



LORENZO DE CARLO\*

## L'ESERCIZIO DEL POTERE DI SCIoglIMENTO DELLE CAMERE DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: PER UNA RICOSTRUZIONE DIACRONICA\*\*

**Abstract [It]:** Con il presente contributo si intende ricostruire da un punto di vista storico l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, prendendo avvio da un preliminare sommario inquadramento teorico per poi analizzare in dettaglio le circostanze che hanno condotto alla conclusione anticipata delle legislature in età repubblicana, inquadrando le vicende sia sotto il profilo costituzionalistico sia politologico. Si analizzerà dunque come le riforme costituzionali, l'evoluzione della legislazione elettorale e il mutare del panorama politico e partito abbiano influito sulle modalità di esercizio del potere del Capo dello Stato codificato nell'art. 88 della Costituzione.

**Abstract [En]:** This essay aims to analyse from a historical perspective the exercise of the power of the Italian President of the Republic to dissolve the Houses of Parliament, starting with a preliminary theoretical overview and then examining in detail the circumstances that have led to the early conclusion of legislatures in the Republican era, framing the events from both a constitutionalist and a political perspective. It will therefore be examined how constitutional reforms, the evolution of electoral legislation and the changing political and party landscape have affected the way in which this power of the Head of State, which is codified in Article 88 of the Constitution, is exercised.

**Parole chiave:** Storia costituzionale, Parlamento Italiano, Presidente della Repubblica, Scioglimento delle Camere.

**Keywords:** Constitutional History, Italian Parliament, President of the Republic, Dismissal of the Chambers.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Lo scioglimento delle Camere in epoca statutaria. – 3. Il quadro costituzionale. – 3.1. Il dibattito in Assemblea costituente. – 3.2. Alle radici del potere di scioglimento: le ricostruzioni dottrinali. – 3.3. Per una categorizzazione delle circostanze legittimanti dello scioglimento delle Camere. – 3.4. Potere di scioglimento ed evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale. – 4. Lo scioglimento delle Camere fino alla legge costituzionale n. 2/1963. – 5. Gli scioglimenti dal 1968 al 1992. – 6. La svolta: lo scioglimento delle Camere del 1994. – 7. Gli scioglimenti dopo il 1994. – 8. Gli scioglimenti delle Camere dopo la fine del bipolarismo. – 9. Lo scioglimento delle Camere in caso di approvazione del ddl costituzionale sul c.d. "premierato elettivo". – 10. Conclusioni.

\* Dottore magistrale in Giurisprudenza - Università di Pisa.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Premessa

Con il presente contributo si intende analizzare con metodo diacronico l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica nel corso della storia repubblicana. La tematica appare di indubbio interesse, anche alla luce delle numerose proposte di revisione delle norme costituzionali riguardanti il Capo dello Stato, che con la sua valutazione sull'opportunità e sulle tempistiche di scioglimento delle Camere ad oggi esercita una delle sue prerogative più cariche di conseguenze sul quadro politico e partitico<sup>1</sup>. Ed è proprio l'esercizio di tale prerogativa che potrebbe risultare sostanzialmente sottratto alla decisione del Presidente della Repubblica in caso di approvazione del disegno di legge attualmente all'esame del Senato, in favore di una forte valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio. Non v'è chi non veda, infatti, come la scelta in oggetto, specialmente in un periodo caratterizzato da una capillare diffusione e da una rilevanza significativa nel dibattito politico dei sondaggi elettorali<sup>2</sup>, possa incidere significativamente, almeno in potenza, sugli esiti della conseguente votazione, rischiando di esporre il Presidente della Repubblica ad accuse di scarsa imparzialità e di mancato rispetto degli esiti delle urne.

Di conseguenza, può essere utile procedere a una ricostruzione dell'esercizio del potere di scioglimento delle Camere partendo da una prospettiva storica e attraversando le varie evoluzioni della forma di Stato e di Governo, nonché dei rapporti tra poteri e degli equilibri tra le forze politiche. Nello specifico, si intendono analizzare in prospettiva cronologica le concrete circostanze che hanno condotto ai vari scioglimenti delle Camere a partire dall'epoca statutaria per arrivare ai giorni nostri, valorizzando gli aspetti di natura sia politica sia istituzionale. La ricerca prenderà dunque le mosse dall'analisi dell'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del sovrano nel periodo statutario, evidenziando lo spostamento graduale dell'effettiva titolarità della prerogativa in oggetto dalla Corona al Governo, a fronte di un Parlamento caratterizzato da maggioranze assai instabili e dall'assenza di schieramenti partitici ben definiti.

Dopodiché, dopo la parentesi fascista, ci si occuperà in maggior dettaglio dell'analisi del dettato costituzionale in materia, proponendo una categorizzazione delle varie forme nelle quali tale istituto si è manifestato. I singoli episodi di scioglimento delle Camere, infatti, devono essere distinti tra quelli 'obbligati' a causa dell'imminenza del termine naturale della legislatura e quelli nei quali tale prerogativa è stata esercitata come *extrema ratio*, una volta preso atto dell'impossibilità di garantire la formazione di un nuovo esecutivo stanti gli

<sup>1</sup> A conferma di ciò, si è parlato in dottrina dello scioglimento delle Camere come "potere di intermediazione politica", in parallelo con la gestione della fase di formazione dei governi, si v. A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 17.

<sup>2</sup> In tema si vedano i recenti contributi di due sondaggisti tra i più noti a livello nazionale quali A.P. GHISLERI, *La Repubblica dei sondaggi. L'Italia raccontata attraverso i numeri*, Casale Monferrato, Edizioni Piemme, 2020, e L. PREGLIASCO, *Benedetti sondaggi. Leggere i dati, capire il presente*, Torino, Add Editore, 2022.

equilibri parlamentari del momento<sup>3</sup>. Inoltre, è necessario evidenziare i casi caratterizzati da un ruolo decisivo del Governo in carica, con l'obiettivo di rafforzare la maggioranza a proprio sostegno mediante il ritorno alle urne, nonché le circostanze nelle quali l'approvazione di riforme elettorali o di *referendum* di grande impatto sulle dinamiche istituzionali hanno reso opportuno far terminare la legislatura in anticipo rispetto al previsto.

Si procederà quindi con una ricostruzione diacronica delle modalità di esercizio del potere di scioglimento delle Camere in età repubblicana, nell'ottica di un costante confronto con le circostanze storiche, politiche e istituzionali che ne hanno posto le basi, con una particolare attenzione all'episodio maggiormente critico, ovvero il termine anticipato della XI Legislatura nel 1994. Si giungerà infine all'attualità, osservando come sia mutato nel dibattito politico il ruolo dell'opzione dissolutoria a fronte di un sistema partitico in crisi e di un sempre maggior personalismo nelle dinamiche politico-elettorali, non senza effettuare alcuni riferimenti alla proposta di revisione costituzionale volta a introdurre il c.d. "premierato elettivo".

Nel corso dell'analisi non potrà poi essere ignorato il ruolo del Capo dello Stato nell'esercizio del potere di scioglimento delle Camere, assai rilevante nelle prime legislature statutarie e nuovamente rinvigorito in età repubblicana, soprattutto a partire dalla presidenza Scalfaro. Si dovrà tenere dunque altresì conto dei casi in cui il Presidente della Repubblica ha ritenuto di non dover cagionare la conclusione anticipata della legislatura in corso, nell'ottica di individuare delle linee di azione comuni. In parallelo, sarà proficuo analizzare il tema anche da un punto di vista maggiormente quantitativo, valutando le ricorrenze dal punto di vista temporale nell'esercizio del potere di scioglimento delle Camere e individuando le tendenze e gli orientamenti dei vari Capi dello Stato succedutisi di fronte al sopraggiungere delle varie crisi di governo.

## 2. Lo scioglimento delle Camere in epoca statutaria

È anzitutto necessario prendere le mosse dall'esame della disciplina dello scioglimento delle Camere in epoca statutaria. Partendo dal testo dello Statuto Albertino, l'art. 9, come spesso si registrava nella carta fondamentale del Regno di Sardegna prima e del Regno d'Italia poi, era caratterizzato da una formulazione assai essenziale, che lasciava ampia discrezionalità al Re nella valutazione sull'opportunità di sciogliere la Camera dei Deputati, con il solo obbligo di convocare una nuova elezione nei quattro mesi successivi a tale decisione. Di fatto, pur rivolgendosi solo alla Camera, la previsione investiva indirettamente anche il Senato, in quanto l'art. 48 disponeva la contemporaneità delle sessioni delle due assemblee e dichiarava l'illegittimità degli atti adottati in violazione di tale norma<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Come appare evidente, tuttavia, sono le circostanze politiche concrete a rendere la scelta di sciogliere le Camere "estrema", cfr. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, 56-57.

<sup>4</sup> Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Art.9*, in IID., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, vol. I, 457.

Non è dunque un caso se, a poco più di un anno dalla promulgazione dello Statuto, nel 1849 Vittorio Emanuele II sciolse per ben due volte la Camera, contraria a ratificare il trattato di pace con l'Impero austro-ungarico nell'ambito della Prima guerra d'indipendenza. Nel primo caso, infatti, dopo che con l'armistizio di Salasco del 9 agosto 1848 le truppe sabaude si erano ritirate dal territorio del Regno Lombardo-Veneto, il 1 marzo dell'anno successivo la Camera aveva approvato la ripresa della guerra, che tuttavia risultò in una rapidissima disfatta, culminata con la sconfitta nella battaglia di Novara, l'abdicazione di Carlo Alberto in favore del figlio e la firma dell'armistizio di Vignale ventitré giorni dopo. Tuttavia, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, pur rientrando i trattati di pace nell'esclusiva competenza regia, essi non potevano aver alcun effetto se non in presenza dell'assenso delle Camere qualora, come nel caso in specie, comportassero un onere finanziario o variazione del territorio dello Stato; i rapporti con l'Impero si reggevano dunque su equilibri assai precari.

Il 30 marzo, quindi, il nuovo sovrano Vittorio Emanuele II deliberò di interrompere anticipatamente le attività del Parlamento, auspicando della formazione alla Camera di una maggioranza favorevole al raggiungimento di una cessazione definitiva delle ostilità con Vienna, con tanto di emanazione di un primo Proclama di Moncalieri (c.d. "proclama della convalescenza") con il quale invitava gli elettori a considerare i rischi relativi al protrarsi della situazione di instabilità geopolitica in caso di mancato accordo con l'Impero e a privilegiare la stabilizzazione delle ancora fragili istituzioni. All'armistizio seguì la pace di Milano nell'agosto dello stesso anno, ma i deputati continuarono ad opporsi alla ratifica, ritenendo l'accordo eccessivamente penalizzante per il Regno di Sardegna; l'intento del sovrano non si era infatti concretizzato, essendosi invece rafforzato all'esito delle elezioni il compatto fronte favorevole alla prosecuzione del conflitto. Il 16 novembre la Camera deliberò in favore della sospensione della discussione relativa alla ratifica del trattato di pace fino all'approvazione della legge sulla naturalizzazione dei cittadini delle province annesse l'anno precedente; quattro giorni dopo in risposta Vittorio Emanuele II, in considerazione dell'impossibilità di addivenire a un accordo in sede parlamentare, non esitò a operare nuovamente la scelta di sciogliere la Camera dopo nemmeno nove mesi. Sul punto parte della dottrina ha osservato la violazione della regola non scritta che avrebbe impedito lo scioglimento delle Camere per due volte consecutive per la medesima ragione, una condotta da parte del sovrano reputata scarsamente rispettosa del responso del corpo elettorale<sup>5</sup>. Il sovrano pronunciò quindi il secondo e più celebre Proclama di Moncalieri, volto a fugare le preoccupazioni relative a un possibile colpo di Stato in senso autoritario e a chiarire che l'opzione attuata trovava le proprie ragioni nell'esigenza di sottoporre agli elettori la questione della ratifica di un trattato di pace definito «onorevole e non rovinoso» che i deputati uscenti si erano rifiutati di avallare, al prezzo del grave rischio di una nuova *escalation* del conflitto potenzialmente esiziale per il Regno, gravando quindi coloro che si sarebbero

---

<sup>5</sup> Si v. G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, Roma, 1991, 2; *contra*, definendola una mera regola convenzione superabile ad arbitrio del re, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972, 61.

recati alle urne e scaricando se stesso della responsabilità di eventuali conseguenze pregiudizievoli<sup>6</sup>. Questa volta la strategia del re risultò vincente: le nuove consultazioni consentirono la formazione di una maggioranza coesa e di orientamento dialogante con riferimento al conflitto con l’Austria, permettendo quindi la ratifica del trattato di pace.

In un primo tempo, dunque, la prerogativa *ex art.* 9 dello Statuto fu esercitata in modo assai discrezionale in base alle contingenze su impulso tanto dei Governi in carica quanto del sovrano, considerando la natura ancora sostanzialmente dualista del rapporto di fiducia (si consideri che rientrava nelle competenze del re la revoca dei ministri). Tuttavia, in breve tempo, con la parlamentarizzazione della forma di governo statutaria, il potere di scioglimento delle Camere entrò sostanzialmente nella disponibilità degli esecutivi, con numerosi esercizi dovuti a esigenze di stretta opportunità politica, fondati sulla volontà di superare le resistenze parlamentari e di evitare voti di sfiducia, e di fatto semplicemente ratificati dal sovrano, senza che però questo conducesse a una sistematica stabilizzazione delle maggioranze e a una superiore durata dei governi<sup>7</sup>. Tale dinamica deve essere contestualizzata con riferimento alla disciplina dello Statuto, che all’art. 9 sanciva la prerogativa regia di «convocare in ogni anno le due Camere» e «prorogarne le sessioni», senza che si potesse affermare in alcun modo il principio di continuità parlamentare. Anche con la tendenziale transizione dal sovrano agli esecutivi dell’indirizzo politico e dei poteri ad esso connessi tale dinamica non venne meno, costituendo un’anomalia rispetto ai tradizionali assetti del parlamentarismo<sup>8</sup>, tant’è che più volte nei regi decreti che ratificavano gli scioglimenti si menzionavano la proposta del Presidente del Consiglio e il previo parere del Consiglio dei Ministri, senza che risultasse un effettivo controllo da parte della Corona<sup>9</sup>.

Ripercorrendo la storia degli scioglimenti in età statutaria, non v’è dubbio che alcuni siano stati pressoché obbligati, quale quello del 17 dicembre 1860, che pose fine alla settima e ultima legislatura del Regno di Sardegna, seguita l’anno successivo dall’ottava e prima del Regno d’Italia, motivato della necessità di far accedere alle Camere i rappresentanti dei territori recentemente annessi, così come nel 1867<sup>10</sup> e nel 1870 a seguito della conquista rispettivamente del Veneto e del Lazio. Riconducibile invece soprattutto all’approvazione di una riforma elettorale (legge n. 593 del 1882, c.d. “legge Zanardelli”) volta ad ampliare il suffragio sotto il profilo sia dell’età, sia del censo, sia del grado di istruzione, è lo scioglimento anticipato delle Camere nella XIV Legislatura del 25 settembre 1882, così

<sup>6</sup> *Funditus*, G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d’Italia*, Napoli, Jovene, 1985, 53.

<sup>7</sup> Cfr. A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 1996, 233 ss.

<sup>8</sup> Si v. S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011, 33-34.

<sup>9</sup> Cfr. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 56-57. Inoltre, si prevedeva la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della relazione governativa al decreto di scioglimento delle Camere presentato al sovrano, così da rendere notorie all’elettorato le ragioni alla base di tale scelta, oltre agli obiettivi conseguiti durante la legislatura e il programma di governo per la successiva, una prassi poi venuta meno in età repubblicana, si v. M. BELLETTI, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 107.

<sup>10</sup> Bisogna osservare, tuttavia, che nel caso in specie vi era stato anche un voto di sfiducia al governo Ricasoli II e, a fronte dell’impossibilità di formare una nuova maggioranza, a fronte delle dimissioni lo stesso Vittorio Emanuele II, respingendole, avrebbe suggerito all’allora Presidente del Consiglio di sciogliere le Camere, si v. G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d’Italia*, Firenze, G. Civelli, 1898, 204.

come quello del 1919<sup>11</sup>, dopo che all'esito della Prima Guerra Mondiale era stato introdotto il suffragio universale maschile unitamente al sistema di voto proporzionale.

Altri casi furono ben più problematici: il più emblematico è forse lo scioglimento anticipato della XVIII Legislatura dell'8 maggio 1895, quando Francesco Crispi, al fine di evitare di essere sottoposto alle inchieste parlamentari relative al suo coinvolgimento nel *crack* della Banca Romana, dopo aver ostacolato per mesi la convocazione della sessione parlamentare ottenne la conclusione anticipata della legislatura senza che Umberto I esprimesse alcuna riserva<sup>12</sup>; le elezioni di quell'anno consentirono poi al Presidente del Consiglio di rafforzare ulteriormente la propria maggioranza, permettendogli di rimanere al governo fino alla disfatta militare in Etiopia del marzo 1896. Altrettanto drammatiche furono le vicende degli esecutivi nel corso della c.d. "crisi di fine secolo", caratterizzata da una fortissima conflittualità sociale e da un inasprirsi delle politiche repressive specialmente con i due governi Pelloux (1898-1900) e culminata con l'assassinio del re Umberto I nel luglio del 1900. Un primo punto di crisi fu rappresentato dal mancato scioglimento delle Camere nel giugno 1898, con il sovrano che si rifiutò di assecondare la richiesta del Presidente del Consiglio Antonio di Rudinì dopo che il suo governo si era dimesso ancor prima che si potesse tenere il voto di fiducia, a fronte del diffusissimo dissenso parlamentare in riferimento al programma dell'esecutivo, ritenuto eccessivamente autoritario e repressivo nei confronti delle manifestazioni popolari sempre più frequenti. Il sovrano, che pure fino a quel momento aveva avallato la politica di deciso contrasto ai moti, ritenne inopportuno concedere all'impopolare di Rudinì lo scioglimento delle Camere, temendo che ciò potesse essere inteso come un più o meno implicito appoggio al Presidente dimissionario<sup>13</sup>. Ciononostante, Umberto I affidò l'incarico a Luigi Pelloux, di estrazione militare, il cui esecutivo fu caratterizzato da una fortissima conflittualità con la Camera dei Deputati, all'interno della quale iniziava ad essere consistente la presenza dell'estrema sinistra repubblicana e socialista. A fronte del protratto ostruzionismo parlamentare, Pelloux chiese e ottenne nel maggio 1900 lo scioglimento anticipato delle Camere: le elezioni registrarono un assottigliamento della maggioranza a sostegno dell'esecutivo in carica, che fu costretto alle dimissioni; ne seguì l'insediamento del governo Saracco, caratterizzato da una maggior apertura a sinistra.

In altri casi, invece, le forze politiche tutte concordarono nell'intento di convocare anticipatamente le elezioni: è il caso dello scioglimento del 1897 al termine della XIX Legislatura, con il re Umberto I che, seppur scettico, assecondò la volontà del fronte comune di maggioranza, opposizione e dell'allora Presidente Antonio di Rudinì, tutti desiderosi di rafforzare le proprie posizioni all'esito della consultazione<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Si trattava tra l'altro di uno scioglimento posticipato delle Camere, con la legislatura che era stata prorogata in ragione dell'ovvia impossibilità di convocare nuove elezioni in costanza del conflitto.

<sup>12</sup> *Ivi*, 518 ss.

<sup>13</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, Laterza, 1974, 251.

<sup>14</sup> Si v. M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di dottorato di ricerca in Diritto costituzionale XXI Ciclo dell'Alma Mater Studiorum – Università degli Studi di Bologna, 25.

Quasi sul versante opposto può collocarsi invece l'interruzione anticipata della XII Legislatura, richiesta dal nuovo Presidente del Consiglio Agostino Depretis, esponente della c.d. "Sinistra storica", che si era insediato al vertice dell'esecutivo a seguito della c.d. "rivoluzione parlamentare" del marzo 1876 e delle dimissioni del Governo Minghetti II. Tuttavia, l'esecutivo entrato in carica all'esito di quello che più di un secolo dopo sarebbe stato definito 'ribaltone' si reggeva grazie al sostegno di una maggioranza assai eterogenea, composta dagli stessi deputati che avevano appoggiato per un anno e mezzo una compagine governativa riconducibile alla fazione avversa, la c.d. "Destra storica". Ne seguì quindi la richiesta al sovrano di scioglimento anticipato delle Camere, quasi sul modello inglese, per sottoporre la nuova linea politica al giudizio dell'elettorato, che si rivelò assai positivo, conferendo a Depretis un'ampia maggioranza alle elezioni del novembre di quell'anno. Sulla medesima linea si colloca anche lo scioglimento della XVII Legislatura il 27 settembre 1892, caldeggiato da Giovanni Giolitti, insediatosi al governo da pochi mesi, nell'ottica di ottenere una maggioranza parlamentare più ampia con l'auspicata (e realizzata) sostituzione di deputati della Sinistra a lui ostili con altri maggiormente fedeli<sup>15</sup>. Strategia che non risultò vincente nel 1921, quando a fronte di una XXV Legislatura caratterizzata da una diffusa frammentazione delle forze politiche favorita dall'ascesa dei partiti di massa e dalla riforma elettorale proporzionale, il medesimo Giolitti, Presidente del Consiglio per la quinta volta, tentò di riportare all'ordine la riottosa ed eterogenea maggioranza a suo sostegno ricorrendo alle elezioni anticipate dopo circa un anno e mezzo dall'avvio del mandato parlamentare. Tuttavia, l'obiettivo di aggregare sul proprio nome un ampio consenso mediante la lista "Blocco nazionale", che comprendeva anche candidati appartenenti ai Fasci italiani di combattimento<sup>16</sup>, non fu conseguito: socialisti e popolari risultarono ottennero il maggior numero di seggi, sopravanzando i candidati della coalizione giolittiana, e l'agognata stabilità degli esecutivi fu tutt'altro che raggiunta. L'ascesa di Mussolini e l'instaurazione del regime fascista, poi, svuotarono di contenuti per più di un ventennio il rapporto tra poteri, rendendo la Camera «un bivacco di manipoli».

### 3. Il quadro costituzionale

Nonostante i summenzionati precedenti, la Costituzione repubblicana non detta una disciplina eccessivamente particolareggiata in materia: l'art. 88, infatti, si limita a richiedere la consultazione del Presidente dell'Assemblea interessata, per quanto la prassi ormai deponga decisamente nel senso di uno scioglimento contestuale di Camera e Senato, a maggior ragione a seguito della legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963, che ha allineato a cinque anni la durata delle rispettive legislature. Si superava così la necessità, venuta in rilievo nel 1953 e nel 1958, di disporre in anticipo di un anno lo scioglimento del Senato,

<sup>15</sup> Cfr. R. GIORDANO, *Lo scioglimento della Camera nel governo parlamentare in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 2, 1947, 131-133.

<sup>16</sup> La formazione guidata da Benito Mussolini fino a quel momento non era rappresentata in Parlamento, ma risultava sempre più rilevante nel contesto politico-sociale italiano.

per il quale originariamente era previsto un rinnovo ogni sei anni. Inoltre, non si può non considerare il divieto di sciogliere le Camere nel cosiddetto “semestre bianco”, ovvero i sei mesi precedenti al termine del mandato del Capo dello Stato, salvo che essi coincidano con gli ultimi sei mesi di legislatura: una tematica che ha assunto particolare rilievo nel corso dell’ultima elezione del Presidente della Repubblica nel gennaio 2022<sup>17</sup>. Da segnalare in tema anche l’art. 89 Cost., a norma del quale è obbligatoria la controfirma dei Ministri proponenti per gli atti del Presidente della Repubblica, in modo che quest’ultimo sia politicamente irresponsabile. In linea generale, quindi, non si detta una disciplina specifica per lo scioglimento anticipato: resta fermo, ad ogni modo, che al termine naturale della legislatura non appare costituzionalmente concepibile che il Capo dello Stato possa legittimamente prorogare le Camere, fatto salvo il caso di una guerra in corso e comunque sempre con legge, a norma dell’art. 60.

### 3.1. Il dibattito in Assemblea costituente

La suddetta disciplina deriva da un dibattito in Assemblea costituente che prese le mosse da una formulazione assai favorevole alla valorizzazione del ruolo del Parlamento nella scelta di terminare anticipatamente la legislatura: nella proposta di articolazione presentata in seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione il 4 settembre 1946 si proponeva infatti di radicare nella Camera stessa la facoltà di sciogliere sé medesima con una deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei voti, consentendo in parallelo al Presidente della Repubblica di assumere tale decisioni, ma solo «in seguito a voto della Camera e del Senato». Altro tema cruciale fu l’esigenza di allineare lo scioglimento delle due Camere in caso di dissenso tra esse e il Governo a proposito di una singola legge, ipotesi poi superata in quanto potenzialmente foriera di eccessiva instabilità, così come la proposta di rendere vincolante il parere dei Presidenti di Assemblea in tema e di attribuire al Senato la facoltà di impedire l’opzione dissolutiva con riguardo alla Camera.

Nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, tuttavia, il dettato risultava abbastanza essenziale «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere», mentre non ebbe successo la proposta dell’on. Nobile (PCI), che proponeva di riprendere il modello francese consentendo al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di decretare lo scioglimento delle Camere solo qualora negli ultimi dieci mesi si fossero verificate due crisi di governo a seguito di voto di sfiducia (fatto salvo quello espresso in occasione della presentazione di un nuovo Governo) in una delle due

---

<sup>17</sup> Si segnala in proposito il ddl costituzionale n. 2468/2021 di iniziativa dei senatori Parrini, Zanda e Bressa, presentato il 2 dicembre 2021, nell’immediata prossimità dell’elezione del Capo dello Stato, e volto, oltre al superamento del semestre bianco, all’introduzione del divieto di rielezione del Presidente della Repubblica. In dottrina, *ex multis*, recenti analisi sull’art. 88 Cost. e le sue prospettive di riforma sono A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 3, 2021; F. RATTO TRABUCCO, *Il feticcio del cd. semestre bianco presidenziale nel sistema dei checks and balances italiani*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. I, 1, 2022, 398-430.

Camere, vietando altrimenti l'esercizio di tale prerogativa in modo anticipato<sup>18</sup>. Analogo esito ebbe l'emendamento dell'on. Zuccarini (PRI), che effettuava un generico riferimento a una «evidente incapacità ad un regolare funzionamento con un ripetersi troppo frequente di crisi ministeriali» come presupposto legittimante dello scioglimento insieme al parere dei Presidenti di Assemblea, circoscrivendo poi il divieto di esercizio di tale prerogativa ai primi due anni di legislatura. Stessa sorte per un testo del Comitato che alludeva invece all'eventualità in cui il Parlamento non rispondesse più alla situazione politica del Paese, limitando il divieto di scioglimento ai primi dieci mesi di attività parlamentare. In linea di massima, si può osservare come vi fosse un forte scetticismo verso formule eccessivamente generiche in relazione ai presupposti per l'esercizio della prerogativa in oggetto, idonee a radicare un'eccessiva discrezionalità in capo al Presidente della Repubblica; si ritenne poi inopportuno circoscrivere temporalmente il periodo di attivazione di tale potere, nonché la sua subordinazione al verificarsi di crisi di governo. Da notare poi che il relatore, l'on. Egidio Tosato (DC), chiarì espressamente la natura non vincolante del parere dei Presidenti delle Camere, affermando che il disaccordo di questi ultimi sarebbe stato superabile senza integrare un'ipotesi di incostituzionalità.

In Assemblea il dibattito ebbe inizio nel marzo 1947, registrando lo scetticismo di alcuni sull'eccessiva estensione delle prerogative del Presidente della Repubblica in tema di scioglimento delle Camere, come nel caso di Pietro Nenni, che suggerì in un intervento del 10 marzo la predisposizione di garanzie maggiori per evitare abusi e conflitti, e di Vincenzo La Rocca (PCI), che individuava in tale potere «la via per la trasformazione del regime parlamentare in regime presidenziale», nonché «una clava nel pugno dell'esecutivo, che può levarla, sull'Assemblea e sul Paese, su per giù quando vuole, e nel momento ritenuto più opportuno». Furono presentate altre proposte emendative, sulle quali la Commissione aveva espresso parere negativo, aventi ad oggetto il radicamento della prerogativa esclusivamente in capo al Presidente della Repubblica, contraddicendo il diffuso *favor* nei confronti della controfirma, la formulazione di un espresso consenso da parte dei Presidenti delle Assemblee, che rischiava di accentrare su di essi eccessive responsabilità di fronte alle Camere di riferimento, e al contrario il totale superamento della consultazione di questi ultimi, che appariva troppo estensiva dei poteri del Capo dello Stato. Si chiarì, inoltre, l'opportunità di concepire la possibilità di sciogliere entrambe le Camere, sebbene non fosse indefettibile, almeno in potenza, la contemporanea fine di ambedue le legislature, con l'approvazione dell'emendamento dell'on. Colitto, mentre furono respinte tutte le altre proposte, fatta salva l'introduzione del “semestre bianco”.

---

<sup>18</sup> La stessa proposta fu poi presentata in Assemblea estendendo a 18 mesi il periodo di riferimento per il verificarsi delle crisi, sempre che non si trattasse del primo anno e mezzo di legislatura, ed eliminando la menzione del voto di sfiducia, nonché il divieto di scioglimento anticipato al di fuori di tali casi.

### 3.2. Alle radici del potere di scioglimento: le ricostruzioni dottrinali

Una volta esaminato il dettato costituzionale, è a questo punto necessario prendere in esame alcuni dei principali punti di dibattito dottrinale in merito alla natura del potere di scioglimento: la titolarità della prerogativa in oggetto e le circostanze che ne legittimano l'esercizio. In primo luogo, ci si è interrogati sull'effettiva qualificazione giuridica di tale prerogativa, in particolare con riferimento al ruolo dell'esecutivo: una parte di dottrina assai risalente, infatti, riconduceva lo scioglimento delle Camere alla categoria degli atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi<sup>19</sup>, in continuità con il modello statutario<sup>20</sup>. Nello specifico, si ammetteva la possibilità per il Governo di proporre lo scioglimento anticipato sotto la propria esclusiva responsabilità nel caso in cui non fosse stata già approvata una mozione di sfiducia, che avrebbe leso irrimediabilmente la sua legittimazione giuridica<sup>21</sup>; secondo altri, invece, solo qualora si fosse verificata quest'ultima circostanza sarebbe stata ammissibile una simile soluzione, ai fini di superare l'*impasse* tra esecutivo e Parlamento<sup>22</sup>.

In seguito, le due tesi principali si sono concentrate prevalentemente da una parte sulla natura sostanzialmente presidenziale dello scioglimento delle Camere, dall'altra sulla natura duumvirale. Secondo la prima teoria, infatti, la controfirma da parte del Presidente del Consiglio integrerebbe esclusivamente un adempimento di natura formale e obbligatoria<sup>23</sup>, senza che ciò consenta in alcun modo al Governo di sindacare nel merito la scelta del Capo dello Stato<sup>24</sup>, con la messa in stato d'accusa di quest'ultimo come unica soluzione ed *extrema ratio* in caso di utilizzo abusivo di tale prerogativa<sup>25</sup>. Tale tesi è stata altresì interpretata nell'ottica di una valorizzazione del ruolo del "controllo di legittimità" da parte del Governo in sede di controfirma del decreto di scioglimento, volto a prevenire quantomeno le ipotesi più macroscopiche di ingerenza da parte del Capo dello Stato<sup>26</sup>. Secondo la ricostruzione opposta, prevalente in dottrina, invece, la natura duale dell'esercizio della prerogativa in oggetto sarebbe desumibile da una lettura maggiormente sistematica del ruolo del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento costituzionale, caratterizzato da

<sup>19</sup> *Ex multis*, A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, 151; S. GALEOTTI, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3, 1947, 166-167.

<sup>20</sup> Più approfonditamente sul punto si veda L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1983, 16 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, 167.

<sup>22</sup> Lo stesso Guarino aderirà successivamente a tale tesi, si v. ID., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, 903 ss.; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, Giuffrè, 1948, 60 ss.

<sup>23</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 333. A favore di ciò deporrebbe anche la formazione di Governi c.d. "elettorali" in ben tre occasioni, i quali, seppur privi della fiducia *ab origine*, restarono in carica per la controfirma del decreto di scioglimento e l'ordinaria amministrazione durante il periodo delle votazioni, si v. S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. DI LEO-G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, 206. *Contra*, facendo leva sull'influenza dei partiti sulla decisione in oggetto, M. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012, 5.

<sup>24</sup> Si v. M. GALIZIA, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova Rassegna*, 1954, 1075.

<sup>25</sup> Cfr. G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, 103.

<sup>26</sup> Così F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale*, Milano, Giuffrè, 1955, 124.

un'irresponsabilità ulteriormente suffragata dall'elemento della controfirma, che contribuirebbe a coinvolgere direttamente anche l'esecutivo nell'opzione dissolutiva<sup>27</sup>. Si è notato, tuttavia, come tale tesi sia sorta tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, ovvero in un periodo caratterizzato da una forte centralità del Parlamento e dei partiti in esso rappresentati all'interno degli equilibri istituzionali: di conseguenza, difficilmente si poteva pensare all'attuazione di una decisione dall'altissimo connotato di politicità quale lo scioglimento delle Camere senza un previo consenso dei partiti, soprattutto quelli che esprimevano il Presidente del Consiglio e i Ministri<sup>28</sup>.

Una soluzione intermedia prevede un sistema "a fisarmonica", con le prerogative presidenziali e governative che varierebbero d'intensità a seconda del contesto politico-partitico: qualora si tratti di uno scioglimento funzionale, il consenso dell'esecutivo sarebbe un mero requisito formale, mentre in caso di impulso di maggioranza sarebbe necessaria una concertazione tra i due poteri, a tutela da eventuali abusi<sup>29</sup>. Alternativamente, si è poi proposto, sarebbe da ricercare nel Capo dello Stato la competenza in circostanze di crisi, mentre ordinariamente andrebbe attratta nella sfera del Governo<sup>30</sup>. Più recentemente, invece, si è fatto leva su una valorizzazione del rapporto di collaborazione tra Presidente della Repubblica e Governo: qualora vi sia comunanza di vedute sull'esercizio del potere di scioglimento, l'atto si può interpretare agevolmente come duale, quando invece vi sia disaccordo, la decisione non può che essere esclusivamente del Capo dello Stato<sup>31</sup>.

Inoltre, non pare potersi desumere dal dettato costituzionale la natura vincolante del parere dei Presidenti di Assemblea, che deve considerarsi esclusivamente obbligatorio, non essendo in grado di indirizzare rigidamente la valutazione di opportunità da parte del Capo dello Stato, che deve muovere da posizioni di imparzialità e assenza di condizionamenti politici. Tra l'altro, nella prassi fin dal 1953 non sono indicate nel decreto di scioglimento le motivazioni alla base della decisione (eccezion fatta per il caso del 1994), anche se nulla vieta che il Governo possa orientare in modo informale la scelta del Capo dello Stato<sup>32</sup>, né tantomeno la provenienza della proposta<sup>33</sup>, ma solo la notizia dell'avvenuta consultazione dei Presidenti delle Camere<sup>34</sup>.

Bisogna osservare, inoltre, che nella prassi la problematica del coinvolgimento dell'esecutivo si è posta principalmente in contesti in cui, all'esito di una crisi di governo, la

<sup>27</sup> *Ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, 664; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 55.

<sup>28</sup> Sul punto A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 15-16.

<sup>29</sup> Si segnalano A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, 245; L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, 350 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1967, 378-379.

<sup>30</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Milano, 1960, 237 ss.

<sup>31</sup> In tema A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 20.

<sup>32</sup> Sul punto L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 45.

<sup>33</sup> Al massimo, è opportuno segnalare come nel 1992 il Governo espresse in modo esplicito il proprio parere favorevole allo scioglimento.

<sup>34</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1962, 267-274.

maggioranza uscente spingeva per il ritorno immediato alle urne, a fronte di un Presidente della Repubblica che intendeva valutare eventuali alternative in Parlamento. Ben più raro, invece, il caso in cui sia il Governo a opporsi a un risoluto proposito del Capo dello Stato di procedere allo scioglimento delle Camere, data la tendenza dei Presidenti di vagliare prima a fondo tutte le possibili ipotesi di formazione di un nuovo esecutivo. Quel che è certo è che il Presidente della Repubblica non è abilitato a sfruttare l'istituto dello scioglimento ai fini di imporre una propria linea politica personale, venendo meno alla propria posizione di imparzialità, sebbene non si possa negare che sia in grado di tentare fino all'ultimo di proporre soluzioni alternative ad un ritorno alle urne, selezionando ad esempio personalità non indicate dai partiti per affidare loro l'incarico di formare un governo, anche a fronte dell'incapacità delle forze politiche di esprimere un nuovo esecutivo e di diffuse richieste di convocazione delle elezioni<sup>35</sup>.

### **3.3. Per una categorizzazione delle circostanze legittimanti dello scioglimento delle Camere**

Quanto invece alle varie articolazioni dell'istituto in oggetto, distinte in base alle circostanze che le legittimano, è necessario anzitutto premettere che risulta particolarmente complicato tipizzare tutte le situazioni potenzialmente idonee a causare lo scioglimento delle Camere: si cercherà dunque di operare una sommaria ricognizione delle principali macrocategorie. Si individua in primo luogo uno scioglimento anticipato 'tecnico', cui si giunge con un anticipo estremamente ridotto rispetto alla data prevista, in modo tale da garantire lo svolgimento delle elezioni in circostanze maggiormente agevoli a livello temporale per tutte le forze politiche: si pensi a un'anticipazione volta a permettere di tenere le consultazioni prima dell'estate per consentire all'esecutivo di essere nel pieno delle proprie funzioni in vista della sessione di bilancio o di altre importanti scadenze. Si tratta di fattispecie generalmente non foriere di particolari criticità.

Vi sono poi gli scioglimenti che conseguono a un chiaro e manifesto proposito espresso da una o da entrambe le Camere di recidere il rapporto che le lega al Governo, concretizzato nell'approvazione di una mozione di sfiducia o nella reiezione di una questione di fiducia, e all'esplicita richiesta dell'esecutivo di convocare i comizi elettorali. In questi casi, qualora il contrasto tra Governo e Parlamento sia insanabile e non si prospettino maggioranze alternative, il Presidente della Repubblica può disporre il termine della legislatura con un discreto margine di sicurezza<sup>36</sup>, non prima di aver effettuato almeno un giro esplorativo di consultazioni. Minori certezze si hanno qualora le Camere non siano in assoluto in grado di esprimere un governo con una sufficiente maggioranza, in assenza di un esplicito pronunciamento sulla tenuta dell'esecutivo in carica: si è ritenuto che l'impossibilità protratta di garantire il regolare funzionamento di uno o entrambi i rami del Parlamento

---

<sup>35</sup> Si v. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit. 61.

<sup>36</sup> In tema L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 12-13.

possa legittimare lo scioglimento anticipato da parte del Capo dello Stato, sempre a condizione che il blocco del sistema sia insuperabile<sup>37</sup>. Si può concepire poi l'ipotesi di 'autoscioglimento', qualora siano le varie forze politiche presenti in Parlamento a esprimersi chiaramente propendendo per la cessazione anticipata della legislatura, per quanto la dottrina prevalente si attesti sulla posizione per cui tale operazione non sia costituzionalmente compatibile qualora sia svolta nell'esclusivo interesse della maggioranza e a palese discapito delle opposizioni<sup>38</sup>. Inoltre, teoricamente nulla vieterebbe che il Presidente della Repubblica decidesse di sciogliere esclusivamente una camera, qualora questa fosse in palese contrasto con l'altra e con l'esecutivo in misura tale da impedire il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative: tuttavia, si tratta di una tesi assai contestata, anzitutto per ragioni legate alla prassi, che non presenta elementi a sostegno a seguito della l. cost. n. 2/1963, nonché in virtù della tendenziale omogeneità della legge elettorale tra Camera e Senato, che a sua volta comporta una coincidenza di segno politico tra le rispettive maggioranze<sup>39</sup>.

Ben più problematica è la fattispecie derivante dal venir meno della corrispondenza tra eletti ed elettori, trattandosi di un contesto in cui risulta assai complesso effettuare un apprezzamento dell'eventuale verificarsi di tale situazione senza che il Presidente della Repubblica sconfini nell'agone partitico. Le circostanze legittimanti individuate in dottrina sono molteplici: l'approvazione di una nuova legge elettorale radicalmente differente dalla precedente<sup>40</sup>, il radicale mutamento degli equilibri politici e partitici registrato da una tornata referendaria<sup>41</sup> o da elezioni europee, regionali o amministrative, magari con l'emersione netta di formazioni non rappresentate o inesistenti al momento della precedente votazione<sup>42</sup>, così come l'esigenza di far esprimere l'elettorato su tematiche di estrema attualità e cogenza sulle quali i candidati non avevano potuto prendere posizione in precedenza<sup>43</sup>. Ancora più delicate, per analoghe motivazioni, risultano le ipotesi di 'scioglimento-sanzione' verso un Parlamento inerte nell'attuazione della Costituzione<sup>44</sup> o intento a porre in essere un «sovertimento legale» della Carta<sup>45</sup>. Ad ogni modo, in linea generale, si può osservare come in nessun caso il Capo dello Stato abbia decretato lo scioglimento delle Camere a fronte di un'esplicita contrarietà espressa da queste ultime.

<sup>37</sup> Si v. S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Milano, 1999, 940; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>38</sup> *Contra*, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit.

<sup>39</sup> Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972; L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 68; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, 2, 1980, 250.

<sup>40</sup> Si v. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, 1953, 98 ss.

<sup>41</sup> Sul punto *funditus* A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, 245 ss.

<sup>42</sup> Cfr. G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, Roma, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992, 4; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>43</sup> Si v. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3, 1947, 164.

<sup>44</sup> Cfr. M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1978, 1322.

<sup>45</sup> Si v. L. VENTURA, *Sanzioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1981, 67-68.

### 3.4. Potere di scioglimento ed evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale

In ultimo, prima di entrare nel dettaglio con la ricostruzione storica, è necessario effettuare alcuni cenni relativi al rapporto tra potere di scioglimento delle Camere ed evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica in relazione agli sviluppi tanto della forma di governo parlamentare quanto del sistema dei partiti. Appare ampiamente condiviso, come si vedrà poi *infra*, che le interazioni tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato, nonché i rapporti di forza che li legano, siano assai rilevanti al fine dell'assunzione delle determinazioni in materia di scioglimento anticipato delle Camere. Non v'è dubbio che sia nei casi in cui la tensione tra legislativo ed esecutivo è massima che si esprime al più alto grado quella funzione del Capo dello Stato di «garante dell'equilibrio costituzionale» e di «magistratura di influenza» delineata dalla sentenza n. 1 del 2013 della Corte Costituzionale, nell'ottica della costante salvaguardia dell'ordinamento delineato dalla Carta e della ricerca di soluzioni quanto più possibile concordate e condivise, soprattutto qualora si sia in presenza di un quadro partitico frammentario e scarsamente radicato e di un rapporto conflittuale tra Governo e maggioranza<sup>46</sup>.

È necessario anzitutto ricordare che la Corte Costituzionale ha preso una netta posizione con riferimento all'estensione delle prerogative del Capo dello Stato a fronte della prospettiva di un termine anticipato della legislatura. Con la sentenza n. 1 del 2013, infatti, nel risolvere il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato relativo all'utilizzo di intercettazioni telefoniche che avevano captato conversazioni del Presidente della Repubblica monitorando l'utenza di un terzo<sup>47</sup>, il giudice delle leggi specificò in un *obiter dictum* anzitutto la necessità di preventivi «intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncane, con l'appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità»<sup>48</sup>. Si è rimarcata così la necessità di adottare la decisione relativa all'eventuale scioglimento, che pur rimane pienamente libera e di esclusiva competenza del Capo dello Stato, all'esito di interlocuzioni con tutti i soggetti interessati, anche se non direttamente coinvolti nell'attività partitica, valorizzando così la prassi che ha visto un'estensione delle consultazioni anche a soggetti differenti rispetto ai Presidenti d'Assemblea, come previsto dalla Carta. Ancor più significativa risulta, tuttavia, l'indicazione solo apparentemente esemplificativa dei presupposti legittimanti di un eventuale scioglimento in caso di crisi «che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento»<sup>49</sup>,

<sup>46</sup> Cfr. O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2013, 32.

<sup>47</sup> *Funditus*, A. GIGLIOTTI, *Presidente della Repubblica e intercettazioni: la Corte Costituzionale traccia un'inviolabilità dai confini incerti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2013.

<sup>48</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, § 9.

<sup>49</sup> *Ibidem*, § 8.2.

sancendo in modo definitivo la possibilità per il Presidente della Repubblica di procedere alla scelta dissolutiva anche in presenza di una non solo potenziale maggioranza parlamentare, qualora il *cleavage* intercorrente tra Camere e corpo elettorale sia troppo pronunciato, per quanto rimanga indefinito il *quomodo* dell'esercizio concreto del potere in oggetto in simili circostanze. Non pare potersi individuare un'adesione esplicita a una delle classiche tesi sulla titolarità del potere di scioglimento, anche se pare emergere una *deminutio* della possibilità per il governo di proporre e ottenere il termine anticipato della legislatura, evidenziandosi così un sostanziale *favor* per la c.d. "dottrina Scalfaro"<sup>50</sup>. Al contempo, si è notato come una pronuncia di tale dettaglio rischi di cristallizzare i presupposti del potere di scioglimento, rendendo difficoltoso un mutamento della prassi qualora dovessero essere apportate modifiche alla forma di governo delineata dalla Costituzione<sup>51</sup>.

In parallelo, bisogna considerare che i poteri del Capo dello Stato, secondo la ben nota formula della 'fisarmonica', tendono ad ampliarsi o a restringersi a seconda delle circostanze concrete<sup>52</sup>: se il Governo è coeso ed efficiente, la maggioranza parlamentare a suo sostegno è stabile e il sistema partitico è forte, la figura presidenziale rimane in una posizione di *self-restraint*<sup>53</sup>, pur mantenendo immutati i suoi poteri tipici, che si estrinsecano comunque in una misura tale da non confliggere direttamente con gli equilibri della rappresentanza politica<sup>54</sup>. Quando invece le condizioni di governabilità mancano, è compito del Presidente della Repubblica fungere da "motore di riserva"<sup>55</sup> della forma di governo e sciogliere le Camere, così da riavviare il circuito tra voto popolare, rappresentanza parlamentare e formazione di un esecutivo. Non a caso, si è arrivati a definire il ruolo effettivamente rivestito dal Capo dello Stato «uno dei termometri più sensibili per misurare lo stato di salute delle nostre istituzioni rispetto al paradigma costituzionale»<sup>56</sup>.

Tali dinamiche devono essere analizzate prendendo in considerazione la profonda crisi che, almeno a partire dagli anni Novanta e dalla scomparsa delle forze politiche attive nei primi cinquant'anni di storia repubblicana, ha caratterizzato il sistema dei partiti: a ciò si sono affiancati il declino dell'istituzione parlamentare, da anni sempre più relegata a una funzione ancillare rispetto all'esecutivo nell'esercizio della funzione legislativa, le frequenti modifiche della legislazione elettorale e una torsione in senso maggioritario, se non personalista, della forma di governo, con tendenziale insofferenza all'intervento di un

<sup>50</sup> Così M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, 119 ss.

<sup>51</sup> Sul punto C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013.

<sup>52</sup> Particolarmente immaginifica da questo punto di vista il paragone dei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica a un triangolo, la lunghezza dei cui lati può mutare senza che si perdano i fondamentali connotati della presenza di tre angoli e tre vertici, senza soluzione di continuità, v. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2013, 8.

<sup>53</sup> Si v. G.U. RESCIGNO, *Articolo 87 – Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1978, 181 ss.

<sup>54</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 6-7, spec. nt. 27. *Contra*, G. SCACCIA, *Il "settennato" di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2013, 105 ss.

<sup>55</sup> G.U. RESCIGNO, *Articolo 87*, cit., 181 ss.

<sup>56</sup> Si v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione istituzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012, 20.

potere privo di legittimazione popolare diretta quale quello del Capo dello Stato<sup>57</sup>. A fronte del moltiplicarsi dei contesti di crisi e dell'indebolimento tanto delle Camere quanto degli esecutivi, è emerso con maggior vigore il ruolo del Presidente della Repubblica, che si è trovato ad assumere una dimensione nelle dinamiche politico-istituzionali da alcuni reputata in parte esorbitante rispetto al quadro costituzionale<sup>58</sup>. Si fa riferimento, nello specifico, alla posizione di assoluta preminenza nella gestione delle crisi di governo, tale da scavalcare in alcuni casi il circuito Parlamento-Governo e gli intendimenti che da esso emergono<sup>59</sup>.

Per quanto riguarda poi la politicità delle scelte del Capo dello Stato, bisogna ricordare che quest'ultimo è stato definito più volte "potere neutro": tale connotato con riferimento allo scioglimento delle Camere può certo interpretarsi nel senso di 'avalutatività' quando si tratta del termine naturale della legislatura, dal momento che la decisione è priva di qualsiasi elemento di discrezionalità. Al contempo, il connotato di politicità raggiunge il suo massimo grado quando si tratta di uno scioglimento anticipato, soprattutto se posto in essere in un contesto di crisi e senza che vi sia un'omogeneità di vedute rispetto al Governo e alla maggioranza parlamentare; tuttavia, ciò non fa venir meno la natura 'neutra' dell'operato del Presidente della Repubblica, dal momento che permane immutata la legittimazione che la Costituzione gli fornisce in quanto rappresentante dell'unità nazionale<sup>60</sup>. Ne consegue che è soprattutto in contesti di crisi che il Capo dello Stato, essendo investito dell'onere di garantire l'applicazione dei principi costituzionali e il buon funzionamento del sistema, assume in ultima analisi le decisioni sulle soluzioni da adottare per superare l'*impasse*, sia pure andando contro i propositi delle Camere e del Governo, qualora lo scioglimento anticipato sia l'unica via d'uscita possibile. La discrezionalità del Presidente della Repubblica non viene mai meno, indipendentemente dal concreto delinarsi dei rapporti tra le forze politiche e tra Governo e Parlamento: si può dunque pacificamente affermare che non esiste alcun vincolo idoneo a coartare la decisione in merito allo scioglimento dovuto al verificarsi di particolari circostanze quali le dimissioni dell'esecutivo o la frammentazione della maggioranza che lo esprimeva. Non v'è dubbio che siano opportune, se non doverose, le consultazioni con le forze politiche per valutare tutte le soluzioni possibili; tuttavia, l'ultima parola non può che spettare al Capo dello Stato qualora non si riesca a individuare un "punto di caduta" condiviso<sup>61</sup>. Al contempo, non si può trascurare la circostanza in cui l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere sia utilizzato dal Presidente della Repubblica come "minaccia" per garantire il buon funzionamento delle istituzioni, specialmente a fronte di un Parlamento inerte, come accaduto per esempio durante le trattative per la formazione di un governo dopo le elezioni del 2018, quando Sergio

---

<sup>57</sup> *Funditus*, F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 8 ss.

<sup>58</sup> Più approfonditamente M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2013, 130-136.

<sup>59</sup> M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., 7-8.

<sup>60</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 9-10.

<sup>61</sup> *Ivi*, 17 ss.

Mattarella ha dovuto ricorrere a tale strategia per sollecitare il raggiungimento di un accordo tra forze politiche appartenenti a coalizioni elettorali differenti<sup>62</sup>.

Tali dinamiche risultano ulteriormente attuali a fronte di un'evoluzione della forma di governo caratterizzata da un ruolo sempre più centrale del Presidente della Repubblica anche in contesti di "ordinaria amministrazione" e non solo di crisi di governo qualora i normali rapporti tra esecutivo e Camere non fossero in grado di esprimere un indirizzo politico chiaro e di attuarlo. In un simile contesto, si è arrivati a parlare del Capo dello Stato come di «organo che può legittimamente porre un "veto politico" alle scelte d'indirizzo del gabinetto»<sup>63</sup>, soprattutto qualora si tratti di contesti in cui si rende indefettibile il rispetto di impegni assunti in sede internazionale o di vincoli di natura economico-finanziaria. Un esempio di indubbia rilevanza sotto questo profilo è rappresentato dalla gestione della crisi politica del 2011 e dalla successiva nomina del Governo Monti, riconducibili in modo quasi esclusivo all'operato del Presidente Giorgio Napolitano, superando qualsiasi forma di investitura parlamentare<sup>64</sup>. Tali dinamiche, collocandosi in un contesto di gravissima crisi sia economica sia politico-istituzionale sia del sistema dei partiti, si sono protratte anche a seguito delle successive elezioni del 2013, quando il Quirinale ha giocato un ruolo cruciale nella formazione del Governo Letta e nel raggiungimento di intese tra schieramenti contrapposti, tanto da contribuire addirittura a dare impulso all'indirizzo politico del nuovo esecutivo mediante la nomina dei c.d. "dieci saggi", un gruppo di personalità selezionate dal Capo dello Stato con il compito di elaborare un programma di riforme che fungesse da base per l'aggregazione di una maggioranza trasversale<sup>65</sup>.

È nuovamente in un contesto di 'policrisi', caratterizzata da emergenze di natura sia sanitaria sia economico-finanziaria sia politico-istituzionale, che si è recentemente osservata una reviviscenza di un'attività di «tutoraggio costituzionale» da parte del Presidente della Repubblica consistente in un monitoraggio costante della tenuta parlamentare del Governo Draghi mediante le interlocuzioni con le forze politiche ai fini di assicurare la stabilità della presenza di un centro decisionale in grado di assumere rapidamente decisioni per far fronte alle contingenze e di interfacciarsi in modo proficuo con i *partner* europei e internazionali in un periodo caratterizzato dall'esigenza di predisporre e attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito dello strumento del *Recovery Fund* introdotto a livello UE<sup>66</sup>.

Tutto ciò considerato, non si può non notare come sia soprattutto in contesti di emergenza che i poteri del Capo dello Stato assumono maggior rilevanza; tale dinamica si verifica anche per quanto riguarda l'esercizio della prerogativa dello scioglimento delle Camere, come si vedrà esaminandone l'evoluzione storica. Basti pensare che, come ricordato *supra*, già il primo caso di scioglimento anticipato delle Camere a partire

<sup>62</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 57.

<sup>63</sup> Si v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2011, 53.

<sup>64</sup> *Funditus*, G. SCACCIA, *Il "settennato" di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., 95-96.

<sup>65</sup> *Amplius*, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente: Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>66</sup> Per un'analisi più approfondita si veda M. FERRARA, *L'attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul Governo Draghi al tempo del "riformismo vincolato"*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, 111-136.

dall'approvazione dello Statuto Albertino si è verificato in un contesto di massima emergenza, ovvero la Prima Guerra d'Indipendenza, dove la minaccia diretta all'integrità territoriale del Regno di Sardegna era di massima gravità.

#### 4. Lo scioglimento delle Camere fino alla legge costituzionale n. 2/1963

Fatto salvo il mandato di Enrico De Nicola (1946-1948) in costanza dei lavori dell'Assemblea costituente, tutti i Presidenti della Repubblica hanno esercitato il proprio potere di scioglimento anticipato delle Camere. Fin dalla I Legislatura, come è noto, il sistema politico italiano è stato caratterizzato da una *conventio ad excludendum*<sup>67</sup> nei confronti del Partito Comunista Italiano e del Movimento Sociale Italiano, nonché, in un primissimo tempo, anche nei confronti del Partito Socialista Italiano, circoscrivendo così in modo netto le possibili maggioranze a sostegno degli esecutivi e incentivandone al contempo l'instabilità, dato il peso significativo assunto dalla mutevolezza degli orientamenti delle forze politiche minori, cui corrispondeva la tendenza al verificarsi di crisi di governo extraparlamentari e di conseguenti dimissioni che anticipavano l'espressione di un voto di fiducia in Aula.

Il primo scioglimento successivo all'approvazione della Costituzione fu deciso dal Presidente della Repubblica Luigi Einaudi il 4 aprile 1953, una settimana prima del termine naturale della I Legislatura (riferito alla Camera), che era stata caratterizzata da governi centristi guidati da Alcide De Gasperi<sup>68</sup>. In considerazione della differente durata del mandato di deputati e senatori, il Capo dello Stato scelse di sciogliere anticipatamente anche l'altro ramo del Parlamento, con un anticipo di circa un anno, in modo tale da consentire l'allineamento a livello temporale delle due elezioni. Le ricostruzioni dottrinali relative a tale episodio non sono tuttavia univoche: c'è chi ha ricollegato la decisione all'impulso del Governo in carica, interessato a rafforzare la propria posizione anche al Senato (dove la maggioranza DC era temperata dalla presenza dei senatori di diritto, non sempre allineati con gli orientamenti del partito di maggioranza relativa)<sup>69</sup>, altri invece la riconducono al proposito presidenziale di sanzionare la maggioranza che aveva approvato la controversa legge elettorale n. 148 del 31 marzo 1953 (c.d. "legge truffa") in un contesto di nettissima contrapposizione con l'opposizione, che si produsse in un vivace ostruzionismo<sup>70</sup>. Bisogna osservare che nel comunicato del Presidente della Repubblica del 4 aprile vi è un esplicito riferimento alla riforma della legge elettorale della Camera, annoverata tra gli elementi presi in considerazione nell'assumere la decisione di sciogliere le Assemblee; tuttavia, ad essa è

<sup>67</sup> Espressione coniata da L. ELIA, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634 ss.

<sup>68</sup> Per un approfondimento sui governi in carica durante la I Legislatura, si veda A. GIGLIOTTI, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

<sup>69</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 41-46. Si ricordi che, a norma della III disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la I Legislatura avrebbero fatto parte del Senato di diritto i deputati dell'Assemblea costituente dotati di specifici requisiti e i membri del disciolto Senato del Regno che avessero partecipato ai lavori della Consulta Nazionale.

<sup>70</sup> Si v. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 94-99.

affiancata l'esigenza di un'espressione contemporanea del voto per i due rami del Parlamento. Sembra opportuna una valutazione intermedia: appare maggiormente plausibile che tutte le suddette cause abbiano giocato un parziale ruolo nella scelta del Presidente della Repubblica, che tuttavia avrebbe ricoperto un ruolo meramente notarile<sup>71</sup>, mentre risulterebbe riduttivo evidenziare una sola ragione alla base di tale decisione, il che comporterebbe anche delle conseguenze di non scarso impatto su scala costituzionale. Qualora, infatti, si limitasse la rilevanza alla riforma elettorale, ne deriverebbe una sorta di obbligo per il Capo dello Stato di sciogliere le Camere in caso di significativa revisione della legge in oggetto<sup>72</sup>; né tantomeno il protratto ostruzionismo dell'opposizione, spinto al punto di rifiutarsi di riconoscere l'autorità del Presidente d'Assemblea, potrebbe giustificare da solo lo scioglimento, rischiando altrimenti di rappresentare una sorta di resa a pratiche non commendevoli<sup>73</sup>. Analogamente, la sola esigenza di allineare le due votazioni, anche in presenza del consenso delle forze politiche, non risulterebbe sufficientemente rilevante per fondare autonomamente lo scioglimento anche del Senato. Da un punto di vista storico, si può osservare che lo scioglimento del 1953 ha permesso di risolvere o quantomeno attutire (insieme alla mancata attivazione del premio di maggioranza nelle successive consultazioni) la grave crisi politica, riverberatasi in proteste di piazza, che si era aperta durante l'*iter* di approvazione della riforma elettorale ed era proseguita anche successivamente.

La differenza a livello di durata di legislatura tra Camera e Senato, seppur prevista in sede di Assemblea costituente solo pochissimi anni prima, fu di fatto disattesa e superata dalla prassi anche nel 1958, quando il Presidente Giovanni Gronchi dispose lo scioglimento di entrambi i rami del Parlamento con d.P.R. 17 marzo 1958, n. 153, nonostante soltanto i deputati fossero in prossimità del termine del loro mandato (circa 15 giorni prima della data ordinariamente prevista), mentre per i senatori residuava ancora un anno dei sei allora stabiliti dall'art. 57 Cost. Anche in questo caso, il decreto era privo di qualsiasi riferimento all'eventuale impulso governativo o alle motivazioni alla base della scelta: si può dunque ricondurre senza eccessive difficoltà questo scioglimento alla volontà di tenere le elezioni di Camera e Senato nella stessa data per garantire maggiore stabilità e funzionalità del governo, anche in un'ottica di consolidamento della prassi. Vi furono rimostranze da parte di alcuni gruppi di opposizione (PCI e PSI), che reputavano lo scioglimento anticipato una *extrema ratio* da adottare solo in caso di emergenza e una *deminutio* della continuità del controllo parlamentare garantito dalla diversa durata delle due legislature<sup>74</sup>, ma si trattò di un'opposizione tutto sommato limitata e diretta prevalentemente contro la Democrazia Cristiana, che aveva spinto per tale opzione, e non nei confronti di Gronchi<sup>75</sup>. Il Presidente del Consiglio Adone Zoli, pur in assenza di una formale richiesta, di fatto approvò

<sup>71</sup> Sul punto A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 82-83.

<sup>72</sup> Cfr. M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1346-1347.

<sup>73</sup> Sul tema G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 94.

<sup>74</sup> *Contra*, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1958, 333.

<sup>75</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 106-107.

pubblicamente la decisione dello scioglimento contestuale, assumendosi altresì spontaneamente la responsabilità politica del decreto<sup>76</sup>.

Quanto allo scioglimento del 18 febbraio 1963 disposto dal Presidente Antonio Segni, esso avvenne nove giorni dopo l'approvazione della l. cost. n. 2/1963, che attribuiva rango costituzionale alla prassi parificando la durata del mandato delle due Camere. Per la prima volta nel comunicato appariva l'esplicito riferimento alla deliberazione governativa di sciogliere le Camere, manifestata espressamente al Quirinale al Presidente del Consiglio Fanfani, il quale pose la sua controfirma sul decreto di scioglimento. Pur con anticipo di qualche mese sul termine naturale della legislatura, la decisione non provocò particolari polemiche, trattandosi di fatto di una scelta eminentemente attribuibile al Capo dello Stato, ma sostanzialmente condivisa dalle forze politiche, anche a seguito della consultazione dei Presidenti di Assemblea<sup>77</sup>, effettuata contestualmente alla pubblicazione in G.U. della legge costituzionale di cui *supra*<sup>78</sup>.

## 5. Gli scioglimenti dal 1968 al 1992

Nel nuovo quadro costituzionale, istituzionale e politico derivante dalla riforma degli artt. 56, 57 e 60 Cost. e dalle elezioni del 1963, i cui equilibri resero decisiva la partecipazione agli esecutivi del PSI (c.d. centrosinistra 'organico'), il primo scioglimento delle Camere si registrò l'11 marzo 1968, all'esito di una IV Legislatura tendenzialmente omogenea a livello di compagini governative (presiedute tutte da Aldo Moro, con l'eccezione del breve governo Leone in una fase iniziale), cui seguì un termine in linea con la data originariamente prevista, anche se il ruolo del Presidente Giuseppe Saragat assunse una certa rilevanza con riferimento alle modalità adottate. Infatti, in considerazione della sempre crescente frammentazione delle maggioranze e della frequenza delle crisi extraparlamentari, si sviluppò la prassi di effettuare consultazioni tra i vari gruppi parlamentari prima di sciogliere le Camere, in modo tale da cercare di ricomporre rapidamente le fratture createsi e di mediare tra le posizioni dei partiti; tale dinamica, seppur mai formalizzata, è in breve tempo divenuta pressoché ineludibile, al pari della consultazione dei presidenti d'Assemblea (che pure è prescritta in Costituzione), assurgendo al rango di convenzione costituzionale. Nello specifico, seppur in assenza di una palese crisi di governo (bisogna però ricordare come ormai il Moro III stentasse a promuovere la propria linea politica), il 7 marzo 1968 Saragat convocò i presidenti dei gruppi parlamentari per essere messo a conoscenza delle posizioni delle forze politiche sull'eventuale prosieguo dei lavori delle Camere. Due giorni dopo, il Capo dello Stato firmò il decreto di scioglimento. A detta di alcuni autori, il ruolo del

<sup>76</sup> Si v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1963, cit., 285-286.

<sup>77</sup> M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1351-1352.

<sup>78</sup> Con specifico interesse alla formazione degli esecutivi nel periodo in oggetto, G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1968, 805 ss.

Presidente della Repubblica sarebbe stato particolarmente rilevante dal punto di vista partitico, avendo questi tentato di consolidare mediante lo scioglimento anticipato il sistema di alleanze che aveva contrassegnato la legislatura che andava concludendosi<sup>79</sup>; sotto altro profilo, si fa rilevare una sua contrarietà in generale all'esercizio di tale prerogativa, fatta salva l'eccezionale ipotesi di una concorde opinione della quasi totalità delle forze politiche<sup>80</sup>.

Il primo scioglimento caratterizzato da un anticipo consistente (più di un anno) si verificò il 28 febbraio 1972, quando il Presidente Giovanni Leone, in assenza di un impulso da parte del Governo, constatò l'impossibilità di formare un esecutivo in grado di ottenere una maggioranza stabile in Parlamento e decise di convocare nuove elezioni. In questo contesto, si rammenti che nel corso della V Legislatura fu approvata la legge n. 352 del 25 maggio 1970, che all'art. 34, commi 2 e 3, stabilisce che in caso di cessazione anticipata della legislatura eventuali *referendum* già indetti vengano automaticamente sospesi e rinviati, con i termini che riprendono a decorrere dopo un anno dalle nuove elezioni. A inizio 1972 il governo Colombo si era dimesso, a seguito delle divergenze interne alla maggioranza relative all'elezione del Presidente della Repubblica alla fine dell'anno precedente e del ritiro dell'appoggio esterno da parte del PRI; le consultazioni non ebbero buon esito e il presidente uscente rinunciò all'incarico. Tuttavia, per evitare di procedere allo scioglimento (che pure era condiviso da tutti i partiti, intenzionati a rinviare il *referendum* abrogativo della legge sul divorzio<sup>81</sup>), il neoeletto Capo dello Stato, non senza critiche<sup>82</sup>, conferiva l'incarico a Giulio Andreotti, che costituì un governo elettorale monocolore democristiano. L'esecutivo, insediatosi il 18 febbraio, non ricevette la fiducia al Senato: ne conseguirono le inevitabili dimissioni, a fronte delle quali emergeva l'impossibilità di formare una maggioranza stabile, e lo scioglimento delle Camere, il cui decreto fu controfirmato da Andreotti stesso. Perplessità furono espresse da parte della dottrina<sup>83</sup>, che registrò l'anomalia dell'affidamento della gestione della fase elettorale a un esecutivo sprovvisto del rapporto di fiducia con il Parlamento e composto dal solo partito di maggioranza relativa, a fronte della più istituzionalmente corretta prospettiva di lasciare che fosse il governo Colombo ad occuparsi degli affari correnti o quantomeno di tentare la formazione di una nuova compagine di larghe intese per curare l'ordinaria amministrazione, tanto da far scaturire accuse di scarsa imparzialità nei confronti del Capo dello Stato<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Cfr. G.F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Milano, Giuffrè, 1973, 205-206.

<sup>80</sup> Sul punto A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 141.

<sup>81</sup> Si v. M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, 23. Sulla posizione del Capo dello Stato in merito A. ORIOLI, *Dodici presidenti. Vita da Quirinale da De Nicola a Mattarella*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2021, 160.

<sup>82</sup> Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1989, 432.

<sup>83</sup> Un'ampia rassegna del dibattito in materia è disponibile in A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 183 ss.

<sup>84</sup> Si v. F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1972, 983-984; B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2011, 112-113

L'instabilità del quadro partitico si confermò anche nella VI Legislatura, terminata con un anno di anticipo il 1 maggio 1976 con il decreto di scioglimento delle Camere firmato dal Presidente Leone. Il provvedimento traeva origine dalle dimissioni del governo Moro IV nel gennaio di quell'anno a causa del ritiro dell'appoggio esterno da parte del PSI. Ne era seguita una prima sessione di consultazioni, risultata infruttuosa, dopodiché con un comunicato il Quirinale aveva disposto una nuova tornata di interlocuzioni con i gruppi per evitare lo scioglimento anticipato, all'esito della quale si formava il governo Moro V, un monocolore democristiano con appoggio esterno del PSDI e l'astensione di PLI, PRI e PSI. Si trattava di un esecutivo debole, nato per stessa ammissione del Presidente del Consiglio con il prevalente fine di evitare la convocazione di nuove elezioni in un contesto caratterizzato da crisi economica, fortissime tensioni sociali e numerosi scandali che avevano coinvolto esponenti politici di primo piano (tra cui il celeberrimo caso *Lockheed*). Anche in questo caso, le divisioni tra i partiti, particolarmente evidenziate nella discussione del disegno di legge in materia di interruzione volontaria di gravidanza, riemersero nuovamente e portarono a un'ulteriore crisi innescata dalla fuoriuscita del PSI dalla maggioranza di governo. Anche se nessun partito si spinse a chiedere apertamente il ritorno alle urne, data la complessità del momento storico-politico, non vi fu collaborazione nei confronti del tentativo di Leone e Moro di 'parlamentarizzare' la crisi, dal momento che anche il PSDI tolse l'appoggio all'esecutivo. Nonostante un tentativo di stringere un «patto programmatico di emergenza» aperto anche al PCI, i partiti, pur senza giungere a un voto di sfiducia, di fatto si opposero a qualsiasi proposta di governo. Fu quindi un'inevitabile decisione per il Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere, dopo un'ultima consultazione «di conferma» dei segretari dei partiti e dei presidenti dei loro gruppi<sup>85</sup>.

Nel 1979 si apprestava a terminare la VII Legislatura, caratterizzata dall'acuirsi sempre più intenso del fenomeno terroristico e dal tentativo di costituzione di governi di "solidarietà nazionale" con appoggio esterno del PCI. Il Governo Andreotti IV, formatosi all'esito di faticose consultazioni e presentatosi alla Camera il giorno della strage di Via Fani e del rapimento di Aldo Moro da parte delle Brigate Rosse (16 marzo 1978), cadde il 28 gennaio 1979 a seguito della pretesa, non accolta, di Enrico Berlinguer di ottenere la nomina di ministri comunisti all'interno dell'esecutivo<sup>86</sup>. Dopo un fallito tentativo di 'parlamentarizzare' la crisi, tre giri di consultazioni senza esito e due incarichi dalla stessa sorte, il presidente Sandro Pertini convocò al Quirinale, secondo modalità assai anomale<sup>87</sup>, Giulio Andreotti, Ugo La Malfa (che morì pochi giorni dopo) e Giuseppe Saragat, conferendo al primo l'incarico, che accettò senza riserve, e agli altri la qualifica di vicari, ponendo come alternativa le elezioni anticipate. L'esecutivo si insediò il 21 marzo, appoggiato da DC, PSDI e PRI (non un monocolore come nel 1972, a maggior tutela

<sup>85</sup> M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1357-1360.

<sup>86</sup> *Amplius*, G. DELLEDONNE, *Presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

<sup>87</sup> *Funditus*, P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, 585-586; A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Democrazia e diritto*, 2, 1979, 310.

dell'imparzialità di un governo elettorale), ma non riuscì per un solo voto a vedersi accordata la fiducia dal Senato, dimettendosi di conseguenza<sup>88</sup>. Il 2 aprile 1979 si arrivò così allo scioglimento delle Camere, nonostante durante le consultazioni dei Presidenti di assemblea Amintore Fanfani, al tempo Presidente del Senato, avesse dichiarato la propria contrarietà, sancendo dunque la natura non vincolante del parere *ex art. 88 Cost.* Si può dunque evidenziare come, sulla scia di Leone ma forse con più decisione, Pertini abbia tentato in ogni modo di scongiurare la fine anticipata della legislatura, conferendo anche incarichi “al buio”, e arrivando a esercitare la propria prerogativa solo come *extrema ratio*, a maggior ragione in un contesto così drammatico<sup>89</sup>.

Durante la VIII Legislatura, al di là della non resa pubblica ma mai smentita minaccia da parte del Capo dello Stato di sciogliere la sola Camera dei Deputati nel 1980 a seguito dell'espressione a scrutinio segreto di un voto contrario a un disegno di legge di conversione che era stato appena approvato in modalità palese<sup>90</sup>, il termine anticipato del mandato parlamentare al quarto anno di attività parlamentari si verificò nuovamente il 4 maggio 1983. In tale occasione, il governo Fanfani IV (DC, PSI, PSDI, PLI e appoggio esterno del PRI) fu costretto a dimettersi a causa del ritiro del supporto dei repubblicani, cui conseguì la chiara volontà del PSI di convocare le elezioni: il tentativo di ‘parlamentarizzazione’ della crisi da parte del Presidente del Consiglio si rivelò inefficace ed emerse la palese impossibilità di dare vita a nuove maggioranze. Pertini, tuttavia, nel solco della consolidata prassi in materia si risolse a conferire un mandato esplorativo al Presidente del Senato Tommaso Morlino, in modo tale da accertarsi definitivamente dell'assenza di opzioni alternative, scaricando parallelamente sui partiti la responsabilità del ritorno alle urne<sup>91</sup> e configurando un'ipotesi di autoscioglimento o “scioglimento necessitato”<sup>92</sup>. Si tratta comunque di una soluzione ben più prudente rispetto agli incarichi “al buio” del 1979<sup>93</sup>.

Quattro anni fu la durata anche della IX Legislatura, per la quale lo scioglimento anticipato giunse nel 1987, dopo la caduta del secondo esecutivo di Pentapartito presieduto da Bettino Craxi, dimessosi il 3 marzo in seguito al suo rifiuto di cedere la carica presidenziale a Ciriaco De Mita secondo il c.d. “patto della staffetta”, e in presenza della *querelle* relativa allo svolgimento dei *referendum* previsti per il giugno di quell'anno, per cui da più parti si richiedeva la costituzione di un “governo di tregua”. Lo scioglimento, tuttavia, fu preceduto dalla paradossale esperienza del governo Fanfani VI<sup>94</sup>: nello specifico, dopo un primo incarico pieno ad Andreotti, un mandato esplorativo affidato a Nilde Iotti, un

<sup>88</sup> Si vedano sul punto M. RODRIQUEZ, *Dalle dimissioni del quarto Governo Andreotti alla formazione del quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979, 134-136; G. SMURRA, *L'iter di formazione del V governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

<sup>89</sup> Critica sul punto dell'eccessiva estensione, quasi *praeter constitutionem*, dei tentativi del Capo dello Stato L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 53.

<sup>90</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Ritratto di legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, 389.

<sup>91</sup> Si v. R. BIFULCO, *L'art. 88 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 2 agosto 2022.

<sup>92</sup> Sul punto L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 207.

<sup>93</sup> In merito allo scetticismo anche di Pertini sullo scioglimento anticipato delle Camere si veda A. MOLA, *Le elezioni politiche del 3-4 giugno 1979 e le europee del 10 giugno 1979*, in AA. VV., *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1992. Vol. XXIII: 1979- 1983*, Milano, Nuova CEI, 1988.

<sup>94</sup> *Funditus*, R. IBRIDO, *La nascita del governo Fanfani VI ed i problemi costituzionali del governo privo della fiducia iniziale*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

rinvio del dimissionario governo Craxi alle Camere cui seguirono le dimissioni irrevocabili dell'esecutivo e un ulteriore mandato a Scalfaro, tutti tentativi senza esito positivo, il Presidente Francesco Cossiga si rivolse ad Amintore Fanfani, Presidente del Senato, che pur aveva rifiutato solo pochi giorni prima<sup>95</sup>. Quest'ultimo sciolse la riserva; tuttavia, in sede parlamentare, nonostante la compagine governativa fosse un monocolore democristiano integrato da profili tecnici, fu proprio il partito di appartenenza di Fanfani ad astenersi a causa dei fortissimi dissidi interni nel voto di fiducia al nuovo esecutivo il 28 aprile, pur a fronte dei consensi degli esponenti di altre forze politiche componenti il c.d. 'Pentapartito', *in primis* il PSI. Seguirono inevitabili le dimissioni e l'invito presidenziale a rimanere in carica per gli affari correnti, con scioglimento delle Camere disposto in serata, corredato da un comunicato assai dettagliato di riepilogo delle vicende che avevano portato alla decisione. Sembra potersi ancora una volta osservare come la tesi dello scioglimento come *extrema ratio* in capo al Presidente della Repubblica sia riconfermata da questo ulteriore tentativo di illustrare, anche all'opinione pubblica, il proprio impegno nella prevenzione di una soluzione traumatica quale la cessazione anticipata della legislatura, riprendendo la linea adottata da Pertini<sup>96</sup>.

L'ultimo scioglimento da prendere in esame nella presente sezione è quello del 1992, che sancisce il termine della XI Legislatura, caratterizzati da governi di 'Pentapartito' o 'Quadripartito' (senza il PRI), quale l'ultimo esecutivo dei cinque anni, l'Andreotti VII<sup>97</sup>. A inizio 1992, quando la decorrenza naturale della legislatura si stava già avvicinando, da più parti emerse l'esigenza di convocare nuove elezioni, sia tra le forze di maggioranza (in particolare il segretario del PSI Bettino Craxi) sia nella persona del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga<sup>98</sup>, che, secondo fonti di stampa, aveva espresso il proprio proposito di sciogliere autonomamente le Camere qualora esse avessero inteso prolungare ulteriormente i lavori. Alcuni lessero in tale orientamento la volontà di fugare il rischio di essere sottoposto alla procedura di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, come proponevano alcuni gruppi parlamentari<sup>99</sup>. Il 10 gennaio, in un incontro tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio, si giunse alla decisione concordata di convocare le elezioni ad aprile. Anche in questo caso era presente l'elemento referendario, nello specifico relativo alla materia elettorale, ulteriormente suscettibile di approfondita analisi da parte di Camere rinnovate. Inoltre, in caso di fissazione della tornata elettorale in estate, al decorrere del quinquennio, si sarebbe rischiesta una sovrapposizione a livello di date con la votazione

<sup>95</sup> In senso critico sull'operato di Francesco Cossiga in questo frangente si veda B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22, 2010, 11-12.

<sup>96</sup> Cfr. T. MARTINES, *Intervista*, in P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1988, 80-87.

<sup>97</sup> *Amplius*, F. D'ADDABBO, *La formazione del 7° governo Andreotti*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 115-143.

<sup>98</sup> Sulle linee d'azione adottate negli ultimi anni del mandato presidenziale di Francesco Cossiga si veda V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1992, 165-190.

<sup>99</sup> Si v. A. CARIOLA, *La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere*, in *Politica del diritto*, 1, 1992, 95 ss.

del Presidente della Repubblica, determinando una situazione di «groviglio istituzionale»<sup>100</sup>, mentre fu risolto il nodo relativo al divieto di sciogliere le Camere nell'ultimo semestre del mandato del Capo dello Stato con una deroga *ad hoc* alla regola del “semestre bianco” introdotta con legge costituzionale n. 1 del 4 novembre 1991. Alla fine del mese, il Presidente del Consiglio Andreotti dichiarò ormai concluso il compito dell'esecutivo di cui era vertice durante la fase di formale ‘parlamentarizzazione’ della crisi. Paradossalmente, sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio fu presentata una risoluzione sulla quale il Governo pose la questione di fiducia (nonostante dal discorso emergesse chiara la volontà di dimettersi e di andare a nuove elezioni), che fu approvata con ampia maggioranza e il 2 febbraio, dopo una rapida tornata di consultazioni di rito con i Presidenti d'Assemblea e i *leader* dei principali partiti, il Capo dello Stato deliberò lo scioglimento delle Camere, potendo usufruire come elemento di valutazione anche di un espresso voto del Senato<sup>101</sup>. Nel decreto di scioglimento per la prima volta si faceva riferimento a «l'avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri», quasi si trattasse di un vago segnale di cedimento verso un autoscioglimento di maggioranza all'inglese, sebbene temperato dalle particolari circostanze. Tra l'altro, bisogna segnalare come lo scioglimento non sia arrivato all'esito di una crisi di governo, bensì con un esecutivo ancora nel pieno delle proprie funzioni, seppur la legislatura fosse prossima alla sua scadenza naturale.

## 6. La svolta: lo scioglimento delle Camere del 1994

Le dinamiche politiche che avevano contrassegnato i primi quarantacinque anni di storia repubblicana erano tuttavia destinate a mutare radicalmente: ne fu indice l'esito positivo degli otto quesiti del *referendum* abrogativo del 18-19 aprile 1993, che, tra gli altri, prevedeva l'abrogazione della quota proporzionale della legge elettorale in favore dell'introduzione di un sistema maggioritario. Il 22 aprile, prendendo atto del risultato della consultazione, il governo Amato, sostenuto da una maggioranza di ‘Quadripartito’ ed essendosi espresso in parte sfavorevolmente rispetto alle iniziative referendarie in oggetto, rassegnò le dimissioni. Tuttavia, data l'assenza di una disciplina elettorale autosufficiente risultante dall'approvazione del quesito, il presidente Oscar Luigi Scalfaro ritenne inopportuno il ricorso a votazioni anticipate: ne seguì l'insediamento di un nuovo esecutivo di larghe intese e a guida tecnica presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, il primo Presidente del Consiglio non membro di una delle Camere, e appoggiato, almeno inizialmente, da tutti i principali partiti, anche dal Partito Democratico della Sinistra (che però ritirò i propri ministri dopo pochi giorni). Nell'agosto 1993, poi, furono approvate le leggi nn. 276 e 277 di revisione del sistema elettorale del Senato e della Camera (c.d. leggi Mattarella o *Mattarellum*), che allinearono la disciplina in oggetto agli esiti referendari, rendendola almeno potenzialmente

<sup>100</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una “curiosità costituzionale” o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, 600 ss.

<sup>101</sup> *Funditus*, S. TABACCHI, *Il settimo Governo Andreotti*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

idonea all'affermazione di un assetto bipolare<sup>102</sup>. L'esecutivo in carica, pressato dall'esigenza di promuovere le riforme istituzionali e di adeguare la legislazione (anzitutto elettorale<sup>103</sup>) agli esiti del *referendum*, svolse il proprio mandato in un contesto caratterizzato da inchieste giudiziarie che coinvolsero pressoché tutto il sistema politico italiano e dall'intensificazione degli attacchi ai rappresentanti delle istituzioni da parte della criminalità organizzata<sup>104</sup>. Parallelamente, le elezioni amministrative del 1993, le prime con votazione diretta dei sindaci, avevano registrato il diffuso successo di forze politiche estranee alla maggioranza di governo (PDS, Lega Nord, MSI) e l'emersione di personalità non appartenenti ai partiti tradizionali, i quali subirono una disfatta generalizzata, in particolare DC e PSI, pressoché scomparsi dalle giunte dei capoluoghi di regione e di provincia.

A fronte di un simile quadro, dopo l'approvazione della legge di bilancio nel dicembre 1993, si iniziò a delineare l'ipotesi di convocare nuove elezioni, essendosi pressoché arrestata la forza propulsiva del governo Ciampi. Il 21 dicembre fu presentata dall'on. Marco Pannella (Partito Radicale) una mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo, con le forze di maggioranza che concordarono sull'esigenza di verificare in Parlamento la tenuta del governo e in un primo tempo si orientarono in senso favorevole alla convocazione di nuove elezioni. Tuttavia, in prossimità della discussione in Aula, anche nell'ottica di fugare la prospettiva di uno scioglimento anticipato delle Camere, i gruppi più numerosi decisero di non propendere per la soluzione dissolutoria, che sarebbe stata un *unicum* nella storia repubblicana, tanto da presentare una risoluzione di maggioranza di segno favorevole alla prosecuzione dell'azione di governo. Nonostante ciò, il Presidente del Consiglio il 13 gennaio decise di rassegnare le proprie dimissioni, non ritenendo più opportuno rimanere in carica a causa dell'ondivaga natura del consenso in sede parlamentare, benché vi fosse comunque sulla carta un'ampia maggioranza<sup>105</sup>. In questo contesto entrò in gioco la figura del presidente Oscar Luigi Scalfaro, il quale già nell'ottobre dell'anno precedente aveva minacciato alla stampa lo scioglimento delle Camere come vera e propria sanzione per la mancata concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Francesco De Lorenzo, già Ministro della Sanità, dichiarando di avervi rinunciato solo per l'assenza di una legge elettorale pienamente operativa<sup>106</sup>. Non v'è dubbio che, qualora invece il Presidente avesse deciso di esercitare la propria prerogativa, il conflitto tra poteri avrebbe raggiunto lo *zenit* assoluto, dal momento che una valutazione individuale e del tutto arbitraria del Capo dello Stato avrebbe fondato lo scioglimento delle Camere, al di là dei pareri dei Presidenti d'Assemblea e dei gruppi, quasi se vi fosse un tentativo di presentarsi come l'autentico

<sup>102</sup> I seggi assegnati in collegi uninominali a turno unico ammontavano al 75% del totale; permaneva, in parallelo, una quota proporzionale del 25%. Sul ruolo del *Mattarellum* nella storia costituzionale italiana, si veda C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale: alle origini del regime post-partitocratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993.

<sup>103</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., 180 ss.

<sup>104</sup> *Funditus*, M. TROISI, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in *Federalismi.it*, 14, 2013, 1-12.

<sup>105</sup> In senso critico C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1999, 397; S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, 458.

<sup>106</sup> Si v. A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 58; G. MIGNEMI, *Le dimissioni dell'on. Giuliani e la minaccia di scioglimento delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1994, 332 ss.

rappresentante della volontà popolare e il promotore di un autonomo indirizzo politico<sup>107</sup>, al di là del Parlamento legittimamente e democraticamente eletto.

Il Capo dello Stato, dunque, deliberò di respingere le dimissioni e sciogliere le Camere, con immediata controfirma del decreto da parte del Presidente del Consiglio uscente; inoltre, operando in modo innovativo rispetto alla prassi, Scalfaro procedette a inviare ai Presidenti delle Assemblee una lettera recante le ragioni alla base dell'opzione dissolutiva, che può tuttora fungere da pietra miliare nello studio della materia. Anzitutto, il Presidente della Repubblica riaffermava l'eccezionalità dello scioglimento anticipato, scoraggiando scelte dettate dall'emotività delle contingenze e limitando l'operatività dell'istituto alle sole circostanze in cui non risultasse possibile agire altrimenti in ragione delle circostanze, individuate nel caso di specie *in primis* nell'esito positivo dei *referendum*, approvati a larga maggioranza con una partecipazione del 77,1% degli aventi diritto, un risultato chiaramente indice della volontà non solo di modificare la legge elettorale, ma anche di applicarla quanto prima, a detta del Capo dello Stato. In secondo luogo, si evidenziava come le elezioni amministrative dell'anno precedente (che, ricordiamo, si tennero in due tornate, una estiva e una autunnale) avessero reiteratamente delineato un quadro di rapporti di forza tra i partiti ben differente da quello constatabile in Parlamento, generando un profondo *deficit* di rappresentatività delle Camere in carica. Non mancava poi il riferimento alle inchieste di *Tangentopoli*, ulteriore fattore di delegittimazione delle forze politiche di maggioranza e in generale del sistema di potere tradizionale. Dal punto di vista procedurale, infine, Scalfaro ribadiva la non vincolatività del parere dei Presidenti delle Camere, dalla natura meramente obbligatoria.

In questo caso si rileva indubbiamente una decisa concentrazione del potere di scioglimento nelle mani del Capo dello Stato: non si era tenuto, infatti, un giro di consultazioni prima di procedere alla convocazione di nuove elezioni né, almeno formalmente, erano stati cercati almeno i presupposti per la formazione di un altro esecutivo, per quanto da parte delle forze di maggioranza non fossero emerse proposte in questo senso. Di fatto, anche in presenza di una maggioranza parlamentare più o meno coesa (per quanto difficilmente in grado di rilanciare efficacemente l'azione del governo Ciampi a seguito dell'eventuale reiezione della mozione di sfiducia), il Capo dello Stato ha esercitato le proprie prerogative secondo criteri assai estensivi, sfruttando le circostanze endogene ed esogene alle dinamiche del Parlamento per giudicarlo non più in grado di rappresentare idoneamente la volontà popolare e attirandosi inevitabilmente le accuse di arbitrarietà e di mancata imparzialità. D'altra parte, si è altresì osservato che proprio le circostanze eccezionali avrebbero potuto legittimare una simile linea d'azione da parte del Capo dello Stato, quasi in un'ottica di *necessitas non habet legem*, tale da consentirgli di esuberare dai limiti canonicamente imposti pur di garantire la funzionalità del sistema<sup>108</sup>. C'è chi contestualizza l'esercizio del potere di scioglimento da parte di Scalfaro in un'ottica

<sup>107</sup> Cfr. A. BARBERA-C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2001, 121.

<sup>108</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 151.

temporale più ampia, considerando l'esecutivo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi un vero e proprio "governo del Presidente", con un'agenda specificamente dettata dal Quirinale e concentrata sull'attuazione di determinate riforme<sup>109</sup>; di conseguenza, da parte di un Presidente del Consiglio di fatto politicamente legittimato dalla volontà del Presidente della Repubblica sarebbe stata assai improbabile una contrapposizione seria all'opzione dissolutiva<sup>110</sup>. Il Parlamento, da parte sua, si trovava già in una situazione di netta frammentazione interna e delegittimazione presso l'opinione pubblica, sarebbe stato indubbiamente assai arduo esprimere una posizione forte e univoca di contrapposizione rispetto al proposito di Scalfaro.

Alle elezioni del 1994, le prime tenutesi nella vigenza della nuova legge elettorale preminentemente maggioritaria, per quanto pressoché tutti i partiti tradizionali fossero scomparsi (almeno dal punto di vista nominale) o ridotti ai minimi termini, l'assetto che si delineava all'esito delle operazioni di voto si presentava sostanzialmente tripolare.

A destra si era presentata un'inedita coalizione, risultata poi vincente alle urne, denominata "Polo delle Libertà" e "Polo del Buon Governo", che si articolava a geometria variabile a seconda della Regione e della Camera di riferimento<sup>111</sup>; a sinistra, invece, si collocava l'Alleanza dei Progressisti, nella quale spiccava il Partito Democratico della Sinistra, alleato con il Partito della Rifondazione Comunista (formatosi a seguito del distacco della corrente del PCI contraria alla c.d. svolta della Bolognina) e con altre formazioni<sup>112</sup>.

Infine, come terza forza, di matrice centrista, vi era il Patto per l'Italia, che comprendeva il Partito Popolare Italiano, parziale erede della DC, e il PRI, oltre al Patto Segni, formazione guidata dal promotore dei *referendum* del 1993 Mariotto Segni, e all'Unione Liberaldemocratica, di ispirazione liberale;

In tale contesto, il governo Berlusconi I, composto dalle forze politiche che avevano aderito al Polo delle Libertà e al Polo del Buon Governo, era in carica da poco più sei mesi quando la combinazione tra il risultato non positivo di Forza Italia alle elezioni amministrative di novembre, la notificazione di un avviso di garanzia al Presidente del Consiglio da parte della Procura di Milano durante la conferenza ONU sulla criminalità organizzata a Napoli e la scarsa coesione interna alla maggioranza a sostegno dell'esecutivo, che si reggeva per pochissimi voti, portò alla presentazione di una mozione di sfiducia,

<sup>109</sup> Si v. E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1994, 396.

<sup>110</sup> Cfr. M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 177-178.

<sup>111</sup> In linea generale, tralasciando alcune eccezioni, nel Settentrione, in Emilia-Romagna e in Toscana Forza Italia, Lega Nord, Centro Cristiano Democratico (formazione composta da *ex* democristiani di tendenza conservatrice e moderata), Unione di Centro (in cui era confluita parte del PLI) e Lista Pannella-Riformatori (di matrice radicale) correvano uniti sotto il nome di "Polo delle Libertà", con Alleanza Nazionale che presentava candidature autonome. Nel resto della Penisola, invece, laddove la Lega Nord non era radicata, la coalizione di centrodestra si presentava come "Polo del Buon Governo", guidata da Forza Italia e comprendente AN, CCD e UDC

<sup>112</sup> Nello specifico, si trattava la Federazione dei Verdi, il PSI, ormai ridotto ai minimi termini dopo l'uscita di scena di Bettino Craxi, Alleanza Democratica, di stampo riformista, i Cristiano Sociali, espressione dell'area più di sinistra della DC, La Rete, movimento guidato dal sindaco di Palermo Leoluca Orlando e fortemente impegnato sul tema dell'antimafia, e Rinascita Socialista, fuoriuscita l'anno precedente dal PSI.

sottoscritta anche dalla Lega Nord (che ritirò i propri ministri), il 20 dicembre 1994<sup>113</sup>. Silvio Berlusconi, nel rassegnare le proprie dimissioni prima che si procedesse alla votazione, chiese esplicitamente lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni. Non dello stesso parere si dimostrò il Capo dello Stato, il quale, nonostante la natura tendenzialmente maggioritaria della nuova legge elettorale<sup>114</sup> e il superamento di alcune convenzioni tipicamente multipolari quali l'elezione del Presidente di una delle Camere tra le fila delle opposizioni<sup>115</sup>, ritenne di dover comunque ricercare una nuova maggioranza in Parlamento e di tenere una sessione di consultazioni<sup>116</sup>. Il tema dello scioglimento divenne centrale anche dal punto di vista mediatico: anche in un'occasione formale e generalmente scevra dalla trattazione di tematiche di natura politica e partitica quale il discorso del 31 dicembre Scalfaro ribadì con fermezza che «il Presidente della Repubblica, secondo dettato costituzionale, non può fare prevalere nessuna sua tesi personale, ma deve registrare la volontà del Parlamento»<sup>117</sup> tramite le consultazioni dei gruppi<sup>118</sup>. L'esito fu positivo: il 17 gennaio 1995 entrò in carica l'esecutivo, composto esclusivamente da personalità non attive all'interno delle principali forze politiche e presieduto da Lamberto Dini, già Ministro del Tesoro del governo Berlusconi, con l'appoggio di Alleanza dei Progressisti, Patto Segni e Lega Nord. Tale esecutivo, caratterizzato da un Presidente del Consiglio di estrazione non partitica come nel caso del governo Ciampi, nasceva fin da subito con un orizzonte programmatico ben definito, in particolare con riferimento alla riforma del sistema pensionistico, all'approvazione di una manovra correttiva, alla disciplina della *par condicio* in campagna elettorale e alla riforma in senso maggioritario del sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario, come emerge dalle dichiarazioni della Presidenza della Repubblica, che, tuttavia, escludeva di poter prefissare un 'termine' alla legislatura<sup>119</sup>.

Nella crisi di governo in oggetto appare maggiormente in linea con i precedenti l'operato di Oscar Luigi Scalfaro: non sussistendo circostanze eccezionali analoghe a quelle che avrebbero legittimato lo scioglimento delle Camere l'anno precedente, il Capo dello Stato si è riservato il tentativo di verificare soluzioni alternative allo scioglimento. Così facendo, però, ha chiarito, affermando la c.d. "dottrina Scalfaro"<sup>120</sup>, che, a Costituzione invariata, la differente formula della legge elettorale e il mutato quadro partitico non influiscono in alcun modo, almeno in un contesto fisiologico, sulle prerogative del Presidente della Repubblica di fronte all'opzione dissolutiva: rimane sempre necessario ricercare maggioranze

<sup>113</sup> Un completo approfondimento sulla crisi in oggetto è rinvenibile in G. MAESTRI, *Il governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi?"*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

<sup>114</sup> Sul punto, B. CARAVITA DI TORITTO, *Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22, 2010, 6.

<sup>115</sup> *Funditus*, N. LUPO, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 223 ss.

<sup>116</sup> Si veda anche S.P. ISAZA QUERINI, *La formazione del primo governo Berlusconi: continuità e discontinuità nel passaggio dalla Prima alla Seconda fase della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 13, 2013.

<sup>117</sup> Cfr. O.L. SCALFARO, *Messaggio di fine anno*, 31 dicembre 1994.

<sup>118</sup> Si v. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, 514 ss.

<sup>119</sup> Si veda il comunicato stampa del Quirinale del 25 gennaio 1995.

<sup>120</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, 118.

coincidenti o alternative in Parlamento, indipendentemente dal rinvio alle Camere dell'esecutivo dimissionario (in questo caso non verificatosi sia per l'aperta contrarietà di Berlusconi a qualsiasi soluzione alternativa alla convocazione di nuove elezioni, sia perché la presentazione di una mozione di sfiducia da parte di due gruppi potenzialmente in grado di appoggiare un nuovo esecutivo dello stesso segno rendeva assai improbabile lo scioglimento anticipato) e dalla specifica volontà di quest'ultimo. Si delinea così un ruolo pressoché del tutto autonomo del Capo dello Stato nella gestione di tali circostanze di crisi, con una circoscrizione del margine di azione dell'esecutivo uscente da una parte, dei gruppi e dei partiti di cui sono espressione dall'altra: nella vigente forma di governo parlamentare appare incompatibile con il dettato costituzionale l'ipotesi dell'autoscioglimento sul modello inglese, anche temperato, a meno che i gruppi si dimostrino ostili, apertamente o *per facta concludentia*, a qualsiasi soluzione proposta dal Presidente della Repubblica.

## 7. Gli scioglimenti dopo il 1994

Già durante il governo Dini gli equilibri politici sembrarono assestarsi verso un modello maggiormente bipolare, con la confluenza delle forze di centro negli schieramenti di centrodestra e centrosinistra e la sola Lega Nord in una posizione di autonomia. L'esecutivo vedeva dopo pochi mesi la decisa opposizione da parte di Forza Italia e Alleanza Nazionale, che presentarono a ottobre 1995 alla Camera dei Deputati una mozione di sfiducia, respinta solo grazie alla mancata partecipazione al voto del gruppo di Rifondazione Comunista. In tale occasione, il Presidente del Consiglio preannunciò il proprio intento di dimettersi entro la fine dell'anno, una volta approvati i disegni di legge finanziaria e di bilancio e convertito il decreto-legge sulla *par condicio*, raggiungendo dunque i propri obiettivi originari. Così avvenne a fine anno, quando nella riunione del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1995 Lamberto Dini comunicò che sarebbe salito al Colle per rassegnare le dimissioni, dando immediatamente seguito alle proprie parole. Tuttavia, il Capo dello Stato decise di respingere le dimissioni e di rinviare il Governo alle Camere, dove il Presidente del Consiglio uscente illustrò due scenari alternativi alle elezioni anticipate: la formazione di un esecutivo di garanzia per aprire un percorso di riforme costituzionali ad ampio spettro o l'aggregazione di una maggioranza per consentire ad un governo di essere nel pieno dei propri poteri durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea.

Dal dibattito emersero però eccessive divergenze sul metodo, più che sul merito, con cui attuare le linee programmatiche in oggetto, cosicché Dini confermò le proprie dimissioni e il Capo dello Stato ne prese atto, invitando il Governo a rimanere in carica per gli affari correnti e convocando ben tre sessioni di consultazioni, all'esito delle quali concesse un incarico ad Antonio Maccanico, con l'obiettivo di formare un esecutivo impegnato principalmente ad avviare un percorso di riforme costituzionali. Questi, tuttavia, all'esito di una serie di interlocuzioni con le forze politiche, le parti sociali e le associazioni di categoria, preferì rinunciare all'incarico, non ritenendo sussistenti le condizioni adeguate a formare un

governo in grado di svolgere il gravoso compito che gli era stato preposto<sup>121</sup>. Il 16 febbraio, dunque, Scalfaro si risolse a sciogliere le Camere, dopo aver consultato i Presidenti di Assemblea: non si può non osservare come, in questo caso, ogni possibile soluzione alternativa alla cessazione anticipata della legislatura fosse stata valutata, anche a fronte dell'inerzia pressoché totale delle forze politiche, disinteressate al superamento dello stallo creatosi in un Parlamento i cui gruppi oramai non rispecchiavano più gli equilibri partitici nazionali, ormai tendenti al bipolarismo<sup>122</sup>.

Anche alle elezioni politiche del 1996, tuttavia, l'assetto bipolare era tutt'altro che definito: Lega Nord e Rifondazione Comunista optarono per una corsa autonoma, ne conseguì che L'Ulivo, l'alleanza di centrosinistra comprendente PDS e PPI (nonché altre formazioni minori) necessitò dell'appoggio esterno del partito guidato da Fausto Bertinotti affinché il governo Prodi potesse ottenere la maggioranza. Ne conseguì una legislatura caratterizzata da esecutivi deboli, dalla prima reiezione di una questione di fiducia nell'ottobre 1998, che portò alle dimissioni di Prodi da Presidente del Consiglio, e dalla generalizzata volatilità dell'appoggio dei gruppi a sostegno delle maggioranze di centrosinistra. A differenza dei governi Prodi I e D'Alema I, le cui crisi furono risolte rapidamente grazie all'integrazione di nuove forze politiche nella maggioranza, a nuovo millennio appena iniziato il secondo esecutivo guidato da Massimo D'Alema cadde con le dimissioni del Presidente del Consiglio a seguito dell'esito negativo delle elezioni regionali dell'aprile 2000 per la coalizione di centrosinistra. Nonostante gli auspici di uno scioglimento anticipato da parte del Polo della Libertà e della Lega Nord, facendo leva sul precedente del 1993, il nuovo Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi optò per una parlamentarizzazione della crisi, non accogliendo le dimissioni di D'Alema<sup>123</sup>, da quest'ultimo definite come dettate da mera «sensibilità politica» e non idonee a causare la convocazione di nuove elezioni. Ritenendo che non fosse opportuno procedere allo scioglimento delle Camere nell'imminenza dei *referendum* in programma per il 21 maggio di quell'anno e reputando necessaria una riforma della legge elettorale volta a correggerne le storture prima della successiva applicazione, le forze di centrosinistra optarono per l'appoggio a un governo presieduto da Giuliano Amato, che entrò in carica dopo un giro di consultazioni<sup>124</sup>. Ancora una volta, il Capo dello Stato chiarì che lo scioglimento delle Camere non potesse avvenire qualora vi fosse «una maggioranza politicamente concorde nel volere la nascita di un nuovo Governo»<sup>125</sup>. La XIII Legislatura terminò quindi nei tempi

<sup>121</sup> Sulla gestione della crisi in oggetto, G. CONTI, *Governo Prodi I (17 maggio 1996 - 21 ottobre 1998)*, in *Federalismi.it*, 13, 2013, 3-9. Con specifico riguardo all'incarico ad Antonio Maccanico, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 231-232.

<sup>122</sup> Si v. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1997, 2857.

<sup>123</sup> Cfr. C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 settembre 2011, 12.

<sup>124</sup> Cfr. F. FANASCA, *Le vicende che hanno condotto alla formazione del secondo Governo Amato nel corso della XIII legislatura*, in *Federalismi.it*, 13, 2013, 3-4; L. SPADACINI, *La formazione del secondo Governo Amato tra elezioni regionali e referendum*, 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, Giuffrè, 2003, 92-93.

<sup>125</sup> Dichiarazioni del 20 aprile 2000 di Carlo Azeglio Ciampi dopo il conferimento dell'incarico a Giuliano Amato.

previsti, non senza polemiche con riferimento alla data di convocazione dei comizi elettorali, con lo scioglimento decretato l'8 marzo 2001 e le consultazioni fissate per maggio, in modo tale da consentire di portare a termine la revisione del Titolo V della Costituzione e di avere un esecutivo in carica nel pieno dei propri poteri per la scadenza del G8 in programma a Genova in luglio.

Dalle urne emerse un risultato decisamente univoco, dal momento che il sistema politico si era stabilizzato in senso bipolare (altre tre liste, oltre a quelle autonomiste, otterranno seggi, ma solo 11 alla Camera e 8 al Senato in tutto): la Casa delle Libertà sopravanzò nettamente L'Ulivo e Silvio Berlusconi poté entrare in carica con il suo secondo esecutivo senza particolari difficoltà<sup>126</sup>. Come la I Legislatura, anche la XIV registrò un solo Presidente del Consiglio in carica per tutto il mandato, sebbene con una crisi di governo cui seguì un rapido rimpasto nell'aprile del 2005<sup>127</sup>. Nonostante i dissidi interni alla maggioranza fossero aumentati verso la fine del quinquennio, non vi furono cesure traumatiche: lo scioglimento delle Camere fu decretato dal presidente Ciampi l'11 febbraio 2006 in prospettiva della convocazione delle elezioni il 9 aprile, in modo tale da permettere a Parlamento appena insediato di procedere all'elezione del proprio successore al Quirinale, sul modello di quanto accadde nel 1992 (v. *supra*). Al di là di alcune contrapposizioni relative alla data di scioglimento, presto composte, si può affermare con una buona dose di sicurezza che si trattò di una fattispecie assolutamente pacifica, una vera e propria rarità in età repubblicana.

Considerando l'approvazione al termine della precedente legislatura della legge n. 270 del 21 dicembre 2005 (c.d. '*Porcellum*'), che recuperava la formula proporzionale con previa indicazione del «capo della forza politica o della coalizione» e introduceva un premio di maggioranza su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato<sup>128</sup>, e l'assetto questa volta perfettamente bipolare, con la contrapposizione frontale tra L'Unione per il centrosinistra e la Casa delle Libertà per il centrodestra, sembrava che ormai fossero minimi gli ostacoli che si frapponessero a una tendenziale stabilità di governi di legislatura in una prospettiva di tendenziale alternanza. La competizione tra le coalizioni guidate da Romano Prodi e Silvio Berlusconi registrò una vittoria di misura del centrosinistra (49,81% contro 49,74%), che riuscì a ottenere una confortevole maggioranza alla Camera grazie al premio di maggioranza su scala nazionale, ma non al Senato, dove la frammentazione di tale meccanismo su base regionale finì per configurare una situazione di sostanziale parità, per cui risultavano decisivi per l'appoggio all'esecutivo i voti dei senatori eletti all'estero e dei senatori a vita e di diritto. Con notevoli difficoltà si formò il governo Prodi II, appoggiato da una miriade di formazioni e composto da ben 103 membri tra ministri, viceministri e sottosegretari; tuttavia, come ampiamente prevedibile, le crepe all'interno dello schieramento di centrosinistra emersero rapidamente, e nemmeno dopo un anno il

<sup>126</sup> Si veda A. GIGLIOTTI, *Le elezioni politiche del 2001 e il secondo governo Berlusconi*, in *Federalismi.it*, 13, 2013, 10-11.

<sup>127</sup> Per uno specifico *focus* sul governo Berlusconi III, si veda C. DI ANDREA, *Il Governo Berlusconi III*, in *Federalismi.it*, 13, 2013, 1-17.

<sup>128</sup> Sugli effetti del *Porcellum* sul sistema partitico italiano si veda L. MORLINO, *La transizione impossibile?*, in R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, 30.

Presidente del Consiglio rassegnò le proprie dimissioni, dopo che una risoluzione della maggioranza in materia di missioni militari all'estero fu approvata, ma con soli 158 voti favorevoli, inferiori rispetto ai 160 rappresentati dalla somma di contrari e astenuti. In questo contesto, decisamente comprensibile appare la scelta del neoletto Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano di parlamentarizzare la crisi, rinviando il governo alle Camere, in un contesto in cui una maggioranza omogenea, seppur risicata, comunque esisteva anche non considerando i sette senatori a vita<sup>129</sup>. Come prevedibile, la fiducia fu concessa anche dal Senato e la crisi rientrò; si trattò, tuttavia, di una quiete assai temporanea, dato che nel gennaio 2008 l'UDEUR decise di fuoriuscire dalla maggioranza a seguito dei procedimenti giudiziari che avevano coinvolto il Guardasigilli Clemente Mastella e la moglie Alessandrina Lonardo e dell'asserita mancanza di supporto agli indagati da parte del resto della coalizione.

Il mancato appoggio della formazione in oggetto fu esiziale per il governo Prodi II in sede di votazione sulla questione di fiducia apposta sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio: il Senato, infatti, non approvò la mozione di maggioranza e le dimissioni furono inevitabili. Nonostante l'assetto bipolare in sede elettorale, di fatto il panorama partitico si ritrovava più frammentato che mai: a poco valse la confluenza nel Partito Democratico di una buona parte delle forze politiche che avevano composto L'Unione. Le consultazioni promosse dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano non ebbero buon esito: pur sondate, non emergevano maggioranze alternative, né si delineava all'orizzonte la possibilità di formare un governo di larghe intese con precise linee programmatiche. Nonostante ciò, prima di propendere per l'opzione dello scioglimento, il Capo dello Stato, sulla linea dei precedenti<sup>130</sup>, tentò di esperire una soluzione alternativa, affidando un «mandato di scopo» al Presidente del Senato Franco Marini per vagliare l'ipotesi di un esecutivo incaricato 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>131</sup>. Napolitano, dunque, individuava nella natura di «Giano bifronte» della legge elettorale vigente uno degli ostacoli preminenti alla stabilità delle maggioranze di governo, dipendenti non solo dal risultato su scala nazionale, ma anche dagli esiti delle singole Regioni.

Tuttavia, la natura bipolare del sistema elettorale riemerse: la dinamica di netta contrapposizione tra centrodestra e centrosinistra che aveva caratterizzato le precedenti elezioni e la tendenza *bipartisan* verso la formazione di un partito unico (il Popolo della Libertà nascerà a breve) risulteranno ostative ai tentativi di comporre la crisi e di giungere a un esecutivo di tregua istituzionale, rendendo in un certo modo di fatto meno efficiente lo strumentario a disposizione del Presidente della Repubblica. Marini, infatti, dopo un giro di consultazioni personali fu costretto a rimettere il mandato, non avendo trovato terreno

<sup>129</sup> Si v. L. GIANNITI, *Il rinvio alle Camere del Governo Prodi: dal Colle un "messaggio" di ragione costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2007.

<sup>130</sup> *Amplius*, M. TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 marzo 2008, 1-5.

<sup>131</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica dopo il conferimento dell'incarico*, 30 gennaio 2008.

fertile tra le forze politiche; il Capo dello Stato, di conseguenza, sciolse anticipatamente le Camere il 6 febbraio 2008, convocando le elezioni per il maggio di quell'anno<sup>132</sup> e definendo la propria scelta «un'anomalia rispetto al normale succedersi delle legislature parlamentari, non senza conseguenze sulla governabilità del paese»<sup>133</sup>. Teoricamente, peraltro, sarebbe stato possibile procedere allo scioglimento del solo Senato, in quanto solo in tale sede si registrava l'impossibilità di formare una maggioranza a sostegno di un esecutivo, mentre alla Camera non si poneva tale criticità, essendo il margine del centrosinistra molto più ampio<sup>134</sup>; tuttavia, Napolitano preferì evitare una deviazione così netta dalla prassi e optò per terminare anticipatamente il mandato di entrambe. Si evidenzia dunque come la tendenziale bipolarizzazione del sistema non comportò un'automatica stabilizzazione degli assetti politici, data la frammentazione interna alle coalizioni, tale da rendere inevitabile lo scioglimento delle Camere dopo soli due anni dall'insediamento<sup>135</sup>. Dall'altra parte, si sembrava affermarsi una dinamica volta alla riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica con riferimento alla risoluzione delle crisi di governo e alla possibilità di sciogliere le Camere, che soprattutto nel dibattito politico sembrava divenire pressoché indefettibile qualora il capo della coalizione indicato in sede preelettorale come candidato a divenire Presidente del Consiglio non riuscisse più ad aggregare un'ideale maggioranza o anche solo fosse venuta meno quella originariamente a suo sostegno<sup>136</sup>. Tuttavia, per altro verso si faceva notare come non sussistesse alcun tipo di convenzione o consuetudine istituzionale che imponesse una simile scelta in tali circostanze, dal momento che soprattutto in presenza di una legge elettorale decisamente maggioritaria quale quella entrata in vigore nel 1993 erano stati numerosi i casi di successione di esecutivi tra di loro assai disomogenei, facendo leva in particolare sul rilievo della forma di governo parlamentare all'interno delle forme di esercizio della sovranità popolare *ex art. 1 Cost.* e sul divieto di mandato imperativo *ex art. 67*<sup>137</sup>.

La successiva tornata elettorale, invece, fornì un esito incontestabile, che vide il netto successo della coalizione di centrodestra, ancora una volta guidata da Silvio Berlusconi, appoggiato da un'ampia maggioranza sia alla Camera sia al Senato. Inoltre, fatti salvi i partiti autonomisti, solo l'Unione di Centro, che si presentò in solitaria, riuscì a conseguire un discreto quantitativo di seggi in entrambi i rami del Parlamento, mentre il Partito Democratico e l'Italia dei Valori, coalizzati alle urne, sembravano destinati a un quinquennio di opposizione. Tuttavia, la maggioranza progressivamente si sfaldò, soprattutto alla Camera dei Deputati, e tra il 2010 e il 2011 il margine rispetto all'opposizione si ridusse ai minimi termini a causa dell'affastellarsi dell'aggravamento della crisi economica, del deterioramento dei rapporti con i *partner* europei, dei sempre più accesi contrasti sia politici sia personali tra gli esponenti della coalizione e dei procedimenti

<sup>132</sup> *Amplius* sul tema G. CONTI, *Governo Prodi II (17 maggio 2006 - 7 maggio 2008)*, in *Federalismi.it*, 13, 2013, 11-16.

<sup>133</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere*, 6 febbraio 2008.

<sup>134</sup> Sul punto A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 262.

<sup>135</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La crisi del secondo governo Prodi*, in *Federalismi.it*, 3, 2008, 1-5.

<sup>136</sup> Si veda G. SCACCIA, *Il "settennato" di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., 95.

<sup>137</sup> Così A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 18-19,

giudiziari riguardanti il Presidente del Consiglio. Nel novembre 2011, infine, a seguito dell'approvazione del Rendiconto Generale del Bilancio dello Stato con 308 voti favorevoli, otto in meno dei 316 richiesti per la maggioranza assoluta, Silvio Berlusconi preannunciò le proprie dimissioni a seguito dell'approvazione della legge di stabilità per il 2012, che avvenne il 12 del mese.

Sulla gestione della crisi di governo in oggetto da parte del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano molto è stato scritto<sup>138</sup>: limitatamente a quanto è di interesse della presente analisi è necessario segnalare come la prospettiva dello scioglimento anticipato delle Camere, che pure avrebbe potuto rappresentare un esito probabile data la relativa prossimità al termine della legislatura e la crisi del sistema dei partiti nel suo complesso, fu scartata *ab origine*<sup>139</sup>. Si percepì la necessità, infatti, di urgenti interventi da operare in sinergia con le istituzioni europee per tentare di porre rimedio alla gravissima situazione di instabilità economica (lo *spread* BTP-Bund aveva raggiunto 575 punti base), attuando anche misure impopolari di riduzione della spesa pubblica. Napolitano, ancor prima delle dimissioni di Berlusconi, aveva nominato senatore a vita l'economista Mario Monti, quasi a preannunciare l'affidamento dell'incarico al docente universitario<sup>140</sup>, che avvenne già il 13 novembre, tanto da far parlare di una svolta verso un «semipresidenzialismo mite»<sup>141</sup>. Dopo un rapido giro di consultazioni, decorsi tre giorni il nuovo esecutivo, a composizione totalmente tecnica, entrò in carica, appoggiato inizialmente da entrambe le coalizioni che si erano presentate contrapposte alle precedenti elezioni.

Dopo un anno caratterizzato da un massiccio impiego della decretazione d'urgenza e dalla frequente apposizione della questione di fiducia per l'approvazione di riforme di natura assai eterogenea volte a tentare di ridurre il *deficit* e di rispondere ad esigenze di moralizzazione della classe politica percepite come impellenti dall'opinione pubblica, il 6 dicembre 2012, a ormai pochi mesi dal termine naturale della legislatura, il Popolo della Libertà comunicò la propria astensione sui progetti di legge presentati dall'esecutivo. Tale scelta fu percepita dal presidente Monti come un ritiro della fiducia nei confronti del governo, che in ragione della sua natura tecnica difficilmente avrebbe potuto reggersi senza l'appoggio del partito di maggioranza relativa. Di conseguenza, due giorni dopo, all'esito dell'interlocuzione con il Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio preannunciò le proprie dimissioni una volta approvata la legge di stabilità per l'anno successivo, il che avvenne il 21 dicembre. Approssimandosi comunque il termine naturale della legislatura, che avrebbe comportato uno scioglimento nel mese di febbraio, Giorgio Napolitano optò per decretare il giorno successivo la cessazione delle Camere in carica, non prima di aver tenuto un rapido e formale giro di consultazioni per ratificare l'assenza di possibilità di

<sup>138</sup> *Ex multis*, ID., *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi, 2015, 63 ss.

<sup>139</sup> Si v. A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 1 ss.

<sup>140</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Ianus*, 7, 2012, 271-273; N. MACCABIANI-M. FRAU-E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

<sup>141</sup> Si v. I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 24, 2011.

composizione della crisi. Anche in questo caso la soluzione fu tutt'altro che traumatica, dato che incontrò il consenso di tutte le forze politiche e non rappresentò un'eccessiva anticipazione del termine naturale della legislatura, cosicché, seppur originatasi in Parlamento, il Presidente della Repubblica poté, senza eccessivi patemi d'animo, convocare i comizi elettorali attestandosi sulla stessa linea del Presidente del Consiglio e dei gruppi.

## 8. Gli scioglimenti delle Camere dopo la fine del bipolarismo

Nonostante la diffusa percezione dell'esigenza di modificare la disciplina elettorale, la l. n. 270/2005 rimase in vigore anche per le consultazioni del 2013, che videro però un panorama politico tripartito, con l'emersione, oltre alle due coalizioni tradizionali di centrodestra e di centrosinistra, di una forza politica antisistema quale il Movimento 5 Stelle, che ottenne un sorprendente 25,56% alla sua prima apparizione sulle schede in un voto su scala nazionale. Nonostante un vantaggio assai risicato (29,55% contro 29,18%), la coalizione "Italia, Bene Comune" guidata da Pierluigi Bersani riuscì a imporsi, attivando il premio di maggioranza alla Camera ma non, nuovamente, al Senato, dove la situazione era caratterizzata da uno stallo totale. La legislatura<sup>142</sup> rischiò di terminare ancor prima di riuscire a concedere la fiducia al primo esecutivo a causa della protratta situazione di *impasse*, in attesa dell'elezione del Presidente della Repubblica, che il 21 aprile 2013 vide la riconferma di Giorgio Napolitano. Dopo un rapido giro di consultazioni, il Capo dello Stato affidò l'incarico a Enrico Letta, sostenuto da una maggioranza di "larghe intese" che andava dal PD a Forza Italia: una scelta quasi obbligata a detta del Presidente della Repubblica<sup>143</sup>, che intendeva ad ogni costo fugare la prospettiva di nuove elezioni<sup>144</sup>, che avrebbero reso assai ardui il contrasto alla crisi economico-finanziaria e l'attuazione delle riforme<sup>145</sup>.

In un contesto di profonda crisi del sistema partitico, il ruolo di Napolitano assunse una centralità netta nella XVII Legislatura, anche se non fu particolarmente problematico l'avvicendamento tra Letta e Matteo Renzi, in seguito di una variazione degli equilibri interni al Partito Democratico<sup>146</sup>. Rimase fermo, tuttavia, il principio per cui in fasi di crisi, più o meno vagamente definite, la prospettiva dello scioglimento delle Camere e della convocazione di nuove elezioni non è più *extrema*, ma *extremissima ratio*. Non troppo dissimile la gestione della successiva crisi di governo, quando l'ipotesi dello scioglimento, al

<sup>142</sup> *Funditus*, E. ROSSI-F. PACINI, *Le ragioni di un "bilancio" della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 3-10.

<sup>143</sup> «Una coalizione di creazione presidenziale» a detta di U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 5-6.

<sup>144</sup> Eventualità ovviamente irrealizzabile prima dell'elezione del Capo dello Stato, dal momento che precedentemente era ancora in corso il c.d. "semestre bianco".

<sup>145</sup> Per una cronaca costituzionale del periodo in oggetto v. M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, 2268 ss.; L. SPADACINI, *Il varo del governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013, 1-26.

<sup>146</sup> Parzialmente critico G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2014, 1-5.

di là delle richieste delle opposizioni, non si presentò affatto, in quanto al Presidente del Consiglio Renzi, dimessosi dopo l'esito negativo del *referendum* confermativo del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale da questi promossa, succedette dopo un giro di consultazioni Paolo Gentiloni, sostenuto dalla medesima maggioranza. Si trattava, infatti, di una crisi extraparlamentare dettata non tanto da dissidi interni alle forze politiche a sostegno dell'esecutivo, quanto dall'impegno assunto dall'allora segretario del PD di collegare l'eventuale insuccesso in sede referendaria a un "voto popolare di sfiducia" nei confronti della propria persona. Inoltre, si rendeva indefettibile l'approvazione di una nuova legge elettorale che scongiurasse l'applicazione di due discipline differenti per Camera e Senato con conseguente rischio di generare nuove situazioni di instabilità<sup>147</sup>. Lo scioglimento delle Camere avvenne invece nei tempi previsti, il 28 dicembre 2017, in ragione dell'approssimarsi del termine naturale della legislatura, una volta approvato il disegno di legge di bilancio. Anche in questo caso le perplessità hanno riguardato esclusivamente le tempistiche della cessazione, non tanto il merito di essa, in quanto da più parti si richiedeva una posticipazione per garantire il completamento dell'*iter* di alcuni progetti di legge all'esame delle Camere, in particolare in materia di cittadinanza.

Si giunge così alla XVIII Legislatura, anch'essa originatasi in un panorama politico tripolare che vedeva il Movimento 5 Stelle come partito di maggioranza relativa, la coalizione di centrodestra composta da Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia come aggregazione complessivamente più numerosa e più staccato il centrosinistra a trazione PD. Ancora una volta, nonostante la riforma elettorale che ha delineato un sistema misto (61% dei seggi assegnati con formula proporzionale, 37% in collegi uninominali *first-past-the-post*), l'esito delle elezioni non è stato univoco e il rischio di scioglimento anticipato si è posto subito, ben più concretamente rispetto alla precedente legislatura. Ai contrasti tra le forze politiche e all'*impasse* che ne è derivata ha dovuto tentare di supplire il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella<sup>148</sup>, che, sulla linea dei suoi predecessori, ha considerato lo scioglimento delle Camere come *extrema ratio*, da attivare dopo aver vagliato tutte le altre possibili strategie d'uscita. All'esito di lunghe e infruttuose trattative, l'affidamento dell'incarico a Giuseppe Conte, sostenuto da Movimento 5 Stelle e Lega, sembrava aver risolto lo stallo, ma il rifiuto di individuare un Ministro dell'Economia e delle Finanze alternativo a Paolo Savona, sul quale incombeva l'esplicito veto di Mattarella in ragione delle posizioni euroscettiche da questi espresse, aveva portato il Capo dello Stato a convocare l'economista Carlo Cottarelli<sup>149</sup>. Il mandato affidato a quest'ultimo sottendeva un chiaro programma concordato con il Quirinale per evitare di dover convocare i comizi elettorali a settembre o addirittura in agosto: in caso di fiducia, si sarebbe trattato di un

<sup>147</sup> Così A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 294.

<sup>148</sup> *Funditus* sul ruolo del Capo dello Stato dopo le elezioni del 2018, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, 130 ss.; M. MANDATO-G. STEGHER, *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2018.

<sup>149</sup> Sulla vicenda si vedano C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 75-77; N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, 689 ss.

governo esplicitamente vocato all'approvazione nell'immediato della nota di aggiornamento al DEF ed entro la fine dell'anno della legge di bilancio, in modo tale da evitare potenziali contraccolpi a livello economico-finanziario e da fissare le votazioni nel 2019. In caso di assenza di fiducia, invece, l'esecutivo si sarebbe limitato a gestire la fase pre-elettorale. Tuttavia, a fronte di una simile prospettiva e dell'indisponibilità di tutte le forze politiche ad appoggiare un governo tecnico, Movimento 5 Stelle e Lega decidevano di tornare sui propri passi e formare un esecutivo presieduto da Giuseppe Conte, seppur con lo spostamento di Paolo Savona al Ministero per gli Affari Europei<sup>150</sup>.

Altrettanto discusso è stato il ruolo di Sergio Mattarella nella gestione della crisi del governo Conte I, verificatasi nell'agosto del 2019 a seguito della fuoriuscita della Lega dalla maggioranza: in questo caso, nonostante la formazione guidata da Matteo Salvini e le altre forze di centrodestra richiedessero un immediato scioglimento delle Camere, dopo la 'parlamentarizzazione' della crisi e le dimissioni di Giuseppe Conte, data l'impossibilità di ricomporre la frattura creatasi, il Presidente della Repubblica ha tenuto un primo giro di consultazioni, al cui esito ha pubblicamente ribadito la natura di *extrema ratio* della cessazione anticipata della legislatura e ha comunicato al contempo la percorribilità di ipotesi alternative emerse dalle interlocuzioni con i gruppi. Dopo un secondo giro di consultazioni, che ha permesso alle forze politiche di definire più approfonditamente le proprie strategie, è emersa l'opzione di un nuovo governo presieduto da Giuseppe Conte, questa volta però appoggiato da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali. Seguirono l'incarico, lo scioglimento della riserva in senso positivo e il giuramento del nuovo governo.

Sul punto si può sottolineare come risulti coerente con la prassi operata del Capo dello Stato: per quanto effettivamente non sia certo quanto fosse delineata la situazione all'esito del primo giro di consultazioni, bisogna osservare che l'anomalia a livello temporale dell'apertura della crisi (in agosto, con il rischio di non avere un esecutivo nel pieno delle proprie funzioni in vista della sessione di bilancio in caso di nuove elezioni) effettivamente rendeva preferibile consultare nuovamente i gruppi prima di procedere all'eventuale scioglimento. Non v'era da escludere, inoltre, che anche in caso di esito negativo di tale tentativo il Presidente della Repubblica provasse a vagliare l'ipotesi di un governo di larghe intese, incaricato di approvare la legge di bilancio e di condurre il Paese alle urne ad anno nuovo. Nel 2020, inoltre, è entrata in vigore la legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari: nonostante l'esito positivo del *referendum* e la modifica dell'assetto istituzionale potessero suggerire l'esigenza di uno scioglimento delle Camere, la crisi pandemica e la necessità di adeguare la legge elettorale al decremento dei seggi<sup>151</sup> hanno contribuito a propendere per la soluzione negativa, a dire il vero pressoché incontestata<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> Sul punto A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2, 2018, 1-6; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 giugno 2018.

<sup>151</sup> Cfr. M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa comunque di una non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 2, 2019, 39 ss.

<sup>152</sup> Si v. A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II e la formazione del governo Draghi*, in *Consulta Online*, III, 2021, 397.

Il tema dello scioglimento anticipato si è ripresentato in un frangente drammatico quale la pandemia da Covid-19: il 13 gennaio 2021, infatti, si è aperta nuovamente una crisi di governo a causa della fuoriuscita dalla maggioranza e delle dimissioni dei ministri di Italia Viva, forza politica formatasi per distacco dal PD nel settembre 2019. Le circostanze, tuttavia, erano emergenziali: l'Italia si trovava, infatti, in un contesto di rapida e capillare diffusione del contagio da Covid-19, nonché di grave crisi economica e sociale a seguito dell'adozione di rigide misure di contenimento e prevenzione dei contagi. Vi erano poi le imminenti scadenze dell'avvio della campagna di vaccinazione su larga scala e della definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Si rendeva necessario, dunque, in tempi quanto più possibilmente rapidi l'insediamento di un esecutivo nel pieno delle proprie funzioni e in grado di rispondere con celerità all'evolversi della situazione pandemica: una tale esigenza, come appare chiaro, contrastava con lo 'spettro' della convocazione di nuove elezioni qualora le forze politiche non avessero attenuato il rigore delle proprie posizioni. Dopo le dimissioni dei membri del Governo appartenenti a Italia Viva, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte rese comunicazioni alle Camere in merito agli sviluppi del contesto politico: le corrispondenti risoluzioni di maggioranza furono approvate, ma al Senato non fu raggiunta la quota di 161 voti corrispondente al 50%+1 dei seggi, i suffragi favorevoli si fermarono infatti a 156. Soltanto il 25 gennaio pervennero le dimissioni del Presidente del Consiglio, in vista del rischio dell'assenza di una maggioranza idonea ad approvare la relazione del Guardasigilli Alfonso Bonafede sull'amministrazione della giustizia dell'anno precedente.

Una volta portato a termine un primo giro di consultazioni, il presidente Mattarella optò per l'affidamento di un mandato esplorativo al Presidente della Camera Roberto Fico, incaricato di sondare l'ipotesi della formazione di un nuovo esecutivo sostenuto dalle medesime forze politiche che avevano costituito il Conte II. Nelle dichiarazioni del 29 gennaio, il Capo dello Stato ribadì la triplice emergenza – sanitaria, sociale ed economica – e la conseguente necessità di un governo con adeguato sostegno parlamentare, inizialmente non facendo neppure riferimento all'ipotesi di uno scioglimento anticipato delle Camere. Questa prospettiva si rivelò poi ben più concreta quando il 2 febbraio Fico si recò al Quirinale comunicando il fallimento del proprio mandato esplorativo: ne seguì una drammatica dichiarazione del Presidente della Repubblica, che apertamente considerava le votazioni anticipate una soluzione altamente inopportuna, in ragione dell'estrema difficoltà di condurre una campagna elettorale in un contesto pandemico e dell'urgenza rappresentata dalle numerose scadenze italiane ed eurounitarie, richiamando poi la lunghezza del periodo che solitamente intercorre tra lo scioglimento delle Camere e l'entrata in carica di un nuovo governo. Di conseguenza, l'appello del Capo dello Stato si rivolse alla formazione di un «Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica»: a stretto giro seguì la convocazione al Quirinale di Mario Draghi, che il giorno successivo accettò

l'incarico con riserva e il 13 febbraio entrò in carica alla guida di un esecutivo di unità nazionale<sup>153</sup>.

Nonostante una maggioranza estremamente ampia, una delle più numerose della storia repubblicana, il governo Draghi, che si reggeva su equilibri particolarmente fragili tra le forze politiche, finì per entrare rapidamente in crisi. Il 14 luglio 2022, infatti, il gruppo del Movimento 5 Stelle, il più numeroso nonostante le ricorrenti defezioni, non partecipò al voto al Senato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022 (c.d. d.l. Aiuti), nonostante fosse stata apposta la fiducia, a causa della contrarietà all'eventuale costruzione di un termovalorizzatore. Essendo venuto meno l'appoggio del principale gruppo di maggioranza, Mario Draghi, all'esito di un colloquio con il presidente Mattarella, rassegnò le proprie dimissioni, respinte come da prassi dal Capo dello Stato, che lo invitò a riferire alle Camere 'parlamentarizzando' la crisi, a maggior ragione dato che in Aula lo schieramento a favore dell'esecutivo era più che ampio anche considerando l'astensione del Movimento 5 Stelle. Inizialmente, la conflittualità sembrava poter essere risolta con la formazione di un esecutivo appoggiato da una compagine di gruppi meno numerosa, ma il 20 luglio i veti incrociati dei partiti portarono all'approvazione della risoluzione di maggioranza al Senato sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio con soli 95 voti, ben al di sotto dei 161 corrispondenti al 50%+1, in ragione della mancata partecipazione al voto di Movimento 5 Stelle, Forza Italia e Lega, queste ultime contrarie a un accordo di governo che comprendesse anche la forza politica guidata da Giuseppe Conte. Il giorno successivo Mario Draghi rassegnò le proprie dimissioni: con il termine naturale previsto della legislatura previsto per marzo 2023 il Presidente della Repubblica scelse di non tenere alcuna sessione di consultazioni e, sentiti i Presidenti di Assemblea, optò per lo scioglimento anticipato, con convocazione delle elezioni il 25 settembre<sup>154</sup>.

La scelta del Presidente della Repubblica in questo frangente può essere letta nell'ottica di affrettare i tempi delle consultazioni, nonostante un'irrituale campagna elettorale da tenersi in agosto, in modo tale da garantire la presenza di un esecutivo nel pieno delle proprie funzioni in vista della sessione di bilancio: un eventuale differimento dettato dalla volontà di ricercare soluzioni alternative, che al momento non sembravano emergere, avrebbe rischiato di posticipare il voto a una data incompatibile con il rispetto delle scadenze più stringenti. Il contesto storico, politico, economico e sanitario, poi, nonostante l'invasione russa dell'Ucraina e i suoi riflessi anzitutto a livello energetico, non presentava più i connotati drammatici che lo caratterizzavano a inizio 2021, permettendo dunque di convocare elezioni anticipate senza eccessive preoccupazioni.

---

<sup>153</sup> Sulle modalità e le possibili conseguenze sul piano istituzionale e costituzionale della crisi in oggetto si veda S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021, 37-45.

<sup>154</sup> *Amplius*, P. ARMAROLI, *Le anomalie di una crisi di Governo*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 2, 2022, 1-31.

## 9. Lo scioglimento delle Camere in caso di approvazione del ddl costituzionale sul c.d. “premierato elettivo”

La questione risulta di ancor maggiore attualità in considerazione della presentazione di un ddl costituzionale di iniziativa dell'esecutivo (A.S. n. 935), approvato il 24 aprile 2024 dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato e volto a introdurre una modifica della forma di governo introducendo il c.d. “premierato elettivo”. Premesso che la proposta di revisione costituzionale *de qua* con ogni probabilità assumerà una fisionomia differente all'esito dell'attività emendativa dei due rami del Parlamento, è necessario ricordare che nel testo originario del ddl si mirava a introdurre una nuova formulazione dell'art. 94 della Costituzione che avrebbe coinvolto anche la figura del Presidente della Repubblica nell'esercizio della sua prerogativa di scioglimento delle Camere. Si intendeva vincolare, infatti, il Capo dello Stato ad attuare l'opzione dissolutiva in due casi: da una parte, qualora per due volte il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio appena eletto non avesse ottenuto la fiducia delle Camere, dall'altra, nell'eventualità della cessazione della carica da parte del Capo del Governo senza che il medesimo o un altro parlamentare candidato in collegamento ad esso riuscisse a ottenere la fiducia oppure, qualora l'esito di tale voto fosse positivo, se il subentrante avesse concluso il proprio mandato per qualsiasi ragione.

Tuttavia, al momento dell'esame in Commissione Affari Costituzionali del Senato degli emendamenti all'art. 4 del ddl, che contiene la proposta di revisione dell'art. 94 Cost., è stato approvato l'emendamento governativo 4.2000, volto anzitutto a chiarire l'obbligatorietà dello scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato qualora sia revocata la fiducia al Presidente del Consiglio eletto mediante una mozione motivata. Dopodiché, si propone di creare un “doppio binario” tra i casi di dimissioni volontarie previa informativa parlamentare, con possibilità di chiedere al Presidente della Repubblica (e di ottenere) lo scioglimento delle Camere entro sette giorni, e le eventualità di morte, impedimento permanente, decadenza o semplicemente di mancato esercizio della suddetta facoltà, che prevedrebbero la possibilità per una sola volta nel corso della legislatura di affidare l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento ad esso. È stato poi approvato dalla Commissione l'emendamento governativo 2.2000, che prevede una deroga alla disciplina del c.d. “semestre bianco” *ex* art. 88, comma 2, Cost. volta ad autorizzare il Capo dello Stato a sciogliere le Camere in tale periodo qualora ciò «costituisca atto dovuto».

Dai testi all'esame delle Camere risulta evidente la volontà dei proponenti di irregimentare in modo significativo le ipotesi di impiego del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, il cui operato risulterebbe vincolato all'avveramento di determinate condizioni di agevole verificabilità. Vi è anzitutto un automatismo dello scioglimento solo nelle ipotesi di doppia reiezione della mozione di fiducia iniziale e di approvazione di una mozione di sfiducia, ma tali eventualità sono invero assai remote in una forma di governo parlamentare classica, tantomeno in una caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio, dalla garanzia di ottenere una maggioranza

parlamentare a suo sostegno e dalla validità del principio *simul stabunt simul cadent*<sup>155</sup>. Tali fattori, infatti, rendono assolutamente sconveniente politicamente per le Camere già solo non accordare la fiducia all'esecutivo, dato il rischio di tornare ad elezioni, figurarsi revocarla espressamente o non concederla inizialmente, poiché in tali casi il termine della legislatura sarebbe certo. Ciò comporta senza dubbio una *deminutio* del peso delle assemblee rappresentative nei complessivi equilibri istituzionali, come già registrato con riferimento ai Consigli regionali nei confronti dei Presidenti della Giunta<sup>156</sup>. Al contempo, la minaccia dello scioglimento sarebbe agevolmente utilizzabile dal Governo per rendere più docili le Camere nell'attuazione del proprio indirizzo legislativo, soprattutto nei momenti di maggior consenso<sup>157</sup>, e in generale fungerebbe come deterrente contro le crisi<sup>158</sup>. Tra l'altro, è necessario notare che l'eventuale subentrante, tra l'altro non direttamente legittimato dal voto popolare, possa beneficiare in misura ben maggiore della possibilità di utilizzare la minaccia dello scioglimento delle Camere come deterrente nei confronti di maggioranze disunite o riottose rispetto al primo eletto, non potendosi concepire alcuna alternativa al termine anticipato della legislatura in caso di dimissioni del Governo in carica<sup>159</sup>.

Per il resto, la prerogativa in esame formalmente resta in capo al Capo dello Stato in caso di dimissioni del vertice dell'esecutivo, che tuttavia formula la proposta di attivare l'opzione dissolutiva, relegando il Presidente della Repubblica «ad una funzione quasi notarile anche se non totalmente vincolata»<sup>160</sup>. Senza, almeno in apparenza, che il Quirinale possa opporre alcuna riserva, dal momento che l'unico onere di natura procedurale appare l'informativa parlamentare, che non precluderebbe lo svolgimento di una discussione e un eventuale voto dell'Aula. Lo scioglimento delle Camere diverrebbe quindi un atto complesso, sebbene sostanzialmente imputabile al Presidente del Consiglio; si ribalterebbero così i tradizionali equilibri nella firma del decreto, che fino ad oggi è rientrata nelle prerogative del Capo dello Stato anche da un punto di vista dell'assunzione della decisione finale, mentre la partecipazione del Governo si limita alla controfirma, almeno sulla carta.

Un ulteriore emendamento di formulazione governativa, il n. 7.900, sarà esaminato nelle prossime settimane dal Senato, ove il disegno di legge in oggetto è attualmente all'esame dell'Assemblea, con l'obiettivo di chiarire ulteriormente la disciplina della materia. Al di là del caso di approvazione della mozione di sfiducia, per la quale permane lo scioglimento immediato, si delinea un “doppio binario”, che enuclea le ipotesi di decadenza, impedimento permanente o morte, riservando solo a questi casi il conferimento

<sup>155</sup> Sulla possibile applicazione, già proposta in passato, di tale meccanismo alla forma di governo nazionale si veda F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, III, 2023, 1020-1039.

<sup>156</sup> In tema E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 258.

<sup>157</sup> Cfr. S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2, 2024, 145-146.

<sup>158</sup> Sul punto S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2002, 107 ss.

<sup>159</sup> Si v. F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. n. 935-2023*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, LXXII.

<sup>160</sup> Così F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 1034.

dell'incarico di formare il Governo da parte del Presidente della Repubblica a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio per una sola volta nel corso della legislatura, introducendo così un seppur parziale elemento di 'ri-parlamentarizzazione'<sup>161</sup>. Dall'altra parte, le dimissioni volontarie prevedono alternativamente la possibilità di chiedere e ottenere lo scioglimento delle Camere o, qualora questo non accada, per una sola volta nel corso della legislatura conferire l'incarico al medesimo Presidente dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento a quest'ultimo<sup>162</sup>. Sotto questo profilo, permane il dubbio relativo alla presenza di un'eventuale prelazione in capo al Presidente del Consiglio uscente.

Rimangono molte perplessità sul coordinamento con l'art. 88, comma 1, Cost., che non viene attinto nella sua sostanza dalla proposta di riforma se non con l'abrogazione della possibilità, ormai inattuale, di sciogliere una sola delle due Camere: non appare chiaro, infatti, se lo scioglimento sia esercitabile dal Presidente della Repubblica in modo vincolato e senza possibilità di contestazione qualora vi sia una richiesta da parte del Presidente del Consiglio, rimanendo invece in pieno possesso della prerogativa di provvedervi negli altri casi, oppure se la fattispecie delineata dall'art. 94 inglobi anche la suddetta previsione. Sotto questo profilo appare singolare che, soprattutto in considerazione della garanzia al Presidente del Consiglio di ottenere un'idonea maggioranza in ambo i rami del Parlamento, il disegno di legge contempli ancora per il Capo dello Stato, privo di legittimazione popolare diretta e vincolato a dare seguito agli intendimenti del vertice dell'esecutivo in merito di termine anticipato della legislatura, la possibilità di sciogliere le Camere nelle altre ipotesi. Si pensi in tal senso alla circostanza del venir meno della corrispondenza tra eletti ed elettori, con riferimento alla quale il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a esprimere una valutazione estremamente carica di politicità, o addirittura al caso di "scioglimento-sanzione". Si è notato in proposito che, ferma restando la funzione di garantire e tutelare l'unità nazionale in capo al Capo dello Stato, essa teoricamente potrebbe spingersi anche a disporre lo scioglimento delle Camere, qualora queste ultime o l'esecutivo da esse sostenuto stessero mettendo a repentaglio tale fondamentale valore<sup>163</sup>. Si tratterebbe certo di un'ipotesi estrema e foriera di fortissima tensione interistituzionale, ma che non può essere in alcun modo scartata.

In linea generale, emerge un forte scetticismo nei confronti delle potenzialità di risoluzione delle situazioni di crisi da parte del Presidente della Repubblica, sulla scia del timore dei c.d. 'ribaltoni' e della riproposizione di esperienze di governi tecnici o a guida tecnica, mentre rimarrebbe impregiudicata l'ipotesi di esecutivi di larghe intese o a guida politica ma a composizione prevalentemente tecnica<sup>164</sup>, o, paradossalmente, sostenuti da

<sup>161</sup> Si v. M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1, 2024, 55-56.

<sup>162</sup> Configurandosi così un'ipotesi di c.d. "staffetta" che ricorda dinamiche in voga negli anni Ottanta, si veda anche M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni a prima lettura sul ddl Premierato*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, 2023, 4.

<sup>163</sup> M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 57-58.

<sup>164</sup> È infatti necessario che solo il Presidente del Consiglio sia stato eletto, nulla si dispone con riferimento ai Ministri.

maggioranze alternative, a condizione (non semplice) che il Presidente del Consiglio indicato per secondo sia stato eletto in collegamento con il dimissionario. Ma anche lo stesso Capo del Governo uscente, tuttavia, potrebbe per ipotesi anche ottenere l'appoggio di una coalizione caratterizzata da una composizione e da un programma differenti rispetto al proprio primo mandato, vanificando così uno degli obiettivi principali della riforma<sup>165</sup>. Quel che è certo è che si intende minimizzare se non cancellare la possibilità di formare i c.d. “Governi del Presidente”, che dipendono da una scelta del Capo dello Stato palesemente alternativa allo scioglimento delle Camere, rinviando così la convocazione di nuove elezioni e il conseguente riassetto degli equilibri partitici<sup>166</sup>.

Tuttavia, appare chiaro che simili circostanze, qualora si verificassero, sarebbero dovute prevalentemente alle debolezze e alle mutevolezze del sistema partitico, oltre ad essere in una certa misura fisiologiche in una forma di governo parlamentare; in parallelo, è ben noto che il Presidente della Repubblica non può andare oltre all'esercizio del proprio *soft power* per indurre le forze politiche a effettuare determinate scelte o ad appoggiare un determinato Presidente del Consiglio, dunque gli strumenti per sterilizzare i poteri attualmente nelle mani del Capo dello Stato sono già presenti nell'attuale quadro costituzionale. Dall'altra parte, si rinuncia alla possibilità di addivenire a soluzioni condivise all'esito di consultazioni e interlocuzioni tra tutte le parti interessate<sup>167</sup>, affidandosi allo scioglimento delle Camere e al conseguente giudizio delle urne come momento catartico in situazioni di crisi.

## 10. Conclusioni

Terminata questa operazione di ricostruzione storica dell'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, è opportuno effettuare alcune considerazioni conclusive ed evidenziare le tendenze più ricorrenti. Come osservato in precedenza, fino al 1992 si sono registrate numerose legislature terminate anticipatamente, ma mai in modo particolarmente traumatico<sup>168</sup>: generalmente lo scarto a livello temporale non superava l'anno rispetto alla data predefinita. Si trattava, al contempo, di un tema percepito come meno politicamente rilevante: si ricordi, infatti, che le *conventiones ad excludendum* tipiche dei primi decenni di storia repubblicana circoscrivevano notevolmente il novero di partiti in grado di costituire le maggioranze di governo; di conseguenza, l'eventuale scioglimento anticipato poteva al massimo spostare marginalmente gli equilibri tra le forze politiche, senza poter produrre avvicendamenti di eccessiva rilevanza. Il panorama politico saldamente multipolare e il sistema elettorale, inoltre, rimanevano tendenzialmente stabili: la posizione centrale ricoperta dai partiti rendeva assai ridotto il margine di azione da parte del Presidente della Repubblica, che

<sup>165</sup> Cfr. F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 1034.

<sup>166</sup> M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 56.

<sup>167</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, 1. 2024, 102-103.

<sup>168</sup> Prospettiva più conforme a Costituzione a detta di V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1981, 521.

tendenzialmente si trovava a concordare l'attivazione dell'opzione dissolutiva con i gruppi di maggioranza o comunque a prendere atto della loro incapacità nel formare un esecutivo nel pieno delle proprie funzioni, anche a fronte dei tentativi del Quirinale di evitare la convocazione immediata di nuove elezioni<sup>169</sup>.

Non a caso, sarà proprio in corrispondenza della crisi del sistema dei partiti tradizionali culminata nel triennio 1992-1994 che inizierà ad emergere il ruolo del Capo dello Stato, sia con minacce di scioglimento più o meno velate sia con l'esercizio della prerogativa in oggetto, come accadde appunto all'esito della XI Legislatura, integrando un precedente di indubbia rilevanza. Indubbiamente già durante i mandati presidenziali di Giovanni Leone e soprattutto di Sandro Pertini la natura di *extrema ratio* dello scioglimento anticipato delle Camere era emersa chiaramente anche a livello di esternazioni del Capo dello Stato, ma una simile linea d'azione, riaffermata con decisione da Oscar Luigi Scalfaro, mal si conciliava con la legge elettorale tendenzialmente maggioritaria e con il graduale bipolarismo cui il sistema partitico andava informandosi a partire dal 1994<sup>170</sup>. L'insofferenza rispetto ai c.d. 'ribaltoni' ha caratterizzato da quel momento l'approccio delle forze politiche alla prospettiva dello scioglimento delle Camere, sostanziandosi in frequenti accuse di scarsa imparzialità rivolte al Capo dello Stato, per quanto rimanesse fermo il limite alla convocazione anticipata di nuove elezioni qualora esistesse una maggioranza in Parlamento in grado di esprimere un governo nel pieno dei propri poteri<sup>171</sup>. Al contempo, bisogna osservare che, nonostante il *soft power* che può esercitare il Presidente della Repubblica, fondamentalmente è riconducibile alla responsabilità politica dei partiti la scelta di formare e sostenere un nuovo esecutivo all'esito di una crisi di governo: non ci sono margini di forzatura, almeno in linea teorica il soggetto incaricato deve essere in grado di ottenere una maggioranza in Parlamento<sup>172</sup>.

Sotto un altro profilo, è vero che il caso del 2008, con un Parlamento per la prima volta derivante da una tornata elettorale caratterizzata dalla partecipazione di soli due schieramenti nitidamente contrapposti e con *leader* chiaramente individuati, può deporre in favore della restrizione delle prerogative del Capo dello Stato a fronte di un panorama partitico graniticamente bipolare e ostile alla formazione di maggioranze alternative a quelle presentatesi al voto<sup>173</sup>. Se ormai pare consolidarsi la tendenza presidenziale a considerare lo scioglimento delle Camere come l'ultima opzione percorribile dopo aver esperito senza successo tutte le possibili strategie alternative, al contempo appare chiaro che, quanto più le forze politiche si dimostrano deboli e prive di un'effettiva capacità rappresentativa dell'elettorato, tanto più diventa arduo sia per i gruppi parlamentari sia per i governi

<sup>169</sup> Si v. M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., 27.

<sup>170</sup> Sul punto R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, 1, 2000, 280.

<sup>171</sup> In tema M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012, 41-42.

<sup>172</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in AA. VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 474 ss.

<sup>173</sup> Si v. E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2008, 304.

formulare una posizione autonoma chiaramente definita da quella del Capo dello Stato<sup>174</sup>. Non si trascuri poi sotto questo profilo la frammentazione sempre maggiore dei gruppi parlamentari, più volte non corrispondenti a forze politiche effettivamente attive e partecipanti alle competizioni elettorali, un fenomeno quasi del tutto assente fino alla fine del secolo scorso: non v'è da sorprendersi, dunque, se vi è una naturale propensione delle Camere a rifuggire lo scioglimento anticipato, in quanto per molti dei loro componenti comporterebbe la cessazione della propria carriera politica<sup>175</sup>. In un simile contesto, non appare inopinata la concezione di Carlo Esposito del Presidente della Repubblica come «reggitore dello Stato in tempi di crisi»<sup>176</sup>.

Al di là di queste considerazioni, è opportuno considerare che, se il Presidente della Repubblica in più occasioni si è trovato a dover prendere atto del rifiuto delle forze politiche di costituire un esecutivo, giammai si è giunti a uno scioglimento “d'imperio” da parte del Capo dello Stato, a fronte di un'esplicita contrarietà da parte dei gruppi e del governo<sup>177</sup>, fatte salve le ipotesi di opposizione isolata quale quella espressa nel 1979 dal Presidente del Senato Amintore Fanfani. Anche nel 1994, quando pure l'intervento di Scalfaro fu caratterizzato da una netta presa di posizione sulle circostanze storiche, politiche e giudiziarie, non si registrò una coesa opposizione alla decisione di terminare anticipatamente la legislatura da parte di un Parlamento sempre più delegittimato. È possibile osservare poi come lo scioglimento anticipato solitamente è decretato mentre è in carica un esecutivo di larghe intese o tecnico, se non esplicitamente ‘elettorale’, in tre casi, addirittura, era privo del rapporto di fiducia con almeno una delle Camere: quando vi è stato un netto scostamento rispetto alla data originariamente prevista, dunque, assai raramente il governo si trovava nel pieno delle proprie funzioni. Si ricordi, in proposito, che il Presidente del Consiglio che ancora non si è presentato alle Camere non può controfirmare l'atto di scioglimento di queste ultime, essendo necessario che prima il Parlamento si esprima sulla fiducia<sup>178</sup>, anche considerando che, come si è osservato, è di dubbia costituzionalità per l'esecutivo rimanere in carica senza averla formalmente ottenuta, una volta chiesta entro dieci giorni dalla sua formazione *ex art. 94*<sup>179</sup>. Proprio per queste ragioni appare un'anomalia lo scioglimento delle Camere del 2008, all'esito di una legislatura caratterizzata da un unico governo, comunque tendenzialmente omogeneo politicamente (quantomeno rispetto agli schieramenti presentatisi alle elezioni) nonostante la maggioranza assai risicata.

Rispondono invece a dinamiche più omogenee gli altri episodi: sono dunque riconducibili alla categoria degli scioglimenti “tecnici” in ragione dell'approssimarsi del termine naturale della legislatura quelli del 1958, 1963, 1968, 2001, 2006 e 2017.

<sup>174</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, cit., 151; M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Rivista Il Mulino*, 2, 2012, 237.

<sup>175</sup> Sul punto G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia al tempo del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 789 ss.

<sup>176</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, 237.

<sup>177</sup> Cfr. A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 5.

<sup>178</sup> Si v. L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, 1958, 227-228.

<sup>179</sup> Sul punto E. BALBONI, *Conflitti politici e nodi istituzionali nella crisi*, in E. BALBONI-F. D'ADDABBO-A. D'ANDREA-G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, Giuffrè, 1988, 225.

Assume, come detto, una posizione anomala quello del 1953, per il quale l'imminenza della scadenza naturale riguardava solo la Camera, mentre la scelta di concludere anticipatamente l'attività del Senato era rispondente a esigenze di natura funzionale (allineamento della data delle votazioni, ripetutasi anche nel 1958), senza considerare poi l'incerta qualificazione dell'impatto della riforma elettorale appena approvata. Analoghe valutazioni possono essere effettuate per il 1992, quando senza dubbio si apprestava il termine della legislatura, ma vi era anche una ragione di tipo organizzativo-funzionale quale l'esigenza di evitare la sovrapposizione con le elezioni del Presidente della Repubblica. Singolare anche il caso del 2012, quando il Presidente del Consiglio Monti si dimise in ragione del venir meno dell'appoggio del Popolo della Libertà, ma il termine naturale della legislatura era comunque assai prossimo.

Sono annoverabili tra gli scioglimenti anticipati in senso proprio all'esito di crisi di governo all'esito delle quali si era registrata l'impossibilità di formare un nuovo esecutivo quelli del 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, 1996, 2008 e 2018. Tra questi, bisogna segnalare il ruolo giocato dall'imminenza di un *referendum* già indetto e dunque rinviabile in caso di termine anticipato della legislatura nel 1972, con riferimento alla consultazione in materia di abrogazione della legge sul divorzio, nel 1987, avente a oggetto la responsabilità civile dei magistrati, l'abolizione della commissione inquirente per il trattamento dei reati ministeriali e tre quesiti in tema di centrali nucleari, e nel 1992, in tema di legge elettorale.

Risulta chiaramente desumibile la condivisione da parte del Governo della scelta di sciogliere anticipatamente le Camere nel 1958 e nel 1963 (si veda il comunicato relativo all'approvazione del decreto), anche se ciò appare coerente con la circostanza che in entrambi i casi ci si approssimava al termine naturale della legislatura e si poneva semmai solo la questione di riproporre lo scioglimento contemporaneo di Camera e Senato. Nei casi successivi, trattandosi di esecutivi già dimissionari, risultava arduo concepire una determinazione netta e carica di conseguenze sul piano politico quale quella avente ad oggetto l'approvazione (o il rigetto) della decisione di sciogliere le Camere. Tale dinamica si è ripresentata nel 1992, quando si registrò la volontà comune di Capo dello Stato e Presidente del Consiglio di convocare le elezioni in leggero anticipo rispetto al termine ordinario. Solo nel 1979, invece, si è verificata l'ipotesi di un parere negativo allo scioglimento delle Camere da parte di uno dei Presidenti d'Assemblea, nel caso in specie Amintore Fanfani, senza che da ciò derivasse alcuna conseguenza.

Absolutamente anomalo, come si è visto *supra*, lo scioglimento del 1994: oltre alla lontananza a livello temporale dal termine naturale della legislatura bisogna evidenziare la presenza di una maggioranza ampia e omogenea potenzialmente in grado di esprimere un nuovo Governo (benché quello in carica fosse un esecutivo a composizione apartitica e direttamente espressione della volontà del Capo dello Stato), un assoluto *unicum* nella storia repubblicana. Non v'è dubbio, poi, che ai fini della decisione contribuirono l'esito positivo dei *referendum*, il mutato quadro partitico, lo stravolgimento dei rapporti di forza tra le forze politiche emerso dalla tornata delle elezioni amministrative e le inchieste giudiziarie che riguardarono numerosissimi esponenti di primo piano.

In sole tre occasioni, poi, si è registrata la nomina di un c.d. “governo elettorale” privo della fiducia in entrambe le Camere, investito del compito di gestire l’ordinaria amministrazione in vista delle elezioni: 1972, con formazione di un monocolore democristiano, 1979, composto da esponenti di varie forze della maggioranza, e 1987, nuovamente formato da soli ministri della DC. Bisogna altresì osservare che in tutti i casi nei quali si sono dimessi governi c.d. “tecnici”, più correttamente definibili “apartitici” o a prevalenza o solo a guida tecnica, si è proceduto sempre allo scioglimento delle Camere: è quanto è accaduto con il Governo Ciampi nel 1994, con il Governo Dini nel 1996, con il Governo Monti nel 2012 e con il Governo Draghi nel 2022, denotando ulteriormente come si ricorra a tali soluzioni solo come *extrema ratio* quando tutte le soluzioni “politiche” siano esaurite.

Quanto alla durata dell’*iter* delle consultazioni successive alle dimissioni del governo in carica poi sfociate nell’indizione di elezioni anticipate, tale dinamica inizia ad osservarsi nel 1976 sotto la presidenza Leone, per poi evidenziarsi significativamente nel 1979, con la convocazione al Quirinale di un Presidente del Consiglio *in pectore* e di due ‘vicari’, attenuandosi nel 1983, con il solo mandato esplorativo al Presidente del Senato, e riprendendo vigore nel 1987, quando si registrarono ben due incarichi pieni oltre ai due mandati esplorativi ai Presidenti di Assemblea. Tale dinamica si ripropose poi nel 1996, con tre sessioni di consultazioni e un incarico ad Antonio Maccanico, limitandosi nel 2008 al “mandato di scopo” al Presidente del Senato Franco Marini e sfumando del tutto nel 2022, quando, pur mancando ancora alcuni mesi al termine naturale della legislatura, il Presidente della Repubblica non ha ritenuto opportuno procedere a ulteriori tentativi di formare un esecutivo, privilegiando l’esigenza di convocare con rapidità nuove elezioni. In linea generale, a partire dalla presidenza Leone ogni Capo dello Stato ha sciolto le Camere per due volte, fatto salvo il caso di Sergio Mattarella nel suo primo mandato<sup>180</sup>, mentre in precedenza Einaudi, Gronchi, Segni e Saragat avevano esercitato tale prerogativa solo in un’occasione.

Volgendo ora lo sguardo al futuro, un tema che si porrà ancora più al termine della legislatura in corso, chiaramente a condizione che non vi sia uno scioglimento ancor più anticipato, è quello relativo alla data di approvazione del decreto in oggetto: l’inizio della sessione di bilancio tra il 15 e il 20 ottobre con la presentazione prima alla Commissione Europea e poi alle Camere del disegno di legge in oggetto da parte del Governo sembra rappresentare un limite, se non invalicabile, quantomeno abbastanza prescrittivo entro cui il Parlamento deve essersi insediato e l’esecutivo deve essere nel pieno dei propri poteri. Soprattutto in un contesto di crisi economico-finanziaria, la prospettiva dell’esercizio provvisorio sembra divenuta un’eventualità da fugare ad ogni costo: ne consegue che, in ogni caso, pare potersi affermare che lo scioglimento durante gli ultimi due mesi e dieci giorni dell’anno è un’ipotesi da escludere, se non teoricamente almeno nella prassi. Tale

<sup>180</sup> Anche nel mandato attualmente in corso le Camere sono state sciolte solo una volta; tuttavia, è certo che la dinamica sopra indicata sarà presto ripristinata se il Capo dello Stato rimarrà in carica per l’intero settennato, dal momento che il termine naturale della legislatura è previsto per la fine del 2027, mentre Sergio Mattarella dovrebbe concludere nel 2028 il proprio mandato.

parentesi, tuttavia, è suscettibile di un'ulteriore estensione: si consideri, infatti, che l'art. 61 Cost. dispone che le nuove elezioni debbano avvenire entro settanta giorni dallo scioglimento delle Camere, con la prima riunione del Parlamento neoeletto entro venti giorni dalla data delle consultazioni. Inoltre, *ex art.* 5, comma 8, del D.P.R. n. 104/2003 entro sessanta giorni dalla data delle consultazioni il Ministero dell'Interno deve comunicare al Ministero degli Affari Esteri gli elenchi provvisori degli elettori residenti all'estero: di conseguenza sono necessari almeno due mesi dallo scioglimento delle Camere. Ancora, l'Ufficio elettorale centrale presso la Corte di Cassazione necessita generalmente di almeno quindici giorni per la proclamazione degli eletti; dopo l'insediamento, poi, si presenta l'esigenza anzitutto di eleggere i presidenti di Assemblea e dei vari gruppi parlamentari. In caso di esito elettorale univoco, circa dieci giorni intercorrono comunque tra la prima seduta e il giuramento del nuovo governo. Certo, nulla vieta di presentare il disegno di legge di bilancio in netto ritardo come lo scorso anno (29 novembre), ma il rischio è consistente: se la maggioranza parlamentare può essere salda, nulla garantisce che l'interlocuzione con la Commissione sia positiva. In linea generale, inizia ad apparire assai arduo convocare le elezioni dopo il 1° ottobre, con il 25 settembre che risulta già una data niente affatto agevole per fare fronte alle scadenze dell'ultima parte dell'anno. Si consideri poi che il mese di agosto è considerato pressoché *off-limits* per le votazioni, essendo storicamente dedicato alle vacanze estive, che contribuirebbero a diminuire l'affluenza alle urne.

Tutto ciò considerato, bisogna chiedersi se sia effettivamente percorribile nella prassi il ripetersi di scioglimenti successivi al 10-15 luglio: il Presidente della Repubblica, seppur formalmente libero, di fatto si trova di fronte alla prospettiva di un eccessivo rischio rappresentato dall'opzione dissolutiva qualora le circostanze di crisi si verificano nel periodo in oggetto. Bisognerebbe parallelamente chiedersi se in questo caso il ricorso da parte del Capo dello Stato a un insieme più ampio di tentativi di soluzione, compresi "Governi del Presidente", esecutivi tecnici o elettorali sia maggiormente giustificato se non necessitato, e conseguentemente se ed entro quali limiti i gruppi parlamentari e le forze politiche cui fanno capo siano tenuti a una disponibilità più ampia all'accettazione di soluzioni pur non ottimali. Molto incisiva in merito la formula coniata da Gaetano Silvestri per cui il Presidente della Repubblica «non deve decidere, ma può costringere gli altri a farlo»<sup>181</sup>. Sulla duttilità dei poteri del Capo dello Stato potrebbe deporre a favore, a detta di alcuni, l'indeterminatezza del dettato costituzionale, che permetterebbe appunto una diversa articolazione a seconda del contesto politico-istituzionale<sup>182</sup>.

In ultimo, emerge un'altra considerazione di natura anche politologica: se il tema dello scioglimento anticipato delle Camere è divenuto così politicamente rilevante, almeno in parte la responsabilità è attribuibile ad un quadro partitico sempre più mutevole, caratterizzato da un'estrema volatilità del consenso, dallo scarso radicamento territoriale, dal tendenziale abbreviarsi delle carriere politiche e, non ultimo, dalla sempre più capillare

<sup>181</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in ID. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 462.

<sup>182</sup> Si v. L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore, 1998, 287.

diffusione dei sondaggi. Questi ultimi, infatti, consentono una più o meno attendibile valutazione in tempo reale degli equilibri tra le forze politiche, cosicché diventa ben più agevole richiedere la convocazione di nuove elezioni, qualora con ragionevole sicurezza si possa prevedere un esito favorevole al proprio schieramento.