRHOFF, op. cit., p. 20; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 335-336; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 139; A. BOZZI, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961, pp. 72-73; G. F. CIAURRO, op. cit., p. 7.

interpretato come tentativo [...] di provocare la elezione di nuove Camere a lui favorevoli, e cioè in sostanza come colpo di Stato mascherato»<sup>384</sup>. Gli stessi costituzionalisti ritengono di poter accordare tale facoltà al supplente *sede plena*, se e solo se si presenta una situazione di grave ed irreparabile crisi: «ne segue necessariamente che tale potere spetta al supplente esattamente allo stesso titolo che al Presidente della Repubblica», perché al contrario, «negare al supplente questo potere significa negare all'ordinamento italiano l'ultimo strumento rimasto per sanare una crisi altrimenti insuperabile»<sup>385</sup>.

Dalle due più plausibili impostazioni descritte si discostano altri giuristi, coloro che invece ritengono, controcorrente, di conferire ampi poteri al Presidente supplente, anche in materia di scioglimento del Parlamento. Le considerazioni addotte si fondano però su complicati calcoli dei termini temporali previsti in Costituzione<sup>386</sup>.

#### 4.5. La questione della motivazione

Quella della motivazione è una problematica che riguarda tutti gli atti costituzionali. Limitando il campo d'indagine al potere di scioglimento, si parta da una considerazione *prima facie*: l'art. 88 Cost. non richiede una espressa motivazione da allegare al provvedimento in questione. Ma l'assenza di una formulazione, come abbiamo visto fino adesso, non chiude le porte alla possibilità

---

<sup>384</sup> «... In generale la situazione politica che consiglia lo scioglimento anticipato delle Camere non può essere tale da non poter aspettare 15 giorni, e cioè l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica il quale con pienezza politica di potere potrà valutare la opportunità o meno di sciogliere anticipatamente»: G. U. RESCIGNO, *Art. 86*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 83-87*, cit., p. 130; immediatamente dopo, l'Autore però apre uno spiraglio più possibilista quando, nel descrivere l'eventualità che il Presidente Leone nel 1976 si dimettesse con tre anni di anticipo dall'estinzione del mandato, riconosce che con l'accordo delle principali forze politiche uno scioglimento potrebbe essere accordato al supplente (pp. 130-131). Al di là di quest'ultima riflessione, si pongono sulla stessa linea C. CARBONE, op. cit., p. 73; A. A. ROMANO, *Supplenza (diritto costituzionale)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 961; ID., *Proroga e prorogatio*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1991, p. 4; A. REPOSO, *Riflessioni in tema di "semestre bianco"*, cit., pp. 426-427; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., pp. 217 ss.

<sup>385</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 86*, cit., pp. 131-132; cfr. altresì gli Autori citati nella nota precedente: tra questi si distinguono Reposo e Costanzo, i quali invece propendono per l'estensione del divieto di scioglimento in pendenza di semestre bianco anche al supplente *sede plena*.

<sup>386</sup> In pratica, se mancano meno di tre mesi alla fine della legislatura, come prescritto dall'art. 86, comma secondo, Cost., «Presidente del Senato e Governo, non solo non sono tenuti a lasciar decorrere per intero il restante periodo della legislatura, ma, al contrario, sono tenuti ad assottigliarlo per "arrotondamento", al fine di accelerare il ripristino della titolarità e normalità»; se, invece, per effetto del combinato disposto degli artt. 61, comma primo, e 85, comma terzo, Cost., il termine arriva a quattro mesi, dato che la maggiorazione rispetto ai tre mesi sarebbe assai tenue, non si arriva a «vulnerare più gravemente e profondamente [...] il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio personale delle funzioni», conducendo a considerare «legittime l'inazione del Presidente della Repubblica e l'azione, a sua volta, del Presidente del Senato»: cfr. G. FERRARI, *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1967, pp. 861 ss. Sulla stessa posizione, cfr. C. GESSA, *Supplenza ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rass. parl.*, n. 1/1965, pp. 54 ss., e A. M. DE CESARIS, *Supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 13.

di un'interpretazione sistematica, attraverso la quale evincere il relativo obbligo in via implicita<sup>387</sup>. In secondo luogo, inevitabile è il confronto con quanto accadeva durante il periodo di vigenza dello Statuto albertino, durante il quale la prassi ha fatto emergere la costanza della menzione sia della proposta governativa che della previa delibera del Consiglio dei Ministri: il decreto così formulato veniva corredato della "Relazione al Re", sottoscritta da tutti i Ministri, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale (v. cap. 1 par. 3).

Anche su questo punto la dottrina si è divisa fra sostenitori e detrattori di un obbligo di motivare il decreto di scioglimento derivante dai principi che reggono l'ordinamento costituzionale. Le ragioni che suffragherebbero l'esistenza di un tale precetto sarebbero *in primis* nel fatto che, in un ordinamento democratico, «la pubblica opinione ha certissimamente il diritto di essere informata dei motivi del provvedimento, anche proprio perché tali motivi non si prestano ad essere predeterminati e classificati»<sup>388</sup>. Peraltro, «qualunque autorità cui sia stato conferito un potere, deve dar sempre conto dell'uso che ne fa. E ciò in quanto, in questo tipo di ordinamento, ogni pubblico potere va esercitato nell'interesse della collettività che è alla base dell'ordinamento stesso»; perciò, «la presenza della motivazione, come elemento necessario dell'atto, vale anche ad escludere un'eventuale responsabilità per attentato alla Costituzione nella quale il Presidente incorrerebbe qualora facesse un cattivo uso del potere conferitogli»<sup>389</sup>; a tale specifica responsabilità, da farsi valere innanzi alla Corte costituzionale, si accompagnerebbe pure la responsabilità diffusa, su cui si esprime invece l'opinione pubblica<sup>390</sup>. Più articolato il ragionamento svolto da Ventura, il quale non fonda tale obbligatorietà solo «nella natura stessa dell'atto e nella peculiarità dell'organo emanante», bensì ritiene più complessivamente che siano «la natura stessa dell'atto costituzionale, il suo carattere d'eccezione e la qualità dei destinatari sostanziali a pretendere la motivazione»<sup>391</sup>. Meno universalista è invece Mohrhoff, il quale riconosce un obbligo di motivazione *per relationem*, ossia quando la ragione dello scioglimento risieda nell'approvazione di una mozione di sfiducia: in questo caso essa sarebbe indiretta, e possibile nella sola eventualità che si realizzi una crisi parlamentare<sup>392</sup>.

<sup>387</sup> Cfr. F. COSENTINO, op. cit., p. 1382.

<sup>388</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 333.

<sup>389</sup> D. SANTELLA, G. PAGNANO, op. cit., p. 1323; i suddetti Autori, a differenza di Barile, ammettendo lo scioglimento per sole ragioni funzionali, ritengono obbligatoria la motivazione proprio per effetto del fatto che il presupposto legittimante è prestabilito, in linea con la prospettiva di un successivo controllo in sede di giurisdizione penale speciale.

<sup>390</sup> Punta molto su questo aspetto G. F. CIAURRO, op. cit., p. 7; lo stesso Autore argomenta a favore dell'obbligo di motivazione argomentando per analogia dall'obbligo *ex art. 126 Cost.* (del testo previdente), riferito all'atto di scioglimento rivolto ai Consigli regionali in casi predeterminati.

<sup>391</sup> L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, pp. 157 ss.; l'Autore poi approfondisce il discorso adducendo le ragioni per cui l'obbligatorietà opererebbe in caso si acceda sia alla teoria duumvirale sia alla teoria presidenziale della titolarità del potere dissolutorio, nonché in caso si ammettesse lo scioglimento sanzione.

<sup>392</sup> Cfr. F. MOHRHOFF, op. cit., p. 33; *contra*, M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., p. 227, il quale fa correttamente notare che lo scioglimento o non consegue

Le opinioni contrarie si riconducono perlopiù a Galizia, il quale impernia le sue obiezioni sull'esclusività di motivi funzionali alla base dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato del Parlamento. In pratica, «l'obbligo di una motivazione formale è strutturalmente connesso con lo scioglimento di arbitrato»; mentre per lo scioglimento funzionale tale precetto «non è istituzionalmente indispensabile», sia perché «l'atto ha una sua immediata solennità intrinseca per essere emanato dal Capo dello Stato», sia perché «i motivi ed il rilievo costituzionale della deliberazione presidenziale sono di regola obiettivamente impliciti nel provvedimento stesso»<sup>393</sup>. Unica eccezione a questa chiara esclusione sarebbe l'esistenza di una situazione politica «incerta e tesa», in presenza di un decreto che «possa prestarsi ad equivoche interpretazioni», al fine di «sottolineare dinanzi all'opinione pubblica la particolare gravità del momento»<sup>394</sup>. In aggiunta, Mazzoni Honorati adduce, come argomento contrario alla necessità costituzionale di una motivazione, una considerazione di realismo: infatti, questa «potrebbe avere un valore relativo, sia perché una motivazione fittizia e non obiettiva non eliminerebbe la irregolarità dell'atto, sia perché non potrebbe attenuare la responsabilità del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio controfirmante»<sup>395</sup>.

Analizzando le posizioni in campo, salta all'occhio il *discrimen* che separa i favorevoli dai contrari. Il riconoscimento o meno di ben specifiche ragioni che legittimino il ricorso all'istituto dissolutorio può determinare l'esigenza a che queste ragioni debbano essere manifestate in un atto formale. In altre parole, se si accedesse all'idea che le motivazioni possono essere di vario ordine – come si è tentato di spiegare –, allora sarebbe pressoché doveroso renderle pubbliche, in modo che il corpo elettorale possa giudicare le cause che hanno condotto a richiedere il giudizio popolare (e di conseguenza pronunciarsi su di esse alle urne con il voto)<sup>396</sup>, e in modo da accertare che ci si trovi sempre nel perimetro della legittimità costituzionale. In caso contrario, il Presidente della Repubblica potrebbe essere chiamato a rispondere per conflitto di attribuzione, o addirittura per la via estrema della messa in stato d'accusa per attentato alla Costituzione<sup>397</sup>.

---

automaticamente alla revoca della fiducia (potendo esservi anche solo le dimissioni del ministero colpito e la formazione di uno nuovo), o potrebbe discendere dalla presa d'atto di ulteriori considerazioni.

<sup>393</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 279, il quale, come tuttavia la quasi totalità dei giuristi, esclude che le dichiarazioni dell'Esecutivo si possano considerare alla stregua di una motivazione formale (cfr. p. 281).

<sup>394</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 280-281.

<sup>395</sup> M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1328.

<sup>396</sup> Utilizza questo argomento G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Milano, 1973, pp. 208-209, allorché suggerisce la positivizzazione costituzionale dell'obbligo di motivare.

<sup>397</sup> Dubbi sulla esperibilità di un controllo sui motivi dello scioglimento li avanza G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., p. 51: «mentre nel controllo di legittimità o di merito la qualificazione di tale controllo come controllo di legittimità o controllo di merito è qualificazione giuridica, poiché denota quali sono positivamente secondo diritto i criteri che guidano quel controllo, allorché si parla di controllo politico la qualificazione di politico è meramente descrittiva e non giuridica, giacché non esistono per il diritto in tale campo i criteri o i motivi politici, ma sono criteri e motivi politici quelli che per la determinazione della vita politica sono tali. Il diritto quindi al più compie una

Per essere però maggiormente completi e coerenti con il discorso fin qui svolto, non si può tralasciare una fondamentale considerazione: ossia, lo stretto legame che intercorre tra obbligo di motivazione e soggetto (o soggetti) destinatari di questa prescrizione. In buona sostanza, la preferenza per la teoria dell'atto a partecipazione complessa, in cui Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio esprimono le volontà dei poteri che rappresentano in relazione a finalità di diverso ordine, pone di fronte alla questione di quale dei due organi debba motivare.

Prendiamo il Governo. Abbiamo detto che esso si fa portatore di interessi di carattere politico, quindi potrebbe richiedere uno scioglimento sfruttando il momento a sé più propizio in termini di consenso diffuso; ma potrebbe anche voler ricercare il sostegno popolare a discapito di un gruppo di oppositori interni che ne intralciano l'azione politica; come anche potrebbe preferire il giudizio popolare ad un processo di logoramento che abbia investito la propria maggioranza. Quale che sia il motivo specifico, comunque si rimane nel campo delle valutazioni di mera opportunità, quindi contemporaneamente al di fuori dall'operatività di rilievi di tipo giuridico, e all'interno di uno spazio insindacabile a livello giurisdizionale purché entro i confini della legalità costituzionale. Da questo punto di vista, si può dunque accogliere l'annotazione di Costanzo, quando dice che si dovrebbe valutare caso per caso della «esistenza, nella pubblica opinione, di una sufficiente e diffusa percezione dei motivi della crisi in atto», e, di conseguenza, della «necessità di un chiarimento diretto ed autorevole»<sup>398</sup>.

Passiamo ora all'eventuale doverosità di giustificare ufficialmente da parte del Capo dello Stato. In questo caso entrano invece in campo riflessioni circa la tenuta del sistema: e il corretto funzionamento dei meccanismi istituzionali è fine a cui è preordinata la disciplina costituzionale della forma di governo, e dell'assetto dei pubblici poteri nel complesso. Si rientra in questo modo nel novero delle scelte sindacabili secondo parametri di carattere costituzionale. Ed il limite superato il quale la sofferenza del sistema diventa insostenibile è il compimento di gravi violazioni della Carta fondamentale: tanto che il Costituente ha ritenuto di inserire, quale unica deroga alla totale irresponsabilità del Presidente, la loro opponibilità a fini di speciale responsabilità penale-costituzionale, per la quale si prevede l'applicazione di vere e proprie sanzioni – ultima, la destituzione.

---

qualificazione negativa, cioè non determina esso quando e come si ha controllo politico ma riconosce il controllo politico quando e come la vita politica lo determina. Da un punto di vista giuridico perciò il “controllo politico” non costituisce specie di un unico genere ma genere differente, rispetto al quale, sussistendo il momento “giudizio secondo criteri predeterminati”, è dubbio se sia opportuno e corretto continuare a parlare di controllo in senso tecnico».

<sup>398</sup> P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., p. 249, il quale – si deve avvertire –, essendo sostenitore della teoria presidenziale, riferisce queste considerazioni al Capo dello Stato: ma al di là di questo, rimane la condivisibilità del principio di fondo della valutazione in concreto dell'opportunità di motivare il decreto di scioglimento. *Contra*, L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, cit., p. 163.

## 5. Un tentativo di ricostruzione

Ricapitolando, queste le caratteristiche generali del potere di scioglimento come disciplinato dalla nostra Carta costituzionale. Ma si ricordi che questo discorso, ovviamente, vale per il solo aspetto del potere decisionale sostanziale, non per la paternità formale del decreto di scioglimento<sup>399</sup>. Invero, è fermamente indiscutibile la paternità del Presidente della Repubblica a trasformare la volontà dissolutoria in atto giuridico vero e proprio – la cui perfezione, ai fini della validità, si conclude con l'apposizione della controfirma ministeriale –; per questo si parla di atto formalmente presidenziale.

Come solitamente si dice, e cioè che tale atto risulta la chiave di volta del regime parlamentare, in grado di connotarlo in una direzione marcatamente monista, piuttosto che a prevalenza assembleare, o dai profili più accentuatamente dualisti, anche nell'ordinamento costituzionale italiano lo scioglimento rappresenta un utile indice di sintesi delle caratteristiche della forma di governo. Come si è tentato di spiegare in precedenza, la scelta del Costituente di razionalizzare al minimo le dinamiche relazionali in merito all'interruzione del mandato legislativo è solo un'implementazione concreta della strategia di fondo di evitare irrigidimenti e di lasciare impregiudicata alcuna soluzione istituzionale.

La scelta di lasciare vaga ed ambigua la specifica disciplina dello scioglimento si rifrange, innanzitutto, nell'opzione di riconoscere, da una parte, potere di iniziativa al Governo, nell'ottica di rafforzarne il potere di guida rispetto alla propria maggioranza parlamentare, e, dall'altra, un potere di intervento in capo al Presidente della Repubblica – figura *super partes* e autonoma rispetto al circuito dell'indirizzo politico – a tutela del corretto svolgimento delle dinamiche politico-istituzionali e per prevenire abusi nell'esercizio da parte della maggioranza. L'unica strada capace di garantire contemporaneamente sia le prerogative di chi governa che l'armonico equilibrio fra poteri costituzionali era dunque quella di coinvolgere entrambi questi due poli nel processo decisionale, all'interno di una prospettiva di leale cooperazione che informa fortemente il sistema costituzionale. Una volta ammessa la compartecipazione fra quegli organi che incarnano le due tensioni costituzionali in parola (cioè, quella volta all'implementazione della funzione di governo, e quella posta a vigilanza delle più basilari garanzie democratiche), nulla è più predefinito. Nel senso che il grado attraverso cui queste istanze, spesso conflittuali, possono emergere e svilupparsi può

---

<sup>399</sup> Per la contrapposizione tra «titolarità giuridica formale» e «titolarità giuridica sostanziale», cfr. M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., p. 94, il quale inserisce tale dicotomia all'interno della categoria più generale della «titolarità giuridica» come contrapposta alla «titolarità politica».

variare di caso in caso, sotto l'influenza del contesto politico ed entro la cornice storica in cui si muove; in questo modo si arriva a configurare quell'atto di natura complessa che la scienza amministrativistica ha definito<sup>400</sup>.

La soluzione appena proposta è quella più idonea a tenere in considerazione le due tensioni che animano, da sempre, un ordinamento democratico: la ricerca di un arduo (ma necessario) punto di bilanciamento è da sempre alla base delle innovazioni normative e delle indagini scientifiche, e questo equilibrio è difficilmente cristallizzabile in soluzioni pietrificate ed universali. L'armonia che si può raggiungere in una situazione, non sempre è ripetibile nei medesimi termini. Per questo, sembra più ragionevole individuare non un punto fisso di equilibrio, ma uno spettro all'interno del quale la soluzione è mobile e suscettibile di adattarsi alle contingenze.

In altre parole, bisogna rifuggire dalla tentazione di riconoscere poteri taumaturgici al Capo dello Stato, da invocarsi ogni volta che il meccanismo istituzionale si inceppa, o da quella di pretendere che le esigenze di governo possano prevaricare i diritti delle minoranze (o anche della stessa maggioranza). Il Presidente della Repubblica e l'Esecutivo sintetizzano la voce ultima e definitiva, in grado di impegnare il potere che rappresentano: e il loro reciproco rapportarsi conduce al perseguimento della sintesi di volta in volta ottimale a garantire le suddette esigenze di governabilità e di garanzia.

Detto questo, una volta comprese le potenzialità implementative offerte da siffatta ricostruzione teorica, si stempera parzialmente l'altra grande questione posta al fondo della problematicità del potere di sciogliere anticipatamente le Camere: ossia, quella delle ipotesi suscettibili di evocare l'esercizio dello strumento dello scioglimento. Infatti, la valutazione che i due poli operano, prima autonomamente, e poi in sede di confronto, permette di tenere in considerazione tutti gli aspetti della crisi, sia quelli causali che quelli finalistici. La bontà di una tale ricostruzione sta nel fatto che essa allontana i timori di eccessive torsioni presidenziali, o di inaccettabili soprusi maggioritari, grazie al controllo reciproco che inevitabilmente si instaura<sup>401</sup>: la migliore garanzia per la tenuta di un ordinamento non risiede nella concentrazione in un solo organo di tutte le prerogative di

---

<sup>400</sup> Sandulli dà una chiara e corretta enunciazione della categoria "atto complesso": si tratterebbe innanzitutto di atto posto in essere da agenti diversi, «le cui determinazioni si concretano in una manifestazione unitaria e concorde»; ma visto che tale significato varrebbe per il contratto, ciò che distingue il primo dal secondo è che «convergono e si uniscono interessi coordinati in atteggiamento di cooperazione» (A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1989, p. 659). Lo stesso Autore declina questo paradigma generale sulla misura del decreto presidenziale stesso, quando dice che «si tratta cioè di due volontà parimenti essenziali e indispensabili, parimenti libere nella loro determinazione – entro i limiti dell'interesse pubblico cui devono procedere –, e dotate di pari potere efficiente in ordine all'effetto giuridico da conseguire. [...] Appare correttamente applicabile a esse l'insegnamento tradizionale che considera la volontà del Capo dello Stato e quella ministeriale come componenti di un atto complesso»: A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., p. 16.

<sup>401</sup> Sintetizza perfettamente questo equilibrio fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio Mortati, per il quale «l'intervento del primo dovrebbe preservare nell'eventualità che lo scioglimento venga disposto solo nell'interesse del partito al potere, mentre quello del secondo ha la funzione di arrestare iniziative presidenziali che assumano l'aspetto di interferenza nello svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza»: C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., p. 433.

vigilanza democratica<sup>402</sup>, bensì nel rafforzamento delle prerogative di controllo che gli organi costituzionali esercitano gli uni nei confronti degli altri.

Perciò, le ragioni sono difficilmente schematizzabili in elenchi predefiniti; ma se un'operazione del genere, dal valore indicativo, s'ha da compiere, allora appare del tutto lineare la riconducibilità delle varie cause all'ampia gamma delle ragioni di funzionalità del sistema. Peraltro, l'interesse alla funzionalità è insito sia nel raccordo fiduciario Governo-Parlamento, poiché eventuali disfunzioni rendono impraticabili le prerogative di governo, sia nel Presidente della Repubblica, la cui esistenza è preordinata a controllare che le dinamiche istituzionali si sviluppino linearmente. Le ipotesi più probabili, una volta scartate quelle più legate ad un regime parlamentare ormai superato (i contrasti tra Camere, tra Governo e Parlamento, tra Capo dello Stato e Parlamento) si inseriscono nel *cleavage* che separa, nel sistema contemporaneo, la maggioranza e l'opposizione.

In particolare, in un sistema a pluripartitismo estremo, in cui la funzione di governo può venire assolta solo da più partiti raggruppati in coalizione, è la rottura del patto di schieramento ad integrare la situazione tipica. Con l'apertura della crisi, che l'art. 94 Cost. ha cercato di incanalare secondo un più trasparente (ma nella prassi illusorio) percorso parlamentare, le due istanze si giustappongono, ed alimentano la tensione tra la volontà di proseguire la legislatura sulla base di un rinnovato accordo politico e la necessità di chiamare il popolo a pronunciarsi su quale coalizione meriti la *chance* di guidare il governo. Assodato che chi decide per lo scioglimento non dà una risposta alla crisi, ma mette il corpo elettorale nelle condizioni di esprimersi e di premiare le scelte politiche che ritenga più opportune, può dirsi che esso non è praticamente più rivolto da un organo costituzionale contro un altro: in realtà esso funge da strumento il cui utilizzo si inserisce all'interno delle dinamiche endocoalizionali. Con la dissoluzione anticipata si dà seguito alla scomposizione avvenuta nell'alleanza di governo, dando ai contrasti politici un tono costituzionale, e rendendo maturo il pronunciamento da parte del popolo sovrano. Tutto questo a ribadire come la ragione preponderante per l'uso dell'art. 88 Cost. sia quella dello sfaldamento della maggioranza.

Seguendo l'intero ragionamento finora condotto, si può restituire dignità scientifica al cd. scioglimento di maggioranza, ossia la dissoluzione deliberata nel solo interesse della maggioranza, nel momento in cui questa ritenga vi sia un certo consenso verso la sua azione da parte dell'opinione pubblica. Malgrado larga parte della dottrina si sia da sempre dimostrata avversa nei confronti di questa alternativa, si è già cercato di spiegare come nessun dato costituzionale

<sup>402</sup> Impostazione tipica dell'*hüter der Verfassung*, lo schmittiano "guardiano della Costituzione", che assomma in sé l'essenza ontologica dello Stato e, in virtù di ciò, è in grado di manifestare la volontà politica suprema: cfr. C. SCHMITT, *Der hüter der Verfassung*, Tubinga, 1931. A mettere in guardia (seppure con toni cupi) su questi rischi, particolarmente pericolosi all'interno di «società non omogenee» come quella italiana, è, fin dal 1948, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., pp. 136 ss., per il quale «ogni teoria che voglia affidare ad un singolo organo il compito di "guardiano della Costituzione" in una società omogenea è destinata a dare cattivi frutti, perché non tiene conto [...] che ogni partito in quanto tale ed in quanto preso nel gioco della lotta politica, non potrà non essere tentato di sfruttare tutti i poteri a sua disposizione per eliminare l'avversario».

realmente osti alla sua ammissibilità. Ma anche da un profilo di sistema, la grande ecletticità dello strumento, che consente di rimodularne camaleonticamente le caratteristiche, e la necessità dell'assenso presidenziale sono sufficienti garanzie affinché lo scioglimento non subisca distorsioni. Peraltro, il Presidente della Repubblica non avrebbe alcun interesse ad avallare decisioni spregiudicate, come la forzatura dello scioglimento, in quanto si esporrebbe incautamente davanti all'unità nazionale che rappresenta (art. 87 Cost.) – e quindi in termini di responsabilità diffusa<sup>403</sup> –, e configurerebbe pericolosamente un reato di attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.); per non parlare delle regole di correttezza istituzionale che, associate all'incarico quirinalizio, tanta parte hanno nel condizionarne la condotta, vista la scarsità di precise indicazioni positive e la politicità intrinseca alla funzione stessa – politicità che non c'entra con l'indirizzo politico, bensì afferisce ad una più complessiva attività di politica costituzionale.

A questo punto, tutto bene? Lo schema descritto è sufficiente perché si concretizzi senza problematicità? Nient'affatto, in quanto uno studio delle forme di governo che abbia l'ambizione di mostrarsi completo non può non tenere conto dell'avvento dei partiti politici, impostisi a partire dal secondo dopoguerra, e annunciati protagonisti della stagione repubblicana, fin dalla sua fase costituente<sup>404</sup>. In più, appare sterile limitare il raggio d'azione dell'indagine alle sole disposizioni giuridiche positive, poiché in un settore intriso di forte politicità quale quello delle dinamiche interistituzionali sono le regole che si delineano in via convenzionale a dettare per la gran parte i comportamenti degli attori costituzionali<sup>405</sup>.

In conclusione, si può affermare che la ricostruzione esclusivamente teorica della forma di governo abbia dato risultati al contempo insufficienti ed eccessivi: insufficienti in quanto incapace di delineare con precisione uno schema di funzionamento tipico e ripetibile; eccessivi poiché questa

---

<sup>403</sup> Partendo anch'egli dall'irresponsabilità politica del Capo dello Stato, ne esclude però conseguentemente pure una forma di responsabilità diffusa G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 210 ss.

<sup>404</sup> D'altronde, questo è l'insegnamento che Elia ha voluto portare all'attenzione degli studiosi, impostando una nuova metodologia per l'approccio di questo settore disciplinare: «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal “sistema dei partiti”; in effetti questo è esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali vigenti» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 638). Già prima era stato Crisafulli a ricavare dal testo costituzionale, in via ulteriore rispetto all'espressa previsione dell'art. 49, la presenza dei partiti, «puntualmente sottintesi nel funzionamento delle Assemblee parlamentari e nel meccanismo dei rapporti tra Parlamento e Governo»; d'altronde, prosegue l'Autore, «l'averne riconosciuta una volta per tutte la funzione caratteristica sul terreno dell'indirizzo politico implicava il riconoscimento della realtà partitica nell'ambito parlamentare, con speciale riferimento al raccordo Governo-Parlamento» (V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in P. L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, cit., p. 211). Oggi, una sintesi di questa impostazione si può trovare in F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, pp. 108 ss. (per la bibliografia, cfr. nota 61).

<sup>405</sup> «Come l'art. 49 da noi e prima ancora il diritto costituzionale vissuto nei Paesi democratici contemporanei impone di inquadrare giuridicamente il fenomeno partito e la sua influenza sugli organi costituzionali (se non altro in termini di liceità), così le regole convenzionali accertate manifestano la rilevanza (e la doverosità) di comportamenti, che trovano la loro *ratio* soltanto nell'assetto politico preso in considerazione. [...] Ogni forma di governo include oggi un contesto partitico che la qualifica almeno in parte, sai dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 640).

plasticità è in grado di generare sviluppi pratici delle più varie forme. Proprio per colmare questa lacuna, il giurista costituzionalista non può fare a meno di approcciarsi con lo studio della prassi, ossia della ripetizione di azioni, da parte dei soggetti costituzionali, in grado di costruire le cd. regolarità: d'altronde, come insegna Crisafulli, «la Costituzione vive e si realizza nella prassi, quindi nella interpretazione che ne danno giornalmente gli organi costituzionali»<sup>406</sup>. In quest'ottica, ha ragione Barbera quando afferma che tali regolarità danno vita a «normative di “natura sussidiaria”, che vigono cioè negli spazi vuoti, non coperti da puntuali regole costituzionali, fino a quando non intervenga una normativa che occupi quello spazio o fino a quando non operi la loro dissolvenza sulla base dell'applicazione della clausola “*rebus sic stantibus*”»<sup>407</sup>.

In particolare, il ruolo della prassi assume una maggior valenza in relazione allo specifico oggetto di questa ricerca, il potere di scioglimento: è Bartole, da sempre attento a dare il giusto peso ai dati pratici, a sottolineare come la loro conoscenza costituisca un modo sia per comprendere il significato delle disposizioni interessate, che per apprezzare l'utilità reale dell'istituto<sup>408</sup>. Detto ciò, non ci si può nascondere che anche la prassi, al pari (se non di più) della norma giuridica, può essere oggetto di interpretazioni e ricostruzioni che vadano in senso diametralmente opposto: per questo, l'indagine su questo specifico campo richiede un uguale grado di attenzione e ponderazione rispetto a quanto svolto in riferimento ad una classica ricerca puramente giuridica<sup>409</sup>.

---

<sup>406</sup> V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra magistratura e Parlamento*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958, p. 294.

<sup>407</sup> A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 18; tuttavia, come sottolinea sempre lo stesso Autore, non bisogna confondere i due fenomeni in questione, cioè la pratica materiale con la prescrizione giuridica, in quanto il primo attiene al mondo dell'“essere” ed il secondo a quello del “dover essere” (in termini coincidenti, cfr. anche G. U. RESCIGNO, *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), op. cit., p. 583). Nello stesso volume si trovano ulteriori studi finalizzati a comprendere come, nel campo del diritto costituzionale, la prassi possa essere una fonte ricca di dati tendenziali dal forte impatto descrittivo ed orientativo (e, per quanto qui specificamente interessa, cfr. il contributo di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, pp. 23 ss., spec. p. 24).

<sup>408</sup> Cfr. S. BARTOLE, op. cit., p. 936. In un'opera più recente, lo stesso Autore ha messo bene in luce come «all'idea di razionalizzare i comportamenti degli operatori politici e costituzionali assoggettandoli a regole precise, [...], si contrappose vincente l'opinione che dovesse farsi spazio all'autonomia di determinazione di quegli operatori lasciandoli liberi di atteggiare i loro comportamenti e di ricollegarvi questa o quella conseguenza secondo le convenienze del momento politico»: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 112.

<sup>409</sup> Per fare un esempio sulle molteplici possibilità ricostruttive della prassi, si veda come la dottrina ha riletto il processo di traslazione della natura del soggetto costituzionale indicato dall'art. 89 Cost. – in altre parole della valorizzazione dell'aspetto certificativo della controfirma piuttosto che di quello propositivo –: se per Barbera si tratta del «“dispiegarsi di un indirizzo interpretativo”, di regole in un terreno che l'ordinamento costituzionale lascia volutamente già aperto a più soluzioni» (A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., p. 13), per Ainiis siamo di fronte a un «fronte di conflitto tra la lettera della Costituzione e le sue deviate applicazioni» (M. AINIIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2007, p. 328).

## Capitolo IV

# LO SCIoglimento NELLA PRASSI DEL PERIODO CONSENSUALE (1953-1992)

## 1. Gli scioglimenti anticipati degli anni Cinquanta

### 1.1. Lo scioglimento del 1953

Anzitutto, una breve premessa metodologica. In questo e nel seguente cap. viene condotta un'indagine sulla prassi degli scioglimenti anticipati delle Camere fino ad ora verificatisi in Italia. Il criterio utilizzato per la loro classificazione è cronologico, poiché, come si è tentato di spiegare nel cap. 2, sembra l'unico in grado di tenere in adeguato conto il contesto storico-politico circostante. In virtù di ciò, ho individuato due grandi epoche, il cui spartiacque è rappresentato dalla «rivoluzione costituzionale»<sup>410</sup> che, nel 1992, ha sconvolto e stravolto l'intero sistema politico-istituzionale italiano: in termini normativi, il momento di passaggio è identificabile con l'abbandono di forme di rappresentanza parlamentare fondata sulla proporzionale, per l'approdo a logiche prettamente maggioritarie, con l'effetto di mescolare il panorama politico e di riallinearlo su una dinamica bipolare. All'interno di questi due grandi momenti storici, la suddivisione è proseguita in base a periodi, perlopiù coincidenti ai differenti decenni, entro ciascuno dei quali ho ritenuto di ravvisare elementi di somiglianza tali da poterli accomunare a fini di categorizzazione descrittiva. Ma iniziamo con l'analisi. Durante il primo quinquennio repubblicano, la forma di governo aveva assunto dinamiche tipiche del sistema inglese: la netta vittoria del blocco centrista alle elezioni del 18 aprile 1948, con l'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi in favore della coalizione formata dalla Dc e dai partiti laici minori<sup>411</sup>, aveva realizzato quelle condizioni di stabilità di governo tanto auspiccate in sede

<sup>410</sup> Secondo la fortunata definizione data da C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Firenze, 1993.

<sup>411</sup> Alla Camera la Democrazia cristiana, con il 48,5% dei voti, aveva ottenuto, da sola, 306 dei 574 seggi, quindi la maggioranza assoluta, a fronte dei 183 seggi (con il 31% dei voti) ottenuti dal Fronte democratico popolare. Al Senato, con il 48,1% dei voti, la Dc aveva guadagnato la maggioranza assoluta dei seggi (cioè 131 su 237), mentre l'alleanza socialcomunista si era fermato a 72 (frutto del 30,7% dei voti); per questi, si parla però di seggi elettivi, i quali non coincidevano con il totale degli scranni senatoriali, che erano 343, poiché vi andavano aggiunti i 106 senatori che la III disp. trans. Cost. aveva riservato a personalità eminenti: a conti fatti, dato che di questa quota di senatori di diritto solo 18 erano democristiani, tale partito poteva contare solo di 149 seggi complessivi, ossia meno

costituente. De Gasperi, Presidente del Consiglio e *leader* carismatico (ancorché non segretario formale) del partito democristiano, aveva saldamente in mano la guida dell'azione politica sia dell'Esecutivo che della maggioranza parlamentare. Egli era però altrettanto consapevole dell'eccezionalità di questa situazione, conscio del fatto che il risultato del 18 aprile sarebbe stato difficilmente ripetibile<sup>412</sup>. Perciò, andavano ricercati correttivi giuridici, capaci di stabilizzare a livello istituzionale quel predominio che la strategia centrista aveva fino allora conseguito sul piano meramente politico. La soluzione era stata dunque individuata nella riforma elettorale, da attuarsi in senso maggioritario<sup>413</sup>.

Il d.d.l. varato dal Consiglio dei Ministri il 18 ottobre 1952 prevedeva, per la sola Camera, l'attribuzione di 385 seggi, pari al 65% del totale, a quel partito o a quella coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Questo sistema, impostato su un impianto proporzionale, suggeriva l'apparentamento fra forze omogenee per il conseguimento del premio di maggioranza; sebbene fortemente voluto dalla Dc, esso però aveva provocato spaccature all'interno dei partiti alleati, cioè Psdi, Pri e Pli, alcune personalità dei quali prendevano nettamente le distanze da questa iniziativa legislativa. Al contrario, un meccanismo del genere era fortemente avversato dalle opposizioni (sostanzialmente Pci e Psi), le quali denunciavano la truffa – tanto che si parlava di “legge truffa” – sottesa a questo progetto: in pratica, sarebbe bastata solo una manciata di seggi in più a favore della coalizione maggioritaria per raggiungere la maggioranza dei 2/3 e mettere mano alla Costituzione senza il rischio che una consultazione popolare potesse bocciare la revisione<sup>414</sup>.

Il 29 ottobre iniziava il percorso parlamentare, alla Camera, ma a fronte di un durissimo ostruzionismo – che pregiudicava la conclusione dei lavori in tempo per l'applicazione del nuovo sistema elettorale alla tornata elettorale in vista –, il Governo si trovava costretto ad apporre la fiducia sulla parte del provvedimento che ancora non era stata esaminata, e l'Aula approvava il 21 gennaio dopo sedute infuocate. Ma i toni salivano esponenzialmente quando il testo affrontava l'esame del Senato, dove venivano raggiunti livelli drammatici. Le forzature e le pressioni contrapposte a cui maggioranza ed opposizioni avevano dato luogo, inducevano il Presidente dell'Assemblea, Paratore, a

---

della maggioranza assoluta.

<sup>412</sup> Oltre al timore per l'avanzata elettorale delle destre, in quel periodo si aggiungevano le rivalità rispettivamente fra le correnti interne alla Dc e fra i partiti alleati: *amplius* G. MARANINI, op. cit., p. 492.

<sup>413</sup> Per una approfondita descrizione delle delicate vicende che hanno caratterizzato il 1953, cfr., con considerazioni opposte, M. S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003, e G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.

<sup>414</sup> Molto suggestivi gli argomenti addotti dai comunisti e richiamanti parallelismi fra il d.d.l. Scelba e la cd. legge Acerbo del 1923, quella che aveva sostanzialmente “legalizzato” lo strapotere fascista; ma non era la previsione in sé di un premio di maggioranza a giustificare tale accostamento, bensì il meccanismo dell'apparentamento: infatti, per riportare le parole espresse da Luzzatto nella seduta dell'8 dicembre 1952 della Camera, «la maggioranza assoluta che chiedete non è di una lista, ma di un gruppo di liste. In seno al gruppo, una lista può raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi, non solo senza avere la maggioranza assoluta dei voti, ma senza neppure la condizione di essere maggioranza relativa e potrebbe non raggiungere nemmeno quel limite del *quorum* del 40 per cento, per cui voi vi siete battuti per la prima parte del dibattito parlamentare del 1923 contro la legge Acerbo» (cfr. M. S. PIRETTI, op. cit., pp. 93-94).

rassegnare le dimissioni, il 23 marzo. Una volta eletto come suo successore Ruini, il 29 marzo il Senato approvava il testo finale della legge elettorale. In quei giorni di alta tensione si verificava di tutto: ripetute interruzioni, scontri fisici, danni materiali, nonché palesi irregolarità nelle votazioni (con 97 senatori non risultanti da verbale seppure presenti, e senatori dell'opposizione risultanti favorevoli). Si aggiunga che questa clima di forte contrapposizione si spostava immediatamente nelle piazze, con l'accensione degli animi popolari, nonché nelle aule di tribunale, con la denuncia che i comunisti avevano fatto recapitare in capo a Ruini per la gestione dell'aula considerata illecita – ma poi l'iniziativa giudiziaria veniva saggiamente lasciata cadere.

Il 30 marzo alcune personalità dell'opposizione e indipendenti si recavano al Quirinale dal Presidente Einaudi invocando il rinvio della legge, motivando la richiesta con le pesanti irregolarità verificatesi durante il procedimento di formazione dell'atto legislativo. Quest'ultimo, dal canto suo, opponeva un rigido divieto di interferenza con gli *interna corporis* dei due rami del Parlamento; perciò, il giorno successivo, promulgava la legge elettorale<sup>415</sup>. A distanza di quattro giorni, ossia il 4 aprile, il Presidente Einaudi firmava il decreto di scioglimento delle Camere<sup>416</sup>. Si trattava di uno scioglimento anticipato per entrambe le Camere: per quanto riguarda il Senato, esso era intervenuto con un anno di anticipo rispetto alla sua scadenza naturale (dato che originariamente il Costituente aveva previsto il termine di sei anni); invece, quanto alla Camera dei deputati, la sua conclusione anticipava di due settimane il termine naturale<sup>417</sup>. Assieme al decreto presidenziale veniva diramato un comunicato, con il quale la Presidenza affermava che era «opportuno che gli elettori [manifestassero] contemporaneamente, con i metodi ora mutati, la loro volontà sull'indirizzo futuro dell'attività del Parlamento». Anche la Presidenza del Consiglio emetteva delle dichiarazioni non ufficiali, nelle quali si legava il provvedimento dissolutivo ai gravi fatti accaduti in Senato.

Questi i fatti, ora veniamo all'analisi degli aspetti giuridici. La dottrina ha dato interpretazioni molto diversificate dell'episodio, in merito ai profili di maggiore problematicità, che sono essenzialmente tre, tutti strettamente legati gli uni agli altri: la paternità dell'atto, se in solitudine del Capo dello Stato o se incisivamente condizionata dal Presidente del Consiglio De Gasperi; la ragione, se riconducibile a motivi funzionali o tecnici, oppure con intento sanzionatorio nei confronti del Parlamen-

---

<sup>415</sup> Rileva l'incoerenza di questa scelta rispetto all'operato precedente, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 1996, p. 92.

<sup>416</sup> Ecco il testo del d.P.R. 4 aprile 1953, n. 174:

«Il Presidente della Repubblica  
visto l'art. 88 della Costituzione;  
sentiti i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica  
decreta

La Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica sono sciolti.»

Seguono la firma del Presidente della Repubblica, la controfirma del Presidente del Consiglio e il visto del Guardasigilli.

<sup>417</sup> Mohrhoff parla di «atto dichiarativo» per la Camera e di «atto costitutivo» per il Senato, cfr. F. MOHRHOFF, *op. cit.*, pp. 13-14.

to; la questione del procedimento decisionale e della forma del decreto, quali sintomi significativi ai fini dell'orientamento dei precedenti aspetti.

In primo luogo, si parta dalle considerazioni sul Presidente della Repubblica. È pacifica la sua competenza in merito, se non come consenso pieno, almeno come non dissenso rispetto all'opzione dissolutiva. Si tratta di capire quale ruolo abbia egli giocato nella vicenda, e soprattutto quali siano le argomentazioni sulla base delle quali egli abbia avallato il ricorso anticipato alle urne. Da parte di alcuni giuristi vi è la tendenza ad enfatizzare la motivazione ufficiale fornita dal Quirinale, fornendole un significato dirimente<sup>418</sup>. Questa impostazione non convince, innanzitutto da un punto di vista formale: perché dare rilievo a un comunicato del Quirinale, privo di alcuna rilevanza giuridica, tanto più se «reticente ed oscuro»<sup>419</sup>, e invece sminuire le precisazioni, dotate dello stesso valore descrittivo, portate da Palazzo Chigi<sup>420</sup>? L'assenza di una qualsiasi indicazione costituzionale in merito all'obbligo di motivazione non apre spazi sconfinati a tutti i dati che provengono dalla prassi: o perlomeno, non può fare assurgere dati isolati al rango di tendenze consolidate – dati che, peraltro, rompono la continuità formale con il passato –; infatti, negli scioglimenti successivi verrà meno anche la motivazione non ufficiale fornita dalla Presidenza della Repubblica, ma tuttavia da questo non se ne inferisce nulla circa la titolarità del potere<sup>421</sup>. Parimenti, sono da respingere gli altri rilievi fondati su elementi formali, come l'assente menzione di alcuna proposta governativa, la divergenza fra le argomentazioni addotte da Einaudi e da De Gasperi, e la mancata deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>422</sup>: a parte che si tratta di argomenti privi di valore<sup>423</sup>, non bastano ad escludere la natura duumvirale dell'atto, ma anzi la confermarla<sup>424</sup>.

E non persuade neanche la giustificazione fornita riguardo al merito: la diversità di durata delle due Camere era stata voluta appositamente dal Costituente, assieme ad altri fattori, affinché si garantisse loro un alto tasso di autonomia reciproca, e quindi un ulteriore elemento di stemperamento della forza maggioritaria: contestare questo dato significava perciò sconfessare quanto prescritto pochi anni prima in Assemblea costituente. E l'ipotesi risulta ancor più debole se si tiene conto del fatto che il Senato non era investito dalla riforma elettorale, per cui in questo modo si «stabilirebbe il

---

<sup>418</sup> Su tutti, cfr. F. MOHRHOFF, op. cit., p. 37, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 334, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1983, p. 212, e E. CHELI, *Art. 89*, cit., p. 132, nota 9.

<sup>419</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., pt. 4, col. 94.

<sup>420</sup> Peraltro, è emblematico un articolo del *Corriere della sera* del 5 aprile, dal titolo *Le motivazioni di Einaudi e i chiarimenti di De Gasperi*.

<sup>421</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), op. cit., p. 178.

<sup>422</sup> Su queste annotazioni, cfr. sempre G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., coll. 91-93.

<sup>423</sup> «... a meno di non voler attribuire alla realtà il valore dell'apparenza»: L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 46.

<sup>424</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., pp. 45-46, ma anche G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, pp. 254-255, nota 74.

principio che ogni volta che una Camera deve essere eletta con un sistema elettorale nuovo, sia necessario, solo per questo, procedere allo scioglimento anche dell'altra Camera»<sup>425</sup>.

Bocciata questa interpretazione, Guarino ravvisa le cause dello scioglimento nelle drammatiche circostanze in cui si erano verificati i fatti; e ciò sarebbe confermato dalle conseguenze del provvedimento, caratterizzate dalla quasi immediata evaporazione di tutta la tensione fino a quel momento accumulata<sup>426</sup>. Qui si innesta il discorso del rinvio della legge per una nuova lettura, potere a cui il Presidente avrebbe potuto fare ricorso (e sul quale è stato pure sollecitato) ai sensi dell'art. 74 Cost., per sottolineare la presunta illegittimità dell'atto per *vizio in procedendo* – si ricordi che all'epoca ancora non era entrata in funzione la Corte costituzionale, per cui si poneva il problema di chi dovesse custodire la legalità costituzionale –: egli però non intraprendeva questa strada, secondo l'Autore, per non mostrarsi schiacciato sulle posizioni delle minoranze e non aprire un conflitto palese con maggioranza ed Esecutivo, il che avrebbe contribuito ad accendere ulteriormente e pericolosamente gli animi<sup>427</sup>. Più congruo invece sarebbe stato, come effettivamente è stato, l'uso della facoltà *ex art. 88*, poiché ritenuto in grado di «mantenere lo *statu quo* in attesa di un accertamento definitivo». Infatti, il differente sistema di elezione del Senato, rispetto a quello innovato per la Camera, avrebbe costituito in ogni caso una garanzia: esso avrebbe svuotato gli effetti maggioritari della legge, rendendo superflua la questione della sua legittimità costituzionale; ma se la vittoria alla consultazione elettorale per il Senato fosse stata schiacciante, la supremazia della coalizione vincente sarebbe stata assolutamente indiscutibile e avrebbe accantonato le vicende pregresse<sup>428</sup>.

Questa possibile ricostruzione potrebbe anche essere plausibile. Tralasciando che è opinabile il rifiuto dell'esercitabilità in siffatte situazioni della prerogativa del rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost.<sup>429</sup>, sarebbe costituzionalmente compatibile la valutazione operata dal Presidente in ordine all'esigenza

<sup>425</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., col. 94.

<sup>426</sup> Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., coll. 94 ss., dove si specifica che «l'improvviso diversivo staccava lo sguardo dei partiti dal passato e lo proiettava violentemente sui gravi problemi di tattica suscitati dalle nuove ed inattese elezioni». In una prospettiva tesa a «piegare» il ragionamento guariniano verso la valorizzazione delle pesanti ripercussioni sulla funzionalità delle Camere, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 282-283 e nota 90, e S. GALEOTTI, B. PEZZINI, op. cit., p. 457.

<sup>427</sup> «Il veto avrebbe costituito non l'adempimento di un obbligo, ma l'attuazione di una fattispecie libera ed il suo esercizio avrebbe generato l'impressione che era intenzione del Presidente prendere in modo deliberato e cosciente posizione accanto alla minoranza di sinistra e contro il Governo. [...] La suprema magistratura si sarebbe trovata coinvolta nella più violenta lotta politica che sinora si sia avuta nella nostra esperienza costituzionale» (G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., col. 96). Su come questa decisione fosse in linea con il basso profilo assunto dalla Presidenza Einaudi già a partire dalla sua elezione, cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, p. 55; *contra* una lettura notarile ed assente della stessa, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 661.

<sup>428</sup> Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., col. 98.

<sup>429</sup> Carlassare contesta l'assunto secondo cui «il Capo dello Stato non possa esercitare il suo potere di rinvio [...] per non prendere posizione in favore di una delle due parti», poiché se egli «ha da essere il garante dell'integrità del sistema [...], non è possibile negargli in ipotesi di riscontrata pericolosità e di dubbia legittimità [...] la possibilità di esercitare il veto sospensivo»: cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 44. Altrettanto perplesso Valentini, il quale non vede come «lo scioglimento anticipato del Senato potesse giovare all'azione di un Presidente dubbioso della legittimità o opportunità della legge, ma impossibilitato a rinviarla»: A. VALENTINI, op. cit., p. 126.

di convocare anticipatamente le elezioni: semmai, la valutazione potrebbe essere criticata per l'opportunità, accedendo quindi ad un giudizio politico sul comportamento presidenziale. Ma sotto la lente della sintonia con il ruolo di garante del piano svolgimento delle relazioni istituzionali, non si può dire che Einaudi abbia travalicato i limiti delle sue funzioni costituzionali.

Le cose cambierebbero se invece si leggesse lo scioglimento del 1953 come scioglimento sanzione: in questo caso, vista l'inammissibilità di tale tipologia rispetto al sistema costruito in Costituzione, il Capo dello Stato realizzerebbe un'inaccettabile interferenza nel campo rimesso all'autonomia della politica, come quello della strategia parlamentare ed istituzionale posta in essere per il perseguimento di fini di parte, con il rischio di perdere la sua connotazione di organo *super partes*, fondamentale perché mantenga – sia nella realtà delle cose che nell'apparenza dell'immagine pubblica – la sua caratteristica fondante di rappresentante dell'unità nazionale. Peraltro, se la sanzione fosse stata rivolta contro la maggioranza<sup>430</sup>, allora tanto sarebbe valso rinviare la legge, anche perché in questo modo non avrebbe fatto altro che favorire la Dc; se invece lo scioglimento avesse inteso punire gli estremismi manifestati dalle minoranze, allora si sarebbe creato un pericoloso precedente, fornendo alle future opposizioni il mezzo attraverso il quale paralizzare i compiti propri della maggioranza e richiamare gli elettori alle urne.

L'impostazione offerta da tutti i costituzionalisti citati, quindi, non pecca quanto alla valutazione della *ratio* del comportamento presidenziale – se si eccettua l'ipotesi dello scioglimento sanzione. Comunque siamo sempre all'interno di quella funzione di vigilanza sulla fisiologia dei meccanismi della forma di governo, in ordine alla quale esercita tutti i poteri (ed entro i limiti) che la Costituzione gli affida. L'errore sta invece nel voler ad ogni costo escludere il Governo dalla partecipazione alla decisione. Anzi, proprio in questa occasione emerge come non mai il ruolo propositivo dell'Esecutivo rispetto alla richiesta dissolutiva. In particolare, è il partito di maggioranza relativa ad avere tutto l'interesse a condurre al rinnovo anche il Senato: godendo dell'effetto traino dell'elezione maggioritaria per la Camera, la Dc avrebbe avuto una *chance* per cercare di rafforzare la propria posizione anche al Senato, dove fino a quel momento la sua supremazia totale veniva inficiata dalla presenza di membri di diritto in gran parte non democristiani (per effetto, come già detto, della III disp. trans. Cost.)<sup>431</sup>. Peraltro, la stampa dell'epoca testimonia in maniera inequivocabile di come la percezione diffusa fosse in favore della titolarità sostanzialmente ed esclusivamente governativa del potere *ex art. 88 Cost.*, in linea con gli sviluppi in stile Westminster della prima legislatura repubblicana<sup>432</sup>. Inoltre, lo stesso De Gasperi, prima aveva già minacciato lo scioglimento in modo da eser-

<sup>430</sup> Soluzione per la quale propende F. PINTO, op. cit., pp. 260-261.

<sup>431</sup> Per questa posizione, cfr.: A. VALENTINI, op. cit., p. 126; L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., pp. 44-45; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., pp. 142-143 e 189-190; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 56.

<sup>432</sup> Sul punto, cfr. la ben documentata indagine compiuta da P. CALDERISI, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), op. cit., pp. 92 ss.

citare pressione sui senatori, e spingerli ad approvare la riforma elettorale; poi contava di introdurre successivamente un meccanismo simile per il sistema elettorale del Senato, magari ricorrendo ad un'ulteriore scioglimento anticipato di tale Assemblea nel caso si fosse dimostrato ancora recalcitrante<sup>433</sup>.

In conclusione, lo scioglimento anticipato del Senato del 1953 rappresenta una possibile applicazione pratica della costruzione teorica delineata in Costituzione. Il Governo ha avviato l'iniziativa, preordinata ad ottenere una situazione parlamentare per sé ancor più favorevole, e, da un punto di vista delle dinamiche politico-istituzionali, puntellare con correttivi normativi la tendenza a Governi di legislatura, stabili e dalla piena capacità decisionale; per parte sua, il Presidente della Repubblica ha svolto un sindacato autonomo e di sistema, ravvisando l'incapacità delle Camere di continuare a funzionare in quelle condizioni, e così acconsentendo alla proposta governativa, in modo da riattivare un meccanismo che si era gravemente inceppato. Quindi, valutazioni distinte per gli organi costituzionali chiamati a decidere, come distinte le finalità da essi perseguite. In tutto ciò, l'avallo del Capo dello Stato fungeva sì da copertura costituzionale all'iniziativa governativa, per disinnescare eventuali abusi compiuti a danno delle minoranze; ma le contingenze lo avevano sospinto verso uno snodo ancor più delicato di quanto ipotizzabile in astratto, poiché nella vicenda veniva coinvolta un'altra prerogativa presidenziale (quella del rinvio della legge alle Camere), la quale doveva essere tenuta in ferma considerazione nel novero delle possibilità di movimento del Presidente della Repubblica. Quindi, non si può dire che, nell'economia della decisione finale, abbia prevalso un organo piuttosto che un altro: pressanti erano le istanze di parte provenienti dal partito di maggioranza relativa, desideroso di corroborare la sua centralità nel sistema politico italiano; come altrettanto forti erano le esigenze di tenuta del sistema complessivo, sottoposto, alla sua prima vera prova, ad un insieme di circostanze difficilmente sostenibili per una giovanissima democrazia. Da qui la conferma di come l'equilibrio (in questo caso fra interessi di parte e interessi generali) costituisca il paradigma su cui è fondata la Costituzione dei poteri.

Rimane da precisare un punto. Nella descrizione testè fatta si è utilizzato indistintamente i concetti di Presidente del Consiglio, Governo, maggioranza parlamentare, partito di maggioranza relativa; ora occorre fare chiarezza, in quanto non si tratta di fenomeni omogenei, ancor meno all'epoca. Praticamente, la volontà dissolutiva, allo stesso modo della paternità della riforma elettorale, è da ricondursi esclusivamente alla Democrazia cristiana e, in particolare, al suo *leader* indiscusso, il Presidente del Consiglio De Gasperi. Il resto dell'alleanza era invece diviso su entrambe le questioni, al punto da causare scissioni interne in ciascuno dei partiti minori. Per questo non si può coinvolgere l'intero Gabinetto sotto l'ombrello della responsabilità sostanziale per l'atto emanato. Ciò introduce

---

<sup>433</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 45 e nota 14, e M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., pp. 189-190.

un elemento di disturbo rispetto all'idea perfettamente anglosassone di cui si è voluto rivestire il parlamentarismo italiano del primo quinquennio repubblicano: il sistema politico multipartitico costringe la guida dell'Esecutivo, questa sì coincidente con la guida del partito di maggioranza relativa, a fare i conti con i partiti minori coalizzati, i quali, per mantenere la propria identità e visibilità, non hanno la benché minima intenzione di farsi schiacciare completamente sulle posizioni dell'alleato maggiore. E il fallimento della prova maggioritaria, determinatosi a causa del mancato raggiungimento del *quorum* utile per l'attribuzione del premio di seggi, accentuerà in maniera pressoché esasperata la fluidità dei rapporti politici e la conseguente instabilità ministeriale.

L'opposizione di Psdi, Pri e Pli allo scioglimento anticipato (soluzione che provocava divisioni non solo rispetto alla Dc, ma anche internamente a queste singole forze) aveva dissuaso De Gasperi dal portare la questione in Consiglio dei Ministri: da qui la mancata deliberazione, che, proprio per i suoi motivi strettamente politici, non assume quindi alcun rilievo ai fini della paternità sostanziale dell'atto<sup>434</sup> – al contrario di quanto vuole far credere certa dottrina. E sempre a ragioni politiche va ricondotta la mancata menzione della proposta ministeriale nel decreto: in questo modo il Presidente della Repubblica rimarcava le proprie distanze dalle motivazioni addotte dal Presidente del Consiglio, perché altrimenti si sarebbe mostrato come estremamente appiattito sulla volontà governativa<sup>435</sup> – senza che questo significasse assenza di proposta, come addotto sempre dalla stessa dottrina. Le scelte finali formalizzate nel decreto presidenziale dunque, devono essere ricondotte solo a garanzia dell'autonomia e della demarcazione dei confini fra i soggetti istituzionali e politici coinvolti, per evitare che confusione e sovrapposizioni potessero nuocere a tutti.

## 1.2. Lo scioglimento del 1958

Nel 1958, alla ordinaria scadenza della legislatura della Camera, si poneva nuovamente la problematica della interruzione anticipata del mandato del Senato. Usualmente si parla di questo episodio come di uno scioglimento tecnico, poiché legato ad una questione di calendario costituzionale, e di esigenza di parificazione della durata dei mandati assembleari, soprattutto da parte delle forze di governo, che più soffrivano dello sfasamento temporale. Proprio questa ultima considerazione rende doveroso un approfondimento della vicenda, che a ragione rientra nel novero degli scioglimenti «solo apparentemente tecnici»<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> Cfr. P. CALDERISI, op. cit., p. 91.

<sup>435</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, cit., p. 178.

<sup>436</sup> T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, op. cit., 2006, p. 1720.

La crisi affonda le proprie radici nelle discussioni svoltesi in Senato a partire dall'autunno del 1957<sup>437</sup>. Il Governo Zoli, allora in carica, era un «monocolore Dc senza maggioranza precostituita, di natura “pendolare”» (avendo ricevuto la fiducia iniziale grazie ai “poco graditi” voti del Msi), e, nonostante la crisi di cui veniva investito a un mese dalla sua entrata in funzione, proseguiva il suo compito, in forza delle insistenze prodotte dal Presidente della Repubblica Gronchi<sup>438</sup>. Il Ministro dell'Interno Tambroni e il segretario della Dc Fanfani erano i più ferventi sostenitori dello scioglimento anticipato del Senato, a fronte del quale l'opposizione contrapponeva considerazioni basate sul rispetto della durata delle Camere come imposta dall'art. 60 Cost., nonché su un'interpretazione restrittiva dell'art. 88<sup>439</sup>. Il Presidente del Consiglio replicava ribadendo il contenuto dell'art. 88, aggiungendo in seguito: «quando si chiede a me cosa penso di fare, mi si chiede di fare una cosa che è al di fuori della Costituzione. Io non posso far niente, non ho diritto di far niente». Così facendo suscitava le critiche di Sturzo e Jannaccone, i quali, rispettivamente, ricordavano: l'uno che il Ministero avrebbe dovuto indicare i motivi politici dello scioglimento e, in caso di disaccordo, presentare le proprie dimissioni; l'altro che lo scioglimento è un atto propriamente politico implicante la responsabilità politica del Presidente del Consiglio. Sollecitato, il Presidente Zoli rettificava la portata delle sue affermazioni, circoscrivendole ad un atteggiamento di riguardo verso il Capo dello Stato, trattandosi di un argomento da riservarsi all'esterno delle Aule parlamentari su cui queste non hanno il diritto di interferire.

Tutto questo dibattito concentrato sulla situazione contingente si intrecciava con l'*iter* della revisione costituzionale che stava interessando la durata del Senato, preordinato a parificare la sua durata rispetto a quella dell'altra Assemblea ai cinque anni. Nel corso delle votazioni la Dc, pur favorevole a questa riforma, poiché avrebbe risposto all'esigenza di maggiore stabilità nell'attività di governo, si asteneva, in modo da dimostrare una carenza di funzionalità interna all'Aula senatoriale, e quindi sciogliere per potersi rafforzare in sede di rinnovo elettorale. Il Presidente della Repubblica, al pari del Presidente del Consiglio, si dimostrava alquanto incerto sullo scioglimento, soprattutto per il ti-

---

<sup>437</sup> Per la cronaca dei fatti, cfr. L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato. I poteri presidenziali e governativi ex art. 88 Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 350 ss., L. ELIA, *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 442-443.

<sup>438</sup> Cfr. A. MORRONE, op. cit., pp. 125-126, oppure P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988, p. 9, il quale parla di «limbo minoritario»; *amplius* sulla formazione del Governo Zoli, cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 3/1957, ora contenuto in E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 2008, pp. 81 ss.

<sup>439</sup> Cfr. gli interventi citati da L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato. I poteri presidenziali e governativi ex art. 88 Costituzione*, cit., pp. 350-351, nota 1, nonché l'o.d.g. presentato da Lussu il 3 marzo 1958 (ma poi ritirato), di cui riportiamo il passo principale: «il Senato [...] impegna lo stesso Governo a non proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento che, dopo quello del 1953, praticamente abolirebbe l'art. 60 della Cost., determinando periodicamente, ad ogni legislatura, al riduzione anticostituzionale della durata del Senato»; vi si aggiunga il p.d.l. costituzionale presentato dal monarchico Nacucchi il 6 ottobre 1957, A.S. n. 2165, recante “Modifiche all'art. 88 Cost.”, secondo cui lo scioglimento delle Camere sarebbe dovuto avvenire solo per gravi motivi sulla base del decreto presidenziale senza necessità della controfirma ministeriale.

more di ricadere nelle polemiche che ne avevano investito la carica in occasione del precedente del 1953; ma l'assunzione della responsabilità politica da parte del Ministro Tambroni, le pressioni della Dc e il parere favorevole dei Presidenti delle due Camere conducevano all'inevitabile decisione di chiudere la legislatura del Senato in concomitanza con la Camera dei deputati<sup>440</sup>. Il Presidente Gronchi firmava di conseguenza il d.P.R. 17 marzo 1958, n. 174, con il quale dava seguito a questa richiesta<sup>441</sup>; questa volta nessun comunicato proveniva dal Quirinale, mentre era Zoli a rendere delle dichiarazioni alla stampa, nelle quali, da un lato sosteneva come fosse da considerarsi ordinario il rinnovo integrale della rappresentanza parlamentare, e dall'altro adduceva ragioni di maggiore funzionalità anche nella prospettiva di attuazione costituzionale<sup>442</sup>.

Alla luce dei fatti, sulla paternità di questo scioglimento dubbi non ve ne sono, come anche la stessa dottrina ha convenuto, anche la più presidenzialista<sup>443</sup> – salvo qualche rara eccezione<sup>444</sup>. Il Capo dello Stato ha avallato un'operazione voluta e perseguita da altri, gli attori politici, nello specifico la Dc: i fatti del 1953 e i comportamenti tenuti nel primo triennio dalla Presidenza Gronchi avevano posto il Capo dello Stato in una nuova luce, non più la suprema magistratura scevra da qualsiasi valutazione in quanto *the King cannot do wrong*, ma un organo costituzionale che – seppure, anzi, proprio a causa della sua supposta e richiesta imparzialità – è più facilmente assoggettabile alle critiche dell'opinione pubblica. Ciò ha causato in Gronchi una sospensione della tendenza all'*enlargement of functions* verso cui la Presidenza della Repubblica si stava improntando.

La responsabilità dello scioglimento, e la correlata volontà dissolutoria, va quindi esclusivamente imputata alle forze di maggioranza, come testimoniato anche dalle denunce dell'opposizione. Durante il dibattito sulla fiducia al successivo Governo Fanfani, Terracini denunciava che «equiparan-

<sup>440</sup> Di queste posizioni, nonché di quelle di ogni singola forza politica, e della questione della revisione costituzionale, ne dà conto P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., pp. 13-14.

<sup>441</sup> Dal punto di vista stilistico, il decreto è identico a quello del 1953, salvo l'indicazione invertita delle due Camere (in pratica, questa volta viene prima il Senato della Camera).

<sup>442</sup> Ecco i brani più significativi: «[...] L'atto risponde ai principi della più sostanziale democrazia, in quanto rimette ogni potere al popolo che, per espressa definizione dell'art. 1 della Costituzione, è l'unico depositario della sovranità nazionale. Il rinnovo integrale della rappresentanza parlamentare è previsto dalla Costituzione quale un normale elemento del sistema, mentre lo scioglimento di una sola Camera ha un carattere che non può dirsi ordinario secondo la stessa letterale formulazione dell'art. 88. Credo che sia evidente, nelle condizioni che si sono venute a creare, l'estrema difficoltà di riprendere in esame, nel corso di quest'anno, eventuali nuovi progetti costituzionali o di proseguire quello di progetti già all'ordine del giorno. Mancano infatti alcuni requisiti essenziali alla loro approvazione, quali norme certe e concordi di procedura parlamentare e la facoltà di esercizio del diritto di *referendum*, in difetto della maggioranza dei due terzi. Si è così determinata una effettiva menomazione della più ampia capacità del Parlamento di decidere in materia costituzionale. Non si può tacere, poi, che un differimento della rinnovazione del Senato, portando, per inevitabile conseguenza del clima elettorale, in cui già il Paese si trova, al protrarsi di uno stato, sia pur latente, di crisi, non avrebbe certo influenzato positivamente la retta funzionalità della rappresentanza parlamentare [...]».

<sup>443</sup> Ad es., anche se a malincuore, F. PINTO, op. cit., pp. 255-256.

<sup>444</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., la quale enfatizza eccessivamente le già citate frasi dette in Parlamento da Zoli. Critica giustamente questa posizione Carlassare, secondo cui «simile comportamento non prova nulla, ma è solo espressivo del rovesciamento fra realtà e apparenza», la quale ricorda altresì come nel 1953, «quando il peso del Capo dello Stato [era stato] maggiormente determinante (anche se non esclusivo), il Governo rivendicava a sé il potere di decisione in materia»: cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 48.

do la durata del Senato e quella della Camera dei deputati, si toglierebbe al controllo parlamentare quella continuità che la Costituzione ha voluto assicurare proprio col meccanismo della diversa durata delle due Assemblee elettive. [...] Il Senato è già stato sciolto arbitrariamente due volte in anticipo», e tale arbitrarietà va ricondotta non al Capo dello Stato, ma «a coloro che, controfirmando i decreti di scioglimento anticipato, ne hanno assunto la responsabilità politica e legale»<sup>445</sup>. In buona sostanza, da una parte la maggioranza non era solida, godeva di una fiducia parlamentare oscillante, che in alcuni casi si doveva pure appoggiare alla difficilmente accettabile stampella offerta dal Msi: quindi, una maggioranza effettivamente non c'era, e l'unico modo per restituire un Governo al Paese e la funzionalità al sistema costituzionale era costituire *ex novo* la rappresentanza parlamentare e, da qui, una rinnovata coalizione maggioritaria. A ciò si aggiunga la volontà, propria della Dc, di condurre in porto la riforma costituzionale che parificasse le scadenze delle due Camere: in questo modo l'azione di governo sarebbe stata più solida, poiché le elezioni simultanee avrebbero avuto un effetto di traino in grado di fornire maggioranze più omogenee in entrambi i rami parlamentari. Ma anche qui, come nel precedente del 1953, la controfirma del Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'Esecutivo, non coincideva con il soggetto al quale imputare la volontà politica. Anche questa volta è la Democrazia cristiana a decidere i giochi; e per il Gabinetto è il Ministro dell'Interno, il democristiano Tambroni, a farsi garante istituzionale di queste intenzioni, in luogo del debole Presidente Zoli<sup>446</sup>. Lo scioglimento quindi fonde ragioni funzionali a meri interessi di parte: nel senso che è il partito di maggioranza relativa, recando sulle proprie spalle la responsabilità di supportare l'Esecutivo, ad accusare le disfunzioni parlamentari che ne intralciano l'azione politica, perciò è tale forza politica a farsi portatrice dell'interesse a che il proprio operato possa normalizzarsi. Infine, l'assenza di una espressa motivazione presidenziale, va a sgonfiare la tesi avanzata da chi, in riferimento allo scioglimento del 1953, postula tale elemento alla stregua di sintomo della paternità dell'atto: se così fosse, allora da parte di questa dottrina dovrebbe ammettersi, in questo caso, la piena titolarità governativa<sup>447</sup>. Peraltro, dal punto di vista contenutistico, il comunicato del Presidente del Consiglio non è pienamente convincente: in un ordinamento bicamerale improntato alla forte autonomia di ciascuna Assemblea – anche e soprattutto rispetto alla rispettiva formazione –, considerare la contestualità delle elezioni come un fatto ordinario appare pretestuoso, quando non lo si voglia ritenere sovversivo della *ratio* che presiede il sistema parlamentare autorevolmente prestabilito in Costituente. Si conferma l'idea che la motivazione rimane un dato accessorio, che sarebbe nell'interesse generale che fosse offerta alla pubblica opinione, ma da cui non è possibile

<sup>445</sup> Cfr. queste parole, nonché quelle simili pronunciate durante la fiducia al Governo Segni del 1959, su L. ELIA, *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, cit., p. 443.

<sup>446</sup> La considerazione di cui godeva il Gabinetto Zoli da parte del suo stesso partito di appartenenza è testimoniata dalla definizione di "Governo amico" data dal segretario medesimo, Fanfani.

<sup>447</sup> In realtà, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 285, nota 197, legge il comunicato governativo non a motivazione indiretta del decreto di scioglimento, bensì a giustificazione della controfirma.

inferirsi altro, tantomeno in ordine agli aspetti più strettamente giuridici dell'istituto in oggetto. La stessa valutazione di irrilevanza vale per l'assenza di formale proposta ministeriale, come per l'eventuale indicazione della delibera del Consiglio dei Ministri<sup>448</sup>: si tratta di dati che la prassi può (come effettivamente ha fatto) manipolare, trattandosi di elementi non decisivi rispetto alla definizione e all'applicazione dei precetti costituzionali.

### *1.3. Scioglimenti disposti nell'interesse del partito di maggioranza relativa*

È d'uso far rientrare gli scioglimenti del 1953, 1958 e 1963 nella medesima categoria, in quanto accomunati da un dato oggettivo (l'interruzione è anticipata solo per il Senato) e da uno finalistico (alla base vi è la ragione tecnica della necessità di adeguare la durata delle due Assemblee). È vero, l'esigenza di parificare le scadenze del rinnovo di Camera e Senato, e quindi di rendere simultanee le consultazioni elettorali nazionali, ha avuto un suo peso nell'influenzare questi episodi; quantomeno, ha fornito un pretesto ai soggetti più desiderosi di avvicinare il momento delle urne. Ma ridurre tutto a questa esigenza tecnica – che poi ha preparato il terreno alla revisione costituzionale intervenuta nel 1963 – significherebbe ignorare i motivi e le circostanze politiche sottese.

Abbiamo parlato approfonditamente dei primi due episodi; il perché abbiamo deciso di isolarli rispetto al terzo risiedono essenzialmente in questo. In buona sostanza, si tratta di scioglimenti disposti nel puro interesse del partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana: i Governi centristi di De Gasperi e il monocolore Zoli vivevano della sorte che decideva per essi il partito democristiano<sup>449</sup>; e lo stesso valeva per la cessazione della legislatura, da tenersi nel momento e alle condizioni da questo ritenuti ideali.

Detto ciò, cambiavano sensibilmente le circostanze politiche: nel primo caso, si trattava di una legislatura fortemente improntata al modello Westminster, con l'Esecutivo saldamente nelle mani del *leader* unanimemente riconosciuto (che era Presidente del Consiglio e manovrava il partito, ancorché non ne fosse formalmente il segretario); nel secondo, il Gabinetto era succube delle determinazioni prese dai dirigenti di un partito che stava subendo una forte disgregazione in correnti, e che quindi sottostava alle conseguenti oscillazioni di indirizzo politico e carisma personale. Questi ele-

<sup>448</sup> Dà conto dell'avvenuta discussione sullo scioglimento in Consiglio dei Ministri, G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, cit., p. 205.

<sup>449</sup> Sul punto, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 658-659. Molti osservatori hanno parlato, soprattutto in relazione allo scioglimento del 1953, di scioglimento "all'inglese", vista la coincidenza fra vertice della Dc e vertice dell'Esecutivo: in realtà, come abbiamo visto, il Gabinetto collegialmente inteso non era affatto d'accordo sullo scioglimento, per cui la suddetta sovrapposizione non può ritenersi completa; ritengo che la sfumatura sia di notevole importanza, ai fini della comprensione di quanto la conformazione dell'assetto politico (multipartitismo estremo in Italia, bipartitismo perfetto in Gran Bretagna) influenzi decisamente lo sviluppo del regime parlamentare.

menti di differenza hanno fatto sì che tutte le ricostruzioni della storia delle istituzioni democratiche ravvisassero – a ragione – una forte cesura nel fallimento della legge maggioritaria del 1953, i quali hanno segnato un passaggio netto dal monismo del Governo di legislatura di stampo britannico, alle implicazioni di un pluralismo inter-(e infra-)partitico tendente verso la partitocrazia<sup>450</sup>.

Ma lasciando da parte il campo del *sollen* (quale applicazione avrebbe avuto il potere di scioglimento se si fosse instaurato già da allora il parlamentarismo maggioritario?<sup>451</sup>), il *sein* ci mostra due scioglimenti più simili di quanto si voglia far credere. Ciò che ha condotto larga parte della dottrina su posizioni presidenzialiste in occasione dello scioglimento del 1953, è stata la valutazione circa la caduta di funzionalità del Parlamento svolta dal Presidente della Repubblica, il che gli avrebbe conferito elementi autonomi per un giudizio indipendente da quelli che erano i *desiderata* del Governo; ma è innegabile, nonostante le dimostrazioni tentate da alcuni giuristi, che la Dc voleva fortemente operare il rinnovo della composizione anche del Senato. Del resto, si tratta della stessa dottrina che, rispetto allo scioglimento del 1958, ha riconosciuto la piena sostanzialità della decisione dissolutoria agli attori dell'indirizzo politico. Individuato il corso principale degli eventi, occorre ora focalizzarsi sui singoli affluenti che lo compongono, i quali hanno avuto sviluppi differenti.

Innanzitutto, il Presidente della Repubblica ha in generale conosciuto quello che è stato un *enlargement of functions*. A partire dalla Presidenza Einaudi, «fucina nella quale i contorni sfumati del ruolo del Presidente ebbero modo di prendere corpo»<sup>452</sup>, si è passati poi per la Presidenza Gronchi, che si è caratterizzata per le sue frequenti incursioni nel campo riservato all'azione della politica. Ma al di là della collocazione rispetto alla lata forma di governo, tale ampliamento ha investito in particolare modo alcune delle attribuzioni presidenziali: per quanto riguarda Einaudi, la lettura strettamente presidenziale del rinvio delle leggi, e l'imposizione del democristiano Pella a Palazzo Chigi contro le strategie dello stesso partito di provenienza; per quanto concerne Gronchi, il ricorrente uso delle esternazioni in campo di politica estera e di attuazione della Costituzione, e le novità procedurali e sostanziali in merito alla formazione dell'Esecutivo. Ma, come affermava Elia nel 1970, «il ruolo svolto da questo istituto [quello dello scioglimento] nell'economia del sistema è stato finora modesto»<sup>453</sup>. Entrambi i Capi dello Stato citati hanno mantenuto un basso profilo, ovviamente proporzionato alla gravità delle vicende con cui sono stati costretti a confrontarsi: Einaudi, pur trovandosi di fronte ad una crisi che poteva (e che di fatto ha contribuito a) segnare il corso della storia repubblicana, alla fine ha acconsentito ad una richiesta che proveniva dalla maggioranza, dimostrandosi per-

<sup>450</sup> Punta molto su questa idea G. QUAGLIARIELLO, op. cit., pp. 9 e 35 ss.

<sup>451</sup> È convinto che si sarebbe potuto recuperare il potere di proposta del Presidente del Consiglio, P. CALDERISI, op. cit., pp. 100-101.

<sup>452</sup> A. MORRONE, op. cit., p. 106.

<sup>453</sup> «... e, comunque, il Presidente non ha mai usato di questo potere in dissenso o indipendentemente dall'accordo con il Presidente del Consiglio»: L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 660. *Contra*, E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985, p. 39, che, a giustificazione della propria convinzione “presidenzialista”, dequalifica i primi episodi a semplici «incertezze iniziali».

fettamente in linea con la configurazione di Presidente tutore del «progetto di unificazione maggioritaria in senso “forte”»<sup>454</sup> che ha costruito fin dalla sua elezione e mantenuto nel corso di tutto il quinquennio degasperiano<sup>455</sup>; Gronchi, sebbene abbia voluto segnare in maniera più interventista il proprio ruolo, ha invece dato seguito alle decisioni del partito – a cui spesso si è contrapposto – senza batter ciglio, attuando un *self restraint* dai più inaspettato.

Per quanto riguarda il Governo, esso ha conservato centralità solo quando De Gasperi era al culmine della propria popolarità, il che ha coinciso con il periodo di maggior stabilità ed efficienza ministeriale. Al contrario, con uno Zoli collocato a Palazzo Chigi a discapito del suo stesso partito di provenienza, l'emersione della figura del Ministro dell'Interno Tambroni porta alla luce i primi effetti del fenomeno del correntismo, in grado di influenzare pesantemente non solo la vita interna delle forze partitiche, ma altresì l'autonomia e l'unità dell'organo costituzionale Governo. Dal crollo del “premierato” centrista sono cominciati a prodursi i primi segni della frammentazione che ha contribuito a disgregare istituzioni e partiti, minando l'azione dei poteri pubblici e la visione unitaria degli interessi generali. Senza deviare su temi più ampi e già autorevolmente trattati<sup>456</sup>, ci si limita a evidenziare che tutto ciò ha prodotto una caduta verticale di prestigio ed importanza della figura del Presidente del Consiglio, contemporaneamente ostaggio e mediatore fra le istanze prepotentemente avanzate da correnti e partiti minori: nel caso dello scioglimento, Zoli si è dimostrato un “retravicello” (condizione in cui si trovava già dal momento della sua formazione), costretto a farsi da parte qualora bisognava prendere decisioni (come quella dello scioglimento), e a mettere la faccia qualora bisognava giustificarle di fronte alla pubblica opinione (come per l'incerta dichiarazione resa alla stampa).

In conclusione, qualche accenno alla forma del decreto presidenziale. Nel 1953 si è rotta totalmente una prassi lungamente seguita nel corso dell'esperienza statutaria, cioè quella di motivare ufficialmente l'interruzione della legislatura, nonché quella di dare indicazione della proposta governativa e della delibera del Consiglio dei Ministri; e le motivazioni di ciò sono da ricondursi ad esigenze di carattere politico, come il timore di non mettere in imbarazzo il Capo dello Stato. A partire dal 1958 invece si è deciso di cristallizzare quel precedente in una nuova prassi; anzi, progressivamente si perderà del tutto la necessità di dare spiegazioni anche informali della soluzione dissolutiva. Tutto ciò conferma quindi come questo elemento sia del tutto estraneo

<sup>454</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 61.

<sup>455</sup> Non si può trascurare un dato essenziale quando si vuole valutare a tutto tondo l'esperienza presidenziale einaudiana: invero, come rileva N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, pp. 69-70, «la Presidenza Einaudi [...] non ebbe “precedenti” cui ispirarsi», per cui dovette servirsi «della sua concezione del sistema costituzionale voluto dal Costituente, dell'idea che aveva del sistema parlamentare in generale, della interpretazione fornita dai suoi collaboratori, primo fra tutti il segretario generale della Presidenza».

<sup>456</sup> Su tutti, cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 159, e ID., *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., pp. 220 ss; con toni (e finalità) differenti, le ricostruzioni di G. MARANINI, op. cit., pp. 507 ss, e S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, cit., pp. 212 ss.

rispetto agli aspetti, assolutamente rilevanti giuridicamente e ben più pregnanti politicamente, della paternità dello scioglimento e dei presupposti per il suo esercizio<sup>457</sup>.

## 2. Gli scioglimenti degli anni Sessanta

### 2.1. Lo scioglimento anticipato del 1963

Come già anticipato, lo scioglimento del 1963 viene sovente ricondotto dalla letteratura alla categoria degli scioglimenti tecnici, ossia preordinati al fine di equiparare la durata della legislatura del Senato con quella della Camera: questa ragione viene peraltro rafforzata dalla contemporaneità con la revisione costituzionale finalmente condotta in porto<sup>458</sup>, in funzione della quale lo scioglimento «accompagna la riforma del bicameralismo»<sup>459</sup>.

In verità, malgrado l'influenza di questa novità normativa, la vicenda si intreccia intimamente con questioni di strategia politica<sup>460</sup>. Presidente del Consiglio era Fanfani, nominato l'anno precedente e a capo di una coalizione tripartito Dc-Psdi-Pri, con la determinante astensione del Psi: tanto che si potrebbe parlare di una formula di “centro-sinistra sperimentale”. L'esperimento era però entrato in crisi nel 1963, con le accuse di inadempienza programmatica rivolte da Nenni al partito di maggioranza relativa: in realtà, i dissapori ruotavano prevalentemente attorno alla questione dell'attuazione dell'ordinamento regionale, poiché ciò avrebbe anche contribuito a mettere in discussione le alleanze che il Psi aveva con il Pci a livello locale. A questo punto, preso atto «dell'isterilimento dell'indirizzo e nell'impossibilità di ricorrere ad un'altra formula»<sup>461</sup>, la soluzione non poteva che essere il

<sup>457</sup> Per queste considerazioni, cfr. anche L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., pp. 75-76.

<sup>458</sup> Si tratta della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che non si è limitata a riscrivere l'art. 60 Cost.; ecco il testo:

«1. L'art. 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta [...]”.

2. L'art. 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici [...]”.

3. L'art. 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra”.

4. *Omissis*

5. *Omissis*».

<sup>459</sup> A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 246.

<sup>460</sup> Lo evidenzia in particolar modo Calandra, il quale ne parla come di un problema «politicamente risolto, anche se giuridicamente sancito nel febbraio 1963»: P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 15.

<sup>461</sup> P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 16, che richiama il *Corriere della sera* del 19 febbraio, ove traspare con chiarezza l'esaurimento del compito di quel

ricorso anticipato alle urne. Ma la rottura fra Dc e Psi era stata tutt'altro che traumatica: di fronte alle difficoltà incontrate dal nuovo schema coalizionale, le intenzioni erano quelle di approfondire l'esperienza, per cui «Moro e Nenni avevano così convenuto su una soluzione di disimpegno temporaneo che servisse ad entrambi i partiti e, dentro ciascuno di essi, verso le opposizioni interne alla formula»<sup>462</sup>.

Il 18 febbraio, quindi, il Presidente della Repubblica Segni firmava il decreto di scioglimento anticipato<sup>463</sup>. Lo stesso giorno, nella mattinata, la Presidenza della Repubblica emanava un comunicato in cui si annunciava la convocazione del Presidente del Consiglio<sup>464</sup>; nel pomeriggio, dopo la riunione del Consiglio dei Ministri che doveva discutere dei decreti di indizione dei comizi elettorali e di prima convocazione delle due Camere, era una dichiarazione di Fanfani a giustificare il provvedimento con l'esigenza di adeguamento alla intervenuta revisione del bicameralismo<sup>465</sup>.

Il tenore delle suddette dichiarazioni, unito alle considerazioni di carattere funzionale discendenti dalla riforma costituzionale, hanno fatto dire a diversi commentatori che quello appena descritto configurava uno scioglimento di evidente iniziativa presidenziale<sup>466</sup>. In verità, tutta la vicenda è stata fortemente condizionata dal rapporto dialettico instauratosi fra i maggiori partiti dell'area governativa, i quali hanno sostanzialmente esautorato dalle decisioni sostanziali gli organi costituzionali formalmente preposti ad adottarle: il Presidente della Repubblica è diventato un mero recettore degli scelte maturate nelle sedi della contrattazione partitica, un trasformatore passivo di accordi politici in provvedimenti giuridici; il Governo invece è stato un semplice «spettatore», poiché la sua imbarazzante condizione di sottomissione alle logiche della concorrenza fra le delegazioni di alleati, accentuata dalla missione di eterno garante della stabilità di cui la Dc era investita, non gli permetteva di intralciare la prosecuzione delle trattative politiche. Si abbandona dunque la logica degli scioglimenti di maggioranza per avvicinarsi ad una prassi che caratterizzerà in maniera significativa i decenni successivi, quello degli scioglimenti consensuali, ossia decisi in

---

Parlamento, causa primaria della sua anticipata cessazione: «sul piano legislativo, caduto l'accordo programmatico fra il Partito socialista e la Democrazia cristiana, non c'era più possibilità che il Governo Fanfani attuasse i punti importanti del suo programma (Regioni, leggi agricole, ecc.); questa legislatura aveva ormai sperimentato tutte le formule possibili di maggioranza e di governo; dal centro-sinistra "pulito" al centro-sinistra con l'appoggio dei socialisti, dal monocolore appoggiato a destra a quello appoggiato ai partiti del centro. Altri esperimenti erano praticamente impossibili o inutili».

<sup>462</sup> Cfr. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., pp. 198-199.

<sup>463</sup> È stato fatto notare, a sostegno della natura esclusivamente tecnica della dissoluzione, la coincidenza temporale che ha visto la consultazione dei Presidenti delle Camere avvenire lo stesso giorno in cui la l. cost. 2/1963 entrava in vigore.

<sup>464</sup> Ecco il testo: «il Presidente della Repubblica ha ricevuto al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio on. Fanfani, al quale ha manifestato la sua determinazione di sciogliere le due Camere. L'on. Fanfani ha, quindi, controfirmato il relativo decreto».

<sup>465</sup> Per la descrizione degli eventi di quella giornata, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., p. 285, nota 16, e M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 286-287, nota 198.

<sup>466</sup> Oltre agli Autori citati nella nota precedente, cfr. anche G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, cit., pp. 205-206, e M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., pp. 1351-1352.

accordo dai maggiori partiti dell'arco costituzionale: in questo caso sono Democrazia cristiana e Partito socialista, ma poi, come vedremo, si renderà determinante l'accordo con il Partito comunista. Si tratta, quindi, come è stato fatto correttamente notare, del «primo assaggio di un'applicazione dell'istituto più coerente con il sistema pluralista dei partiti»<sup>467</sup>.

## 2.2. Lo scioglimento ordinario del 1968

Quello decretato l'11 marzo 1968 è l'unico scioglimento ordinario della storia repubblicana<sup>468</sup>. Esso è però stato l'unico scioglimento disposto dal Presidente Saragat e, se inserito nel contesto politico di quegli anni, può disvelare aspetti molto interessanti ai fini dell'indagine che si sta svolgendo.

Sono gli anni del primo “centro-sinistra”, ossia quella formula politica che associava i socialisti al Governo, in un'opera strategica complessiva di “delimitazione della maggioranza” a sinistra, con il tentativo di sottrarre definitivamente il Psi (diventato Psu) dall'orbita di influenza comunista<sup>469</sup>. La legislatura era però caratterizzata da continui litigi fra *partners*, dovute anche alla necessità di mediare fra le varie istanze, nel quadro del difficile ed ambizioso programma di attuazione costituzionale e riforme economico-sociali che erano alla base dell'accordo coalizionale. In questo sussultante percorso, era il Capo dello Stato ad intervenire in maniera decisa, allorché il 23 dicembre 1966 “rassicurava” i socialisti (allora in via di riorganizzazione) sul fatto che la legislatura non avrebbe subito interruzioni anticipate: in sostanza, egli dichiarava che «le scadenze normali andavano rispettate salvo circostanze gravissime ed eccezionali», aggiungendo poi che avrebbe proceduto allo scioglimento «solo se fosse stato d'accordo il 90 per cento delle forze politiche»<sup>470</sup>. Superata questa difficoltà, lo stesso criterio del 90% era utilizzato a fine quinquennio dal Presidente Saragat in ordine alla fissazione della data in cui svolgere le consultazioni elettorali: in Parlamento erano in discussione diversi provvedimenti ritenuti rilevanti (al punto da costringere l'Esecutivo a porre quindici volte la questione di fiducia dal momento dell'emanazione del decreto dissolutorio), e perciò il giorno delle elezioni, lungi dall'essere un dettaglio tecnico, assumeva una delicata valenza ai fini dei futuri equilibri del centro-sinistra. Per questo, il 6 marzo 1968 il Capo dello Stato avviava delle inusuali consultazioni allargate a tutti i presidenti dei gruppi parlamentari – oltre, ovviamente, ai

<sup>467</sup> P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 199, ma cfr. anche Id., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., pp. 15-16, e M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., pp. 144 e 192-193.

<sup>468</sup> Se si eccettuano quelli del 2001 e 2006, anticipati solo di qualche giorno per motivi strettamente tecnici: per questi ultimi due si rinvia al cap. 5.

<sup>469</sup> Per una interessante ricostruzione dell'esperienza istituzionale di questo quinquennio, cfr. G. AMATO, *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981, pp. 293 ss.

<sup>470</sup> P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 16.

vertici dei due rami assembleari –, in modo da ottenere conforto circa il massimo consenso possibile da parte del mondo politico rispetto alle sue volontà.

Il comunicato ufficioso emesso dalla Presidenza della Repubblica l'11 marzo, nonché l'innovazione procedurale appena descritta, hanno portato diversi osservatori a corroborare la propria posizione presidenzialista in ordine alla titolarità della facoltà di sciogliere le Camere<sup>471</sup>. Sebbene questo sia tecnicamente uno scioglimento dovuto, ciò non ci può esimere da un'analisi dell'impronta assunta da questo istituto in questa complessa fase politica. E di certo non può negarsi che tale episodio, a confronto con i tre precedenti, si configura come quello maggiormente connotato in senso presidenziale. Ma le ragioni di questa interpretazione non stanno negli specifici dati succitati: abbiamo visto come le note del Quirinale, come quelle di Palazzo Chigi, in sé per sé non provino nulla; mentre le atipiche consultazioni svolte non rientrano precisamente nel procedimento costituzionale di deliberazione dello scioglimento, ma costituiscano un elemento prettamente politico da inserirsi nella più complessa situazione di stabilizzazione del sistema delle alleanze.

I motivi stanno bensì nel comportamento in generale tenuto da Saragat nel corso del suo settennato. L'ex leader socialdemocratico si è rivelato il massimo tutore della formula politica che ha governato i movimenti e le strategie partitiche: egli è stato «davvero il Presidente del centro-sinistra»<sup>472</sup>. La maggiore propensione di Saragat verso il polo dell'unificazione maggioritaria piuttosto che quello dell'unificazione nazionale, lo spingeva a mettere in campo tutte quelle iniziative finalizzate al rafforzamento dello schema che da sempre aveva contraddistinto la sua personale azione politica. Se si lasciano da parte le novità in materia di formazione del Governo (con la prassi del conferimento dei cd. mandati vincolati), lo stesso atteggiamento si rifrange rispetto all'attribuzione di cui all'art. 88 Cost.: la citata lettera del dicembre '66, e con essa l'intera gestione dell'ultima fase della IV legislatura<sup>473</sup>, denotano un governo dei procedimenti istituzionali fortemente improntato ad una personale visione dell'assetto politico, il che a sua volta mette in luce evidenti sconfinamenti nell'ambito dell'indirizzo politico, costituzionalmente di competenza di altri attori politico-istituzionali.

### 2.3. *Scioglimenti sintomatici della tendenza al consensualismo*

---

<sup>471</sup> Cfr. G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, cit., p. 206, e M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1353.

<sup>472</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 148.

<sup>473</sup> Si aggiunga anche, a quanto riferiscono Baldassarre e Mezzanotte, il progetto di Saragat di interrompere anticipatamente la V legislatura, finalizzato soprattutto a mettere in difficoltà il Pci, e fallito perché non c'era quel consenso diffuso sufficiente a metterlo al riparo da obiezioni basate sulla delegittimazione personale (cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 174-175).

Le descritte iniziative di Saragat, seppure accentuino la connotazione presidenziale dello scioglimento del 1968, nulla tolgono a un aspetto che non può essere trascurato, ma anzi, che si deve tenere ben presente se si vuole operare una corretta valutazione dell'applicazione concreta dell'istituto costituzionale. In altre parole, se il Capo dello Stato si è comportato in siffatta maniera, ciò gli è stato permesso dal quadro politico che si stava definendo, e che stava prendendo una certa direzione: lo dimostra il fatto che il centro-sinistra ha vissuto un'altra stagione, nonostante fino al 1968 abbia prodotto scarsi risultati; e siamo sicuri che Saragat avrebbe impostato su questi binari la sua Presidenza se avesse avuto contezza di un eventuale fallimento dell'operazione politica in atto, mettendo fortemente a rischio anche la sua figura, sia quella personale di prestigioso personaggio politico che quella istituzionale di massimo vertice dello Stato?

La verità è che il sistema politico si stava strutturando attorno alla formula del centro-sinistra, fondato sull'asse Dc-Psi, ma che non trascurava di considerare le relazioni con tutte le forze politiche poste alla sinistra del partito di maggioranza relativa. Il collante di questa multiforme coalizione stava quindi nel consenso; perciò, nel consenso doveva essere celebrata ogni decisione significativa: il passaggio da un Governo all'altro e, ciò che qui interessa, la decisione sulla durata della legislatura. Fintantoché le principali forze politiche di governo non ritenevano esaurita la missione del Parlamento, allora si proseguiva l'esperienza, magari sperimentando nuove soluzioni (purchè sempre all'interno della cornice individuata); altrimenti, si rimetteva ai cittadini il compito di definire *ex novo* gli equilibri. Tutto ciò configura quello che prima abbiamo definito – riprendendo la felice nozione di Calandra – un “assaggio di scioglimento consensuale”, in attesa che esso dia corpo alle sue molteplici potenzialità a partire dalla V legislatura in poi. Gli scioglimenti del 1963 e del 1968 hanno quindi dato il là ai primi passi di una tendenza che ha emarginato *ad nutum* le altre soluzioni interpretative<sup>474</sup>: viene definitivamente messa da parte la lettura più strettamente presidenziale (nonostante se ne leggano alcuni riflessi nell'esperienza di Saragat); come perde di attuabilità lo scioglimento disposto nel puro interesse del solo partito di maggioranza relativa.

La prepotenza con la quale i partiti politici si affacciano sulla vita istituzionale porta ad una progressiva erosione delle prerogative che la Costituzione assegna ad organi quali il Presidente della Repubblica ed il Governo. Il primo può godere ancora di un certo spazio di manovra, fino a che il quadro politico rimane incerto (esempio del 1968): il che dimostra, *a contrario*, che nulla può quando le relazioni fra i partiti si stabilizzano su un certo assetto, trovandosi costretto a subire e dare seguito alle volontà da questi manifestate. Il secondo invece è la principale vittima di un processo di svilimento che trasforma il Consiglio dei Ministri in semplice sede di contrattazione tra le delegazioni degli alleati: lo svuotamento delle sue prerogative in ordine alla definizione ed

---

<sup>474</sup> Così P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 17.

attuazione del programma politico è evidente, e rappresenta l'immediato effetto della valorizzazione delle sedi extraparlamentari (ed extraistituzionali), cioè le segreterie, i congressi e i contatti dei (e fra i) partiti.

### 3. Gli scioglimenti anticipati degli anni Settanta e Ottanta

#### 3.1. Lo scioglimento del 1972

Nel gennaio 1971 si apriva la crisi del Governo Colombo<sup>475</sup>: la formula del centro-sinistra era entrata in crisi, e colpi importanti erano stati inferti dalla crescita elettorale del Msi alle amministrative dell'anno precedente, e dalla recente elezione di Leone al Quirinale con una base elettorale spostata a destra. Formalmente, la crisi era stata aperta dai repubblicani di La Malfa, che, il 15 gennaio, uscivano dall'Esecutivo quadripartito in polemica circa gli indirizzi programmatici in materia di economia e ordine pubblico. Ma il logoramento era ormai sotto gli occhi di tutti.

Parallelamente agli sviluppi dei movimenti parlamentari, si imponeva in maniera crescente innanzi ai partiti la questione del *referendum* promosso da Fanfani e dalle gerarchie ecclesiastiche sulla legge sul divorzio (cd. legge Fortuna). La Dc voleva assolutamente evitare la consultazione, in modo da recuperare il centro del sistema politico e sperimentare nuove formule di governo, verso destra o verso sinistra, mentre il *referendum* avrebbe connotato in maniera troppo marcata il partito in vista delle future alleanze. Perciò, il 21 gennaio, Colombo veniva incaricato dal Capo dello Stato a formare un nuovo Esecutivo, il quale aveva avuto l'ampio mandato di mettere in campo tutte le iniziative necessarie per disinnescare la mina referendaria; Psi, Psdi e Pri si trovavano concordi sulla soluzione di un pregiudiziale accordo politico che allontanasse la minaccia ed impedisse il definitivo spostamento a destra del partito di maggioranza relativa. Il fallimento di tutti i tentativi portava Colombo, il 1° febbraio, a rinunciare all'incarico. A questo punto lo scioglimento anticipato era diventato inevitabile, avallato anche dal Pci, posto anch'esso sulla linea "accordo antireferendario o elezioni" per il timore che il *referendum* spaccasse il proprio elettorato<sup>476</sup>.

<sup>475</sup> Per tutte le vicende e i riferimenti giornalistici qui di seguito descritti, cfr. l'ampia ed approfondita ricostruzione svolta da F. BASSANINI, op. cit., pp. 943 ss.

<sup>476</sup> Non si possono tacere i numerosi tentativi messi in campo, a svariati livelli, sia per ottenere una mediazione che depotenziasse la legge sul divorzio, sia per vanificare la consultazione referendaria (e descritti dettagliatamente in A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, pp. 34 ss.): sul primo versante, troviamo il *motu proprio* di Papa Paolo VI diretto alla Sacra Rota, un o.d.g. di Andreotti, Iotti, Bertoldi, La Malfa e Orlandi, la mediazione parlamentare proposta da Leone, un'iniziativa seminariale del Pci; sul secondo versante, ricordiamo una proposta di Andreotti, il p.d.l. Bozzi-Carettoni, l'appello di intellettuali cattolici guidati da Scoppola; a favore del referendum, invece, oltre ai promotori, ai radicali, all'Msi e al gruppo del quotidiano "Il Manifesto", si segnalano le

Una volta accantonata la questione della fine anticipata della legislatura, che andava incontro alla preferenza di praticamente tutti i partiti, si poneva quella di quale Governo avrebbe dovuto gestire la fase elettorale. Nonostante i tanti dubbi che lo tormentavano, e confortato dal parere espresso dai giuristi da lui consultati, il Presidente della Repubblica assecondava il volere della Democrazia cristiana e conferiva l'incarico ad Andreotti, affinché costituisse un monocolore minoritario con il compito di traghettare gli ultimi scampoli di legislatura alle elezioni anticipate<sup>477</sup>. In questo modo Leone bocciava le soluzioni, preferite invece da Psi e Psdi, della firma del decreto dissolutorio da parte del dimissionario Governo Colombo, o della alternativa ricerca di una maggioranza precostituita con il fine precipuo di gestire la delicata fase elettorale. Il 26 febbraio il I Governo Andreotti si recava al Senato per ottenere la fiducia, senza però ottenerla (158 erano stati i contrari, a fronte di 151 favorevoli); perciò, due giorni dopo, il Capo dello Stato firmava il d.P.R. 28 febbraio 1972, n. 19, controfirmato dal Presidente del Consiglio Andreotti, con cui si disponeva la cessazione anticipata della V legislatura<sup>478</sup>.

Le ragioni dello scioglimento sono di due ordini, autonomi e cumulativi. Sullo sfondo c'è la più classica delle ipotesi di carenza di disfunzionalità presente in un ordinamento pluripartitico, ovvero l'impossibilità di costituire una maggioranza: si era ormai esaurita la spinta del centro-sinistra, forse stressata dalla continua ricerca di "equilibri più avanzati" da parte del Psi, ma sicuramente inadeguata a rispondere alle istanze dei tempi. All'interno di essa si inserisce un motivo meramente contingente, cioè il *referendum* sul divorzio, che pone i partiti di fronte agli imbarazzi per la prima applicazione di un istituto fino allora sconosciuto, e magari eccessivamente draconiano se confrontato con le logiche mediatriche che governano un sistema politico di stampo consensualistico. Si può dare alle cause un peso diverso, considerando preponderante l'una piuttosto che l'altra – come peraltro si è fatto in dottrina –, ma l'importante è tenerle comunque separate<sup>479</sup>. Il mancato accordo fra le forze della uscente maggioranza per individuare espedienti antireferendari non può essere ricondotto all'incapacità di coagulare una maggioranza che sia tale, in quanto la seconda si muove all'in-

---

iniziative promosse dal Comitato divorzista di Lombardi, i p.d.l. Giomo-Bozzi, Ballardini-Bertoldi e Scalfari.

<sup>477</sup> Cfr. la stampa delle settimane centrali di febbraio, le quali dipingono da una parte un Leone non del tutto convinto di questa scelta, e dall'altra un Andreotti desideroso di presentarsi innanzi alle Camere con il decreto di scioglimento "in tasca": l'idea del secondo era quella di assicurarsi «il monopolio del Potere esecutivo e forse anche di usarne gli strumenti per influire sulle scelte dell'elettorato, liberandosi alleanze ritenute superate o elettoralmente scomode e nocive e [...] prospettando al Paese l'immagine di una forza politica in grado di porsi come unica detentrica del potere, capace di utilizzare il potere stesso per la "legge e l'ordine" anche in assenza di una maggioranza parlamentare consenziente» (F. BASSANINI, op. cit., p. 960). Baldassarre e Mezzanotte invece descrivono un Capo dello Stato più deciso di quanto si volesse far credere: lo dimostrerebbe il fatto che, dopo la sconfitta parlamentare del neonominato Governo Andreotti, se proprio questa soluzione non gli fosse andata bene, avrebbe potuto dare vita ad un Governo "di affari" politicamente meno caratterizzato (cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 186).

<sup>478</sup> Sia il provvedimento presidenziale che il comunicato del Quirinale riproducono l'identico testo, ormai divenuto rituale, già visto precedenza.

<sup>479</sup> Sembra operare una sovrapposizione fra i due piani F. PINTO, op. cit., p. 254, al fine di escludere la configurabilità dell'autoscioglimento.

terno di uno spazio programmatico più vasto e scavalca necessariamente i temi posti da problematiche puntuali come quelle su cui insistono i quesiti referendari. Tanto che può accadere la convergenza di forze di opposizione su singoli provvedimenti, senza che ciò vada a scompaginare la chiara delimitazione fra i ruoli della maggioranza e dell'opposizione. Ciò è ancora più frequente nell'ordinamento italiano, dove l'art. 94 Cost. ammette la votazione contraria a provvedimenti del Gabinetto senza che su di esso vi siano ripercussioni di ordine giuridico: e d'altronde questo si è verificato spesso, vista la genetica tendenza alla scomposizione e ricomposizione dell'assetto partitico italiano nell'arco anche di brevissimi periodi.

La costanza dell'instabilità governativa si lega a doppio filo con l'altro elemento fondamentale del potere di chiamare anticipatamente alle urne gli elettori, quello della titolarità sostanziale. Lo scioglimento del 1972 dà ufficialmente il via alla prassi degli scioglimenti decisi nell'accordo delle forze politiche, sia quelle di maggioranza che quelle dell'opposizione, che pressoché unanimemente, ma ognuno per propri motivi di calcolo elettoralistico e politico-strategico. Insomma, l'istituto costituzionale dello scioglimento si trasforma in un autoscioglimento di fatto, ovvero «in senso larvato o sostanziale»<sup>480</sup>: non esistendo l'autoscioglimento tecnicamente inteso nella costruzione costituzionale, per cui un Parlamento non può decretare la propria cessazione per via ufficiale, i partiti, sovrani assoluti del sistema, creano le condizioni perché l'Assemblea necessiti di un rinnovo della rappresentanza. La distinzione fatta da alcuni fra diretta "determinazione di" e indiretta "creazione delle condizioni per" è una formalistica questione di lana caprina che non scalfisce né contraddice la chiara disciplina costituzionale, e che non muta la sostanza delle cose: i partiti politici, in sede di contrattazione (soprattutto extra)parlamentare, manipolano le regole costituzionali e le distorcono a loro esclusivo piacimento<sup>481</sup>.

L'episodio del 1972 dimostra in maniera equivocabile la tesi proposta. La Democrazia cristiana e le altre forze alleate non trovavano l'accordo per proseguire la legislatura, per cui avevano convenuto sulla sua interruzione. E non è da escludere che fin da subito questo fosse l'intento del partito di maggioranza relativa: la Dc, imbrigliata nella ormai stanca formula del centro-sinistra, voleva presentarsi agli elettori con le mani libere, in modo da poter ricontrattare dopo le elezioni le nuove alleanze, forte di una conferma di gradimento e, soprattutto, sollevata dallo scampato pericolo referendario. A testimonianza di come il pallino della crisi fosse saldamente nelle mani della Dc vi è lo

---

<sup>480</sup> Dichiarazione resa da ELIA al *Corriere della sera* del 13 febbraio 1972, in cui l'Autore prosegue dicendo che «nella realtà di tutti i Paesi a regime parlamentare, esso sussiste come uno strumento per regolare o aggiustare i rapporti fra i partiti e fra questi e il corpo elettorale. Ora, nel nostro sistema, una larga intesa fra le forze politiche a favore dello scioglimento dimostra e garantisce che le elezioni anticipate non si fanno a favore di una di esse».

<sup>481</sup> La tesi che si critica è quella di Bassanini, il quale parla semmai di «prezzo politico» da pagare: in pratica, dichiarare la rottura dell'accordo di maggioranza e l'impossibilità di costituire un nuovo porterebbe i partiti politici all'origine della crisi ad «[assumersi] di fronte all'opinione pubblica nel momento preelettorale la responsabilità della situazione di ingovernabilità in tal modo creata e l'onere di motivarne in modo ragionevole e favorevole l'insorgere» (F. BASSANINI, op. cit., p. 955).

svolgimento della discussione su quale Governo dovesse gestire la delicata fase elettorale: l'incarico a Colombo venne di fatto sabotato, in modo da pilotare la crisi nelle mani di un monocolore Andreotti che, da un lato cercasse di assicurare gli alleati sulla ripresa dei contatti dopo la consultazione elettorale, ma che dentro di sé intendeva reconditamente coltivare una gestione solitaria del potere da cui ricavare il massimo guadagno elettorale e giocarselo poi nelle trattative successive (magari aprendo verso destra)<sup>482</sup>. Il ragionamento speculare lo faceva dalla sponda opposta il Pci, fino a quel momento chiuso all'angolo dalla partecipazione al Governo dei socialisti, e quindi aspirante alla costruzione di un nuovo ruolo per sé nello scacchiere politico.

Ha inevitabilmente subito un'impennata la tendenza all'espropriazione della funzione del Governo, per la quale il dimissionario Colombo rappresenta il simbolo dell'impotenza di fronte alle scelte operate dagli organismi di partito; a cui fa da contraltare un Andreotti che, proprio in virtù del pieno supporto del partito – e, a sua volta, della sua corrente –, è *dominus* incontrastato nella gestione di questa travagliata fase. E il Presidente della Repubblica? Qual è stato il suo ruolo nello svolgimento della crisi?

Il giudizio sulla conduzione di Leone deve essere necessariamente scisso, dato lo stretto intreccio di aspetti tra loro parzialmente autonomi. Quanto allo scioglimento anticipato, egli non poteva agire diversamente: dato il vasto consenso manifestato da parte delle forze politiche di maggioranza, e pure con il *placet* del maggiore partito di opposizione, gli spazi per un'iniziativa completamente autonoma da parte del Capo dello Stato si riducevano praticamente a zero<sup>483</sup>. In questo modo egli si è trovato costretto a prendere atto del quadro politico delineatosi, e non ha potuto fare altro che assecondare il corso degli eventi, trasformando l'insieme delle singole volontà politiche in provvedimenti giuridici, come gli impone la Costituzione. Alcuni osservatori ne hanno comunque evinto una iniziativa autonoma presidenziale<sup>484</sup>; questa lettura pare forzare il reale svolgimento degli eventi, poiché l'iniziativa presuppone la produzione di effetti conseguenti, mentre in verità è stato il comportamento presidenziale a essere indotto, nell'*an* e nel *quomodo*, sulla scia degli accadimenti. *Ex facto oritur ius*, il *prius* logico non è il decreto di scioglimento, il quale è solo l'ultimo stadio di una crisi che fin dall'inizio si percepiva essere incanalata verso questa soluzione.

Meno scontata è stata invece la determinazione che gli si richiedeva in ordine alla natura del Governo che avrebbe dovuto controfirmare l'atto dissolutorio e amministrare durante i mesi che intercorrevano fino al momento delle elezioni. Anche in questo caso Leone ha dimostrato un totale asservi-

<sup>482</sup> Sulle intenzioni (e le ambiguità) della Dc, cfr. P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., pp. 23 ss.

<sup>483</sup> Sull'emarginazione di Presidente della Repubblica e Governo, e quindi sul superamento del dualismo "classico" in ordine alla paternità dello scioglimento, cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 51, o anche A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 177-178.

<sup>484</sup> Ad es., cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1356, la quale non appare affatto persuasiva; ancora più un fuor d'opera appare la lettura fornita da E. CHELI, *Art. 89*, cit., p. 133, il quale lo descrive come uno scioglimento imposto «dal Presidente [...] a parte dello schieramento di maggioranza».

mento al suo partito di provenienza, dimostrando una volta di più come il rapporto tra istituzioni e partiti politici fosse improntato alla dominazione dei secondi, e allo speculare schiacciamento dei primi<sup>485</sup>. Ma mentre nel caso della scelta di sciogliere il Presidente ha rispettato i vincoli costituzionali – ascoltando i Presidenti delle Camere e sottoponendo il decreto a controfirma ministeriale –, lo stesso non ha fatto per l’affidamento dell’incarico, noncurante dei basilari principi che attendono ad un modello parlamentare. Infatti, un Governo “per” lo scioglimento non è altri che un *Gouvernement de combat*, proibito dalla nostra Carta costituzionale: l’unico requisito che si può ricavare è la capacità del costituendo Gabinetto di ottenere la fiducia parlamentare, ed è in funzione di questo solo obiettivo che il Capo dello Stato è vincolato a conferire l’incarico; quindi egli non può perseguire altri fini, né quelli più personali né quelli imposti da una parte politica ancorché particolarmente influente. Il fatto è che il monocolore Andreotti era “nato morto”, e nella più assoluta consapevolezza di questa condizione di difetto<sup>486</sup>; ma se anche si avesse voluto non tenere conto di questa eventualità più che potenziale, quantomeno, all’indomani della votazione fiduciaria parlamentare, si sarebbe dovuto «effettuare nuovi tentativi per poter formare un altro Governo che [potesse] ottenere la fiducia delle Camere»<sup>487</sup>. Vi sono giuristi che ammettono correttivi ad attenuazione di una rigorosa applicazione del principio fiduciario<sup>488</sup>; ma se anche si volessero ammettere deroghe, la vicenda ci ha mostrato come siano mancate le condizioni e le cautele minime, variamente indicate dalla dottrina, per darvi corpo, quali: una situazione grave ed eccezionale di emergenza; il conferimento di un preciso e limitato mandato vincolato; un obiettivo e riscontrabile consenso; un’adeguata rappresentanza di tutte le forze politiche, in modo da garantire un profilo imparziale ed istituzionale; lo svolgimento di poteri rientranti dell’ordinaria amministrazione e all’insegna del *fair play*. L’assenza di tutti i segni di prudenza possibili ha fatto addirittura parlare Baldassarre e Mezzanotte di Gabinetto «al limite della “frode alla Costituzione”»<sup>489</sup>.

Al contrario, una condotta più conforme a Costituzione avrebbe dovuto privilegiare la soluzione, peraltro patrocinata dai maggiori commentatori dell’epoca, della conferma del Governo Colombo

---

<sup>485</sup> Cfr. le severe parole espresse da Rodotà, il quale parla di «un precedente pericoloso, soprattutto perché suggerisce aperture inquietanti sulle possibili manifestazioni del potere collegato Presidenza della Repubblica-segretario della Democrazia cristiana, esercitato necessariamente al di là di uno schema rispettoso di tutte quelle indicazioni costituzionali che individuano proprio nel Presidente della Repubblica il garante contro indebite forme di monopolio del potere»: S. RODOTÀ, *La nuova strategia istituzionale*, in *Aut* del 22-28 marzo 1972.

<sup>486</sup> F. BASSANINI, op. cit., pp. 962 ss., arriva allo stesso risultato, ma intraprendendo una strada più possibilista: in sostanza, egli ammette che in via di prassi si sia affermata una *convention* per cui sul partito di maggioranza relativa graverebbe l’onere di formare, in ultima battuta, un Esecutivo in solitaria; nella vicenda del 1972 si sarebbe però al di fuori dell’ipotesi appena descritta, poiché il monocolore Andreotti sarebbe stato formato non nell’impossibilità di formare una nuova coalizione, ma proprio per escludere tale eventualità.

<sup>487</sup> Questa è la soluzione suggerita da BARILE in una dichiarazione rilasciata al *Corriere della sera* del 13 febbraio 1972.

<sup>488</sup> In realtà, vi sono state anche autorevoli voci che hanno avallato la scelta del monocolore minoritario: cfr. l’articolo di TOSI, *Se Leone scioglie*, apparso su *La Nazione* del 10 febbraio 1972, e le dichiarazioni di TESAURO, raccolta da *Il Tempo* del 15 febbraio 1972, e TOSATO, raccolta dal *Corriere della sera* del 17 febbraio 1972.

<sup>489</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 190.

fino all'elezione del nuovo Parlamento<sup>490</sup>. La preferenza in favore del mantenimento in carica del Governo Colombo, fa notare Amato, viene dal fatto che si trattava dell'ultimo Esecutivo costituito per avere la fiducia e per governare, perciò l'ultimo ad avere ricevuto dal Parlamento una positiva indicazione politico-programmatica<sup>491</sup>. L'opzione alternativa proposta in dottrina sarebbe stata la costituzione di un «Governo di coalizione a maggioranza precostituita»<sup>492</sup>; ma è chiaro che, in quelle difficili condizioni di profondo dissenso interno alla uscente maggioranza, difficile sarebbe stato trovare un equilibrio che tenesse conto delle richieste di tutti in maniera soddisfacente<sup>493</sup>.

### 3.2. *Lo scioglimento del 1976*

Nel 1976 si riproponeva in termini simili lo schema descritto in riferimento alla vicenda del 1972. In buona sostanza, anche in questo caso si accavallavano motivazioni di ordine contingente rispetto ad un complesso quadro politico di fondo. Infatti, era il *referendum* sull'aborto<sup>494</sup>, promosso dalle sinistre, ad accendere la miccia, dopo che il fronte governativo si era spaccato fra laici e cattolici in seguito all'approvazione di una norma – voluta dalla Dc con il decisivo appoggio del Msi – che restringeva il campo d'applicazione dell'interruzione volontaria di gravidanza.

Questo episodio aggiungeva tensioni ad una situazione di ormai definitivo logoramento della formula di centro-sinistra intrapresa a partire dalle elezioni del 1972. Nel 1975 le consultazioni elettorali amministrative avevano visto una prepotente crescita delle sinistre, incoraggiando il Psi a perseguire una nuova strategia, in grado di smarcarlo dalla morsa dei due partiti maggiori e di collocarlo al centro dello scacchiere politico. Perciò, ad inizio 1976 i socialisti aprivano la crisi del Governo Moro (un “bicolore” Dc-Pri sostenuto dall'esterno assieme al Psdi), il quale si dimetteva il 7 gennaio. Il 12 febbraio otteneva la fiducia un monocolore Dc guidato ancora una volta da Moro, grazie al voto positivo del Psdi e alle astensioni di Psi, Pri e Pli. Ma le dinamiche politiche erano tutt'altro

---

<sup>490</sup> Cfr., oltre alle già citate dichiarazioni di BARILE ed ELIA, quelle rilasciate da AMATO, BASSANINI, CASSESE e CHELI all'agenzia di stampa Adn-Kronos e raccolte dall'*Avanti!* del 15 febbraio 1972, nonché V. ONIDA, *Un atto di forza*, in *Settegiorni* del 20 febbraio 1972.

<sup>491</sup> Cfr. la dichiarazione resa da AMATO a *Paese sera* del 15 febbraio 1972.

<sup>492</sup> Ne dà conto F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, cit., pp. 965 ss., e propende per essa F. PINTO, op. cit., p. 253.

<sup>493</sup> Peraltro, come rilevano quei giuristi che invece non si erano dichiarati contrari alla soluzione poi concretamente adottata, l'individuazione di una siffatta maggioranza avrebbe reso contraddittorio il provvedimento di scioglimento, in quanto avrebbe di fatto ristretto la sua operatività alla sola ipotesi di intervenuto voto esplicito di sfiducia, e si sarebbe posto contro il supposto divieto di scioglimento in presenza di fiducia: cfr. i precedenti riferimenti fatti a TOSATO e TOSI.

<sup>494</sup> La scoperta di una clinica clandestina che praticava aborti, il Cisa, a cui avevano fatto seguito i clamorosi arresti del medico responsabile Conciani e, soprattutto, del segretario radicale Spadaccia, avevano impresso un'accelerata alle iniziative radicali abortiste, culminate poi con la proposta referendaria (cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, op. cit., pp. 56-57).

che definite. Il Psi aveva posto una sola alternativa rispetto al ricorso anticipato alle urne: la sottoscrizione di un patto programmatico fra tutti i partiti dell'arco costituzionale, compreso il Pci, per la formazione di un Gabinetto di emergenza che affrontasse la difficile congiuntura economica dell'epoca<sup>495</sup>. L'inclusione dei comunisti nell'area governativa sarebbe stata condizione necessaria per evitare lo scioglimento anticipato: la strategia socialista che puntava a fare del proprio partito l'ago della bilancia della maggioranza parlamentare, si fondava sulla tattica di legare, nel breve periodo, il destino di Psi e Pci a una prospettiva ministeriale (“nessun concorrente a sinistra...”), in modo da scaricare su tutte le forze della sinistra gli oneri di una politica economica di sacrifici. La Dc, nettamente contraria all'interruzione anzitempo della legislatura, aveva avanzato tre soluzioni: la sostituzione del Ministero Moro con un monocolore elettorale Andreotti; una verifica parlamentare che restituisse al Gabinetto in carica linfa per lo svolgimento degli adempimenti elettorali; la formazione di un Esecutivo di emergenza di fine legislatura. Tutte le proposte erano praticamente accomunate dalla “questione comunista”, ossia dalla fermezza nel non coinvolgere il Pci nell'area di governo: accordi su specifici punti programmatici se ne sarebbero anche potuti trovare – anzi, sarebbe stato preferibile –, ma pur mantenendo la distinzione tra maggioranza ed opposizione, così volendo significare chiaramente quale ruolo sarebbe spettato e a chi<sup>496</sup>. Speculare era la posizione di quest'ultimo partito, disponibile a convergere su alcune misure economiche, ma geloso della propria collocazione all'opposizione, redditizia sotto il profilo elettorale e meno vincolante in vista delle future trattative.

La dialettica fra Psi e Dc è testimoniata dal “botta e risposta” che, nel giro di pochi giorni, ha caratterizzato le riunioni della direzione nazionale dei partiti. La distanza fra le posizioni era pressoché incolmabile, ogni forza non era disponibile a recedere dalle proprie convinzioni ed a fare un passo verso una soluzione condivisa. A questo punto lo scioglimento diventava inevitabile, di questo vi era coscienza diffusa<sup>497</sup>; come diffusa era la volontà di non presentarsi agli occhi del corpo elettorale come la causa dell'interruzione della legislatura, nessuna forza politica era intenzionata ad accollarsi questa gravosa responsabilità.

---

<sup>495</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 9 aprile 1976.

<sup>496</sup> I concetti di maggioranza e opposizione – espressi da Moro successivamente in sede di discussione alla Camera – non vanno intesi in senso tecnico, cioè in relazione ai voti espressi in sede di approvazione o conferma dell'Esecutivo, ma secondo un'accezione storica (e derivante dalla cornice di bipolarismo internazionale) che rendeva il Pci inidoneo all'aspirazione governativa (la cd. *conventio ad excludendum*), perciò perennemente all'opposizione: altrimenti, come fa notare P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 31, si ricadrebbe all'interno di un «bizantinismo politico [...] perché l'opposizione esisteva e si opponeva a qualcosa, contrapponendo programma a programma, ma se veniva associata ad un programma economico di emergenza non si poteva dire più che era opposizione anziché parte della maggioranza sia pure nei modi resisi possibili».

<sup>497</sup> Emblematico il comunicato socialista del 13 aprile 1972 secondo cui (come racconta il *Corriere della sera* del 14 aprile 1976), tutte le «forze democratiche», in assenza di un accordo, avrebbero dovuto «rappresentare al Presidente della Repubblica l'opportunità dello scioglimento anticipato della legislatura, che rimane[va] l'unica possibilità seria di dare una risposta democratica ai problemi angosciosi del Paese».

Proprio per tale motivo, il monocolore Moro, su decisione del partito del 24 aprile, decideva di affrontare apertamente la discussione parlamentare, presentandosi il 28 a Montecitorio per concordare lì, con le altre forze politiche, un programma di emergenza: pur sapendo che il 26 aprile il Psi aveva annunciato voto contrario, mentre il 27 il Psdi aveva dichiarato la sua astensione<sup>498</sup>. Evidente era l'intento democristiano di portare innanzi al «Parlamento-tribunale dell'opinione pubblica»<sup>499</sup> i partiti imputati della crisi, in special modo il Psi, facendo apparire il partito di maggioranza relativa come l'unico che aveva fatto di tutto per evitare l'inesorabile scioglimento: nelle parole di Moro il ricorso alle urne rappresentava non una «scelta, ma un rigoroso e difficile dovere»<sup>500</sup>. Confermate le posizioni preannunciate, tutto si svolgeva secondo copione<sup>501</sup>. Perciò, senza neanche aspettare la deliberazione conclusiva, prima Moro convocava il Consiglio dei Ministri, e poi si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni. A stretto giro di posta, il Presidente Leone fissava consultazioni con tutti i presidenti dei gruppi parlamentari e i segretari dei rispettivi partiti (oltreché dei Presidenti dei due rami parlamentari) – al pari di quanto accaduto con il precedente cui aveva dato luogo Saragat nel 1968 –, a seguito dei quali, confortato sull'inevitabilità della decisione, emanava il 1° maggio il decreto di scioglimento delle Camere.

Quello appena descritto può essere catalogato come scioglimento consensuale per eccellenza. Esso si pone sul solco tracciato dall'autoscioglimento di quattro anni prima e ne amplifica le caratteristiche, aiutato anche da condizioni politiche che ne hanno preparato il terreno idoneo: in primo luogo, il peso del referendum era scemato notevolmente, andando a costituire non l'elemento principale ma uno degli elementi contingenti di valutazione da parte delle forze politiche; in secondo luogo, la formula di maggioranza del centro-sinistra che aveva dominato, con alterne fortune, il decennio precedente, era giunto al definitivo capolinea, e si stava affacciando il “compromesso storico”, con la collaborazione parlamentare del Pci e la formazione di Gabinetti ad esso non sgraditi, i cd. Governi della non sfiducia. L'instabilità ministeriale, come diretto precipitato dell'estrema fluidità delle dinamiche e delle alleanze fra partiti, è un elemento ormai endemico alla democrazia italiana; e quando questo vizio si fa irreversibile interviene la decisione di interrompere anticipatamente la legislatura, per “mischiare le carte” e reimpostare un quadro politico oramai destrutturato.

Si può affermare senza il rischio di essere smentiti che nel 1976 si è realizzata una classica ipotesi di scioglimento funzionale per impossibilità di costituire una maggioranza<sup>502</sup>. Nessuna forza politica

---

<sup>498</sup> Secondo quanto racconta M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1358, queste tappe sarebbero state al centro di un previo colloquio fra il Presidente della Repubblica Leone e il Presidente del Consiglio Moro: il dibattito parlamentare sarebbe stato utile al Capo dello Stato per trarre le dovute conclusioni sulla crisi in corso.

<sup>499</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 181.

<sup>500</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 29 aprile 1976.

<sup>501</sup> Infatti tutti i partiti, tranne i socialdemocratici, rifiutavano la proposta democristiana.

<sup>502</sup> In realtà Pinto, nel valorizzare lo spostamento a sinistra del corpo elettorale realizzatosi nelle elezioni amministrative del 1975, ne riconduce le cause alla divergenza fra orientamenti di rappresentati e rappresentanti, la quale si ripercuote sul rapporto di fiducia: cfr. F. PINTO, op. cit., p. 254.

– solo il Psi era forse il più possibilista – voleva sinceramente ricorrere alle urne, ma l'intenzione diffusa era quella di rinnovare l'esperienza di governo. Non vi era però alcun minimo accordo sulla composizione della coalizione (Pci sì/Pci no) e sugli obiettivi da perseguire (intero programma/misure puntuali); e la trattativa non contribuiva ad un ammorbidimento delle posizioni. Ciò testimonia quindi che lo scioglimento anticipato, seppure abbia operato come *extrema ratio* per l'oggettiva incapacità delle forze parlamentari di convergere su un progetto di governo condiviso, non era una soluzione poi così invisita: non era la prima soluzione nella *wish list* delle singole anime politiche, ma rappresentava forse la *exit strategy* preferita, lo sbocco più gradito della crisi fra le alternative subordinate. Può quindi dirsi che lo scioglimento non era cercato come patto fra le forze politiche "in positivo", ma tuttavia era comunemente accettato come conseguenza di un accordo "in negativo": la volontà dissolutoria si trasformava in gradimento<sup>503</sup>.

Le sorti di Governo e Parlamento, insieme all'esercizio degli strumenti costituzionali, sono ormai completamente rimesse alle determinazioni dei partiti, frutto delle interazioni che conseguono alle vicende di rilievo politico. Il potere di sciogliere anticipatamente le Camere, che la Costituzione affida congiuntamente a Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, ha traslocato fuori dalle istituzioni democratiche per assoggettarsi alla volontà di forze politiche e loro correnti, le quali riversano sull'apparato dei pubblici poteri scelte operate in sedi non ufficiali. Giustamente, le forze della maggioranza parlamentare devono prendere atto delle situazioni intercorse, le quali vanno ad alterare gli equilibri: ma poi le valutazioni, per potersi tramutare in decisioni giuridiche, devono essere adottate nel rispetto dell'autonomia degli organi legittimati democraticamente e delle prerogative che la Carta fondamentale affida loro.

Così non è, e lo scioglimento del 1976 racchiude una perfetta *summa* degli indici di svilimento cui i poteri costituzionali sono andati incontro. Il Capo dello Stato non ha assunto alcun rilievo, ha svolto una funzione oltre un carattere meramente notarile, di totale assecondamento della volontà altrui. Atteggiamento, quello di Leone, sì subito, ma con un certo grado di consapevolezza, come dimostra l'atipico giro di consultazioni effettuato prima dell'emanazione del decreto presidenziale: in questo modo egli voleva rendere chiaro a tutti che ogni accadimento era stato concepito nell'arena politica, senza alcuna compartecipazione da parte sua, e che lui si era limitato a svolgere mansioni di "direzione", mettendo in ordine dichiarazioni e manifestazioni di volontà che nei giorni precedenti si erano affastellati convulsamente<sup>504</sup>. Contrariamente a quanto affermato dalla dottrina più presidenzialista<sup>505</sup>, nessuna autonoma iniziativa è venuta dal Quirinale, come nessun giudizio sulla caduta di funzionalità è stato ivi espresso: la garanzia del regolare svolgimento dei meccanismi costituzionali,

<sup>503</sup> Cfr. anche A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 181-182.

<sup>504</sup> Cfr. anche L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 52, la quale definisce il Presidente Leone «Ponzio Pilato».

<sup>505</sup> Come sempre, cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, op. cit., p. 1360, o E. CHELI, *Art. 89*, cit., p. 133, il quale parla addirittura di scioglimento "conflittuale" imposto dal Presidente al Governo.

compito che è costituzionalmente affidato alla suprema magistratura, è stata svolta dalle forze della maggioranza; ma con la sostanziale differenza che in questo modo non veniva garantita l'imparzialità dell'azione conseguente e la preordinazione al soddisfacimento dell'interesse generale.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dal Governo, l'episodio mette in luce la completa sovrapposizione fra organo costituzionale e partito di maggioranza relativa, tanto da mettere in discussione l'indipendenza di uno rispetto all'altro. D'altronde, questa è inevitabile conseguenza della diversificazione dei gradi di alleanza fra partiti che sono rappresentati nel Gabinetto, partiti che votano la fiducia parlamentare e partiti che si limitano al cd. appoggio esterno: ciò fa sì che, qualora si tratti di un Esecutivo "monocolore", il partito che ad esso dà vita, nel relazionarsi con la sua mobile ed eterogenea coalizione, sia portato ad identificarvisi completamente; e l'organizzazione ministeriale rappresenti il terreno su cui si sposta il confronto fra le concorrenti e sempre vive articolazioni correntizie.

### 3.3. *Lo scioglimento del 1979*

La crisi del 1979 affonda le proprie radici nella formula della "solidarietà nazionale" avviata il 16 marzo 1978 (drammatico giorno del rapimento di Aldo Moro da parte delle Brigate rosse), con la formazione del IV Governo Andreotti grazie anche all'associazione del Pci nell'area della maggioranza parlamentare (ma non dell'Esecutivo): in virtù di ciò, i voti favorevoli erano eccezionalmente stati 545 su 578 alla Camera, e 267 su 272 al Senato.

La formula entrava però in crisi nel gennaio 1979 con la rottura del "compromesso storico" da parte dei comunisti<sup>506</sup>: il partito era intenzionato nel chiedere agli elettori una parola definitiva circa la propria collocazione, se all'opposizione oppure se al Governo, rifiutando quindi di proseguire in uno schema che implicava una condivisione delle responsabilità senza la diretta partecipazione nel cuore della "stanza dei bottoni" governativa. A questo punto si apriva una crisi politica tra le più cupe nelle prospettive e tortuose nello svolgimento della storia della Repubblica.

Dal punto di vista delle procedure costituzionali emergeva il grande attivismo del nuovo Presidente della Repubblica Pertini, il quale sviluppava a fondo le prerogative di *Commissaire aux crises*, spingendole fino a confini fino ad allora sconosciuti. In sostanza, la prima novità risiede nei "persuasivi suggerimenti" rivolti al Governo Andreotti di "parlamentarizzare" la crisi, ossia di affrontare il dibattito parlamentare – tenutosi tra il 29 ed il 31 gennaio, prima a Montecitorio e poi a Palazzo Ma-

---

<sup>506</sup> Per una dettagliata descrizione delle vicende, cfr. M. RODRIQUEZ, *Dalle dimissioni del quarto Governo Andreotti alla formazione del quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giur. cost.*, n. 1/1979, pp. 133 ss.

dama – al fine di rendere pubblici i motivi della crisi e trasparenti gli orientamenti dei gruppi<sup>507</sup>: a seguito della discussione, preso atto della dissoluzione della maggioranza su cui si reggeva, il Presidente del Consiglio riuniva il Consiglio dei Ministri e si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni. In secondo luogo, il Capo dello Stato, in virtù della sua profonda convinzione nella necessità di evitare ad ogni costo lo scioglimento anticipato, conferiva tre volte l'incarico di costituire un nuovo Gabinetto<sup>508</sup>, anche senza le garanzie di una maggioranza effettivamente esistente. Prima, il 3 febbraio, il mandato ad Andreotti<sup>509</sup>, fallito perché di fronte all'irrigidimento del Pci la Dc contrapponeva il veto all'ingresso di esponenti comunisti al Governo, ed i partiti minori non convenivano su una soluzione sostitutiva condivisa<sup>510</sup>. Poi, il 21 febbraio, l'innovazione della designazione del repubblicano La Malfa<sup>511</sup>, primo “laico” investito di questo ufficio nella storia repubblicana<sup>512</sup>: esperimento naufragato però per la prevedibile opposizione democristiana, indisponibile ad ammettere rappresentanti della sinistra indipendente nell'Esecutivo – a cui va aggiunta la ferita ancora aperta per il fallimento del precedente tentativo di un suo esponente. Infine, il 7 marzo, l'anomalo incarico “a tre” ad Andreotti, La Malfa e Saragat<sup>513</sup>; al termine del colloquio quirinalizio, il primo ne usciva Presidente incaricato, accettando senza riserve il mandato presidenziale<sup>514</sup>, mentre gli altri due assumevano il ruolo di vicari<sup>515</sup>, con il leader repubblicano che accettava pienamente<sup>516</sup> e quello socialdemocratico che invece subordinava l'accettazione alla riserva dell'ingresso di indipendenti di sinistra nel futuro Ministero<sup>517</sup>. Il 21 marzo prestava giuramento il V Governo Andreotti, un “tripartito”

---

<sup>507</sup> Su questo episodio, cfr. le valutazioni di A. BALDASSARRE, *La crisi di governo e il Parlamento*, in *Dem. dir.*, n. 2/1979, pp. 299 ss.

<sup>508</sup> Per una rapida ricognizione dei profili maggiormente problematici dell'atteggiamento di Pertini, cfr. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, n. 3/1981, pp. 585-586.

<sup>509</sup> Significative sono state le novità che hanno caratterizzato le preve consultazioni, con la defalcazione dalla lista di ex Presidenti del Consiglio e delle Camere – innovazione che successivamente sarebbe diventata regolarità. Peraltro, come si evince da *La Stampa* e *L'Avanti!* del 4 febbraio 1979, l'incarico era “senza riserve”, il che permetteva all'incaricato di ricercare con ampia libertà qualsiasi maggioranza il Parlamento fosse in grado di esprimere.

<sup>510</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 16 febbraio 1979, e i comunicati del Quirinale del 16 e del 21 febbraio 1979.

<sup>511</sup> Senza, questa volta, alcuna consultazione, essendo evidentemente risultate sufficienti quelle esperite in precedenza.

<sup>512</sup> Su cui cfr. A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, 1980.

<sup>513</sup> Per le condivisibili perplessità su quest'ultima prassi, cfr. A. BALDASSARRE, *La crisi di governo e il Parlamento*, cit., pp. 308 ss., e, più in generale, P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981, pp. 365 ss.

<sup>514</sup> P. ARMAROLI, op. cit., p. 586, sostiene che l'accettazione senza riserve dell'incarico da parte di Andreotti sarebbe stata suggerita dal Capo dello Stato stesso, per «forzare la mano alle forze politiche» e così «evitare *in extremis* il rischio di uno scioglimento anticipato»; invece, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 199, ritiene che in questo modo si era «deresponsabilizzato il Capo dello Stato, sia pure con il suo consenso», facendo di conseguenza apparire la Dc agli occhi dell'opinione pubblica come «il partito della responsabilità di governo nei passaggi difficili».

<sup>515</sup> In un'intervista a *Mondoperaio* del 3 dicembre 1980, il Presidente Pertini precisava che la designazione di La Malfa e Saragat in qualità di vicepresidenti era avvenuta solo con il consenso di Andreotti, e dopo che gli aveva conferito l'incarico di formare il Ministero.

<sup>516</sup> ... ammettendo in un successivo comunicato, tra le altre cose, che il Presidente della Repubblica «tanto ha fatto per evitare lo scioglimento delle Camere»: cfr. A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Dem. dir.*, n. 2/1979, p. 310. Non si può non dare conto però dell'improvvisa morte che aveva colto La Malfa il 24 marzo, evento che non poteva che destabilizzare ulteriormente una fase già incandescente.

<sup>517</sup> Condizione che, non avverandosi, costringerà Saragat a rinunciare alla vicepresidenza, malgrado il suo partito continuasse a sostenere la nuova compagine ministeriale.

Dc-Psdi-Pri, definito “di tregua” in quanto volto a calmierare la fibrillante situazione politica per scongiurare il rischio delle votazioni anticipate; ma fortemente osteggiato dai socialisti, da sempre fautori di un Gabinetto autorevole in grado di affrontare la difficile crisi che stava attraversando il Paese<sup>518</sup>.

L'ultimo atto della crisi, ossia l'investitura fiduciaria da parte delle Camere, si apriva con la manifestazione d'intenti di Andreotti di rifiutare i voti di Democrazia nazionale, i dissidenti del Msi, e di ricercare esplicitamente l'appoggio da parte delle forze che si richiamavano alla linea della solidarietà democratica<sup>519</sup>: in questo modo egli rendeva palese la volontà di costituire un Gabinetto minoritario (al pari di quanto successe, sempre allo stesso protagonista, nel 1972), in grado di superare positivamente la prova godendo del gioco incrociato delle (assai improbabili) astensioni, o in caso negativo, di portare il Paese alle urne. La deliberazione del Senato del 31 marzo si concludeva con l'inesorabile bocciatura dell'Esecutivo Andreotti, per un solo voto (150 contrari e 149 favorevoli<sup>520</sup>). Il passo successivo era l'inevitabile scioglimento anticipato del VII Parlamento repubblicano, disposto con decreto presidenziale firmato il 2 aprile 1972; dopo che, nelle consultazioni di rito dei Presidenti delle Assemblee, il massimo esponente senatoriale, Fanfani, aveva espresso al Capo dello Stato parere contrario.

Lo scioglimento anticipato del 1979 è forse quello che mostra in maniera più prepotente il dominio assoluto del sistema dei partiti sull'assetto delle istituzioni. Contro di cui neanche un Capo dello Stato che ha improntato il suo ufficio ad uno spinto attivismo come Pertini poco ha potuto. Si è solo accennato, ma le innovazioni sia procedurali che contenutistiche a cui il Presidente ha dato vita nell'espletamento delle funzioni relative alla formazione del Governo hanno messo in luce delle potenzialità fino allora inesprese, quanto alla discrezionalità di cui la suprema magistratura può godere: facendo emergere non poche perplessità circa la loro legittimità a Costituzione, le quali vanno al di là del carisma, della popolarità e degli indubbi meriti del Presidente Pertini<sup>521</sup>. Ma lo strumento costituzionale dello scioglimento, al contrario, sembra aver subito una lettura restrittiva, ed il suo concreto esercizio non pare mettere in luce peculiari poteri di iniziativa o inconsuete valutazioni di merito, da parte del Capo dello Stato. Questo è ciò che è d'uso dire in dottrina, nel ricostruire i connotati della facoltà presidenziale di cui all'art. 88 Cost. Ma siamo sicuri che sia pienamente corretto denotare secondo tratti così recessivi la prassi pertiniana?

---

<sup>518</sup> Altro motivo che opponeva il Psi alla Dc era la questione della fissazione della data per la celebrazione delle elezioni europee, che il primo voleva separate e la seconda abbinare con le consultazioni politiche nazionali – prevalendo, come pare ovvio.

<sup>519</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 31 marzo 1979.

<sup>520</sup> Determinanti si rivelavano alcune assenze tra le file democristiane e alcune astensioni tra quelle demonazionali (cfr. *Corriere della sera* del 1° aprile 1979).

<sup>521</sup> Bassanini, in un commento dell'epoca, nell'attestare i comportamenti del Capo dello Stato al limite massimo oltrepassato il quale vi è l'incostituzionalità, ha ammesso che questo abbia «raschiato il fondo del barile dei suoi poteri costituzionali»: cfr. F. BASSANINI, *L'ultimo tentativo*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 1979.

Il Presidente era nettamente contrario all'interruzione anticipata della legislatura, la considerava una sorta di iattura, sia per la particolare delicatezza del momento storico (era la fase più acuta dell'esplosione terroristica, e la congiuntura economica alquanto negativa), che per il frequente uso dell'istituto (sarebbe stato il terzo esercizio negli ultimi sette anni); lo si evince sia dai fatti cui il Capo dello Stato ha dato corso, con i reiterati tentativi di costituire un Esecutivo anche "al buio" pur di non interrompere il mandato popolare che il Parlamento aveva ricevuto appena tre anni prima<sup>522</sup>, sia dalle parole<sup>523</sup>. Tutto ciò non significa che il potere di sciogliere anticipatamente le Camere non abbia assunto una forte connotazione. Al contrario, il contributo pertiniiano è servito per ridefinirne il profilo quale strumento di *extrema ratio*, come un destino inevitabile a tutti i costi da scongiurare. Viene perciò superata la natura di istituto tipico del sistema parlamentare idoneo alla risoluzione dei conflitti, che siano quelli istituzionali tipici dei regimi ottocenteschi (in cui Corona e Gabinetto se ne servivano per frenare le degenerazioni assemblearistiche), o quelli partitici propri della realtà novecentesca (ove il suo ricorso era funzionale all'azzeramento dei contrasti e alla reimpostazione di nuovi equilibri complessivi sulla base dei risultati elettorali). Nella visione pertiniana, lo scioglimento era un elemento di sicura destabilizzazione, e, sposando una logica machiavellica, si poteva anche dar luogo a forzature del dettato costituzionale nella formazione dei Governi, pur di non riconvocare anzitempo gli elettori alle urne<sup>524</sup>. Ora, tutto ciò esclude che si possa continuare a dire che lo scioglimento anticipato abbia assunto un *low profile*. Anzi, questa impostazione risulterà talmente penetrante nel tessuto costituzionale da influenzare le convinzioni dei successori di Pertini, e, con essi, la prassi di almeno altri due decenni.

Ricostruito l'istituto, rimane da capire se esso abbia debordato dal tracciato costituzionale o se comunque si sia mantenuto entro gli ampi spazi concessi dalla Carta fondamentale. Quanto al Governo, la tendenza al suo annichilimento di fronte alla determinazioni dei partiti della maggioranza è pressoché totale, con un peso crescente della forza di maggioranza relativa quanto più gli alleati si sfilano dalla coalizione, fino alla perfetta coincidenza qualora ci si trovi di fronte a un cd. monocolore. Se da un punto di vista formalistico dubbi non si pongono, perché è comunque l'Esecutivo che controfirma i decreti presidenziali, qualche problema si pone da un punto di vista dell'autonomia decisionale degli organi costituzionali: ma questo tipo di valutazioni involge l'intera architettura della forma di governo come si è sviluppata in Italia.

---

<sup>522</sup> S. TOSI, *Il punto costituzionale*, in *La Nazione*, 8 marzo 1979, nota come l'affanno del Presidente nel formare un Gabinetto celasse il fine di «trasferire di fatto la responsabilità di un eventuale scioglimento delle Camere dal Quirinale al Parlamento».

<sup>523</sup> Il Presidente ribadirà questa sua dottrina nel corso di tutto il suo mandato: come raccontano A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., p. 87, dopo le elezioni del 1983, ossia dopo aver decretato due scioglimenti anticipati nel corso del suo settennato, egli affermava che non vi avrebbe mai più fatto ricorso.

<sup>524</sup> Solleva questi dubbi di costituzionalità A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, cit., p. 311; negli stessi termini, cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 53.

Veniamo ora all'operato del Presidente. A lui spetta il sindacato negativo sulla tenuta dell'assetto costituzionale e sul regolare svolgimento delle dinamiche fra poteri, per cui se ravvisa che nella richiesta di scioglimento si creino situazioni di eccessivo squilibrio fra le parti, nega l'esercizio dell'art. 88 Cost. Dal punto di vista della stretta applicazione delle regole costituzionali, Pertini si è attenuto a correttezza giuridica: la proposta di sciogliere non era unanime, e il gradimento espresso per tale soluzione non era univoco, nel senso che le forze ad esso non sfavorevoli vi anteponevano sbocchi maggiormente preferibili<sup>525</sup>. Alzando però lo sguardo sul complesso delle attribuzioni presidenziali, Pertini ha però utilizzato questi argomenti per spingersi oltre e giustificare le sue "creative intemperanze", appigliandosi a qualsiasi elemento, anche isolato, pur di non prendere atto di una situazione che stava correndo inevitabilmente verso le elezioni anticipate<sup>526</sup>. È corretto che il Capo dello Stato utilizzi i suoi poteri e la sua *moral suasion* per stimolare il circuito politico; ma il voler imporre la propria volontà quando tutto va nel verso opposto, per una figura *super partes*, rischia di creare un precedente pericoloso, poiché legittimerebbe un futuro Presidente ad appoggiarsi ad una qualsiasi minoranza per assecondare le proprie intenzioni. E in questo quadro, lo scioglimento, se nelle intenzioni di Pertini doveva rappresentare un freno alla fibrillazioni dei partiti, si trasformava in nient'altro che un rallentamento dei tempi, incapace però di mutare la sostanza delle cose<sup>527</sup>. Detto ciò, non si può trascurare la situazione politica dell'epoca, la cui gravità era tale, e con un apparato di governo impantanato in un tale preoccupante stallo, da far assurgere la suprema magistratura dello Stato, per dirla con Merlini, a «unica risorsa di governabilità del sistema»<sup>528</sup>. E per una corretta valutazione dell'operato presidenziale questi elementi metagiuridici devono essere tenuti in debita considerazione.

Due ulteriori aspetti della vicenda del 1979 devono essere messi in luce. Il primo è la riproposizione di un Gabinetto volutamente minoritario, il V Governo Andreotti, dopo il precedente del I Governo Andreotti nel 1972. Diverse però sono le condizioni politiche: innanzitutto si tratta di un Esecutivo di coalizione, e non di un monocolore, il che offre maggiori garanzie in ordine all'imparzialità dell'uso dei poteri nella delicata fase di gestione elettorale. Inoltre, esso nasce, nelle intenzioni del Presidente della Repubblica, con l'obiettivo di durare per allontanare lo spettro delle elezioni, quindi con la volontà di trovare realmente una maggioranza che lo sostenesse: esso cambia di natura strada facendo, con le intervenute scelte delle forze politiche (che decidono di non appoggiarlo) e del Pre-

---

<sup>525</sup> Come abbiamo visto, la ripetizione della vecchia solidarietà nazionale per la Dc, l'ingresso al Governo per il Pci, una nuova formula che assecondasse il protagonismo del Psi.

<sup>526</sup> *Contra*, M. RODRIQUEZ, op. cit. 137, la quale trova che le innovazioni procedurali apportate da Pertini siano da considerarsi dovute nell'ottica di svincolare il Capo dello Stato dalla subordinazione alle scelte dei partiti, «cui altrimenti sarebbe costretto ad imporre il formale suggello», ed in coerenza, a suo dire, con un sistema «"dualistico" e razionalizzato» quale quello italiano.

<sup>527</sup> Come sostengono A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 252.

<sup>528</sup> S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 111; lo stesso denuncia P. ARMAROLI, op. cit., p. 590.

sidente del Consiglio (che rifiuta apertamente i voti determinanti di una parte); semmai, il problema è più ampio e riguarda la non perfettamente corretta scelta presidenziale di affidare l'incarico senza la sicurezza che il destinatario ottenesse la fiducia, il che ne coinvolge direttamente la responsabilità – che è da ascrivere nel quadro del più globale esercizio dei poteri *ex art. 92 Cost.*

Il secondo aspetto, questo sì nuovo, è il parere contrario allo scioglimento espresso dal Presidente del Senato. Da un punto di vista costituzionale, esso conferma, qualora ci fossero stati ancora dubbi, la natura non vincolante dei pareri prescritti dall'art. 88 Cost., poiché il Capo dello Stato ha potuto sciogliere comunque, senza che venissero sollevati particolari problemi, neanche agli occhi della pubblica opinione. Da un punto di vista più politico, potrebbe dirsi che lo sfavore manifestato da Fanfani fosse non tanto una conclusione dovuta a valutazioni sulla funzionalità dell'attività delle Camere (su cui basterebbe l'orientamento favorevole emerso come sintesi della posizione di tutti i gruppi parlamentari), bensì un'opinione strettamente personale – o, c'è chi dice da *leader* della propria corrente di partito<sup>529</sup>.

### 3.4. *Un episodio interessante: la minaccia di scioglimento del 1980*

Prima di passare allo scioglimento anticipato del 1983, occorre accennare brevemente ad una vicenda verificatasi nel 1980, utile a comprendere il temperamento interventista del Presidente Pertini – e che ridimensiona parzialmente la sua vocazione ad una restrittiva applicazione dell'art. 88 Cost.

Nell'ottobre di quell'anno si verificava la crisi del I Governo Cossiga, a seguito di una convulsa giornata parlamentare: in sostanza, l'Esecutivo passava indenne la deliberazione fiduciaria sull'articolo unico di una legge di conversione, ma voto contrario veniva espresso immediatamente dopo nella votazione a scrutinio segreto sulla medesima legge. La modalità del voto segreto aveva favorito l'emersione dei malumori interni alla maggioranza, sedati invece in occasione della votazione palese richiesta per l'apposizione della questione di fiducia<sup>530</sup>. Questo contrattempo aveva spinto il Psi a chiedere le elezioni anticipate per la sola Camera responsabile dell'intoppo. Ma ciò che sorprende è che, come racconta la stampa, anche il Capo dello Stato avrebbe fatto ventilare questa ipotesi, senza peraltro smentirla: infatti, nel corso di una telefonata con il capogruppo democristiano alla Camera, Bianco, egli avrebbe minacciato lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, con in-

<sup>529</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 248-249.

<sup>530</sup> Si tratta del fenomeno dei "franchi tiratori", parlamentari della maggioranza che sfruttano le votazioni segrete per sottrarsi alla disciplina di partito e "mandare messaggi" di insoddisfazione ai vertici delle forze politiche di appartenenza.

tento esclusivamente punitivo<sup>531</sup>, qualora si fosse ripetuta un'”imboscata” del genere<sup>532</sup>. Nei giorni successivi scoppiava il dibattito sulla stampa: ai dubbi sulla legittimità di un siffatto comportamento dissociato da parte della Camera replicava il suo Presidente Jotti, rivendicando la correttezza delle procedure ai sensi dell'art. 116 reg. C.<sup>533</sup>; alle polemiche che invece colpivano la suprema magistratura sulla sua presunta minaccia dissolutoria, rispondeva lo stesso interessato con il ribadimento della sua personale dottrina circa la necessità di evitare a tutti i costi l'interruzione anticipata della legislatura<sup>534</sup>.

Senza entrare nel merito delle tecniche parlamentari, che qui non interessano, è però doveroso esprimere qualche considerazione sul comportamento presidenziale. E correttamente gli osservatori avevano censurato la supposta minaccia di scioglimento; eccone brevemente i motivi. In primo luogo, essa postula l'appropriazione esclusiva della facoltà in mano al Presidente della Repubblica, senza considerare minimamente il fondamentale assenso dell'Esecutivo. In secondo luogo, questa minaccia accede ad una finalità sanzionatoria, incoerente con i principi basilari di un regime parlamentare, in quanto «minacce o preavvertimenti» sono «armi proprie e tipiche della lotta politica»<sup>535</sup>. *Ad abundantiam*, si aggiunga che l'interferenza presidenziale si fa ancora più inaccettabile nei confronti di atti posti in essere all'interno delle Assemblee parlamentari, la cui assoluta autonomia è gelosamente protetta dal principio degli *interna corporis acta*. Infine, l'allineamento di Pertini sulla decisa posizione del Partito socialista (dal quale lui stesso proviene) realizza quel rischio (paventato nel par. precedente) di una saldatura fra Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale, e una sola parte politica, peraltro minoritaria.

A tutto questo complesso di critiche si deve sommare la peculiarità di un provvedimento dissolutorio rivolto verso un solo ramo parlamentare – eventualità mai verificatasi da quando nel 1963 se ne erano parificate le rispettive durate. Infatti, questo implicherebbe la valutazione, da parte di un organo esterno al circuito fiduciario, della conformità dei risultati dell'attività parlamentare rispetto al programma politico del Governo: chi garantisce che l'indirizzo corretto fosse quello del Senato e non viceversa<sup>536</sup>? L'unico tribunale che può giudicare delle suddette controversie ha natura

---

<sup>531</sup> A. MANZELLA, *Ritratto di legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/1981, p. 389, forse in maniera un po' troppo indulgente, definisce l'intervento pertiniano una «puntuale censura ufficiosa».

<sup>532</sup> Questo particolare è riportato da G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 49-50/1980, p. 25.

<sup>533</sup> Recita così il secondo comma della disposizione in questione: «se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto a scrutinio segreto».

<sup>534</sup> Cfr. questo scambio di dichiarazioni su S. SPARISCI, *Scioglimento anticipato della Camera?*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/1979, pp. 244-245.

<sup>535</sup> G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica: la prassi recente*, cit., p. 26.

<sup>536</sup> S. SPARISCI, op. cit., p. 247, fa peraltro notare che, volendo anche ammettere un potere presidenziale di scioglimento tale da includervi anche la minaccia, sarebbe stato più coerente rivolgerla verso entrambe le Camere, in quanto non si tratterebbe di una punizione verso una sola di esse, bensì un caso di contrasto tra gli orientamenti delle due, e quindi una causa di disfunzionalità del sistema.

politica, e perciò la sede in cui si fa valere la responsabilità politica è il Parlamento, nei confronti del quale il solo Esecutivo, sia nel suo vertice che nelle sue articolazioni, è chiamato a rispondere; e istanza di appello viene presentata di fronte al giudice ultimo che è il corpo elettorale, deputato a risolvere le controversie di indirizzo politico con la selezione dell'offerta politica che ritiene più soddisfacente. In tutto questo gioco costituzionale il Capo dello Stato non può in alcun modo interferire, ma deve svolgere il proprio operato all'interno dei confini che una funzione garantistica prescrive.

### 3.5. *Lo scioglimento del 1983*

Dopo la parentesi del 1980, nella seconda parte della legislatura si riapre la questione della sua interruzione anticipata. Una prima occasione si presentava nell'agosto 1982, in cui il I Governo Spadolini era costretto alle dimissioni dopo lo strappo della componente socialista: il voto parlamentare del 3 agosto contro il decreto sui petroli aveva suscitato la reazione del Ministro Formica e, a sua volta, le dimissioni dei suoi colleghi di partito dall'incarico ministeriale. Già in questa occasione il Psi chiedeva le elezioni anticipate<sup>537</sup>, ma era costretto ad abbandonare tale strada perché isolato rispetto al restante panorama politico – nonché in dissenso con il Capo dello Stato<sup>538</sup> –: una eccessiva forzatura avrebbe potuto spingere la Dc ed i partiti minori ad addossare tutte le responsabilità in campagna elettorale in capo al partito di Craxi, sottoponendolo ad una difficilmente sostenibile pressione agli occhi dell'opinione pubblica; a ciò si aggiunge il timore per un accordo di governo con il Pci che lo scavalcasse<sup>539</sup>. Il dietrofront socialista permetteva la ricostituzione di un nuovo Governo Spadolini, chiamato “fotocopia” per la sua integrale identità nel programma e nella struttura con il precedente.

Scampato in questa occasione il pericolo dello scioglimento anticipato, lo spettro però non ne abbandonava mai la scena. I rapporti fra Dc e Psi erano fortemente stressati, a causa soprattutto delle accelerazioni socialiste impresse dal suo segretario Craxi, desideroso di porre il proprio partito in un rapporto paritario con quello democristiano. Nel novembre del 1982 il Governo di “pentapartito” Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli entrava nuovamente in crisi, ed il 1° dicembre entrava in funzione un Gabinetto

---

<sup>537</sup> Il socialista Martelli, su *la Repubblica* dell'8-9 agosto 1982, riassume così la posizione del proprio partito: «gli esperimenti di coalizione sono falliti tutti: è finito il centro-sinistra, è fallita l'unità nazionale, è inciampato il pentapartito».

<sup>538</sup> *La Stampa* dell'8 agosto riporta queste dichiarazioni del Presidente Pertini: «quel che è certo è che opererò in tutti i modi per scongiurare le elezioni. Ma non ho mica qualità divine!».

<sup>539</sup> Cfr. *la Repubblica* del 20 agosto 1982.

a guida Fanfani, senza la diretta partecipazione repubblicana: cominciavano a risuonare le campane a morto per la legislatura. Che rimbombavano più vigorosamente nell'aprile 1983.

Seppure l'apertura della crisi dovesse essere formalmente ricondotta al Pri (per questioni di carattere economico), essa si tramutava in un'occasione per il Psi per "fare la voce grossa" nei confronti dell'alleato maggiore. I due partiti perciò chiedevano con insistenza lo scioglimento anticipato<sup>540</sup>, in ciò spalleggiati da un Pci non ostile, il quale da una parte non voleva pregiudicare le alleanze nelle giunte locali, e dall'altra sperava di poter perseguire l'obiettivo unitario con il Partito socialista, dando vita ad un Governo di "alternativa democratica"<sup>541</sup>. In questo quadro, Dc, Psdi e Pli erano contrari alla soluzione dissolutiva<sup>542</sup>, lo stesso dicasi per il Presidente della Repubblica<sup>543</sup>; il Presidente del Consiglio invece si poneva in posizione neutra, cioè non chiedeva lo scioglimento ma non se ne dispiaceva troppo, perché in tal modo avrebbe potuto porsi come l'uomo della ricucitura politica all'indomani delle elezioni. Tutti i protagonisti erano però consapevoli che senza il sostegno socialista nessuna maggioranza sarebbe stata possibile, per cui l'irremovibilità di Craxi era in grado di far precipitare il Paese verso le elezioni nonostante la contrarietà di larga parte della maggioranza.

Il 28 aprile Fanfani, in perfetta condivisione con la linea pertiniana della "parlamentarizzazione" delle crisi, si recava alla Camera per svolgere comunicazioni in merito alla situazione politica. In questa sede, pur venendo questi ringraziato dal Psi per l'operato<sup>544</sup>, emergeva con chiarezza l'impossibilità di dare vita ad una qualsiasi maggioranza: c'erano quindi tutte le condizioni per il ricorso anticipato alle urne. Perciò, il 30 aprile il Governo rassegnava le dimissioni, ma prima di decretare lo scioglimento il 4 maggio 1983, il Capo dello Stato conferiva, il 2 maggio, un mandato esplorativo al Presidente del Senato Morlino<sup>545</sup>, con l'obiettivo non di ricercare una possibile maggioranza,

<sup>540</sup> Come riassume il titolo de *La Stampa* del 18 aprile 1983: *Craxi e Spadolini decisi: votare due volte a giugno*, in cui il riferimento è all'opportunità di abbinamento delle elezioni politiche con le amministrative.

<sup>541</sup> Cfr. i discorsi di Berlinguer riportati da *l'Unità* del 24 aprile 1983.

<sup>542</sup> M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., pp. 203-204, mette in luce come, di fronte all'offensiva socialista, la Dc aveva inizialmente reagito offrendo l'alternativa tra l'accettazione di un programma economico più austero e le elezioni anticipate in autunno; prevedibilmente, la risposta di Craxi era l'invocazione delle elezioni immediate e abbinate con la tornata amministrativa, unita all'accusa di restaurazione centrista.

<sup>543</sup> In una dichiarazione raccolta da *la Stampa* del 3 gennaio 1983 il Presidente Pertini, sulla possibilità che si tenessero elezioni anticipate, affermava: «non chiedetelo a me. Bisognerebbe chiederlo ai gruppi, ai deputati, ai segretari di partito. Io non le voglio le elezioni anticipate. Ho già dovuto sciogliere una volta il Parlamento e per me è stato un trauma. Non vorrei scioglierlo ancora una volta»; lo stesso concetto veniva ribadito su *la Repubblica* del 26 aprile 1983.

<sup>544</sup> Queste le parole di Formica, come riferite da *La Stampa* del 30 aprile 1983: «il suo Governo ha rappresentato l'ultimo disperato tentativo di rianimazione di una legislatura nata malata [...]. È stato fatto, e bene. Grazie! Lei non poteva andare oltre»; P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/1983, p. 400, nel chiarire che si tratta di una crisi extraparlamentare (quindi né "genuinamente parlamentare", né "paraparlamentare"), sottolinea la schizofrenia del suddetto atteggiamento socialista.

<sup>545</sup> Ecco il testo del relativo comunicato del Quirinale: «il Presidente della Repubblica, di fronte ai delicati sviluppi della situazione, ha conferito al Presidente del Senato della Repubblica il compito di esperire un ulteriore accertamento sugli orientamenti dei gruppi parlamentari e dei partiti, conseguenti alla crisi di governo». Come ricorda P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, cit., p. 406, così facendo Pertini «rinverdi[va] una prassi che era quasi caduta in desuetudine», rammentando che l'ultimo precedente era quello del mandato esplorativo conferito dal Presidente Leone al Presidente del Senato Spagnoli il 10 ottobre 1974, in seguito alla caduta del V

bensi di constatare senza ombra di dubbio che tutto il possibile era stato fatto per evitare le elezioni, e che lo stesso Presidente Pertini si dissociava da una scelta maturata interamente nell'agone politico<sup>546</sup>.

Anche quello appena descritto è un classico esempio di autoscioglimento, in cui le posizioni assunte dai protagonisti politico-istituzionali trovano conferma<sup>547</sup>. Da una parte abbiamo un sistema politico arbitro della vita delle istituzioni (Governo e Parlamento). Le trattative fra i partiti della coalizione governativa di "pentapartito" dipendevano perlopiù dagli equilibri causati dagli strappi socialisti, la cui strategia di progressivo avvicinamento al centro del sistema politico a discapito della Dc, impressa dal suo segretario Craxi, era preordinata ad un obiettivo chiaro: l'occupazione della Presidenza del Consiglio – dopo che l'ufficio di Spadolini ne aveva sdoganato l'accessibilità da parte di un "laico" –, per decenni ad appannaggio del monopolio democristiano<sup>548</sup>. Anche in questo caso, come nel precedente del 1976, lo scioglimento anticipato non rappresentava la soluzione maggioritaria all'interno del Parlamento – ma a differenza di quell'episodio era direttamente appoggiata, assieme al "solito" Psi, anche dal Pri –; ma vista l'impossibilità di raggiungere un qualsivoglia accordo di governo, data l'assoluta indisponibilità dell'imprescindibile sostegno socialista, l'interruzione della legislatura rappresentava l'unica via percorribile. Si trattava sì dell'*extrema ratio* per molti (Dc, Psdi e Pli), ma per altri (Psi, Pri, ma anche Pci) era lo sbocco prioritario.

Dall'altra parte ci sono gli organi costituzionali, che seguono a ruota e danno estrinsecazione alle volontà espresse altrove. Per quanto riguarda il Governo, è vero che questo ha subito, come del resto accaduto in passato, l'iniziativa dei *partners* della maggioranza, ma non vi è stata la sovrapposizione di ruoli che abbiamo conosciuto: la posizione di distacco che il Presidente Fanfani aveva assunto rispetto agli sviluppi della crisi politica (da inserirsi anch'essa in una tattica capace di presentarlo come "uomo per tutte le stagioni"<sup>549</sup>) aveva in qualche modo scisso le sorti del Ministero rispetto alle determinazioni dei soci di maggioranza, *in primis* della forza di maggioranza relativa. Quindi, pur non cambiando la sostanza, ovvero la recessività del Gabinetto, può però raccogliersi la sfumatura che, nello specifico caso in analisi ne vede un mutamento di ruolo: non più passivo, bensì

---

Governo Rumor – e poi sfociata con la formazione del IV Governo Moro –: le due situazioni sono però oggettivamente differenti, perché nel caso del 1983 nessuno dei protagonisti si era illuso che si potesse salvare la legislatura, cosa che invece avvenne nove anni prima.

<sup>546</sup> Su *La Stampa* del 4 maggio 1983 sono riportati i significativi commenti del segretario socialista Craxi («non è arduo esplorare ciò che è stato esplorato») e del segretario democristiano De Mita («se il Psi non cambia idea e se gli altri partiti confermano le loro opinioni, il dibattito parlamentare ha già dimostrato l'inesistenza di una maggioranza»).

<sup>547</sup> Con un preziosismo definitorio, Paladin preferisce parlare, piuttosto che di autoscioglimento, di "scioglimento necessitato": cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 207.

<sup>548</sup> Così A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 247.

<sup>549</sup> Non bisogna infatti dimenticare che Fanfani era prima di tutto un esponente politico di razza dotato di un proprio seguito, e quindi votato al calcolo politico che tenesse conto anche di interessi personali.

neutrale esecutore, i cui atti, pur coincidendo nella decisione, sono frutto di valutazioni quantomeno parzialmente autonome<sup>550</sup>.

Ancora una volta, il Presidente della Repubblica nulla ha potuto per imporre la propria volontà, a dimostrazione di come nella prassi l'esercizio del potere dissolutorio sia tutt'altro che presidenziale. Ma rispetto ai tentativi messi in campo quattro anni prima per salvare la legislatura, in questa vicenda egli non ha cercato di sfidare gli eventi, contrapponendovi soluzioni ministeriali velleitarie. In questa ottica va letto il mandato esplorativo affidato a Morlino: se lo si leggesse come ultimo disperato esperimento per l'individuazione di una maggioranza (a questo punto coatta), allora andrebbe condannato come ulteriore prova di Governo "del Presidente" dalla dubbia costituzionalità<sup>551</sup>. Se invece la si interpreta come una mera certificazione dell'oggettiva inevitabilità dello scioglimento, e non con finalità costitutive, allora il mandato esplorativo affidato a Morlino diventa quello che realmente è: una presa di distanza da parte del Capo dello Stato e un riconoscimento della responsabilità in capo alle forze parlamentari, il che implica la (sofferta ma fatale) ammissione che il potere di decidere la durata della legislatura esce dalle sue prerogative per accasarsi nell'area degli attori dell'indirizzo politico, e quindi acquisire valore puramente politico.

Infine, due parole sulle cause. Appare fuor di dubbio la riconducibilità della crisi a motivi di carattere funzionale, ma in dottrina alcune voci hanno fatto cenno anche alla possibilità che una delle ragioni concorrenti fosse la "stanchezza" occorsa alle Camere, elette nel 1979, per l'avvicinarsi della conclusione del loro mandato<sup>552</sup>. Malgrado la legislatura sia stata particolarmente convulsa, e non solo per motivi politici (il Paese era alle prese con l'emergenza terrorismo e con la preoccupante congiuntura economica), pare difficilmente ammissibile che l'avvicinarsi della fine possa rappresentare titolo di legittimazione per la sua stessa anticipazione: altrimenti il calendario dettato dalla Costituzione si svuoterebbe del suo valore giuridico e ne assumerebbe uno meramente indicativo. Quindi, è importante chiamare le cose con il loro nome: se stanchezza vi era, essa aveva colpito il sistema di alleanze cui la maggioranza ha (*rectius*, le maggioranze hanno) variamente dato luogo, e non le istituzioni parlamentari; quindi, il logoramento attiene al piano delle pure dinamiche partitiche, mentre l'attività delle Assemblee ne viene interessata solo indirettamente, come riflesso su cui ricade la dialettica politica. Si rientra così nella grande famiglia delle ragioni funzionali, in quanto la carenza di energia propulsiva da parte della maggioranza conduce ad uno stallo dell'attività parlamentare, dunque ad uno stato di disfunzione.

---

<sup>550</sup> P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 40, parla di «massimo della distinzione tra Governo e partiti in una situazione di autonomia passiva del primo che non poteva più esercitare l'indirizzo».

<sup>551</sup> Per una ricerca su questa contestata prassi operata dal Presidente Pertini, cfr. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, cit., pp. 580 ss.

<sup>552</sup> In questo senso, L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 59, e A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., p. 211.

### 3.6. Lo scioglimento del 1987

Lo scioglimento anticipato a cui si è dato corso nel 1987 rappresenta l'incrocio di tutta una serie di questioni che avevano fatto la loro comparsa dislocandosi nel quindicennio precedente: l'endemica incapacità di funzionamento dell'assetto dell'indirizzo politico (dal 1972 in poi), l'incidenza dello strumento referendario (1972, 1976), la determinante volontà dissolutoria dei principali partiti (1972), la tendenza alla "parlamentarizzazione" di crisi extraparlamentari (1979, 1983), l'articolata profusione dei poteri di intermediazione politica del Capo dello Stato (1979), la costituzione di Governi minoritari (1972, 1979). La confluenza di tutti questi elementi, a cui si aggiunge la proposizione di novità pratiche (su tutti, l'andamento "spettacolare" del dibattito sulla fiducia al VI Governo Fanfani, ma anche le differenti tipologie di mandati affidati dal Presidente della Repubblica, e la precisione quirinalizia manifestata dal comunicato di conclusione della crisi), rende la vicenda in esame un esempio unico di quanto la natura dell'istituto possa essere plasmata dal sistema politico circostante. Ma veniamo con ordine alla descrizione dei fatti.

Il 1° agosto 1986 entrava in funzione il II Governo Craxi, dietro l'accordo con cui Dc e Psi convenivano sulla successione a Palazzo Chigi, da tenersi nel 1987, a vantaggio di un esponente del partito di maggioranza relativa: si trattava di una necessaria precisazione circa il cd. patto della staffetta, sulla base del quale i *partners* di governo fondavano l'alleanza di "pentapartito", e consistente nell'avvicendamento alla Presidenza del Consiglio per soggetti provenienti dalle due principali forze della coalizione<sup>553</sup>. Ma nel febbraio 1987, il Presidente del Consiglio Craxi negava qualsiasi obbligo nei confronti dell'alleato maggiore<sup>554</sup>, confermando come l'andamento delle relazioni fra Dc e Psi fosse all'origine del funzionamento, e, parallelamente, dell'inceppamento del sistema di governo. A seguito di ciò il Pci presentava una mozione di sfiducia, la quale non veniva neanche discussa (era in previsione il 10 marzo) per la decisione del Presidente del Consiglio di dimettersi il 3 marzo, dando vita ad una classica e ben più favorevole crisi extraparlamentare: infatti, lo sviluppo delle procedure positivizzate nell'art. 94 Cost. avrebbe posto una pietra tombale sulle velleità di conferma al vertice per il *leader* socialista.

All'interno di questo quadro di dialettica conflittuale si inseriva in maniera traumatica la questione dei cinque *referendum* (i tre sul nucleare, quello sulla responsabilità civile dei magistrati e quello

<sup>553</sup> Sulla questione dell'alternanza, cfr. più diffusamente E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, 1988, e M. CARDUCCI, *L'"accordo di coalizione"*, Padova, 1989, pp. 59 ss.

<sup>554</sup> A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 98, raccontano che, a seguito della declaratoria di ammissibilità dei *referendum* da parte della Corte costituzionale, sarebbe stato il segretario democristiano De Mita a chiedere a Craxi il rispetto dei patti, in modo anche da poter varare una legge che consentisse il rinvio della consultazione.

sui poteri della Commissione d'inchiesta) indetti per il 14 giugno 1987. L'interferenza di questo fattore esterno contribuiva a scomporre ulteriormente le dinamiche maggioranza-opposizione che l'apertura della IX legislatura aveva impostato. Infatti, l'atteggiamento nei confronti delle consultazioni referendarie – in particolare, sull'opportunità del loro svolgimento, più che sul merito dei quesiti – vi aveva sovrapposto la questione della cd. maggioranza referendaria, e cioè della costituzione di un Gabinetto “di tregua” che ne consentisse la celebrazione in condizioni di imparzialità. La giustapposizione tra dinamiche di governo ordinario e garanzie per l'attuazione di strumenti di democrazia diretta conduceva dunque ad un quadro politico che si può sintetizzare così, almeno quanto alla posizione dei principali partiti: il Psi, assecondato dai partiti minori (escluso il Pri), premeva perché i *referendum* si svolgessero, grazie alla supervisione garantita dal Governo Craxi, nell'ottica più generale di costruire un polo laico e socialista in grado di competere con i colossi democristiano e comunista; il Pci chiedeva anch'esso, almeno in una fase iniziale, la stessa tutela nei confronti delle esigenze referendarie, ma con un Gabinetto di garanzia formato da esponenti dei partiti favorevoli alla celebrazione dei *referendum* (quindi, anche suoi); infine la Dc reclamava il rispetto della “staffetta” all'interno di un'immutata cornice di pentapartito, disconoscendo l'incidenza di qualsivoglia maggioranza referendaria sugli equilibri più generali, altrimenti si sarebbe dovuto correre verso le elezioni anticipate.

La crisi ora prendeva la strada impressa dal Presidente della Repubblica e dalla sua meticolosità. Il Presidente Cossiga il 9 marzo conferiva l'incarico di ricercare una maggioranza ad Andreotti, il quale però rinunciava il 25 marzo<sup>555</sup>; il 27 marzo veniva affidato un mandato esplorativo alla Presidente della Camera Jotti, la quale saliva al Quirinale quattro giorni dopo per comunicare l'esistenza di qualche spiraglio nella possibilità di proseguire la legislatura. Sulla base di queste indicazioni, il Capo dello Stato respingeva le dimissioni del Governo Craxi il 1° aprile e lo rinviava alle Camere perché si facesse chiarezza: dal dibattito dell'8 e 9 aprile si pensava di ricavare fondamentali indicazioni in merito allo sbocco da dare ad una crisi che si faceva sempre più oscura man mano che il tempo trascorreva. In Senato però la discussione si concludeva con le dimissioni ripresentate da Craxi, a seguito di quelle comunicategli dai 16 ministri democristiani. Ormai, la rottura fra i principali *partners* del pentapartito diveniva totale, e la Dc a questo punto maturava l'idea di spingere sempre più a fondo verso lo scioglimento anticipato, confortata dal consenso sotterraneo con il Pci, alleato “occulto”: opposte però erano le strategie, perché se la prima puntava a resuscitare il pentapartito rafforzando la sua posizione di centralità, il secondo mirava a seppellirlo definitivamente e a

---

<sup>555</sup> Sempre a quanto raccontano A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 98-99, Andreotti, nel tentativo di ricucire la maggioranza pentapartito, avrebbe riesumato la vecchia proposta comunista di referendum consultivo sulla questione energetica.

scompaginare il quadro; ad ogni modo, convergente era la volontà di bloccare la crescita di un polo laico e socialista che spezzasse il bipolarismo imperfetto del sistema politico italiano.

Tenacemente, il Presidente Cossiga, nonostante fosse evidente l'inesistenza di una maggioranza, il 10 aprile chiamava al Quirinale il Presidente del Senato Fanfani per esperire un ultimo tentativo con il conferimento di un incarico volto a formare un Governo cd. istituzionale, nella speranza che questo mandato vincolato disvelasse un barlume di possibilità di andare in porto: lo stesso però declinava l'invito, ravvisando l'assenza delle condizioni richieste. Allora, Cossiga tentava con Scalfaro, Ministro dell'Interno democristiano ma fuori da logiche correntizie, che però era costretto pure lui a dichiarare il proprio fallimento, il 14 aprile. Parallelamente, il segretario del Pci Natta operava delle consultazioni informali con le forze politiche, finalizzate a far luce sull'esistenza o meno della maggioranza referendaria: l'intenzione comunista era l'accertamento dell'inevitabilità dello scioglimento senza al contempo apparirne responsabile, ma mostrando l'opposta volontà di ricucire a tutela dell'esercizio del diritto di cui all'art. 75 Cost.; se invece, inaspettatamente, il *check* avesse dato esito positivo, allora avrebbe potuto aspirare ad un Esecutivo di garanzia referendaria con propri membri al suo interno. Delle negative risultanze di questo giro di incontri Natta informava infine il Presidente della Repubblica<sup>556</sup>.

Il quale, il 15 aprile, conferiva nuovamente l'incarico a Fanfani, che questa volta accettava, formando, il 18 aprile, il suo VI Ministero, composto da 15 esponenti democristiani e 9 "tecnici": prendeva vita quindi un «monocolore scolorito»<sup>557</sup> che, vista la presenza di soggetti di provenienza extraparlamentare, ambiva a convincere le altre forze della sua vocazione "istituzionale" e di garanzia. Tra il 20 e il 28 si svolgeva alla Camera il dibattito preordinato all'investitura fiduciaria, e qui prendeva vita l'ultimo colpo di scena dell'intera complessa sequenza di eventi<sup>558</sup>. Innanzitutto, dalle dichiarazioni di Fanfani si evince la natura minoritaria dell'Esecutivo, e la sua funzione di aprire la strada allo scioglimento: infatti, presentando un chiaro programma di ordinaria amministrazione tipico delle fasi di gestione elettorale, egli evocava quota 75% come fetta dell'Assemblea favorevole alla conclusione anticipata della legislatura. Ma il momento maggiormente eclatante coincide con l'inaspettata scelta del Psi, dopo che per tutto il tempo non aveva fatto altro che battersi con l'Esecutivo in carica – e pure con il Capo dello Stato, accusato di aver assecondato i voleri del partito di maggioranza relativa –, di pronunciarsi a favore del Governo onde evitare lo scioglimento, unendo i propri voti a quelli del Psdi e dei radicali; irritata da questa "commedia degli inganni" (come veniva definita dal capogruppo Martinazzoli), la Dc, seguita dal Pri, si asteneva; nettamente contrari, inve-

<sup>556</sup> P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 422, parla di questo anomalo episodio che riguardava Natta come di un «esploratore incaricato e legittimato *ex post*».

<sup>557</sup> P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 426.

<sup>558</sup> Per una ricostruzione della discussione parlamentare e delle posizioni quivi espresse dalle forze politiche, cfr. P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., pp. 48 ss.

ce, si dimostravano le opposizioni, Pci in testa. L'esito finale della deliberazione era, perciò, numericamente la prevalenza dei voti contrari, 240 contro 131, con 193 astensioni; ma, soprattutto, politicamente, il paradosso che un Gabinetto veniva bocciato dal partito che unicamente lo componeva, e invece riceveva l'(inutile)appoggio dal partito che contro entrambi aveva opposto una guerra frontale. Infine, il 28 aprile 1987, il Presidente della Repubblica, nel rispetto delle procedure costituzionali, firmava il decreto di scioglimento anticipato del Parlamento, accompagnandolo con un comunicato nel quale venivano minuziosamente descritti tutti i passaggi della crisi e le riflessioni che avevano motivato tutti i suoi comportamenti<sup>559</sup>.

Dalla presente descrizione vengono alla luce molteplici profili di sicuro interesse giuridico, ma forse quelli che riguardano più strettamente la materia dello scioglimento anticipato sono i meno complicati da razionalizzare. Si ripetono, ancora una volta, le ragioni di ordine funzionale, come sottolineate anche dalla nota quirinalizia: la profonda frattura intercorsa fra i due principali soci del pentapartito è il nucleo principale da cui discendono tutte le difficoltà nel comporre la crisi senza il ricorso allo strumento *ex art. 88 Cost.*; e le motivazioni tattiche, dovute alla comune ambizione di occupare Palazzo Chigi nella fase terminale della legislatura, si confondono con quelle di più ampio respiro, inserite nelle rispettive strategie di affermazione di un assetto politico a sé più congeniale – e che ruotava attorno alla questione della conferma dell'esistente o dell'introduzione di principi di alternanza.

Nell'affannosa ricerca di una maggioranza, cui il Presidente della Repubblica ha sinceramente profuso tutta la forza politica del suo ufficio e tutti i poteri che gli attribuisce la Costituzione, si è parlato anche di una ipotetica “maggioranza referendaria” in grado di supportare un Gabinetto di garanzia, nata dalla dislocazione delle forze politiche su un piano differente da quello tipico dell'indirizzo

---

<sup>559</sup> Data l'enorme significatività della nota del Quirinale, ritengo opportuno riportarla integralmente, in modo da poter comprendere meglio gli aspetti più delicati di questa complessa fase:

«Sono trascorsi ben 56 giorni dall'inizio della crisi. Sono stati conferiti due incarichi per formare il Governo, entrambi conclusi con la rinuncia del Presidente del Consiglio incaricato. È stato svolto un mandato esplorativo da parte del Presidente della Camera. È stato rinviato al Parlamento il Governo dimissionario e su tale decisione si è avuto un ampio dibattito al Senato della Repubblica, che ha portato alla conferma delle dimissioni del Governo Craxi. Sono state, infine, assunte iniziative per accertare in modo chiaro e definito le posizioni delle forze politiche parlamentari. Al termine di tutte queste procedure e iniziative, il Presidente della Repubblica non ha accertato la possibilità di una ripresa della collaborazione tra i cinque partiti della disciolta maggioranza, né la possibilità di intese per la costituzione di un Governi per l'ultimo anno della legislatura o per lo scopo più limitato dello svolgimento del *referendum*.

Il Presidente della Repubblica, pertanto avendo riscontrato l'impossibilità di costituire maggioranze parlamentari su una politica definita, ha conferito l'incarico, su base istituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al fine di promuovere le condizioni per il regolare funzionamento delle istituzioni repubblicane. L'esito del dibattito sulle dichiarazioni programmatiche del Governo Fanfani ha nuovamente confermato l'impossibilità di formare qualsiasi maggioranza politico-parlamentare intorno a un programma. Nel dibattito, anzi, sono emerse ulteriori contraddittorietà tra dichiarazioni e comportamenti, che ribadiscono la totale incomponibilità, in questo Parlamento, delle posizioni delle diverse forze politico-parlamentari e l'assoluta impossibilità di aggregare maggioranze idonee a sostenere un'azione di governo.

A questo punto la ripresa del regolare funzionamento del meccanismo istituzionale può essere ottenuta soltanto, secondo l'art. 88 della Costituzione, con il ricorso alla volontà del vero “sovrano politico” del nostro ordinamento attraverso la consultazione generale del corpo elettorale».

politico. Perplexità sull'ammissibilità di una tale fattispecie sono state espresse da Martines, poiché «un Governo non si forma col dichiarato proposito di limitare la sua attività ad un solo adempimento [...], senza la concreta possibilità, presumibilmente, di svolgere alcuna attività di indirizzo politico»<sup>560</sup>: da un punto di vista strettamente formale, non si può giudicare la costituzionalità di un programma di governo utilizzando parametri quantitativi o qualitativi di idoneità, in quanto questo sindacato fuoriesce dai confini costituzionali dell'investitura fiduciaria richiesta dall'art. 94; ma se si accede ad un piano più generale di forma di governo, se ne appalesa l'incompatibilità rispetto alla missione con la quale il Parlamento affida all'Esecutivo il compito di gestire la cosa pubblica, senza termini nè condizioni. D'altronde, nel nostro ordinamento costituzionale – come ricorda sempre Martines – non esiste «la figura del Governo a termine, ciascun Governo restando in carica sino a quando non sia privato della fiducia di una delle due Camere o non abbia più, comunque, una maggioranza che lo sostenga»<sup>561</sup>. È però altrettanto vero che su questo terreno si confondono i confini fra legalità costituzionale e autonomia della politica, per cui, se questo tipo di convenzione non può ricevere alcuna sanzione formale, è nella sostanza che gli si dà corpo: insomma, dato che sono le forze politiche a creare le condizioni per l'interruzione di un'esperienza istituzionale, governativa o parlamentare che sia, queste potrebbero benissimo adottare comportamenti tali contro cui non si possa eccepire alcun rilievo costituzionalistico<sup>562</sup>. Per concludere sul punto, rimane ben poco attendibile la coagulazione di una maggioranza fra forze così ideologicamente e programmaticamente distanti, sol per tutelare la celebrazione della consultazione referendaria: l'eterogeneità era tale che una siffatta compagine ministeriale, qualora fosse sorta, si sarebbe lacerata immediatamente su uno dei tanti altri compiti che rientrano nella complessa attività di governo.

Anche nel 1987, come successo più volte in passato, ha pesato, in qualità di concausa, una tornata di *referendum* abrogativi. Da quando l'art. 75 Cost. ha ricevuto attuazione, con la legge n. 352 del 1970, esso ha accresciuto il tasso di ingovernabilità del sistema, poiché ha introdotto elementi di divisione sganciati dalle classiche aggregazioni per programmi, in grado di scompaginare il *cleavage* maggioranza-opposizione tipico del regime parlamentare. Anche nel 1987 il *referendum* ha svolto una funzione di minaccia degli equilibri, già di loro logorati e precari, per cui lo scioglimento anticipato, in virtù dell'art. 34 l. 352/1970<sup>563</sup>, non rappresenta altro che la «più praticabile *way-out*, più o meno concordemente accettata dalle forze politiche, per sfuggire almeno nell'immediato alla incomoda stretta referendaria»<sup>564</sup>.

---

<sup>560</sup> T. MARTINES, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988, p. 75.

<sup>561</sup> T. MARTINES, *Intervista*, cit., p. 74.

<sup>562</sup> Ed è anche lo stesso Autore ad ammetterlo: cfr. T. MARTINES, *Intervista*, cit., p. 74.

<sup>563</sup> Per un'analisi giuridica del rapporto fra i due istituti, cfr. F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, n. 3-5/1987, pp. 10 ss.

<sup>564</sup> S. GALEOTTI, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), op. cit., p. 69.

*Nulla questio* altresì sull'interrogativo circa la paternità della decisione di sciogliere. Come del resto accaduto nei precedenti quattro episodi, essa si genera e matura nell'arena politica, in particolare per l'incontro delle volontà dei principali partiti di maggioranza e di opposizione. Anche in questo caso abbiamo quindi avuto un lampante esempio di autoscioglimento, dai tratti forse ancora più spiccati perché questa volta non si tratta di un accordo "in negativo", cioè dissoluzione come *best second*, ma come soluzione decisamente ricercata. Vista la quasi totale assenza di altre possibili interpretazioni<sup>565</sup>, qualche sfumatura rispetto all'impostazione corrente la offre Martines, il quale preferisce parlare, piuttosto che di «atto politicamente obbligato», di «atto giuridicamente "dovuto"»: nessuno degli attori, che fossero organi costituzionali o forze politiche, avrebbe espresso una precisa volontà dissolutoria, ma lo scioglimento era «*in re ipsa*»<sup>566</sup>, nella realtà delle cose. Ma come è già stato accennato prima, non si può trascurare che l'iniziativa sia maturata in Parlamento fra Dc e Pci<sup>567</sup>: è vero che questa iniziativa non si è concretizzata in provvedimenti giuridici – ma d'altronde come potrebbe? I partiti non sono organi costituzionali, e le loro decisioni hanno carattere meramente politico –, ma non se ne può disconoscere l'assoluto valore sostanziale, capace di influenzare atti e fatti normativi.

Si è detto che rispetto ai suoi aspetti più cruciali, nel 1987 l'esercizio del potere di scioglimento non evidenzia novità di rilievo. Invece, sono altri i profili della crisi in discorso a rappresentare elementi di sicuro interesse. In primo luogo, il ruolo giocato dal Capo dello Stato. La lunga nota del 28 aprile con cui il Quirinale ha meticolosamente giustificato ogni passo, nell'enfatizzare la tenacia presidenziale (si è parlato di «eccesso di scrupolo»<sup>568</sup>) nel ricercare una soluzione diversa da quella della dissoluzione anticipata, è servita per portare agli occhi della pubblica opinione l'assoluta irresponsabilità del Presidente rispetto agli sviluppi che stavano maturando<sup>569</sup>. Come Pertini nel 1979, Cossiga ha messo in campo tutta l'arte maieutica che la carica gli fornisce per cercare di comporre la crisi; ma a differenza di Pertini, Cossiga non ha innovato le procedure, reputando sufficiente pescare fra i già numerosi strumenti messi in luce da una assai farcita prassi; inoltre, nel 1987 forse sembrava che qualche spiraglio per una composizione della crisi ci potesse essere, almeno alla luce dei dati che i destinatari dei vari incarichi e mandati devono aver manifestato in sede di consultazione quirinalizia, mentre i tentativi esperiti da Pertini otto anni prima sembravano dettati più dalla ammirabile ostinazione del Capo dello Stato di allora. In realtà, già dal dibattito parlamentare dell'8 e 9 aprile, promosso per comprendere gli intendimenti delle forze politiche di fronte alle dimissioni del

<sup>565</sup> Nonostante l'evidenza, uno dei pochi a parlare di scioglimento presidenziale è S. GALEOTTI, *Intervista*, cit., p. 77.

<sup>566</sup> T. MARTINES, *Intervista*, cit., pp. 80 ss.

<sup>567</sup> Così A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 247; parla invece di una volontà comune di Dc e Psi, purché non fosse l'altro a dover gestire la fase elettorale, L. CARLASSARE, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), op. cit., p. 76.

<sup>568</sup> T. MARTINES, *Intervista*, cit., p. 87.

<sup>569</sup> A. DI GIOVINE, op. cit., p. 55, parla di un Cossiga «in bilico fra non invadenza e non inerzia».

Governo Craxi, la strada della soluzione dissolutoria era già nell'aria, e se il Presidente ha voluto allungare la fase istruttoria lo ha fatto, al pari di Pertini, non per accentrare poteri nelle sue mani, ma al contrario per allontanare dalla propria figura il sospetto di tentazioni presidenzialistiche.

Infine, qualche parola sul Governo, in particolare sugli obiettivi per i quali è stato costituito il Gabinetto Fanfani. Il dubbio che dietro questa operazione vi sia stata la *longa manu* della Democrazia cristiana fa propendere la sua natura per un tipico Governo elettorale. Ma senza fare un processo alle intenzioni, basta leggere le dichiarazioni programmatiche esposte alla Camera per capire come Fanfani si fosse presentato in quella sede “con lo scioglimento in tasca”. La formazione di un Governo minoritario preposto alla gestione degli ultimi mesi prima delle elezioni, da un punto di vista costituzionalistico, è in aperto contrasto con l'istituto della fiducia parlamentare, che invece è volto a ripristinare un rapporto anziché ad interromperlo<sup>570</sup>: senza ricordare quanto già detto precedentemente circa la “vocazione maggioritaria” dei costituenti Esecutivi. La preferenza riguardo al Ministero idoneo a controfirmare il decreto dissolutivo va, come detto più volte in sede di analisi teorica, in favore di quello dimissionario, o, quantomeno, di quello «che si trova nell'ufficio quando il Presidente della Repubblica getta, per così dire, la spugna e si arrende alla ineluttabilità dello scioglimento»<sup>571</sup>. A complicare questo schema vi era però un dato: le dimissioni dei 16 ministri democristiani che avevano colpito il Governo Craxi, cioè il *casus belli* per le dimissioni dell'intera compagine ministeriale. Difficile quindi pensare che esso avrebbe potuto sopportare un fatto così devastante, poiché la sostituzione dei soli esponenti dimissionari avrebbe comunque comportato il mutamento, nei fatti, nella struttura e nell'indirizzo dell'intero Esecutivo. In pratica, comunque ci si sarebbe trovati di fronte ad un Governo nuovo, per cui opportuna si sarebbe rivelata una conferma della fiducia davanti alle Camere<sup>572</sup>.

### 3.7. Autoscioglimenti di fatto e pieno controllo dei partiti sulle istituzioni

Dall'ampia descrizione svolta *supra* emerge come lo strumento costituzionale dello scioglimento anticipato, inserito all'interno di un contesto di “governo dei partiti”, subisca una mutazione sostanziale rispetto alla sua causa originaria, al pari di quanto la forma di governo parlamentare sia vittima di degenerazione partitocratica: anzi, possiamo dire che le vicende relative allo scioglimento costituiscano un sintomo in grado di sintetizzare perfettamente l'evoluzione subita

<sup>570</sup> Per i problemi di legittimità costituzionale sollevati nello specifico dal VI Governo Fanfani, cfr. C. FUSARO, *Crisi di governo e istituzioni*, in *Parl.*, n. 3-5/1987, pp. 15-16.

<sup>571</sup> T. MARTINES, *Intervista*, cit., p. 87.

<sup>572</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Intervista*, cit., p. 84, ripreso successivamente in L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), op. cit., p. 130.

dalla forma di governo in quattro decenni di prassi repubblicana. Ci si può addirittura spostare oltre e ravvisare nell'istituto in questione un formidabile snodo dei meccanismi che caratterizzano il cuore del regime parlamentare<sup>573</sup>.

Come abbiamo visto, dal 1972 in poi tutti gli scioglimenti anticipati sono stati il frutto delle decisioni prese dalle forze politiche, le quali hanno progressivamente assunto la piena titolarità sostanziale del potere dissolutorio, espropriando gli organi costituzionali di quella autonomia fondamentale per l'esercizio delle prerogative che la Carta fondamentale attribuisce loro. Per questo si può parlare indifferentemente di scioglimento consensuale o di autoscioglimento di fatto, in quanto è l'accordo fra forze politiche<sup>574</sup>, ormai divenute onnipotenti nel controllo degli apparati pubblici, a decidere se, quando e come interrompere la legislatura. Per gli episodi del 1963 e 1968 abbiamo parlato di un "assaggio di consensualismo", in quanto, parallelamente al processo di accrescimento della consapevolezza dei partiti circa il loro ruolo contemporaneamente di mezzo di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale e di strumento di lotta per l'occupazione del potere<sup>575</sup>, si presentavano i primi elementi evocativi di una tendenza che, a partire dagli anni Settanta, si sarebbe imposta con prepotenza. Infatti, in piena epoca di democrazia consociativa, nonostante le formule di governo siano state diverse, era il consenso dei partiti a caratterizzare ogni aspetto della vita pubblica, tra cui la decisione di convocare gli elettori alle urne. Questa convergenza ha assunto varie forme. Vi sono stati accordi "in positivo", cioè in cui i partiti hanno deliberatamente proceduto ad elezioni anticipate (1972, 1979, 1987); vi sono stati, viceversa, accordi "in negativo", in cui il ritorno alle urne veniva accettato per l'improponibilità di alternative credibili (1976, 1983). Ancora, vi sono stati episodi in cui la quasi totalità delle forze aveva convenuto sulla soluzione dissolutoria (1976); vi sono state volte in cui era imprescindibile l'accordo della principale forza di opposizione, il Pci, a sostituzione di soggetti posti dentro i confini della maggioranza parlamentare (1972, 1979, 1983, 1987); vi sono state quelle situazioni di confusione e sovrapposizione fra maggioranza di governo e maggioranza per lo scioglimento, in cui affaticamento delle relazioni e calcoli elettoralistici facevano prevalere la seconda rispetto alla prima; per non parlare di tutte quelle crisi di governo su cui i partiti non hanno ritenuto opportuno il ricorso alle elezioni anticipate<sup>576</sup>. Ancora, vi sono state crisi sorte per naturale deterioramento dei

---

<sup>573</sup> Così P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., p. 59, il quale vi fa anche rientrare: «cosa sia la maggioranza e la ragione di una coalizione di governo, la fiducia, ed il tipo di mozione di accompagnamento, il carattere e l'ambito del Gabinetto tenuto a gestire le elezioni, i poteri di ordinaria amministrazione in questa particolare situazione, infine la stessa base, entro certi limiti "convenzionali" dello scioglimento».

<sup>574</sup> Parla di «rassegnazione» L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-91*, cit., p. 342.

<sup>575</sup> Secondo il noto concetto espresso da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, pp. 215 ss.

<sup>576</sup> Per una ricostruzione politologica delle posizioni delle forze politiche rispetto ai singoli scioglimenti della storia repubblicana, cfr. M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, pp. 233 ss.

rapporti infracoalizionali; vi sono state invece crisi in cui la «situazione di ingovernabilità sia [stata] provocata ad arte»<sup>577</sup>. Ad ogni modo la sostanza non cambia, si tratta di fattispecie che si differenziano fra loro per alcuni particolari, ma che rientrano tutte a pieno titolo all'interno delle molteplici possibilità che la discrezionalità politica partorisce nell'ambito della sfera di movimento consentita dal dettato costituzionale.

L'organo che ha accusato maggiormente questo processo di sostituzione è stato il Governo. Dopo il fulgore del quinquennio degasperiano, che aveva condotto ad accostamenti con la democrazia parlamentare britannica, l'Esecutivo subiva un processo di erosione della propria autorevolezza ed autonomia, che da *Comitée directif* lo trasformava in mero *Comitée exécutif* della maggioranza parlamentare<sup>578</sup>, e, per effetto dell'isterilimento della stessa autonomia delle Assemblee parlamentari, la proprietà traslativa dettava la sua crudele regola, assoggettando direttamente il Gabinetto alle logiche di coalizione, e quindi rendendolo un'appetibile fonte di potere da spartirsi fra partiti e correnti<sup>579</sup>; tralasciando discorsi sulla degenerazione partitocratica del sistema della "Prima Repubblica"<sup>580</sup>, si rimanga qui sul piano della forma di governo: riguardo al quale la prima inevitabile annotazione concerne la perdita di qualsiasi potestà di valutazione ed azione indipendente per il Governo. Esso ha rappresentato la voce ufficiale ai fini dell'assunzione di provvedimenti giuridici, ma limitatamente ad una funzione di megafono, poiché il contenuto di questi era predefinito in sedi extraistituzionali: nel momento in cui il Presidente del Consiglio appone la controfirma al decreto presidenziale, si spoglia «della sua veste di organo cui spetta di dirigere la politica generale del Governo per assumere quella, in verità insolita, di interprete della volontà di tutte le forze politiche presenti in Parlamento»<sup>581</sup>. Emblematici sono stati gli episodi del 1972, 1979 e 1987, in cui, seppure in condizioni politiche differenti, la natura dei Gabinetti era addirittura funzionale alla decisione dissolutiva, con la formazione di compagini (Andreotti I, Andreotti V e Fanfani VI) che già alla loro nascita si sapeva (in alcuni casi supposeva, in altri voleva) essere minoritari, e quindi in totale balia degli equilibri contingenti; ma anche guardando alla vicenda del 1983, in cui si è avuto il massimo di distacco possibile fra posizione del partito di maggioranza relativa e posizione del Governo (Fanfani IV), vi era comunque coincidenza di soluzione bramata, il che o contribuiva ad annullare la *voluntas* ministeriale, o lo collocava all'interno di una logica di interesse partigiano e non generale.

<sup>577</sup> F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Genova, 1977, p. 289.

<sup>578</sup> Per una efficace sintesi in questo senso, cfr. S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, cit., pp. 223 ss.

<sup>579</sup> Per considerazioni su come le dinamiche politiche si riflettessero sulla distribuzione dei Ministeri, cfr. E. C. RAFFIOTTA, *La prassi nell'organizzazione del Governo*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), op. cit., p. 115.

<sup>580</sup> Per i quali si rimanda, con tagli diversi, a G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 1978, S. VASSALLO, *Il governo di partito*, Bologna, 1994, e P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1997.

<sup>581</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 522.

Questo discorso ci immette su quello della natura dei Governi che si sono trovati a dover gestire le elezioni. Ricapitolando, abbiamo avuto: un monocolore minoritario elettorale nel 1972, un monocolore beneficiario di appoggio esterno nel 1976, un tripartito di tregua nel 1979, un quadripartito “stanco” nel 1983, un Gabinetto istituzionale a metà tra un monocolore e un tecnico nel 1987<sup>582</sup>. Basta questa elencazione per comprendere l’assoluta disponibilità dell’organo-Governo nelle mani delle forze politiche (di maggioranza in alcuni casi, del solo partito di maggioranza relativa in altri), che, a seconda dello stato delle relazioni, disegnavano soluzioni anche macchinose<sup>583</sup>. Mai c’è stato un Ministero che si sentisse “a fine corsa” dopo aver dato attuazione al proprio programma di governo; le formule politiche sotto il cui segno nasceva ogni (o che al massimo si succedevano in corso di) legislatura non sono mai state le stesse che le hanno portate a conclusione. Questa estrema “fantasia” è un chiaro indice, da un lato della complessità dei rapporti fra partiti (e, al loro interno, della logica delle correnti) del sistema politico italiano, e dall’altro della totale assenza di spessore dell’organo-Governo, svilito come pochi altri nell’intero panorama comparato.

Un contributo importante alla diversificazione delle formule governative è venuto dal Presidente della Repubblica. In questo campo l’arte maieutica del suo ufficio è emersa con vigore, e testimonia di quanto la suprema magistratura sia andata caratterizzandosi come crocevia fondamentale nel dipanare crisi politiche ingarbugliate, e più generalmente nello stabilizzare un sistema di relazioni partitiche soggetto a continui assestamenti: si può dire che il Capo dello Stato, in qualità di *Commissaire aux crises*, si sia connotato quale soggetto di mediazione politica che, in virtù delle prerogative conferitegli dalla Costituzione e del profondo carico di autorevolezza insito nel suo ufficio, ha “diretto il traffico” che le crisi di governo inevitabilmente producevano. Soprattutto con Pertini, ma anche nel 1972 – sebbene la vicenda del monocolore elettorale sia da ricondurre più alle pressioni democristiane che alla intima intenzione di Leone –, la figura presidenziale ha assunto una connotazione ancor più interventista, trasformandosi da “vigile del traffico politico” a vero e proprio propulsore del sistema, e spostando il proprio baricentro verso potenzialità estreme che la «banda di oscillazione»<sup>584</sup> entro cui esso muove non aveva ancora conosciuto: egli non si è limitato a mettere i soggetti preposti (Parlamento, Governo, partiti politici) nelle condizioni di decidere; egli ha preso delle decisioni, cercando di deviare il corso degli eventi sui binari a lui preferiti. E ciò ha sollevato e continua tuttora a sollevare dubbi, poiché si viaggia sul confine tra legittimità e

<sup>582</sup> Sul Governo istituzionale, Pinto dice che appare «l’ennesima alchimia di un sistema politico che non riesce a chiamare con il giusto nome la propria crisi»: F. PINTO, op. cit., p. 273.

<sup>583</sup> Mette in rilievo come il pluripartitismo accentuato rifletta una connotazione debole del Presidente del Consiglio, G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, pp. 293-294.

<sup>584</sup> È un concetto proprio di A. DI GIOVINE, op. cit., p. 39, il quale afferma che «il ruolo politico del Presidente entra in una banda di oscillazione assai ampia in rapporto alla capacità d’indirizzo (forte, labile, nulla) che si sprigiona dal sistema partitico, potendo egli, in maniera parimenti legittima, trovarsi nei panni di un notaio o in quelli di un codicisore o in quelli di un (quasi) solitario decisione o in quelli ancora di sapiente tessitore».

illegittimità costituzionale: in questo modo il Presidente della Repubblica invade il campo dell'indirizzo politico, a lui precluso, e rischia di porsi come soggetto di parte il quale, nel forzare verso determinate direzioni, potrebbe dare l'idea di voler favorire una sola parte.

Per questo, grande parte della dottrina ha parlato di un *enlargement of functions* presidenziale, proseguendo l'intuizione che Elia aveva avuto all'alba del ventennio considerato. Ma se l'accrescimento del ruolo del Capo dello Stato è vistoso rispetto al potere di formazione dei Governi, non altrettanto può dirsi del potere di sciogliere anticipatamente le Camere<sup>585</sup>. Come abbiamo visto, il Presidente in questo caso non assume alcuna iniziativa, ma si limita a dare corso alle determinazioni effettuate in sede politica<sup>586</sup>. Anzi, nel dare fondo alle facoltà concessegli dall'art. 92 Cost., fa di tutto per ridurre al minimo l'esercizio dell'art. 88, mettendo in campo addirittura operazioni di ricucitura fittizia di maggioranze ormai inesistenti che, ai fini della salute del sistema, appaiono discutibili o quantomeno poco utili<sup>587</sup>. Ma il fallimento di gran parte degli incarichi affidati, e la costituzione di Gabinetti inconsistenti, denotano come la battaglia del Capo dello Stato venisse vanificata dal consensualismo radicato nelle istituzioni: egli poteva "legalmente" ritardare la decisione dissolutiva, ma non poteva impedirlo del tutto, piegandosi al destino che i partiti imprimevano alla vita parlamentare<sup>588</sup>.

Ma qui soccorre una considerazione più generale, che attiene al rapporto tra suprema magistratura e potere politico. Invero, questa oscillazione tra dominio partitico e impennate di attivismo presidenziale si inserisce all'interno di una fisiologia di sistema ben precisa. Un noto insegnamento dice che «il Presidente non è mai un demiurgo e non è lui che dà forma al sistema politico, ma è piuttosto il sistema politico che plasma il ruolo del Presidente»<sup>589</sup>, in questo ricavando uno «schema riconducibile a logiche di proporzionalità inversa» tra polo dell'indirizzo politico e polo di istanza garantistica: «quando il sistema politico è in grado di compattarsi in maniera chiara e solida, dando vita a Ministeri stabili e capaci di realizzare gli indirizzi programmatici senza che ciò

---

<sup>585</sup> La pensa invece così E. CHELI, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quad. cost.*, n. 2/1983, pp. 364 ss, e ID., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, cit., p. 38. Per considerazioni sull'esistenza di un vero e proprio rapporto di proporzionalità inversa tra i due poteri considerati, cfr. E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008, pp. 306-307.

<sup>586</sup> Possiamo leggere, in questa ottica di ulteriore scarico di responsabilità sulle spalle della classe politica, la convocazione dei segretari di partito al Quirinale a titolo di consultazione prescioglimento, al fianco di quelle ufficiali imposte dall'art. 88 verso i Presidenti di Assemblea: vi si è dato corso, dopo il precedente di Saragat nel 1968, nel 1976 (Leone) e nel 1987 (Cossiga), senza dimenticare che Pertini aveva già avuto modo di consultare i *leaders* politici svariate volte nel corso dei suoi numerosi tentativi di composizione della maggioranza; si può quindi leggere questo dato, non costante ma certamente reiterato, come ulteriore prova della decisività della volontà delle forze politiche.

<sup>587</sup> Cfr. la puntuale critica di G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, cit., pp. 460 ss.

<sup>588</sup> «... ha operato come freno e come istanza di riflessione rispetto alle tendenze favorevoli allo scioglimento, anche se in verità con scarso successo»: A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 246.

<sup>589</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 151; gli stessi Autori descrivono questa tendenza in *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., p. 84.

determini fratture nella maggioranza parlamentare o tra i partiti della coalizione, al Capo dello Stato residua solamente una posizione istituzionale meramente “formale”; quando, di contro, la frammentazione dei partiti politici non è in grado di sintetizzare soluzioni unitarie in grado di essere recepite al livello dell’azione di governo, al Presidente della Repubblica si dischiude l’orizzonte per riempire di contenuto l’esercizio dei poteri conferitigli dalla Costituzione»<sup>590</sup>. E questa regola trova piena conferma nei due decenni che abbiamo preso in considerazione: finché la formula politica reggeva, il Presidente non interferiva; ma quando essa entrava in cortocircuito, e lo stato dei rapporti era così conflittuale da far precipitare le istituzioni nella paralisi, allora il Quirinale scendeva in campo con tutto il peso del suo ruolo.

Passando alla questione dei presupposti legittimanti la soluzione dissolutiva, *nulla quaestio* circa l’evidente e inscindibile natura funzionale: a prescindere dal fatto che le condizioni di ingovernabilità fossero naturali (per esaurimento) o artificiose (create *ad hoc* dai “partiti della crisi”), l’impossibilità di costituire una maggioranza programmatica capace di supportare un Governo e la sua azione è il *leit motiv*, con il quale sovente interagiscono ulteriori fattori, contingenti, concorrenti e meramente eventuali. Tra questi, vi è da notare la ricorrenza della causa referendaria come miccia scatenante: nel 1972, nel 1976 e nel 1987 lo spettro della consultazione referendaria provocava uno smottamento nei già precari equilibri politici, fungendo da detonatore decisivo per lo scoppio della crisi. Come abbiamo già osservato, le dinamiche manichee implicite nei quesiti referendari stridono con la logica compromissoria a cui era informato il mondo politico italiano, e sparigliano le alleanze di governo, rimescolando completamente il rapporto fra maggioranza ed opposizione.

La concausa referendaria, benché sia stato un sicuro acceleratore, non toglie però il fatto che il terreno delle crisi fosse già preparato dal logorio delle coalizioni e dalle tattiche dei singoli partiti. La sistematicità con cui si ricorreva allo scioglimento anticipato era frutto dell’ingovernabilità endemica dell’ordinamento italiano; nonostante puntualmente si attivasse il gioco dello “scaricabarile” della crisi, con la gara fra le forze politiche ad imputare ad altri la responsabilità di una crisi politica che avrebbe creato imbarazzo davanti al corpo elettorale. E nonostante si fosse sempre apertamente cercato di evitare lo sbocco delle elezioni anticipate.

Infatti, altra caratteristica ormai atavica del potere di sciogliere anzitempo il Parlamento, è la natura di *extrema ratio*, quale atto grave da svolgere solo in situazioni di ineluttabile emergenza<sup>591</sup>. Questa visione è assolutamente distorsiva della reale funzione di questo istituto, ossia uno

<sup>590</sup> Cfr. A. MORRONE, op. cit., p. 139.

<sup>591</sup> Tendenza, questa, criticata da G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, cit., p. 206, in quanto «il prolungato non-esercizio di un potere costituzionale può infatti far nascere facilmente la persuasione che quel potere in realtà non esiste; e indurre pertanto a giudicare arbitrario ogni successivo tentativo di esercitarlo»; al contrario, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 208, legittima questa prassi nella prospettiva del diritto delle Assemblee parlamentari «di concludere il loro normale mandato».

strumento, intriso di elementi di forte politicità, preordinato a superare una situazione di stallo nelle istituzioni. Si può parlare di dissociazione tra aspetto pubblico ed aspetto occulto dello scioglimento: davanti alla pubblica opinione esso viene dipinto come una patologia del sistema, al posto della quale qualsiasi altra soluzione di governo, anche la più bizantina, appare salvifica; ma nella intima realtà, esso funge da riequilibratore dei rapporti fra partiti<sup>592</sup>, di mezzo attraverso il quale le forze politiche giungono al *redde rationem* elettorale, “rinfrescano” il proprio mandato e pongono le fondamenta per le future alleanze. Quindi, si può parlare di un mutamento di ragione sociale per lo scioglimento anticipato, non più strumento benefico “per” le istituzioni, ma strumento di resa dei conti “per” i partiti. Ecco dunque un altro esempio di appropriazione di elementi della forma di governo da parte dell’apparato partitocratico<sup>593</sup>.

Malgrado le ambizioni dei partiti, il rendimento del potere dissolutorio non è quello auspicato. E la causa sta nel sistema elettorale proporzionale, incapace di dare vita a sensibili spostamenti di consenso al momento del voto, e produttore di sbilanciamenti di potere al momento di trasformare le preferenze in seggi<sup>594</sup>. La proporzionale pura favorisce l’immobilismo e la frammentazione, soprattutto se inserita in un contesto di esasperato pluralismo sociale: il tutto in un quadro di «bipartitismo imperfetto»<sup>595</sup> che blocca il sistema politico, con una parte di esso che occupa stabilmente il centro e quindi la “macchina dei bottoni”, ed un’altra che, ostracizzata dalla vigente *conventio ad excludendum*, impediva qualsiasi alternativa al Governo e il conseguente ricambio di politiche e di uomini<sup>596</sup>. È chiaro perciò come non ci si potesse aspettare alcun esito risolutivo da parte dello scioglimento anticipato. Questa considerazione rafforza peraltro l’idea di come la legislazione elettorale, pur non essendo parte integrante della Carta costituzionale, rappresenti un complesso di regole in grado di influenzare in maniera diretta l’architettura costituzionale, completando inevitabilmente il disegno della forma di governo<sup>597</sup>.

---

<sup>592</sup> Cfr. quanto dichiarato da L. ELIA al *Corriere della sera* del 13 febbraio 1972 (e riportato al par. 4.1). L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 49, aggiunge che «ci si è accorti che le elezioni sono un comodo diversivo dalla necessità di dare soluzione a problemi gravi e urgenti che non si sa come affrontare».

<sup>593</sup> In questo senso A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 90, parla di un vero e proprio paradosso: «proprio nei sistemi di governo nei quali il potere del Parlamento di porre in crisi i Governi è più demolitore, determinando gravi fenomeni di instabilità, appare più problematico esercitare quel potere di scioglimento che dovrebbe invece riequilibrare il potere del Parlamento».

<sup>594</sup> Cfr. le considerazioni di S. ORTINO, *La responsabilità “costituzionale” del Presidente della Repubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1973, pp. 42-43, il quale aggiunge il timore che «data l’instabilità governativa [...], se ogni Presidente del Consiglio tentasse l’avventura delle elezioni prima di dichiararsi sconfitto, rischieremmo di avere elezioni politiche almeno una volta l’anno».

<sup>595</sup> Definizione di G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966; parla invece di «pluralismo polarizzato» G. SARTORI, *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, in *Tempi moderni*, n. 31/1967, pp. 1 ss.

<sup>596</sup> Barbera parla del paradosso del «massimo di stabilità del ceto politico accompagnato dal massimo di instabilità dei Governi»: cfr., anche per approfondimenti sulle degenerazioni causate dalla proporzionale, A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 15.

<sup>597</sup> Sul punto, cfr. l’importante studio di F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

#### 4. Lo scioglimento anticipato del 1992, un *trait d'union* tra passato consociativo e futuro primoministeriale

Gli anni '90 si aprivano in un clima di accessissima tensione politica, a rappresentare un campanello d'allarme in vista dei travagliati mesi che la Repubblica avrebbe attraversato particolarmente nella prima metà di questo decennio. E, quasi a simboleggiare il raccordo tra convenzioni consolidate e tendenze in gestazione, lo scioglimento anticipato del 1992 presenta una sua unicità nel panorama generale delle concrete applicazioni dell'istituto. Ma prima di qualsiasi considerazione è opportuno descrivere i fatti.

Non si può non partire da una rapida elencazione delle condizioni politiche dell'epoca. La formula di governo in vigore era quella del cd. Caf, ossia l'alleanza pentapartitica guidata dai tre *leaders*, rispettivamente, del Partito socialista (Craxi), dell'Esecutivo (Andreotti) e della Democrazia cristiana (Forlani). La grossa novità era però data dalla caduta della *conventio ad excludendum* fino ad allora vigente nei confronti del maggior partito dell'opposizione: la caduta del Muro di Berlino (1989) aveva indotto il Pci ad una profonda trasformazione, che, nel mutarne la ragione sociale in Partito democratico della sinistra (Pds), lo rendeva compatibile con aspirazioni governative. Altro dato fondamentale per capire il quadro era l'aspra conflittualità instauratasi tra il Presidente della Repubblica Cossiga e il mondo politico-parlamentare in senso lato, ad offuscare gli impulsi che dal Quirinale provenivano con costanza, dall'inizio del settennato, circa l'urgenza di una riforma dell'impianto costituzionale repubblicano.

Il 13 aprile 1991 nasceva il VII Gabinetto Andreotti<sup>598</sup>, benedetto dall'auspicio di poter avviare un serio discorso riformatore che interessasse l'apparato istituzionale e la legge elettorale<sup>599</sup> – peraltro, l'esigenza era sorta anche grazie alla scia tracciata dai *referendum* elettorali in cantiere, cioè quello sulla preferenza unica del 9 giugno dello stesso anno, e quello sull'introduzione del maggioritario, ritardato poi di due anni. Ogni buona intenzione riformatrice naufragava però di fronte all'incapacità delle forze politiche di accordarsi fra di loro: si era oramai diffusa, a tutti i livelli, la consapevolezza dell'esaurimento delle funzioni del Parlamento eletto nel 1987, e la necessità che si deferisse ogni nuovo gravoso compito a Camere “fresche”<sup>600</sup>. Erano però altrettanto chiare a tutti le difficoltà di portare a regolare termine la legislatura. Infatti, si profilava nel luglio 1992 un “ingorgo

<sup>598</sup> Sui profili problematici di questa vicenda, cfr. C. MAINARDIS, *La crisi del Governo Andreotti nel marzo 1991: un episodio significativo nella prassi dell'ordinamento repubblicano*, in L. VENTURA (a cura di), op. cit., pp. 327 ss.

<sup>599</sup> Cfr. le dichiarazioni di Cossiga raccolte dal *Il Giornale* del 6 aprile 1991.

<sup>600</sup> Oltre alle riforme costituzionali, erano in ballo anche le negoziazioni sull'Unione europea da concludersi nel vertice di Maastricht e l'approvazione di un'importante legge finanziaria.

istituzionale” dovuto al contemporaneo rinnovo dei mandati parlamentare e presidenziale: lo svolgimento delle elezioni politiche in piena estate avrebbe rappresentato «un periodo inusuale per la tradizione politica italiana e considerato inopportuno dalle forze politiche»<sup>601</sup>. L’esigenza di sciogliere anticipatamente era però complicata dal divieto di scioglimento delle Camere che il secondo comma dell’art. 88 Cost. imponeva per l’ultimo semestre di Presidenza: veniva perciò approvata una legge di revisione costituzionale (l. cost. 4 novembre 1991, n. 1) con la quale si introduceva in Costituzione una deroga alla regola del “semestre bianco”, ossia la facoltà di sciogliere comunque qualora si presentano ragioni tecniche dovute al termine ordinario della legislatura<sup>602</sup>.

Levato l’ostacolo, si poteva procedere ad uno scioglimento unanimemente voluto, sia dalla quasi totalità delle forze politiche (o quantomeno, di quelle principali), che dall’Esecutivo in carica, che dal Presidente Cossiga. Tanto che la decisione veniva presa nel corso di un colloquio avutosi tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio il 10 gennaio 1992<sup>603</sup> – il quale segue di un giorno la notizia della minaccia di scioglimento di autonoma iniziativa presidenziale che la stampa attribuiva a Cossiga<sup>604</sup>. A questo punto, definito l’*an*, il disaccordo affiorava, in alcuni momenti anche in forma piuttosto violenta, sul *quando*. Governo e Dc da una parte, e Pds dall’altra parte dello schieramento parlamentare, convergevano per una tempistica non strozzata<sup>605</sup>: addirittura, su richiesta di Occhetto, Andreotti si faceva garante del sereno e regolare svolgimento della campagna elettorale, minacciato dalle frequenti e accusatorie esternazioni che avevano caratterizzato l’ultimo biennio della Presidenza Cossiga. Per parte sua, il Capo dello Stato, sostenuto dal Psi<sup>606</sup>, premeva per una decisa accelerazione, anche per così evitare la conclusione della procedura di messa in stato d’accusa avviata dal Parlamento nei suoi confronti su proposta del Pds<sup>607</sup>.

Il nodo della data veniva sciolto con la decisione – annunciata dal Presidente del Consiglio il 25 gennaio – di portare la discussione sullo scioglimento di fronte alle Camere, in questo modo

---

<sup>601</sup> M. OLIVETTI, op. cit., p. 600, a cui si rinvia per la dettagliata cronaca degli eventi.

<sup>602</sup> Per notazioni sull’istituto del semestre bianco e sulla revisione descritta, si rinvia al cap. 3 parr. 4.2-4.3.

<sup>603</sup> Cfr. *La Repubblica* dell’11 gennaio 1992.

<sup>604</sup> Cfr. il dispaccio dell’ADN-Kronos, riportato da *La Repubblica* del 10 gennaio 1992, in cui si dice: «reazioni negative, preoccupazione ed allarme hanno destato al Quirinale le proposte, formulate al Senato in sede di conferenza dei capigruppo, del presidente dei senatori democristiani e che prevederebbero un calendario dei lavori parlamentari a tempi lunghi. Si giudica questa un’ulteriore manovra per impedire lo scioglimento del Parlamento. Sembra che il Presidente della Repubblica stia pensando se non sia giunto il momento di una sua autonoma iniziativa nell’ambito della responsabilità e dei poteri attribuitigli dalla Costituzione».

<sup>605</sup> V. ONIDA, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, cit., parla del rischio che aleggiava per una rielezione al soglio quirinalizio di Cossiga.

<sup>606</sup> Cfr. le dichiarazioni di Craxi riportate da *La Stampa* del 4 gennaio 1992.

<sup>607</sup> Cfr. *La Repubblica* del 2 gennaio 1992; da un’intervista rilasciata a *La Stampa* del 2 febbraio 1992 emerge anche l’intenzione del Presidente di poter gestire la formazione del primo Esecutivo della nuova legislatura, in modo da «fare le cose come vanno fatte» (il riferimento è alle criticate convenzioni politiche consolidate in epoca di consociativismo). Per un’analisi dei problemi relativi all’intreccio tra scioglimento anticipato e procedimento di *impeachment*, cfr. A. CARIOLA, *La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere*, in *Pol. dir.*, n. 1/1992, pp. 95 ss.

offrendo una «prima “garanzia” [...] alle opposizioni»<sup>608</sup>. Per cui, tra il 30 gennaio ed il 1° febbraio, veniva “parlamentarizzato” lo scioglimento, con una discussione che rendeva visibile a tutti l’esaurimento della legislatura, e la necessità di procedere anzitempo al suo rinnovo; al termine di essa veniva approvata una risoluzione di appoggio al Governo (242 a 145), su cui lo stesso aveva posto la questione di fiducia, secondo una procedura da molti giudicata anomala, essenzialmente per due ragioni: la controversia sulla natura dello scioglimento che si andava profilando («all’inglese» per il capogruppo democristiano al Senato Mancino e per diversi altri, meramente tecnico per il Pds, autoscioglimento nelle parole di La Valle); e l’insensatezza circa la richiesta di una manifestazione di sostegno nel momento in cui si annunciava la cessazione dell’attività. Ad ogni modo, il 1° febbraio il Presidente del Consiglio si recava al Quirinale per comunicare le conclusioni ricavate dal dibattito parlamentare. Il Capo dello Stato, preso atto della situazione, avviava le consultazioni di rito con i Presidenti delle Camere, a cui aggiungeva inusuali colloqui altresì con i *leaders* delle forze politico-parlamentari. A seguire, emanava così il provvedimento di scioglimento, accompagnandolo con un lungo messaggio affidato alle reti televisive in cui esprimeva alla Nazione le ragioni di un tale sbocco<sup>609</sup>. Da sottolineare che il decreto presidenziale contiene una novità stilistica: si tratta dell’indicazione dell’«avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri», che correda la struttura, per il resto canonica, della forma dell’atto<sup>610</sup>.

Come anticipato all’inizio, lo scioglimento anticipato rappresenta lo spartiacque tra la prassi sedimentatasi nell’ultimo ventennio e l’introduzione di nuove regole normative e regolarità politiche. Gli elementi di “nuovo” che in questo caso si sono affacciati non vanno però imputati a titolo di “avamposti” pratici delle tendenze che si affermeranno con più forza a partire dal biennio successivo. Di certo, possiamo affermare che la “casuale anticipazione” di nuovi segnali in ordine al funzionamento della forma di governo vengono permessi da un terreno favorevole, dato dalla

---

<sup>608</sup> M. OLIVETTI, op. cit., p. 604.

<sup>609</sup> In buona sostanza, a quanto riporta il testo diffuso dall’ANSA, lo scioglimento è «politico e non tecnico, [...] perché se si fosse soltanto voluto evitare [...] l’“ingorgo istituzionale”, sarebbe stato sufficiente far svolgere le elezioni alla fine di maggio», e le cause sarebbero tre: «le Camere [...] avevano ormai, con tutta evidenza, esaurito un’ordinata capacità di legiferare», come dimostrerebbero gli episodi relativi al rinvio della legge sull’obiezione di coscienza e alla mancata riforma sanitaria; «era venuta meno la loro capacità di decidere alcunché in materia di riforme istituzionali»; infine, si voleva «evitare che la possibile delegittimazione di questo Parlamento e di questa politica si traducesse, nell’immaginario collettivo, [...] in una pura e semplice delegittimazione del Parlamento e della politica in se stessa, delegittimazione che è fattore almeno aggravante se non scatenante della crisi della legalità», riferendosi, in quest’ultimo passaggio, all’impennata di crimini legati alla criminalità organizzata; in chiusura di punto, Cossiga indica l’origine dell’esaurimento politico della legislatura nei profondi mutamenti intervenuti nel mondo dopo la caduta del muro di Berlino del 1989.

<sup>610</sup> Ecco il testo del d.P.R. 2 febbraio 1992, n. 60:

«Il Presidente della Repubblica  
visto l’art. 88 della Costituzione;  
sentiti i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;  
sentito l’avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri;  
decreta:  
La Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica sono sciolti».

decostruzione che stava progressivamente investendo il sistema politico italiano: il quale, rifiutando la propria autoriforma, si condannerà al rovinoso crollo che tutti conosciamo. Ma quali sono queste due tendenze che trovano pratico esercizio dello scioglimento anticipato del febbraio 1992, fondendosi in un interessante *unicum*? Quali sono le caratteristiche di questa «curiosità costituzionale»<sup>611</sup>?

Gli elementi di consensualismo insiti in questa vicenda sono evidenti: anzi, mai come questa volta lo scioglimento è stato voluto da tutti i soggetti che a vario titolo partecipano della decisione. I partiti politici sono i reali promotori dell'iniziativa dissolutoria<sup>612</sup>, spinti dalla convinzione che ormai la X legislatura non avesse più nulla di rilevante da dire: lo attestano i continui colloqui, puntualmente documentati dalla stampa, fra i rispettivi segretari. La relativa stabilità del pentapartito, e, in essa, del «Caf», permetteva quel riavvicinamento fra forze della maggioranza ed Esecutivo, con la giustapposizione, in capo ad Andreotti, di entrambi i ruoli di *leader* di partito e di governo: per cui, le dichiarazioni e gli atti da lui compiuti sono la sanzione di questa saldatura fra livello politico e livello istituzionale. Nonostante l'asprezza delle esternazioni e il sentimento antiparlamentare manifestato, e nonostante le minacce di libero scioglimento evocate in più occasioni<sup>613</sup>, anche il Capo dello Stato si poneva sulla stessa lunghezza d'onda dissolutoria: essa trova la sua più evidente testimonianza nel fatto che ogni passo della crisi sia stato deciso in coabitazione da vertice dello Stato e vertice dell'Esecutivo<sup>614</sup>. Ma senza stare a sindacare sul peso delle rispettive volontà, ciò basta a ricostruire lo scioglimento secondo il classico schema di atto a partecipazione complessa, riportando finalmente l'istituto, dopo decenni di elusione, all'interno dei corretti parametri costituzionali: il loro contributo è convergente, quanto alla soluzione dello stallo, e autonomo, quanto alla facoltà di sindacato. Tale effetto si spiega forse con la forza politica che i due organi costituzionali in questione concentrano in questo periodo: da parte presidenziale viene sfruttata una sorta di legittimazione popolare apartitica ed antipartitica<sup>615</sup>, da inserirsi in una concezione presidenzialista intorno cui Cossiga aveva impresso la seconda parte del proprio settennato<sup>616</sup>; da parte governativa invece si sfrutta il pieno sostegno parlamentare, che oltretutto

<sup>611</sup> È la nozione coniata in merito dallo stesso Presidente Cossiga (e riportata da *La Stampa* del 2 febbraio 1992), e ripresa poi da M. OLIVETTI, op. cit., p. 599 (il quale la pone in antitesi con la timorosa premonizione di un «precedente imbarazzante»).

<sup>612</sup> Cfr. A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 247.

<sup>613</sup> È questo particolare a sviare le riflessioni di parte della dottrina verso letture presidenzialiste: cfr., ad es., V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 184.

<sup>614</sup> Altro sintomo della natura consensualista dello scioglimento è ravvisabile nella consultazione che, prima di procedere allo scioglimento, il Capo dello Stato ha effettuato coinvolgendo anche i segretari delle forze politiche, oltre ai Presidenti delle due Camere: in ciò Cossiga ha rispolverato il precedente di Saragat del 1968.

<sup>615</sup> Un es. di come l'ostilità alla classe parlamentare si rifrangesse sull'esercizio dei poteri presidenziali lo si ha in merito al rinvio delle leggi, a cui Cossiga aveva fatto ampio ricorso proprio in prossimità della scadenza della legislatura: cfr. S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, pp. 873 ss.

<sup>616</sup> E di cui lo stesso ha dato conto nel messaggio di accompagnamento al provvedimento dissolutorio, giustificando così l'inserimento di siffatte veementi considerazioni polemiche nei confronti della classe politica: sembra quasi una ricerca di un legame diretto con i cittadini, non a caso più volte indicati, seguendo una crescente enfasi retorica,

gode del valore aggiunto rappresentato dal mandato conferito ad Andreotti dalla principale forza di opposizione a fini di garanzia contro le intemperanze quirinalizie<sup>617</sup>.

L'elemento innovativo dello scioglimento anticipato del 1992 è invece rappresentato dalla sua vocazione maggioritaria, cioè dal presentare aspetti propri dello scioglimento di maggioranza – come d'altronde è stato messo in luce in sede di dibattito parlamentare. I crismi ci sono tutti per poter considerare l'episodio come uno scioglimento disposto nell'interesse della maggioranza, anche se probabilmente è più corretto parlare di scioglimento governativo atipico. L'atipicità invero sta nel fatto che, se la dissoluzione all'inglese di stampo ordinario viene solitamente effettuata contro l'opposizione per sfruttare il periodo elettoralmente più favorevole, in questo caso l'opposizione si trova concorde con la maggioranza: semmai, si può dire che lo scioglimento governativo sia rivolto perlopiù contro il Capo dello Stato, ormai ritenuto ingombrante anche dal suo partito di provenienza. Tutti i passaggi procedurali mettono in luce come il centro propulsivo circa la gestione dell'ultima fase della legislatura sia stato Palazzo Chigi, che ha svolto la funzione di collettore delle varie istanze, e da trasformatore attivo di tali richieste in decisioni dal contenuto giuridico, sostituendo da un lato e rivitalizzando dall'altro un compito che fino ad allora era stato svolto dal Quirinale. Non mi sentirei però di enfatizzare eccessivamente il dato dell'avviso del Presidente del Consiglio indicato nel decreto presidenziale – coerentemente con l'impostazione assunta in relazione al precedente del 1953 –: la forma, come abbiamo visto, è spesso frutto di scelte di opportunità, sganciate da valutazioni di *ratio* giuridica, mentre ben più significato posseggono i fatti, sovente muniti di forza normativa.

A questo particolare si lega quello della natura del Gabinetto al momento della decretazione della fine della legislatura. Come nel 1953 e nel 1968, non ci si trova nel corso di quella che viene chiamata strettamente una crisi di governo, perciò abbiamo un Governo pienamente in carica e non dimissionario. Nulla toglie però, da un punto di vista teorico, che l'Esecutivo abbia la facoltà di spezzare il rapporto fiduciario di sua iniziativa: se ne ricorrono le condizioni e si rimane nel rispetto dei limiti costituzionali, esso può dunque proporre lo scioglimento delle Camere, senza che queste gli abbiano previamente sottratto la sfiducia. Come descritto in sede di approfondimento teorico, dato che la valutazione che il Governo compie è di carattere politico, e dato che il regime parlamentare (a differenza di quello assembleare) non postula il sovrachiamento dell'Esecutivo da parte del Legislativo, ma una collaborazione piuttosto elastica (qui sta la sua forza), ne consegue che nulla osti a che il Ministero ponga quantomeno la questione della coerenza e dell'armonia fra gli organi responsabili dell'indirizzo politico. D'altronde, anche le dimissioni che il Governo può

---

come «l'unico e vero “sovrano reale e legale”, il depositario in ultima e suprema istanza della sovranità nazionale».

<sup>617</sup> Trattasi, secondo Carllassare, di una «straordinaria inversione dei ruoli fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio che si fa garante della “neutralità” del Capo dello Stato durante la campagna elettorale»: L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 132.

presentare rientrano nel novero degli strumenti di cui esso si può servire per chiudere una fase problematica, o per inviare un segnale alle forze partitiche. Comunque, alla fine, la decisione di sciogliere deve essere adottata con il consenso del Capo dello Stato.

Semmai, in questa vicenda, la novità rispetto alla situazione descritta risiede nel fatto che il Governo Andreotti – come detto, non dimissionario –, pur promuovendo un dibattito parlamentare riguardante la rottura del rapporto fiduciario mediante proposta di scioglimento anticipato, abbia posto, a conclusione di essa, la conferma della fiducia sul suo mandato. In sé per sé questo dato stride, rappresenta un'evidente contraddizione. Ben si sarebbe potuto evitare la votazione fiduciaria, mantenendo però la deliberazione di semplici risoluzioni: in questo modo si sarebbe rispettata la prerogativa parlamentare di giudizio sull'operato del Governo, senza cadere nel paradosso di attestare la fiducia nei confronti di un Esecutivo venuto per sciogliere. Ad ogni modo, non si può di certo paragonare questa situazione con quella dei Gabinetti minoritari, costituiti *ad hoc* per lo scioglimento ma consapevoli di non superare la votazione di investitura fiduciaria: infatti, in quel caso la mozione di fiducia rappresenta una condizione essenziale perché il Governo possa entrare nel pieno possesso delle sue funzioni<sup>618</sup>; in questo caso, invece, la conferma della fiducia richiesta mediante questione di fiducia non è altri che uno strumento di forzatura politica, dal valore giuridico meramente eventuale (non era dovuto) ed accessorio (la fiducia si presume fino a che non viene espressamente sottratta). Rimane comunque la condizione di depotenziamento circa i poteri del Governo Andreotti: l'assenza del suo interlocutore naturale, il Parlamento, lo costringe ad una *deminutio* nell'esercizio delle proprie prerogative.

---

<sup>618</sup> P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 470, parla giustamente di superamento della «convenzione ipocrita che il Governo dovesse fingere la fiducia sapendo di non disporre di una maggioranza».

## Capitolo V

# LO SCIoglimento NELLA PRASSI DEL PERIODO MAGGIORITARIO (1994-2008)

## 1. Lo scioglimento anticipato del 1994

### 1.1. Dal referendum elettorale del 1993 alla fine dell'XI legislatura

Il 18 e 19 aprile 1993 si svolgevano i referendum elettorali maggioritari, su cui il Governo Amato si era schierato apertamente contro. La schiacciante vittoria del “Sì”, unita al profondo clima di delegittimazione che aveva investito la classe dirigente del Paese, induceva il Presidente del Consiglio a rassegnare immediatamente le dimissioni, che il Presidente della Repubblica Scalfaro respingeva per rinviare il Governo alle Camere, così escludendo la fattibilità di un ricorso ad elezioni anticipate<sup>619</sup>. Il 28 aprile l'ex Governatore della Banca d'Italia Ciampi assumeva l'ufficio di Presidente del Consiglio, e per la prima volta nella storia della Repubblica esso veniva ricoperto da un cd. tecnico, «scelto dal Capo dello Stato, a prescindere dalle indicazioni provenienti dal sistema partitico»<sup>620</sup>. Per tutta la durata del mandato governativo di Ciampi, il Capo dello Stato non faceva altro che esternare il cammino politico-costituzionale da perseguire: riforma della legge elettorale «”sotto dettatura” della volontà popolare»<sup>621</sup>; predisposizione della legislazione attuativa e di contorno (definizione dei collegi uninominali, adozione della disciplina in materia di campagna elettorale); chiusura anticipata della legislatura<sup>622</sup>. Nel corso dell'estate veniva approvata la nuova

<sup>619</sup> Emblematica è l'intervista rilasciata dal Presidente Scalfaro al *Corriere della sera* del 25 giugno 1993: le elezioni si potranno svolgere solo «dopo che sarà stata varata la legge di riforma. Se sciogliessi le Camere prima, potrei essere accusato di attentato alla Costituzione, perchè non avrei rispettato la volontà popolare espressa dal referendum: guai a chi massacra quella volontà. [...] La gente non ha detto “Fate le elezioni domani e comunque”, ma “Vogliamo elezioni con il nuovo sistema”». Successivamente, in una lettera inviata a Ciampi, Scalfaro ribadiva il suo pensiero, affermando che «prospettare eventuali elezioni anticipate a brevissima scadenza significherebbe fingere di dimenticare [...] gli] obbligati tempi tecnici e, quindi, fare proposta che non ha alcuna possibilità di attuazione» (cfr. il testo in *Vita italiana*, n. 4/1993, p. 6).

<sup>620</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Un Esecutivo senza patto di coalizione*, in *Italia oggi*, 29 aprile 1993.

<sup>621</sup> A. BARBERA, A. MORRONE, op. cit., pp. 141 ss.

<sup>622</sup> Per una conferma, basti ricordare la lettera inviata il 1° maggio al Presidente del Consiglio (cfr. A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999, p. 277) e l'intervista concessa il 24 giugno a Palermo (cfr. *Corriere della sera* e *La Repubblica* del 25 giugno 1993). In realtà, il 15 settembre, nel corso di una visita in Finlandia,

legge elettorale, per  $\frac{3}{4}$  uninominale maggioritaria e per  $\frac{1}{4}$  di recupero proporzionale, specchio pressoché fedele della direzione indicata dal referendum: si tratta delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 (per il Senato) e n. 277 (per la Camera), comunemente conosciute con il nome di *mattarellum*.

Il 23 settembre 1993 la Camera dei deputati, approvando le proposte della Giunta per le autorizzazioni a procedere, negava l'autorizzazione alla perquisizione personale ed all'arresto per l'ex Ministro della Sanità De Lorenzo, a causa degli scandali giudiziari rientranti nella complessiva indagine conosciuta con il nome di "Tangentopoli". Il 2 ottobre, dalla tenuta di Castelporziano, il Capo dello Stato rilasciava ai giornalisti una dichiarazione di sdegno nei confronti del voto parlamentare, minacciando addirittura che «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. [...] Un suicidio del Parlamento, un voto intollerabile, che ha determinato una frattura tra la gente e il Parlamento»<sup>623</sup>. Questa esternazione provocava sì grande consenso fra i cittadini, ma al contempo accendeva anche vibranti polemiche all'interno del mondo politico<sup>624</sup>, al punto da costringere Scalfaro a inviare al Presidente della Camera Napolitano una missiva in cui puntualizzare il senso delle sue affermazioni.

Nel dicembre dello stesso anno, considerati raggiunti gli obiettivi per i quali il Governo Ciampi era sorto, il dibattito circa la conclusione del suo mandato – che viveva un momento significativo il 3 dicembre<sup>625</sup> – subiva un'accelerata in seguito alla mozione di sfiducia presentata il 21 dicembre dal radicale Pannella, e da altri 163 deputati appartenenti al quadripartito: l'obiettivo dei promotori era quello di giungere a un Governo espressamente politico, poichè l'attuale veniva considerato falsamente neutro<sup>626</sup>. Il 23 si teneva una riunione fra le massime cariche dello Stato: da questo colloquio emergeva la necessità di sottoporre l'Esecutivo ad una verifica parlamentare, sebbene ormai si stesse radicando la convinzione che i tempi fossero maturi per lo scioglimento<sup>627</sup>. Quindi, il 12 gennaio, iniziava alla Camera il dibattito che, nel corso del suo sviluppo, vedeva il progressivo ritiro della maggior parte delle sottoscrizioni alla mozione, e la contemporanea presentazione di una risoluzione di sostegno al Governo: si trattava di un chiaro segno dell'emersione di posizioni

---

Scalfaro attenuava la sua rigidità, specificando che lo scioglimento delle Camere avrebbe rappresentato solo lo sbocco eventuale della riforma elettorale: cfr. *Il Messaggero* del 16 settembre 1993.

<sup>623</sup> Cfr. *La Repubblica* del 2 ottobre 1993.

<sup>624</sup> Si pensi alle dimissioni del vicepresidente della Camera Biondi, o alla richiesta di scioglimento avanzata da alcuni deputati della Dc (cfr. *la Repubblica* del 6 ottobre 1993).

<sup>625</sup> Nel corso di un'interpellanza parlamentare del 3 dicembre 1993, il Ministro Elia precisava che l'Esecutivo non aveva alcun potere di proposta sullo scioglimento anticipato, e che a seguito delle sue dimissioni la vita politica del Paese sarebbe stata nella disponibilità di altri organi costituzionali, ossia Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere; nella successiva discussione emergevano le posizioni dei partiti, divisi fra continuazione della legislatura (il vecchio quadripartito) ed elezioni ravvicinate (tutti gli altri).

<sup>626</sup> C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, n. 2/1994, p. 1488, racconta che l'obiettivo dissimulato era quello di evitare lo scioglimento anticipato per favorire la formazione di un nuovo Esecutivo, guidato ancora da Ciampi oppure da Segni; per una dettagliata descrizione di queste vicende, cfr. P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il Presidente*, Milano, 2007, pp. 190 ss.

<sup>627</sup> Come conferma la dichiarazione di Scalfaro riportata da *Il Giornale* del 22 dicembre 1993.

prevalentemente antidissolutorie all'interno del Parlamento<sup>628</sup>. Nonostante ciò Ciampi, una volta sospesa la seduta, si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni, senza prendere in considerazione l'ampia fiducia parlamentare di cui era comunque in grado di disporre per proseguire la sua azione<sup>629</sup>, nonché le vigorose proteste da parte di diversi settori parlamentari<sup>630</sup>.

Il Presidente della Repubblica il 16 gennaio respingeva le dimissioni e firmava il decreto di scioglimento delle Camere, che il Presidente del Consiglio controfirmava in maniera abbastanza perentoria. Contemporaneamente, il Capo dello Stato inviava una inconsueta lettera ai Presidenti di Camera e Senato, nella quale forniva le motivazioni che lo avevano spinto a decidere per il ricorso anticipato alle urne: si tratta del «risultato del referendum per la sostanziale e profonda modifica del sistema elettorale politico», della «duplice consultazione elettorale del giugno e del novembre 1993» (le elezioni amministrative che avevano interessato le maggiori città italiane, con la netta affermazione di esponenti del centrosinistra) e dell'«attività, necessaria e valida, della Magistratura nell'indagare e colpire le varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica»<sup>631</sup>.

## 1.2. Uno scioglimento di rottura, sia nella titolarità...

Quello appena descritto rappresenta il caso di scioglimento più controverso della storia repubblicana italiana, poiché si inserisce in un quadro politico-istituzionale fortemente destabilizzato, con l'assetto partitico letteralmente terremotato, e l'architettura costituzionale sottoposta ad una dura prova di tenuta. È la difficile fase della transizione da un sistema improntato

---

<sup>628</sup> Secondo T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, op. cit., p. 1722, «in realtà non esisteva una reale maggioranza di governo ma una maggioranza parlamentare frutto di una sommatoria di partiti contrari allo scioglimento»; P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 506, pone a sua volta un parallelismo fra questa vicenda e la «sceneggiatura» del 1987, parlando di «tentativo di trovare una maggioranza che non vuole andare a casa, che non è però l'equivalente di una maggioranza per sostenere un Governo efficiente».

<sup>629</sup> Cfr. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 137; così anche C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, p. 397.

<sup>630</sup> Le accuse lanciate erano essenzialmente quelle di aver «scippato il Parlamento del diritto di voto sul Governo» (C. DE FIORES, op. cit., p. 1489) e di aver violato la regola secondo cui «un Governo che ha la fiducia non si può dimettere» (cfr. la dichiarazione di Segni raccolta da *La Repubblica* del 14 gennaio 1994).

<sup>631</sup> Nella lettera (il cui testo è pubblicato in *L'Unità* del 17 gennaio 1994) è da mettere in luce un altro passaggio, ossia quello circa la concezione scalfariana del potere costituzionale di scioglimento: «è vero che, nella vita democratica e costituzionale, la durata "fisiologica" delle istituzioni è posta, nella nostra Carta fondamentale, come regola e come norma. In particolare la stabilità temporale del Parlamento assolve anche il compito di razionalizzazione di posizioni a volte troppo emotive, in quanto l'attività delle Camere è sempre un'occasione di decantazione e riflessione. [...] Tuttavia, il solo fatto che la Costituzione contempra e disciplini l'ipotesi della fine anticipata della legislatura, deve indurre a considerare anche questo evento in armonia con la dialettica vitale delle nostre istituzioni. Un evento che, rappresentando pur sempre un'eccezione alla regola, postula la necessità di motivazioni chiare e precise. Ebbene, queste motivazioni sono presenti, con particolare evidenza, nell'attuale, eccezionale momento politico e altrettanto eccezionale, definita nei suoi netti contorni dalle regole stabilite nel nostro ordinamento costituzionale. Vi sono, dunque, oggi fatti inequivocabili che motivano, e anzi impongono, lo scioglimento anticipato delle Camere».

al parlamentarismo compromissorio ad uno che aspira ad essere maggioritario, per effetto primario delle novazioni prodotte da referendum e (conseguenti) leggi elettorali del biennio 1991-1993. Ricadute inevitabili di questo mutamento del contesto politico-parlamentare si producono sulla forma di governo, con nuovi ruoli ritagliati in capo agli organi costituzionali, e, limitatamente al nostro campo d'indagine, con nuove funzioni disegnate per gli istituti giuridici. Tra cui, fondamentalmente, il potere di sciogliere anticipatamente le Camere.

Nella complessa prova data nel gennaio 1994, esso disvela tutta una serie di elementi dalle conseguenze che si possono definire esplosive. In primo luogo, emergono in tutta la loro irruenza le potenzialità di cui è capace il dettato costituzionale in materia, portando fino agli estremi il campo di esercizio di una tale facoltà. In secondo luogo, netta appare la cesura prodotta rispetto alla consolidata prassi repubblicana – da qui il rischio di instaurazione di un precedente pericoloso qualora imitato<sup>632</sup>.

Le novità nell'esercizio del potere *ex art. 88 Cost.* riguarda, com'è ovvio che sia, i due aspetti più indefiniti della laconica disciplina costituzionale: la titolarità ed i presupposti applicativi. Per quanto riguarda la paternità si manifesta, in tutta la sua prepotenza, un atteggiamento di appropriazione della prerogativa dissolutiva nelle mani del solo Presidente della Repubblica. Dimostrazione di ciò non l'abbiamo solo in relazione alla decisione del Presidente Scalfaro di respingere le dimissioni di Ciampi e di procedere immediatamente alla convocazione anticipata degli elettori; sono invece innumerevoli le occasioni in cui egli esterna la sua volontà in ordine alla definizione del momento più opportuno per darle corpo. Per non parlare dell'emblematica “esternazione-minaccia di scioglimento-sanzione”<sup>633</sup> proferita a seguito della vicenda De Lorenzo<sup>634</sup>: così facendo, egli invade impropriamente la sfera di autonomia del Parlamento in ordine agli *interna corporis*; esercita (solo a parole, ma ciò non comporta la sua irrilevanza) una potestà punitiva del tutto estranea non solo al regime di governo nostrano, ma addirittura ai principi fondamentali di una democrazia parlamentare; va alla ricerca di un legame diretto con una comunità esasperata dall'ondata antipolitica ed antiparlamentare, bypassando l'Assemblea quanto alla funzione di suprema rappresentanza del corpo elettorale<sup>635</sup>; infine, si comporta come se il potere di scioglimento fosse una sua «carta di prerogativa»<sup>636</sup> esclusiva, incontestabile e dai limiti compressi. Come ha argutamente fatto notare certa dottrina, Scalfaro, «dopo essersi a lungo presentato, come illustre parlamentare, nelle vesti di difensore irremovibile delle prerogative della politica e delle Camere

<sup>632</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, op. cit., p. 458, propendono per l'irripetibilità del caso.

<sup>633</sup> Azzecata formula coniata da A. DI GIOVINE, op. cit., p. 58.

<sup>634</sup> Sui connessi risvolti parlamentari di questo episodio, cfr. G. MIGNEMI, *Le dimissioni dell'on. Giuliari e la minaccia di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, pp. 332 ss.

<sup>635</sup> Lo mette in luce G. ZAGREBELSKY, *Quei seggi usurpati*, in *La Stampa*, 7 ottobre 1993.

<sup>636</sup> Usa questa espressione E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, p. 394, nel suo confronto dialettico con l'assai più critico C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., pp. 396 ss.

[...], si è poi rivelato il Presidente che più di ogni altro si è fatto protagonista dell'indirizzo politico»<sup>637</sup>. Peraltro, pur continuando a proclamare l'indefettibile centralità del Parlamento<sup>638</sup>, è caduto nel paradosso di accentuare le tendenze più interventistiche del suo ufficio: «dietro la pretesa esaltazione della sovranità parlamentare [...] si cela in realtà un presidenzialismo strisciante ormai così poco nascosto da essere divenuto luogo comune»<sup>639</sup>.

Questi episodi, che fanno pendere l'esercizio del potere di scioglimento verso una soluzione marcatamente presidenzialista, sono stati possibili perché, alla base di questa complessa operazione che ha modificato profondamente il senso della forma parlamentare, vi è un peccato originale: ossia la formazione di un Governo tecnico di esclusiva fiducia presidenziale<sup>640</sup>. Il Gabinetto Ciampi era sorto per decisione personale del Capo dello Stato, investito dal Parlamento grazie ad un imponente numero di astensioni che ne hanno accentuato l'estraneità (e la non ostilità) dei partiti<sup>641</sup>, con un programma di governo praticamente scritto al Quirinale, al fine di completare quella riforma elettorale che i *referendum* avevano iniziato<sup>642</sup>. Questi fattori hanno dato all'Esecutivo natura di Governo presidenziale e di Governo a termine, incompatibili con il sistema costituzionale italiano: il primo perché demolisce i principi della fiducia parlamentare e della collocazione *super partes* della suprema magistratura<sup>643</sup>; il secondo perché subordina la cessazione del mandato a una condizione che di fatto taglia fuori il Parlamento dall'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e controllo<sup>644</sup>. La combinazione di questi elementi trasforma pericolosamente il Governo nel momento in cui questo si prepara ad apporre la controfirma al decreto di scioglimento: ineluttabile è infatti l'accondiscendenza di un Ministero così largamente tributario del sostegno presidenziale, facendo venire meno la fondamentale funzione di garanzia sottesa alla caratteristica di dualità del

<sup>637</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, cit., 2001, p. 121; all'epoca, considerazioni del genere erano state espresse anche da NEGRI, in un'intervista rilasciata al *Corriere della sera* del 7 ottobre 1993, Romano, in un articolo apparso su *Epoca* del 19 ottobre 1993, e P. ARMAROLI, *Colle e palude, quarantasei anni di incomprensioni*, in *Il Giornale*, 7 ottobre 1993.

<sup>638</sup> Concetto, questo, puntualmente contestato da Barbera, perché ha contribuito a mascherare la «centralità dei partiti» a discapito dell'«unica centralità consentita[ ...] del raccordo corpo elettorale-Parlamento-Governo»: cfr. A. BARBERA, *Intervento*, in AA. VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995, p. 228.

<sup>639</sup> C. FUSARO, *Le contraddizioni del Presidentissimo*, in *Ideazione*, n. 6/1995, p. 178.

<sup>640</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, p. 118, definisce la controfirma un «fatto scontato», poiché il Presidente aveva rappresentato per esso «la levatrice ed il tutore»; nello stesso senso, cfr. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, n. 4/1997, pp. 2838, nota 93, e 2871. *Contra* R. VIRGILIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2000, pp. 253-254, il quale esclude che vi sia stato un atteggiamento passivo da parte di Ciampi, mentre invece vi era «una piena consonanza fra le massime cariche dello Stato».

<sup>641</sup> E. CHELLI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 3/1994, p. 396, parla di «ibrido tra un Governo parlamentare a circuito politico depotenziato ed un Governo del Presidente».

<sup>642</sup> Infatti, A. MANZELLA, *Un forte Governo nel segno di Scalfaro*, in *La Repubblica*, 21 aprile 1993, parla del Gabinetto Ciampi come di «guardiano [...] del referendum oltre che della Costituzione».

<sup>643</sup> Bartole reputa questa convenzione come una «non indifferente e non riprovevole portata correttiva di vecchie e paralizzanti pratiche parlamentari»: S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, cit., p. 940.

<sup>644</sup> Con la concessione della fiducia al Governo Ciampi, Merlini rileva che così le Camere hanno posto un termine non tanto all'Esecutivo quanto a se stesse, e questo termine avrebbe coinciso con la riforma elettorale: cfr. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 132.

potere di cui si tratta<sup>645</sup>. A questo punto è chiaro ravvisare come, nello scioglimento anticipato decretato nel gennaio 1994, seppure le firme ad attestazione dell'avvenuta compartecipazione siano state due, la volontà è stata una ed una sola, quella del Presidente della Repubblica, che il Presidente del Consiglio ha assecondato per riflesso incondizionato<sup>646</sup>.

Questa considerazione negativa è aggravata dal fatto che in Parlamento ci potevano essere i numeri necessari per dare vita ad un nuovo Governo, questa volta esplicitamente politico, o quantomeno per reinvestire Ciampi sulla base di un indirizzo codeciso dalle forze parlamentari<sup>647</sup>. Con la scelta di sciogliere subito in seguito alle dimissioni di Ciampi, il Presidente della Repubblica non ha neanche esperito quei tentativi, che la storia parlamentare italiana ben conosce, di individuare una maggioranza. Era sì dichiarato interesse di Scalfaro concludere l'*iter* di riforme globali dell'ordinamento giuridico, in linea con la svolta maggioritaria appena avviata; ma se ancora oggi si scontano i limiti di un bipolarismo incerto ed imperfetto, lo si deve anche alla ritrosia dell'epoca nei confronti di quella che sarebbe stata una necessaria chiusura della transizione.

### *1.3. ... che nelle cause*

L'altro elemento di rottura è quello delle ipotesi legittimanti il ricorso allo strumento dissolutorio. La lettera con cui il Presidente Scalfaro ha argomentato davanti al Presidente della Camera Napolitano, assume una valenza primaria, poiché rappresenta un simbolo dell'eccezionalità della vicenda. Già è inconsueta la pubblicità data alle motivazioni di un atto storicamente appannaggio delle fumose alchimie della classe partitica: senza ripetere quanto detto precedentemente, basti qua dire che all'encomiabile gesto presidenziale, che rende onore al principio democratico nel suo significato più intimo, fa da contraltare il segnale non proprio edificante di una ulteriore dimostrazione di rivendicazione a sé del potere di interrompere anticipatamente la legislatura. In questa lettera sono indicati tre ordini di motivi: vediamoli brevemente uno per uno.

Il primo è la necessità di rinnovare la rappresentanza parlamentare a seguito della profonda modificazione intervenuta nel sistema di legittimazione elettorale, che ne ha praticamente stravolto la logica meccanica ed il significato democratico. Già a partire dal 18 e 19 aprile 1993, Scalfaro

---

<sup>645</sup> L'ultima fase della legislatura aveva sollevato il dibattito relativo alle modalità di esercizio dei propri poteri da parte del Governo Ciampi, non dimissionario ma con un interlocutore essenzialmente depotenziato: si rinvia l'analisi di questo aspetto al par. 2.2.

<sup>646</sup> Florida parla di un «Governo in posizione se mai di mediatore istituzionale e non di garante politico [...], posto nella scelta minimale di accettare ciò che non può impedire, o di impedire ciò che non può accettare»: G. G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. giur.*, n. 3/1994, pp. 264-265.

<sup>647</sup> *Contra* S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008, pp. 343-344.

aveva fatto capire come la riforma parlamentare del sistema di voto avrebbe costituito la “spada di Damocle” sulla testa del Parlamento, il cui varo avrebbe sancito la “condanna a morte” della legislatura. In questo modo, il Capo dello Stato ha voluto introdurre *ex abrupto* una condizione risolutiva sulla vita dell’istituzione Parlamento, compiendo uno stravolgimento dei principi della democrazia parlamentare, i quali non ammettono l’esercizio di atti antimaggioritari da parte del Presidente della Repubblica. Una volta che questa condizione è stata soddisfatta – come attestato dalle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio durante la discussione sulla mozione di sfiducia rivolta contro il suo Governo, il quale fa chiaramente capire che considera il suo compito ormai esaurito –, e una volta che vengono svolti tutti gli adempimenti tecnici necessari conseguenti (come, ad es., la definizione dei collegi), non vi sono più ragioni per differire il momento della conclusione della legislatura<sup>648</sup>; anche se il Parlamento sarebbe pronto a prolungare l’esistenza, non solo sua ma anche dell’Esecutivo in carica – lo dimostra la pronta conversione della mozione di sfiducia in risoluzione di sostegno, firmata da grande parte parlamentare, ma che sarebbe stata votata anche da una reale maggioranza. Ma il Capo dello Stato considerava che il mutamento della “costituzione materiale”, come effetto della modifica legislativa, non ammetteva che quel Parlamento, che era stato eletto con una formula superata sia tecnicamente che ontologicamente, potesse continuare a vivere: la carenza di legittimazione era considerata evidente. In questa ottica, il significato proprio della consultazione referendaria (ossia l’abrogazione del meccanismo proporzionale) celava un significato ben più importante, di cui non si poteva non tenere conto: i “Sì” venivano letti come una bocciatura diretta proprio a “quel Parlamento”, composto da “quelle” forze politiche, che ormai non contavano più del gradimento dei cittadini; con quel voto il corpo elettorale ha voluto compiere un’opera di pulizia dell’intera classe dirigente del Paese. E Scalfaro si è reso disponibile a dare esecuzione all’”ingiunzione di sfratto” comminata dal popolo sovrano. Per concludere sul punto, nel 1994 ha trovato applicazione un’ipotesi di causa dissolutiva finora sconosciuta all’esperienza repubblicana, ma conosciuta in età statutaria: al classico valore che parte della dottrina ha conferito al *referendum* – cioè di individuazione di una linea di indirizzo politico che, nel divergere da quella definita all’interno del classico circuito fiduciario, legittima un’operazione di rinnovo dei rappresentanti –, si aggiunge il *surplus* conferito dal contenuto di questo *referendum*, che incide proprio sul titolo di legittimazione attraverso il quale i rappresentati eleggono i rappresentanti.

La seconda motivazione adottata da Scalfaro è la duplice tornata elettorale amministrativa del 1994, la quale, nel denotare un sensibile mutamento dei consensi popolari, contribuisce alla

---

<sup>648</sup> In questo senso A. PIZZORUSSO, *Perché Scalfaro può sciogliere le Camere*, in *Micromega*, n. 5/1993, p. 86, secondo il quale «se la valutazione della situazione induce il titolare del potere di scioglimento a concludere che i presupposti per l’esercizio di esso sussistono, non può mai differire indefinitivamente senza un motivo razionale, ovvero per favorire una parte politica a danno di un’altra».

delegittimazione della maggioranza parlamentare, a fronte di una nuova maggioranza popolare. Questo costituisce un classico esempio che la dottrina porta come causa di provvedimento dissolutivo. Da notare una curiosità: storicamente essa influiva sugli accordi di coalizione esistenti, conducendo ad una modifica delle alleanze – e delle maggioranze, e, a cascata, dei Governi – a legislatura in corso, senza rappresentare titolo sufficiente (se solitario) per le elezioni anticipate; in questo caso, l'assenza di una maggioranza politica rende inefficace la portata esplosiva delle elezioni intermedie immediatamente sulle relazioni politiche, e il Governo sembra anzi trarre forza da questi risultati per portare a termine la propria opera. Ad ogni modo, anche per questa ipotesi si rientra nel novero della perdita di fiducia del corpo elettorale verso la vecchia maggioranza parlamentare.

La terza ed ultima ragione sta nel disvalore che porta con sé l'”uragano Tangentopoli”, ossia le inchieste giudiziarie sugli intrecci illeciti tra politica e affari, le quali hanno travolto non solo una classe politica, ma un'intera stagione di vita pubblica, abbattendo formazioni politiche che hanno fatto la storia della Repubblica. In questa valutazione si racchiude perfettamente il senso di quel *deficit* di rappresentatività che costituisce l'elemento base su cui si costruisce l'intera vicenda, considerando non il solo scioglimento anticipato del 1994, ma un intero processo che aveva preso le prime mosse sul finire della XI legislatura, con le “vigorose” denunce (cd. picconate) lanciate dal Presidente Cossiga nel suo ultimo biennio al Quirinale<sup>649</sup>.

Quindi, il *deficit* di rappresentatività come emblema della rottura con il passato. Infatti, come dal punto di vista della paternità mai un Presidente della Repubblica si era arrogato l'esercizio, solitario e incontrastato, di sciogliere anticipatamente le Camere, dal punto di vista dei presupposti giustificativi mai vi era stata una così severa quanto chiara svalutazione di un intero Parlamento, peraltro privato di una qualsiasi linea di demarcazione fra chi ha responsabilità di governo e chi detiene funzioni di controllo. Qui sta il punto cruciale, lo snodo decisivo per comprendere la crisi: praticamente, i due aspetti summenzionati si reggono l'uno con l'altro, e se entrambi singolarmente presi sono idonei ad essere etichettati come controversi (dal punto di vista giuridico) e inusuali (dal punto di vista fattuale), in combinato la loro ragione d'essere appare coerente. Infatti, un Presidente che si considera demiurgo chiaramente pensa di poter compiere giudizi di merito sul potere politico e quindi di intervenire conseguentemente su di esso; e, vista nell'ottica speculare, la denuncia dell'inadeguatezza della classe parlamentare non può che venire da un soggetto estraneo al circuito della sua formazione e dell'attuazione del indirizzo politico.

---

<sup>649</sup> Fa questo riferimento a Cossiga, A. BARBERA, *Postfazione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), op. cit., p. 381.

Questa l'analisi "al microscopio"; ma da un punto di vista critico? In una condizione normale non ci sarebbero dubbi nel censurare questo episodio come incostituzionale<sup>650</sup>. Come ho cercato di spiegare più volte, il Presidente della Repubblica non ha i titoli per giudicare la fisionomia e l'operato del Parlamento, tantomeno può adottare provvedimenti nei suoi confronti; e tantomeno può ergersi a «interprete diretto e immediato del corpo elettorale»<sup>651</sup>, sostituendosi proprio a quell'organo che lui stesso intende punire. Peraltro, giustificando il proprio comportamento come doveroso<sup>652</sup>. In questo modo il Capo dello Stato fuoriesce dai confini tipici dell'organo di garanzia entro cui lo ha iscritto la Costituzione, conferendo una torsione marcatamente presidenzialista alla forma di governo<sup>653</sup>. E dal punto di vista della prassi, si va a rompere la tradizione che vuole che all'origine della decisione di richiamare anzitempo gli elettori alle urne ci siano ragioni di funzionalità<sup>654</sup>: l'impossibilità di formare una maggioranza, in questo caso, non solo non si verifica, ma è un'ipotesi che viene addirittura troncata sul nascere in funzione antimaggioritaria dal duo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio. Si è detto che il rapporto fiduciario può venire spezzato per scelta del Governo, qualora ritenga che non ci siano le condizioni politiche per proseguire, e la scelta di dimettersi da parte di Ciampi all'apparenza rientra in questa fattispecie; ma in realtà così non è, in quanto, come più volte si è ripetuto, il Governo Ciampi è un Governo di stretta fiducia presidenziale e a fiducia parlamentare eventuale ed accessoria, quindi, l'interruzione del collegamento con il Parlamento da parte di questo suona più come riflesso di una scelta di rottura maturata dal Quirinale – che infatti, una volta ricevuto il Presidente del Consiglio, non fa neanche un tentativo di ricomposizione della maggioranza.

Ci si dimentica però un elemento cruciale che sta sullo sfondo: il regime era stato appena travolto da una serie di novità laceranti, sia positive (come la "rivoluzione costituzionale" prodotta dall'avvento del maggioritario) che negative (come Tangentopoli). Si può a ragione parlare di crisi del sistema, in cui viene messo in discussione «lo strato geologico più profondo»<sup>655</sup> di uno Stato fino ad allora costruito sulla capacità aggregante dei partiti di massa protagonisti del periodo costituente – e nel corso del tempo piegato dalla loro ingombrante tendenza all'occupazione di spazi pubblici. Anche se si volesse dare un'accezione negativa a questa svolta, si deve comunque riconoscere l'eccezionale gravità del quadro politico: il che non può che produrre ricadute decisive

---

<sup>650</sup> Propende al contrario per la legittimità L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, cit., pp. 161 ss.

<sup>651</sup> G. ZAGREBELSKY, *Quali poteri a Ciampi*, in *La Stampa*, 15 gennaio 1994.

<sup>652</sup> Virgilio, nonostante la sua opinione sia più indulgente, instilla il dubbio che invocare l'inevitabilità dello scioglimento possa essere un modo per cautelarsi da accuse di arbitrio: cfr. R. VIRGILIO, op. cit., p. 238, nota 56.

<sup>653</sup> Così S. LABRIOLA, op. cit., op. cit., p. 272.

<sup>654</sup> Una delle isolate voci che invece qualifica questo scioglimento nella categoria di quelli funzionali è Armaroli, il quale ne ravvisa le caratteristiche nel deterioramento del rapporto Governo-Parlamento dal confusionario andamento del dibattito sulla sfiducia: cfr. P. ARMAROLI, *Partita a tre con il morto*, in *Il Giornale*, 18 gennaio 1994.

<sup>655</sup> E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, cit., p. 399.

anche sul sistema istituzionale in genere, e sulla forma di governo in particolare<sup>656</sup>. In questo contesto, quindi, torna a rivivere la concezione di Esposito del Capo dello Stato “reggitore dello Stato” nei periodi di crisi del sistema, che decenni di dottrina e prassi avevano ormai seppellito<sup>657</sup>. Se quindi si tiene in debita considerazione questo fatto, allora il giudizio sull’operato di Scalfaro trova una sua parziale attenuazione: egli è stato il “Presidente della transizione”, per cui ha dovuto svolgere il proprio ruolo in condizioni anormali, che richiedevano scelte decise e inconsuete<sup>658</sup>. Il peso presidenziale si è dilatato in maniera improvvisa e incontrollata, occupando spazi, forse non graditi<sup>659</sup>, ma comunque lasciati liberi dall’altrettanto improvviso vuoto di potere venutosi a creare<sup>660</sup>; d’altronde, come fa notare Labriola, non esistono regole apposite per la gestione di momenti di grave crisi del sistema<sup>661</sup>. Ma, detto questo, rimangono comunque perplessità, precisamente rispetto alla direzione impressa da Scalfaro nella sua opera di accompagnamento della transizione: possiamo anche ammettere un uso più interventista dei poteri presidenziali, ma siamo sicuri che la finalità verso cui sono stati esercitati fosse quella più adatta? Nello specifico, siamo sicuri che, dopo l’anomala ma forse necessitata esperienza Ciampi, non ci fossero i margini per continuare la legislatura e completare la revisione maggioritaria del sistema? Era poi così urgente l’esigenza di precipitare verso elezioni – che fossero anticipate non c’erano dubbi, il *quid* sta nei tempi –, senza dare la possibilità all’assetto partitico di ricostruirsi secondo le nuove logiche tendenzialmente bipolari<sup>662</sup>? Da qui traggono origine le principali considerazioni critiche verso la gestione del biennio 1992-1994 da parte del Presidente Scalfaro.

## 2. Il mancato scioglimento del 1995

---

<sup>656</sup> È Rescigno a prospettare, quale giustificazione per un immediato scioglimento, la rottura formale e sostanziale con il precedente ordine costituzionale: cfr. G. U. RESCIGNO, *A proposito di Prima e Seconda Repubblica*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1994, pp. 5 ss.; dà un giudizio in questo senso, anche se più moderato, G. G. FLORIDIA, op. cit., pp. 263-264. *Contra*, A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, p. 639, secondo cui la crisi ha riguardato il solo sistema politico e di governo, e non l’intero assetto costituzionale.

<sup>657</sup> Notano questa “riesumazione” G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 424, e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., p. 396.

<sup>658</sup> Così A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., p. 212.

<sup>659</sup> Secondo A. MANZELLA, *Intervento*, in AA. VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995, p. 239, Scalfaro vi «è stato costretto».

<sup>660</sup> Così L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 151; a sua volta, R. VIRGILIO, op. cit., p. 257, mette in rilievo «una funzione di supplenza politica del Parlamento» volta a «tradurre sul piano istituzionale le correnti [...] di opinione che si manifestavano, in modo sempre più visibile, nel corpo elettorale». Parla invece di riappropriazione di prerogative a lungo «sequestrate dai partiti», G. PASQUINO, *Volare alto con equilibrio*, in *L’Unità*, 2 gennaio 1996.

<sup>661</sup> S. LABRIOLA, op. cit., p. 273.

<sup>662</sup> *Contra* F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996, p. 583, che parla dello scioglimento come un «atto supremo di catarsi contro un sistema politico e sociale gravemente inquinato e compromesso».

## 2.1. Dalla vittoria di Berlusconi del 1994 alla formazione del Governo Dini del 1995

Il 27 e 28 marzo 1994 si tenevano le prime elezioni politiche nel vigore del nuovo sistema elettorale misto prevalentemente uninominale maggioritario. Fra i tanti effetti prodotti dalla nuova legislazione vi troviamo la novità della costituzione di coalizioni preelettorali. L'impreparazione delle forze politiche ad affrontare le logiche imposte dal principio maggioritario e la dissoluzione degli storici partiti conducevano a risultati grezzi rispetto all'impronta bipolare sottesa alla normativa elettorale: ne sono una testimonianza la complessa formula "a geometria territoriale variabile" che caratterizzava il polo di destra<sup>663</sup>, nonché la presentazione di un'unica alleanza di sinistra "senza testa" e un tentativo abortito di terzo polo centrista. I risultati elettorali davano a sorpresa la vittoria alla destra, e così l'incarico di governo veniva affidato a Berlusconi, il capo di Forza Italia collante di questa macchinosa combinazione di alleanze<sup>664</sup>.

La fragilità della maggioranza di Governo era palpabile. I primi nove mesi di legislatura erano infatti contraddistinti da continui contrasti interni (perlopiù provocati dalla Lega nord), minacce di dimissioni, di Gabinetti istituzionali e di elezioni anticipate, nonché un aspro clima conflittuale con le forze sociali e sindacali<sup>665</sup>: il 23 novembre il Presidente Scalfaro, previo colloquio con i vertici di Camera e Senato, annunciava che «se una maggioranza, per contrasti interni, non fosse stata più in grado di esprimere un Governo, il Capo dello Stato avrebbe potuto scegliere una personalità da mandare in Parlamento per cercarsi una nuova maggioranza»<sup>666</sup>; al contrario, Berlusconi (anche a nome di Forza Italia ed An) fissava come unica alternativa a sé lo scioglimento anticipato, in virtù del meccanismo elettorale prevalentemente maggioritario che, avendo mutato profondamente il rapporto tra elettori ed eletti, aveva di fatto condotto all'investitura diretta di Presidente del Consiglio e maggioranza parlamentare. Il vaso traboccava inevitabilmente a dicembre: prima, il risultato delle elezioni amministrative parziali, che vedevano un mutamento degli equilibri, ormai nettamente sfavorevoli al *Premier*; poi, il 19, con la presentazione di tre mozioni di sfiducia, una delle quali, quella del Ppi, sottoscritta anche dalla Lega. Il dissenso di questo partito si esplicitava

---

<sup>663</sup> Esso era dato dalla somma a livello nazionale delle alleanze locali che il neonato movimento Forza Italia aveva saldato al nord con la Lega Nord (il Polo delle libertà) e al centro-sud con Alleanza nazionale-Msi (il Polo del buongoverno).

<sup>664</sup> A sottolineare l'ambiguità della formula di Governo cui si dava vita basti riportare le parole che il Presidente del Consiglio pronunciava in Aula: «quel che si è chiamato Polo delle libertà e del buongoverno è un'alleanza elettorale che oggi si trasforma in coalizione di Governo su esplicito mandato dei cittadini». Cerchi nota come questo discorso fondi in sé la «natura postelettorale dell'accordo di Governo» e la «natura vincolata della maggioranza» rispetto al mandato popolare: cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, pp. 182-183 e nota 36.

<sup>665</sup> Il 14 ottobre e il 2 dicembre si tenevano due scioperi generali alquanto imponenti come partecipazione e impatto politico.

<sup>666</sup> *Corriere della sera* del 24 novembre 1994. Il giorno prima, Scalfaro, dal carcere minorile di Nisida, aveva pubblicamente ribadito la sua ferma intenzione di non procedere a scioglimento anticipato in caso di crisi di Governo: per questa dichiarazione, cfr. i quotidiani del 23 novembre 1994.

ancor di più con la fuoriuscita dal Governo di quattro dei cinque ministri leghisti. Il 21 e 22 dicembre si tenevano alla Camera infuocatissime sedute<sup>667</sup>, conclusesi con l'annuncio delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio ancor prima che le mozioni potessero essere poste in votazione. Si apriva così ufficialmente la crisi del I Governo Berlusconi; e arduo era il compito che si presentava al Capo dello Stato<sup>668</sup>.

Infatti, non vi era una chiara maggioranza, ma bensì due minoranze che si fronteggiavano: una, rappresentata da parte della vecchia coalizione di centrodestra (praticamente, Forza Italia e An), che voleva assolutamente le elezioni anticipate, poichè interpretava il voto del 27 e 28 marzo come un'investitura diretta di una determinata maggioranza e di un determinato Governo; le altre, cioè un'insieme di forze tra loro eterogenee (dal Pds alla Lega nord, da Rifondazione comunista al Ppi), accomunate dalla volontà di proseguire la legislatura – ma per le quali era assolutamente impensabile appoggiare un medesimo Esecutivo che fosse «dotato dell'essenziale requisito dell'unità e dell'omogeneità politica»<sup>669</sup>. A sua volta, l'atteggiamento del Capo dello Stato era di manifesta avversione ad un ricorso al voto anticipato: nel discorso di Capodanno Scalfaro sottolineava che «se il Presidente del Consiglio sostiene la tesi delle elezioni immediate, io non posso far prevalere tesi personali, ma devo registrare la volontà del Parlamento. Dopo il primo giro di consultazioni, ho constatato la maggioranza di pareri, al Senato e alla Camera, contrari a elezioni immediate. E ho il dovere costituzionale di esaminare se esistono le condizioni per costituire un Governo»<sup>670</sup>; dall'altra parte, il Presidente della Repubblica era convinto che non vi fossero le condizioni per ripresentare Berlusconi alle Camere<sup>671</sup>.

Per questo, il 17 gennaio 1995, il Presidente Scalfaro optava per la formazione di un Governo completamente tecnico guidato dal Ministro uscente Dini, con la funzione di raggiungere ben precisi obiettivi programmatici, adempiuti i quali si poteva ridare la parola agli elettori<sup>672</sup>. In altre

---

<sup>667</sup> Alla Camera, nella seduta del 21 dicembre, il Presidente del Consiglio accusava il *leader* della Lega Bossi, di aver rinnegato e tradito i suoi stessi elettori, «espropriando la loro volontà politica e trasportandola nel campo degli avversari», trasformando il proprio mandato parlamentare in un «inganno che carpisce la buona fede dei cittadini italiani», in una «clamorosa violazione della Costituzione», riducendola a «carta straccia».

<sup>668</sup> Talmente arduo che A. DI GIOVINE, op. cit., p. 59, definisce la situazione «d'imparzialità impossibile o di parzialità dovuta».

<sup>669</sup> S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 148.

<sup>670</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 2 gennaio 1995. Sempre S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 148, adombra un motivo di natura tecnica che Scalfaro avrebbe tenuto in considerazione: trattasi della necessità di adottare la disciplina legislativa in grado di garantire una *fair competition* durante la campagna elettorale.

<sup>671</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 10 gennaio 1995.

<sup>672</sup> Una perfetta sintesi delle intenzioni del Quirinale la troviamo in una nota emessa in quei giorni: in essa si precisava che «realizzati i quattro punti del Governo Dini, si sarebbe riaperta la questione politica e [...] il problema del voto sarebbe in quel momento ritornato sul tavolo, anche perché il Capo dello Stato, secondo la Costituzione, non può annunciare lo scioglimento delle Camere in anticipo» (cfr. *Corriere della sera* del 26 gennaio 1995). Ad ogni modo, le quattro questioni prioritarie erano: la manovra correttiva, la riforma del sistema pensionistico, la regolamentazione della par condicio in periodo elettorale e il varo del nuovo sistema elettorale in senso maggioritario per le Regioni.

parole, può dirsi che il Presidente della Repubblica aveva operato due mediazioni parallele, a seconda che la si guardi dal piano più strettamente politico o da quello di politica costituzionale. Dal primo punto di vista, aveva accontentato l'insieme delle forze che avevano proposto la sfiducia, ma nominando un Presidente del Consiglio suggerito dal *leader* dell'Esecutivo; dal secondo, invece, nelle parole dello stesso Capo dello Stato, aveva bilanciato la rigorosa osservanza del dettato della Carta costituzionale con il risultato delle elezioni del 27 marzo<sup>673</sup>. Tra il 23 gennaio e il 1° febbraio il Governo Dini otteneva la fiducia parlamentare, in un dibattito ed una deliberazione caratterizzate dall'atteggiamento fortemente polemico del centrodestra, i cui parlamentari alla Camera si astenevano mentre al Senato uscivano dall'aula al momento del voto<sup>674</sup>.

## 2.2. *Lo scioglimento come extrema ratio ad uso presidenziale*

Quello appena raccontato è un episodio di non-scioglimento: si tratta di una crisi di governo “preventivamente extraparlamentarizzata”, il cui esito è stata la formazione di un nuovo Esecutivo, di minoranza, non sostenuto dal corpo principale della vecchia maggioranza. Raccontata così si allinea alle tante vicende che si sono susseguite nella lunga fase del parlamentarismo compromissorio, quindi non vi sarebbero particolari notazioni da fare. Se non fosse che, nella crisi sorta a cavallo fra il 1994 e il 1995, era mutato profondamente il contesto politico e legislativo. Perciò, il cambio in corsa del I Governo Berlusconi con il Governo Dini appare ai nostri fini rilevante quanto (e forse anche di più) di un'ipotesi di avvenuto scioglimento.

È qui, infatti, che prende definitivamente corpo la «dottrina Scalfaro»<sup>675</sup>, che avrà un seguito anche negli anni a venire. Innanzitutto, si conferma il carattere esclusivamente presidenziale del potere di scioglimento: anche in questo caso, come durante l'anno precedente, egli esterna più volte il suo pensiero su cosa deve accadere in caso di caduta del Governo Berlusconi, e cioè la verifica in Parlamento della sussistenza di una maggioranza in grado di sostenere un Esecutivo guidato da un altro soggetto. Anche in questo caso egli decide in solitudine di incaricare a questo scopo Dini, pur contro la volontà della uscente maggioranza, e a fronte di un consenso eterogeneo espresso da tutte

---

<sup>673</sup> Il concetto era stato espresso sempre nel corso del discorso di Capodanno: cfr. *Corriere della sera* del 2 gennaio 1995. Chimenti considera errata questa operazione perché i due valori in gioco non sono da mettersi allo stesso livello, in quanto uno afferente al «patto fondamentale di convivenza nazionale» e l'altro al «piano dei valori politici contingenti»: cfr. C. CHIMENTI, *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 6/1995, p. 8.

<sup>674</sup> Gesto motivato dalla volontà di metterne in evidenza la natura di Esecutivo di minoranza voluto dal Capo dello Stato e in grado di nascere solo “per gentile concessione” del Polo (cfr. M. GORLANI, *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'ANDREA (a cura di), op. cit., p. 370).

<sup>675</sup> S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 118.

le altre forze, sia quelle dell'opposizione originaria (Pds, Ppi, Rc) che dell'opposizione sopraggiunta (Lega): tanto che, a conferma del non totale gradimento da parte di queste ultime, e quindi della ferma e decisiva volontà di Scalfaro, il nome dell'incaricato era stato addirittura suggerito dal Presidente del Consiglio dimissionario, e faceva parte del suo Ministero (in qualità di tecnico).

Ma l'elemento innovativo rispetto al precedente del 1994 coincide nientemeno con un elemento tipico del parlamentarismo compromissorio: ossia, la valutazione di *extrema ratio* che il Capo dello Stato deve compiere per poter procedere al ricorso anticipato alle urne. In sostanza, egli rinverdisce la prassi repubblicana, ricoprendo questa impostazione dell'aurea dell'unica costituzionalmente legittima, come si trattasse di una lettura vincolata dalla Carta costituzionale stessa. In verità, proprio perché la disciplina costituzionale in tema di scioglimento è a fattispecie aperta, egli compie una semplice opzione interpretativa, privilegiando una lettura conforme ai riti propri del passato consociativo, dall'altra parte trascurando gli elementi di novità introdotti dalla svolta maggioritaria<sup>676</sup>. Il grande errore compiuto dal Presidente Scalfaro è stato quello di assolutizzare la propria visione dell'ordinamento costituzionale: in questo modo egli non ha di certo favorito il processo di chiusura della transizione, contribuendo anzi al suo protrarsi, ed a dare al nascente bipolarismo italiano un terreno fragile<sup>677</sup>.

L'altra via prospettata, quella fatta propria dal Presidente Berlusconi e dalla spina dorsale della vecchia maggioranza, erano le elezioni anticipate, invocate come conseguenza diretta ed immediata di un voto, quello del marzo 1994, che, grazie al significato intrinseco della formula maggioritaria, avrebbe investito direttamente una ben specifica maggioranza ed un ben determinato Esecutivo: la rottura della coalizione non poteva che riportare la parola ai cittadini, ormai investiti dal nuovo sistema del potere di decidere da chi essere governati. Questa concezione, benché astrattamente in linea con la filosofia delle moderne democrazie parlamentari, non era però attuabile nella concreta realtà storica, poiché, a differenza del modellino classico di democrazia immediata, nel 1994 non si era formata una precisa coalizione preelettorale che, in virtù di questa connotazione, otteneva la maggioranza dei consensi: al contrario, dalle urne erano uscite due mini-coalizioni, il Polo della libertà ed il Polo del buongoverno, che solo a seguito di una unione postelettorale ottenevano la

---

<sup>676</sup> Correttamente, Barbera fa notare che «non ci si trovava [...] di fronte ad una contrapposizione fra la Costituzione formale e una pretesa nuova costituzione materiale [...], ma, se mai, alla contraddizione fra una consolidata prassi interpretativa dell'art. 88 e una lettura dello stesso sollecitata dal nuovo sistema elettorale»: A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 249. Ugualmente, G. PITRUZZELLA, op. cit., pp. 419-420, il quale poi evidenzia come sia «parimenti difficile sostenere che la Costituzione imponga al Capo dello Stato di limitarsi a “registrare” la volontà del Parlamento» (p. 428). Per considerazioni che ravvisano (desolatamente) la prevalenza delle vecchie convenzioni proporzionalistiche rispetto alle nuove regolarità maggioritarie, cfr. anche S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, cit., p. 117, e R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2006, p. 240.

<sup>677</sup> Cfr. C. FUSARO, *Superscalfaro. La Costituzione sono io*, in *Liberal*, n. 5/1995, pp. 10 ss., e ID., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., pp. 397 e 399.

maggioranza dei seggi parlamentari<sup>678</sup> – peraltro assai risicata in Senato, nonché debitrice di piccoli ma decisivi fenomeni di transfughismo. Di conseguenza, non ci si trovava all'interno di un quadro politico bipolare e maggioritario ben rodato, per cui invocare l'automatismo dello scioglimento era una pretesa ideologica incapace di tenere conto della realtà dei fatti<sup>679</sup>.

Detto questo, non si possono nascondere le responsabilità del Presidente della Repubblica. Della prima si è già fatto cenno, ossia della responsabilità “dogmatica” nell'aver imposto una teoria interpretativa della forma costituzionale di governo, di cui ancora oggi si pagano le conseguenze<sup>680</sup>. Tra le altre cose, in siffatta maniera Scalfaro dimostrava da una parte l'adesione (*rectius*, il ritorno) alla tradizione parlamentarista da cui egli stesso proviene, dopo la dirompente fuga in avanti – o, meglio, a lato – dell'anno precedente, ripristinando così i canoni a lui più consoni e da lui considerati universali ed immutabili. Ma dall'altro lato, se si compara il suo atteggiamento dal punto di vista della coerenza, egli è caduto in palese contraddizione con se stesso<sup>681</sup>: per cui resta da capire se la vera abiura sia stato lo scioglimento del 1994 o il non-scioglimento del 1995.

Vi è poi una grave responsabilità prettamente “costituzionale”: invero, con il suo atteggiamento, Scalfaro aveva esposto «preziosamente, inutilmente e insidiosamente»<sup>682</sup> la propria figura, con il rischio di annichilire pericolosamente la carica di imparzialità propria dell'ufficio di suprema magistratura dello Stato. Infine, rimane la responsabilità che è insieme “politica” e “funzionale”. In pratica, non tanto con la formazione del Gabinetto Dini, ma con i continui richiami al fatto che “i Governi nascono e muoiono in Parlamento”, e con le frequenti “esternazioni-minacce di prosecuzione della legislature”<sup>683</sup> (tra cui spicca quella dal carcere minorile di Nisida), il Presidente avrebbe preparato il terreno alla crisi del Gabinetto Berlusconi, fornendo così alla Lega una formidabile assicurazione sul non immediato ritorno alle urne, e dunque permettendole di rompere la coalizione governativa senza pagarne le conseguenze innanzi al corpo elettorale: questa la responsabilità “politica”. La quale, sotto la lente “funzionale”, ha il deleterio effetto di eliminare la benefica finalità deterrente che la minaccia dello scioglimento, qualora sventolata dal Presidente del

<sup>678</sup> Cfr. A. BARBERA, *Intervento*, cit., p. 227.

<sup>679</sup> Rifiuta invece totalmente questo automatismo, anche da un punto di vista teorico, C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/1995, p. 314, il quale evoca addirittura scenari weimeriani per sottolineare come il «susseguirsi di “elezioni a catena”» sia in grado di «fomentare fondati rischi di disarticolazione del sistema democratico e costituzionale»; con lo stesso esito, ma partendo dall'impossibilità per una fonte di rango legislativo di incidere sulla disciplina costituzionale, C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, cit., pp. 2849-2850. Più possibilista invece L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., pp. 140-141, la quale separa la questione strettamente giuridica (ostativa) da quella fattuale (possibilista).

<sup>680</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, cit., p. 118, che parla di «continuità nell'alta burocrazia quirinalizia».

<sup>681</sup> Cfr. C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., p. 399.

<sup>682</sup> «... preziosamente (accreditando un'inesistente onnipotenza presidenziale e un altrettanto inesistente dovere di accondiscendenza del Governo), inutilmente (essendo ad altissimo rischio di essere smentite dai fatti) e insidiosamente (cercando di attivare un cortocircuito Presidente-popolo *versus* Parlamento del tutto estraneo al disegno costituzionale)»: A. DI GIOVINE, op. cit., pp. 58-59.

<sup>683</sup> Per contrapporre alle “esternazioni-minacce di scioglimento-sanzione” già descritte *supra*.

Consiglio, produce nei confronti dei “partiti della crisi”, a fini di stabilità governativa<sup>684</sup>. Di qui discende l'importanza di un pieno accompagnamento della svolta bipolare: invero, una sua compiuta evoluzione permetterebbe un rafforzamento del *Premier*, contemporaneamente *leader* della maggioranza parlamentare, tale da consentirgli l'esercizio di un potere di minaccia nei confronti della propria coalizione qualora questa intralci il percorso di attuazione dell'indirizzo politico approvato, prima ancora che dal Parlamento, dagli elettori in sede di sanzione elettorale. Quindi, in questa ottica assume importanza l'aspetto anche solo verbale del potere di scioglimento, il quale richiede che, a monte, non sia più messa in discussione la facoltà per il Presidente del Consiglio di chiedere (e ragionevolmente ottenere) al Capo dello Stato il provvedimento dissolutorio. Ecco, tutto ciò è stato invece vanificato dall'atteggiamento di Scalfaro, così attento a custodire gelosamente per sé la prerogativa di cui all'art. 88 Cost.

Un'ultima questione, assai dibattuta sia in relazione al Governo Dini che (e soprattutto) al precedente Governo Ciampi, era sorta in merito alla natura dei loro poteri in pendenza di Camere sciolte. Tecnicamente l'Esecutivo, in tutti i casi in cui non sia dimissionario o in attesa di fiducia, gode dei pieni poteri. Tuttavia, quando si trova a fronteggiare un Parlamento depotenziato dall'intervenuto scioglimento, esso si trova inevitabilmente costretto ad esercitare poteri limitati<sup>685</sup>, proprio perché «è dal consenso del Parlamento, e solo da questo, che esso trae la sua legittimazione»; nel caso di Governo tecnico, ossia di Governo nato all'insegna della cautela, «poiché le scelte, anche quelle più tecniche sono inequivocabilmente politiche, e dovrebbero quindi corrispondere ad un indirizzo politico democraticamente legittimato», a maggior ragione la cautela e la correttezza dovrebbero caratterizzare anche la difficile fase in argomento<sup>686</sup>. Nel caso del Governo Ciampi, che si trovava nella pienezza dei suoi poteri poiché le sue dimissioni erano state respinte, era stata una lettera inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio a “suggerire” un uso moderato delle proprie prerogative, in particolare in relazione a: attuazione delle decisioni prese dal Parlamento nel rispetto dei confini da questo fissato, reiterazione dei soli decreti-legge rigorosamente nella stretta necessità ed urgenza, formulazione delle nomine solo quando ritenute indispensabili. Il caso del Governo Dini si era invece presentato maggiormente controverso in quanto, a detta dei commentatori dell'epoca, non si capiva bene quale fosse stata la decisione del Capo dello Stato, poiché egli non aveva né accettato né respinto le dimissioni, né emesso comunicati, né inviato lettere esplicative: era infine lo stesso Dini a risolvere la questione, inviando due circolari rivolte ai suoi ministri invitandoli al disbrigo degli affari correnti<sup>687</sup>. I dubbi circa la

<sup>684</sup> Cfr. A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 253, nota 48; G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 420; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, cit., p. 118; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit. p. 640, P. CALDERISI, op. cit., p. 101.

<sup>685</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Quali poteri a Ciampi?*, cit.

<sup>686</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 139.

<sup>687</sup> Cfr. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, cit., p. 169.

correttezza dei comportamenti tenuti comunque permangono, soprattutto se si pensa che Ciampi aveva fatto un uso «non tanto cauto» dei propri poteri (nomine delicate, ricorso disinvolto alla decretazione d'urgenza, interventi in materia di sanità e istruzione, attuazione per decreto-legge della riforma dell'immunità parlamentare)<sup>688</sup>, oppure che il tecnico Dini si era trovato a gestire quelle elezioni a cui partecipava attivamente a seguito di candidatura con uno degli schieramenti in campo<sup>689</sup>.

### 3. Lo scioglimento anticipato del 1996

#### 3.1. Dalle dimissioni di Dini di fine 1995 alla fine della XII legislatura

Il 30 dicembre 1995 il Governo Dini rassegnava le dimissioni, che Scalfaro respingeva per poi promuovere una verifica parlamentare. Questa decisione non giungeva inattesa, ma era stata prefigurata dallo stesso Presidente del Consiglio quando, nel corso del dibattito parlamentare tenutosi in ottobre a seguito della mozione di sfiducia promossa dal Polo<sup>690</sup>, si appellava «alla Camera perchè non [votasse] la sfiducia a un Governo che [stava] completando il compito assegnatogli con l'approvazione e la verifica della effettiva possibilità di conversione in legge del decreto sulla *par condicio* [...]. Il Governo [avrebbe rimesso] il proprio mandato entro e non oltre la fine dell'anno»<sup>691</sup>. Da queste parole emergeva conferma della *mission* di cui era stato investito il suo Gabinetto: una volta soddisfatti i traguardi prefissati lo scioglimento sarebbe stato inevitabile. Per parte sua, il Capo dello Stato ribadiva l'idea che «la ragione che giustifica uno scioglimento sta nella comprovata incapacità delle Camere di mettere al mondo un Governo, o quanto meno di poterlo tenere in vita; questo impone il dovere costituzionale al Presidente della Repubblica di svolgere tentativi idonei per accertare se il Parlamento abbia o non abbia questa capacità di mettere

---

<sup>688</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., pp. 138-139; oppure, per andare ai commenti dell'epoca, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Governo in carica ma poteri limitati*, in *La Stampa*, 17 gennaio 1994, e L. CARLASSARE, *Un Governo con pieni poteri a Camere sciolte?*, in *Italia oggi*, 18 gennaio 1994.

<sup>689</sup> Cfr. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, cit., p. 2858.

<sup>690</sup> Alla base di questa iniziativa vi era la considerazione secondo cui il caso della sfiducia individuale al Ministro Mancuso, “scaricato” anche dal Presidente del Consiglio, configurasse un mutamento del carattere del Governo da tecnico a politico, in contrasto quindi con il preciso mandato su cui era sorto; la votazione si sarebbe poi conclusa con la reiezione della mozione per la defezione determinante di Rifondazione comunista, rinfrancata dalla promessa di un non distante ritorno alle urne.

<sup>691</sup> Cfr. la seduta alla Camera del 26 ottobre 1995.

al mondo un Governo. E solo se non l'ha il Capo dello Stato è autorizzato, anzi è costretto, a sciogliere il Parlamento»<sup>692</sup>.

La crisi, come ormai di consueto, veniva condotta in Parlamento, ma l'11 gennaio 1996 Dini confermava al Capo dello Stato le proprie dimissioni. A modificare le scadenze, ad inizio 1996, vi era la sopravvenienza di condizioni politiche tali da favorire un eventuale accordo fra le forze parlamentari, volto ad elaborare le riforme ritenute necessarie per ammodernare l'impianto costituzionale. E proprio sul presupposto per cui la priorità del nuovo Esecutivo sarebbe dovuta essere quella di garantire un percorso di revisione costituzionale dietro accordo di tutte (o della stragrande maggioranza) le forze politiche, il 1° febbraio il Presidente Scalfaro conferiva l'incarico a Maccanico, personalità di valore istituzionale considerata in grado di far convergere su di sé un grande consenso fra i partiti politici: il nuovo quadro creatosi aveva convinto il Capo dello Stato ad assumere un ruolo di attento osservatore delle fluide dinamiche politiche, pronto ad assecondare e a registrare una qualsiasi convergenza si fosse potuta presentare – e quindi posticipando il momento in cui richiamare i cittadini ad esprimersi alle urne. I forti dissidi però sulla base di partenza del progetto di riforma costituzionale<sup>693</sup>, nonché sulla composizione del futuro Governo<sup>694</sup>, conducevano al fallimento del “tentativo Maccanico”<sup>695</sup>: questi, perciò il 14 febbraio comunicava al Quirinale la sua rinuncia, mentre il 16 il Capo dello Stato, constatata l'impraticabilità di qualsiasi altra via, decretava la cessazione anticipata della XII legislatura.

### *3.2. Uno scioglimento dalle evidenti venature consensuali*

Lo scioglimento anticipato del 1996 sembra riportare le lancette dell'orologio indietro di almeno un decennio, in quanto esso contiene molti degli elementi tipici dell'autoscioglimento di fatto conosciuto dalla prassi repubblicana. Abbiamo una crisi di governo aperta da un Presidente del Consiglio che rassegna le dimissioni; abbiamo un tentativo di composizione di una nuova maggioranza; abbiamo il mancato assenso di forze decisive; abbiamo la presa d'atto da parte delle altre forze dell'impossibilità di trovare un accordo in positivo per il sostegno di un nuovo

---

<sup>692</sup> Questo l'estratto centrale del discorso televisivo di fine anno del 1995: cfr. il testo su *Vita italiana*, n. 1/1996, p. 5.

<sup>693</sup> Che An avrebbe voluto inserire direttamente nel programma di Governo, generando così la forzatura decisiva per la rottura dell'accordo; in realtà, pare che dietro l'intransigenza di Fini ci fosse il forte desiderio di andare alle urne il prima possibile, così da far fruttare l'impennata di consensi che i sondaggi gli avevano accreditato: cfr. M. GORLANI, op. cit., p. 401.

<sup>694</sup> Il veto del Polo sui nomi di Amato, Ciampi e Dini, e la questione dei vicepresidenti espressione e garanzia delle due coalizioni; si aggiunga la “fretta” della coalizione di centrosinistra, amalgamata da Prodi, nell'avvicinare elezioni avvertite come favorevoli.

<sup>695</sup> R. VIRGILIO, op. cit., p. 264, nota come siano stati i partiti a «creare [...] le condizioni dello scioglimento» ed il Presidente a prepararne il terreno.

Esecutivo; abbiamo la rassegnazione di queste ultime, e, di conseguenza, il loro accordo in negativo sul ricorso alle elezioni anticipate; abbiamo l'attestazione da parte del Capo dello Stato dell'impercorribilità di altre soluzioni<sup>696</sup> e, infine, la certificazione ufficiale dell'interruzione della legislatura.

Tutte queste caratteristiche sono di per sé idonee a inquadrare l'episodio in questione nella fattispecie dello scioglimento consensuale. In buona sostanza, la decisione sostanziale scaturisce dalle dinamiche politiche, a cui il Presidente della Repubblica dà seguito emanando il decreto dissolutorio, che il Presidente del Consiglio al momento in carica controfirma. La ragione è tipicamente funzionale, ossia l'incapacità di coagulare una nuova maggioranza parlamentare attorno ad un programma condiviso, una volta constatato che lo scioglimento funge da *extrema ratio* per lo sblocco della situazione. La finalità, ovviamente, è quella di riportare la decisione suprema in capo al corpo elettorale, deputato a determinare gli equilibri politici all'interno del rinnovato Parlamento. Bene, queste considerazioni non possono però trascurare comunque i dati di novità, perché ormai il sistema politico-istituzionale è uscito definitivamente dal parlamentarismo partitocratico *tout court* conosciuto fino alla X legislatura: per cui, è chiaro come, per quanto le similitudini siano numerose, non vi potrà mai essere totale coincidenza fra le due fattispecie.

Partiamo dai primi due aspetti, cioè paternità e ragioni dello scioglimento – che, come più volte ripetuto, corrono intrecciati. Il Governo Dini si era dimesso perché anche esso, al pari di quanto aveva fatto Ciampi due anni addietro, riteneva di aver portato a termine la propria missione. Anche il Governo Dini aveva più o meno la stessa configurazione di quello presieduto da Ciampi: si trattava di un Esecutivo tecnico, di stretta fiducia presidenziale, privo di una maggioranza parlamentare (quindi in vita grazie alle astensioni), e legato ad un preciso programma da condurre in porto; a differenza del Gabinetto Ciampi, però, il suddetto Governo era da una parte guidato da un soggetto che aveva fatto parte della compagine ministeriale di Berlusconi, ma dall'altra composto interamente da personale extraparlamentare. Ad ogni modo, in seguito alle dimissioni del Governo Dini, il clima diffuso negli ambienti politici era di forte propensione verso la necessità di scrivere quelle riforme tali da adeguare l'impianto costituzionale alle intervenute modifiche legislative, così da irrobustire le dinamiche bipolari che, alla loro prima prova, avevano dimostrato non poche imperfezioni. Il Presidente della Repubblica, quindi, dopo aver constatato questa *intentio* riformatrice, si faceva garante dell'accordo, e quindi incaricava di questo gravoso compito una persona stimata da tutti e considerata imparziale. Così facendo, il cerino ripassava nelle mani dei partiti, per i quali si trattava ora di dare corpo alle parole, e mettere mano effettivamente alla Costituzione.

---

<sup>696</sup> Da segnalare la poco convinta riproposizione dell'idea, lanciata a suo tempo da Berlusconi (cfr. *La Repubblica* del 20 dicembre 1995), di eleggere una speciale Assemblea costituente parallela al Parlamento

Qui sta il nodo. Vista la specialità della *mission* di cui era stato investito Maccanico, ossia l'assestamento di un percorso parlamentare di sostanziosa revisione costituzionale, la maggioranza che si richiedeva non era quella semplice ai sensi dell'art. 94 Cost., sufficiente per l'instaurazione del rapporto fiduciario. La maggioranza necessaria era invece qualificata, o quella assoluta o, preferibilmente, quella dei 2/3, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 138 Cost. Si alzava quindi il *quorum* "occulto" e, come spesso succede quando si parla di maggioranze rinforzate, il principio di maggioranza rischia di trasformarsi in principio di minoranza: ossia, si conferisce un incredibile potere di veto alle forze politiche minori, le quali, con il loro dissenso, possono far saltare qualsiasi volontà costruttiva, anche qualora questa fosse condivisa da un larghissimo schieramento parlamentare. E in questo caso, a beneficiare di questo immenso potere era stata An, che pubblicamente giustificava il suo "no" con la divergenza sulla strategia istituzionale (l'inserimento del semipresidenzialismo nel programma di governo), ma intimamente ambiva a riscuotere quanto prima un successo elettorale.

Se ci si fermasse qui, si dovrebbe concludere con l'individuazione di uno scioglimento antimaggioritario, voluto da una piccola minoranza e avallato dal Capo dello Stato, quindi decisamente incostituzionale. In realtà, a ben guardare, dopo il veto posto da An, nessun altro partito ha insistito con particolare vigore nella necessità di proseguire la legislatura: soprattutto nel centrosinistra (e, in particolare, il candidato *Premier* designato, Prodi), l'ansia da vittoria elettorale si stava sempre più diffondendo. E così, lo scioglimento minoritario riprendeva le vesti dello scioglimento consensuale. Ma rimane comunque la specialità della ragione funzionale invocata, essendo "la maggioranza per le riforme" un concetto dalle implicazioni differenti rispetto a quelle proprie della ordinaria "maggioranza di governo"<sup>697</sup>.

Il Presidente della Repubblica, in tutta questa situazione, asseconda l'andamento del dibattito politico; ma non senza aver prima manifestato un certo attivismo nel farsi portatore ufficiale dell'esigenza riformatrice – comunque, si tratta di un grado di attivismo ampiamente tollerabile dall'ordinamento, soprattutto alla luce dei precedenti, anche personalmente riferiti alla stessa Presidenza Scalfaro. Quanto al ruolo del Governo, la sua recessività è la naturale conseguenza del suo marchio di fabbrica presidenziale: ogni sua mossa assolve pienamente alle intenzioni presidenziali e, al pari di quanto detto in riferimento all'Esecutivo Ciampi, non è pensabile una sua rivolta contro il proprio "padre". I dubbi relativi agli atteggiamenti del Ministero sono tutti da ascrivere alla sua particolare natura, e quindi rientrano all'interno delle problematiche insite

---

<sup>697</sup> Pone una questione differente Virgilio, che, partendo dalla constatazione della perdita di funzionalità, preferisce parlare di sopravvenuta disfunzionalità dell'intero sistema politico, da lui considerato incapace di proporre a quelle condizioni la distinzione tra maggioranza e opposizione: cfr. R. VIRGILIO, op. cit., p. 267.

nell'esercizio del potere presidenziale di cui all'art. 92 Cost. In ultima istanza, è sempre una responsabilità presidenziale *sui generis* a venire in ballo.

Veniamo ora al terzo aspetto, quello della finalità. Anche esso rappresenta una interessante novità in relazione ai classici autoscioglimenti. Infatti, alla luce dell'opera di ricostruzione che le forze politiche hanno messo in atto, in modo da adeguarsi sempre meglio alla logica bipolare, l'impressione è che le elezioni politiche del 1996 non rientrino nell'ordine della mera registrazione degli equilibri interpartitici – come aveva correttamente intuito Elia in riferimento alla funzione reale dello scioglimento negli anni Settanta. In realtà, la competizione che si para innanzi sprizza una luce tutta nuova, se riferita al panorama nazionale: non vi sono più dubbi che a fronteggiarsi saranno due schieramenti, ognuno includente un numero di partiti previamente definito, con la presentazione di un incontestato candidato a Palazzo Chigi, e con un programma politico predeterminato su cui richiedere il consenso dei cittadini. A partire dal 1996 il corpo elettorale entrerà con maggiore decisione nel circuito politico istituzionale che la proporzionale relegava al rapporto privilegiato Governo-Parlamento.

Per questo motivo, lo scioglimento anticipato decretato nel 1996 sembra chiudere definitivamente l'epoca in cui “dalle elezioni uscivano tutti vincitori e nessuno sconfitto”, e, grazie al suo ruolo di prodromo necessario all'avvio di questo processo, esso ha il merito di «riattiva[re] il sistema politico, riportando i partiti e i loro schieramenti al centro della vita istituzionale e chiudendo la stagione della transizione e dei Governi tecnici come risposta al vuoto di potere dovuto all'assenza di maggioranze organiche»<sup>698</sup>.

## **4. Lo scioglimento nel periodo di “evoluzione bipolare”**

### *4.1. Le convulse vicende della XIII legislatura*

Come per le consultazioni elettorali del 27 e 28 marzo 1994, per quelle del 21 aprile 1996 la competizione politica dimostrava di non aver ancora ben digerito le dinamiche del bipolarismo. Invero, l'alleanza di centrodestra (il Polo della libertà) raccoglieva le forze uscite vincitrici appena due anni prima, salvo la defezione della Lega nord, la quale aveva deciso di correre da sola; dall'altra parte c'erano i partiti del centrosinistra (l'Ulivo) che invece godevano del cd. patto di

---

<sup>698</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, cit., p. 2857; parla invece di un sistema che deve «rientrare nel rispetto delle regole», tradendo quindi un giudizio negativo su quanto accaduto nell'ultimo biennio, A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., p. 215.

desistenza con Rifondazione comunista. Più solida invece si presentava la questione della *leadership* – principale novità-portato della logica maggioritaria –, per la quale si contrapponevano rispettivamente Silvio Berlusconi e Romano Prodi. I risultati delle elezioni questa volta davano la vittoria alla coalizione di centrosinistra, la quale era tanto chiara in termini di voti quanto poco salda in termini di seggi: infatti, se al Senato l'Ulivo era autosufficiente, alla Camera decisivi per la maggioranza risultavano i deputati di Rc, che garantivano al *Premier in pectore* Prodi l'appoggio esterno. Il 17 maggio 1996 il I Governo Prodi entrava in carica.

Nell'aprile 1997 la stabilità della maggioranza di centrosinistra mostrava le prime inevitabili avvisaglie di precarietà. Il Parlamento deliberava l'invio della missione militare in Albania, approvando una risoluzione di sostegno all'Esecutivo: a Montecitorio però questo risultato veniva raggiunto grazie alla convergenza dell'opposizione di centrodestra, che sostituiva con i suoi voti quelli venuti meno per la dissociazione di Rc. Questo episodio convinceva Prodi a recarsi al Quirinale, dove il Presidente della Repubblica lo invitava a promuovere un dibattito parlamentare per verificare la conferma della fiducia<sup>699</sup>. Questo si concludeva con la conferma della fiducia in favore del Governo; la maggioranza riusciva così a superare indenne questa prova, ma gli scricchiolii evidenziati rappresentavano un campanello d'allarme per la sua tenuta nel lungo periodo.

Con l'autunno arrivavano scogli ben più impegnativi come la legge finanziaria, su cui Rc aveva minacciato la crisi se non fossero state accolte le sue richieste – riguardanti, in particolare, il taglio dell'orario settimanale di lavoro a 35 ore; la probabile crisi di governo apriva il dibattito fra le forze politiche, con parte dell'Ulivo (esclusa quindi l'ala centrista) che ipotizzava l'immediato scioglimento, il centrodestra che invocava la verifica parlamentare, e il Presidente Scalfaro che, fermo nella sua avversione alle elezioni anticipate, non si diceva contrario a un Governo tecnico o di larghe intese<sup>700</sup>. Il 7 ottobre iniziava a Montecitorio un confronto politico drammatico, il quale però non produceva uno sblocco. Al che, il Presidente della Camera accoglieva la richiesta del Governo di sospendere la seduta, in modo da permettere allo stesso di andare a riferire parallelamente a Palazzo Madama: questa decisione scatenava le ire dell'opposizione, poiché il rinvio della discussione avrebbe comportato l'automatico rinvio della votazione sulla provocatoria risoluzione Sgarbi, favorevole all'Esecutivo. Lo stop e la riapertura delle trattative con Rc non ne attenuava la rigidità, al punto che, senza neanche aspettare la messa ai voti delle risoluzioni

---

<sup>699</sup> Si otteneva così una «preventiva parlamentarizzazione di una crisi di governo non ancora “in atto” ma certamente “in potenza”» (C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, cit., p. 2862).

<sup>700</sup> Cfr. M. GORLANI, *Il Governo Prodi e i primi diciotto mesi della legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), op. cit., p. 447.

presentate, il Presidente del Consiglio<sup>701</sup> – pare su suggerimento dello stesso Capo dello Stato<sup>702</sup> – si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni. La crisi sembrava già incanalarsi verso una definizione non traumatica: tanto che, con piglio deciso, il Presidente della Repubblica poteva rivendicarne la soluzione «sotto la dettatura della volontà del Parlamento, perché questa è la Costituzione»<sup>703</sup>. Invero, i due contendenti trovavano finalmente una mediazione: il partito dissidente offriva il proprio sostegno al Governo e alla legge finanziaria, in cambio della promessa dell'Esecutivo di presentare, entro il gennaio 1998, un d.d.l. sulla riduzione dell'orario legale di lavoro. Dopo un giro di consultazioni finalizzato «a raffreddare il clima»<sup>704</sup>, il Capo dello Stato respingeva le dimissioni il 14 ottobre, e rinviava Prodi alle Camere il 15 per ricevere la conferma della fiducia<sup>705</sup>.

Le fibrillazioni per la maggioranza si ripresentavano nell'estate del 1998 con il voto per la ratifica dell'allargamento della Nato ad alcuni Paesi dell'area ex comunista. La legge veniva approvata ma, vista la rinnovata dissociazione di Rc, determinante si rivelava il voto favorevole dell'Udr – una formazione politica sorta per iniziativa dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga che raccoglieva sostanzialmente parlamentari eletti con il centrodestra. Questo evento veniva letto come preludio a movimenti fra gli schieramenti, in grado addirittura da portare ad un cambio in corsa della maggioranza. Per questo motivo il Presidente della Repubblica suggeriva di avviare una verifica parlamentare che registrasse la saldezza della maggioranza attuale; perciò, il 21 e 22 luglio le Camere confermarono la fiducia all'Esecutivo, anche se Rifondazione non mancava di lanciare segnali dissonanti<sup>706</sup>.

In autunno, con la sessione di bilancio, la XIII legislatura viveva i suoi momenti più drammatici. Nonostante la minaccia di Rc di non approvare i documenti di bilancio, il 7 ottobre il Presidente del Consiglio (ignorando anche i travagli interni che stavano lacerando quel partito) decideva di affrontare il dibattito alla Camera sulle comunicazioni del Governo spingendosi ad apporre la questione di fiducia<sup>707</sup>. Il 9 ottobre si svolgeva la votazione decisiva, e, per un solo voto (312 a 313), la risoluzione di appoggio al Governo veniva rigettata – trauma amplificato dalla contemporanea e

---

<sup>701</sup> Nella sua replica, il Presidente Prodi dichiarava di attribuire «significato fiduciario» alla votazione conclusiva: si tratta di una «modalità atipica di posizione della questione di fiducia», consistente non in un effettivo ricorso a tale istituto giuridico, ma in una «dichiarazione politica volta ad attribuire significato fiduciario al voto» (cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giur. cost.*, n. 5/1997, p. 3158).

<sup>702</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 10 ottobre 1997.

<sup>703</sup> Cfr. *L'Unità* dell'11 ottobre 1997.

<sup>704</sup> M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, cit., p. 3159.

<sup>705</sup> Venivano in questo modo scartate le altre due opzioni sul piatto, ossia lo scioglimento anticipato e il Governo di larghe intese (cfr. *Corriere della sera* del 10 ottobre 1997).

<sup>706</sup> Il segretario Bertinotti aveva parlato di «fiducia critica».

<sup>707</sup> «Sfida» che il Presidente Scalfaro pare non abbia gradito molto (cfr. A. APOSTOLI, *La formazione del Governo D'Alema: un ex comunista alla guida dell'Esecutivo*, in A. D'ANDREA (a cura di), op. cit., p. 517, nota 123); «sfida» che, al contrario, lo stesso Prodi alla giustificava con fermezza affermando che «quando cambia la coalizione si chiede la fiducia al Parlamento, anche se si perde» (cfr. *La Repubblica* del 19 ottobre 1998).

definitiva spaccatura interna a Rc<sup>708</sup>. Per la prima volta nella storia della Repubblica un Governo cadeva per espressa sottrazione della fiducia da parte del Parlamento; immediate erano quindi state le dimissioni<sup>709</sup>.

La situazione era ingarbugliata, il meccanismo bipolare non era di certo ben oleato, per cui l'idea dello scioglimento anticipato delle Camere, a seguito dello sfaldamento della coalizione vittoriosa, veniva subito accantonata, con ciò scatenando le aspre contestazioni del Polo di centrodestra; la volontà di proseguire la legislatura veniva manifestata dalle principali forze di maggioranza (Pds e Popolari) e avallata dal Capo dello Stato<sup>710</sup>. Il 13 ottobre il Presidente della Repubblica adottava una soluzione transitoria, decidendo di conferire un "preincarico" a Prodi medesimo<sup>711</sup>. La rigida contrapposizione fra il preincaricato – che ricercava la conferma da parte della medesima maggioranza uscente<sup>712</sup> – e l'Udr – partito divenuto determinante per la formazione di una nuova maggioranza dopo la rottura con Rc, ma che in questa situazione osteggiava apertamente il nome di Prodi<sup>713</sup> – faceva però fallire questo tentativo.

Il 16 ottobre partiva dunque un ulteriore e rapido giro di consultazioni, in cui ancora una volta si rivelava fondamentale la scelta di Cossiga: la sua disponibilità ad appoggiare un Governo politico convinceva il Presidente della Repubblica a conferire il giorno stesso un nuovo preincarico, questa volta al segretario del partito di maggioranza relativa D'Alema<sup>714</sup>: si dava così una connotazione marcatamente politica all'Esecutivo incaricato di proseguire la legislatura. L'esplorazione di

---

<sup>708</sup> La maggioranza del partito si schierava contro, seguendo la linea del segretario Bertinotti; mentre rimaneva a favore del Governo il resto del gruppo, capeggiato dal capogruppo Diliberto.

<sup>709</sup> Le dimissioni venivano presentate prima della riunione del Consiglio dei Ministri, al contrario di quanto accaduto in via di prassi: questa decisione non era stata ritenuta scorretta poiché in questo caso ci si trovava in presenza di dimissioni giuridicamente dovute, e non frutto di libera scelta politica (cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema: cronaca di una crisi annunciata*, in *Giur. cost.*, n. 5/1998, p. 2983, nota 53).

<sup>710</sup> Scalfaro, in tempi non sospetti, aveva emblematicamente espresso il suo pensiero, affermando che «ci possono essere delle patologie imprevedibili, ma la puntualità delle scadenze è un elemento importante della vitalità e della difesa della democrazia [...] e bisogna far di tutto per restare nella fisiologia. [...] Questa legislatura va ben oltre il mio mandato presidenziale» (cfr. *Corriere della sera* del 2 ottobre 1998).

<sup>711</sup> Come precisava il Quirinale, la motivazione di questa scelta risiedeva nella prudenza, poiché «le democrazie non devono logorare gli uomini, tantomeno le istituzioni»; inoltre, il Presidente sottolineava la piena sovranità decisionale del Parlamento, e giustificava il diniego di una qualsiasi possibilità di ricorso anticipato alle urne, in quanto le scadenze «sono un'enorme garanzia della democrazia» (cfr. *Corriere della sera* del 14 ottobre 1998). Da parte sua, Prodi spiegava la sua accettazione come un «obbligo morale e costituzionale» rispetto ad una richiesta del Capo dello Stato «fatta nell'interesse del Paese. E' dovere di un uomo politico responsabile rispondere sì all'invito pressante di un Presidente della Repubblica, in un momento così delicato e grave per il Paese» (cfr. *Corriere della sera* del 15 ottobre 1998); in realtà egli non era intenzionato ad accettare un mandato pieno a formare un nuovo Esecutivo (cfr. *La Repubblica* del 13 ottobre 1998).

<sup>712</sup> Le due condizioni di Prodi erano: fedeltà al programma presentato agli elettori e verifica della praticabilità parlamentare (cfr. *La Repubblica* del 14 ottobre 1998).

<sup>713</sup> Le tre condizioni di Cossiga invece erano: richiesta esplicita dei voti dell'Udr da parte dello stesso Prodi, dichiarazione di morte della maggioranza del 21 aprile e formazione di un Governo nuovo con Ministri nuovi e con la partecipazione decisiva del partito medesimo (cfr. *La Repubblica* del 14 ottobre 1998).

<sup>714</sup> La scelta di D'Alema era figlia di tre fattori confluenti: l'indicazione fornita dall'uscente Prodi, la convergenza dei segretari dei partiti del centrosinistra e il *nulla osta* dell'Udr (cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema: cronaca di una crisi annunciata*, cit., p. 2991).

D'Alema dava risultati positivi, cosicché, il 19 ottobre, il Capo dello Stato gli conferiva mandato pieno alla formazione della compagine ministeriale, e il 21 procedeva alla nomina ufficiale. Si formava così il I Governo D'Alema, nato dalla convergente decisione dei segretari di partito, ma contestato duramente dal centrodestra per carenza di legittimazione popolare diretta<sup>715</sup>; e difeso dal Presidente della Repubblica: «nessuna incostituzionalità per l'incarico ad una persona diversa da chi ha guidato la coalizione in campagna elettorale. Il successore appartiene alla medesima coalizione che ha vinto»<sup>716</sup>.

La magmaticità della situazione politica portava ad ulteriori stravolgimenti nel corso di tutto il 1999<sup>717</sup>, e questi fatti portavano perciò i *leaders* della maggioranza a ridisegnare la coalizione per rinnovare il progetto politico, e conseguentemente rilanciare l'azione dell'Esecutivo. Il 18 dicembre 1999 il Senato varava la legge finanziaria, e subito dopo D'Alema si recava dal Presidente della Repubblica Ciampi per rassegnare le dimissioni: si apriva in questo modo una crisi «essenzialmente partitocratica»<sup>718</sup>, in quanto meramente rivolta a riassetare i rapporti di forza interni alla maggioranza. A dimostrazione che i giochi fossero fatti<sup>719</sup>, già il 22 dicembre nasceva il II Governo D'Alema, appoggiato compattamente da tutto il centrosinistra.

Anche l'ultimo anno di vita della XIII, travagliata, legislatura presentava sorprese. Il 16 aprile 2000 si tenevano le elezioni in tutte le 15 Regioni a Statuto ordinario, per l'elezione diretta del Presidente ed il rinnovo del Consiglio. La campagna elettorale, per volontà innanzitutto del Presidente del Consiglio e del *leader* dell'opposizione, subiva un'irruenta “nazionalizzazione”, finendo col mettere in disparte le tematiche del governo territoriale e con lo spostare l'attenzione sulla questione della

---

<sup>715</sup> Cfr. *La Repubblica* del 13 ottobre 1998.

<sup>716</sup> Cfr. *La Repubblica* del 17 ottobre 1998; Scalfaro ribadiva la difesa della legittimità della propria scelta quando dichiarava che «nessuno però è libero di ergersi a costituzionalista se manca della conoscenza dell'alfabeto» (cfr. *Corriere della sera* del 24 ottobre 1998). Cfr. altresì il discorso programmatico esposto alla Camera il 22 ottobre 1998, in cui il neo Presidente del Consiglio faceva queste precisazioni: «il Capo dello Stato ha chiesto di verificare l'esistenza in Parlamento di una maggioranza in grado di coagularsi intorno ad un programma utile per il Paese e di far riprendere alla legislatura il suo cammino. [... Il rischio di ricorrere all'esercizio provvisorio], unita alle complesse implicazioni costituzionali e politiche dell'avvio ormai imminente del semestre bianco, hanno spinto a ricercare una soluzione alternativa [alle elezioni anticipate...]. Il Presidente della Repubblica ha assolto alla propria funzione con assoluta correttezza, garantendo in ogni passaggio uno svolgimento costituzionalmente ineccepibile della crisi. Nessuna regola è stata violata. [...] Noi per primi – io – siamo consapevoli che questo Governo non è stato scelto direttamente dagli elettori, anche se appare chiaro che la parte più larga delle forze che danno vita alla nuova maggioranza ha vinto e non perso le elezioni del 21 aprile di due anni fa. È altrettanto evidente che il processo in corso non esprime una normalità della dialettica politica così come noi la vogliamo per l'Italia. Il Governo che chiede oggi la fiducia contiene un tratto di eccezionalità, che deriva in primo luogo dalle condizioni oggettive in cui è maturata la sua costituzione».

<sup>717</sup> Erano infatti nati, nell'ambito del centrosinistra, i partiti dell'Udeur (in sostituzione del disciolto Udr) e dei Democratici (che, in base ai risultati delle elezioni europee, si attestava come seconda forza della coalizione), e l'alleanza del Trifoglio (formata dall'Upr di Cossiga, Sdi e Pri).

<sup>718</sup> L. SPADACINI, *Dal primo al secondo Ministero d'Alema*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana: le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, 2003, p. 49.

<sup>719</sup> Vana si rendeva quindi l'insistenza dell'opposizione nel chiedere le elezioni anticipate.

*premiership* in vista delle consultazioni politiche previste per il 2001<sup>720</sup>. I risultati davano la netta vittoria ai candidati del Polo, perciò il Presidente del Consiglio, preso atto della sconfitta personale, rassegnava le dimissioni, che il Capo dello Stato respingeva per rinviarlo in Parlamento. Nel dibattito tenutosi al Senato il 19 aprile emergeva come Governo dimissionario e maggioranza fossero nettamente contrari allo scioglimento anticipato – richiesto invece dal centrodestra, in modo che alle elezioni ogni schieramento si presentasse con una propria proposta di riforma elettorale<sup>721</sup> –, motivata con la necessità che vi fosse un Esecutivo nel pieno delle sue funzioni in grado di assicurare il regolare svolgimento dei *referendum* convocati per il 21 maggio<sup>722</sup>, e che si mettesse mano alla riforma elettorale per correggere le storture della legge vigente; a seguire, D'Alema confermava al Presidente della Repubblica le definitive dimissioni del suo Governo<sup>723</sup>. Nelle consultazioni del 20 e 21 aprile emergeva la volontà compatta del centrosinistra di appoggiare un Governo “politico” guidato dall'ex Ministro Amato. Questi, di conseguenza, veniva investito dell'ufficio di Presidente del Consiglio, dopo che il Presidente Ciampi aveva puntualizzato ai giornalisti che esisteva «una maggioranza politicamente concorde nel volere la nascita di un nuovo Governo. [...] Non è nelle possibilità del Capo dello Stato sciogliere le Camere, se non dopo aver accertato l'incapacità del Parlamento di esprimere una maggioranza»<sup>724</sup>.

#### 4.2. Lo scioglimento anticipato tecnico del 2001

Il *referendum* elettorale del 21 maggio falliva per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale: da questo momento il Polo cominciava a chiedere le elezioni anticipate, considerando che l'unica condizione per la quale era stato costituito il II Governo Amato (continuamente bollato come “abusivo”) fosse stata soddisfatta<sup>725</sup>; la maggioranza, sostenuta dal Capo dello Stato, ribatteva invece la necessità di portare la legislatura alla sua fisiologica scadenza, in modo da approvare importanti provvedimenti di sistema quali la riforma elettorale, la revisione del Titolo V della Costituzione e il conflitto di interessi.

<sup>720</sup> Cfr. i titoli emblematici dei quotidiani: *D'Alema sfida il Cavaliere: vinceremo ora e tra un anno*, in *La Repubblica* del 7 aprile 2000; “È vero, è in gioco il Governo”, in *Il Mattino* del 12 aprile 2000.

<sup>721</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 18 aprile 2000.

<sup>722</sup> Tra cui spiccava il quesito (riproposto dopo l'insuccesso del 1999) sull'abolizione della residua quota proporzionale dal *mattarellum*.

<sup>723</sup> Nel corso delle comunicazioni rese al Senato il 19 aprile, il Presidente del Consiglio dimissionario affermava che non è «giusto, né tantomeno obbligato, far discendere dal risultato elettorale uno scioglimento anticipato delle Camere. Non esiste, infatti, né può esistere alcun automatismo tra l'esito del voto amministrativo di domenica e la naturale evoluzione e conclusione della legislatura».

<sup>724</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 22 aprile 2000.

<sup>725</sup> Cfr., ad es., *Il Messaggero* del 22 maggio 2000.

In autunno lo scontro invece si spostava sulla data: da una parte, Governo e maggioranza per la fissazione delle elezioni nell'ultima data possibile, ossia il 24 giugno<sup>726</sup>; dall'altra, l'opposizione che accusava l'Ulivo di voler in questo modo "sgonfiare" la crescita elettorale del centrodestra<sup>727</sup>; in mezzo, il Presidente Ciampi, stretto tra l'ansia di condurre in porto le riforme elettorale e costituzionale e la consapevolezza che l'incontro degli otto grandi Paesi industrializzati (che si sarebbe tenuto a Genova nel luglio 2001) avrebbe meritato un Esecutivo nel pieno delle sue funzioni<sup>728</sup>. Alla fine, Amato proponeva a Ciampi la soluzione mediana, cioè lo scioglimento delle Camere a febbraio, in modo così da convocare alle urne gli elettori, nel rispetto del calendario costituzionale, tra fine aprile e inizio maggio: in questo modo si incontrava il consenso del Quirinale e la non ostilità del Polo<sup>729</sup>.

Giunto febbraio, il Governo optava per il 13 maggio come data in cui svolgere le consultazioni politiche. Questa andava ovviamente bene al centrosinistra, perché in tale maniera avrebbe potuto concludere l'*iter* della revisione costituzionale riguardante l'assetto regionale, e inoltre avrebbe goduto di qualche settimana in più per sperare nella rimonta elettorale. Ma questa scelta trovava anche l'assenso del centrodestra: infatti, essendo tale data di quattro giorni oltre la scadenza ordinaria della legislatura, Berlusconi avrebbe potuto incentrare la propria campagna elettorale denunciando l'ineleggibilità di Rutelli, confidando in questo modo di guadagnare consensi<sup>730</sup>. Malumori invece ne esprimeva Ciampi, preoccupato che in vista del G8 il nuovo Gabinetto non sarebbe stato sufficientemente rodato: per il Presidente sarebbe stato preferibile il 6 maggio<sup>731</sup>. Fatto sta che i due schieramenti, grazie alla mediazione intessuta dalle tre supreme cariche dello Stato, trovavano l'accordo sulla data in cui procedere allo scioglimento<sup>732</sup>: cosicché, il 9 marzo, il Capo dello Stato firmava il decreto di scioglimento delle Camere, leggermente anticipato rispetto alla scadenza naturale della legislatura (9 maggio) per motivi esclusivamente tecnici.

---

<sup>726</sup> Ipotesi lanciata dal Ministro Letta, confermata dal Presidente della Camera Violante e infine assecondata dal Presidente del Consiglio: cfr. la ricostruzione de *Il Giornale* del 7 settembre 2000.

<sup>727</sup> Cfr. *Il Sole 24 ore* del 5 settembre 2000. Caianiello, nel corso di un'intervista, accusava il centrosinistra di scorrettezza, in quanto «la Costituzione non impone che si voti necessariamente all'ultimo giorno utile dopo la fine della legislatura, cioè dopo il 70° giorno»: cfr. *Caianiello: scorretto rimandare le elezioni*, in *Il Giornale*, 6 settembre 2000.

<sup>728</sup> Cfr. *La Repubblica* del 6 settembre 2000.

<sup>729</sup> Cfr. *Il Messaggero* del 30 ottobre 2000. Nelle settimane successive, dopo che il centrosinistra aveva scelto il Sindaco di Roma Rutelli come suo candidato *Premier*, Berlusconi e tutta la sua coalizione erano tornate ad invocare l'anticipo dello scioglimento, in modo da poter giocare sull'ineleggibilità di Rutelli al seggio parlamentare (cfr., ad es., *Il Tempo* del 19 novembre 2000): infatti, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. 361/1957, le cause di ineleggibilità devono cessare 180 giorni prima della scadenza della legislatura; perciò, scadendo la XIII legislatura il 9 maggio, Rutelli avrebbe dovuto dimettersi da Sindaco il 9 novembre – cosa che invece questo non era accaduta.

<sup>730</sup> Cfr. *La Stampa* del 13 febbraio 2001.

<sup>731</sup> Cfr. *La Stampa* del 13 febbraio 2001.

<sup>732</sup> Cfr. i quotidiani del 22 e 23 febbraio 2001.

### 4.3. Le vicende della XIV (meno fibrillante) legislatura

Il 13 maggio 2001 si svolgevano le elezioni politiche, ma la situazione delle alleanze si ribaltava, giocando stavolta a vantaggio del Polo di centrodestra: esso infatti godeva dei vantaggi dovuti al pieno ingresso nella coalizione della Lega, mentre nell'altro schieramento c'era lo sganciamento completo di Rc. Meccanicamente, le urne consegnavano una netta vittoria alla Casa delle libertà, che poteva usufruire di un vantaggio numerico consistente in entrambi i rami parlamentari: in questo contesto di estrema (e inusuale) solidità nasceva il II Governo Berlusconi.

Dopo quattro anni di ininterrotto governo – il più lungo della storia della Repubblica – il 5 e 6 aprile 2005 intervenivano le elezioni regionali a terremotare l'equilibrio istituzionale, riproponendo la stessa situazione presentatasi specularmente cinque anni prima quando all'epoca era il centrosinistra la maggioranza. Anzi, questa volta la sconfitta ottenuta dai candidati di centrodestra era stata ancora più pesante, assestando un duro colpo alla stabilità della maggioranza, in quanto faceva uscire allo scoperto in maniera virulenta le tensioni politiche che la schiacciante superiorità numerica nelle aule parlamentari non aveva mai quietato del tutto<sup>733</sup>. Così, dopo giorni di trattative tra le varie anime della maggioranza, il 15 aprile l'Udc ed il Nuovo Psi dichiaravano il ritiro delle rispettive delegazioni dal Governo<sup>734</sup>. Il 18 aprile, il Presidente del Consiglio, preso atto del forte disappunto manifestato nei confronti della sua guida politica, saliva al Quirinale annunciando che avrebbe rassegnato le dimissioni<sup>735</sup>. In realtà questo non accadeva, poiché una volta dal Capo dello Stato, Berlusconi, dopo aver sottoposto alla sua firma il decreto di accettazione delle dimissioni dei ministri dissenzienti, evitava di presentare le sue<sup>736</sup>, preferendo invece un passaggio parlamentare che portasse al rilancio del suo Esecutivo<sup>737</sup>. Due giorni dopo, il Presidente del Consiglio andava a riferire a Camera e Senato, incassando il rinnovato sostegno degli alleati, dopodiché si recava al Quirinale, questa volta per rimettere inevitabilmente il mandato. Su queste basi sorgeva il III Governo Berlusconi, il quale portava a termine una delle legislature più stabili della storia repubblicana – di certo la più lineare da quando l'Italia iniziava ad affrontare la transizione.

---

<sup>733</sup> Da tempo An e Udc dimostravano insofferenza verso la *leadership* del centrodestra, considerando «il leader della coalizione un problema» e interrogandosi «sulla crisi del berlusconismo» e «sull'esaurimento della sua spinta propulsiva» (cfr. *Corriere della sera* del 6 aprile 2005).

<sup>734</sup> ... facendo saltare in questo modo la soluzione della crisi “pilotata” a cui stava lavorando il Presidente del Consiglio (cfr. *Il Riformista* del 16 aprile 2005).

<sup>735</sup> Era ciò che si aspettava l'opinione pubblica, ed anche il Presidente Ciampi medesimo (cfr. *Corriere della sera* del 18 aprile 2005).

<sup>736</sup> Dal racconto di questa convulsa giornata emerge come tale mossa “a sorpresa” sia stata concordata prima con gli alleati – tra cui anche l'Udc, che aveva consentito all'appoggio esterno (cfr. *Corriere della sera* del 19 aprile 2005).

<sup>737</sup> Le ragioni di questo brusco *revirement* venivano ravvisate nella garanzia di una crisi “pilotata” anziché “al buio”, e nel fatto che «nel vigente ordinamento costituzionale, le dimissioni sono ciò che determina il passaggio dalla crisi politica a quella formale, con gestione di essa affidata al Presidente della Repubblica»: cfr. C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di Governo un po' vera un po' inutile*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 632.

#### 4.4. Lo scioglimento anticipato tecnico del 2006

In luglio, indiscrezioni giornalistiche<sup>738</sup> rivelavano che il Capo dello Stato avrebbe confidato al Ministro dell'Interno la sua volontà di sciogliere le Camere leggermente in anticipo rispetto alla scadenza naturale, prevista per il 30 maggio, in ordine a due timori che lo tormentavano: il rispetto dei termini ordinari avrebbe messo il nuovo Governo nelle condizioni di iniziare a lavorare efficacemente in un periodo troppo avanzato rispetto alle necessità economiche che premevano; il 13 maggio si sarebbe concluso il suo settennato, con il conseguente “ingorgo istituzionale” che avrebbe ingarbugliato non poco l'agenda parlamentare. Per questo motivo, la scelta ventilata dal Quirinale ricadeva sul 9 aprile come data in cui svolgere le elezioni politiche, e conseguentemente sul 29 gennaio per l'emanazione del decreto dissolutorio. L'iniziale obiezione del Presidente del Consiglio<sup>739</sup>, pian piano si trasformava in un assenso alla proposta presidenziale<sup>740</sup>.

Nel frattempo, il Parlamento approvava la legge 21 dicembre 2005, n. 270, ossia la riforma che trasformava il sistema elettorale in una proporzionale, con premio di maggioranza e soglie di sbarramento, dietro le veementi proteste dell'opposizione. Questo fattore incideva sulla questione del giorno in cui procedere alle consultazioni politiche, per la ragione tecnica della definizione delle circoscrizioni elettorali. Ma sotto sotto vi erano considerazioni eminentemente politiche che spingevano il Governo a richiedere lo slittamento di due settimane della data dello scioglimento<sup>741</sup>: l'approvazione degli ultimi provvedimenti parlamentari e, soprattutto, il differimento della presa di efficacia della disciplina sulle pari condizioni di propaganda in campagna elettorale (cd. *par condicio*), la quale decorre dal momento dell'indizione dei comizi elettorali – il cui decreto solitamente è associato a quello dissolutorio<sup>742</sup>. Al contrario, questa prospettiva non era vista di buon occhio dal Presidente della Repubblica<sup>743</sup>. Nel giro di pochi giorni lo scontro istituzionale trovava la via della composizione, con il colloquio del 26 gennaio in cui il Presidente della Repubblica veniva persuaso sullo slittamento della data di emanazione del provvedimento di scioglimento; rimanevano invece fermi il 9 e 10 aprile come giorni in cui svolgere la tornata

<sup>738</sup> Cfr. *La Repubblica* del 18 luglio 2005.

<sup>739</sup> Il timore di Berlusconi era che uno scioglimento anticipato, anche se di poco, avrebbe potuto rappresentare agli occhi dei cittadini una delegittimazione della maggioranza in carica: cfr. *Il Messaggero* del 20 luglio 2005.

<sup>740</sup> Prevalleva, in sostanza, la scelta di non accorpate le elezioni politiche con le amministrative, che si sarebbero dovute tenere tra il 15 aprile e il 15 giugno e che avrebbero potuto costituire un traino elettorale per il centrosinistra: cfr. *Il Sole 24 ore* del 27 luglio 2005.

<sup>741</sup> Al punto da spingere Berlusconi a minacciare che non avrebbe controfirmato il decreto di scioglimento: cfr. *La Repubblica* del 21 gennaio 2006.

<sup>742</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 20 gennaio 2006.

<sup>743</sup> Cfr. i quotidiani del 23 e 24 gennaio 2006.

elettorale. Così, l'11 febbraio 2006 si decretava un nuovo scioglimento anticipato delle Camere, come il precedente giustificato da ragioni essenzialmente tecniche.

#### 4.5. La “nuova versione” dell'autoscioglimento

Da quanto accaduto nel decennio 1996-2006 è possibile evincere due ordini di considerazioni. Isolando per il momento il discorso sulla fissazione della data in cui sciogliere in procinto della scadenza del mandato delle Camere, ci si concentri ora sulla questione della risoluzione delle numerose crisi di governo che hanno costellato la XIII e la XIV legislatura. I suddetti episodi sono gravidi di significato, se letti nell'ottica del consolidamento del bipolarismo che progressivamente si è andato affermando. Infatti, essi denotano come siffatto processo sia molto incerto e contraddittorio, attraversato com'è da vere e proprie resistenze che impediscono al sistema di approdare in maniera sicura e definitiva ad uno sbocco più in sintonia con le tendenze maggioritarie. Ma andiamo con ordine.

Nel corso delle crisi di governo descritte – senza stare a distinguere tra crisi vere e proprie e «pseudocrisi»<sup>744</sup> – si è visto come i partiti politici, dopo gli sbandamenti subiti tra il 1992 e il 1996, si siano ripresi pienamente la scena, riacquistando la capacità di gestire le dinamiche istituzionali. In particolare, la capacità di indirizzare le situazioni di crisi verso soluzioni ritenute ottimali si rivela strettamente appannaggio delle forze di maggioranza, le quali tengono saldamente in mano il destino della legislatura. Nelle due crisi del 1997, in quella del luglio 1998 – su quella dell'ottobre 1998 si tornerà *infra* – e in quelle del 1999, 2000 e 2005, è sempre stato un rinnovato accordo tra le forze di maggioranza a far imboccare una fra queste due strade: o il rinvio alle Camere, o la costituzione di un nuovo Esecutivo, ma sempre all'interno del perimetro della maggioranza esistente (salvo qualche marginale aggiustamento). Mai, invece, si è ricorso alle elezioni anticipate, come quasi sempre invocavano le forze di opposizione: probabilmente si trattava anche di un gioco delle parti, poiché l'interesse ad occupare il potere spingeva le prime a mantenerne le redini per il timore di perderlo, e le seconde a mettere tutto in discussione confidando in un ribaltamento alle urne. Nei fatti era il patto fra i soli partiti dello schieramento di maggioranza a decidere delle sorti della legislatura: e la scelta non faceva altro che ricadere sistematicamente sulla prosecuzione dell'esperienza parlamentare. Siamo quindi in presenza di una “nuova versione” dell'autoscioglimento: autoscioglimento perché stabilito (o non voluto) dai partiti; l'elemento

---

<sup>744</sup> Sull'approfondimento di questa dicotomia, cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, pp. 18-19, e ID., *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), op. cit., p. 78.

innovativo sta invece nella limitazione della sfera decisionale al solo perimetro della maggioranza di governo. In altre parole, trattasi di una specie di “non-scioglimento di maggioranza”<sup>745</sup>.

La ritrovata centralità dei partiti politici permette quindi al Capo dello Stato di indietreggiare rispetto alle posizioni fortemente interventistiche che abbiamo visto caratterizzare il quadriennio precedente. A questo punto non gli resta che certificare la ricomposizione della crisi, rassicurato dalla ritrovata autonomia degli organi di indirizzo politico: certamente, spesso suggerisce soluzioni, e non si può nascondere il suo particolare gradimento per le soluzioni di volta in volta sposate. Ma tutto ciò rientra comunque nelle sfere proprie della sua magistratura di persuasione, non inerte l'esercizio immediato di precise prerogative costituzionali<sup>746</sup>.

Discorso diverso merita invece il Presidente del Consiglio. La sua figura esce notevolmente rafforzata dalle nuove dinamiche bipolari: l'investitura quasi-diretta di cui egli beneficia alle urne gli conferisce una legittimazione autonoma, in grado di rafforzarlo notevolmente nei rapporti con i partiti che compongono la maggioranza. Per questo, egli può agitare la minaccia dello scioglimento anticipato in modo da richiamare i “suoi” alla disciplina di governo, ogni volta che si verificano contrasti sull'indirizzo politico (comunque inevitabili, data l'estrema frammentazione ed eterogeneità che contraddistingue le alleanze elettorali), realizzando quella benefica funzione di deterrente propria di questa facoltà. In questa fase, assistiamo perciò ad una curiosa dissociazione tra potere effettivo e potere verbale di scioglimento: mentre il primo rimane sotto il controllo delle segreterie delle forze di maggioranza, il secondo si trasferisce verso Palazzo Chigi. Ma questa “schizofrenia” dura comunque poco, poiché le “vecchie convenzioni proporzionalistiche” che covano nel sistema non tardano ad emergere, e ad imporre le logiche proprie del parlamentarismo compromissorio: questa tendenza restauratrice è l'effetto principalmente di tre fattori dinamici. Essa è tanto più forte quanto più il Presidente del Consiglio è altresì il *leader* del maggiore partito della maggioranza: Berlusconi ha goduto di maggiore stabilità rispetto a Prodi poiché questo secondo non aveva quella “copertura” garantita da un partito politico<sup>747</sup> (ne consegue che il primo ha dovuto affrontare solo una crisi, mentre il secondo ben quattro). Ancora, tale tendenza è tanto più forte quanto più la maggioranza è politicamente omogenea e numericamente salda: Berlusconi ha potuto godere di questi vantaggi, al contrario di Prodi, stratonato tra i litigi dei *partners* coalizionali e aggrappato alla “non belligeranza” di Rc. Infine, la tendenza restauratrice è tanto più forte man

<sup>745</sup> Queste considerazioni si ritrovano anche nel mio *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni “sotto dettatura” della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008, p. 327.

<sup>746</sup> Parla di un Presidente della Repubblica «vincolato» e in posizione di «istanza dialettica» non verso il sistema dei partiti in genere, ma innanzitutto verso le forze governative»: R. VIRGILIO, op. cit., pp. 280 ss.

<sup>747</sup> Da un punto di vista politologico, Fabbrini mette in luce come nel I Governo Prodi siano convissute la strategia «governativa, che ha cercato di affermare l'indipendenza decisionale dell'Esecutivo dai partiti», e la strategia «partitica, invece, che ha cercato di affermare la primazia degli attori organizzati della coalizione»: S. FABBRINI, *Dal Governo Prodi al Governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, in D. HINE, S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99*, Bologna, 1999, p. 146.

mano che ci si allontana dalle elezioni, poiché la fresca investitura popolare rappresenta uno straordinario veicolo di autorevolezza: ciò infatti non ha impedito che, anche una maggioranza coesa e compatta dietro il suo *leader* come quella di centrodestra, non subisse un logoramento tale da sfilacciarsi nel 2005, a un anno dalla fine della legislatura. Detto questo, la logica maggioritaria non si è dimostrata in grado di influenzare i meccanismi istituzionali fino in fondo, per cui anche Berlusconi si è dovuto piegare alle trattative ed alla mediazione, senza poter richiedere il voto anticipato; inoltre, il discorso appena fatto non vale per i Governi sorti non dall'espresso voto popolare bensì da una contrattazione fra partiti (quindi, D'Alema I e II, Amato II e Berlusconi III), poiché in questi casi sono riemerse, in tutta la loro potenza, quelle regolarità tipiche del parlamentarismo consociativo<sup>748</sup>.

Si è detto di come il Presidente della Repubblica, in questa situazione, operi un sensibile *self restraint*, lasciando che siano le dinamiche fra le forze politiche (perlopiù di maggioranza) a determinare il corso degli eventi. Questo però non può sottrarre la responsabilità che precedentemente ho definito "funzionale". Infatti, se si è arrivati a questa regolarità relativamente alla composizione delle crisi di governo, e cioè a disconoscere la soluzione dissolutiva (escluso il suo aspetto verbale), lo si deve anche alla solida impostazione di *extrema ratio* che il Capo dello Stato ha dato allo strumento in questione. Peraltro, si mantiene la presunzione scalfariana dell'interpretazione costituzionalmente necessitata (... sotto dettatura della volontà del Parlamento), che stride ancora più che in passato, poiché l'assimilazione delle regole del maggioritario dovrebbe semmai spingere verso una più coraggiosa apertura nell'interpretazione del testo costituzionale<sup>749</sup>. Questo succede chiaramente fino al 1999, anno in cui era ancora Scalfaro a sedere al Quirinale; ma questo si è mantenuto anche per la successiva Presidenza Ciampi, come dimostrano gli episodi del 1999, 2000 e 2005. Si tratta di un altro sintomo della radicazione di convenzioni (e convinzioni), che a loro volta denotano l'impaludamento della transizione maggioritaria del sistema.

Da qui viene la considerazione sulla riemersione del valore della "stabilità della legislatura", in luogo del valore della "stabilità del raccordo Governo-maggioranza parlamentare", come se l'art. 60 Cost. ricevesse una nuova vitalità<sup>750</sup>. Come detto, questa valorizzazione è probabilmente figlia di puri interessi di parte, speculari per maggioranza e opposizione e legati alla convenienza o meno di un'elezione politica a breve termine<sup>751</sup>: ma d'altronde, riflessioni di carattere sistemico sulla forma

<sup>748</sup> Cfr. M. TEBALDI, op. cit., pp. 232-233.

<sup>749</sup> Cfr. l'intervista di BARBERA rilasciata al *Corriere della sera* dell'8 ottobre 1997, nonché S. CECCANTI, *Alternanza o centrismo*, in *Segnosette*, 26 ottobre 1997.

<sup>750</sup> A questa dicotomia tra valori costituzionali faccio menzione nel mio *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, cit., p. 332.

<sup>751</sup> C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, cit., p. 634, lo rileva in relazione alla crisi del 2005, in cui l'esito disastroso delle elezioni regionali aveva sconsigliato a Berlusconi il ritorno alle urne; ugualmente F. FURLAN, *Crisi di governo e regolarità della politica*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 638, il quale però precisa che per le crisi della XIII legislatura bisogna ricondurre le ragioni alla garanzia della centralità del Parlamento.

di governo si mischiano inevitabilmente con i materiali comportamenti politici degli attori protagonisti. E comunque, assieme a queste si mischiano anche valutazioni più sensibili all'interesse generale: ad es., la necessità di approvare una legge finanziaria "chiesta" dall'Europa, oppure il dover rispondere ad emergenze internazionali di vario genere (entrambe le ragioni sono certamente da collocarsi all'origine del I Governo D'Alema); ad ogni modo, tutte situazioni che abbisognano di Legislativo ed Esecutivo nel pieno delle loro funzioni.

Riprendiamo infine la peculiare crisi di governo intervenuta nel 1998. Essa sintetizza emblematicamente tutte le contraddizioni proprie del processo di sviluppo bipolare<sup>752</sup>. Gli elementi di novità maggioritaria si racchiudono nelle prime fasi: in particolare, si tratta dell'apertura della crisi per via parlamentare (dando finalmente attuazione all'art. 94 Cost.), e della iniziale volontà del Presidente del Consiglio sfiduciato di puntare alle elezioni anticipate, nel rispetto del principio che sono i cittadini ad investire direttamente maggioranza parlamentare, Governo e *Premier*. Ma con il protrarsi della crisi, in condizioni politiche rese difficili sia da un biennio di continui strappi tra ali differenti della coalizione, che dalla organica assenza di una maggioranza delimitata alla Camera, si impongono le tendenze mediatriche delle forze politiche, prendendo le forme di tutti i passaggi descritti sopra e che tanto ricordano le crisi degli anni Settanta e Ottanta<sup>753</sup>. Le quali si spingono fino a mettere in discussione uno dei pilastri di una democrazia immediata: infatti, nel 1998, non ci si limita ad un rimpasto interno alla maggioranza, o ad un cambio in corsa della *premiership* – che comunque sono operazioni tollerate anche nelle altre esperienze parlamentari europee: vedi il caso britannico del 1990 dell'avvicendamento Thatcher-Major –, ma addirittura si opera un piccolo ma decisivo mutamento della stessa, con la sostituzione della dissidente Rc con la neonata Udr, forza eletta tra le file dell'opposizione.

In questo modo si sconfessano le basi del principio che vuole il rinnovo della maggioranza mediante necessaria consultazione elettorale. In questo modo trova conferma che, nei fatti, ad una crisi di governo seppure grave non consegue l'automatico scioglimento anticipato delle Camere<sup>754</sup>. Questo automatismo non è imposto dalla disciplina costituzionale, non avendo essa subito revisioni dal 1948; ma questo automatismo non sembra toccare neanche il piano delle dinamiche convenzionali (o consuetudinarie, qualora consolidate). Infatti, la conservazione di quote di proporzionalismo all'interno di un impianto tendenzialmente bipolare<sup>755</sup>, favorisce il prodursi di logiche non solo antimaggioritarie, ma altresì gravemente minatorie sulla stabilità dei Governi: e in

<sup>752</sup> Sull'eccezionalità di questa crisi, cfr. anche M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema: cronaca di una crisi annunciata*, cit., pp. 3001-3002.

<sup>753</sup> Cfr. G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte ed altre scienze*, Torino, 2003, p. 79.

<sup>754</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Il Governo: atti del XVI convegno annuale*, Padova, 2002, p. 101, M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), op. cit., pp. 171-172, e Id., *Crisi di governo e logica del sistema parlamentare di coalizione*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2005, p. 2 (in cui si riferisce questo giudizio alla crisi del 2005).

questo soccorre il parallelismo con la vicenda del cambio Berlusconi-Dini del 1994-1995, sebbene il contesto politico sia alquanto differente<sup>756</sup>. Infatti, in entrambi i casi è stato consentito «a una minoranza di travolgere gli Esecutivi»; viceversa, «se Berlusconi e Prodi avessero avuto la possibilità di minacciare lo scioglimento, [...] probabilmente, tanto la Lega nord quanto Rifondazione comunista non sarebbero uscite dalla coalizione, e non si sarebbero avute le dimissioni del Governo»<sup>757</sup>. La riemersione dei riti del passato ha avuto la meglio sull'esigenza di adeguamento coerente alla svolta degli anni Novanta. Perciò, l'interpretazione del potere di cui all'art. 88 Cost. ne ha pagato le conseguenze, rimanendo schiacciata tra il peso ingombrante della tradizione, che lo relega a strumento di risoluzione estrema delle patologie del sistema, e un'inconclusa vocazione primoministeriale, che invece lo vorrebbe come istituto ad uso fisiologico per fini stabilizzatori. In questa morsa, esso assume i connotati di scioglimento "in mano alla maggioranza", senza però compiere il passo successivo ed approdare "in capo al Governo" – realizzando finalmente quanto prescrive il dettato costituzionale, e quanto al contrario eluso nella prassi susseguitasi dal 1953 ad oggi. Ciò coincide con un grave svuotamento di significato della *ratio* della norma in questione, poiché la sua inutilizzabilità (o, meglio, remota utilizzabilità), potrebbe condurre – come infatti è accaduto – ad operazioni spericolate da parte di minoranze riottose che, con il consenso del Capo dello Stato, possono condizionare le maggioranze di cui fanno parte<sup>758</sup>.

#### 4.6. Segue: lo scioglimento tecnico come prerogativa governativa

Sia nel 2001 che nel 2006, man mano che ci si avvicinava alla fine della legislatura, il dibattito politico si era concentrato anche sulla questione della data in cui svolgere le elezioni: il che porta conseguentemente con sé la ponderazione di un'eventuale scioglimento anticipato cd. tecnico. In entrambe le occasioni erano entrate in gioco motivazioni di vario ordine, sia politiche (come la valutazione del momento migliore per ciascuna coalizione), che legislative (l'approvazione di alcuni importanti provvedimenti), che istituzionali (preoccupazioni in vista di importanti scadenze

<sup>755</sup> Al pari di quanto succede con le *technicalities* della legge elettorale, che prevedono il rapporto 75%-25% fra uninominale maggioritario e recupero proporzionale.

<sup>756</sup> Sbaglia invece S. LABRIOLA, op. cit., pp. 277-278, a compiere il paragone con lo scioglimento del 1994 per sottolineare l'incoerenza di Scalfaro allorché nel 1998 non ha sciolto: infatti il ragionamento è fallace *ab origine*, ossia nella pretesa di ravvisare simili condizioni di *deficit* di rappresentatività delle Camere, trascurando invece che le dimissioni del I Governo Prodi sono addebitabili ad un'evidente crisi di funzionalità nel raccordo Governo-Parlamento, generato dalla fuoriuscita di una forza politica dalla maggioranza per contrasto sulla linea programmatica.

<sup>757</sup> A. MORRONE, op. cit., p. 640; cfr. anche A. BARBERA, *Postfazione*, cit., p. 379.

<sup>758</sup> Denuncia questi rischi G. DEMURO, op. cit., p. 73.

internazionali). L'intreccio di queste valutazioni veniva sciolto in sede di accordo tra Governo, opposizione e Presidenza della Repubblica, da cui scaturiva una iniziale proposta di data in cui far cessare la legislatura: si trattava di fine febbraio nel 2001, e del 29 gennaio nel 2006.

Con il passare dei mesi, però, la maggioranza si rendeva conto che sarebbe stato più utile posticipare il giorno dello scioglimento. Si apriva così una fase di scontro istituzionale (per il vero, più acceso nel 2006) per la netta avversione dello schieramento avverso e la fredda ostilità del Quirinale, il quale trovava la sua sanatoria qualche giorno dopo. In entrambe le occasioni era il Governo ad avere la meglio, individuando una nuova data a sé più consona, e riuscendo così ad imporla ai suoi interlocutori: perciò, il II Governo Amato, nel 2001, fissava il 9 marzo come giorno per l'emanazione del decreto dissolutorio, in modo da poter svolgere le elezioni il 13 maggio (mentre il Presidente Ciampi avrebbe preferito la settimana prima); mentre il III Governo Berlusconi, nel 2006, pur mantenendo fermo l'*election day* nella data previamente concordata del 9 e 10 aprile, riusciva ad ottenere l'11 febbraio quale giorno in cui procedere allo scioglimento.

In entrambe le occasioni vediamo come è la volontà governativa a prevalere. Trattandosi di una disputa che coinvolge *in primis* le garanzie delle minoranze, oltre ad ulteriori questioni contingenti legate ad obblighi internazionali, la via maestra è la ricerca del consenso con il resto dello schieramento parlamentare, nonché con il Capo dello Stato in qualità di custode del regolare funzionamento dei meccanismi istituzionali<sup>759</sup>. Ma se la maggioranza vuole strappare, e modificare così i termini dell'accordo, questi due episodi hanno dimostrato il suo potere di disporre della data dello scioglimento: le proteste di entrambe le controparti possono servire solo a diluire il contenuto della controproposta, ma non a bloccarla del tutto.

Trova così conferma quanto aveva a suo tempo indicato Esposito, quando parlava di uno "scioglimento di ordinaria amministrazione", completamente in mano all'Esecutivo. Ecco quindi un caso in cui il Capo dello Stato si trova a dover acconsentire, potendo opporre alla fermezza governativa la *moral suasion* che deriva dal suo ufficio, ma non un espresso veto paralizzante<sup>760</sup>: semmai, potrebbe avere qualche effetto persuasivo sulla maggioranza il peso mediatico che, in vista delle elezioni, potrebbe provocare un'aperta contrapposizione con il Quirinale<sup>761</sup>. Per parte sua, il coinvolgimento dell'opposizione non sarebbe neanche giuridicamente rilevante, poiché si

<sup>759</sup> In proposito, si possono richiamare le considerazioni svolte da Labriola che, seppure in relazione a funzioni riguardanti il procedimento legislativo, sono adattabili anche alla situazione che specificamente ci interessa, in quanto egli ritiene che il ruolo presidenziale abbia perso quella funzione di «garanzia in senso stretto», a vantaggio di una «funzione di mediazione, di arbitraggio politico, tra Governo e maggioranza da un lato, ed opposizione dall'altro»: cfr. S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, p. 1235.

<sup>760</sup> Ravvisa, invece, da questo episodio una conferma sul ruolo determinante svolto dal Presidente della Repubblica nell'ambito della concezione duale del potere di scioglimento S. LEONE, op. cit., pp. 348 ss.

<sup>761</sup> Cfr. S. CECCANTI, "Berlusconi non ha torto. Fossimo noi al Governo ci aspetteremmo il rinvio", in *Corriere della sera*, 24 gennaio 2006.

tratterebbe di una mera regola di galateo costituzionale: quindi, la violazione dell'accordo può configurare una scorrettezza politica, ma non l'infrazione di un vincolo giuridico<sup>762</sup>.

## 5. Lo scioglimento nella XV legislatura

### 5.1. La crisi di governo del 2007

Veniamo ora all'ultima legislatura, la XV, caratterizzata da una pericolosa regressione del sistema politico. Le elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 si svolgevano, come detto, con una nuova legge elettorale: essa conferma sì l'impianto bipolare del sistema politico<sup>763</sup>, ma il ritorno ad una logica proporzionale conduce alla conseguente esaltazione delle identità di partito; inoltre, il modello architettato per il Senato prevede che l'imputazione di premio e soglie sia a livello regionale e non nazionale come per la Camera, accentuando così il rischio di "pareggio" fra le due coalizioni, se non di maggioranze di opposto colore nei due rami parlamentari. Le urne sancivano la risicata vittoria della coalizione di centrosinistra (l'Unione), guidata ancora una volta da Prodi e comprendente tutte le forze politiche dall'estrema sinistra al centro, alla quale era contrapposto lo schieramento di centrodestra (la Casa delle libertà), sostanzialmente uguale nella *leadership* e nella configurazione politica alla maggioranza della legislatura precedente. I timori espressi alla vigilia trovavano conferma allorché, se alla Camera l'Unione otteneva la salda maggioranza prevista per legge grazie al premio (340 deputati), al Senato il gioco delle combinazioni fra le varie risultanze regionali dava solo pochi seggi di margine<sup>764</sup>. I tempi per la formazione del Governo si intrecciavano però con l'elezione del nuovo Capo dello Stato, la cui scadenza cadeva in concomitanza: la necessità che fosse il nuovo Parlamento a scegliere il successore di Ciampi portava quest'ultimo ad anticipare di qualche giorno le proprie dimissioni (il 15 anziché il 18

---

<sup>762</sup> Ragionano in questi termini A. BARBERA, *Barbera: va consultata l'Unione. Il Premier? Ha un ruolo decisivo*, in *Corriere della sera*, 23 gennaio 2006, e S. CECCANTI, *Sullo scioglimento ha ragione Ciampi (ma gli serve la firma di Berlusconi)*, in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006, ma anche, seppure con impostazioni dogmatiche differenti, ONIDA, AINIS e ZANON, in dichiarazioni riprese in "Premier scorretto, ma non aveva tutti i torti", in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006. Nega invece che la forzatura del Presidente del Consiglio, nel 2006, sia un episodio di scorrettezza costituzionale B. CARAVITA, "Il Quirinale non può sciogliere il Parlamento senza il consenso del Premier", in *Liberò*, 25 gennaio 2006, poiché si sarebbero verificate condizioni istituzionali che di fatto hanno superato il previo accordo: trattasi del rinvio, operato dal Presidente Ciampi, della legge, cd. Pecorella, sull'inappellabilità processuale da parte del pubblico ministero.

<sup>763</sup> Al punto che questo appuntamento elettorale è il primo che vede coalizzare attorno ai due poli tutte le forze del panorama politico, nessuna esclusa.

<sup>764</sup> Questo fatto conduceva alla circolazione di voci circa il ricorso ad ipotesi di "grande coalizione", che però il *leader* dell'Unione e *Premier in pectore* bloccava vigorosamente: cfr. *La Repubblica* del 13 aprile 2006.

maggio), per poter permettere lo svolgimento delle ulteriori e necessarie procedure costituzionali. Così, eletto il 10 maggio Napolitano a Presidente della Repubblica, il 17 maggio poteva entrare in carica anche il II Governo Prodi; ma sintomi di una difficoltosa navigazione venivano inequivocabilmente dalla sofferta votazione fiduciaria svoltasi in Senato (165 i favorevoli e 155 i contrari), ove l'approvazione coinvolgeva nella polemica i sette senatori a vita, espressi tutti quanti a favore del nuovo Esecutivo<sup>765</sup>.

Il 1° febbraio 2007 in Senato, a seguito delle comunicazioni rilasciate dal Ministro Parisi sulla vicenda dell'allargamento della base militare statunitense di Vicenza, veniva approvato l'o.d.g. di sostegno al Governo proposto dal centrodestra: si creava così un caso politico a causa dell'ordine sparso in cui si presentava il centrosinistra al momento della votazione. Immediato era il richiamo del Capo dello Stato, preoccupato per l'assenza di una "maggioranza autosufficiente" sulle fondamentali questioni di politica estera<sup>766</sup>. Per rispondere ai sempre più pressanti segnali d'allarme, un vertice di maggioranza seguiva la sollecitazione del Presidente a promuovere quanto prima una verifica parlamentare avente ad oggetto le linee generali della politica internazionale del Governo<sup>767</sup>. Perciò, il 21 febbraio, al Senato, si svolgeva il delicato dibattito sulle comunicazioni offerte dal Ministro D'Alema, anticipato dalla volontà dell'Esecutivo a fornire "significato fiduciario" alla deliberazione conclusiva<sup>768</sup>: ma a causa della dissociazione di due senatori della sinistra radicale, la risoluzione di sostegno otteneva solo 158 voti favorevoli, contro i 160 che invece assommavano voti contrari ed astenuti<sup>769</sup>. Preso atto della sconfitta, il Presidente del Consiglio, dopo un breve vertice di maggioranza ed il rituale Consiglio dei ministri, si recava dal Capo dello Stato per rassegnare le dimissioni<sup>770</sup>, il quale, nel respingerle, imponeva una «gestione attiva della crisi» senza limitarsi a fare da «notaio», ma richiamando la necessità che «i gruppi si [impegnassero]

<sup>765</sup> Nel corso di questa legislatura soventi erano state le proteste sollevate dagli esponenti dell'opposizione nei confronti dei senatori a vita: secondo le critiche, questi sarebbero stati scorrettamente determinanti ai fini della sopravvivenza del Governo, dato che questo non poteva contare sulla cd. maggioranza politica, cioè una maggioranza parlamentare compatta, coincidente con quella uscita vincitrice dalle urne e in grado di sostenere l'Esecutivo senza doversi aggrappare ai voti dei senatori a vita. Anche certa dottrina si era fatta portavoce di questi disagi: cfr. P. ARMAROLI, *Tirare a campare grazie ai senatori a vita*, in *Panorama*, 5 ottobre 2006; al contrario, sulla piena legittimità dei voti dei senatori a vita – nonché sulla «inutilità e contraddittorietà della nozione di "maggioranza degli elettivi"» –, cfr. L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della sera*, 2 marzo 2007.

<sup>766</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 2 febbraio 2007.

<sup>767</sup> C'è chi ha definito questa iniziativa presidenziale una sorta di «"pre-rinvio" del Governo alle Camere» (G. MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 7).

<sup>768</sup> Che questo banco di prova fosse considerato alla stregua di un voto di fiducia lo aveva prefigurato lo stesso vicepresidente del Consiglio D'Alema nei giorni immediatamente precedenti (cfr. *Corriere della sera* del 21 febbraio 2007), ma secondo indiscrezioni giornalistiche anche il Presidente della Repubblica sarebbe stato della stessa opinione (cfr. *Corriere della sera* del 20 febbraio 2007).

<sup>769</sup> Si ricordi che al Senato le astensioni valgono come voti contro, poiché devono essere computati ai fini del *quorum* funzionale: cfr. l'art. 107 reg. S.

<sup>770</sup> Secondo Sartori, in questo modo Prodi avrebbe «spiazzato tutti», riuscendo a spaventare gli alleati più radicali, inducendoli «a nuovi giuramenti di fedeltà e a riconoscergli l'autorità di "esprimere in maniera unitaria la posizione del Governo"»: cfr. G. SARTORI, *Per uscire dal bunker*, in *Corriere della sera*, 26 febbraio 2007.

Giudica invece le dimissioni politicamente dovute, P. ARMAROLI, *Quando basta un voto per tornare a casa*, in *Il Giornale*, 22 febbraio 2007.

espressamente e in concreto “per garantire” la tenuta della maggioranza e le condizioni di effettiva stabilità [della] legislatura»<sup>771</sup>; tutto questo al fine di «far emergere che a una maggioranza politica [...] in Senato [corrispondesse] una maggioranza contabile», e per far sì che tale maggioranza «si [dimostrasse] autosufficiente al di là della sponda dei senatori a vita»<sup>772</sup>.

Il giorno successivo prendevano il via le consultazioni presidenziali, da cui emergeva in maniera netta ed univoca la volontà delle forze di maggioranza di rinviare il Governo dimissionario alle Camere; in forma sparpagliata invece l'opposizione di centrodestra, con la sola Lega a richiedere le elezioni anticipate, mentre Forza Italia ed An si dicevano a favore della prosecuzione della legislatura con un nuovo Esecutivo, e l'Udc invece propendeva per un Governo di “responsabilità nazionale”. Parallelamente ai colloqui quirinalizi, il 22 febbraio si teneva un vertice di maggioranza decisivo, in quanto il dimissionario Prodi otteneva dagli alleati la dovuta rassicurazione su alcune condizioni imprescindibili per la prosecuzione del proprio mandato (il cd. dodecalogo)<sup>773</sup>.

Sulla base di queste chiare indicazioni, il 24 febbraio il Capo dello Stato propendeva per la riezione delle dimissioni ed il rinvio dell'Esecutivo alle Camere per una riconferma della sussistenza del rapporto fiduciario, ossia una classica ipotesi di parlamentarizzazione della crisi<sup>774</sup>. Grande interesse, ma anche grandi consensi<sup>775</sup>, suscitava fra commentatori ed addetti ai lavori l'irrituale dichiarazione resa dal Presidente Napolitano nei minuti immediatamente successivi, in cui il Capo dello Stato forniva puntualmente le proprie riflessioni all'opinione pubblica attraverso un comunicato ufficiale: in esso si sottolineava come la compattezza con cui le forze della maggioranza sostenevano la via indicata, la rendeva pressoché obbligata, e vanificava le soluzioni

---

<sup>771</sup> Queste le intenzioni pronunciate direttamente dal Presidente Napolitano: cfr. *La Repubblica* del 22 febbraio 2007.

<sup>772</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 23 febbraio 2007.

<sup>773</sup> Cfr. *Corriere della sera* del 23 febbraio 2007.

<sup>774</sup> Con le sue 64 ore, si tratta della «crisi più rapida a legislatura in corso», seguita da quella del II Governo Berlusconi (durata 67 ore) e quella del I Governo D'Alema (durata a sua volta 84 ore), con la differenza che le ultime due menzionate hanno visto “la formazione di un nuovo Esecutivo (con incarico affidato ai *Premier* dimissionari)» e non un mero rinvio: cfr. G. MARINO, op. cit., p. 2.

<sup>775</sup> Cfr., ad es., L. ELIA, *Adesso però cambiamo marcia*, in *Europa*, 27 febbraio 2007, e F. BASSANINI, *Garanzie democratiche, la lezione del Quirinale*, in *Il Sole 24 ore*, 28 febbraio 2007.

alternative prospettate invece in forma sparsa<sup>776</sup>. Il voto parlamentare chiudeva la crisi con la conferma della fiducia al II Governo Prodi sia alla Camera che al Senato.

## 5.2. Lo scioglimento anticipato del 2008

La crisi del 2007 aveva mostrato in maniera palese quali fossero i limiti alla governabilità della maggioranza di centrosinistra; ma si era trattato solo di uno dei tanti episodi in cui i radicali contrasti interni all'Esecutivo si trasformavano in percorsi parlamentari travagliati come mai era accaduto dal 1996. Ormai, le ombre di una crisi definitivamente risolutiva per le sorti del II Governo Prodi si allungavano pericolosamente; ci si aspettava solo il *casus belli*. Che inevitabilmente si presentava nel gennaio 2008<sup>777</sup>.

Il 16 gennaio, il Ministro della Giustizia Mastella, indirettamente colpito da provvedimenti giudiziari, rassegnava le dimissioni. Il giorno successivo il Presidente del Consiglio ne assumeva l'*interim*, in attesa, secondo le sue parole, che il Ministro dimissionario riprendesse «con ritrovata e piena autorità il suo posto»<sup>778</sup>. Invece, era l'Udeur, il partito guidato dallo stesso Mastella, a sfilarsi dalla maggioranza parlamentare. Questo annuncio spingeva lo stesso Prodi a presentarsi il 23 gennaio alla Camera per rendere le comunicazioni sulla situazione politica e ottenere il necessario chiarimento sulla volontà delle forze di maggioranza di proseguire con l'esperienza di Governo: per questo motivo poneva la questione di fiducia sulla risoluzione conclusiva del relativo dibattito. Vista l'ampia maggioranza di cui questo disponeva a Montecitorio, la votazione si chiudeva senza sorprese con la conferma della fiducia parlamentare. Il 24 il medesimo voto veniva richiesto al Senato, ma qui i numeri erano sfavorevoli all'Esecutivo: i 158 senatori di cui disponeva inizialmente l'Unione, al netto delle possibili defezioni erano diventati 154, e solo con il supporto di

---

<sup>776</sup> Ecco il passo più significativo (cfr. *Crisi di Governo: dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, Palazzo del Quirinale, 24 febbraio 2007, reperibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)): «Le delegazioni dei gruppi parlamentari e dei partiti dell'Unione hanno peraltro espresso la convinzione di poter garantire – sulla base dell'accordo di programma e di metodo appena sottoscritto – l'indispensabile unitarietà dell'azione di Governo nel prossimo futuro. Nello stesso tempo le ipotesi legittime e motivate di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un Governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale – ipotesi sostenute da alcuni componenti della Casa delle libertà – non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del Governo Prodi. Ho ritenuto altresì che non ricorrano le condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benchè non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente. In queste condizioni, è apparso chiaro che non vi sia allo stato una concreta alternativa a un rinvio – nonostante il parere contrario, nel merito, dei gruppi di opposizione – del Governo dimissionario in Parlamento per la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica».

<sup>777</sup> Per una descrizione dei molteplici profili di interesse di questa crisi, mi sia permesso il rinvio al mio *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.

<sup>778</sup> Cfr. *La Repubblica* del 18 gennaio 2008.

6 senatori a vita su 7 si sarebbe arrivati a 160<sup>779</sup> – numero comunque insufficiente in un'Aula composta da 322 membri. Per questo si moltiplicavano i tentativi per far recedere il Presidente del Consiglio dalla decisione di affrontare la difficile prova di Palazzo Madama<sup>780</sup>: la proposta era quella di rassegnare le dimissioni la sera tra il 23 e il 24, in modo da non drammatizzare la crisi e da creare le condizioni per una soluzione meno traumatica, preferibilmente il rinvio del Governo alle Camere sulla base di una nuova piattaforma programmatica<sup>781</sup>. Nonostante ciò, il 24 gennaio il Senato rigettava la questione di fiducia, 161 contrari contro 156 favorevoli. Per la seconda volta nella storia repubblicana un Governo cadeva per effetto di una espressa deliberazione con cui il Parlamento sanciva la formale rottura del rapporto fiduciario; le dimissioni divenivano quindi obbligatorie e immediate.

A questo punto la gestione della crisi passava nelle mani del Capo dello Stato. Fra il 25 e il 29 gennaio si tenevano le consultazioni presidenziali. Queste le soluzioni suggerite da ciascuna formazione politica: per un Governo “di scopo” per le riforme (principalmente quella del sistema elettorale, ma si discuteva anche di possibili revisioni dell'assetto istituzionale e dei regolamenti parlamentari) si schieravano Partito democratico, Rifondazione comunista, Udc, Sinistra democratica, Rosa nel pugno, Svp, autonomisti valdostani; per le elezioni anticipate Forza Italia, An, Lega nord, Italia dei valori, Udeur, Dc per le autonomie; per un reincarico a Prodi, altrimenti ricorso alle urne, Comunisti italiani e Verdi.

Il quadro che si presentava innanzi al Presidente della Repubblica era dunque alquanto ingarbugliato. L'opzione primaria di dare vita ad una nuova esperienza ministeriale non trovava una chiara ed omogenea maggioranza: infatti, messa da parte l'ipotesi di un Prodi III – soluzione improponibile alla luce della sconfitta ottenuta sul voto fiduciario del Senato – anche tra i partiti favorevoli a sostenere un Esecutivo alternativo vi erano comunque parecchi distinguo. Inoltre, se anche vi fossero stati i numeri per ottenere la necessaria fiducia iniziale, quello che mancava era il presupposto di una convergente piattaforma programmatica: principalmente, non vi era accordo su quale direzione dare alla riforma elettorale (ancorché considerata più o meno da tutti necessaria); non tutti avevano in animo l'intenzione di estendere il processo riformatore anche ai regolamenti parlamentari o finanche alla Costituzione; isolate erano le proposte di attuazione di alcuni immediati interventi in campo economico. Dall'altra parte, lo scioglimento anticipato rappresentava ancora una *extrema ratio*. Il Capo dello Stato esternava molto chiaramente il suo pensiero il 30

<sup>779</sup> Cfr. i conti effettuati dal *Corriere della sera* del 23 gennaio 2008.

<sup>780</sup> Secondo *Il Messaggero* del 23 gennaio 2008, anche il Quirinale, pur custodendo attentamente il proprio riserbo, avrebbe fatto trapelare una personale preferenza per le dimissioni preventive.

<sup>781</sup> Se il Presidente del Consiglio avesse rassegnato le dimissioni prima del passaggio in del Senato, si sarebbe incorsi nel paradosso istituzionale per cui un Esecutivo che aveva appena incassato la fiducia da parte della Camera dei deputati si sarebbe dimesso solo per la prospettiva (concreta, ma le prospettive non lambiscono la giuridicità dei meccanismi costituzionali) di una sfiducia da parte del Senato; si aggiunga che i parlamentari dell'Udeur a Montecitorio non avevano neanche votato contro il Governo ma si erano semplicemente astenuti.

gennaio, nel corso del discorso con il quale proclamava gli esiti delle sue consultazioni: «sciogliere anticipatamente le Camere ha sempre rappresentato la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica»<sup>782</sup>.

Perciò, coerentemente con i moniti più volte manifestati nei mesi precedenti, il 30 gennaio il Presidente tentava un'ultima carta: ossia, investiva il Presidente del Senato Marini del compito 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». Ritornava così in auge il “mandato di scopo”, istituito grazie al quale il Capo dello Stato, prendendo atto della complessità della crisi e della difficoltà di individuare una soluzione il più possibile condivisa dalle forze politiche, operava un *surplus* di colloqui “per interposta persona”: in questo modo egli raggiungeva il triplice obiettivo di perseguire una schiarita della situazione, scendere nel merito dei contenuti al centro dell'agenda politica, il tutto senza esporsi in prima persona<sup>783</sup>.

Ma a seguito del giro di consultazioni operato dall'incaricato, il 4 febbraio, constatata l'impossibilità di formare una maggioranza parlamentare – soprattutto per l'opposizione di Forza Italia, irremovibile nel volere l'estinzione della legislatura –, Marini si trovava costretto a rimettere

<sup>782</sup> Ecco il testo completo del comunicato del Quirinale (reperibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)):

«La crisi della maggioranza di governo è intervenuta dopo che in Parlamento si erano aperti spiragli di dialogo tra le forze politiche per una modifica della legge elettorale vigente e di alcune, importanti norme della Costituzione. La preoccupazione che senza tali modifiche non si possa realizzare la necessaria stabilità politica ed efficienza istituzionale, si è negli ultimi tempi – e ancora in questi giorni – chiaramente espressa, nel modo più imparziale, in seno all'opinione pubblica e a significative rappresentanze del mondo economico e della società civile. Una modifica della legge elettorale è stata, d'altronde, sollecitata attraverso una richiesta di referendum dichiarata ammissibile dalla Corte Costituzionale.

Ho perciò prospettato, a tutti i partiti e i gruppi politici da me consultati, l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi dia almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti: dialogo da me costantemente auspicato e obiettivamente necessario qualunque sia il risultato di nuove elezioni.

Questa soluzione è stata considerata impraticabile da quelle forze politiche che hanno indicato nello scioglimento delle Camere e nella convocazione delle elezioni sulla base della legge vigente il solo sbocco della attuale crisi politica.

Nel ribadire attenzione e rispetto per tutte le posizioni illustratemi, ricordo tuttavia che 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 di 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».

<sup>783</sup> Sui quotidiani veniva definito l'incarico a Marini come “mandato esplorativo”, ma forse l'espressione non è del tutto corretta: non si può di certo parlare di un incarico pieno, poiché questo consiste nell'attività volta a certificare la presenza di una maggioranza, non a costituirla *ex novo*; ma il mandato esplorativo presuppone una *intentio* presidenziale di conferire l'incarico a un soggetto diverso da quello investito dell'arduo compito di sondare il terreno. In questo caso, invece, pare che la volontà del Presidente Napolitano fosse quella di confermare l'incarico a Marini nell'ipotesi che questo conducesse a un esito positivo: quindi, risulta più idoneo il ricorso alla nozione di “preincarico”, cioè a metà strada tra un pieno incarico di tipo organizzativo ed un mandato di tipo esplorativo. In ogni caso, si tenga presente che tale disputa nominalistica si giustifica con il fatto che si tratta di mandati esclusivamente politici, cioè privi di alcuna formalizzazione giuridica: difatti, non esiste alcun atto positivo a contraddistinguere fra di loro le varie tipologie di “compito”.

il proprio mandato nelle mani del Capo dello Stato. Il 6 febbraio 2008, ultimo atto di questa complessa crisi, il Capo dello Stato firmava il decreto di scioglimento delle Camere ed il decreto di convocazione dei comizi elettorali<sup>784</sup>. Anche in questa occasione, il Presidente Napolitano dava seguito alla prassi da lui stesso avviata durante la crisi del 2007, rilasciando una lunga dichiarazione con cui descriveva lo svolgimento degli eventi e motivava le proprie decisioni<sup>785</sup>.

Entrambi i decreti presidenziali venivano controfirmati dal Presidente del Consiglio in carica, Prodi, a cui spettava il compito di gestire gli ultimi scampoli di legislatura: venivano perciò spente fin da subito le voci, peraltro isolate, di costituzione di un Governo elettorale, come anche vanificata era l'ipotesi di un Governo che garantisse la celebrazione dei *referendum* elettorali, che il decreto presidenziale del 5 febbraio aveva convocato per il 18 maggio. Ma lo slittamento di un anno della consultazione referendaria, come imposto dalla l. 352/1970 in caso di intervenuta cessazione della legislatura, spingeva il Comitato promotore a promuovere conflitto di attribuzioni impugnando la delibera del Consiglio dei Ministri che stabiliva la data del *referendum*, in quanto intervenuta prima del decreto di scioglimento delle Camere<sup>786</sup>: se l'ordine fosse stato rovesciato, ad avviso dei ricorrenti, la consultazione referendaria si sarebbe regolarmente tenuta nella data fissata, poiché il meccanismo dello slittamento non sarebbe entrato in gioco. La Corte costituzionale però dichiarava

<sup>784</sup> ... che fissava la data delle elezioni per il 13 e 14 aprile, e la prima riunione delle nuove Camere per il 29 aprile.

<sup>785</sup> Eccola riportata integralmente (cfr. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere*, Palazzo del Quirinale, 6 febbraio 2008, reperibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)):

«La decisione di sciogliere le Camere – sentiti i loro Presidenti – è divenuta obbligata, visto l'esito negativo degli sforzi che ho doverosamente compiuto nella convinzione che elezioni così fortemente anticipate costituiscano un'anomalia rispetto al normale succedersi delle legislature parlamentari, non senza conseguenze sulla governabilità del Paese.

La decisione cui sono giunto – avendola ponderata al di fuori di qualsiasi condizionamento – effetti scaturita dal succedersi di avvenimenti ben noti a tutti. Dapprima, il venir meno della fiducia al governo con il voto del 24 gennaio scorso in Senato, e poi l'accertata impossibilità di dar vita a una maggioranza che concordasse in particolare sull'approvazione in tempi brevi di una riforma della legge elettorale. L'incarico che avevo conferito in tal senso al Presidente Marini non è stato purtroppo coronato da successo, come egli stesso mi ha puntualmente riferito a conclusione di molteplici incontri condotti con un impegno e uno scrupolo, riconosciutigli da ogni parte, per i quali desidero pubblicamente ringraziarlo.

Già nel febbraio dello scorso anno – rinviando in Parlamento il governo dimissionario – avevo ricavato dalle consultazioni da me svolte la «necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente». Ma nelle discussioni che su tale materia sono da allora seguite – anche e soprattutto in sede parlamentare – hanno a lungo negativamente pesato incertezze e divisioni tra le forze politiche. Si era tuttavia giunti nelle ultime settimane sulla soglia di una possibile conclusione : di qui il mio auspicio ed appello, dopo le dimissioni del governo Prodi, perché si definisse quella riforma come primo passo verso una più complessiva revisione delle regole della competizione politica e del funzionamento delle istituzioni. E di qui, oggi, il mio rammarico per dover chiamare nuovamente gli elettori alle urne, senza che quella riforma sia stata approvata.

Ho sempre e solo avuto di mira l'interesse comune ad una maggiore linearità, stabilità ed efficienza del sistema politico-istituzionale. Il dialogo su questi temi – ora interrottosi – resta un'esigenza ineludibile per il futuro del Paese. Mi auguro perciò che la prossima campagna elettorale si svolga in un clima rispondente a quell'esigenza, da molti ribadita anche in questi giorni. E' il momento, per tutte le forze politiche, di dar prova del senso di responsabilità richiesto dalle complesse prove cui l'Italia è chiamata a far fronte».

<sup>786</sup> In quei concitati giorni si era profilata l'ipotesi di impugnazione direttamente del decreto di scioglimento delle Camere: operazione, questa, ritenuta formalmente legittima, anche se politicamente non auspicabile, da P. A. CAPOTOSTI, «*Urne, i referendari possono fare ricorso*», in *Corriere della sera*, 5 febbraio 2008. Nello stesso senso della prospettabilità, V. ONIDA, *Camere sciolte? Resta il rischio ricorso*, in *Il Sole 24 ore*, 5 febbraio 2008; *contra*, A. PACE, *E se fosse anticostituzionale?*, in *Europa*, 5 febbraio 2008.

inammissibile il conflitto poiché, ritenendo «che tra le “molteplici, legittime opzioni” [del Governo] rientra per certo anche quella concernente la data in cui adottare [...] il provvedimento di indizione del *referendum* stesso (nella specie, 5 febbraio 2008) e quella relativa allo svolgimento delle operazioni di voto (nella specie, 18 maggio 2008)», il Comitato promotore «non può vedere esteso siffatto potere anche per quanto attiene alle specifiche modalità organizzative di essa, rispetto alle quali operano pienamente le facoltà del Governo»<sup>787</sup>. Questo atto faceva calare definitivamente il sipario sulla XV legislatura, aprendo la strada alla campagna elettorale ed alle innovazioni ipermaggioritarie.

### 5.3. *Lo scioglimento alla mercè delle dinamiche tra maggioranza e opposizione*

Seppure nelle difficoltà causate da una legge elettorale che ha favorito la coagulazione di coalizioni notevolmente frantumate e programmaticamente eterogenee – conseguenza pressoché meccanica per la reintegrazione integrale della proporzionale, una formula che accende le identità dei singoli piuttosto che le ragioni dell’unità –, non c’è dubbio che la «transizione all’indietro»<sup>788</sup> non abbia finito col precipitare agli “anni bui” del ’92-’96; in altre parole, nella comune dialettica tra istanze governanti (Governo e Parlamento) ed istanze garantistiche (Presidente della Repubblica e, in misura differente, Corte costituzionale) sono le prime a confermare la riacquisizione di centralità (precedentemente perduta) nello scacchiere della forma di governo. Nel complicato biennio 2006-2008 la teoria dell’autoscioglimento maggioritario si è messo alla prova, ricevendo sia convalide che aggiustamenti.

Nel 2007 questa impostazione regge. Invero, sono le forze di maggioranza, e solo esse, a decidere la strada da imboccare per la composizione della crisi: ed esse condividono l’opportunità di proseguire l’esperienza ministeriale con il rinnovo della fiducia – che, dati i numeri risicati del Senato, non è stato poi così scontato<sup>789</sup>. Del tutto irrilevante il contributo dell’opposizione: con il ritrovato accordo nella maggioranza, che rimane invariata nella sua composizione organica malgrado piccole modifiche nel suo personale parlamentare<sup>790</sup>, la verifica di fronte alle Camere appare come la soluzione obbligata. In altre parole, lo schieramento di governo riesce a rimediare dentro di sé gli

<sup>787</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 38 del 2008; per inciso, in seconda battuta il Giudice costituzionale bocciava il ricorso avente ad oggetto lo stesso art. 34 della legge sul *referendum*, in quanto «neppure è ipotizzabile [...] che il Comitato possa agire a salvaguardia del diritto degli elettori ad esprimere il voto in tempi da loro ritenuti ragionevoli».

<sup>788</sup> A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006, p. 89.

<sup>789</sup> Ritiene invece che il Presidente Napolitano ponga su un piano di equivalenza tutte le opzioni in campo, A. CHIMENTI, *Le raccomandazioni del Colle*, *Il Riformista*, 27 febbraio 2007.

<sup>790</sup> Denuncia invece il subentro di Follini nelle fila della maggioranza dopo essere stato eletto con l’opposizione, N. ZANON, *Ribaltone antidemocratico*, in *Il Giornale*, 27 febbraio 2007.

strumenti per superare la difficoltà: potendo tirare un sospiro di sollievo per non essersi trovata costretta a ricorrere alla decisione estrema della dissoluzione ad appena un anno dalle elezioni, e facendolo tirare pure al Capo dello Stato.

Nel 2008 invece non si verificano le stesse condizioni di compattezza della maggioranza: i margini per un recupero della coesione politica, ma soprattutto dei voti vitali persi a Palazzo Madama, si restringono fino ad annullarsi. Solo l'ostinazione di Prodi – riguardo alla quale non mancano anche sincere ponderazioni circa il rispetto della strada maestra prescritta dall'art. 94 Cost. – impedisce che la crisi nasca da spontanee dimissioni, decidendo invece di affrontare la formalizzazione tramite la via del voto fiduciario<sup>791</sup>. Ma anche qui vi erano state pressioni in senso contrario sul Presidente del Consiglio, ancora una volta inascoltate, dopo il medesimo (ed unico) precedente del 1998, che tra l'altro aveva travolto la stessa persona. A questo punto, interviene perciò una condizione secondaria: si tratta cioè dell'irremovibile fermezza dell'opposizione nel voler affrontare il giudizio del corpo elettorale. Alla luce di ciò, si può affermare che la rottura del patto di maggioranza, qualora non sia più ricomponibile, tende a risolversi in due alternative: *aut* la creazione di una maggioranza trasversale, *aut* le elezioni anticipate. Ma dato che per la prima ci vuole il consenso (di almeno alcune) delle forze dell'opposizione, sono queste perciò a divenire ago della bilancia dei destini istituzionali, e conseguentemente a determinare il ricorso alla seconda soluzione tramite la negazione di un qualsiasi appoggio parlamentare.

Dunque, provando a ricavare da questi due episodi una regolarità, sembra per certi versi trovare conferma l'impianto sopraccitato in ordine alla configurazione del potere di scioglimento. La paternità è sicuramente delle forze politiche, ma il suo esercizio viene subordinato a due condizioni: la constatazione che fra le forze di maggioranza non ci sono più gli estremi per proseguire l'esperienza di Governo, sia che si tratti di un mero prolungamento, sia che si ammetta qualche piccola variazione di formula e/o composizione politica; l'indisponibilità delle principali forze di opposizione, tornate ad influire, a proseguire la legislatura per il perseguimento di ben specifici obiettivi programmatici ritenuti cruciali. Quindi la decisione finale se sciogliere o meno esce dal diretto controllo di Palazzo Chigi, e si trasferisce a Montecitorio e Palazzo Madama, ossia ove i gruppi parlamentari compongono, scompongono e ricompongono formule e coalizioni di governo: le intenzioni emerse dimostrano che l'eterna rincorsa alla sospirata riforma delle regole può contemplare anche la possibilità di nuove alleanze, seppure contraddittorie rispetto all'ultimo

---

<sup>791</sup> Elogia questa scelta G. PASQUINO, *Governo tecnico purchè serva*, in *L'Unità*, 23 gennaio 2008; cfr. la breve descrizione della prassi di parlamentarizzare le crisi, in A. CHIMENTI, *Neanche le crisi sono più quelle di una volta*, in *Il Riformista*, 30 gennaio 2008.

risponso del corpo elettorale<sup>792</sup>. Questa è la migliore attestazione che la transizione maggioritaria non si è affatto conclusa – semmai il *porcellum* ne ha allontanato il traguardo.

In questa mobile dialettica tra forze di maggioranza e forze di opposizione, che si svolge all'interno di un panorama fortemente intriso di restaurate convenzioni proporzionalistiche<sup>793</sup>, è il Presidente del Consiglio a perdere autorevolezza man mano che ci si allontana al momento dell'investitura popolare. Infatti, Prodi aveva potuto ancora spendere il proprio credito nel corso della crisi del 2007, riuscendo ad ottenere il rinvio alle Camere alle sue condizioni. Il protagonismo del Governo come organo costituzionale autonomo si assopisce però nel 2008, a fronte di delegazioni partitiche che si riprendono la scena: in questo caso Prodi aveva sì posto il ritorno alle urne come unica alternativa alla sua reinvestitura parlamentare; ma se da una parte l'esito della crisi coincide con quanto propugnato dallo stesso, dall'altra è certo che la sua gestione non è mai stata nelle sue mani (anzi, sembra addirittura che ne sia stato escluso).

A sua volta, il Capo dello Stato non sembra fare altro che certificare scelte configurate da altri, dando seguito allo scioglimento solo dopo aver constatato l'impossibilità di coagulare una maggioranza di larghe intese per le riforme. Non si può però nascondere che questi abbia svolto una funzione di impulso affinché questo schieramento trasversale si componesse<sup>794</sup>: lo dimostra il mandato conferito a Marini<sup>795</sup>, lo dimostrano le motivazioni espresse nei comunicati che hanno chiuso entrambe le crisi in questione, lo dimostrano ancora le puntigliose e frequenti esternazioni effettuate nel suo primo biennio di ufficio in favore di una ripresa del dialogo fra maggioranza e opposizione per le riforme delle regole<sup>796</sup>. Ma l'iniziativa da questo svolta rientra nelle sue normali funzioni di *Commissaire aux crises*, ed essa si vanifica nel momento in cui le forze politiche si dichiarano incapaci di trovare l'auspicato accordo. Quindi, si scioglie; e lo strumento dell'art. 88 Cost., come testimoniano gli argomenti pubblicamente addotti dal Presidente Napolitano, mantiene saldamente la sua natura di *extrema ratio*.

---

<sup>792</sup> Le stesse considerazioni si trovano nel mio *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, cit., p. 328.

<sup>793</sup> Ancora una volta si deve notare come le tecnicità della legge elettorale si ripercuotano sugli equilibri dinamici della forma di governo: infatti, il rafforzamento delle identità di partito non conduce ad una capacità, per ogni singola formazione, di interessare relazioni con *partners* indistinti; le opzioni sono invece più ristrette, confinate entro una rigida logica bipolare che, nonostante le proclamazioni di alcuno, non sembra essere messo in discussione. D'Alimonte sottolinea che questa rigidità è «dovuta in gran parte alla presenza di un eccezionale livello di frammentazione partitica. Con partiti così numerosi e così piccoli non si è trovato di meglio che ingabbiarli dentro coalizioni preelettorali»: cfr. le corrette considerazioni di R. D'ALIMONTE, *Se il bipolarismo si trasforma in camicia di forza*, in *Il Sole 24 ore*, 22 febbraio 2007.

<sup>794</sup> In riferimento alla crisi del 2007, esalta questo atteggiamento, evidenziando un'impostazione marcatamente presidenzialista e contraddittoria con lo spirito del maggioritario, F. BASSANINI, *Garanzie democratiche, la lezione del Quirinale*, cit.. Pone invece dei giusti dubbi sulla «legittimità politica» dei cambi i corsa di maggioranza, R. D'ALIMONTE, op. cit.

<sup>795</sup> Definito un «ufo» da P. ARMAROLI, «*Scopi vaghi, siamo davanti a un ufo*», in *Il Giornale*, 1° febbraio 2008, che lo paragona, impropriamente, ai «mandati vincolati» di Saragat.

<sup>796</sup> M. AINIS, «*Con questa scelta si è legato le mani*», in *Il Giornale*, 1° febbraio 2008, accenna all'idea che, invocando la riforma della legge elettorale, Napolitano si stia mettendo contro Ciampi che quella legge l'aveva promulgata.

Già si è detto di quanto la motivazione degli atti costituzionali sia un atto importante ai fini della pubblicità di ragioni e riflessioni che muovono gli attori costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni: a guadagnarne ne è la democrazia, poiché la trasparenza è alla base del potere di controllo che i rappresentati svolgono nei confronti dei loro rappresentanti. Si deve però riprendere una valutazione. Nel corso del suo primo biennio di Presidenza, Napolitano ha dato il via a questa prassi virtuosa: nel 2007 ha motivato l'epilogo della crisi con il rinvio alle Camere del II Governo Prodi, nel 2008 ha prima giustificato il preincarico conferito a Marini, poi l'ineluttabile scioglimento anticipato. Napolitano è pure quel Capo dello Stato che per primo ha dovuto fare i conti con la sentenza n. 200 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha attribuito al Presidente della Repubblica la titolarità esclusiva del potere di concedere la grazia, e ha ridefinito la relativa controfirma ministeriale come atto meramente dovuto, fornendo qualche elemento in più anche in relazione alla questione che qui interessa, quella della motivazione dei decreti presidenziali. Infatti, vi si dice che «il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivida, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro». Ci si limiti qui a porre un interrogativo. Dato che con questa pronuncia la Corte è partita dal fermo riconoscimento della monofunzionalità dell'istituto della clemenza individuale, unita alla contemporanea affermazione della sua natura sostanzialmente presidenziale, l'inusuale obbligo di motivazione si dimostrerebbe funzionale a far valere le responsabilità del Capo dello Stato in sede di giudizio innanzi al Giudice costituzionale stesso<sup>797</sup>. Trasponendo questo ragionamento dal potere di grazia al potere di scioglimento delle Assemblee, allora, si potrebbe incorrere nel rischio che l'obbligo di motivazione si riveli prodromico ad un sempre crescente – e non auspicabile – trasferimento di questa attribuzione verso l'orbita presidenziale<sup>798</sup>?

---

<sup>797</sup> Sul punto, cfr. F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2006, e A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Dir. giust.*, n. 22/2006 (reperibile altresì su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)). *Contra*, cfr. T. F. GIUPPONI, op. cit., M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006, e M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n. 2/2007, pp. 196-197 (reperibile altresì su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)). Seppure critico anch'egli, ravvisa possibili effetti benefici in quella che definisce una «"invenzione" dell'obbligo di motivazione», L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2007.

<sup>798</sup> Per questo dubbio, mi sia permesso un rinvio al mio *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, cit.; cfr. anche M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2006.

## Capitolo VI

# PROSPETTIVE NELL'EVOLUZIONE DEL POTERE DI SCIoglimento

## 1. Verso una democrazia maggioritaria compiuta

### *1.1. I canoni del modello neoparlamentare*

Come si è visto nel cap. precedente, l'assetto politico-istituzionale italiano sembra evolvere verso una soluzione parlamentare maggioritaria. Nonostante le tante contraddizioni insite nella normativa elettorale vigente – a partire dalla riesplorazione della logica proporzionale, e dall'assoluta irrazionalità cui è rimessa la definizione della maggioranza in Senato –, la previsione di un cospicuo premio di maggioranza vuole rispondere all'esigenza di garantire una adeguata soglia di governabilità, in linea con le coeve esperienze parlamentari europee più all'avanguardia. Il risultato della tornata elettorale del 9 e 10 aprile 2008 ha consegnato una solida maggioranza di governo in entrambi i rami assembleari ed una radicale semplificazione del panorama partitico rappresentativo, per cui sembra che la XVI legislatura possa soddisfare l'ambizione alla stabilità ed efficienza ministeriale. Con l'avvertenza che, se l'esito delle recenti consultazioni può sembrare confortante dal punto di vista delle prospettive di governo, nessuno si deve illudere circa il definitivo superamento delle difficoltà: infatti, ad esso hanno contribuito anche fattori contingenti che non devono essere confusi con sedicenti modifiche strutturali di cui c'è indifferibilmente bisogno, per poter infine affermare di essere approdati ad una democrazia governante.

A questo punto, le domande che si pongono sono due: è compatibile con la Costituzione una democrazia maggioritaria? E, in secondo luogo, si tratterebbe di un'evoluzione lineare e coerente con la tradizione parlamentare italiana?

Quanto alla prima domanda, alla luce dell'indagine fino a qui condotta pare potersi tranquillamente ammetterne l'ammissibilità. Le grosse innovazioni introdotte a partire dagli anni '90 in tema di composizione di coalizioni preelettorali, di indicazione popolare del Presidente del Consiglio, di selezione da parte sua della compagine ministeriale (quindi, con la scelta di personalità di fiducia,

nonché con la possibilità di revoca implicita), di rafforzamento degli strumenti del Governo rispetto alla sua attività in Parlamento, del protagonismo assunto dal Primo Ministro grazie al processo di irrobustimento delle relazioni comunitarie, non pongono problemi di legittimità costituzionale. E questo perché, quello che per decenni era stato considerato un difetto atavico della disciplina costituzionale in materia di forma di governo, si è invece dimostrata una preziosa risorsa nell'accompagnare il sistema verso logiche più moderne e in grado di rispondere alle esigenze emergenti nel terzo millennio. Invero, la natura di fattispecie aperta dello “statuto di governo” italiano, figlia degli originari timori che avevano gravato sui lavori costituenti, ammette interpretazioni le più varie: come il funzionamento anglosassone del periodo degasperiano, come l'occupazione partitocratica che per decenni ha contraddistinto le dinamiche istituzionali, come l'emersione di uno spinto protagonismo presidenziale nel corso della difficile crisi di inizio anni '90, anche la democrazia maggioritaria può ritenersi ampiamente uno sviluppo del sistema parlamentare nostrano, «una delle possibili modalità di realizzazione»<sup>799</sup>.

Venendo al secondo quesito, anche qui la risposta non può che essere positiva. Infatti, il cuore del parlamentarismo maggioritario sta in un principio che valorizza al massimo non solo le potenzialità del testo costituzionale, ma del significato stesso di democrazia. Se il regime partitocratico aveva esaltato i partiti politici oltre misura, rendendoli più che protagonisti, sovrani delle istituzioni, e conducendo ad una deriva assemblearistica del sistema; se l'accelerazione verso vie presidenzialistiche aveva introdotto i germi di una personalizzazione politica impropria per una figura di garanzia istituzionale e di riferimento per l'intera comunità nazionale; allora, con la democrazia maggioritaria si ha un recupero del vero valore della sovranità popolare. È l'art. 1 della Costituzione italiana a porre il popolo sovrano come fondamento dell'intero ordinamento, la fonte da cui promana necessariamente la legittimazione del potere pubblico. Il popolo sovrano ha per lungo tempo delegato la totale partecipazione alle politiche pubbliche al sistema partitico: l'ineliminabile ruolo svolto dai partiti politici in un sistema parlamentare, cioè quello di rappresentare le istanze dei cittadini e di trasformarle in concreta attività normativa, aveva subito una innaturale torsione nel senso di una padronanza assoluta, esclusiva ed irresponsabile degli spazi di decisione politica. E le immediate ricadute si avevano sulla stabilità ed efficienza del Governo, a cui si negava continuità nell'azione per dare spazio a scelte compromissorie e deresponsabilizzanti. Il rapporto fiduciario era in verità diventato uno strumento univoco di piena disposizione da parte del Parlamento, *rectius*, del sistema dei partiti, su un Esecutivo inerme<sup>800</sup>.

<sup>799</sup> A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., p. 639; cfr. anche R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2006, p. 160.

<sup>800</sup> Cfr. le corrette riflessioni svolte da T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008, pp. 18 ss., il quale, a seguire, denuncia che storicamente «la forma di governo italiana anziché strutturarsi attraverso l'azione dei tre “soggetti” ha finito con l'essere prigioniera di uno solo dei tre: il Parlamento, l'unico “soggetto” il quale chiedeva la fiducia (del corpo elettorale) e, successivamente, dava la fiducia (al Governo)» (pp. 41-42).

Al contrario, la valorizzazione della sovranità popolare consiste nella reimmissione a pieno titolo del corpo votante nel circuito decisionale politico. Tramite le elezioni esso non si limita più a conferire un “mandato ad eleggere” in capo alle forze politiche e ai singoli eletti, che in definitiva implicava il potere di fare e disfare i Ministeri in completa arbitrarietà; in questo caso si parla invece di “mandato a governare”, rivolto ad una ben precisa maggioranza e al suo *leader*. Così, il rapporto fiduciario Governo-Parlamento – che nella lunga prassi repubblicana ha gravitato attorno all'ambiguo concetto della “centralità del Parlamento” – si trasforma nel “rapporto di consonanza politica”<sup>801</sup> corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Governo, in un inscindibile *continuum* che trova nel primo la sua pietra fondativa; mentre risultano incompatibili maggioranze parlamentari sorte al di fuori dalla genesi elettorale<sup>802</sup>. Con questa operazione, l'art. 49 Cost. trova nuova vita, in quanto, grazie alla lente formata dal principio fondamentale racchiuso nell'art. 1 («la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»), dissotterra il reale significato di suddetta disposizione, a lungo ignorato dall'onnivora invadenza dei partiti. Quando la Costituzione sancisce che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», essa vuole significare che i soggetti destinatari dell'attenzione indicata non sono i partiti, ma i cittadini, mentre i primi sono solo i mezzi che consentono ai secondi di esercitare una prerogativa basilare ed ineliminabile di un ordinamento democratico.

Detto questo, rimane però da capire che cosa si intenda per “democrazia maggioritaria”. Innanzitutto la paternità di questa nozione si deve a Lijphart, che la contrapponeva a quella di “democrazia consensuale”<sup>803</sup>; ma fungibili sono pure la “democrazia immediata” di Duverger (in contrapposizione alla “democrazia *mediatisé*, mediata”)<sup>804</sup>, e la “democrazia competitiva” di Schumpeter<sup>805</sup>. Applicando questo concetto alla forma parlamentare, quindi escludendo il modello a legittimazione diretta presidenziale, in cui l'investitura del vertice dell'Esecutivo è autonoma rispetto al mandato conferito all'Assemblea rappresentativa, la democrazia maggioritaria prende le sembianze del “modello neoparlamentare”, o “premierato”, o forma di governo “primoministeriale”<sup>806</sup>. Rifacendosi alla sintesi effettuata da Chessa, si possono riassumere in sei le caratteristiche essenziali di questo particolare sottotipo del regime parlamentare: un sistema elettorale di tipo maggioritario, che instrada la competizione su dinamiche bipartitiche o bipolari; la

<sup>801</sup> Per utilizzare l'espressione coniata dalla sent. n. 12 del 2006 (sul cui approfondimento v. par. 2.2).

<sup>802</sup> Cfr. A. BARBERA, *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in A. BARBERA, S. BONFIGLIO, S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Roma, 1996, pp. 11 ss.

<sup>803</sup> Cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

<sup>804</sup> Cfr. M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Parigi, 1998, pp. 68 ss.

<sup>805</sup> Cfr. J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo socialismo e democrazia*, Milano, 1955, pp. 252 ss.

<sup>806</sup> Il primo termine accentua più il mantenimento del vincolo cooperativo tra Esecutivo e Legislativo, gli altri due invece si soffermano sull'emersione della figura del *Premier*, ma nella sostanza si riconducono tutti alla stessa categoria definitiva.

designazione elettorale del Primo Ministro, che a sua volta accentra nella sua figura la sintesi decisionale ministeriale; un Gabinetto di legislatura, e quindi nato nelle urne sulla base del mandato elettorale, per cui la sua sostituzione non può che passare attraverso una nuova investitura elettorale; una minoranza che fa opposizione all'interno del sistema democratico, lavorando per proporre una credibile alternativa di governo; il potere di scioglimento è nelle mani del Primo Ministro; da tutto ciò scaturisce una piena effettività del principio di responsabilità politica<sup>807</sup>.

Il merito circa la delineazione di questo submodello di parlamentarismo è da ascrivere al francese Duverger il quale, tra il 1956 e il 1961<sup>808</sup>, in pieno fervore di riformismo istituzionale – ricordiamo, sono gli anni di De Gaulle e del varo della V Repubblica – aveva avviato un confronto dialettico con Vedel circa la soluzione migliore per conferire stabilità ai Governi – riguardo a cui la IV Repubblica aveva dato prove alquanto sconfortanti. In buona sostanza, in contrapposizione alla (poi risultata prevalente) impostazione presidenzialista, Duverger proponeva un modello di elezione diretta e a doppio turno del Primo Ministro, collegata alla elezione del Parlamento; l'eventuale caduta del Gabinetto avrebbe comportato l'applicazione della regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia l'automatico scioglimento dell'Assemblea.

L'intuizione elaborata dalla sinistra democratica francese veniva ripresa in Italia da due studiosi, Galeotti e Mortati, i quali, a partire dalla fine degli anni Sessanta, ma soprattutto nella prima metà del decennio successivo, delineavano a loro volta il modello neoparlamentare come soluzione migliore per frenare la deriva assemblearista italiana, pur mantenendosi all'interno di una cornice di stampo parlamentare. Ma con una differenza non di poco conto: se Galeotti si mostrava più aderente al prototipo originale duvergeriano, accedendo anch'egli alla regola del *simul simul*<sup>809</sup>, Mortati invece propugnava la conservazione in capo al Presidente della Repubblica di un ruolo arbitrale,

---

<sup>807</sup> In realtà, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004, pp. 20-21, mutua la ricostruzione svolta da Lijphart, depurandola di altri elementi propri del modello britannico, che sono l'assenza di: una Costituzione scritta, istituti di democrazia diretta, un sistema di autonomie territoriali, e un bicameralismo simmetrico; questo fa dire all'Autore che «la democrazia maggioritaria è il modello Westminster [...]. Ogni altra esperienza democratica diversa da quella inglese è detta “maggioritaria” se le sue dinamiche politico-istituzionali coincidono esattamente con quelle del modello Westminster o se si avvicinano ad esse in misura sensibilmente elevata». Sugli elementi che connotano una forma neoparlamentare, c'è da rilevare l'opzione minimale offerta da Colliard, che li restringe alle sole struttura e solidità della maggioranza: cfr. J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires*, Parigi, 1978, p. 278.

<sup>808</sup> La genesi del pensiero di M. DUVERGER si ritrova in quattro articoli apparsi sulla stampa nel 1956: cfr. *Réformer le régime. I – Un système présidentiel?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1956; *Réformer le régime. II – Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde*, 13 aprile 1956; *Un révisionnisme de gauche*, in *Le Monde*, 18 maggio 1956; *Bilan d'une campagne*, in *Le Monde*, 12 giugno 1956. La proposta verrà poi perfezionata nel 1958 (*Demain la République*, Parigi, 1958) e, infine, nel 1961 (*La VIe République et le régime présidentiel*, Parigi, 1961). Il tutto sarà poi raccolto nel lavoro svolto dal Club Jean Moulin, circolo di intellettuali animato anche dallo stesso Duverger: cfr. CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, Parigi, 1961.

<sup>809</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P. L. ZAMPETTI (a cura di), op. cit., pp. 128 ss.

che gli consentisse di sfruttare la flessibilità insita nella valutazione casistica dell'opportunità di dare corso all'interruzione anticipata o alla prosecuzione della legislatura<sup>810</sup>.

Negli anni Ottanta il modello primoministeriale veniva ripreso, sia dal cd. Gruppo di Milano, presieduto da Miglio ed animato da Galeotti<sup>811</sup>, che da Pasquino, nell'ambito dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la cd. Commissione Bozzi<sup>812</sup>. Ma il merito di una sua decisiva riformulazione va ascritto a Barbera il quale, agli inizi degli anni Novanta – in concomitanza con l'approvazione della legge elettorale per gli enti locali, che, prima in Italia, introduceva una forma di investitura diretta del *leader* di governo (su cui v. par. 2.2) – marcava la necessità di approdare alla democrazia maggioritaria: merito accresciuto dalla tempistica scelta, poiché i tempi erano decisamente più maturi nel periodo cruciale posto a cavallo tra la caduta del blocco sovietico e l'avvento della valanga referendaria<sup>813</sup>. Con la svolta maggioritaria del 1993 poi il discorso entrava in pianta stabile nel dibattito politico-costituzionale italiano, permeando sia la discussione più squisitamente giuridica che l'interesse delle istituzioni alla revisione della seconda parte della Costituzione.

Fatto questo breve *excursus* storico<sup>814</sup>, si tratta di capire cosa significa essere una democrazia parlamentare maggioritaria oggi. Come suggerisce il termine adottato, la base di partenza non può che essere la piena adesione di una logica elettorale maggioritaria, sia che si tratti di un sistema a collegi uninominali che di un sistema proporzionale con correttivi quali, ad es., il premio di maggioranza o la riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni: l'importante è che la formula di trasformazione dei voti in seggi incentivi l'aggregazione di forze lungo *cleavage* destra-sinistra, in modo da creare soggetti politici in grado di competere per l'ottenimento della maggioranza parlamentare. Come ricordano Barbera e Fusaro, l'applicazione del principio di maggioranza nell'ambito delle «modalità di distribuzione e di impiego del potere politico [...] costituisce [...] una “regola per governare”», in contrapposizione a quando funge da “regola per decidere”<sup>815</sup>.

Il principio maggioritario, se è perfettamente aderente ad un sistema bipartitico (anzi, esso è una delle sue cause formative), è indiscutibilmente efficace anche all'interno di assetti multipartitici: la

<sup>810</sup> Cfr. C. MORTATI, *Intervento*, in AA. VV., *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973.

<sup>811</sup> Cfr. GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983 (in particolare il saggio di S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “Governo di legislatura”*, pp. 387 ss.), oppure la ricostruzione *ex post* effettuata da S. GALEOTTI, *La proposta del “Gruppo di Milano” per un Governo scelto dal popolo: il Governo di legislatura*, in *Giur. cost.*, n. 36/1991, pp. 669 ss.

<sup>812</sup> Sintetizzata in G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985, pp. 87-88.

<sup>813</sup> Cfr. A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. dir.*, n. 2/1990, poi confluito in *Id.*, *Una riforma per la Repubblica*, cit.

<sup>814</sup> *Amplius* su questa ricostruzione diacronica, F. CLEMENTI, op. cit., pp. 136 ss.

<sup>815</sup> Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioritario, principio di (diritto)*, in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Roma, 1996. Questa invece la definizione data da S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, agg., vol. V, Milano, 2001, p. 355 (il quale si richiama a F. A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968, pp. 258-259): si tratta di «quegli ordinamenti costituzionali che tendono ad operare un bilanciamento fra il principio maggioritario ed altri principi di organizzazione ed esercizio del potere incline e ad assegnare al primo una chiara prevalenza sui secondi».

differenza è che invece di un partito solo “al comando” si avrà un'alleanza di più formazioni, le quali accettano di rinunciare alla propria visibilità per ambire ad ottenere quella maggioranza che altrimenti, singolarmente prese, vedrebbero come un miraggio. Ovviamente, questa diversità comporta maggiori rischi circa la coesione interna dello schieramento, poiché se l'unità viene incentivata dal raggiungimento del traguardo elettorale, durante l'esercizio delle funzioni di governo aumentano inevitabilmente le tensioni<sup>816</sup>. Per questo motivo risulta ancora più importante l'omogeneità dei contenuti, e quindi la condivisione di un programma elettorale sulla base del quale andare cercare il consenso popolare. Infatti, sarà poi quel programma ad instaurare la base grazie alla quale attivare il circuito fiduciario in senso stretto, l'anima di una forma di governo parlamentare: «il rapporto fiduciario sgorga dal corpo elettorale per poi approfondirsi nella fusione tra maggioranza parlamentare e Governo»<sup>817</sup>. Per cui, deve essere chiaro anzitutto ai cittadini l'indirizzo politico che una coalizione propone come piattaforma di governo, ed alle forze che ne fanno parte la sua vincolatività: a vegliare sul rispetto del mandato elettorale è il principio di responsabilità, il quale spinge, in maniera virtuosa e non coatta, i soggetti politici a rispondere pubblicamente delle proprie azioni<sup>818</sup>. La sanzione di un eventuale “tradimento” del mandato popolare sarebbe la bocciatura in sede di rinnovo elettorale; parimenti, qualora singoli parlamentari o gruppi minoritari si dissociino dalla maggioranza e ne decretino la disgregazione, sarebbero loro stessi a dover temere la possibile esclusione dalle future Camere. Il principio di responsabilità democratica rappresenta lo strumento migliore per richiamare i soggetti politici agli impegni presi<sup>819</sup>.

Questi sono i presupposti per la creazione di un Governo di legislatura stabile, ma ancor di più efficace. Invero, la stabilità senza efficacia è un risultato effimero, e neanche troppo benefico, in quanto vorrebbe dire “navigare a vista”, barcamenarsi tra posizioni differenti per il pericolo di scontentare una parte piuttosto che l'altra, senza quindi fare quelle scelte che al giorno d'oggi vengono richieste in tempi sempre più celeri – peraltro, con lo spettro dello stallo decisionale. L'efficacia dell'azione di governo è invece determinante, ed essa è possibile solamente se le viene garantita continuità<sup>820</sup>.

---

<sup>816</sup> Sulla equipollenza tra partito in un sistema bipartitico e alleanza in un sistema bipolare, e sul riconoscimento di inevitabili svantaggi della seconda situazione rispetto alla prima, cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1975, p. 498.

<sup>817</sup> S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni all'oggi*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 68.

<sup>818</sup> Tra l'altro, il principio di responsabilità politica che così si tende ad esaltare realizzerebbe la fusione tra i concetti di stampo politologico di *responsiveness* (cioè la capacità di tenere conto delle domande e delle preferenze dell'elettorato) e di *accountability* (cioè la propensione a rendere conto all'elettorato del proprio operato).

<sup>819</sup> Cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 30, il quale prosegue affermando che «per il costituzionalismo liberaldemocratico la possibilità per tutti gli elettori di “giudicare” è ancor più rilevante della possibilità per minoranze degli stessi di “partecipare” più intensamente alla vita delle istituzioni democratiche».

<sup>820</sup> Dahl ha sottolineato come la stabilità democratica debba essere affiancata da altri valori, quali l'equa rappresentanza, la trasparenza, la comprensibilità, la responsabilità dei governanti e l'efficienza: cfr. R. DAHL, *Sulla*

Il mandato popolare è tanto più forte se investe direttamente colui che funge da garante dell'accordo elettorale, che è assieme l'interfaccia della coalizione maggioritaria e il principale propulsore della sua attività: il Primo Ministro (ovvero, il Presidente del Consiglio). La sua legittimazione diretta è formalmente esclusa dall'art. 92 Cost., il quale conferisce il potere di nomina al Presidente della Repubblica. Ma pur rimanendo all'interno della suddetta cornice, è possibile introdurre elementi di investitura quasi diretta, mediante strumenti legislativi che comunque non confliggono con la prerogativa presidenziale ma ne rivisitano il contenuto, conformandolo a questo tendenziale recupero della capacità di scelta del popolo sovrano. In caso di formula uninominale il collegamento diretto con il candidato parlamentare nel collegio<sup>821</sup>, in caso di formula proporzionale corretta il deposito del nome del capo della coalizione<sup>822</sup>, sono espedienti che permettono ai cittadini di dare un'indicazione di governo, che il Capo dello Stato non può fare a meno di seguire, proprio perchè questo è richiesto dal suo compito di rappresentare l'intera collettività<sup>823</sup>.

Ma sia chiara una cosa: l'acquisito protagonismo del *Premier*, non significa attribuire centralità esclusiva alla figura in questione. Se così fosse si rischierebbe di scivolare verso il plebiscitarismo, verso quella "deriva bonapartista" paventata da certa dottrina<sup>824</sup>. La primazia del Presidente del Consiglio non è il frutto dell'investitura personale, bensì della sua posizione di *leader* della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei voti. Al pari di quanto accade nei regimi bipartitici, in cui la forza del *Premier* deriva dal partito di cui esso è l'espressione di sintesi, e sul quale mantiene un ferreo controllo, nei regimi tendenzialmente bipolari la sua preminenza si giustifica per il fatto di avere alle spalle uno schieramento che lo riconosce e lo sostiene<sup>825</sup>. Senza quest'ultimo si cadrebbe in una forma di dualismo non positiva per il rendimento della forma di governo, in quanto si creerebbe il terreno per possibili contrapposizioni tra *leader* e maggioranza parlamentare – ciò che di fatto può avvenire nei regimi presidenziali e semipresidenziali. Invece, alla base di una forma parlamentare vi è la collaborazione tra Legislativo ed Esecutivo, quindi, per il suo retto funzionamento, stringente e biunivoco deve essere il rapporto tra chi ha la maggioranza del primo e

---

*democrazia*, Bari, 2000, p. 148. Galeotti, a sua volta, fa discendere l'efficienza dei Governi dalla loro autorevolezza: cfr. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, cit., pp. 317-318.

<sup>821</sup> L'art. 2 l. 4 agosto 1993, n. 277, che modifica l'art. 18 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, il cd. *Mattarellum*, imponeva inizialmente il collegamento tra candidato parlamentare nel singolo collegio e lista presente nella competizione proporzionale; in vista della consultazione elettorale del 2001 si era poi provveduto ad inserire anche il nome del candidato *Premier* nella lista.

<sup>822</sup> Art. 5 l. 21 dicembre 2005, n. 270, che introduce l'art. 14bis al d.P.R. 361/1957, il cd. *porcellum*, il quale prescrive altresì il deposito del programma elettorale; la prassi seguita, sia nel 2006 che nel 2008, ha poi visto la tendenza a porre nella quasi totalità delle circoscrizioni i *leader* in posizione di capilista delle rispettive aggregazioni politiche, a sottolinearne la visibilità (salvo qualche eccezione nelle coalizioni di centrosinistra, in cui né Prodi nel 2006 né Veltroni nel 2008 hanno occupato tutti i posti di capilista).

<sup>823</sup> Frosini afferma, in proposito, che «il vincolo costituzionale, allora, sarà il risultato elettorale»: T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T. E. FROSINI (a cura di), op. cit., p. 28.

<sup>824</sup> Cfr. ad es., F. LANCHESTER, *Il Premier nostro e quello degli altri*, in *La Stampa*, 10 gennaio 2003.

<sup>825</sup> G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995, p. 30, parla in proposito di mandato *ad partitum* anziché *ad personam*.

chi dirige il secondo. In quest'ottica, il modello neoparlamentare vuole recuperare un ruolo da protagonisti in capo ai soggetti intermedi politici, i partiti e le coalizioni elettorali, poiché sono essi i primi e legittimi depositari dell'interesse generale. Quella che si deve costruire è quindi una “democrazia di indirizzo”, anziché una “democrazia di investitura”<sup>826</sup>, che ponga al centro i programmi e non le persone, l'interesse dei tanti in luogo dell'ambizione dei pochi<sup>827</sup>.

## 1.2. La “nuova” dei separazione dei poteri

Tolta l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario, fattore posto alla base dello stesso Stato di diritto, già il sistema parlamentare ha un codice genetico votato alla collaborazione piuttosto che alla rigida differenziazione fra i due restanti poteri, il Legislativo e l'Esecutivo. La fusione tra questi, rilevata già a suo tempo da Bagehot rispetto al sistema bipartitico britannico, trova una sua consacrazione anche all'interno delle democrazie parlamentari bipolari. Il principio della separazione trova così una sua evoluzione, un superamento rispetto ai termini originariamente posti all'alba delle rivoluzioni liberali<sup>828</sup>: «la funzione di governo o di indirizzo si considera ormai ripartita fra Legislativo ed Esecutivo essendo venuta meno una contrapposizione netta fra i poteri [...] ed il progressivo emergere, tramite i partiti, di una omogeneità sostanziale fra maggioranza parlamentare e Governo. Si nota anzi come l'Esecutivo [...] assume sovente una posizione di preminenza rispetto all'organo assembleare una volta che sia stato investito delle sue funzioni: all'Assemblea resterebbe prevalentemente il potere di controllo e di collaborazione sull'attuazione dell'indirizzo concordato»<sup>829</sup>.

Come aveva argutamente rilevato Duverger, il grado di separazione tra poteri ormai dipende più dalla struttura dell'assetto partitico che dalle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo: in un regime bipartitico la saldatura è pressochè perfetta, in quanto il partito unico governativo tiene saldamente le redini della sua maggioranza; in un regime pluripartitico, ancorchè organizzato secondo una logica bipolare, la maggiore eterogeneità della maggioranza allontana sempre più il Governo dalla certezza di un comportamento del Parlamento più addomesticato<sup>830</sup>.

<sup>826</sup> Secondo la distinzione operata da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., pp. 226 ss (che però riecheggia le considerazioni svolte da Elia nella sua celebre voce enciclopedica del 1970).

<sup>827</sup> Per una risposta più articolata ai detrattori posti su posizione assembleariste, cfr. G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le “virtù” del premierato*, in T. E. FROSINI (a cura di), op. cit., p. 106.

<sup>828</sup> Celebre l'insegnamento di C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952, pp. 275 ss.

<sup>829</sup> G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., pp. 243-244; il medesimo Autore, uno dei primi a ravvisare questa tendenza negli studi costituzionalistici italiani, riprenderà e approfondirà questa indagine nel successivo *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, p. 534. Nello stesso senso, più recentemente, cfr. S. MANGIAMELLI, op. cit., p. 148.

<sup>830</sup> Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., pp. 479 ss.

### 1.3. Divieto di mandato imperativo e mandato a governare

A questo punto si innesta un discorso a parte che merita trattazione. Da parte di certa dottrina si usa utilizzare, come argomento per respingere l'accogliabilità di soluzioni neoparlamentari, l'art. 67 Cost. e il relativo divieto di mandato imperativo gravante sui parlamentari. In un regime parlamentare, si pone il problema di giustificare come l'Esecutivo possa interrompere la vita del Legislativo, dato che comunque è il secondo a decidere dell'esistenza del primo grazie allo strumento della fiducia. E la "quadra del cerchio" si rende apparentemente più difficile se esiste una prescrizione, come quella dell'art. 67 Cost., che *prima facie* sembra rendere indipendente il singolo parlamentare da un qualsiasi vincolo, compreso il vincolo di governo che unisce tutti i membri eletti tra le file della maggioranza. Ma affrontiamo la questione con ordine.

Il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. è il figlio diretto della tradizione dello Stato liberale ottocentesco<sup>831</sup>. Conosciuto ormai da tempo nel diritto pubblico inglese, ove le convenzioni costituzionali e le teorizzazioni di Burke ponevano tale principio alla base della sovranità del Parlamento su cui si costruisce il regime anglosassone<sup>832</sup>, esso diventa una conquista in Francia all'indomani della Rivoluzione del 1789. Perorata soprattutto da Sieyès<sup>833</sup>, l'indipendenza dei deputati rappresenta una delle forme maggiori di emancipazione dall'*ancient regime*. Invero, nel vecchio Stato assolutistico, l'Assemblea rappresentativa era formata da veri e propri delegati del ceto nobiliare, i quali erano assoggettati a un vincolo di natura privatistica, che li obbligava a mantenersi strettamente aderenti a quelle che erano le richieste provenienti dalla classe sociale dominante.

Con il passaggio al regime liberale, la sovranità si trasferisce dalla Corona alla Nazione, il che ha come portato l'affermazione del governo rappresentativo: in buona sostanza, all'Assemblea accede la borghesia, la quale, per spezzare il dominio aristocratico, postula l'assoluta indipendenza dei deputati rispetto al(l'ancora ristrettissimo) corpo elettorale. È quindi la volontà della Nazione che le istituzioni statali devono perseguire, e tale volontà si deve formare in maniera libera all'interno dell'Assemblea rappresentativa: senza quindi i condizionamenti che il collegio elettorale può

<sup>831</sup> Per un'approfondita ed efficace ricostruzione storica del fenomeno della rappresentanza politica, cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, pp. 853 ss.. Da un punto di vista politologico, cfr. invece l'insegnamento di G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1990, pp. 217 ss., il quale assegna alla rappresentanza tre possibili significati: l'idea di mandato, l'idea di rappresentatività e l'idea di responsabilità.

<sup>832</sup> Cfr. E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, pp. 65-66.

<sup>833</sup> Cfr. J. E. SIEYÈS, *Discorso sul veto regio nella seduta del 7 settembre 1789*, ora contenuto in G. TROISI SPAGNOLI, P. PASQUINO (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. I, Milano, 1993, p. 443.

produrre sui singoli parlamentari in virtù di accordi giuridici preelettorali. Ciò significa l'assoluta autonomia dei rappresentanti nel valutare le istanze provenienti dai rappresentati<sup>834</sup>.

Questa prospettiva viene duramente avversata dalla componente giacobina la quale, ispirandosi al pensiero di Rousseau, la ritiene in contraddizione con l'espressa enunciazione della sovranità popolare. Infatti, se è il popolo che è sovrano, significa che i suoi rappresentanti devono fare la sua volontà, e non formarne una propria all'interno di un collegio la cui partecipazione diretta gli è preclusa. Affinché questo succeda, occorre che i deputati siano destinatari di mandati vincolati, a garanzia che la loro azione politica sia svolta nell'esclusivo interesse dei rappresentati: altrimenti si finirebbe con l'accettare che il popolo elettore è libero solo nel momento in cui sceglie i propri rappresentanti, ma schiavo degli stessi per il resto del tempo<sup>835</sup>.

In questo si ravvisa dunque un forte contrasto tra principio liberale fondato sulla superiorità degli organi di rappresentanza (e quindi sulla loro autonomia di giudizio e di esercizio), e principio democratico costruito sulla partecipazione massima del popolo alle determinazioni dei pubblici poteri. All'alba del XIX secolo però i tempi sono ancora troppo acerbi per l'affermazione di questo secondo, per cui, l'antinomia esistente tra governo rappresentativo e sovranità popolare si risolve tutta a vantaggio del primo, con la sconfitta delle posizioni giacobine e, quindi, l'affermazione del principio della totale indipendenza del parlamentare rispetto a qualsivoglia condizionamento<sup>836</sup>.

Il quadro però muta sul finire del secolo, con la nascita e la rapida scalata dei partiti politici di massa. La loro irruzione non può che condurre allo sconvolgimento della tradizionale improntata sul costituzionalismo liberale. Soprattutto perché è attraverso le organizzazioni politiche che ampie fette di popolazione, fino a quel momento escluse, possono avvicinarsi ai pubblici poteri e partecipare alla loro elezione, sanzionata definitivamente quando in seguito verrà introdotto il suffragio universale. A contribuire è la diffusione del sistema di selezione di tipo proporzionale, in cui la vecchia investitura del singolo parlamentare, legato esclusivamente al suo collegio ed alla sua corporazione di provenienza (e quindi alle relative istanze), viene sostituita dal voto rivolto ad una formazione sociale, portatrice di una propria visione dell'interesse generale e quindi di una proposta ideologico-programmatica. Sono questi i principali fattori che renderanno maturi i tempi per la costruzione dello Stato democratico, fondato sulla sovranità popolare, in luogo dello Stato liberale, costruito sulle *elites* sociali e sulla loro esclusivo accessibilità ai pubblici poteri.

Un grande contributo teorico volto a rileggere la forma parlamentare alla luce delle novità novecentesche viene da Kelsen, il quale definisce la rappresentanza una «finzione», ritenendola

---

<sup>834</sup> Una *summa* di questa concezione della rappresentanza è rappresentata dal pensiero di R. CARRÉ DE MALBERG, op. cit., pp. 263 ss.

<sup>835</sup> Sul pensiero di tale Autore, cfr. J. J. ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia e sulla sua progettata riforma*, ora contenuto in J. J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, Torino, 1970, pp. 1152-1153.

<sup>836</sup> Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 63-64.

incompatibile con la sovranità popolare che sta via via imponendosi<sup>837</sup>: è con la proporzionale che i partiti politici trovano la strada principale per integrarsi nelle istituzioni rappresentative; ed è questo intero processo che giustifica la subordinazione dei singoli eletti alle direttive provenienti dalle organizzazioni politiche – e dalle loro articolazioni parlamentari<sup>838</sup>. Tale è la scia seguita dai Costituenti weimeriani, che rompevano con la concezione liberale e con la netta separazione tra sovranità parlamentare e popolo, per integrarle tra loro tramite la cruciale mediazione operata dalle istituzioni del pluralismo politico<sup>839</sup>.

Successivamente, è Leibholz ad affermare l'inconciliabilità tra governo rappresentativo e principio democratico, e, proseguendo nell'equazione, tra divieto di mandato imperativo e *Parteienstaat*. Il primo è annoverato tra gli elementi qualificati come «*accidentalia*», in contrapposizione agli «*essentialia*»<sup>840</sup>, e quindi non può costituire una regola fondativa della democrazia parlamentare rappresentativa, poiché confligge con l'ineliminabile ruolo di cui i partiti politici sono investiti, ossia quello di interpretare le richieste provenienti dal popolo, e di orientare l'azione dei suoi deputati nel rispetto del mandato programmatico ricevuto in sede elettorale. Per questo motivo, il divieto di mandato imperativo, se anche si volesse salvare dall'espunzione, dovrebbe senz'altro armonizzarsi con la nuova costituzione materiale, andando inevitabilmente incontro ad un sensibile ridimensionamento: ora, esso non può che svolgere funzione di argine alla deriva più marcatamente partitocratica, senza quindi che possa fungere da pregiudizio alla funzione di guida che i partiti politici svolgono nei confronti dei suoi membri.

Senza doversi spingere fino ai confini estremi dell'istituto del *recall*, riesumato poi da Lenin e dalla dottrina sovietista della revoca del mandato<sup>841</sup>, e rimanendo quindi sempre all'interno di una cornice democratica, è stato proprio un Tribunale costituzionale, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco, a risolvere l'antinomia tra il riconoscimento del ruolo centrale dei partiti politici (art. 21 Gg.) e il divieto di mandato imperativo (art. 38 Gg.). Nella sentenza del 1952 con cui ha proclamato l'anticostituzionalità del *Sozialistische Reichspartei*, il Tribunale ha inferito una discendenza diretta del singolo deputato dal partito di appartenenza, per cui allo scioglimento del secondo consegue automaticamente la decadenza del primo. Questa regola però non va a violare lo *status* costituzionalmente garantito del parlamentare, nel senso che la prevalenza del legame politico non

---

<sup>837</sup> Purtroppo lo stesso Kelsen ammette che questo fenomeno non sia stato poi così negativo, avendo evitato esagerazioni pericolose per il progresso sociale: cfr. H. KELSEN, op. cit., p. 77.

<sup>838</sup> Cfr. H. KELSEN, op. cit., p. 89.

<sup>839</sup> Sul punto, cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *In onore di Vezio Crisafulli. Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto*, vol. II, Padova, 1985, pp. 684-685. Per quanto riguarda il seguito di una tale concezione in Italia, bisogna ricondursi a G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, 1922, pp. 22-23.

<sup>840</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, p. 139.

<sup>841</sup> Sullo sviluppo del filone marxista-comunardo (prima) e leninista-sovietico (poi), cfr. la ricostruzione di A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, pp. 7-8.

conduce al riconoscimento di un vero e proprio obbligo giuridico: infatti, il divieto di mandato imperativo mantiene la sua effettiva vigenza in relazione ad episodi quali l'espulsione dal partito di un membro per violazione di una direttiva politica, oppure il suo trasloco ad altro gruppo parlamentare, che di conseguenza non comportano la perdita del seggio<sup>842</sup>.

Questa problematica convivenza fra principi così difficilmente integrabili interessa ovviamente anche l'ordinamento costituzionale italiano. Infatti, la Costituzione italiana da una parte ribadisce il divieto di mandato imperativo (art. 67), dimostrando come i lavori costituenti fossero fortemente pregni del peso della tradizione statutaria, ma dall'altra sposa pienamente i principi che fanno da corollario allo Stato democratico – e, in particolare, allo Stato dei partiti –: l'affermazione della sovranità popolare (art. 1), il ruolo determinante dei partiti politici (art. 49), l'attribuzione di importanti funzioni ai gruppi parlamentari (artt. 72 e 82).

Per quanto riguarda il solo divieto di mandato imperativo prescritto dall'art. 67 Cost., tre sono le possibili letture – seguendo il ragionamento sviluppato a suo tempo da Zanon<sup>843</sup>. Da una parte vi è la lettura originaria, ormai decisamente minoritaria, ossia quella che ne ricava la mera sussistenza di un vero e proprio divieto inteso in senso privatistico (la *Repräsentation* in luogo della *Vertretung*): essa però da un lato appare minimalista, e dall'altro crolla di fronte all'incapacità di individuare nell'ordinamento costituzionale alcuna sanzione giuridica in grado di connotare la norma in senso effettivamente prescrittivo. All'opposto vi è chi considera l'art. 67 come una semplice obbligazione naturale, la cui osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare: una eventuale violazione del mandato popolare non condurrebbe a sanzioni giuridiche ma esclusivamente politiche, rimesse quindi alla regolamentazione interna del partito di provenienza<sup>844</sup>. Fra le due concezioni descritte, ve n'è una terza, più convincente, che parte da una lettura unitaria dell'art. 67, cioè mettendo in connessione l'aspetto funzionale del primo comma (la rappresentanza della Nazione) con il dovere soggettivo del secondo (l'assenza di vincolo imperativo): «il libero mandato parlamentare – meglio: il mandato libero da condizionamenti particolari – è un dovere, in quanto la rappresentanza di cui i deputati e i senatori sono portatori deve essere rappresentanza politica generale, ispirata a visioni complessive – per quanto esse possano nascere da punti di vista partigiani – dell'interesse pubblico»<sup>845</sup>.

<sup>842</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, op. cit., p. 331.

<sup>843</sup> Cfr. N. ZANON, op. cit., pp. 288 ss.

<sup>844</sup> Per questa lettura, cfr. A. M. SANDULLI, *Società pluralista e rinnovamento dello Stato*, in *Quad. iust.*, 1968, ora contenuto in A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, 1990, pp. 71-72, e C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere, tomo II, art. 64-69*, Bologna, 1986, p. 183; più recentemente, cfr. M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, pp. 114-115. Stesso concetto lo si ritrova nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 1964.

<sup>845</sup> N. ZANON, op. cit., p. 293; cfr. anche Id., *La rappresentanza della Nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia: il Parlamento*, vol. XVII, Torino, 2001, pp. 683-684. In realtà l'intuizione originaria è da farsi risalire a G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia*

L'analisi del singolo precetto è solo il primo passo per la sua adeguata comprensione nel panorama globale: a questo punto infatti occorre che esso sia immerso all'interno del contesto partitico, di modo che l'ordinamento costituzionale risulti armonico e coerente. I partiti politici si sono invero fatti carico del compito di rappresentare gli interessi della società civile nelle sedi istituzionali, offrendo una visione generale circa la soluzione delle questioni poste all'attenzione della pubblica opinione. Ed il loro importante compito trova un preciso fondamento costituzionale nell'art. 49, che ha storicamente fornito copertura alla disciplina imposta dal partito (e dal suo "braccio" parlamentare) sui membri che siedono in Parlamento. Con l'affermazione della democrazia dei partiti, sono stati questi secondi a sostituire i singoli eletti nell'esercizio della funzione di rappresentanza degli interessi generali, entro cui rientrano l'interpretazione ufficiale dei bisogni e la loro trasformazione in concreta attività parlamentare<sup>846</sup>. Tramite questo processo è mutato profondamente il significato del divieto di mandato imperativo, che da «difesa dell'indipendenza del singolo eletto dallo schiacciamento dei gruppi e delle organizzazioni di partito»<sup>847</sup> ha assunto una duplice valenza, l'una inerente al rapporto eletto-elettori, l'altra al rapporto eletto-partito: quanto al primo, viene posto l'accento sul divieto di qualsiasi accordo formale volto a porre condizioni giuridiche in grado di incidere sulla durata e sulle modalità di esercizio del mandato parlamentare; quanto al secondo, la sottoposizione alla disciplina di partito comunque non mette in discussione l'«esclusione [...] di qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti e altri analoghi raggruppamenti organizzati»<sup>848</sup>. In poche parole, anche nell'ordinamento costituzionale italiano occorre bilanciare il precetto *ex art. 67 Cost.* con i fondamenti propri dello Stato democratico, ossia i principi contenuti negli artt. 1 e 49 Cost., interpretando il primo in maniera dinamica e non fossilizzata su una vetusta logica di stampo puramente liberale, quella da cui esso era stato partorito: non però limitandosi a registrare suddetta contrapposizione a tutto vantaggio di una e a discapito dell'altra<sup>849</sup>, bensì acquisendo una prospettiva di «omologazione dei processi decisionali delle Assemblee parlamentari alle sintesi politiche elaborate nell'ambito dei partiti»<sup>850</sup>.

A questo punto, presenta meno problemi la trasposizione della questione al fenomeno, in Italia piuttosto recente, dell'appartenenza del singolo parlamentare ad uno schieramento di governo

---

*costituzionale*, Torino, 1979, p. 76.

<sup>846</sup> Sull'assunzione della qualità di vero rappresentante del popolo da parte del partito politico, in luogo del singolo eletto che da questo viene "fagocitato", cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 572 ss..

<sup>847</sup> R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 408.

<sup>848</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 158.

<sup>849</sup> Come fanno V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 214 (dove viene sintetizzata la concezione del divieto in questione quale «limite a possibili implicazioni estreme») e C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 229-230.

<sup>850</sup> Come fa, invece, P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 682, che parla di «istanza unificante».

preelettorale, comprensivo simultaneamente dell'adesione ad un singolo partito, ad una coalizione preelettorale di governo, ad un programma da attuarsi e sulla base del quale accaparrare voti<sup>851</sup>: quelli appena citati rappresentano tutti elementi che vanno in ultima battuta ad incarnarsi nella figura del candidato *Premier*. In pratica, se si ammette, come storicamente si è fatto, la possibilità che la singola formazione politica possa interferire sulla volontà del suo affiliato che siede in Parlamento, la stessa operazione può essere compiuta cambiando il soggetto beneficiario di questa facoltà, cioè la formazione composta da una pluralità di forze politiche<sup>852</sup>.

Tuttavia, per non compiere una trasposizione per analogia che si riveli piatta e fallace, occorre entrare nell'ottica che il vincolo di maggioranza è più pregnante del vincolo di partito, poiché più impegnativo è il mandato ricevuto dagli elettori: non la semplice rappresentazione degli interessi, ma altresì l'impegno a trasformare le istanze in progetto politico da attuare tramite l'azione di Parlamento e Governo. In Gran Bretagna, la natura del mandato è conosciuta ormai da tempo, ma essa non è vissuta né come imposizione gerarchica, né come ingabbiatura ideologica<sup>853</sup>. Essa è giustificata dalla centralità assunta dal progetto politico di cui i due partiti che concorrono per il governo del Paese si fanno portatori. Ora, questa valorizzazione del programma politico in luogo della struttura partitica in quanto tale – in una sorta di rivincita dei contenuti sulle forme<sup>854</sup> – ha investito anche l'Italia, proprio nel momento in cui il maggioritario ha fatto irruzione e demolito la costruzione proporzionale. Anzi, questo processo avviato per impulso referendario e stabilizzato in via legislativa, contribuisce a riallineare il sistema di rappresentanza italiano lungo i binari del principio democratico postulato dalla Carta costituzionale: in altre parole, come se l'art. 49 Cost., a lungo autonomizzatosi ed erettosi a sua volta come fonte di legittimazione dell'impalcatura partitocratica, abbia trovato una normalizzazione all'interno del suo naturale alveo, quello abbracciato dall'art. 1 Cost.

---

<sup>851</sup> Il Kelsen del 1925 aveva già intuito, seppure in termini embrionali, come la coalizione dei partiti, in un regime pluripartitico, potesse fungere da formazione aggregativa utile per la rappresentanza degli interessi di maggiore importanza: cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, 1925, ora contenuto in H. KELSEN, *La democrazia*, cit., p. 180.

<sup>852</sup> Un certo grado di vincolatività dell'accordo di coalizione è ammesso anche da M. CARDUCCI, op. cit., pp. 178 ss. – nonostante il suo sguardo fosse rivolto più alle intese postelettorali, poiché ai tempi quelle prelettorali non erano conosciute dalla prassi –, il quale ne ravvisa il presupposto costituzionale nel necessario combinato disposto degli artt. 49 e 94. Se si vuole dare conto di un significativo dato tendenziale (sebbene puramente di ordine fattuale), le elezioni del 2008 hanno condotto ad una competizione elettorale non più fondata sui classici partiti attestati attorno a due poli contrapposti e legati da un vincolo coalizionale tipico dei cd cartelli elettorali, bensì alla contrapposizione tra partiti-contenitore che assumono la forma del partito-coalizione: è accaduto sul versante del centrosinistra, con il Partito democratico che ha raccolto l'eredità delle forze storiche dei Ds e della Margherita; si è parimenti verificato sul versante del centrodestra, con la confluenza di Forza Italia e An nel Popolo della libertà. A dimostrazione della maggiore saldezza di questo legame vi è il fatto che, all'oggi, entrambe queste due realtà politiche stanno procedendo a concludere la loro definitiva trasformazione in partiti politici compiuti.

<sup>853</sup> Per usare i termini utilizzati da G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, S. SOMOGYO, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963, p. 307.

<sup>854</sup> D'altronde, era stato Crisafulli, già 50 anni fa, pur se all'interno di un assetto orbitante attorno alla formazione-partito, ad esaltare il profilo programmatico rispetto a quello personalistico insito nel voto elettorale: cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, nn. 10-11/1958, p. 26.

Secondo quanto autorevolmente intuito da Mortati, a ulteriore riprova della portata maggioritaria della Carta costituzionale, e quindi della capacità coalizzante che da essa promana, vi sarebbe altresì l'art. 94, il quale, nel predisporre un puntuale regime pubblicistico nelle procedure di conferimento e sottrazione della fiducia, vuole valorizzare la potestà di giudizio dei cittadini, creando così una saldatura tra i due momenti genetici del voto elettorale e dell'investitura parlamentare<sup>855</sup>. Piuttosto, sull'art. 94 vi sono osservatori che ricavano da esso il principio opposto, cioè quello per cui la legittimazione dei Governi si determina esclusivamente nelle Camere<sup>856</sup>. Invece, a mio avviso è corretta l'impostazione mortatiana, che merita di essere sviluppata ulteriormente per giungere a conclusioni ancora non pienamente esplorate. Infatti, la disposizione in argomento costituisce secondo dottrina unanime il criterio ordinatore utilizzato dal Presidente della Repubblica nella selezione del soggetto cui affidare l'incarico di formare il Governo<sup>857</sup>. A questo punto, il progressivo avvicinamento tra voto elettorale e vicende propriamente costitutive dell'Esecutivo, sia dal punto di vista temporale che politico, giustificherebbe un'anticipazione dell'operatività del criterio di cui all'art. 94 fino alla fase in cui avviene l'espressione popolare: in altre parole, se la disposizione in oggetto prescrive la vocazione maggioritaria dei Governi, allora essa potrebbe legittimamente essere stabilita non già in fase di contrattazione postelettorale, bensì tramite il pronunciamento del corpo elettorale.

Con la centralità assunta dal programma elettorale quale piattaforma per la costruzione del rapporto di consonanza politica, e con il dislocamento delle forze politiche attorno a due poli contrapposti e concorrenti per la conquista del governo, il voto popolare assume un nuovo significato: non è più il mandato con cui, nell'Ottocento, si conferiva a singole personalità, rappresentative di certi interessi; e non è più la delega in bianco con la quale, nel Novecento, il corpo elettorale si affidava totalmente alle determinazioni dei partiti politici. Ora, il popolo, tornato protagonista, dà la propria fiducia ad un mix composto da progetto e persone, affinché questo possa soddisfare le esigenze che la campagna elettorale fa emergere, e su cui gli schieramenti si sono solennemente impegnati. Quindi, si ponga bene l'attenzione, il vincolo elettorale ha natura complessa, poiché investe una coalizione di forze politiche, il loro programma di governo, ed un candidato Primo Ministro in qualità di garante massimo della sua attuazione: questo incarico, invece, non deve essere scomposto in frazioni, ognuna corrispondente a ciascun deputato o senatore eletto<sup>858</sup> – sia che ciò avvenga con un sistema uninominale maggioritario, sia che accada tramite una formula proporzionale corretta.

<sup>855</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991, p. 464.

<sup>856</sup> Ad es., cfr. G. PASQUINO, *Mandato popolare e Governo*, cit., p. 33.

<sup>857</sup> Su tutti, cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 383.

<sup>858</sup> In questo senso, cfr. le corrette riflessioni svolte da A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, pp. 67-68, il quale afferma che «se il membro del Parlamento non è responsabile non ha nemmeno il potere di contribuire individualmente alla formazione di un Governo e di un indirizzo politico scissi dalla manifestazione di volontà politica espressa dai cittadini con le elezioni».

Dunque, nessuna sovrapposizione fra mandato di governo, con destinatario collettivo, e incarico legato al singolo seggio parlamentare, il destinatario individuale<sup>859</sup>. Non è perciò il rappresentante a farsi carico delle aspettative generali, il che significa che non è il rappresentante a rispondere singolarmente, e innanzi al “tribunale popolare”, dell'eventuale fallimento dell'obiettivo, né del proprio personale comportamento tenuto nel corso della legislatura. Tanto che non gli si preclude la possibilità di dissociarsi dalla maggioranza, sia in maniera temporanea (ad es., votando in modo difforme in singole deliberazioni) che permanente (aderendo ad un altro gruppo parlamentare): nessuna decadenza dal seggio parlamentare è prevista, né esiste alcuna altra sanzione tale da connotare il vincolo in termini giuridici. Se il parlamentare adotta un simile comportamento, ne risponderà di fronte al proprio partito ed al proprio schieramento, assoggettandosi alle sanzioni esclusivamente politiche che si riterrà opportuno comminargli<sup>860</sup>.

Un altro grosso scoglio posto da coloro che storicamente contestano qualsiasi declinazione in senso maggioritario della realtà politico-istituzionale italiana attiene alla distinzione che la Carta fondamentale opererebbe tra le nozioni di “politica generale” (ex art. 49 Cost.) e di “indirizzo politico” (ex art. 95 Cost.). In altre parole, la cura con cui questa dottrina cerca di evidenziare la distinzione tra questi due concetti serve per separare i due momenti di formazione della volontà politica, in modo così da restituire ai partiti politici un'ampia e incondizionata libertà di movimento nella composizione delle maggioranze: in questo modo, il concorso dei cittadini si esaurirebbe nella semplice facoltà di questi di partecipare ai momenti di vita intrapartitici, con il duplice effetto di svilire i loro pronunciamenti e di ergere i partiti politici alla stregua di vere e proprie istituzioni giuridiche<sup>861</sup>.

---

<sup>859</sup> Parlano di «strano incrocio tra mandato libero e mandato [...] in qualche misura vincolato» – in una inequivoca accezione critica –, A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentanza e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 128.

<sup>860</sup> Così P. AVRIL, op. cit., pp. 136-137. Ne fa una questione di «costituzione materiale», o di «opportunità costituzionale», per escludere tuttavia dubbi di legittimità in termini di «diritto costituzionale vigente», L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), op. cit., p. 1295.

<sup>861</sup> Per questa impostazione dottrinarina – fortemente debitoria di una passione per i principi della proporzionale –, cfr. su tutti G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, pp. 31 ss., S. LABRIOLA, *Crisi di governo, patti di coalizione, riforme elettorali*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 1976 ss., e soprattutto A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, pp. 6 ss., il quale afferma che «il principio della sovranità popolare trova un limite intrinseco nella volontà degli stessi cittadini. L'esercizio della sovranità non può, infatti, esaurirsi in un atto puntuale come l'elezione, benché periodicamente ripetuto a lunghi intervalli di tempo, implicando invece un'attività ed un impegno continui che non tutti sono in grado o hanno la volontà di assumersi». Il difetto di questo approccio emerge chiaramente però nel momento in cui si opera una ricostruzione del contesto normativo fortemente condizionata dalla realtà fattuale del tempo in cui esso era stato elaborato, senza invece discernere il significato delle norme costituzionali da quella che può essere una delle sue tante implementazioni – ammesso che la degenerazione partitocratica vissuta dall'ordinamento italiano fosse poi conforme. Più articolata la posizione espressa da T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 195 ss. (spec. pp. 200-201), la quale, sebbene si iscriva nella concezione qui criticata, riconosce comunque al corpo elettorale il ruolo di «fonte primaria» dell'indirizzo politico, «ponendo le premesse perché una o più forze politiche, ad esclusione delle altre, si caratterizzino come dominanti ed, assumendo il Governo, trasformino il loro programma di organizzazione dello Stato in indirizzo politico»; ma, prosegue l'Autore attestandosi sulla succitata posizione conservatrice, il fatto che il corpo elettorale rappresenti il «*trait d'union* fra lo Stato comunità e lo Stato soggetto», non gli conduca meccanicamente ad una sua capacità giuridica di «designazione della maggioranza» da cui esso

A mio modesto avviso, invece, l'angolo visuale da cui prendere le mosse è quello che postula un *idem sentire* continuo tra rappresentati e rappresentanti<sup>862</sup>, che scaturisce dal momento elettorale, nucleo nevralgico per la piena affermazione del potere politico, e che si sviluppa poi nelle sue diramazioni istituzionali, principalmente lungo il *continuum* fiduciario Parlamento-Governo. Come intuito già a partire dal 1960 da Galeotti, i partiti politici non devono stare in un rapporto di «alterità» con il «popolo-corpo elettorale», bensì di «identità», poiché seppur essi siano considerati «i primi rappresentanti del popolo (il che ne suppone appunto l'alterità), il loro valore rappresentativo, la loro legittimazione politica sussiste soltanto se vi sia, e nella misura in cui vi sia il suffragio popolare necessario e sufficiente ad immetterli nelle istanze parlamentari»<sup>863</sup>. È quindi sul presupposto della coincidenza tra sovranità popolare e sovranità parlamentare<sup>864</sup> che si costruisce quel tipo di democrazia ricercato dal Costituente, che è sì rappresentativa, ma che è attraversata da un forte afflato di promozione della partecipazione dei cittadini agli affari pubblici, come testimoniano gli artt. 1, 3, 48, 49, 50, 51, 54, 56, 58, 71, 75.

Come si diceva, la responsabilità politica di governo è contemporaneamente collettiva e complessa. Ma visto che questo insieme di sfaccettature programmatiche e personali deve necessariamente trovare incarnazione in un referente visibile e dalla capacità di sintesi, allora è il Presidente del Consiglio stesso a sentirsi investito della legittimazione democratica, «anello finale della scelta di un indirizzo di maggioranza»<sup>865</sup>: ciò in virtù della sua capacità di riunire in sé la responsabilità della guida politica sia di una parte della società con una propria visione del mondo (quella espressa dalla maggioranza che lo supporta) che delle esigenti ragioni che fanno capo all'amministrazione (quelle proprie della funzione di governo).

Logicamente, perchè tutte queste aspettative siano convogliate verso una lineare e coerente procedura di implementazione pratica, occorre che il Primo Ministro possa contare su un apparato di strumenti che ne assicurino il ruolo di direzione. In questa ottica a lui deve essere riconosciuta la paternità della scelta se convocare anzitempo alle urne gli elettori: ciò, nella duplice finalità della prevenzione di malumori interni alla propria maggioranza (funzione deterrente, consistente nella sola minaccia verbale) e del ripristino di un rinnovato *continuum* popolo-maggioranza parlamentare-Esecutivo (funzione risolutiva, che si deve realizzare concretamente). Rimane perciò

---

rimarrebbe «estraneo».

<sup>862</sup> Quello che la sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale ha altrimenti definito «rapporto di consonanza politica».

<sup>863</sup> Altrimenti, avverte l'Autore, si ricadrebbe nel pericoloso equivoco di «assorbire senza residui la sovranità popolare nei partiti»: cfr. S. GALEOTTI, *Il potere di decisione*, in AA. VV., *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, Milano, 1960, p. 59.

<sup>864</sup> Entrambe condizionate dalla sovranità della Costituzione: cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 66.

<sup>865</sup> Questa la concezione attribuita a Mortati nella definizione data da A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, n. 1/1995, p. 86. Per quanto riguarda il pensiero di suddetto Autore, cfr. su tutti C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principii fondamentali, art. 1-12*, Bologna, 1977, pp. 35 ss. (spec. pp. 38-39).

esclusa la possibilità che, sciogliendo, il Primo Ministro voglia sanzionare alcuno, né le frazioni recalcitranti della sua maggioranza, tantomeno l'atteggiamento ostruzionistico dell'opposizione: infatti, «il principio di responsabilità politica, che giustifica e legittima il potere deliberativo, è, ad ogni riaprirsi e chiudersi del ciclo elettorale, l'unica sanzione democratica da far valere nei confronti del rappresentante»<sup>866</sup>. Lo scioglimento anticipato delle Camere riacquisisce dunque il valore positivo di veicolo per la chiamata in causa del vero arbitro, il popolo, il quale in questo modo conferisce un nuovo mandato a governare.

In conclusione, nessuna forma di imperatività ricopre il vincolo coalizionale gravante sul singolo parlamentare. Così configurato, il mandato popolare non deve essere considerato una restrizione alla libertà di azione di singoli parlamentari o di gruppi organizzati; bensì si tratta di un recupero del protagonismo del popolo sovrano, il vero principe all'interno di un ordinamento democratico. In questa ottica, l'art. 67 Cost. funge anzitutto da corollario al mandato parlamentare, in termini di dovere dell'eletto nei confronti della Nazione che è chiamato a rappresentare in virtù della sua appartenenza ad un progetto politico: il parlamentare è un'unità di un tutto, che, se sganciata dal tutto, perde completamente la sua essenza. I contenuti politici di cui il rappresentante si fa portavoce non sono che la riverberazione della formazione collettiva maggioritaria di cui egli fa parte (singolo partito o alleanza di forze politiche che sia): si giustifica in questo modo la sua soggezione alle direttive partitico-coalizioni, in quanto, dato che «non esiste un rapporto diretto tra elettori ed eletti al di fuori dei partiti politici, come non esiste un rapporto tra elettori e partiti politici al di fuori degli eletti», la disciplina di gruppo, «imponendo agli eletti di conformarsi alla linea politica del partito votato dagli elettori, garantisce quella coerenza politica che è il presupposto per il rispetto della volontà elettorale e per la formazione di maggioranze parlamentari non estemporanee che sostengano il Governo»<sup>867</sup>.

## 2. Le tendenze nelle realtà subnazionali italiane

---

<sup>866</sup> V. SANNONER, *Rappresentanza e transizione: aspetti di continuità in una trasformazione condivisa*, Bari, 2003, p. 245. In proposito, è P. AVRIL, op. cit., p. 74, a porre l'accento sull'aspetto del voto come giudizio per l'attività svolta piuttosto che come mandato a svolgerne una nuova: «il criterio che distingue le società democratiche dalle altre sta non tanto nell'attribuzione di un mandato, atto istantaneo suscettibile di manipolazioni plebiscitarie o soggetto ad entusiasmo momentaneo, quanto nel giudizio sul modo con cui è esercitato nel tempo e nella coscienza che esso può non essere rinnovato».

<sup>867</sup> S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in L. CARLASSARE (a cura di), op. cit., pp. 92-93. Decisamente contro questa prospettiva si è recentemente schierato G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2008, pp. 30 ss., il quale, dopo aver denunciato come la "democrazia decidente" abbia «irreggimentato il libero mandato» con l'effetto di «ferire ed impoverire la dialettica tra i parlamentari», propone una rilettura dell'art. 67 Cost. come «un limite alle tendenze verso l'eccessiva chiusura del sistema politico», un «"dispositivo di sistema" [in grado di] rappresentare un'apertura possibile di collegamento con le istanze vive del pluralismo sociale e conflittuale».

Se il livello nazionale poneva i problemi che abbiamo visto in precedenza, forse era il governo locale e regionale a mostrare il volto più feroce dell'assemblearismo: in queste realtà i meccanismi di stabilizzazione erano ancora più evanescenti, ed i Consigli esercitavano nei confronti delle Giunte una vera e propria tirannia, tramite la quale il destino degli Esecutivi era rimesso al libero arbitrio dei partiti e dei loro compromessi.

La prima importante opera di razionalizzazione avveniva con la legge 25 marzo 1993, n. 81, con cui venivano introdotti elementi propri del Governo di legislatura nella forma di governo comunale e provinciale. I suoi elementi qualificanti erano: l'adozione di una formula elettorale maggioritaria, a un turno e con assegnazione di un premio per i Comuni sotto i 15.000 abitanti, a doppio turno per quelli di popolazione superiore e per le Province<sup>868</sup>; l'elezione diretta del Sindaco/Presidente, che si presenta in necessario collegamento con le forze politiche che lo sostengono; lo scioglimento automatico in caso di caduta (sia per sfiducia consiliare che per dimissioni spontanee) dell'Esecutivo. Queste innovazioni andavano nel senso del rafforzamento del raccordo fra corpo votante, maggioranza consiliare, Giunta e suo vertice, il tutto all'ombra del principio maggioritario, il quale spingeva le forze politiche a posizionarsi su due schieramenti contrapposti e in competizione per la conquista, in sede elettorale, della direzione politica dell'ente; e la tenuta dello schieramento di governo veniva facilitata dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, la quale costituiva un'efficace remora all'apertura di crisi di Giunta e, qualora queste diventassero inevitabili, riportava agli elettori il compito di scegliere un nuovo indirizzo politico.

La positiva esperienza locale veniva trasposta al livello regionale, ma sempre sul piano della legislazione ordinaria, con l'approvazione della legge 23 febbraio 1995, n. 43, ossia la riforma del sistema di voto. Essa, pur mantenendo un impianto di fondo proporzionale, dava una particolare visibilità al capolista, poiché lo designava politicamente quale candidato alla Presidenza della Giunta: egli doveva presentarsi in collegamento con i partiti che concorrevano per i seggi consiliari, ed era a capo di un cd. listino che, in caso di vittoria, avrebbe costituito un utile premio di maggioranza. La logica governante sottesa ai meccanismi elettorali veniva poi irrobustita dalla cd. clausola antiribaltone, la quale imponeva uno «scioglimento-sanzione mascherato»<sup>869</sup> del Consiglio in caso di crisi della Giunta intervenuta nei primi due anni di legislatura<sup>870</sup>.

---

<sup>868</sup> In realtà, solo il meccanismo elettorale pensato per i Comuni minori era in grado di garantire una maggioranza consiliare certa, a differenza di quanto previsto per gli altri enti locali: cfr. G. BALDINI, *La prima prova del modello neoparlamentare: il governo delle città italiane nel decennio 1993-2002*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), op. cit., pp. 155-156.

<sup>869</sup> C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), op. cit., p. 172

<sup>870</sup> Sugli effetti di questa disposizione sulla stabilità degli Esecutivi, cfr. A. PERTICI, *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, pp. 1055 ss. In realtà, questa norma presenta profili di incostituzionalità, poiché invade la riserva di Costituzione in materia di forma di governo.

Queste riforme legislative non hanno però che anticipato la revisione costituzionale del 1999 (l. cost. 22 novembre 1999, n. 1), con la quale si operava una profonda svolta nelle dinamiche della forma di governo. Per quanto ci interessa, venivano riscritti gli artt. 121, 122 e 126 Cost. in questo senso: si propone un modello di governo *standard*, il quale, se adottato, traina con sé l'adozione di tutta una serie di meccanismi stabilizzatori; tale schema prevede l'elezione del Presidente della Giunta a suffragio universale diretto, con annesso il potere, in capo ad esso, di nominare e revocare gli assessori; la sfiducia, la rimozione, l'impedimento permanente, la morte e le dimissioni del vertice dell'Esecutivo comportano l'automatica decadenza della Giunta e dissoluzione del Consiglio<sup>871</sup>; nell'ipotesi invece che i legislatori statutari optino per una forma di governo residuale, cioè un modello parlamentare classico ad elezione consiliare del Presidente della Giunta, nessuno di questi vincoli trova applicazione; infine, nell'attesa che le Regioni si dotino dei nuovi Statuti in conformità alla novella costituzionale, la l. cost. 1/1999 prescrive per il regime transitorio una formula aderente al sistema ad investitura diretta<sup>872</sup>.

A rimarcare il fatto che ormai i principi della democrazia governante avevano permeato il tessuto costituzionale italiano, e quindi a porre un evidente argine a possibili interpretazioni “di resistenza” ed ispirate ad un veteroparlamentarismo a propensione assembleare, è stata la Corte costituzionale la quale, più volte sollecitata a giudicare la conformità dei nuovi Statuti che le Regioni hanno via via cominciato ad adottare<sup>873</sup>, ha tenuto tenute ferme alcune conquiste, dalle quali non sarebbe stato più possibile allontanarsi. In breve, mediante una copiosa giurisprudenza, il Giudice delle leggi ha affermato che: la disciplina transitoria non è sottoponibile a stress interpretativo, tale da forzare il significato delle sue caratteristiche fondanti; il modello-base prescritto in Costituzione non è in alcun modo ibridabile con elementi di una forma parlamentare classica e più pura; all'interno di questo, il rapporto di fiducia tra Legislativo ed Esecutivo non ne rappresenta il cuore pulsante, ma esso promana prima di tutto dal “rapporto di consonanza politica” che si instaura tra corpo elettorale, maggioranza consiliare e Presidente della Giunta al momento del voto<sup>874</sup>.

<sup>871</sup> Si aggiunga che il nuovo art. 126 Cost. introduce, al suo primo comma, la rimozione del Presidente e lo scioglimento simultaneo del Consiglio, con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: queste ipotesi rientrano nel novero degli scioglimenti-sanzione, giustificati innanzitutto dalla garanzia dell'unità dell'ordinamento.

<sup>872</sup> Per cui si può a ragione affermare che il modello transitorio è quello preferenziale: cfr. A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999, pp. 572 ss. E, spingendosi più in là, si è anche parlato di «forma di governo della transizione»: cfr. C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la “forma di governo della transizione”. Composizione e collegialità della Giunta*, in *Ist. fed.*, n. 1/2001, pp. 29 ss.

<sup>873</sup> Seppure con una certa lentezza, nonché attraverso percorsi anche discutibili (si veda ad es. la complicata vicenda friulana, sintetizzata da A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare “marcia indietro” sulla forma di governo regionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002). Ad ogni modo, per una recente e completa ricostruzione delle caratteristiche degli Statuti delle Regioni ordinarie fin qui adottati, cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, pp. 13 ss.

<sup>874</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 304 del 2002, nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004, e n. 12 del 2006.

Per quello che qui interessa, ci si soffermi sul noto caso dello Statuto calabrese, sanzionato dalla Corte con la sent. 2/2004. L'art. 33 del suddetto Statuto prevedeva l'indicazione, sulla scheda elettorale, dei candidati alla Presidenza ed alla Vicepresidenza della Regione. La legittimazione dei candidati risultati vincenti non sarebbe però stata diretta, in quanto essi avrebbero necessitato della decisiva investitura consiliare; in mancanza della quale, si sarebbe addivenuti allo scioglimento anticipato. Già questo sarebbe bastato per denunciare l'incostituzionalità della disposizione impugnata, poiché tale disposizione svuotava di significato il valore del voto, restituendo il potere di costruire l'Esecutivo in mano ai partiti presenti nell'Assemblea, a prescindere dall'indicazione elettorale che l'art. 122 Cost. invece inequivocabilmente («Presidente eletto a suffragio universale e diretto») pone come stella polare. Ma l'art. 33 faceva di più, poiché al suo quarto comma abbatteva la regola del *simul simul* – salvo che nel caso di espressa revoca della fiducia –, prevedendo in sua vece la sostituzione del Presidente dimissionario con il Vicepresidente. Sul punto, la Consulta si è limitata a sancire che «l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il Vicepresidente, ne può disporre ove subentri nella Presidenza».

Ma qualche passaggio più avanti, sulla eccezione di costituzionalità sollevata dalla difesa erariale in merito alla norma del *simul simul* di cui all'art. 126, comma tre, Cost., essa era molto chiara: «di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'Esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il Consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto». Da questo *obiter dictum* emergono perciò con forza tre dati: il «premierato regionale»<sup>875</sup> è compatibile con il dettato costituzionale; la dissoluzione automatica in seguito alle dimissioni dell'Esecutivo è una conseguenza «tutt'altro che irragionevole», cioè ammissibile, aprendo così le porte al passo ulteriore, quello del potere libero in mano al vertice dell'Esecutivo; il programma di governo è il parametro di riferimento, che trasforma il «tradizionale rapporto fiduciario» inserendo nel circuito politico-istituzionale il corpo elettorale<sup>876</sup>.

<sup>875</sup> C. FUSARO, *Il "premierato regionale" nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T. E. FROSINI (a cura di), op. cit., p. 119.

<sup>876</sup> Approvano la decisione della Corte: R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004; aveva a suo tempo indicato questa strada, prima che il Giudice costituzionale si pronunciasse, G. GUZZETTA, *Un confronto sul "caso Calabria"*, in *Quad. cost.*, n. 4/2003, pp. 822 ss.. Dubbi invece sono espressi da: E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in in

L'inscindibilità del legame tra i tre soggetti costituzionali protagonisti dell'indirizzo politico viene ribadita con forza dalla successiva sent. 12/2006, che ha censurato di incostituzionalità lo Statuto abruzzese. Uno dei passaggi più significativi della pronuncia è quello secondo cui «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione». In questo brano il Giudice delle leggi compie due operazioni: prima si preoccupa di mettere in sicurezza le conquiste neoparlamentari approvate con la precedente giurisprudenza; dopodichè sposta l'asticella più in alto, riconoscendo esplicitamente al Presidente della Giunta il potere di porre fine alla legislatura qualora ritenga che il «rapporto di consonanza politica» si sia in qualche modo spezzato<sup>877</sup>.

### 3. Le tendenze nelle principali democrazie parlamentari

Quando si parla di sviluppo della forma di governo parlamentare, inevitabile è il riferimento alle altre democrazie europee, ove il rendimento di tale assetto di governo è storicamente risultato più alto che in Italia. Le cause si scovano sia nell'impalcatura costituzionale costruita, che nella legislazione primaria sottostante, che nella struttura politica che vi dà vita. In questo complesso intreccio di elementi anche il potere di convocare anticipatamente gli elettori ha giocato un suo ruolo decisivo. Scopriamo il perchè.

Partendo dalla Gran Bretagna, le *conventions of Constitution* dell'ultimo mezzo secolo non hanno fatto che rafforzare la giustapposizione tra *Premier*, Gabinetto, maggioranza ai Comuni, partito e corpo elettorale. In questo quadro primoministeriale lo strumento dissolutorio, nonostante la formale titolarità regia, è indiscutibilmente detenuto dal Primo Ministro, il quale lo esercita con una duplice finalità. In primo luogo, la minaccia di scioglimento ha un'efficace funzione deterrente

---

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004; M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.

<sup>877</sup> Per un apprezzamento a questa decisione, mi sia consentito il rinvio al mio *Un nuovo tassello giurisprudenziale nella forma di governo regionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, pp. 340 ss. *Contra*, cfr. S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006, e A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli Statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006. Nella medesima pronuncia, la Corte affronta anche un'interessante questione definitoria: infatti essa chiarisce che l'approvazione della mozione di sfiducia non comporta la «decadenza» della Giunta, bensì il semplice «obbligo di dimissioni», formula ritenuta più appropriata poiché viceversa la prima attiene questioni che esulano dalla normale dialettica politica, e più elastica perché è compatibile con la necessità di adottare «atti indifferibili e urgenti».

quando è rivolta verso una sparuta frazione della sua maggioranza che fa trapelare il venir meno dell'appoggio: l'interruzione della legislatura e la mancata ricandidatura sono argomenti molto sensibili per esponenti politici che in questo modo rischierebbero la perdita del seggio; c'è però anche da dire che i mezzi attraverso cui il *Premier* è in grado di controllare il proprio partito sono tali e tanti che la minaccia di elezioni anticipate non ha bisogno di essere ventilata, bastando la ferrea disciplina interna ai gruppi parlamentari per far rientrare i malumori. Soprattutto, è la seconda *ratio* dello scioglimento ad emergere con vigore: il partito al governo tende infatti a richiedere il pronunciamento popolare nel momento che ritiene a sé più favorevole, quando l'opinione pubblica pare avere un giudizio positivo sulla sua azione politica, in cui è quindi più probabile ottenere la riconferma<sup>878</sup>. Al punto che, negli ultimi decenni, quella che spesso viene vista come un'aspirazione da parte dei Paesi continentali, come la durata per l'intera legislatura, in Inghilterra è considerata anche motivo di debolezza dell'Esecutivo in carica: emblematica è stata l'intera legislatura di Major, dal 1992 al 1997, chiusasi con il trionfo elettorale laburista, in cui la stanchezza che l'azione del Gabinetto conservatore aveva accusato agli occhi della pubblica opinione era tale da sconsigliare il *Premier* di ricorrere alla dissoluzione anticipata<sup>879</sup>. Per chiudere sull'esperienza britannica, due ultime precisazioni. Ormai si disconosce al Sovrano il potere di *refusal of dissolution*, cioè di non accordare la richiesta ministeriale: lo ha confermato la vicenda del 1974, in cui il Governo minoritario laburista Wilson, che aveva ventilato la possibilità di uno scioglimento anticipato se conservatori e liberali non avessero ritirato un emendamento, non aveva trovato un sostanziale ostacolo da parte della Regina (nonostante essa si fosse mascherata dietro una formale risposta diplomatica), con l'effetto così di rendere mansuete le opposizioni, che ritiravano perciò l'emendamento nel timore della prova elettorale<sup>880</sup>. Inoltre, il cambio in corsa alla guida del Gabinetto tra Thatcher e Major, che nel 1990 ha interessato la maggioranza conservatrice, o quello più recente tra i laburisti Blair e Brown, hanno dimostrato come il dissenso in seno a questa, qualora raggiunga e superi la sua maggioranza, produca conseguenze non sul Parlamento tramite lo scioglimento anticipato, ma sul Primo Ministro non più gradito mediante la sua sostituzione<sup>881</sup>: a

---

<sup>878</sup> Torre definisce questa regolarità una «convenzione nella convenzione»: cfr. A. TORRE, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in T. E. FROSINI (a cura di), op. cit., p. 199.

<sup>879</sup> Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, cit., p. 68. Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per l'attuale Gabinetto Brown, in carica dopo che l'ormai non più popolare Blair aveva passato la mano nel 2007, il quale non può rischiare una consultazione elettorale dagli scenari probabilmente drammatici per il suo partito – e la sua persona.

<sup>880</sup> Cfr. S. CECCANTI, *L'elezione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei Paesi dell'Unione europea*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), op. cit., p. 336.

<sup>881</sup> Cfr. S. CECCANTI, *L'elezione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei Paesi dell'Unione europea*, cit., pp. 336-337.

testimonianza che lo scioglimento non è uno strumento proprio ed esclusivo della persona, ma rientra in un circuito in cui prevale il profilo politico-programmatico<sup>882</sup>.

Passiamo ora ai Paesi muniti di una Costituzione scritta. Il *Grundgesetz* tedesco del 1949, che istituisce un cancellierato a forte guida primoministeriale, prevede due ipotesi di scioglimento: l'art. 63, relativo alla fase di nascita dell'Esecutivo, qualora due votazioni nel *Bundestag* vadano a vuoto, permette al Presidente federale di scegliere, entro sette giorni, se nominare Cancelliere colui che ha ottenuto la sola maggioranza relativa, oppure se richiamare il popolo alle urne; l'art. 68, quello che introduce la cd. sfiducia costruttiva, consente al Cancelliere che si è appena visto respingere una questione di fiducia, di chiedere al Presidente lo scioglimento<sup>883</sup>. Come si può vedere, si tratta di meccanismi fortemente razionalizzati, che escludono quindi la libera disponibilità dell'istituto da parte del Cancelliere, e che si inscrivono in un'ottica di soluzione estrema quando una maggioranza non sia più costruibile. Nella prassi, alla prima fattispecie non c'è mai stato bisogno di ricorrere: invero, la storia tedesca è storia di grande stabilità ministeriale, e di maggioranze tendenzialmente chiare (malgrado il ricorso in più occasioni alla cd. *Grosse koalition*). Quanto alla seconda, tre volte si è sciolto a seguito di reiezione della fiducia: nel 1972 il socialdemocratico Brandt, per poter rafforzare la coalizione governativa, chiedeva alla propria maggioranza di respingere la questione di fiducia; nel 1982-1983 il cristianodemocratico Kohl, appena subentrato al socialdemocratico Schmidt, ripeteva la medesima operazione, con l'obiettivo di dare una legittimazione popolare al suo incarico, che invece formalmente era nato da riallocazioni parlamentari (il mutamento di campo dei liberali); suddetti Cancellieri, in entrambi gli episodi, trovavano poi nelle urne conforto circa i loro rispettivi obiettivi. Destino diverso invece ha colpito recentemente il socialdemocratico Schroeder: nel 2005, la sconfitta della coalizione governativa alle *by-elections*, sintomo di un suo evidente ed inarrestabile logoramento, spingeva il Cancelliere a porre la questione di fiducia, chiedendo ed ottenendo l'astensione della propria maggioranza, e, di conseguenza, potendo avanzare proposta di scioglimento anticipato al Presidente; le elezioni anticipate non restituivano alcuna maggioranza certa, per cui si dava vita ad un Governo di grande coalizione fra Cdu-Csu ed Spd, ma la scelta di Schroeder dimostra ancora una volta come la sintonia tra popolo, Legislativo ed Esecutivo sia fondamentale per il corretto ed efficace funzionamento del regime parlamentare<sup>884</sup>. Da queste vicende si può ricavare una utile riflessione: lo «sviamento di procedura»<sup>885</sup> cui si è dato luogo mette in luce come l'istituto dissolutorio si riveli un importante strumento di governo, e che

<sup>882</sup> In termini simili, S. BONFIGLIO, *Lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari, profili comparativi e ipotesi di riforma in Italia*, in *Nomos*, n. 2/1999, p. 45.

<sup>883</sup> La richiesta di scioglimento può essere vanificata dall'elezione a maggioranza assoluta di un nuovo Cancelliere (appunto, la sfiducia costruttiva); ci sarebbe anche una terza opzione, quella dettata dall'art. 81, che consente al Cancelliere sfiduciato di proporre al Presidente federale, lo «stato di emergenza legislativa».

<sup>884</sup> Sul caso Schroeder, cfr. la cronaca di C. PANARA, *Germania: la crisi di governo in corso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005.

<sup>885</sup> P. LAVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'Exécutif*, Bruxelles, 1988, p. 84.

per questo debba essere posto sotto il diretto controllo del massimo responsabile politico<sup>886</sup> – al punto da stressare le stesse disposizioni costituzionali che, come in Germania, non prevedono espressamente l'istituto dello scioglimento libero primoministeriale<sup>887</sup>.

In Spagna, la Costituzione democratica del 1978 recepisce la soluzione tedesca dello scioglimento decretato dal Capo dello Stato qualora nessun candidato ottenga dal Congresso l'investitura a Presidente del Governo, neanche a maggioranza semplice (art. 99). Ma per rafforzare la posizione del vertice dell'Esecutivo, l'art. 115 gli affida il potere sostanziale di scioglimento libero (anche in questo ordinamento, formalmente, l'atto dissolutorio è un decreto regio). Tre sono i limiti alla suddetta facoltà ministeriale, e cioè l'impossibilità di ricorrervi: entro il primo anno dalle elezioni, nel corso di una procedura di censura avverso il Governo, e durante gli «stati d'allarme», «d'eccezione» e «d'assedio» (art. 116). È grazie anche a questa soluzione che il Governo ne guadagna in stabilità: infatti, in un sistema a pluripartitismo temperato (merito soprattutto del forte tasso di selettività insito nella formula proporzionale adottata), in cui spesso il Psoe e il Pp necessitano di allearsi con forze minori territoriali, il potere del Presidente di minacciare credibilmente il ricorso anticipato alle urne può far rientrare i dissensi di questi gruppi nazionalisti. Di conseguenza, gli effetti non possono che essere positivi: la governabilità e una fisiologica alternanza al potere.

La configurazione più estrema in senso primoministeriale la dà la Costituzione svedese del 1975. Qui, il Primo Ministro può ricorrere allo scioglimento cd. successivo (unica realtà nel panorama europeo che positivizza questa ipotesi): cioè, in alternativa alle dimissioni, può chiedere al Sovrano ed ottenere le elezioni anticipate entro una settimana da quando il *Riksdag* gli ha votato la sfiducia<sup>888</sup>. Se grande è l'effetto deterrente di questa misura, non altrettanto si può dire dello scioglimento libero primoministeriale parallelamente riconosciuto, poiché in questo caso le nuove elezioni servirebbero solo a formare una rappresentanza con il limitato mandato di portare a termine la legislatura già avviata<sup>889</sup>.

Infine, la singolare esperienza israeliana, che nel 1992 adottava una forma di governo apparentemente neoparlamentare, dandole attuazione nel 1996, ed abbandonandola immediatamente nel 2001, dopo un quinquennio fallimentare dal punto di vista della governabilità. La *Basic law: the*

---

<sup>886</sup> Barbera ha sottolineato come con questo espediente si sia voluto realizzare in Germania ciò che è storicamente consentito in Gran Bretagna, cioè l'appello al popolo nel momento più favorevole al *Premier*: cfr. A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 245.

<sup>887</sup> Storpatura comunque considerata costituzionalmente legittima dal Tribunale costituzionale tedesco, adito su richiesta di alcuni parlamentari dopo lo scioglimento cercato da Kohl: con sentenza del 16 febbraio 1983 il *Bundesverfassungsgericht* riconosceva che la maggioranza di cui il Cancelliere godeva non era garantita per tutta la durata della legislatura, per cui era legittimo per egli ricercare una più solida base parlamentare mediante un rinnovo della sua rappresentanza.

<sup>888</sup> S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 143, rileva che questa forma di scioglimento altri non sarebbe che una risposta alle critiche operate altrove verso l'istituto della sfiducia costruttiva.

<sup>889</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 143.

*Government*, infatti, prevedeva l'elezione diretta del Primo Ministro, simultanea ma sganciata dall'elezione della *Knesset*, che a sua volta si formava con una formula proporzionale molto spinta. Quanto allo scioglimento, con una bislacca imitazione del modello elaborato da Duverger, si introduceva la regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia l'automatica e contemporanea decadenza di Parlamento e Governo qualora il primo sia sciolto o il secondo sfiduciato; a questa previsione si aggiungevano altre fattispecie legittimanti<sup>890</sup>, ma altresì tutta una serie di eccezioni idonee a dare luogo a *special elections*, ossia le elezioni esclusive del solo *Premier*<sup>891</sup>. Questo coacervo di misure tra di loro contrastanti, fra quelle troppo avanguardiste (investitura diretta del Primo Ministro, scioglimento automatico) e quelle troppo veteroparlamentariste (legge elettorale esasperatamente proporzionale, voto di fiducia iniziale al Governo, eccezioni allo scioglimento talmente frequenti ed ampie da diventare regola), non ha potuto che condurre all'instabilità più completa, e quindi alla revisione del 2001 che ha restaurato il parlamentarismo consensuale previgente<sup>892</sup>.

Da questa breve rassegna comparatistica, emerge come quella parlamentare sia una forma di governo da apprezzare anzitutto per il suo equilibrio intrinseco e alla virtuosa collaborazione istituzionale che esso allo stesso tempo presuppone e promuove. Ma il parlamentarismo odierno ha anche dimostrato che, per dimostrarsi stabile ed efficace, e per lasciarsi definitivamente alle spalle le derive assemblearistiche del passato, deve avvicinare gli elementi essenziali che lo compongono (popolo sovrano, Assemblea rappresentativa e Potere esecutivo).

E l'indagine qui svolta – per venire all'analisi del potere di scioglimento – mette chiaramente in evidenza come la soluzione più diffusa sia quella di riconoscere la titolarità sostanziale in capo al Primo Ministro, in qualità più di *leader* della maggioranza parlamentare che dell'Esecutivo<sup>893</sup>. Se univoca è l'indicazione che ci viene in merito alla paternità, qualche distinguo va effettuato sul piano dei presupposti legittimanti: infatti, se nel bipartitismo anglosassone l'uso che ne viene fatto è più politico, cioè va incontro alle aspirazioni di conferma e rafforzamento del partito al potere, negli ordinamenti continentali (multipartitici e tendenzialmente bipolari) spesso emergono considerazioni legate alla funzionalità del sistema parlamentare. Ciò conferma la diretta influenza della struttura partitica sulla forma costituzionale di governo, poiché la presenza di più forze nell'arco assembleare

---

<sup>890</sup> Vediamole: la proposta del *Premier*, la mancata approvazione a maggioranza assoluta della legge di bilancio entro tre mesi dall'inizio dell'anno finanziario, l'autoscioglimento deliberato a maggioranza assoluta.

<sup>891</sup> Che erano: la mozione di sfiducia contro il solo *Premier* votata a maggioranza qualificata, l'*impeachment*, le dimissioni o l'impedimento permanente, la mancata presentazione del Governo davanti alla *Knesset*, la perdita dello *status* di parlamentare del Primo Ministro, la sfiducia verso il *Premier* a promossa per indegnità morale e votata a maggioranza assoluta, la mancata nomina di nuovi Ministri entro tre giorni se il numero totale scende sotto agli otto.

<sup>892</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, cit., pp. 119-120, e F. CLEMENTI, op. cit., p. 200.

<sup>893</sup> Su come il panorama europeo sia proteso a guardare verso un modello che privilegi l'*accountability*, cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 880.

introduce ed aumenta inevitabilmente il rischio di una qualche rottura interna alla maggioranza – eventualità invece più remota dove la maggioranza è detenuta da un partito solo e rigidamente disciplinato.

#### 4. I tentativi di revisione costituzionale

Il riformismo istituzionale che ha toccato e rinnovato la forma di governo degli enti territoriali, non ha lasciato impassibili le forze politiche, le quali, ormai dagli anni Ottanta<sup>894</sup>, si sono profusi in un serrato e continuo (quanto sterile) dibattito, relativamente alla richiesta di governabilità che si è affacciata con sempre maggiore forza per la gestione della cosa pubblica nazionale. La questione istituzionale, ripetutamente rilanciata sulla stampa quotidiana, ha incontrato un serio confronto nella più appropriata sede parlamentare principalmente in quattro occasioni, le quali si sono sempre più avvicinate all'obiettivo revisionistico, per poi inesorabilmente fallire al momento di coglierlo. Ma d'altronde, il fatto che questo percorso di riforme si intrecciasse con le tattiche politiche legate al governo quotidiano, conduceva ad una navigazione difficoltosa dei lavori parlamentari, poiché prevalente era, nei partiti politici, l'intenzione di gestire l'esistente, piuttosto che la volontà di mettersi in discussione in vista di un miglioramento per il futuro: qui vanno perciò ricercate le ragioni del fallimento, in particolare, dei primi tre esperimenti – diverso invece il discorso circa l'ultimo, inserito all'interno di una rigida e brutale contrapposizione tra schieramenti. Analizziamo in sintesi le vicende cui si è fatto cenno – ovviamente solo in riferimento alla modellistica del regime di governo e, in particolare, alle proposte relative al potere di scioglimento delle Camere.

I primi due tentativi si datano all'era del parlamentarismo compromissorio. La cd. Commissione Bozzi, costituita fra il 1983 e il 1985, su impulso della Dc del segretario De Mita e del capogruppo Ruffilli, dirigeva il massimo dei suoi sforzi sulla concentrazione del voto fiduciario verso il solo Presidente del Consiglio, anziché sull'intera compagine ministeriale, sulla base di un preciso programma di governo<sup>895</sup>. A spingersi più in là erano stati due esponenti della Sinistra indipendente,

---

<sup>894</sup> In verità, il sasso era stato lanciato, per la prima volta, dal Psi del nuovo corso craxiano, con la proposta di “Grande Riforma” datata 1979, che si era concentrata sul presidenzialismo e sull'introduzione di più rigidi strumenti selettivi alla legge elettorale proporzionale.

<sup>895</sup> Cfr. il documento presentato dal gruppo parlamentare democristiano in Commissione il 30 marzo 1984, e raccolto in R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro: la Dc e le riforme istituzionali*, Bologna, 1988, p. 237. Di sicuro interesse la dichiarazione di voto finale, in cui Ruffilli, a nome del gruppo, si faceva convinto (e rammaricato) portatore dell'esigenza di affrontare «anche i problemi aperti per la legittimazione della nostra democrazia, con interventi nel rapporto partiti-istituzioni-cittadini che facciano di questi ultimi l'arbitro vero per la formazione di una maggioranza di governo, solida ed efficiente, e di una opposizione in grado di svolgere le funzioni di controllo ed il ruolo di alternativa, riducendo lo spazio per deleghe incontrollate ai partiti» (p. 271).

Milani e Pasquino, i quali receprivano il progetto galeottiano di Governo di legislatura e lo trasformavano in articolato normativo: quindi, elezione diretta del vertice dell'Esecutivo a due turni, mantenimento della legge proporzionale per la composizione del Parlamento ma con l'attribuzione di un premio di governo previsto per il secondo scrutinio, scioglimento automatico in caso di caduta del Ministero<sup>896</sup>. Proposte minimali (e dalla dubbia efficacia) erano quelle, a firma Giugni e Andò, di introduzione della sfiducia costruttiva, e di dissoluzione meccanica a seguito di due crisi ministeriali consecutive (che diventavano tre nella proposta del Presidente Bozzi)<sup>897</sup>. Ma il conflitto scoppiato parallelamente sul tavolo della lotta all'inflazione, con l'approvazione del contestato "decreto di San Valentino" (sulla cd. scala mobile), affondava gli intenti della seppur volenterosa Commissione Bozzi: tale aspro contrasto si riverberava, nello specifico, nella rottura fra comunisti e socialisti questione del voto palese/voto segreto<sup>898</sup>.

Analogo esito era quello che coinvolgeva la cd. Commissione De Mita-Jotti, operativa nel biennio 1992-1993, il cui andamento era ostaggio delle vicende giudiziarie che imperversavano e della delegittimazione che aveva colpito l'intera classe parlamentare, e la cui conclusione veniva accelerata dalla (mal riposta) ansia delle forze di sinistra di giungere al confronto elettorale. Ad ogni modo, per quanto riguarda i contenuti della discussione, essa si era orientata verso un variante debole del cancellierato tedesco – dunque, con elezione del Primo ministro da parte del Parlamento in seduta comune, potere di nomina e revoca dei Ministri da parte del primo e introduzione della sfiducia costruttiva –, ma senza prendere direttamente in considerazione l'opzione della proposta governativa di scioglimento<sup>899</sup>. Anzi, nella seduta del 16 marzo 1993 Maccanico proponeva due ipotesi di limitazione della facoltà presidenziale: una, minimale, che prevedeva il parere obbligatorio anche del Presidente della Corte costituzionale; un'altra, drastica, tesa ad abrogare *de*

<sup>896</sup> Cfr. questa iniziativa, ripresa dallo stesso Autore in G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, cit., pp. 87 ss.

<sup>897</sup> Il testo del novellato art. 88, inserito nella relazione finale del presidente Bozzi, recepiva solo modifiche in ordine alla disciplina del "semestre bianco"; si presentava perciò in questi termini:

«Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Negli ultimi sei mesi del suo mandato può esercitare tale facoltà solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere» (cfr. il testo in G. LUPONE, *Le riforme costituzionali: dai comitati Riz-Bonifacio – 1982 alla Bicamerale D'Alema – 1198*, Napoli, 1998, p. 66). Come giustamente si è notato, con questo meccanismo – che si ispirava al cancellierato tedesco ma rappresentava solo una sua brutta copia – si rendeva non «il Cancelliere il vero *dominus* del rapporto fiduciario, ma di nuovo i segretari dei partiti e i capicorrente della maggioranza», che avrebbero incamerato un forte potere di crisi, e quindi di decisione sullo scioglimento: cfr. A. BARBERA, *Dentro la "rivoluzione costituzionale"*, in C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, cit., p. 19.

<sup>898</sup> Cfr. C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, cit., p. 75. Per un resoconto dell'attività della Commissione Bozzi, cfr. V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Oltre la Commissione Bozzi*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/1985, ora contenuto in V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Dalla Grande Riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, 2007, pp. 35 ss. Come sottolinea Barbera, uno di coloro ad aver animato i lavori della Commissione, «ben altri sarebbero stati i risultati se [essa] non fosse stata solo una commissione di studi e se ad essa fossero stati conferiti poteri "referenti" o addirittura "redigenti"»: A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 313.

<sup>899</sup> Opzione dall'importanza cruciale (ben maggiore della più celebrata sfiducia costruttiva) che, nell'ordinamento tedesco, è garantita tramite la possibilità per il Cancelliere di chiedere al Presidente federale in caso di rigetto della questione di fiducia (art. 68 co. 1 Gg.): per un approfondimento critico sul punto, cfr. S. CECCANTI, *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995, p. 325.

plano l'art. 88 Cost. Unanimi erano state le critiche rivolte a quest'ultima soluzione, soprattutto legate al fatto che essa, se ragionevole all'interno di un chiaro contesto di governo di legislatura, con una forte sinergia di affinità ed indirizzi tra corpo elettorale, Parlamento ed Esecutivo, produceva effetti opposti in un quadro dominato dalla logica della centralità del Parlamento: invero, «il minor rilievo del ruolo del Capo dello Stato [...] avrebbe potuto tradursi in un peso maggiore delle forze politiche presenti in Parlamento al di fuori di un chiaro mandato degli elettori», così consacrando definitivamente lo scioglimento come potere proprio dei partiti<sup>900</sup>.

Nel 1997, in un panorama parlamentare nuovo, prendeva le mosse la cd. Bicamerale D'Alema, che, a differenza dei due infelici precedenti, riusciva a giungere ad un testo finale<sup>901</sup>. Ad ogni modo, all'intento riformatore dei commissari non si dava seguito in sede plenaria: infatti, le difficoltà cui stava andando incontro il Governo Prodi, le fibrillazioni interne alla coalizione di maggioranza, ed un atteggiamento assolutamente interessato da parte dell'opposizione, conducevano all'ennesimo fallimento dell'operazione di ammodernamento dell'assetto istituzionale. Fatale si era rivelato il disaccordo sulla materia della giustizia e, per quanto concerne le dinamiche della forma di governo, sul ruolo del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, il testo uscito dalla Bicamerale prevedeva un abbandono del regime parlamentare, con l'accoglimento di un modello semipresidenziale “temperato all'italiana” (secondo le definizioni date al tempo), che non poteva essere assimilato ai prototipi diffusi nel resto d'Europa – e non di certo a quello originale francese. Senza entrare nel dettaglio della proposta, ci si limiti qui a descrivere per cenni la configurazione del potere di scioglimento della Camera dei deputati<sup>902</sup> (inserita nell'architettura degli artt. 70, 73, 74 e 76 del progetto). Esso spetta indiscutibilmente al Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale diretto, senza obbligo di controfirma ministeriale, e può essere esercitato solo a seguito di dimissioni del Primo Ministro. Vi sono limiti temporali ben precisi: non vi si può ricorrere entro i sei mesi successivi alle elezioni per il rinnovo della Camera; essi diventano dodici nel caso in cui le consultazioni per la Camera siano successive a quelle presidenziali; rimane il divieto del semestre bianco, salvo la coincidenza fra la scadenza simultanea dei mandati presidenziale e parlamentare, il che conduce alla proroga della durata della Camera, e quindi alla necessaria precedenza dell'elezione presidenziale. Da ultimo, ad aumentare il tasso di discrezionalità di una prerogativa così dettagliatamente razionalizzata, vi è la facoltà per il Presidente neoeletto, a seguito delle obbligatorie dimissioni ricevute dal Primo Ministro di decidere

<sup>900</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Una Bicamerale in chiaroscuro*, cit., p. 326.

<sup>901</sup> Per un accurato resoconto dell'attività della Bicamerale, cfr. il numero monografico n. 1/1997 di *Nomos*; cfr. anche G. G. FLORIDIA, S. SICARDI (a cura di), *Forma di governo, Parlamento e fonti normative*, in P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G. G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: i progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998, pp. 135 ss., e V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998 (spec. la ricerca di M. OLIVETTI, *Il potere di scioglimento della Camera dei deputati*, pp. 211 ss.).

<sup>902</sup> Veniva infatti superata l'anomalia del bicameralismo paritario, con l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario.

se sciogliere, e quindi cercare l'allineamento della maggioranza parlamentare con quella presidenziale nel periodo di «luna di miele elettorale»<sup>903</sup>, in modo da irrobustire la spinta maggioritaria ed evitare così rischi di “coabitazione” fra poli istituzionali di colore politico opposto<sup>904</sup>.

Senza concentrarsi sulla fattispecie semipresidenziale descritta, poiché essa esce dai confini del governo parlamentare che qui si è accolto come presupposto di partenza, si ponga attenzione all'ipotesi costituzionale alternativa, su cui peraltro si erano da sempre espresse le preferenze della maggioranza della Commissione – almeno fino al 4 giugno 1997, giorno in cui la Lega, dopo essersi autoesclusa dai lavori per tutto il tempo, con un blitz improvviso in sede di deliberazione finale faceva definitivamente pendere la bilancia verso la soluzione semipresidenziale. In sostanza, l'ipotesi A” esposta dal relatore Salvi sposava il modello primoministeriale, quindi con il mantenimento di un ruolo di garanzia in capo ad un Presidente della Repubblica scelto tramite elezione di secondo grado, con l'investitura diretta del Primo Ministro collegato alla maggioranza dei deputati eletti, e con l'attribuzione ad esso di forti poteri di direzione politica. In questo quadro, veniva accolto lo schema di dissoluzione anticipata proprio del regime spagnolo: cioè la facoltà di proposta libera in capo al Primo Ministro, che se ne assume la piena responsabilità, salvo il divieto in pendenza di una procedura parlamentare di sfiducia avverso il Governo – sfiducia che peraltro assume la connotazione cd. costruttiva.

Infine, si giunge all'ultimo tentativo fino ad oggi messo in campo, ossia il progetto che il II Governo Berlusconi, depositando un proprio d.d.l. costituzionale a firma dello stesso Presidente del Consiglio e del Ministro delle Riforme Bossi, promuoveva nel corso della XIV legislatura (AS 2544). Questa operazione riusciva a concludere il suo *iter* parlamentare nel pieno rispetto della procedura costituzionale aggravata (quindi senza il ricorso a Commissioni bicamerali costituite *ad hoc*); la riforma però trovava una netta bocciatura nel voto popolare del 25 e 26 giugno 2006, sollecitato dalla richiesta di *referendum* costituzionale che l'art. 138 Cost. ammette in caso di approvazione parlamentare conclusiva a maggioranza assoluta. In pratica, il progetto prevedeva l'indicazione da parte del corpo elettorale del *Premier*, scelto quindi in virtù del collegamento con la maggioranza dei deputati, i soli perciò a godere dell'elezione diretta: veniva quindi scelto il modello del premierato, con l'attribuzione al Primo ministro di rilevanti poteri di governo, e con la circoscrizione del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati – mentre il Senato assumeva

---

<sup>903</sup> S. CECCANTI, *Forme di governo e Commissione bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in *Nomos*, n. 1/1997, p. 40.

<sup>904</sup> È L. ELIA, *Una Bicamerale a geometrie variabili*, in *La Repubblica*, 19 novembre 1997, a sottolineare la contraddizione di questo obbligo di “riverenza” del Primo Ministro nei confronti del Presidente neoeletto che, a norma, dovrebbe ricoprire una funzione di garanzia e non di indirizzo: conferendogli questa facoltà la formula revisionata sposterebbe il Quirinale da compiti di vigilanza sulla funzionalità del sistema ad ambizioni di perseguimento di interessi di parte.

natura “federale”. Secondo l’art. 27 del progetto, lo scioglimento anticipato della Camera viene decretato dal Presidente della Repubblica in caso di: morte, impedimento permanente o dimissioni volontarie del Primo Ministro (scioglimento automatico), oppure su richiesta del Primo Ministro che se ne assume la responsabilità (scioglimento libero primoministeriale). Questa ipotesi veniva però elusa in presenza di una astrusa costruzione di mozione di sfiducia costruttiva: in pratica, salvo che «non venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell’attuazione del programma e si designi un nuovo Primo Ministro».

Tale norma era stata partorita dal desiderio di spegnere la possibilità di cd. ribaltoni, dopo la scottatura di cui si erano sentiti vittima sia nel 1994-1995 che nel 1998: si riteneva che irrigidire l’esito dissolutorio sarebbe stato il modo più efficace per impedire cambi di maggioranza in corso di legislatura; a cui si allegava la facoltà dissolutoria in capo al Primo Ministro, in armonia con le tendenze europee già viste. In breve sintesi, a sostegno di questa costruzione venivano addotte le seguenti motivazioni: il potere di scioglimento, come dimostrato anche in Spagna e in Svezia, è un potere intriso di forte politicità, quindi va sottratto ad un organo di garanzia quale il Presidente della Repubblica ed affidato al Governo; esso non potrà essere adottato nel caso che il *Premier* perda l’appoggio della propria maggioranza, come accade anche in Gran Bretagna, per prevenire cd. ribaltoni; ciò sarebbe compatibile con la polisemanticità dello scioglimento, ritenuto addebitabile ad una pluralità di ragioni di carattere politico<sup>905</sup>.

Dall’altra parte, si contrapponeva larga parte dei detrattori della riforma, che puntava tutte le proprie argomentazioni paventando il timore della “dittatura del *Premier*”. Una *summa* efficace di questa panoplia di critiche è offerta da Bassanini: «la riforma [...] dà al Primo ministro i poteri del Premier britannico più quelli del Presidente americano. Ma senza i contrappesi e i contropoteri [...]. Senza efficaci garanzie contro la dittatura della maggioranza. [...] Si tratta di una commistione che [...] altera irrimediabilmente l’equilibrio dei pesi e dei contrappesi propri del modello parlamentare e rischia di esaltare i rischi plebiscitari della personalizzazione e spettacolarizzazione mediatica della politica; ma, soprattutto, affidando a un uomo solo un’influenza decisiva (quando non una sorta di potere di ricatto), nei confronti di chi decide sulle regole, sui diritti e sulle libertà (il Parlamento come Potere legislativo e come Potere costituente), lascia la porta aperta a derive autoritarie, peroniste o cesariste»<sup>906</sup>.

<sup>905</sup> Queste posizioni sono sostenute da G. PITRUZZELLA, *Il governo del Premier*, pp. 15 ss., e G. MORBIDELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, pp. 107 ss., raccolti nel volume promosso dalla Fondazione Magna Carta, P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa: governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Messina, 2004.

<sup>906</sup> F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l’acquis del costituzionalismo moderno (ovvero: come si scardina la Costituzione repubblicana ma non si chiude la transizione istituzionale)*, pp. 80-81, contenuto nel volume di Astrid, F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004. Dello stesso tenore sono i contributi di: U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un*

Tra le due posizioni diametralmente opposte se ne attestava una mediana, maggiormente equilibrata, poiché depurata dalle strumentalizzazioni politiche che influenzavano il dibattito, quindi più onesta nel giudicare il reale rendimento della costruzione costituzionale. Infatti, se erano virtualmente da condividere gli auspici posti a fondamento della riforma (l'esigenza di rafforzamento dell'Esecutivo e della sua azione, nell'ottica di un maggior collegamento con la maggioranza parlamentare ed il corpo elettorale, all'interno di un quadro di definitiva rottura del bicameralismo perfetto), apparivano parimenti contestabili gli strumenti congegnati per raggiungere tale obiettivo, risultanti paradossali ed inadeguati, anzi, propriamente dannosi. Invero, con la positivizzazione della sfiducia costruttiva – soluzione esotica che da decenni svolge un inspiegabile effetto di condizionamento nei confronti del mondo culturale e giuridico nostrano – emergevano gli inevitabili bizantinismi, che conducevano ad esiti in grado di sgonfiare la reale portata del potere di scioglimento (*in primis* la deterrenza contro le crisi), ben sintetizzati da Barbera: «l'obiettivo è stato per alcuni quello di frenare il *Premier*, per altri quello di evitare gli ormai improbabili ribaltoni, il risultato è che, rendendo necessario il voto di una parte anche marginale della maggioranza, si rischia o di aggravare i mali antichi (i poteri di veto di minoranze interno alla maggioranza) oppure di rendere il *Premier* inamovibile grazie a una pattuglia di fedelissimi»<sup>907</sup>. Quindi, il rischio è duplice: da una parte, un Primo ministro ostaggio delle minoranze interne alla coalizione che lo sostiene, in virtù della conseguenza per cui «il pericolo di “ribaltone” non è affatto scongiurato, ma anzi “istituzionalizzato” (infatti un gruppo della maggioranza può “sfilarsi” al momento del voto della fiducia e riallacciarsi alla maggioranza nella “mozione costruttiva”); dall'altra, un Primo ministro che, assistito da un «gruppo di “pretoriani” fedelissimi», un «ridotto drappello di “uomini

---

*progetto*, pp. 13-14; G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, pp. 28 ss.; L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, pp. 107 ss.; M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La “lotta per la Costituzione”: come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, pp. 117-118; S. GAMBINO, *Una “riforma sbagliata”, “un progetto che non aiuta”: la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, pp. 146 ss.; S. GRASSI, *Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della Parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, pp. 159-160; A. MANZELLA, *Il piatto piange*, pp. 194-195; A. PACE, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, pp. 216-217; S. PASSIGLI, *Una riforma illiberale*, pp. 227 ss.; C. PINELLI, *Perché il progetto non si può correggere*, pp. 237-238; G. SARTORI, *Opposizione e oppositori*, p. 272; M. VILLONE, *Revisione e legalità costituzionale*, pp. 280 ss.; M. VOLPI, *La controriforma costituzionale*, pp. 289 ss.; S. BONFIGLIO, *Premier forte e democrazia debole. Gli istituti di democrazia partecipativa: chi li ha visti?*, pp. 314-315; P. CIARLO, *Assemblea supersolubile e dispotismo del Primo ministro*, pp. 340 ss.; L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, pp. 363 ss.; N. MANCINO, *Né Premier né Presidente: un capo assoluto*, pp. 375 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo nel ddl Senato n. 2544: Seconda Repubblica o secondo impero?*, pp. 398 ss.; S. PRISCO, *Un uomo solo al comando. La forma di governo a-parlamentare nel disegno di legge di revisione della Parte II della Carta costituzionale*, pp. 413 ss.; V. SARCONI, *L'“anomalo bicefalo”: Primo ministro e Presidente della Repubblica nel “nuovo” potere di scioglimento delle Assemblee parlamentari*, pp. 427 ss. Una posizione più moderata, cioè preoccupata dai rischi di una sottrazione del potere di filtro di garanzia del Presidente della Repubblica – e quindi sulla bontà della costruzione duale ricavabile *rebus sic stantibus* dalla Costituzione –, la esprime A. BALDASSARRE, *Se si “politizza” la Costituzione...*, pp. 43-44. Si spinge più in là A. CERRI, *Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato*, pp. 114-115, il quale, per attenuare il potere del Primo ministro, profilerebbe l'opzione che, «in ipotesi venga meno la coalizione che ha dato luogo alla maggioranza di governo, se proprio la via delle nuove elezioni deve essere obbligata, queste siano “gestite” da Governo nuovo di nomina presidenziale».

<sup>907</sup> A. BARBERA, *Una riforma pasticciata*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004, p. 1.

del Presidente”», troverebbe il modo di occupare il proprio ufficio anche contro la volontà di larga parte della sua maggioranza, e magari contro l’indirizzo politico stesso per il cui perseguimento era stato investito<sup>908</sup>. Qualunque sia lo scenario, si avrebbe la formalizzazione di uno stato di tensione, e l’ingessatura del rapporto fiduciario: «la maggiore stabilità sarebbe compensata dalla minore efficienza»<sup>909</sup>. Il che sgretola in un colpo solo il presupposto su cui si fonda l’attribuzione al Primo ministro del potere di scioglimento della Camera: ossia il sostanziale vincolo osmotico che lega la maggioranza parlamentare al suo *leader*, il quale è a capo dell’Esecutivo proprio in virtù di questa comune e reciproca legittimazione – che a sua volta si ingenera nelle urne<sup>910</sup>. Per non dimenticare che la barocca distinzione tra deputati appartenenti alla maggioranza e altri deputati, oltre a discriminare immotivatamente tra eletti che in uno Stato di diritto sono inequivocabilmente sullo stesso piano, appare di complessa interpretazione: in base a cosa qualificare un deputato come appartenete alla maggioranza? Rispetto agli eletti, oppure a chi ha votato la fiducia iniziale? E in caso di approdo di una piccola minoranza all’interno della maggioranza, come considerarli? Questa sì che pare una norma confliggente con il principio del divieto di mandato imperativo.

In conclusione, una breve riflessione su questo rapido *excursus* storico di riforme incompiute. Emerge una tendenza chiara: fin dalla fine degli anni Settanta la classe politica, seppure in maniera contraddittoria ed incostante, ha avvertito come il sistema di governo costituzionale presentasse caratteristiche di inconcludenza, soprattutto sul versante dell’autorevolezza, stabilità e responsabilità dei procedimenti decisionali. In questo senso, le più varie sono state le cure proposte, come diverse le soluzioni che erano sul punto di essere adottate. In costanza di regime consensuale, il punto massimo di arrivo era una forma temperata di cancellierato, unita ad una correzione maggioritaria (perlopiù mediante la formula del premio) del proporzionalismo quasi integrale. In secondo piano invece erano considerate le forme di intervento sull’art. 88 Cost, poiché logicamente prioritario era ritenuto il nodo dell’investitura del Governo e del suo vertice: il timore di un’eccessiva espropriazione delle prerogative parlamentari impediva le forze politiche a spingersi oltre la discussione sulle modalità di scelta del Presidente del Consiglio.

Con la “rivoluzione costituzionale” degli anni Novanta, e con il conseguente rinnovamento radicale del panorama partitico, anche le antiche remore venivano spazzate via, per cui i processi di riforma

---

<sup>908</sup> Cfr. R. BIN, *La forma di governo nello “Stato di pubblicità”*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006, p. 98, il quale ribadisce il suo scetticismo in R. BIN, *Riforme costituzionali: come si esce dalla Stato costituzionale di diritto*, in F. BASSANINI (a cura di), op. cit., pp. 90 ss.

<sup>909</sup> Questa la conclusione a cui perviene S. CECCANTI, *Il Governo è indebolito*, in G. MATTEOLI (a cura di), *Un no per le riforme: non uno scontro di civiltà*, Roma, 2006, pp. 34 ss., dopo aver calcolato le conseguenze di una tale riforma all’interno del contesto politico italiano, e in combinato con la legge elettorale proporzionale vigente: il che lo porta – correttamente – a dire che effetto inevitabile sarebbe «la moltiplicazione dei titolari del potere di scioglimento».

<sup>910</sup> Questo è il nodo fondamentale della questione, che è opportunamente sottolineata da F. PIZZETTI, *Una riforma sbagliata, confusa, contraddittoria, assurdamente ritardata e pericolosa*, in F. BASSANINI (a cura di), op. cit., pp. 245 ss., il quale però “scivola” nel momento in cui conduce il suo ragionamento fino all’invocazione della sfiducia costruttiva.

intraprendevano strade più coraggiose. Nell'ultimo decennio, perciò, il pendolo oscillava con più decisione su modelli di stampo primoministeriale: sia durante la Bicamerale D'Alema in cui, se non fosse stato per l'incursione della Lega in sede di votazione conclusiva, la maggioranza dei commissari era orientata verso lo schema del governo di legislatura, sia durante l'*iter* del d.d.l. Bossi, l'intenzione chiara del legislatore costituzionale era quella di rafforzare l'Esecutivo e le sue prerogative pur mantenendosi all'interno di un quadro parlamentare di stampo europeo. In un contesto normativo e politico ormai convinto della svolta bipolare e maggioritaria, diventava inevitabile affrontare il discorso del potere di convocare anzitempo i cittadini al voto: e, pur nella varietà dei meccanismi applicativi adottati, e pur nei dubbi sul loro effettivo rendimento, emerge come il conferimento di un potere decisivo in capo al Governo ed al suo *leader* fosse considerato un corollario indiscutibile ai fini di rinsaldare il circuito tra soggetti protagonisti della funzione di indirizzo politico.

## **5. Potere di scioglimento e potere di proposta primoministeriale**

A conclusione di questa indagine mi sembra si possa arrivare a tirare le somme su quale posto riconoscere al potere di scioglimento in un ordinamento costituzionale moderno. Trattasi di uno strumento politico vero e proprio, nel senso che esso partecipa in maniera determinante alla funzione di indirizzo politico: infatti, il suo esercizio certifica la conclusione di un'esperienza politica, e pone le premesse per l'instaurazione di un nuovo circuito fiduciario. In altre parole, con lo scioglimento anticipato delle Camere, la frattura intervenuta nel *continuum* corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Esecutivo, quale ne sia la causa, riceve un riconoscimento istituzionale, e conseguentemente si convocano i cittadini affinché col proprio voto possano conferire un nuovo mandato politico.

Il legame che l'istituto costituzionale dello scioglimento anticipato stabilisce con l'andamento del percorso di formazione e attuazione dell'indirizzo politico (il quale si iscrive nell'arco temporale della legislatura) conduce inevitabilmente alla valorizzazione del ruolo assunto dal Presidente del Consiglio quale massimo organo di responsabilità politica. Ma questa sua collocazione privilegiata non è figlia di un processo di personalizzazione di tipo plebiscitaria o tantomeno bonapartista. Alla base vi è un centrale elemento contenutistico, quello dato dal programma politico, il quale viene appunto utilizzato dal Presidente del Consiglio come parametro per giudicare se i meccanismi istituzionali si sviluppano in maniera efficiente e lineare, e se vi è ancora apprezzamento da parte

dell'opinione pubblica sull'azione di governo. In buona sostanza, l'indirizzo politico previamente stabilito assume quindi un valore decisivo, poiché è su esso che i partiti si coalizzano, e sulla base di esso che la maggioranza ottiene il consenso, ed è sulla base di esso che si verifica lo stato di salute del raccordo fiduciario. Attenzione però a non pensare che il programma di governo sia un monolite imm modificabile: è infatti possibile la sopravvenienza di nuove questioni, di problematiche urgenti, imprevedute ed imprevedibili, le quali richiedono un'azione di governo non necessariamente vagliata previamente dal corpo elettorale al momento del voto.

Il programma di governo quindi funge da presupposto ineliminabile, in grado di permettere una riconduzione a sistema del potere dissolutorio, evitando quindi che il suo esercizio possa essere preordinato a finalità di puro potere personale. L'indirizzo politico è perciò il cemento grazie al quale è possibile che si coaguli una maggioranza la più possibile omogenea, la cui esistenza è la seconda condizione fondamentale perché il Presidente del Consiglio sia investito di un siffatto potere. Infatti, se il programma è il presupposto oggettivo e politico per una configurazione primoministeriale del potere di scioglimento anticipato del Parlamento, la presenza di uno schieramento maggioritario non è altri che il suo riflesso soggettivo e istituzionale: solo l'appoggio di una maggioranza parlamentare consente all'Esecutivo di svolgere le proprie funzioni di guida dell'azione dei pubblici poteri.

Perciò, il potere di decisione sostanziale spetta al Presidente del Consiglio in quanto *leader* della maggioranza. È il suo raccordo con la coalizione a dargli la forza, e quindi la legittimità nell'assumere questa decisione. Solo l'essere il *leader* riconosciuto della maggioranza gli dà il potere di tenere sotto controllo la stessa, e quindi di esercitare un potere di richiamo alla disciplina. Così posta la questione emerge una duplice valenza del potere di scioglimento. Da una parte esso ha una funzione di prevenzione dei conflitti interni alla maggioranza: la minaccia ha una grande efficacia deterrente nei confronti di parti recalcitranti della coalizione, in quanto la prospettiva di una convocazione anticipata del voto elettorale consente di sanare quei contrasti più esiziali, senza che sia pregiudicata l'attuazione dell'intero progetto politico. Dall'altra parte, il dissenso potrebbe essere tale da rendere impossibile una riconciliazione, da rendere vano qualsiasi tentativo di ripristino dell'armonia: in questo caso, lo scioglimento anticipato si trasforma quindi da strumento preventivo a strumento risolutivo delle disfunzionalità, attraverso cui si chiama il popolo a giudicare.

Sia però chiara una cosa. Il discorso appena sviluppato non deve far pensare allo scioglimento anticipato come ad un istituto con finalità punitive nei confronti di quelle parti recalcitranti della maggioranza. La convocazione anzitempo delle elezioni (o la sua semplice minaccia) al contrario si inseriscono in una logica di funzionalità del sistema, per cui la valutazione di opportunità è legata

alla considerazione se i problemi all'esercizio di compiti di governo siano riconducibili alla fisiologica dialettica politica, oppure rappresentino il sintomo di uno iato sempre più incolmabile tra le forze che compongono la maggioranza. In altre parole, tutto deve essere ricondotto alla garanzia della funzionalità del sistema. E forse si tratta di un processo inevitabile: infatti, divergenze politiche all'interno della coalizione, se non vengono ricomposte, poi portano a manifestazioni di dissenso in grado di pregiudicare l'attività del Governo e di paralizzare quella del Parlamento, poiché l'*iter* legislativo si rende più difficoltoso, si moltiplicano gli strumenti ispettivi e di controllo, le riunioni del Consiglio dei Ministri possono rivelare scontri drammatici, ecc...

Per tutta questa serie di motivi, allora, ritengo opportuno riconoscere il potere di proposta in capo al Presidente del Consiglio, che assume carattere di "scioglimento libero" qualora il *deficit* di funzionalità abbia solo carattere politico e non si sia espresso con l'attivazione degli strumenti di cui all'art. 94 Cost. Nel momento in cui ciò si dovesse verificare, e quindi si dovesse pervenire ad una sfiducia parlamentare nei confronti dell'Esecutivo (sia mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia, sia mediante la reiezione di una questione di fiducia), anche in questo caso vale il potere di proposta ministeriale. Nel senso che la rottura del rapporto fiduciario non dovrebbe condurre allo scioglimento automatico, bensì ad una valutazione caso per caso dell'opportunità di proseguire o meno la legislatura: ovviamente, purchè la maggioranza non si sfaldi e rimanga sostanzialmente la stessa, altrimenti si avrebbe una modificazione dell'indirizzo politico, per la quale necessiterebbe l'intervento elettorale. Una situazione di "non scioglimento" a seguito di sfiducia potrebbe essere quella di netta divergenza tra schieramento parlamentare e Presidente del Consiglio, in cui il primo si ribella al secondo perché ritiene che abbia travalicato i confini dell'indirizzo politico, oppure si pensi all'ipotesi di dimissioni per ragioni extrapolitiche: in questo caso il Presidente del Consiglio potrebbe anche decidere di non proporre lo scioglimento, per cui si procederebbe alla sua sostituzione con un nuovo soggetto, che dovrebbe essere il nuovo *leader* della maggioranza, e che dovrebbe farsi carico di proseguire l'opera di attuazione dell'indirizzo politico pregresso (come, ad es., è successo in Gran Bretagna nel 1990 con la sostituzione nel ruolo di *Premier*, da parte della maggioranza conservatrice, della Thatcher con Major).

Il *simul stabunt simu cadent* opererebbe in caso di sfiducia espressa determinata esclusivamente dalla trasformazione della maggioranza parlamentare in minoranza, poiché in questo caso si avrebbe un tradimento del mandato popolare da parte delle forze politiche che si trovano in dissenso. Si dimostra così come l'elemento centrale di questo modello siano la maggioranza ed il suo programma politico, di cui il Presidente del Consiglio è solo l'espressione massima di sintesi, ma non totalizzante. In questo modo si allontana il rischio di una eccessiva personalizzazione del

potere in questione, e si ridà forza alle organizzazioni politiche rappresentative (partiti o coalizioni), vere motrici di una democrazia parlamentare.

Perchè questa configurazione dello scioglimento sia efficace serve però che si rafforzi il bipolarismo, e quindi che si incentivi la composizione del Parlamento secondo una logica maggioritaria. Dimostra questa necessità la prassi della Prima Repubblica, in cui un sistema elettorale che molto si avvicinava alla proporzionale pura, unita alla definitiva mancanza di alternanza al governo, aveva trasformato l'istituto dissolutorio in *extrema ratio* per la risoluzioni di crisi del sistema, ogni volta che queste giungevano a livelli patologici. In questo quadro lo scioglimento non poteva sortire alcun effetto, poiché infine gli spostamenti elettorali erano minimi, ed i rapporti di forza tra maggioranza e minoranze, ed all'interno della stessa maggioranza, erano decisi più dalle strategie politiche volte al mantenimento del gruppo sociale di riferimento e semmai al suo accrescimento elettorale, senza però che si tenesse in alcun conto il significato del pronunciamento popolare in termini di indirizzo all'azione dei pubblici poteri. Il fatto che con la proporzionale i partiti corressero ognuno per conto proprio vanificava il senso dell'indirizzo programmatico da ciascuno proposto, in quanto la necessità di sottoscrivere accordi postelettorali per governare li costringeva a rimettere in discussione la linea votata alle urne, e così ad annacquarela nel compromesso.

La configurazione primoministeriale del potere di scioglimento che ho suggerito sarebbe compatibile con l'attuale disciplina positiva costituzionale. Non ci sarebbe perciò bisogno di approntare una revisione costituzionale per ottenere tale risultato. È vero che una riforma normativa darebbe una certa stabilità a tale impostazione; non ci si nasconde però il duplice dubbio che un'operazione del genere avrebbe connaturato in sé: infatti, da una parte si rischierebbe di irrigidire eccessivamente il testo conducendolo su strade pericolose, dall'altra il *quorum* richiesto imporrebbe ampie maggioranze difficilmente prospettabili in questo clima politico. Preferibile invece sarebbe la soluzione di un intervento del legislatore ordinario, volto a stabilizzare il contesto normativo nel senso di chiudere il processo di bipolarizzazione avviato ormai da quasi due decenni. In questo senso, si dovrebbero dunque apprestare delle coerenti riforme sia in campo legislativo (pensiamo *in primis* al sistema elettorale, ma anche alle forme di finanziamento dei partiti) e sia sul piano dei regolamenti parlamentari (ad es., intervenendo nella disciplina relativa alla costituzione dei gruppi parlamentari): così facendo sarebbe possibile ridurre il male atavico che assilla il bipolarismo muscolare dalla sua germinazione, ossia quello della polverizzazione della geografia partitica e, conseguentemente, conferire maggiore omogeneità alle alleanze di governo.

In altre parole, si sta parlando di introdurre nuove convenzioni interpretative degli artt. 88-89 Cost., finalmente assegnando alla formula "proponente" il suo reale significato, emancipando il dibattito

dottrinario dal dubbio dell'errore redazionale compiuto dal Costituente. D'altronde, questa nuova lettura non avrebbe alcuna portata rivoluzionaria, ma al contrario si inscriverebbe pienamente nella storia del regime parlamentare, che ha tra i suoi pilastri l'assunzione della piena responsabilità politica da parte del Governo mediante l'istituto della controfirma ministeriale degli atti presidenziali. La lettura qui proposta conferma peraltro la giustezza della teoria dello scioglimento come atto a partecipazione complessa, che precedentemente ho cercato di dimostrare: questa è invero l'unica soluzione naturalmente portata ad ammettere la massima elasticità interpretativa.

A questo punto il Presidente della Repubblica non può fare altro che retroagire quanto a esposizione politica, nel rispetto della posizione imparziale e *super partes* che l'art. 87 Cost. gli cuce addosso. L'attribuzione costituzionale che gli spetterebbe in questo caso sarebbe quella di effettuare un controllo di costituzionalità rispetto alla funzionalità del sistema. La valutazione rispetto a canoni tipicamente politici di sarebbe invece compito del Presidente del Consiglio. Occorre far notare che, sul piano del rendimento concreto, l'interesse alla funzionalità costituzionale del sistema di governo si sovrappone il più delle volte a considerazioni relative alla tenuta dei rapporti politici interni alla maggioranza: la storia dei Governi della Repubblica, anche di quella più recente, dimostra come la principale causa dell'instabilità ministeriale risieda proprio nel difetto di tenuta degli accordi politici tra le forze che sostengono l'Esecutivo.

Rovesciando la prospettiva, quindi, possiamo dire che è proprio il Presidente del Consiglio, in qualità di *leader* dello schieramento maggioritario, il primo ad avere interesse a che il circuito dell'indirizzo politico sia virtuoso e privo di ostacoli, per cui, il Presidente della Repubblica di fatto non potrebbe che acconsentire alla richiesta governativa di elezioni anticipate. Un suo eventuale rifiuto sarebbe ammissibile solo per evidenti ragioni di grave violazione dei principi costituzionali (come, ad es., l'esclusiva volontà di annichilire le minoranze); del pari, se talune ragioni di funzionalità si palesassero in maniera altrettanto grave (come l'impossibilità per il Parlamento di eleggere i cinque giudici costituzionali, impedendone il funzionamento), il Capo dello Stato sarebbe legittimato per parte sua a prendere l'iniziativa. Lo spazio di movimento del Presidente della Repubblica qui ammesso – e che ci fa appunto escludere l'assoluta esclusività governativa nella costruzione teorica della fattispecie dissolutoria – si giustifica con la responsabilità *ex art 90 Cost.* che su di lui grava: infatti, l'avallo ad uno scioglimento considerato anticostituzionale realizzerebbe un'ipotesi di attentato alla Costituzione, per il quale sarebbe passibile della speciale forma di incriminazione prevista.

In questo modo si ridisegna la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica. Non più la garanzia di neutralità in senso constantiano, poiché questa neutralità è praticamente impossibile: infatti, qualsiasi forte iniziativa presidenziale, anche se mossa dalla volontà di superare un

inceppamento del sistema, rischia di schiacciare la sua figura sulle posizioni di questa o quella parte politica. Perciò, la garanzia che si richiede è quella che si esercita non attraverso le formali prerogative costituzionali; bensì è quella tipica dei poteri informali, che in regime di bipolarismo acquistano una maggiore valenza.

Egli quindi svolge compiti di *moral suasion*, di mediazione politico-istituzionale, di facilitazione del dialogo fra maggioranza e opposizione su istanze cruciali (politica estera, riscrittura delle regole), di suggerimento: in pratica, delle funzioni che già due secoli or sono Bagehot aveva individuato. Questa sua attività troverebbe fondamento costituzionale nello strategico inserimento del Capo dello Stato in ciascun potere dello Stato, che ne fanno un ingranaggio essenziale ma non primario, che lo elevano a momento di riflessione ma non di decisione: si pensi, per quanto concerne la funzione legislativa, al potere di rinviare le leggi al Parlamento; oppure, passando alla funzione esecutiva, al consenso all'emanazione dei decreti legge, ovvero alla presidenza del Consiglio supremo di difesa e al comando delle forze armate; infine, trattando della funzione giurisdizionale, al suo essere al vertice istituzionale dell'ordine magistratuale. In questo modo, il Presidente adempirebbe al meglio al suo di rappresentante dell'unità nazionale, fungendo così da punto di riferimento di ogni cittadino che in esso si identifica e che, anche grazie alla sua opera, si avvicina alle istituzioni.

Il modello di scioglimento appena descritto, in cui si è prestata particolare attenzione all'aspetto della titolarità sostanziale, consente di dare una risposta anche in relazione alla seconda pagina aperta in materia di scioglimento, quella cioè dei presupposti legittimanti. La stretta connessione tra titolarità e causa fa sì che come il grado di politicità insito nella prima influenzi inevitabilmente anche la seconda. Ci si soffermi al piano delle ragioni funzionali. Bisognerebbe finalmente accettare un loro inquadramento in una dimensione politica, fuggendo qualsiasi ambiguità dovuta alla antica concezione di una pretesa esclusiva neutralità. È difficile scindere gli aspetti più politici da quelli puramente istituzionali, poiché i primi si irradiano sui secondi, e viceversa i secondi contagiano i primi. Quindi, assume maggiore risalto la prospettiva proposta in questa indagine, per cui Capo dello Stato e capo del Governo danno ciascuno il proprio contributo, differente per qualità e per quantità, alla determinazione finale dell'atto di scioglimento che li vede necessari coprotagonisti (con una più spiccata partecipazione del Presidente del Consiglio, per i motivi precedentemente esposti).

A questo punto deve essere riletta anche la ragione inerente la divergenza tra governati e governanti. Essa riacquista una certa attualità in virtù del fatto che è il Presidente del Consiglio ad averne contezza, in virtù della sua promanazione elettorale indiretta di cui gode. Anche in questo caso la valutazione principale viene condotta sul piano squisitamente politico, nel senso che il

possibile allontanamento degli orientamenti popolari rispetto al mandato conferito alle urne può essere percepito solo ponendo attenzione ai contenuti dell'azione politica. È quindi giusto che questo sindacato sia svolto dal soggetto che incarna e sintetizza l'espressione del voto popolare. Diversamente, accedere alla teoria per cui è il Presidente della Repubblica il soggetto competente a percepire e dare corpo al *deficit* di rappresentatività, significherebbe alterare la forma di governo parlamentare: in primo luogo, il Capo dello Stato verrebbe posto in contatto diretto con il corpo elettorale, senza però che ciò sia giustificato da alcuna disposizione costituzionale, essendo il Presidente eletto dal Parlamento; in secondo luogo, il Presidente della Repubblica verrebbe trascinato a livello di un sindacato politico-programmatico che non gli appartiene.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958.
- AA. VV., *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. parl.*, n. 4/1960.
- AA. VV., *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, Milano, 1960.
- AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960.
- AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963.
- AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964.
- AA. VV., *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973.
- AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984.
- AA. VV., *In onore di Vezio Crisafulli. Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto*, vol. II, Padova, 1985.
- AA. VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995.
- AA. VV., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, in *Giur. cost.*, n. 6/1995.
- AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004.
- AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004.
- M. AINIS, *Dichiarazione*, in "Premier scorretto, ma non aveva tutti i torti", in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006.
- M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2007.
- M. AINIS, "Con questa scelta si è legato le mani", in *Il Giornale*, 1° febbraio 2008.
- U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- A. AMATO, *Dichiarazione*, in *Avanti!*, 15 febbraio 1972.
- A. AMATO, *Dichiarazione*, in *Paese sera*, 15 febbraio 1972.
- G. AMATO, *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981.
- G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997.
- G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, 1922.
- A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Milano, 1948.
- A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
- A. APOSTOLI, *La formazione del Governo D'Alema: un ex comunista alla guida dell'Esecutivo*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
- G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898.
- P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, n. 3/1981.
- P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/1983.
- P. ARMAROLI, *Colle e palude, quarantasei anni di incomprensioni*, in *Il Giornale*, 7 ottobre 1993.
- P. ARMAROLI, *Partita a tre con il morto*, in *Il Giornale*, 18 gennaio 1994.
- P. ARMAROLI, *Tirare a campare grazie ai senatori a vita*, in *Panorama*, 5 ottobre 2006.
- P. ARMAROLI, *Quando basta un voto per tornare a casa*, in *Il Giornale*, 22 febbraio 2007.
- P. ARMAROLI, "Scopi vaghi, siamo davanti a un ufo", in *Il Giornale*, 1° febbraio 2008.
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Il Governo: atti del XVI convegno annuale*, Padova, 2002.
- V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.

- V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Dalla Grande Riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, 2007.
- V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Oltre la Commissione Bozzi*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/1985, ora contenuto in V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Dalla Grande Riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, 2007.
- ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, reperibili su [www.camera.it](http://www.camera.it).
- P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990.
- G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2008.
- W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1872.
- W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.
- E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999.
- E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de "La Costituzione inglese"*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004.
- E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.
- E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, 1988.
- A. BALDASSARRE, *La crisi di governo e il Parlamento*, in *Dem. dir.*, n. 2/1979.
- A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Dem. dir.*, n. 2/1979.
- A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997.
- A. BALDASSARRE, *Se si "politicizza" la Costituzione...*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985.
- A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985.
- G. BALDINI, *La prima prova del modello neoparlamentare: il governo delle città italiane nel decennio 1993-2002*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972.
- A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. dir.*, n. 2/1990.
- A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.
- A. BARBERA, *Dentro la "rivoluzione costituzionale"*, in C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Messina, 1993.
- A. BARBERA, *Intervento*, in AA. VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995.
- A. BARBERA, *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in A. BARBERA, S. BONFIGLIO, S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Roma, 1996.
- A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 2/1996.
- A. BARBERA, *Intervista*, in *Corriere della sera*, 8 ottobre 1997.
- A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.
- A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.
- A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, 1999.
- A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999.
- A. BARBERA, *Postfazione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- A. BARBERA, *Una riforma pasticciata*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.
- A. BARBERA, *Barbera: va consultata l'Unione. Il Premier? Ha un ruolo decisivo*, in *Corriere della sera*, 23 gennaio 2006.

- A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006.
- A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006.
- A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, nella edizione speciale di C. MORTATI, *Una e indivisibile*, Milano, 2007 (reperibile altresì su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).
- A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008.
- A. BARBERA, S. BONFIGLIO, S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Roma, 1996.
- A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di) *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Milano, 1999.
- A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, n. 1/1995.
- A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioritario, principio di (diritto)*, in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Roma, 1996.
- A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 2001.
- A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2006.
- A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.
- P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958.
- P. BARILE, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963.
- P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1967, ora contenuto in P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967.
- P. BARILE, *Dichiarazione*, in *Corriere della sera*, 13 febbraio 1972.
- P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981.
- S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, agg., vol. III, Milano, 1999.
- S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, agg., vol. V, Milano, 2001.
- S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.
- S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- F. BASSANINI, *Dichiarazione*, in *Avanti!*, 15 febbraio 1972.
- F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1972.
- F. BASSANINI, *L'ultimo tentativo*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 1979.
- F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno (ovvero: come si scardina la Costituzione repubblicana ma non si chiude la transizione istituzionale)*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- F. BASSANINI, *Garanzie democratiche, la lezione del Quirinale*, *Il Sole 24 ore*, 28 febbraio 2007.
- 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*, Bologna, 2008.
- M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008.
- F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2006.
- R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006.
- R. BIN, *La forma di governo nello "Stato di pubblicità"*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006.
- R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.

- R. BIN, *Riforme costituzionali: come si esce dalla Stato costituzionale di diritto*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2006.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1963.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1983.
- L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Parigi, 1936.
- C. BOLOGNA, *Art. 67*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- S. BONFIGLIO, *Lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari, profili comparativi e ipotesi di riforma in Italia*, in *Nomos*, n. 2/1999.
- S. BONFIGLIO, *Premier forte e democrazia debole. Gli istituti di democrazia partecipativa: chi li ha visti?*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- M. BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.
- A. BOZZI, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principii fondamentali, art. 1-12*, Bologna, 1977.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 83-87*, Bologna, 1978.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione: Presidente della Repubblica, art. 88-91*, Bologna, 1983.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere, tomo II, art. 64-69*, Bologna, 1986.
- G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950.
- E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983.
- E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008.
- V. CAIANIELLO, *Caianiello: scorretto rimandare le elezioni*, in *Il Giornale*, 6 settembre 2000.
- P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988.
- P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, interviste a L. CARLASSARE, S. GALEOTTI e T. MARTINES in *Quad. cost.*, n. 1/1988.
- P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 1996.
- P. CALDERISI, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa: governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Messina, 2004.
- S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006.
- S. CANNARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Roma, 1954.
- P. A. CAPOTOSTI, *Un Esecutivo senza patto di coalizione*, in *Italia oggi*, 29 aprile 1993.
- P. A. CAPOTOSTI, *“Urne, i referendari possono fare ricorso”*, in *Corriere della sera*, 5 febbraio 2008.
- B. CARAVITA, *“Il Quirinale non può sciogliere il Parlamento senza il consenso del Premier”*, in *Liberò*, 25 gennaio 2006.
- C. CARBONE, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1963.
- M. CARDUCCI, *L'“accordo di coalizione”*, Padova, 1989.

- A. CARIOLA, *La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere*, in *Pol. dir.*, n. 1/1992.
- L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 88-91*, Bologna, 1983.
- L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985.
- L. CARLASSARE, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988.
- L. CARLASSARE, *Un Governo con pieni poteri a Camere sciolte?*, in *Italia oggi*, 18 gennaio 1994.
- L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997.
- L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.
- L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Il Governo: atti del XVI convegno annuale*, Padova, 2002.
- L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.
- R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi, 1962.
- S. CASSESE, *Dichiarazione*, in *Avanti!*, 15 febbraio 1972.
- S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006.
- S. CECCANTI, *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995.
- S. CECCANTI, *Alternanza o centrismo*, in *Segnosette*, 26 ottobre 1997.
- S. CECCANTI, *Forme di governo e Commissione bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in *Nomos*, n. 1/1997.
- S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997.
- S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002.
- S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni all'oggi*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.
- S. CECCANTI, *"Berlusconi non ha torto. Fossimo noi al Governo ci aspetteremmo il rinvio"*, in *Corriere della sera*, 24 gennaio 2006.
- S. CECCANTI, *Il Governo è indebolito*, in G. MATTEOLI (a cura di), *Un no per le riforme: non uno scontro di civiltà*, Roma, 2006.
- S. CECCANTI, *Sullo scioglimento ha ragione Ciampi (ma gli serve la firma di Berlusconi)*, in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006.
- S. CECCANTI, *L'elezione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei Paesi dell'Unione europea*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1955.
- A. CERRI, *Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961.
- E. CHELI, *Dichiarazione*, in *Avanti!*, 15 febbraio 1972.

- E. CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 88-91*, Bologna, 1983.
- E. CHELI, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quad. cost.*, n. 2/1983.
- E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985.
- E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 3/1994.
- R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006.
- O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004.
- J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789.1958)*, Parigi, 1967.
- A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007.
- A. CHIMENTI, *Le raccomandazioni del Colle, Il Riformista*, 27 febbraio 2007.
- A. CHIMENTI, *Neanche le crisi sono più quelle di una volta*, in *Il Riformista*, 30 gennaio 2008.
- C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori*, Firenze, 1994.
- C. CHIMENTI, *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 6/1995.
- P. CIARLO, *Assemblea supersolubile e dispotismo del Primo ministro*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Milano, 1973.
- G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992.
- L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006.
- F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primoministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, 2005.
- J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires*, Parigi, 1978.
- B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, vol. I, Firenze, 1849.
- F. COSENTINO, *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rass. parl.*, n. 11-12/1961.
- P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, vol. I, Milano, 1984.
- P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, vol. II, Milano, 1988.
- P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G. G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: i progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998.
- V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, e in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra magistratura e Parlamento*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958.
- V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, nn. 10-11/1958.
- V. CRISAFULLI, *Intervento*, in AA. VV., *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. parl.*, n. 4/1960.
- V. CRISAFULLI, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964.
- V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in P. L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.

- V. CRISAFULLI, *Ombre e luci della Costituzione*, in *Prospettive nel mondo*, nn. 19-20/1978, ora contenuto in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955.
- F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959.
- F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Genova, 1977.
- F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996.
- G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957.
- G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, vol. I, Napoli, 1962.
- G. CUOMO, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963.
- S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.
- R. DAHL, *Sulla democrazia*, Bari, 2000.
- G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)"*, Bologna, 1979.
- G. D'ALESSIO, *Introduzione*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)"*, Bologna, 1979.
- R. D'ALIMONTE, *Se il bipolarismo si trasforma in camicia di forza*, in *Il Sole 24 ore*, 22 febbraio 2007.
- A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
- A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana: le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, 2003.
- A. M. DE CESARIS, *Supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993.
- C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, n. 2/1994.
- C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/1995.
- G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971.
- G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980.
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2006.
- G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte ed altre scienze*, Torino, 2003.
- A. V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale: le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003.
- A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997.
- A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentanza e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 1978.
- M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- F. M. DOMENIDÒ, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963.
- G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988.

- L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. IV, Parigi, 1924.
- M. DUVERGER, *Réformer le régime. I – Un système présidentiel?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1956.
- M. DUVERGER, *Réformer le régime. II – Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde*, 13 aprile 1956.
- M. DUVERGER, *Un révisionnisme de gauche*, in *Le Monde*, 18 maggio 1956.
- M. DUVERGER, *Bilan d'une campagne*, in *Le Monde*, 12 giugno 1956.
- M. DUVERGER, *Demain la République*, Parigi, 1958.
- CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, Parigi, 1961.
- M. DUVERGER, *La VIe République et le régime présidentiel*, Parigi, 1961.
- M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1975.
- M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Parigi, 1998.
- L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958.
- L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958.
- L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato. I poteri presidenziali e governativi ex art. 88 Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958.
- L. ELIA, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, in *Arch. giur.*, nn. 1-2/1958.
- L. ELIA, *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in *Giur. cost.*, 1960.
- L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- L. ELIA, *Dichiarazione*, in *Corriere della sera*, 13 febbraio 1972.
- L. ELIA, *Una Bicamerale a geometrie variabili*, in *La Repubblica*, 19 novembre 1997.
- L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-91*, G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998.
- L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, in L. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2007.
- L. ELIA, *Adesso però cambiamo marcia*, in *Europa*, 27 febbraio 2007.
- L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della sera*, 2 marzo 2007.
- A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, vol. II, Parigi, 1928.
- C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954.
- C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954.
- C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960.
- C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960 (contenuto altresì in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960).
- S. FABBRINI, *Dal Governo Prodi al Governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, in D. HINE, S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99*, Bologna, 1999.
- G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblée parlamentare*, Milano, 1965.
- G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973.
- G. FERRARI, *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1967.
- D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983.
- G. G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. giur.*, n. 3/1994.
- G. G. FLORIDIA, S. SICARDI (a cura di), *Forma di governo, Parlamento e fonti normative*, in P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G. G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: i progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998.
- T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.

- T. E. FROSINI, *Scioglimento (delle Assemblee parlamentari)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, altresì contenuto in T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006.
- T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008.
- T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006.
- F. FURLAN, *Crisi di governo e regolarità della politica*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005.
- C. FUSARO, *Crisi di governo e istituzioni*, in *Parl.*, n. 3-5/1987.
- C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Messina, 1993.
- C. FUSARO, *Le contraddizioni del Presidentissimo*, in *Ideazione*, n. 6/1995.
- C. FUSARO, *Superscalfaro. La Costituzione sono io*, in *Liberal*, n. 5/1995.
- C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999.
- C. FUSARO, *Il “premierato regionale” nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T. E. FROSINI (a cura di), T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.
- C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di Governo un po' vera un po' inutile*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005.
- C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007.
- C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- C. FUSARO, L. STROPIANA, *Perfezionare la “forma di governo della transizione”. Composizione e collegialità della Giunta*, in *Ist. fed.*, n. 1/2001.
- A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rielegibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964.
- S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949.
- S. GALEOTTI, *Il potere di decisione*, in AA. VV., *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, Milano, 1960.
- S. GALEOTTI, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963.
- S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P. L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967.
- S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, in *Dir. soc.*, 1979, ora contenuto in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983.
- S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983.
- S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “Governo di legislatura”*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983.
- S. GALEOTTI, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988.
- S. GALEOTTI, *La proposta del “Gruppo di Milano” per un Governo scelto dal popolo: il Governo di legislatura*, in *Giur. cost.*, n. 36/1991.
- S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996.
- M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962.
- M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972.
- G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966.
- S. GAMBINO, *Una “riforma sbagliata”, “un progetto che non aiuta”: la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, in F. BASSANINI (a

- cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- C. GESSA, *Supplenza ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rass. parl.*, n. 1/1965.
- C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, 1974.
- M. S. GIANNINI, *Prefazione*, in G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950.
- R. GIORDANO, *Lo scioglimento della Camera nel governo parlamentare in Italia*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 2/1947.
- T. F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, n. 1/2007.
- T. F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- M. GORLANI, *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
- M. GORLANI, *Il Governo Prodi e i primi diciotto mesi della legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
- M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.
- S. GRASSI, *Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della Parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 3/1947.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948.
- G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953.
- R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, reperibile su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- G. GUZZETTA, *Un confronto sul "caso Calabria"*, in *Quad. cost.*, n. 4/2003.
- F. A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968.
- D. HINE, S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99*, Bologna, 1999.
- W. I. JENNINGS, *The Constitution under strain*, in *Political quarterly*, 1932.
- W. I. JENNINGS, *Law and Constitution*, Londra, 1934.
- W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1947.
- H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1993.
- H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1993.
- H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1993.
- S. LABRIOLA, *Crisi di governo, patti di coalizione, riforme elettorali*, in *Giur. cost.*, 1986.
- 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*, Torino, 2001.
- S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004.
- F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.
- F. LANCHESTER, *Il Premier nostro e quello degli altri*, in *La Stampa*, 10 gennaio 2003.
- F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004.

- C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, ora contenuto in C. LAVAGNA, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1986.
- C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985.
- C. LAVAGNA, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1986.
- P. LAVAUX, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Parigi, 1983.
- P. LAVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'Exécutif*, Bruxelles, 1988.
- G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.
- S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008.
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.
- L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, S. SOMOGYO, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963.
- M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.
- M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n. 2/2007 (reperibile altresì su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).
- M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.
- M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997.
- G. LUPONE, *Le riforme costituzionali: dai comitati Riz-Bonifacio – 1982 alla Bicamerale D'Alema – 1198*, Napoli, 1998.
- C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, n. 4/1997.
- C. MAINARDIS, *La crisi del Governo Andreotti nel marzo 1991: un episodio significativo nella prassi dell'ordinamento repubblicano*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001.
- N. MANCINO, *Né Premier né Presidente: un capo assoluto*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare: l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1998.
- S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.
- A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973.
- A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.
- A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, 1980.
- A. MANZELLA, *Ritratto di legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/1981.
- A. MANZELLA, *Un forte Governo nel segno di Scalfaro*, in *La Repubblica*, 21 aprile 1993.
- A. MANZELLA, *Intervento*, in AA. VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995.
- A. MANZELLA, *Il piatto piange*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia: 1848-1967*, Milano, 1995.
- G. MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, Milano, 1978.
- A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957.
- T. MARTINES, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964.
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1981.

- T. MARTINES, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988.
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2000.
- G. MATTEOLI (a cura di), *Un no per le riforme: non uno scontro di civiltà*, Roma, 2006.
- N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno: lessico e percorsi*, Bologna, 1997.
- M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1978.
- S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, vol. I, Torino, 1997.
- S. MERLINI, *La forma di governo della nuova Costituzione. La "questione sociale", le norme programmatiche e la proposta della Repubblica presidenziale*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, 2007.
- S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, 2007.
- V. MICELI, *Le crisi di gabinetto*, Milano, 1904.
- G. MIGNEMI, *Le dimissioni dell'on. Giuliari e la minaccia di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue du droit public et science politique*, 1928.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *La révision de la Constitution française*, in *Année politique*, 1934.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'étude comparative de la technique parlementaire*, in *Annales de l'Institut de droit comparé*, 1934.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954.
- F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, n. 3-5/1987.
- F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana: scioglimento delle Camere, questione di fiducia*, Milano, 1953.
- C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952.
- G. MORBIDELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa: governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Messina, 2004.
- R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- A. MORRONE, *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di) *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Milano, 1999.
- A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002.
- A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003.
- C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.
- C. MORTATI, *Intervento*, in AA. VV., *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973.
- C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976.
- C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principii fondamentali, art. 1-12*, Bologna, 1977.
- C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere, tomo II, art. 64-69*, Bologna, 1986.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991.
- C. MORTATI, *Una e indivisibile*, Milano, 2007 (edizione speciale della voce *Costituzione*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962).
- G. NEGRI, *Intervista*, in *Corriere della sera*, 7 ottobre 1993.
- G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998.

- D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987.
- N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973.
- M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una "curiosità costituzionale" o un precedente imbarazzante?*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993.
- M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giur. cost.*, n. 5/1997.
- M. OLIVETTI, *Il potere di scioglimento della Camera dei deputati*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.
- M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema: cronaca di una crisi annunciata*, in *Giur. cost.*, n. 5/1998.
- M. OLIVETTI, *La forma di governo nel ddl Senato n. 2544: Seconda Repubblica o secondo impero?*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.
- V. ONIDA, *Un atto di forza*, in *Settegiorni* del 20 febbraio 1972.
- V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992.
- V. ONIDA, *Dichiarazione*, in "Premier scorretto, ma non aveva tutti i torti", in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006.
- V. ONIDA, *Camere sciolte? Resta il rischio ricorso*, in *Il Sole 24 ore*, 5 febbraio 2008.
- V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1951, ora contenuto in V. E. ORLANDO, *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Milano, 1955.
- V. E. ORLANDO, *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Milano, 1955.
- L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di interesse*, Milano, 1984.
- R. ORRÙ, *Estensione dei poteri presidenziali di scioglimento delle Camere*, in *Corr. giur.*, n. 1/1992.
- S. ORTINO, *La responsabilità "costituzionale" del Presidente della Repubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1973.
- A. PACE, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- A. PACE, *E se fosse anticostituzionale?*, in *Europa*, 5 febbraio 2008.
- L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986.
- L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998.
- L. PALMA, *Questioni costituzionali*, vol. compl., Firenze, 1885.
- C. PANARA, *Germania: la crisi di governo in corso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005.
- G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985.
- G. PASQUINO, *Mandato popolare e Governo*, Bologna, 1995.
- G. PASQUINO, *Volare alto con equilibrio*, in *L'Unità*, 2 gennaio 1996.
- G. PASQUINO, *Governo tecnico purchè serva*, in *L'Unità*, 23 gennaio 2008.
- S. PASSIGLI, *Una riforma illiberale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il Presidente*, Milano, 2007.
- G. PERRONE CAPANO, *Semestre bianco e semestre nero*, in *Dem. dir.*, 1961.
- A. PERTICI, *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998.
- G. PERTICONE, *Parlamento e Statuto albertino*, in *Montecitorio, uomini e fatti*, Roma, 1970.
- F. PIERANDREI, *L'organisation constitutionnelle de la République italienne*, in *La Constituion italienne de 1948, reueil d'etudes sous la direction de E. Crosa*, Parigi, 1950, ora contenuto in F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, 1964.

- F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, 1964.
- C. PINELLI, *Perché il progetto non si può correggere*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, n. 2/1980.
- M. S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003.
- G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996.
- G. PITRUZZELLA, *Il governo del Premier*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa: governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Messina, 2004.
- G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- F. PIZZETTI, *Una riforma sbagliata, confusa, contraddittoria, assurdamente ritardata e pericolosa*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- A. PIZZORUSSO, *Perché Scalfaro può sciogliere le Camere*, in *Micromega*, n. 5/1993.
- A. POETZSCH-HEFFTER, *Handkommentar der Reichverfassung*, Berlino, 1928.
- L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954.
- S. PRISCO, *Un uomo solo al comando. La forma di governo a-parlamentare nel disegno di legge di revisione della Parte II della Carta costituzionale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Dir. giust.*, n. 22/2006 (reperibile altresì su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).
- G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.
- F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, 1909.
- E. C. RAFFIOTTA, *La prassi nell'organizzazione del Governo*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- RASSEGNA STAMPA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, reperibile su [www.camera.it](http://www.camera.it).
- G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, 2003.
- R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Parigi, 1924.
- R. REDSLOB, *Una réforme constitutionnelle: la dissolution de la Chambre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1929.
- A. REPOSO, *Riflessioni in tema di "semestre bianco"*, in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984.
- A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, Torino, 1997.
- G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967.
- G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972.
- G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 83-87*, Bologna, 1978.
- G. U. RESCIGNO, *Art. 86*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica, art. 83-87*, Bologna, 1978.
- G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 49-50/1980.
- G. U. RESCIGNO, *A proposito di Prima e Seconda Repubblica*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1994.
- G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1995.
- G. U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, n. 3/2007 (reperibile altresì su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).
- G. U. RESCIGNO, *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *In onore di Vezio Crisafulli. Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto*, vol. II, Padova, 1985.

- G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970.
- S. RODOTÀ, *La nuova strategia istituzionale*, in *Aut*, 22-28 marzo 1972.
- M. RODRIQUEZ, *Dalle dimissioni del quarto Governo Andreotti alla formazione del quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giur. cost.*, n. 1/1979.
- A. A. ROMANO, *Supplenza (diritto costituzionale)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971.
- A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1991.
- J. J. ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia e sulla sua progettata riforma*, ora contenuto in J. J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, Torino, 1970.
- J. J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, Torino, 1970.
- A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.
- A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, 2001.
- A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli Statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.
- R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro: la Dc e le riforme istituzionali*, Bologna, 1988.
- E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova, 1953.
- A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, n. 1/1950.
- A. M. SANDULLI, *Società pluralista e rinnovamento dello Stato*, in *Quad. iust.*, 1968, ora contenuto in A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, 1990.
- A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1989.
- A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, 1990.
- V. SANNONER, *Rappresentanza e transizione: aspetti di continuità in una trasformazione condivisa*, Bari, 2003.
- D. SANTELIA, G. PAGNANO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Amm. it.*, 1970.
- V. SARCONI, *L’“anomalo bicefalo”: Primo ministro e Presidente della Repubblica nel “nuovo” potere di scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- G. SARDO, *Dal Ministero Gioberti all’ingresso di Cavour nel Governo*, in *Storia del Parlamento italiano*, vol. II, Palermo, 1964.
- G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, S. SOMOGYO, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963.
- G. SARTORI, *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, in *Tempi moderni*, n. 31/1967.
- G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1990.
- G. SARTORI, *Opposizione e oppositori*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- G. SARTORI, *Per uscire dal bunker*, in *Corriere della sera*, 26 febbraio 2007.
- C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tubinga, 1931.
- C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.
- C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1984.
- J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo socialismo e democrazia*, Milano, 1955.
- P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1997.
- V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953.
- V. SICA, *Intervento*, in AA. VV., *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964.
- M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2006.

- J. E. SIEYÈS, *Discorso sul veto regio nella seduta del 7 settembre 1789*, ora contenuto in G. TROISI SPAGNOLI, P. PASQUINO (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. I, Milano, 1993
- G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governa della crisi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985.
- G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985.
- G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Ass. studi ric. parl.*, n. 7/1996.
- G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001.
- L. SPADACINI, *Dal primo al secondo Ministero d'Alema*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana: le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, 2003.
- E. SPAGNA MUSSO, *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 3/1957, ora contenuto in E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 2008.
- E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1986.
- E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 2008.
- S. SPARISCI, *Scioglimento anticipato della Camera?*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/1979.
- M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005.
- A. TESAURO, *Dichiarazione*, in *Il Tempo*, 15 febbraio 1972.
- M. TIMIANI, *Un nuovo tassello giurisprudenziale nella forma di governo regionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006.
- M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008.
- M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- M. TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.
- A. TORRE, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- E. TOSATO, *Dichiarazione*, in *Corriere della sera*, 17 febbraio 1972.
- S. TOSI, *Se Leone scioglie*, in *La Nazione*, 10 febbraio 1972.
- S. TOSI, *Il punto costituzionale*, in *La Nazione*, 8 marzo 1979.
- G. TROISI SPAGNOLI, P. PASQUINO (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. I, Milano, 1993.
- G. VACCARI, *Il semestre bianco*, in *Parl.*, n. 1-2/1983.
- A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965.
- S. VASSALLO, *Il governo di partito*, Bologna, 1994.
- L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981.
- L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995.
- L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001.
- M. VILLONE, *Revisione e legalità costituzionale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948.
- R. VIRGILIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2000.
- L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia: il Parlamento*, vol. XVII, Torino, 2001.

- C. VITTA, *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione*, in *Riv. amm.*, n. 1/1951.
- M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983.
- M. VOLPI, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000.
- M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Il Governo: atti del XVI convegno annuale*, Padova, 2002.
- M. VOLPI, *La controriforma costituzionale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.
- M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.
- M. VOLPI, *Crisi di governo e logica del sistema parlamentare di coalizione*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2005.
- G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979.
- G. ZAGREBELSKY, *Quei seggi usurpati*, in *La Stampa*, 7 ottobre 1993.
- G. ZAGREBELSKY, *Quali poteri a Ciampi*, in *La Stampa*, 15 gennaio 1994.
- G. ZAGREBELSKY, *Governo in carica ma poteri limitati*, in *La Stampa*, 17 gennaio 1994.
- P. L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967.
- N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.
- N. ZANON, *La rappresentanza della Nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia: il Parlamento*, vol. XVII, Torino, 2001.
- N. ZANON, *Dichiarazione*, in "Premier scorretto, ma non aveva tutti i torti", in *Il Riformista*, 25 gennaio 2006.
- N. ZANON, *Ribaltone antidemocratico*, in *Il Giornale*, 27 febbraio 2007.