

# Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi \*

di Carlo de Girolamo \*\*  
(5 settembre 2011)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. Analisi della dottrina. 3. Lo scioglimento anticipato nella prassi costituzionale anteriore al 1993. 4. La prassi costituzionale nel periodo seguente all'approvazione delle leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993. 5. La prassi nel periodo c.d. di "evoluzione bipolare". 6. Alcune tendenze generali. 7. Il referendum abrogativo e lo scioglimento delle Camere: è possibile un legame? 8. Conclusioni.

## 1. Premessa

Lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari è un istituto che affonda le sue radici in epoca "pre-parlamentare", quando i Parlamenti non avevano quella stessa struttura e "forma" che hanno oggi, ma erano semplici assemblee (rappresentative di quei "potenti di turno" come nobili, feudatari, baroni, alto clero ecc.) strutturate in modo tale da essere di ausilio al Re, che le convocava in caso di bisogno, specie alla vigilia di una guerra. Durante le sedute, non si "produceva" diritto in senso moderno, ma il Re si limitava ad enunciare le regole giuridiche, che tra l'altro, erano concepite come pre-esistenti al Re stesso e all'Assemblea <sup>1</sup>. Inoltre ciò che caratterizzava tali assemblee era il loro carattere non permanente, vale a dire che non avevano una durata fissa o predeterminata, dato che il Re poteva disporre lo scioglimento una volta portati a termine i compiti per cui erano state convocate <sup>2</sup>.

Sebbene col tempo le assemblee parlamentari abbiano acquisito il diritto di auto-convocarsi e sviluppare meccanismi di organizzazione e durata che perdurano tuttora, eppure il potere di scioglimento che rientrava tra le prerogative dei capi di Stato monarchici, non è scomparso, bensì confluito tra le attribuzioni formali – e in alcuni casi anche sostanziali – dei capi di Stato repubblicani.

Nelle attuali vicende della nostra Repubblica, lo scioglimento anticipato delle Camere sembra esser divenuto uno strumento, se non risolutivo e definitivo, almeno "iniziale" per tentare di risolvere la crisi profonda che interessa le nostre istituzioni, tanto che in dottrina si è parlato di una vera e propria «*emergenza costituzionale*» o «*crisi di sistema*» <sup>3</sup>.

Il potere di scioglimento fu discusso in Assemblea costituente nelle sedute dal 22 al 24 aprile 1947 e già allora emersero tutti gli aspetti controversi del suo esercizio; si scelse quindi di lasciare la più ampia elasticità al suo uso, evitando così un irrigidimento delle disposizioni costituzionali concernenti la disciplina della forma di governo <sup>4</sup>.

Infatti l'art. 88 Cost. seppur a prima vista presenti alcuni punti controversi, non è stato mai modificato, lasciando la sua interpretazione al verificarsi di diversi casi concreti <sup>5</sup>:

\* Scritto proposto dalla Prof.ssa R. Biagi.

<sup>1</sup> Per un'analisi più approfondita si veda, C. FUSARO, *Il potere di scioglimento e le più recenti proposte in tema di forma di governo*, in «*Nuovi studi politici*», anno XXXIV, 2004, n. 3/4, pp. 185-208.

<sup>2</sup> Cfr. C. FUSARO, *ibidem*, cit.

<sup>3</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*. Relazione al convegno LUISS, dicembre 2010, § 21-25.

<sup>4</sup> L'analisi che segue riprende la rassegna dottrinale operata da A. MASTROPAOLO, *Il potere di scioglimento anticipato delle Camere (art. 88 della Costituzione)*, in «*www.astridonline.it*».

<sup>5</sup> Dal punto di vista formale, l'art. 88 c. 1 Cost. recita: «*Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse*». Mentre il successivo art. 89 Cost., prescrive che:

non solo, ma una definizione esatta, sotto il profilo giuridico, del potere di scioglimento anticipato, si è rivelata un'operazione molto complessa in ragione della «*naturale ambivalenza*» di questa norma, che «*nella sua laconicità non risolve direttamente i molti quesiti che si possono porre; alcuni di questi rimangono assolutamente senza risposta*»<sup>6</sup>.

## 2. Analisi della dottrina

La scelta del Costituente di volere, come detto, rendere "elastica" l'interpretazione del potere di scioglimento, ha comportato che si facessero strada all'interno del dibattito dottrinale, diverse interpretazioni concernenti soprattutto due punti: chi sia il vero titolare del potere di scioglimento e quali condizioni ne legittimino l'esercizio.

Con riguardo al primo punto, ovvero la titolarità, la dottrina risulta divisa: una parte di essa conferma tale potere come formalmente e sostanzialmente presidenziale, che il Presidente non può esercitare nell'ultimo semestre di mandato e, per il cui esercizio, è richiesta una consultazione preventiva con i Presidenti dei due rami del Parlamento<sup>7</sup>.

I sostenitori di questo orientamento ritengono pertanto che il Costituente abbia inteso così assegnare al Presidente della Repubblica un ruolo preminente e sostanziale, per cui la controfirma dell'atto avrebbe la mera funzione di riscontrarne la legittimità.

Ad ogni modo, la dottrina ha categoricamente escluso che il potere di scioglimento così come configurato, possa costituire un "mezzo" nelle mani presidenziali per poter imporre una propria politica personale, ragion per cui la controfirma non può non avere anche una funzione di merito, data la natura giuridica e funzionale assegnata al Capo dello Stato.

Un'altra corrente sempre autorevole della dottrina, invece, considera tale potere come sostanzialmente governativo, ritenendo lo scioglimento subordinato al consenso del Governo od alla sua iniziativa<sup>8</sup>.

---

«Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato di ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità», precisando al 2° comma che «Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri atti indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri».

<sup>6</sup> La citazione è tratta da G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione*, in «*Rassegna di Diritto pubblico*», 1947, p. 155.

<sup>7</sup> Tra i sostenitori di questo orientamento si annoverano: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1958, a. VIII, fasc. 2, pp. 332 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1963, a. XIII, fasc. 2, pp. 285 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in «*Quaderni costituzionali*», a. V., n. 1, aprile 1985, pp. 29-45; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in «*Enciclopedia giuridica*», XXVIII, Roma, 1991, p. 4-6 (l'A. riconosce in ogni caso ampio rilievo al consenso dei partiti); G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1951, pp. 940, 956 ss., 987 (Per l'A. c'è una proposta governativa che il Presidente può o meno accettare); M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1997, a. XLII fasc. 5, pp. 3166 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in «*Enciclopedia del Diritto*», vol. XXXV, Milano, 1986, p. 204 (l'A. riconosce in ogni caso un ruolo di reale contrappeso alla controfirma ministeriale benché si tratti di un mero controllo di legittimità pp. 203-209); F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Politica del diritto*», 1980, fasc. 2, pp. 227-241.

<sup>8</sup> Tra i sostenitori di questo orientamento si annoverano: A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 151; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in «*Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*», Quaderno n. 7, Giappichelli, Torino, 1997; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in «*Associazione italiana dei costituzionalisti*», Annuario 2001. Il governo, Padova, 2002; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, pp. 255 ss.; G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in «*Rassegna di diritto pubblico*», a. II fasc. 3, 1947, p. 166-167; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università

Viceversa, un'altra parte lo considera in alcuni casi presidenziale, in altri governativo: rimane di competenza governativa nei casi di ordinaria amministrazione, ma in situazioni di crisi di sistema diviene prerogativa del Presidente della Repubblica<sup>9</sup>.

A tal proposito, si è sostenuto che, a seconda della situazione che ne legittima l'esercizio, il potere di decisione si sposta da un organo all'altro e di conseguenza muta la natura dell'atto di scioglimento. Esso diviene atto composto in senso stretto, nelle ipotesi in cui si rende necessario per ragioni funzionali: in tal caso il potere spetta al Presidente e la controfirma diviene "atto dovuto", per cui il Governo non può negarla anche se lo disapprova. Al contrario, diviene "atto complesso ineguale", quando l'ipotesi di scioglimento rientra nella funzione di governo: a tal proposito, è richiesta una collaborazione tra Governo e capo dello Stato<sup>10</sup>.

Continuando ad esaminare la copiosa e controversa dottrina, incontriamo un'altra corrente di pensiero che configura il potere di scioglimento come un potere diviso, che, pur essendo funzionale, in alcuni casi può essere "pericoloso", specie in relazione alle condizioni strutturali del nostro sistema politico. L'atto di scioglimento, diverrebbe in sostanza un atto "duumvirale" in grado di porre sullo stesso piano, Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, siglandone la loro reciproca collaborazione.

Non solo, ma al fine di evitare che un simile istituto possa divenire uno strumento di alterazione dell'equilibrio politico, maggiori saranno le condizioni alla base della formazione di un accordo tra i due soggetti coinvolti, maggiori saranno le garanzie contro eventuali abusi<sup>11</sup>.

All'interno di questa corrente però, vi sono alcuni Autori che pur condividendo l'impostazione secondo cui un simile istituto sia un potere diviso, configurano l'atto di scioglimento come atto a partecipazione complessa, frutto della collaborazione tra Presidente della Repubblica e altri soggetti od organi costituzionali diversi dal Governo.

La prassi ha poi confermato questa interpretazione dato che sono state quasi sempre le forze politiche a "optare" per uno scioglimento anticipato, decisione a cui il Capo dello Stato quasi mai si è opposto<sup>12</sup>.

---

cattolica, Milano, 1949, pp. 12-35; S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista e struttura governante*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in «Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984», Giuffrè, Milano, 1985.

<sup>9</sup> Tra i sostenitori di questo orientamento si annoverano: C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in «Studi in onore di E. Crosa», vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 783, nota 58; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in «Enciclopedia del Diritto», VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 237 ss.; C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in «Enciclopedia del Diritto», X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 294 ss. (Secondo l'A. lo scioglimento di ordinaria amministrazione e lo scioglimento tecnico sono subordinati alla direttiva dei ministri); M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 599-619 ss.

<sup>10</sup> Cfr. M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in «Rivista Trimestrale diritto pubblico», 1978, fasc. 4, pp. 1340-1344.

<sup>11</sup> Cfr. tra gli altri: A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 245; 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*, in «Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984», Giuffrè, Milano, 1985, p. 191; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in «Commentario della Costituzione», a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1983; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Studi per E. Crosa», I, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 631, 633, 640-644; E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, p. 105; L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1958, pp. 350 ss.

<sup>12</sup> Cfr. tra gli altri: A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», Quaderno, n. 7, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 18-20; P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in

Venendo ora all'altro punto controverso, tra le circostanze più significative e idonee a giustificare lo scioglimento anticipato delle Camere rientra l'ipotesi di contrasto insanabile tra Governo e Parlamento: vale a dire, il configurarsi di uno scioglimento "successivo" al voto di sfiducia, richiesto dal Governo come alternativa alle dimissioni<sup>13</sup>.

La dottrina però, in merito a questa ipotesi, opera un *distinguo* tra questo tipo di scioglimento, ovvero successivo all'approvazione di una mozione di sfiducia, e quello risultante da tutte le altre circostanze legittimanti. Quello "successivo" infatti, non solo rappresenterebbe un modo per rafforzare la maggioranza, ma potrebbe anche verificarsi quando ad esempio, venisse meno una maggioranza di governo<sup>14</sup>.

Proprio quest'ultima condizione, ovvero che la situazione interna alle Camere sia tale da non consentire al Governo di essere sorretto da una maggioranza parlamentare, rappresenterebbe secondo copiosa dottrina, l'unica condizione realmente legittimante lo scioglimento anticipato<sup>15</sup>, ma in tal caso si parlerà di "scioglimento funzionale", al fine di ripristinare il sistema eliminando ogni situazione che potrebbe "attentare" al suo corretto funzionamento<sup>16</sup>.

Altresì la dottrina è ampiamente concorde nel ritenere lo scioglimento come unica via d'uscita, qualora non esistano soluzioni di governo alternative<sup>17</sup>.

Infatti tra le ipotesi di "scioglimento funzionale" rientra anche quella di «*insanabile contrasto tra le due Camere*»<sup>18</sup>, tale da determinare una paralisi delle funzioni statali<sup>19</sup>.

Si può dunque arrivare a scioglimento anticipato anche quando la situazione politica è mutata all'interno del Paese, ovvero quando si è di fronte ad una mancanza di corrispondenza fra corpo elettorale e Parlamento. Tale evenienza potrebbe essere confermata dall'esito di elezioni amministrative o referendum, costituendo così la *ratio* dello scioglimento<sup>20</sup>.

---

«*Quaderni costituzionali*», a. VIII, n. 1, aprile 1988, pp. 7-65; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in G. BRANCA (a cura di) «*Commentario della Costituzione*», Zanichelli, Bologna, 1983, cit., p. 60 - 70; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in «*Enciclopedia giuridica*», XXVIII, 1992, p. 5; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi politici contemporanei*, Maggiori, Rimini, 1983.

<sup>13</sup> Sul punto è concorde tutta la dottrina, si veda tra gli altri: M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in «*Rivista Trimestrale diritto pubblico*», 1978, fasc. 4, pp. 1313, nota n. 20.

<sup>14</sup> Per queste due affermazioni si veda: L. CARLASSARE, *op. ult. cit.* pp. 12-13 e 61-64.

<sup>15</sup> Cfr. tra gli altri: S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in «*Enciclopedia del diritto*», Giuffrè, Milano, 1999, p. 940; A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in «*Diritto e società*», 1979, a. VII fasc. 4, pp. 795-835; *Contra* G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in «*Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari Silvano Tosi*». Quaderno n. 7, 1996, p. 62.

<sup>16</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2008. (L'A. aggiunge anche l'ipotesi di contrasto tra Camere e società); M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 267 e ss.; L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, *op. cit.*, p. 208; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Politica del diritto*», fasc. 2 (giugno), 1980, p. 246.

<sup>17</sup> Si veda tra gli altri: S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, p. 938-939; L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, p. 92; L. PALADIN, *op. ult. cit.* p. 208; F. PINTO, *op. ult. cit.*, p. 247.

<sup>18</sup> Usa questa espressione, L. CARLASSARE, *op. ult. cit.* p. 68.

<sup>19</sup> *Ibidem*. L'A. afferma che si tratta di un'ipotesi assai improbabile, tenuto conto del fatto che le due Camere sono pochissimo differenziate.

<sup>20</sup> Cfr. a favore: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1958, a. VIII, fasc. 2, pp. 332 ss.; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, cit. pp. 12-13 e 61-64.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2008; *Contra* G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1951, pp. 951-952.

Ma c'è anche chi sostiene come un'altra condizione legittimante sia quella risultante da un vero e proprio «*autoscioglimento*» a cui pervengono le forze politiche per uscire da una situazione di stallo <sup>21</sup>.

Da ultimo, l'istituto in esame può assumere le forme di un «*effetto sanzionatorio*» nei confronti di un Parlamento inerte nell'attuare la Costituzione <sup>22</sup> o che tenti di sovvertire «*in modo legale*» le regole fondamentali della Costituzione <sup>23</sup>. Al contrario, tutte le altre ipotesi di «scioglimento sanzione» sono riconducibili a quello «funzionale» <sup>24</sup>.

Dopo aver esaminato i diversi orientamenti assunti dalla dottrina sulla questione oggetto della presente indagine, potremmo porci alcune domande che permettano di riflettere su questo «istituto controverso» e, al tempo stesso, di adattare le conclusioni dottrinali al contesto politico-istituzionale odierno. Potremmo chiederci cioè, se, stante l'odierna situazione politica ed una Costituzione che sul punto non è stata mai modificata, sia possibile – o si debba – riconoscere al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento anticipato delle Camere, anche se il Governo in carica gode di una «sufficiente fiducia» (data dai numeri parlamentari) che gli consenta di proseguire con l'azione politica. E quindi, quale tesi tra quelle proposte appare più convincente?

Una cosa è certa: il Capo dello Stato deve evitare che eventuali disfunzioni del sistema politico possano bloccare i meccanismi istituzionali: nel far ciò, può anche optare per soluzioni che permettano la prosecuzione della legislatura, inclusi i c.d. «governi tecnici».

La condizione di crisi che oggi viviamo non è certamente inferiore a quelle dei primi anni Novanta: oggi come ieri, il Presidente della Repubblica è chiamato a risolvere determinate vicende istituzionali che vedono il nostro sistema politico e istituzionale «incepparsi» di fronte a difficoltà provenienti da svariati fronti. Per fare ciò, ed in mancanza di soluzioni alternative, si può cautamente ammettere un ricorso allo scioglimento anticipato, ma che abbia valore di «*extrema ratio*» appunto, al fine di «*chiamare il popolo sovrano a pronunciarsi per ripristinare la buona salute delle istituzioni democratiche*» <sup>25</sup>.

Infatti vi è unanimità tra i costituzionalisti nel riconoscere al Presidente una funzione di «motore istituzionale» in caso di crisi, funzione che gli permette di far divenire lo scioglimento anticipato uno strumento decisivo per uscire da una situazione di stallo.

Tuttavia le argomentazioni portate a sostegno della teoria secondo cui l'atto di scioglimento avrebbe una natura sostanzialmente presidenziale, non appaiono

<sup>21</sup> Cfr. a favore di questa ipotesi: F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1972, a. XXII fasc. 2, p. 955; L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, p. 72 e 94; 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*, in «*Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*», Giuffrè, Milano, 1985; L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica*, in «*Lo stato della Costituzione*», Il Saggiatore, Milano, 1998, pp. 342-343. (Secondo l'A. quasi tutte le ipotesi di scioglimento nella storia repubblicana hanno avuto i caratteri dell'autoscioglimento); G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, p. 39; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Politica del diritto*», fasc. 2 (giugno), 1980, pp. 264-265; A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, in «*Diritto e società*», 1979, fasc. 4, pp. 795-835; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983. *Contra*, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in «*Enciclopedia del diritto*», Giuffrè, Milano, 1999, p. 940 (l'A. ritiene che questa circostanza sia datata e abbia risentito dell'usura del tempo); P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 105 ss.

<sup>22</sup> Di questo avviso sono: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1958, a. VIII, fasc. 2, pp. 335; M. MAZZONI HONORATI, *op. ult. cit.*, p. 1322; F. PINTO, *op. ult. cit.*, pp. 252-260.

<sup>23</sup> Cfr. a favore di quest'ultima interpretazione: A. BALDASSARRE, *op. ult. cit.*; F. PINTO, *op. ult. cit.*, pp. 247, 265 ss. *Contra*, L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, pp. 15-69-87-88.

<sup>24</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *op. ult. cit. ibidem*.

<sup>25</sup> Cfr. M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, cit., in «*Costituzionalismo.it*», febbraio 2011.

convincenti, anche perché la controfirma del Presidente del Consiglio assumerebbe una funzione di mero controllo di legalità e certificazione della sua volontà, lasciando quindi al Capo dello Stato «*un potere decisionale esclusivo che mal si concilia con la natura parlamentare della forma di governo*»<sup>26</sup>.

Per concludere quindi, la tesi più convincente è quella che configura lo scioglimento come atto complesso, risultato di una “fusione” di volontà dotate della stessa forza, ovvero del Capo dello Stato e del Governo, tramite la controfirma del Presidente del Consiglio.

In questo modo si evita, da un lato, che il Presidente possa utilizzare simile potere in maniera arbitraria e personale, dall’altro, che il Primo Ministro e il Governo possano ricorrervi contro l’opposizione o il volere della maggioranza parlamentare<sup>27</sup>.

### 3. Lo scioglimento anticipato nella prassi costituzionale anteriore al 1993

L’istituto dello scioglimento anticipato è strettamente legato all’evoluzione della forma di governo parlamentare e, di conseguenza, muta al mutare di quest’ultima.

La dottrina come si è visto ha fornito diverse ricostruzioni sulla natura dell’atto, ma a tal proposito può essere interessante operare una breve rassegna della prassi costituzionale, suddividendo gli scioglimenti in due grandi periodi, intervenuti rispettivamente prima e dopo il 1993, quando cioè una “rivoluzione costituzionale”<sup>28</sup> ha portato al mutamento della legislazione elettorale (da proporzionale a maggioritaria, a seguito ed in conseguenza del referendum abrogativo del 18 aprile 1993), sconvolgendo l’intero sistema politico-istituzionale del nostro Paese e favorendo la creazione di dinamiche bipolari<sup>29</sup>.

Il primo scioglimento anticipato di entrambe le Camere si è verificato il 4 aprile 1953, allorquando il Presidente della Repubblica Einaudi ne firmava il decreto<sup>30</sup>; il Senato veniva sciolto con un anno di anticipo (la sua durata originaria era di 6 anni), mentre la Camera con solo una settimana di anticipo rispetto alla sua durata naturale.

Su questo primo evento la dottrina si è pronunciata con interpretazioni molto diverse le une dalle altre. Per comprendere al meglio il fenomeno, può essere utile ravvisarne la natura - tecnica, funzionale o con effetto sanzionatorio nei confronti del Parlamento - per poi considerare il ruolo svolto dal Capo dello Stato nell’esercizio di questo “delicato” potere.

Con riferimento alla prima questione è da escludersi uno scioglimento “sanzione”, esso va piuttosto ricondotto nell’alveo degli scioglimenti “tecnici”, soprattutto perché l’iniziativa avviata dal Governo era tesa ad ottenere maggiori consensi a livello parlamentare e quindi a creare governi di legislatura. Dal canto suo invece, il Capo dello Stato prendeva atto della sostanziale incapacità del Parlamento di continuare a funzionare in quelle condizioni, e quindi accoglieva la proposta di scioglimento del Governo, cercando così di riattivare un meccanismo ormai “inceppato”.

Anche lo scioglimento del 1958 si può definire “tecnico”, proprio perché dovuto all’esigenza di uniformare la durata delle Camere, seppur alcuni Autori preferiscano

<sup>26</sup> Cfr. L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, M. VOLPI, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005, cit., pp. 323 ss.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Cfr. C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Firenze, 1993.

<sup>29</sup> Per un’analisi più approfondita sulla prassi costituzionale si veda M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell’ordinamento costituzionale italiano*, Bologna, 2008. L’analisi che segue riprende la rassegna operata dall’Autore.

<sup>30</sup> Cfr. 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.

annoverarlo tra quelli «*solo apparentemente tecnici*»<sup>31</sup>: in questa occasione la dottrina non ha dubbi<sup>32</sup>, salvo alcuni distinguo<sup>33</sup>, nel sostenere che il Presidente della Repubblica non abbia fatto altro che “ratificare” la volontà dei soggetti politici, in particolare dell'ex Democrazia Cristiana; ragion per cui la vera paternità dell'atto va ricondotta al partito di maggioranza relativa, mosso da interessi funzionali ed interessi di parte, cioè, porre fine a quelle disfunzioni parlamentari che intralciavano l'attività di governo.

Stessi tratti comuni ai precedenti si possono rintracciare in relazione allo scioglimento del 18 febbraio 1963, che al pari di quest'ultimi, ha una duplice ragione sottesa: l'una oggettiva (scioglimento anticipato del solo Senato) e l'altra soggettiva (uniformare la durata delle Camere). A queste se ne deve aggiungere un'altra, ovvero adeguare la durata delle Camere alla revisione costituzionale dell'art. 60 Cost.<sup>34</sup> in funzione della quale lo scioglimento «*accompagna la riforma del bicameralismo*»<sup>35</sup>.

In merito a questo episodio, la dottrina<sup>36</sup> ha ravvisato un'evidente iniziativa presidenziale anche se, a ben vedere, ancora una volta il Capo dello Stato si è dimostrato un mero interprete di quella che era la volontà in seno al partito di maggioranza relativa.

Continuando la nostra rassegna incontriamo quello che appare come l'unico scioglimento ordinario della storia repubblicana<sup>37</sup>, avvenuto l'11 marzo 1968, anche se a detta di alcuni Autori<sup>38</sup> sembra essere, tra i precedenti, quello maggiormente connotato in senso presidenzialista, ovvero dettato dal fine più generale di stabilizzare il sistema delle alleanze politiche.

A seguire, quello disposto con d.P.R. 28 febbraio 1972, n. 19 è uno scioglimento tipicamente “funzionale” rientrando in una delle ipotesi analizzate in dottrina, ovvero di impossibilità a formare una maggioranza, a cui si unisce però anche lo svolgimento del referendum sul divorzio, che mette a dura prova le logiche e la dialettica dei partiti politici: queste due cause sebbene abbiano un peso specifico diverso, è bene tenerle distinte<sup>39</sup>.

Da questa circostanza emerge un dato interessante: quello appena citato inaugurerà la “stagione” degli scioglimenti in cui maggioranza e opposizione si accorderanno per porre fine alla legislatura, per ragioni attinenti specialmente a strategie elettorali<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> Così 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, p. 1720.

<sup>32</sup> Cfr. ad es. F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del presidente della Repubblica*, in «*Politica e diritto*», n. 2/1980, pp. 255-256.

<sup>33</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», n. 4/1978, la quale enfatizza eccessivamente le già citate frasi dette in Parlamento da Zoli. Critica giustamente questa posizione L. 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*, op. cit., p. 48.

<sup>34</sup> Operata con L.C. 9 febbraio 1963, n. 2.

<sup>35</sup> Così A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in «*Rassegna parlamentare*», n. 2/1996, p. 246.

<sup>36</sup> Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*» p. 285, nota 16, e M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972, pp. 286-287, nota 198. Cfr. anche G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Milano, 1973, pp. 205-206, e M. L. MAZZONI HONORATI, op. ult. cit., pp. 1351-1352.

<sup>37</sup> Fatta eccezione per quelli del 2001 e 2006, anticipati solo di qualche giorno per motivi strettamente tecnici.

<sup>38</sup> Cfr. G. F. CIAURRO, op. ult. cit., p. 206, e M. L. MAZZONI HONORATI, op. ult. cit., p. 1353.

<sup>39</sup> Cfr. ad es. F. PINTO, op. cit., p. 254, che sovrappone le due cause per escludere una possibile ipotesi di autoscioglimento.

<sup>40</sup> Cfr. L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, M. VOLPI, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005, cit., p. 324: «*inoltre si è trattato di scioglimenti consensuali, in quanto stabiliti con l'accordo di gran parte dei partiti e in particolare dell'opposizione [...]. Ciò è derivato sia dalla*

L'istituto in esame pertanto si configurerà come «*autoscioglimento in senso sostanziale*»<sup>41</sup>: vale a dire che saranno i partiti a trovare le soluzioni più adeguate per un rinnovo del Parlamento, non essendoci alcuna norma costituzionale che consenta a quest'ultimo di "autosciogliersi", ovvero decretare la propria cessazione.

Le stesse ragioni contingenti e politiche al tempo stesso, che fanno da sfondo all'episodio appena trattato, accompagnano anche quello del 1976 (allora incombeva il referendum sull'aborto), annoverabile di nuovo tra gli scioglimenti "funzionali" operati per l'impossibilità di costituire una maggioranza. Quello che emerge chiaramente però, è un sostanziale svilimento dei poteri presidenziali: l'atteggiamento tenuto dall'allora Presidente Leone, dimostra una sua totale estraneità nel determinare la volontà di far cessare anticipatamente la legislatura, maturata invece tra le forze politiche. Egli avrebbe solamente "dichiarato", alla stregua di un notaio, il volere dei partiti, escludendo dunque qualsiasi autonoma iniziativa<sup>42</sup>.

Qualche parola in più va spesa per considerare lo scioglimento del 1979 che decreta la fine dei c.d. governi di solidarietà nazionale, e mostra in maniera chiara ed incontrovertibile lo "strapotere" dei partiti sull'assetto istituzionale. Da questo punto di vista non ci si può esimere nel tracciare il profilo dell'allora Presidente Pertini, che va detto, era profondamente contrario ad una cessazione anticipata della legislatura, convinto che un simile intervento avrebbe sicuramente destabilizzato il sistema, ragion per cui si sarebbe potuto "forzare" la Costituzione nella formazione dei Governi, pur di scongiurare il pericolo di una caduta parlamentare<sup>43</sup>.

Nella visione del Presidente Pertini, tale istituto non era più uno strumento in grado di risolvere una crisi, bensì diveniva un destino ineluttabile da evitare ad ogni costo.

Nonostante il suo carisma, dovette "arrendersi" e firmare il decreto di scioglimento che il 2 aprile 1979 segnava la fine della VII Legislatura.

Un altro esempio di "autoscioglimento"<sup>44</sup> lo ritroviamo a seguito del d.P.R. 4 maggio 1983, n. 145 in cui emergono da un lato le trattative condotte dai partiti di governo (l'allora coalizione governativa del c.d. "pentapartito") per arrivare a simile conclusione, e dall'altro la pressoché impossibilità del Capo dello Stato di imporre la propria volontà contraria, segno che nella prassi l'esercizio del potere di scioglimento andava configurandosi sempre più come tutt'altro che presidenziale.

Una cosa è certa: il Capo dello Stato conferendo il mandato esplorativo al Presidente del Senato l'On. Morlino voleva chiaramente dichiarare la propria presa di distanza dalla volontà dei partiti, ed anzi, lasciar trasparire una responsabilità politica delle forze parlamentari anche se ciò significava ammettere che le sorti della legislatura sarebbero diventate da quel momento in poi, una questione meramente politica, più che una sua prerogativa. Quest'ultimo scioglimento è comunque annoverabile tra quelli

---

*debolezza delle maggioranze di governo, incapaci di assumersi apertamente la responsabilità del ricorso a nuove elezioni, sia dal carattere bloccato della democrazia italiana, nella quale il consenso dell'opposizione è stato una delle contropartite alla sua esclusione permanente dal Governo».*

<sup>41</sup> Cfr. L. ELIA, dichiarazione resa al Corriere della sera del 13 febbraio 1972, in cui l'A. afferma: «*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>42</sup> Curioso l'appellativo dato da L. CARLASSARE, *Art. 88, op. cit.*, p. 52, al Presidente Leone, definito «Ponzio Pilato».

<sup>43</sup> Alcuni dubbi di costituzionalità in merito sono sollevati da A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in «*Democrazia e diritto*» n. 2/1979, p. 311; e da L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, p. 53.

<sup>44</sup> Cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in «*Enciclopedia del diritto*», vol. XXXV, Milano, 1986, p. 287, che preferisce parlare di «*scioglimento necessitato*» anziché di autoscioglimento.



“funzionali”, atti a risolvere la disfunzione creatasi a seguito di uno stallo dell’attività parlamentare.

Diverse cause invece, molte delle quali avevano fatto da cornice agli scioglimenti degli anni precedenti, a cui si aggiungeranno i referendum sul nucleare, sulla responsabilità civile dei magistrati, sui poteri delle commissioni d’inchiesta, porteranno alla crisi di governo del 1987 e quindi al successivo scioglimento del Parlamento.

Le ragioni sono nuovamente di ordine funzionale, ma su di esse, evidentemente, pesano i referendum abrogativi, per cui il ricorso ad un simile istituto 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>45</sup>.

Ancora una volta insomma, la volontà di “autosciogliersi” maturava tra le forze politiche di maggioranza ed opposizione convinte che quello fosse l’unico sbocco alla crisi: le loro decisioni assumevano pertanto valore sostanziale in grado di influenzare atti e fatti normativi. Anche in questa vicenda il ruolo giocato dal Capo dello Stato è simile a quello del suo predecessore Pertini: Cossiga infatti cercò in diversi modi di evitare la dissoluzione anticipata ed al tempo stesso di dimostrare la sua totale irresponsabilità per i fatti conseguenti<sup>46</sup>.

A conclusione dell’analisi sulla prassi costituzionale antecedente al 1993 fin qui svolta, possiamo citare il caso del 1992, considerato come uno scioglimento in grado di fare da *trait d’union*<sup>47</sup> tra passato e futuro. Va detto anzitutto che nel luglio 1992 si sarebbe profilato un “ingorgo istituzionale” dovuto al contemporaneo rinnovo dei mandati presidenziale e parlamentare. L’ipotesi di dissoluzione anticipata rappresentava sino a quel momento una soluzione non praticabile, per via del divieto contenuto nel secondo comma dell’art. 88 Cost.: fu perciò approvata la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1 che derogava al divieto del “semestre bianco”, dando quindi facoltà al Presidente di esercitare il potere prescritto, se si fossero presentate ragioni tecniche dovute al termine ordinario della legislatura.

La crisi verrà poi “parlamentarizzata” facendo emergere la necessità di procedere a rinnovare anzi tempo il Parlamento e a seguito della quale interverrà il decreto di scioglimento presidenziale<sup>48</sup>.

In questa vicenda istituzionale i commentatori sottolineano una novità sostanziale; in primo luogo questa volta lo scioglimento è stato voluto da tutti i soggetti che a vario titolo hanno partecipato alla decisione: l’iniziativa presa dai partiti politici passa al vaglio del Presidente della Repubblica e del Governo, permettendo così di ricondurre l’atto nell’alveo di quelli a “partecipazione complessa”.

Un’altra particolarità è rappresentata dalla vocazione maggioritaria dello scioglimento, ovvero disposto nell’interesse della maggioranza. Il Governo ha infatti operato come “centro di raccolta” delle istanze politiche trasformandole in decisioni normative, rivitalizzando pertanto quello che fino ad allora era stata un’incombenza svolta dal Presidente della Repubblica<sup>49</sup>.

#### **4. La prassi costituzionale nel periodo seguente all’approvazione delle leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993**

<sup>45</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Intervista*, in P. CALANDRA, (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/1988, p. 69.

<sup>46</sup> Si veda 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, che parla di un Cossiga «in bilico fra non invadenza e non inerzia».

<sup>47</sup> Usa questa espressione, M. TIMIANI, *op. ult. cit.* p. 167.

<sup>48</sup> Con d.P.R. 2 febbraio 1992, n. 60.

<sup>49</sup> Cfr. M. TIMIANI, *op. ult. cit.* pp. 167 ss.

Dopo la vittoria schiacciante del “Sì” ai referendum elettorali maggioritari del 18 e 19 aprile 1993, l’allora Governo Amato fortemente contrario all’esito elettorale rassegnò le dimissioni e per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, il Capo dello Stato nominò un c.d. “tecnico” quale vertice del nuovo governo, vale a dire l’ex governatore della Banca d’Italia, Carlo Azeglio Ciampi.

Nell’estate di quello stesso anno veniva approvata la nuova legge elettorale, per  $\frac{3}{4}$  uninominale maggioritaria e per  $\frac{1}{4}$  proporzionale, volendo così rispettare la volontà espressa con i referendum: si trattava delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 (per il Senato) e n. 277 (per la Camera) note con il nome di «*mattarellum*».

La nuova legge elettorale creerà una frattura istituzionale profonda, che porterà il Governo Ciampi a rassegnare le dimissioni e il Presidente della Repubblica a firmare il decreto di scioglimento delle Camere il 16 gennaio 1994.

Quello del 1994 è sicuramente un caso molto particolare di scioglimento anticipato e forse anche il più controverso tra quelli verificatisi; esso si inserisce in una cornice istituzionale fortemente destabilizzata dal ridisegno radicale del sistema elettorale, a cui venivano addebitate le disfunzioni del sistema. A differenza dei casi precedenti, quello citato porta con sé un elemento di novità – da alcuni Autori ritenuto pericoloso<sup>50</sup> – riguardante i due aspetti più dibattuti nella disciplina costituzionale ex art. 88 Cost.: la titolarità e i presupposti applicativi di tale potere.

Con riguardo al primo aspetto, emerge chiaramente la figura di un Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, in veste di “dissolutore”, che respinge immediatamente le dimissioni del Capo del governo Ciampi, ma firma il decreto di scioglimento dell’Assemblea (qualche tempo prima aveva “minacciato” uno scioglimento-sanzione a seguito del decorso delle indagini di Tangentopoli). Il Capo dello Stato secondo una certa dottrina, avrebbe utilizzato il potere suddetto come una sua «*carta di prerogativa*» esclusiva, e non contestabile<sup>51</sup>.

Pertanto il caso del 1994 è senz’altro di chiara impronta presidenzialista in cui la volontà dissolutrice è unica, riconducibile al solo Capo dello Stato, e che il Presidente del Consiglio non ha fatto altro che assecondare, in maniera quasi “automatica”<sup>52</sup>.

Quali furono allora i presupposti che portarono allo scioglimento? Possiamo dire che furono essenzialmente tre. Il primo riguardava un’esigenza di rinnovamento della classe parlamentare a seguito dell’entrata in vigore della nuova legge elettorale, che, come detto, aveva avuto l’effetto di destabilizzare il sistema. Il secondo, discendeva invece dalle elezioni amministrative del 1994, da cui traspariva una maggioranza popolare fortemente diversa da quella parlamentare, ragion per cui, non vi era più corrispondenza tra elettori ed eletti. Il corpo elettorale aveva perso senza ombra di dubbio la fiducia nei confronti della maggioranza parlamentare e tale cosa non poteva non essere tenuta in considerazione dal Capo dello Stato. Infine, un ruolo non certo marginale fu giocato dall’inchiesta giudiziaria di quegli anni, Tangentopoli, che proseguendo il suo corso aveva “ripulito” l’intera classe politica, travolgendo quelle formazioni politiche che avevano fatto la storia della Repubblica. Proprio in quel *deficit* di rappresentatività creatosi a seguito di

questi eventi, è possibile rintracciare dunque il motivo scatenante una decisione così netta, assunta per così dire, “in solitudine” dal Presidente, che in maniera altrettanto

<sup>50</sup> Tra gli altri, S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in «*Digesto discipline pubblicistiche*», vol. XI, Torino, 1996, p. 458, che propendono per l’irripetibilità del caso.

<sup>51</sup> Usa questa espressione E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in «*Quaderni costituzionali*», 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*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 2/1999, pp. 396 ss.

<sup>52</sup> Cfr. G. G. FLORIDIA, *L’eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in «*Corriere Giuridico*», n. 3/1994, pp. 264-265, che 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*».

netta divenne portavoce di un pensiero diffuso tra la gente, ovvero dell'inadeguatezza della classe parlamentare di quegli anni, che andava perciò profondamente rinnovata<sup>53</sup>.

La crisi di governo extraparlamentare apertasi dopo le prime elezioni politiche del 27 e 28 marzo 1994, sotto la vigenza della nuova legge elettorale porterà ad un mancato scioglimento nel 1995, allorché il Presidente della Repubblica, preso atto dell'impossibilità dell'esecutivo Berlusconi di proseguire l'attività di governo, decideva di nominare l'On. Lamberto Dini, quale nuovo vertice dell'esecutivo.

Le conclusioni che possono trarsi da questo episodio sono sintetizzabili nella c.d. "dottrina Scalfaro"<sup>54</sup> molto seguita anche negli anni successivi, secondo cui il potere in esame diviene uno strumento esclusivamente presidenziale: da notare nuovamente una decisione presa "in solitudine" e contro la volontà della maggioranza uscente. In questo frangente, molto più che nei precedenti, il potere di scioglimento assurge ad *extrema ratio* che il Capo dello Stato deve compiere per poter richiamare i cittadini al voto<sup>55</sup>.

Anche il governo Dini non riuscirà ad evitare la "scure" della fine anticipata della legislatura: con il d.P.R. 16 febbraio 1996, n. 63 il Presidente Scalfaro decretava lo scioglimento assembleare dopo che era fallito il "tentativo" di Macchiaro di aggregare una nuova maggioranza parlamentare.

I fatti verificatisi nel 1996 presentano chiaramente molti tratti in comune con quell'autoscioglimento di fatto conosciuto dalla prassi repubblicana; inoltre diversi eventi si intrecciano l'un l'altro: le dimissioni rassegnate dal capo dell'esecutivo, il tentativo di creare una nuova maggioranza parlamentare, la presa di coscienza dell'impossibilità di formare un nuovo governo, l'accordo tra le forze politiche con l'avallo del Presidente della Repubblica per un ricorso anticipato alle urne, ed infine una "certificazione" della fine della legislatura.

Queste dinamiche ci portano a concludere che questo scioglimento può essere annoverato tra quelli a fattispecie "consensuali", in cui intervengono in maniera coordinata tre volontà: quella delle forze politiche, del Presidente del Consiglio e di quello della Repubblica, che in ultima istanza le "ratifica", non potendo fare altrimenti.

Ancora una volta la dissoluzione delle Camere si giustifica da un lato quale *extrema ratio* per uscire da una situazione di stallo che non ha altri sbocchi, e dall'altro per ragioni essenzialmente funzionali, rintracciabili nella solita incapacità di formare una nuova maggioranza parlamentare.

Esso rappresenta però un'interessante novità in relazione ai classici autoscioglimenti: sembra chiudere definitivamente l'epoca in cui «*dalle elezioni uscivano tutti vincitori e nessuno sconfitto, e, grazie al suo ruolo di prologo necessario all'avvio di questo processo, esso ha il merito di riattivare il sistema politico, riportando i partiti ed 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>56</sup>.

<sup>53</sup> Si veda anche, L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, M. VOLPI, *op. ult. cit.*, pp. 324-325.

<sup>54</sup> Usa questa espressione S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 1/2002, p. 118.

<sup>55</sup> Secondo 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*, *op. cit.*, pp. 397 e 399, il grande errore compiuto dal Presidente Scalfaro è stato quello di rendere assoluta la propria visione dell'ordinamento costituzionale: così facendo non ha permesso la chiusura del processo di transizione, anzi lo avrebbe protratto, facendo attestare il nascente bipolarismo su di un terreno fragile.

<sup>56</sup> Cfr. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», n. 4/1997, 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*, Torino, 1997, p. 215. Si veda anche per la

## 5. La prassi nel periodo c.d. di “evoluzione bipolare”

Quanto alla prassi relativa al periodo c.d. di “evoluzione bipolare” del sistema politico, va detto che il “passaggio di consegne” dal centro-destra al centro-sinistra avvenuto con le elezioni politiche del 21 aprile 1996, non bastò a garantire l’esistenza di un governo stabile. Ben presto, solo dopo un anno dall’investitura, iniziarono ad avvertirsi le prime avvisaglie di crisi per poi concretizzarsi apertamente con la votazione sulla questione di fiducia posta dal governo Prodi sul d.d.l. di bilancio nell’autunno del 1998.

Con un solo voto di scarto (312 a 313) la questione non passò costringendo per la prima volta nella storia repubblicana il governo a dimettersi, essendo venuta meno la fiducia parlamentare<sup>57</sup>.

Il Presidente decise di non sciogliere le Camere, giacché il bipolarismo non era poi così ben assestato, ma di affidare l’incarico per costituire un nuovo governo all’On. D’Alema, poi confermato a seguito di mandato esplorativo. Dopo nuove dimissioni ed un secondo incarico sempre all’On. D’Alema nel dicembre 1999, un nuovo elemento di crisi sarà costituito dalle elezioni per il rinnovo dei 15 consigli regionali a statuto ordinario, tenutesi nell’aprile 2000, in cui i cittadini decretarono la netta vittoria del centro-destra e quindi una sorta di “sfiducia” al governo D’Alema, che, a quel punto, decideva di rassegnare le dimissioni.

Questa volta però il Parlamento fu in grado di esprimere una maggioranza a cui dar fiducia e infatti il Presidente Ciampi diede l’incarico di formare un nuovo governo all’ex ministro Amato, evitando così una “prematura dissoluzione” delle Camere<sup>58</sup>.

Di lì a breve però, nonostante i motivi per un proseguimento della legislatura non fossero pochi, (vedasi approvazione riforma del Titolo V della Costituzione; svolgimento del G8; approvazione norme sul conflitto di interessi etc.), il Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio in carica e le forze politiche, decisero per uno scioglimento “tecnico”, in modo soprattutto da avere un governo nel pieno delle sue funzioni per garantire il corretto svolgimento del G8 del 2001. Quindi il 9 marzo, il Presidente scioglieva le Camere con due soli mesi di anticipo rispetto alla loro naturale scadenza del 9 maggio.

Le elezioni politiche del 2001 assicureranno di nuovo l’alternanza di governo, con l’elezione del *premier* Silvio Berlusconi, anche se quattro anni dopo, nell’aprile 2005, le consultazioni regionali sconvolgeranno il panorama politico, portando lo stesso Berlusconi a rimettere il proprio mandato per poi ricevere un nuovo incarico dopo aver sondato l’esistenza di una maggioranza d’appoggio.

Il neonato terzo governo Berlusconi riuscì a terminare una delle legislature più lunghe e lineari della storia costituzionale, soprattutto dopo l’avvio del periodo di transizione, anche se rispetto alla sua scadenza naturale, non si possa dire altrettanto: infatti con d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32 il Presidente della Repubblica propendeva per una fine anticipata, annoverabile quindi tra gli scioglimenti “tecnici”, proprio come il

---

conclusione citata: M. TIMIANI, *op. ult. cit.*, p. 193.

<sup>57</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D’Alema: cronaca di una crisi annunciata*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 5/1998, p. 2983, nota 53. 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.

<sup>58</sup> Così sul *Corriere della sera* del 22 aprile 2000, il Presidente Ciampi: «*esiste 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*».

precedente, per una ragione in particolare: evitare il c.d. “ingorgo istituzionale” derivante dall’elezione del nuovo Capo di Stato.

Gli scioglimenti del 2001 e del 2006 aprono invece una nuova fase, in cui il potere in esame diviene una sorta di “prerogativa governativa”, ovvero rientrante nella completa disposizione del Governo, nei confronti di cui il Presidente può solo esprimere parere favorevole, a meno che non voglia portare il Governo a schierarsi completamente contro il Quirinale con tutte le conseguenze del caso <sup>59</sup>.

La XV Legislatura vede i “natali” sotto l’egida della nuova legge elettorale (l. 21 dicembre 2005, n. 270) che trasforma il sistema elettorale in proporzionale, con premio di maggioranza e soglie di sbarramento, confermando l’impostazione bipolare del sistema politico <sup>60</sup>. Puntuale anche in questo frangente la crisi, che non si fa attendere conducendo il capo dell’esecutivo Prodi, a formare un secondo governo, mettendo a punto un nuovo programma. Ma le vicende che interessarono uno dei suoi Ministri, l’On. Mastella, porteranno il Presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni ed il suo partito a fuoriuscire dal governo, con la conseguente nuova “*parlamentarizzazione*” della crisi.

A questo punto il Capo dello Stato si trova di fronte ad una scelta molto ardua, dato che non vi era alcun accordo sul nome da esprimere in sostituzione del capo di governo uscente, e le ipotesi paventate dalle forze politiche erano le più varie.

Lo scioglimento anticipato era visto dal Presidente, ancora una volta, come un’*extrema ratio*: «*sciogliere anticipatamente le Camere ha sempre rappresentato la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica*» <sup>61</sup>. Prima di metterla in atto, però, egli decide di conferire il c.d. “mandato esplorativo” al Presidente del Senato l’On. Marini, che “fallisce” il tentativo di cercare in Parlamento una nuova maggioranza coesa: a questo punto non rimaneva che rimettere il mandato nelle mani del Presidente della Repubblica, che, dal canto suo, firmava il decreto di scioglimento delle Camere e quello di convocazione delle urne.

Quali conclusioni allora possiamo trarre dall’esame degli scioglimenti anticipati nel periodo di “evoluzione bipolare”? Di sicuro, sembra emergere con forza come la titolarità dell’atto sia delle forze politiche, ma il suo esercizio venga subordinato a due condizioni: l’inesistenza di “spiragli” all’interno della maggioranza di governo per proseguire la legislatura; l’indisponibilità delle forze di opposizione a proseguire la legislatura, anche se ciò sia subordinato al raggiungimento di obiettivi programmatici cruciali. Inoltre emerge con chiarezza anche la perdita di autorevolezza del Presidente del Consiglio soppiantato dalle logiche partitocratiche e la cui “forza contrattuale” nei confronti dei partiti di maggioranza aumenta all’aumentare della coesione della maggioranza parlamentare e diminuisce quando i numeri (parlamentari) iniziano a ridursi <sup>62</sup>. Infine, il Capo dello Stato in più di un’occasione ha mostrato poca incisività nel ricomporre la crisi (anche se ha utilizzato lo strumento del mandato esplorativo) preferendo invece “ratificare” scelte prese da altri soggetti <sup>63</sup>. Tutto ciò non può che confermare la tesi secondo cui il potere di scioglimento mantenga tutt’oggi una funzione conclamata di *extrema ratio*.

---

<sup>59</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Berlusconi non ha torto. Fossimo noi al Governo ci aspetteremmo il rinvio*, in *Corriere della sera*, 24 gennaio 2006.

<sup>60</sup> Le elezioni dimostrano chiaramente come tutte le forze politiche si coalizzino attorno ai due poli.

<sup>61</sup> Cfr. comunicato del Quirinale.

<sup>62</sup> Cfr. M. TIMIANI, *op. ult. cit.*, pp. 216 ss.

<sup>63</sup> Secondo G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 462, il Presidente della Repubblica «*non deve decidere, ma può costringere gli altri a farlo*».

## 6. Alcune tendenze generali

Quanto finora detto, ci consente di mettere in rilievo alcune tendenze generali anche in ordine alla formazione dei governi, tanto nel periodo c.d. “di stretta transizione” (1992-1996) quanto in quello definito di “evoluzione bipolare”. Se nel primo è il Capo dello Stato a risultare determinante a tal fine, nel secondo invece appare più incisiva la volontà della maggioranza.

Altro dato da non sottovalutare è il variare della prassi di formazione di un Governo a seconda del momento della legislatura in cui ci si trova: se nella prima parte infatti, consultazioni ed incarico appaiono una sanzione delle scelte assunte in precedenza dalle forze politiche di ciascuna coalizione e soprattutto grazie alle elezioni (si riscontra una legittimazione popolare quasi-diretta), nella seconda invece, a tener banco sono le trattative tra alleati politici, anche se il Presidente del Consiglio dimissionario conserva un discreto potere contrattuale<sup>64</sup>. Alla luce di ciò, come interpretare le crisi di governo e a quali esiti conducono?

Sicuramente durante la fase c.d. di “parlamentarismo proporzionalistico”, la crisi trae origine all'interno della compagine di maggioranza formatasi dopo le elezioni politiche, determinando le dimissioni del Governo in carica e la formazione di una nuova maggioranza sulla base di un nuovo programma. Al contrario, nella fase di “parlamentarismo maggioritario” le coalizioni si formano prima delle elezioni, dando vita ad un programma condiviso e su cui indirettamente ricade il voto dei cittadini, con la conseguenza che la coalizione vincente risulta essere molto più unita (in generale) rispetto al passato. Infatti a partire dalle elezioni del 1994 e fino al 2001, l'affinamento delle logiche bipolari ha permesso alle coalizioni in carica di avere una maggiore stabilità.

Ad ogni modo, tutto ciò non ha di certo impedito l'originarsi di crisi, perlopiù verificatesi nella forma “extraparlamentare” come visto. In generale si è osservata una tendenza, ovvero un loro “procrastinarsi” (nonostante regnino malumori all'interno della maggioranza), quanto più larga sia la maggioranza parlamentare e quindi quanto più compatta essa si dimostri<sup>65</sup>.

Possiamo inoltre notare come nel periodo che va dal 1992 al 1996, i Governi in carica e successivamente entrati in crisi siano tutti accomunati da una condizione: l'assenza di una maggioranza precostituita in grado di fornir loro un valido supporto.

Questo ha di certo comportato una maggiore fragilità e quindi maggiori possibilità di caduta; si ricordi ad esempio il caso dei Governi “tecnici” di Ciampi e Dini, ai quali si collega lo scioglimento anticipato delle Camere non appena raggiunti gli obiettivi di governo<sup>66</sup>.

Come visto, anche nel periodo successivo al 1996, quello di “evoluzione bipolare”, i Governi in carica cadranno sotto il peso della “scure elettorale” infra-legislatura: una tendenza da non sottovalutare, quella di elezioni regionali capaci di provocare un “terremoto” all'interno della compagine governativa<sup>67</sup>.

Inoltre in questo periodo emerge chiaramente la centralità assunta dal Presidente del Consiglio soprattutto in ordine al potere di “minacciare” una crisi, per arrivare a

<sup>64</sup> Cfr. 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, p. 79 ss.

<sup>65</sup> Gli esempi che si possono citare sono i Governi Berlusconi I, che cade solo dopo sette mesi, o il Prodi I, dopo due anni e mezzo, ed infine il Berlusconi II, dopo quattro anni. Tutto ciò fino al 2006, quando già il Governo Prodi II entra in crisi dopo appena nove mesi: segno che quella instabilità strutturale conosciuta nel quinquennio precedente non è del tutto scomparsa, e ancora oggi interessa le coalizioni di governo.

<sup>66</sup> I casi rientrano nell'applicazione della già menzionata “dottrina Scalfaro”, ovvero di uno scioglimento parlamentare visto come «*extrema ratio*». Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di Governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2002, p. 118.

<sup>67</sup> A tal proposito, si vedano le motivazioni espresse da M. TIMIANI, *op. ult. cit.*, p. 83.

rimodulare l'indirizzo politico nel senso da lui indicato. A tal proposito, si sono riscontrati risultati contraddittori anche nella prassi degli scioglimenti anticipati delle Camere <sup>68</sup>.

Comunque grazie ad un'attenuazione della c.d. "dottrina Scalfaro" durante le presidenze Ciampi e Napolitano, il Capo del Governo usando, per così dire, quel potere di "minaccia", ha potuto rafforzare il suo ruolo e la sua posizione permettendo così lo sfumare dei malumori esistenti tra la maggioranza <sup>69</sup>. Al contrario, in alcuni casi sono stati i partiti politici a divenire i veri decisori delle sorti della legislatura, a cui difficilmente il Presidente del Consiglio si è potuto opporre <sup>70</sup>.

Il dato certo che emerge dall'analisi delle crisi di governo originatesi nel periodo di "evoluzione bipolare", è un sostanziale arretramento rispetto alla rigida tesi imposta dal Presidente Scalfaro, a vantaggio dei partiti politici e dei soggetti facenti parte del circuito fiduciario, che hanno potuto disporre di maggiori spazi di manovra decisionale. Inoltre si è osservato un aumento della dialettica tra Quirinale e Governo al fine di risolvere le crisi; il Capo dello Stato, nella loro gestione, ha sempre dato la priorità alla posizione assunta dalla maggioranza al momento delle consultazioni. Questo ha chiaramente comportato un "isolamento" dell'opposizione che è divenuta spesso "*mero spettatore degli sviluppi delle crisi*" <sup>71</sup>.

Dunque le "crisi al buio" sono state messe da parte, a beneficio invece della loro c.d. "parlamentarizzazione", che, a partire dal 1997, il Presidente della Repubblica ha sfruttato per arrivare a "procedimentalizzarle" <sup>72</sup>, tralasciando invece l'ipotesi di uno scioglimento anticipato delle Camere o la formazione di un nuovo Governo <sup>73</sup>.

## **7. Il referendum abrogativo e lo scioglimento delle Camere: è possibile un legame?**

A conclusione di questa analisi, qualche parola è bene spenderla sul rapporto tra referendum abrogativo e possibile fine di una legislatura: si può ragionevolmente affermare che una vittoria dei "Sì" alla tornata referendaria, possa porre le condizioni per un'apertura di crisi di governo, tale da condurre ad uno scioglimento anticipato delle Camere <sup>74</sup> ?

Questo interrogativo, fu sicuramente il primo nodo da sciogliere all'indomani della consultazione referendaria del 9 giugno 1991 quando oltre 29 milioni di italiani scelsero di "non andare al mare" per recarsi invece alle urne. In quel frangente non solo si raggiunse un quorum molto alto (62.2%), ma il 95.6% degli elettori si esprime in favore dell'abrogazione delle norme. Evidenti dunque le analogie con quanto accaduto il 12 e 13 giugno scorsi, quando a recarsi alle urne è stato il 57% degli aventi diritto mentre gli italiani che si sono espressi a favore dell'abrogazione, il 95.3%.

Una vittoria pressoché schiacciante con grande soddisfazione del comitato promotore che lascia spazio a considerazioni di vario genere. I primi commentatori, soprattutto personalità di governo, hanno chiaramente lasciato intendere che questo risultato non avrà conseguenza alcuna sulla legislatura; ma se volessimo fare un paragone con quanto accaduto nel 1991, dato che il periodo storico e politico sembra

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 84-85.

<sup>69</sup> E' il caso dei Governi Prodi (1997); Berlusconi (XIV Legislatura); Prodi (2007).

<sup>70</sup> E' il caso del Governo Prodi del 1998.

<sup>71</sup> Cfr. G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte ed altre scienze*, Torino, 2003, p. 72.

<sup>72</sup> Cfr. M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA, (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 270-271.

<sup>73</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, p. 152.

<sup>74</sup> Le considerazioni che seguono sono rintracciabili in A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

essere simile (all'epoca notevoli difficoltà vi erano tanto sul versante della politica interna quanto su quello della politica internazionale), le prospettive future non sarebbero poi così rosee.

Nel caso del 1991, la soluzione più plausibile <sup>75</sup> era proprio quella della dissoluzione delle Camere anticipata rispetto alla scadenza naturale; anche se l'allora Presidente della Repubblica, Cossiga, ritenne che: «*il referendum non ha creato motivi né di convenienza né di necessità etico-politica per lo scioglimento*». Egli stesso cercò di stimolare il dibattito parlamentare sull'esigenza di addivenire a nuove riforme «*soprattutto in una fase nella quale la recente prova referendaria [ha] dimostrato l'attenzione e la sensibilità del popolo nei confronti di un possibile rinnovamento delle istituzioni e la sua determinazione a potervi essere, in qualche forma, associato*» <sup>76</sup>. Il messaggio presidenziale riuscì a far aprire in Parlamento un'ampia discussione, anche se la legislatura finì (seppur brevemente) in anticipo, con le dimissioni del governo Andreotti del 30 gennaio 1992 e lo scioglimento dopo 3 giorni del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica.

Il referendum del 1991 portò dunque ad evidenti sconvolgimenti nel panorama politico-istituzionale, aggravate anche dall'inchiesta della magistratura sulla corruzione imperante tra politici e non solo, di cui già si è dato conto: di fronte a ciò l'opinione pubblica non poteva rimanere silente ed anzi, era tangibile il malessere nei confronti della classe dirigente e quindi la richiesta a gran voce di un suo rinnovamento.

E' evidente dunque come il *referendum* abrogativo abbia contribuito ad innescare dinamiche di trasformazione sociale e politica, sia quando la materia trattata riguardasse fondamentali diritti sociali e civili, sia nel caso in cui i cittadini fossero chiamati ad esprimersi su questioni cruciali per il funzionamento delle istituzioni. Inoltre, è stato sostenuto in dottrina che sia stato proprio il referendum a permettere un rimodellamento del sistema politico, lasciando che confluisse verso un modello bipolare <sup>77</sup>.

A tal fine, particolare evidenza ha avuto la spinta referendaria soprattutto in occasione dei primi referendum (divorzio e aborto), per poi consolidarsi con quelli degli anni ottanta (scala mobile, giustizia, ambiente), fino a giungere a completamento nei referendum degli anni Novanta, che hanno scardinato il sistema elettorale proporzionale.

Dunque è stata la società civile a imprimere una forte spinta al cambiamento, molto più che le logiche di partito, e il referendum «*ha rappresentato il mezzo mediante il quale movimenti o altre organizzazioni emergenti dal contesto sociale hanno potuto manifestarsi per sciogliere nodi irrisolti o proporre alla classe politica nuovi temi di discussione*» <sup>78</sup>.

E' evidente però che l'esito del referendum è da ritenersi irrilevante sul prosieguo della legislatura, e quindi, anche se fosse pienamente positivo in senso abrogativo, non sarebbe condizione sufficiente a giustificare uno scioglimento anticipato delle Camere <sup>79</sup>.

Infatti non è possibile rintracciare nel contesto italiano un referente istituzionale, legittimato dal corpo elettorale (come è, ad esempio, in Francia, il Presidente della Repubblica), grazie al quale il referendum può assurgere ad espressione di una sovranità «pura» e superiore a quella espressa dal Parlamento e dai partiti <sup>80</sup>. E' pur vero che esso, per sua natura, determina una decisione immediata stabilendo vincitori e vinti, ma può anche divenire lo strumento attraverso cui "ricucire" la frattura apertasi tra la volontà del

<sup>75</sup> Cfr. ad es. G. ZAGREBELSKY, *Il problema esiste*, in «La Stampa», 12 giugno 1991.

<sup>76</sup> Cfr. Messaggio del 26 giugno 1991, in «Giurisprudenza costituzionale», 1991, pp. 3343 ss.

<sup>77</sup> Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *op. ult. cit.*, pp. 247 ss. Gli A. sostengono: «*Non si può negare, infatti, che nel corso dell'esperienza repubblicana, sia stato proprio l'istituto referendario, grazie alla logica binaria che lo sorregge, a rimodellare il sistema politico tradizionale – quello che era uscito dalla Costituente, e che aveva il proprio fulcro nel sistema dei partiti -, consentendo il passaggio verso un modello politico bipolare ed anticonsociativo*».

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Cfr. G. COCO, *Il referendum abrogativo: l'illusione della democrazia diretta?*, in «www.secondapagina.it» p. 111.



popolo e le scelte dei suoi rappresentanti. Nei casi migliori infatti, l'esito referendario può portare ad un rimescolamento degli schieramenti politici, permettendo quel convergere di consensi che difficilmente si realizzerebbe nelle sedi istituzionali, e dunque rendendo possibile una decisione difficile senza che per forza si spacchi la coalizione di maggioranza, o l'intero Parlamento.

Con riferimento alla tornata referendaria del giugno scorso, sembra che fino ad oggi nessun "terremoto" si sia verificato tra i partiti politici – quantomeno per il risultato referendario – tale da giustificare un intervento del Capo dello Stato, o ancora, uno scioglimento della compagine parlamentare.

Le indagini demoscopiche sui risultati referendari concordano nel dire che le risposte specifiche ai singoli quesiti sono state sovrastate da una generale spinta antipartitica, che ha colpito in primo luogo il governo e la maggioranza.

Segno che i tempi sono cambiati? Può darsi, di sicuro gli scenari che si potrebbero aprire a seguito di una crisi di governo sono essenzialmente due: dimissioni dell'attuale governo e automatico ricorso alle urne, oppure un intervento del Presidente al fine di trovare una maggioranza alternativa in grado di portare alla naturale scadenza la legislatura.

## 8. Conclusioni

La prassi costituzionale post 1993, ci ha fornito numerosi spunti di riflessione soprattutto in merito al ruolo del Capo dello Stato, dimostratosi un soggetto molto attivo sia sul versante del monitoraggio della crisi, sia sui tempi dello scioglimento anticipato del Parlamento.

La figura del Presidente diviene cruciale per quel filone dottrinale che considera lo scioglimento come «*funzionalizzato ad assicurare la perpetuazione dei meccanismi rappresentativi quando non vi sia altro modo di provvedervi*»; spetterebbe pertanto al Capo dello Stato la responsabilità di «*impegnarsi ad evitare l'estremo rimedio della dissoluzione*»<sup>81</sup> adoperandosi nella ricerca di una maggioranza alternativa disposta a concedere la fiducia al governo prima di sciogliere le Camere<sup>82</sup>.

In questi ultimi mesi, si è letto e parlato più volte di un possibile scioglimento anticipato delle Camere in risposta alle gravi situazioni che pongono il nostro sistema parlamentare di fronte a nuovi problemi e per così dire, a nuove sfide.

A mio avviso, il ricorso a questo strumento deve trovare la sua giustificazione nei possibili effetti negativi, che in caso contrario, potrebbero verificarsi nel nostro sistema: sarà dunque lo scenario politico a confermare o meno la visione di chi vede nel Presidente della Repubblica il "custode della legislatura" in attesa che "l'emergenza costituzionale" possa finalmente avere fine.

---

<sup>81</sup> Così P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, Relazione tenuta al Convegno su "Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica", Messina/Siracusa, 19 – 20 novembre 2010, nota 29. Cfr. anche S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in «*Enciclopedia del diritto*», vol. III., 1999, p. 940; 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, p. 140.

<sup>82</sup> Condivido quanto affermato da P. COSTANZO, *op. ult. cit.* secondo cui: «*è al Presidente della Repubblica che va attribuita la volontà di scioglimento proprio in virtù del suo ruolo di garante; ciò anche se si volesse sciogliere una sola Camera, al fine di evitare che sia invece il governo a porre in essere uno scioglimento di ottocentesca memoria*».

\*\* Tutor di Diritto costituzionale italiano e comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bologna.

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali