

Giancarlo Caporali

## QUALE DEMOCRAZIA? SCIoglimento DELLE CAMERE, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E SOVRANITÀ POPOLARE\*

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali. – 2. La teoria dello scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori nei dibattiti dell'Assemblea costituente e nella dottrina italiana. – 3. I fondamenti della teoria che ritiene coesistente al regime democratico instaurato con la Costituzione lo scioglimento delle Camere quando queste non rappresentano più gli orientamenti politici del corpo elettorale. – 4. L'opposta tesi che ritiene inammissibile o almeno del tutto eccezionale lo scioglimento delle Camere in caso di frattura fra corpo elettorale e Assemblea rappresentativa. – 5. Teoria dello scioglimento, sistemi elettorali e principio della sovranità popolare. – 6. Lo scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori nella prassi. – 7. Problematica individuazione della titolarità del potere previsto dall'art. 88 Cost. e correlativamente della natura del decreto presidenziale di scioglimento. Suoi riflessi sull'ipotesi di scioglimento anticipato finalizzato a ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori. – 8. Conclusioni.

### 1. *Considerazioni generali*

Da più parti non solo sui *media*, non solo dai politici (taluni interessati), ma anche a livello istituzionale si sente ripetere che la Costituzione stabilisce che si vota ogni cinque anni (art. 60) e che pertanto, anche nel caso in cui il Parlamento non si trovi più a rappresentare l'orientamento politico prevalente dei cittadini, tale fatto non determinerebbe alcuna conseguenza costituzionale di rilievo, perché – viene detto – le maggioranze si fanno in Parlamento, sì che i cittadini anche se non hanno più alcuna fiducia nei loro rappresentanti, finché una maggioranza c'è, devono rassegnarsi ad attendere la naturale scadenza della legislatura.

\* Contributo sottoposto a valutazione.

Conviene pertanto iniziare questo lavoro con le parole di uno dei maggiori costituzionalisti inglesi, A.V. Dicey:

«Ma il motivo per cui la Camera, secondo la costituzione, può essere privata del potere e dell'esistenza è che si è presentata un'occasione in cui vi è giusto motivo di supporre che l'opinione della Camera non sia l'opinione degli elettori. Uno scioglimento è nella sua essenza un appello dal sovrano legale al sovrano politico. Uno scioglimento è ammissibile, o necessario, ogniquale volta i desideri del legislatore sono, o si può ragionevolmente presumere che siano, diversi dai desideri della Nazione. Questa è la dottrina stabilita dai ben noti precedenti del 1784 e del 1834, avendo in entrambi i casi il Re licenziato un ministero che aveva la fiducia della Camera dei Comuni [...]. Nessun costituzionalista moderno porrebbe in dubbio che l'autorità della Camera dei Comuni derivi dal suo essere rappresentativa della volontà della Nazione e che il principio obiettivo dello scioglimento sia l'accertamento della coincidenza tra volontà parlamentare e volontà della Nazione [...]; si è così decisamente affermato il principio fondamentale della nostra costituzione vigente che non il Parlamento ma la Nazione è, politicamente parlando, il potere supremo nello Stato [...] nei tempi moderni le regole sullo scioglimento del Parlamento sono, come altre convenzioni della costituzione, intese ad assicurare la supremazia ultima dell'elettorato quale vero sovrano politico dello Stato; in breve, la validità delle massime costituzionali è subordinata e asservita al principio fondamentale della sovranità popolare [...]. Dove il Parlamento è supremo, è necessaria qualche ulteriore sicurezza [...] e questa sicurezza è data dal diritto di scioglimento, che consente alla Corona o al Ministero di appellarsi dal legislatore alla Nazione [...]. Il diritto di scioglimento è il diritto di appello al popolo, e quindi è alla base di quelle convenzioni costituzionali che, in un modo o nell'altro, sono intese a produrre armonia tra il potere legale e il potere politico sovrano»<sup>1</sup>.

Ma quali erano i casi a cui faceva riferimento Dicey. Il primo si era verificato nel 1784, avendo il Re Giorgio III nominato Capo del Governo William Pitt (il giovane; Capo del Gover-

---

<sup>1</sup> A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution* (1885), Indianapolis, 1982 (ristampa dell'8ª ed., Mcmillan, 1915), pp. 288-292.

no dal 1783 al 1801 e dal 1804 al 1806) contro la volontà della Camera dei Comuni, sul presupposto «che la nazione non approvasse la politica perseguita dalla Camera». Nell'occasione l'appello al popolo voluto dal Re si risolse in un verdetto decisivo a favore del nuovo Governo, dando ragione alla convinzione nutrita dal Monarca. Da notare che, come veniva osservato dallo stesso Dicey, Giorgio III era un ardente campione della sovranità del Parlamento, mentre *hold in abhorrence the sovereignty of the people*, sì che era stato guidato «dalle esigenze del momento ad adottare l'atteggiamento di Chatham e Pitt» che invece erano coloro i quali effettivamente ritenevano che «dietro la Corona, dietro le Famiglie della Rivoluzione, dietro lo stesso Parlamento, c'era quello che Chatham chiamava il "grande pubblico", quello che si dovrebbe chiamare la nazione», sostenendo che «l'autorità del Parlamento dipendeva dalla volontà della nazione»<sup>2</sup>. Il secondo data invece più tardi al 1834 quando Re Guglielmo IV, dopo aver chiamato sir Robert Peel a dirigere il Governo in contrasto con i desideri della Camera dei Comuni, ritenendo che tale Camera non rappresentasse più la volontà della Nazione, aveva proceduto al suo scioglimento. Le conseguenti elezioni non erano tuttavia andate nella direzione immaginata dal Sovrano, la cui scelta si era perciò rivelata un errore. La dottrina tuttavia non aveva ritenuto incostituzionale la condotta del Re perché, come veniva notato, da un lato «l'ampia minoranza» ottenuta da Peel e, di lì a poco, il rapido declino dell'influenza dei Whigs, stavano a dimostrare che «la stima sbagliata del sentimento pubblico» formulata dal Re non era senza ragionevoli motivi; dall'altro che, ove si ammetta il diritto della Corona di appellarsi agli elettori, «quando la Camera dei Comuni abbia in realtà cessato di rappresentarli», ci si imbatte «in una grande difficoltà a voler considerare una tale dissoluzione incostituzionale semplicemente perché gli elettori, quando gli si fa appello, continuano a sostenere le opinioni dei loro rappresentanti»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, cit., p. 289.

<sup>3</sup> A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, cit., pp. 288 e 290.

A voler essere precisi, neanche trent'anni dopo che Dicey aveva scritto queste pagine, a seguito delle riforme dei primi anni del Novecento, il cui punto di svolta è costituito dal *Parliament Act 1911*, la dottrina sullo scioglimento anticipato come strumento atto a verificare e, se del caso, a ripristinare la concordanza fra la volontà dei rappresentanti e quella dei rappresentati si scontrava con l'evoluzione di un sistema che di fatto rendeva impraticabile sia la possibilità per il Re di nominare un Primo Ministro difformemente dalla volontà della maggioranza dei Comuni sia di esercitare il potere di dissoluzione, sostenuto dal Primo Ministro da lui nominato, in contrasto con l'Assemblea elettiva. Solo come dato storico può osservarsi che nel Regno Unito lo scioglimento della Camera dei Comuni aveva trovato una parziale regolamentazione legislativa nella *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, ora abrogata e sostituita dalla *Dissolution and calling of Parliament Act 2022*<sup>4</sup>.

Questa legge aveva introdotto molte novità, affermandosi il principio che, in caso di una reale crisi, i Comuni non avrebbero potuto essere sciolti se non quando nessun Governo nei 14 giorni successivi fosse stato in grado *to command the confidence of the House*. Infatti, in tale lasso di tempo i Comuni avrebbero potuto o formare una nuova e diversa maggioranza con l'indicazione di un nuovo Primo Ministro, nel caso in cui il Governo sfiduciato fosse un Governo di coalizione o un Governo di minoranza, o designare per la formazione del Governo un nuovo Primo Ministro appartenente alla stessa maggioranza che sosteneva il precedente Governo<sup>5</sup>, o anche trattare e riconfermare il Primo Ministro sfiduciato (ma ancora in carica), superando la precedente sfiducia con una nuova mozione di fiducia. Tuttavia, se nei detti 14 giorni nessuno dei possibili candidati all'ufficio di Primo Ministro fosse risultato in gra-

---

<sup>4</sup> In proposito si permetta il rinvio a G. CAPORALI, *Sulla nuova disciplina dello scioglimento anticipato nel Regno Unito: la reviviscenza della prerogativa regia*, in *Rassegna parlamentare*, 2022, 1, pp. 119-159.

<sup>5</sup> Evenienza che, per quanto improbabile, può essere possibile, ad esempio, in caso di scissione del partito di maggioranza, ovvero quando il Primo Ministro abbia perso la *leadership* del suo partito e non si voglia dimettere.

do di ottenere la fiducia allora diveniva inevitabile lo scioglimento anticipato del Parlamento ed il ricorso a nuove elezioni.

In questo quadro l'ipotesi di uno scioglimento anticipato per contrasto fra la volontà degli eletti e quella degli elettori appariva perciò limitata a casi che sembravano essere puramente teorici come quello di una scissione interna al partito di maggioranza con mozione di sfiducia non seguita dall'indicazione di un nuovo Primo Ministro, volendo gli scissionisti essere legittimati dal voto popolare ovvero quello, ancora più improbabile, in cui la maggioranza, avvertendo il dissenso del corpo elettorale, si fosse fatta da parte approvando contro se stessa una mozione di sfiducia non seguita dall'indicazione di un nuovo Primo Ministro.

Il che peraltro sta a dimostrare che, per quanto, secondo la dottrina più sopra richiamata, sia nella logica del sistema di Governo parlamentare che la o le Assemblee legislative elettive siano chiamate a rappresentare la volontà dei cittadini o, come pure si dice, la volontà della Nazione o del popolo, nondimeno il giuridico atteggiarsi del sistema stesso può non prevedere o non consentire che per sanare la frattura eventualmente creatasi fra il Sovrano legale e quello reale possa farsi ricorso allo scioglimento anticipato del corpo rappresentativo.

E tuttavia, sebbene ciò possa accadere, l'esempio richiamato non è stato fatto a caso: la prima e principale domanda sta nel chiedersi se sia o meno corretta la richiamata dottrina che sostiene che, ove l'indirizzo politico della maggioranza parlamentare non rifletta più gli orientamenti politici del Paese, si possa ovvero si debba far luogo a uno scioglimento anticipato della o delle Assemblee rappresentative e dunque a nuove elezioni.

Domanda la cui correttezza va ovviamente valutata alla luce del dettato costituzionale di ogni singolo Paese, nel caso di specie quello italiano.

I caposaldi di questa dottrina sono sostanzialmente due, come anche si può ricavare dalle parole di Dicey: il principio della sovranità popolare in forza del quale «le regole sullo scioglimento del Parlamento» devono essere intese come idonee «ad assicurare la supremazia ultima dell'elettorato quale ve-

ro sovrano politico dello Stato»; il principio per cui «l'autorità del Parlamento dipende dalla volontà della nazione», ossia dalla legittimazione politica che riceve dall'essere espressione diretta della volontà popolare, ragione per la quale un Parlamento delegittimato è un Parlamento senza autorità. Si tratta di due principii distinti, seppur strettamente correlati, riconducibili ambedue all'idea di Governo democratico (liberale e rappresentativo). Nessuno, infatti, dubita della democraticità di ordinamenti in cui, seppur non viene costituzionalmente sancito il principio dell'appartenenza del potere sovrano al popolo, nondimeno è principio cardine del sistema che gli organi di indirizzo politico traggano la loro legittimazione dal consenso popolare manifestato al momento del voto nelle elezioni politiche (e anche nel corso della legislatura attraverso l'opinione pubblica). Tipico proprio il già accennato caso inglese, in cui il principio che informa di sé l'intero sistema è quello della sovranità del Parlamento, rappresentando il popolo, il Sovrano solo in senso politico<sup>6</sup>.

Si consenta un'ultima precisazione: chiedersi se ogni volta che si cambia maggioranza in Parlamento si debba andare al-

---

<sup>6</sup> Nell'ordinamento inglese, infatti, il termine 'sovranità' copre tre diverse nozioni, coesistenti e intrecciate: sovranità nazionale, sovranità parlamentare e sovranità popolare. In genere con 'sovranità nazionale' si intende l'indipendenza nazionale, rappresentando quella che potrebbe essere descritta come la dimensione esterna della sovranità. La 'sovranità parlamentare' viceversa costituisce la 'chiave di volta' dell'intero sistema giuridico, implicando che il Parlamento possieda un'autorità legislativa sovrana, legalmente illimitata. Mentre con 'sovranità popolare' si allude al popolo come sovrano politico, essendo tuttavia il Parlamento il corpo in cui la sovranità è legalmente manifestata. Per precisione deve peraltro segnalarsi che il potere legislativo nel Regno Unito non è costituito esclusivamente dalle due Camere, perché, più esattamente, *the power, formally and actually, resides in the King (Queen)-in-parliament* – 'il potere, formalmente e di fatto, risiede nel Re (Regina) in Parlamento' – , vale a dire che «the Crown is an integral part of Parliament» ('la Corona è parte integrante del Parlamento'). Ragione per la quale ancora oggi tutte le leggi del Parlamento sono promulgate con la formula «by the King's (Queen's) most excellent Majesty, by and with the advice of the Lords [...] and Commons in the Parliament assembled [...]» e il *Royal assent* è previsto non solo per la promulgazione delle leggi, ma deve essere preventivamente acquisito anche per la discussione di certe tipologie di disegni di legge.

le urne per verificare se questa scelta goda del consenso popolare, significa porre il problema in modo sbagliato.

È infatti proprio della forma di Governo parlamentare, soprattutto in quei casi in cui la legge elettorale è di tipo proporzionale o tendenzialmente proporzionale, che le maggioranze si formino in Parlamento e che l'indirizzo politico dello Stato emerga solo all'atto del costituirsi del rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento. Il che peraltro può accadere, sebbene più raramente, anche nei sistemi parlamentari che adottano leggi elettorali strettamente maggioritarie, come quello inglese. Si pensi, tanto per fare un esempio non troppo lontano nel tempo, al Governo di coalizione che ha guidato il Regno Unito dal 2010 al 2015, formato dai conservatori del Primo Ministro David Cameron e dai liberaldemocratici di Nick Clegg, di cui era del tutto evidente la natura compromissoria, formalizzata nel *Coalition agreement* e garantita dall'istituzione del *Coalition Cabinet committee*. Non è dunque un'anomalia, ma è anzi un tratto caratteristico del sistema parlamentare che la maggioranza possa non uscire dalle elezioni e che vi possano essere, durante una stessa legislatura, (uno o anche più) mutamenti nella compagine che sostiene il Governo. In questo senso per i frequenti cambi di maggioranza il caso italiano sembra paradigmatico.

Nella scorsa legislatura si è, ad esempio, sostenuto che non sarebbe andato esente da perplessità quanto accaduto in occasione della crisi del Governo Conte I, da considerare «addirittura una “prima” assoluta, un “caso di scuola” di diritto costituzionale», con la successione di «due Governi, presieduti dallo stesso Premier e composti da maggioranze non solo diverse ma – a ben vedere solo per metà stando alle persone, ma per intero stando al mutato orientamento – opposte tra loro, senza passare da elezioni e senza soluzione di continuità, nel solo giro di un mese»<sup>7</sup>. Di per sé questo mutamento di maggioranza,

---

<sup>7</sup> Così il bell'articolo di G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 1, p. 124, reperibile all'indirizzo internet [www.osservatorioaic.it/it/](http://www.osservatorioaic.it/it/), per la quale poiché *l'intuitus personae* è «alla base di ogni rapporto fiduciario, cioè della *fides* tra mandante e mandatario» e dunque, anche della re-

ad avviso di chi scrive, visto che le elezioni del 2018 non avevano assegnato ad alcuna forza politica la maggioranza, rendendo possibili maggioranze diverse, non avrebbe reso necessario un ritorno alle urne, rientrando nella logica del sistema parlamentare. Senonché qualche obiettivo dubbio veniva ricondotto al fatto che la nuova maggioranza che si era formata era palesemente difforme dagli orientamenti politici univocamente manifestati dai cittadini in occasione delle elezioni europee, amministrative e di quelle relative a talune Regioni e soprattutto dal fatto che il collante di tale maggioranza era costituito dalla comune volontà di impedire le elezioni e la conseguente probabile vittoria di una forza politica in ascesa in tutte le elezioni svoltesi (e che in quel momento era accreditata del 37% dei consensi). Il che appariva, a tutto voler concedere, non del tutto coerente con un sistema di tipo democratico in cui le elezioni non possono mai essere considerate un male da evitare, essendo, *de iure* e *de facto*, la fonte della legittimazione politica della classe governante. Osservava in proposito Mirabeau che «lo scioglimento è il mezzo migliore di lasciar modo di manifestarsi all'opinione pubblica, che non ha mai cessato di essere la sovrana di tutti i legislatori»<sup>8</sup>. Si consideri in questo senso che nella Costituzione degli Stati Uniti è previsto, proprio per garantire la costante corrispondenza fra la volontà dei cittadini e quella delle Assemblee legislative, che ogni due anni la Camera dei rappresentanti venga rinnovata per intero e il Senato per un terzo. Tuttavia il vero problema non è quello di fare pro-

---

sponsabilità politica di chi è eletto, «un convertirsi repentino nel proprio opposto, pur di rimanere tra gli stessi scranni, urta irreparabilmente con la fiducia politica e la dialettica democratica, che presuppongono davanti al cittadino la distinzione non solo di ruoli, ma anche di persone, tra maggioranze e opposizioni». *Contra* B. CARAVITA, *Lecture di diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 141, che ha ritenuto l'operato del Presidente Mattarella del tutto coerente con il sistema.

<sup>8</sup> Questa dotta citazione è ripresa da M. RUINI, *Relazione al testo del progetto di Costituzione della Repubblica italiana del Presidente della Commissione*, presentata al Presidente dell'Assemblea costituente nella seduta del 6 febbraio 1947, p. 9, in *Atti Ass. Cost.*, reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>, alla voce 'Documenti', sez. 'Progetto di Costituzione'.



cessi alle intenzioni facendo congetture (anche realistiche) sulla ragione che sta alla base del formarsi di una maggioranza e se tale ragione sia o meno incompatibile con la logica che è propria di un ordinamento democratico, bensì, assai diversamente, quello di chiarire se un Parlamento (*rectius* una maggioranza parlamentare ed il Governo da essa sostenuto, quale che sia e quali che siano le ragioni della sua esistenza) che esprima un indirizzo politico che sia obiettivamente in contrasto con l'orientamento largamente prevalente fra i cittadini, manifestato in pronunciamenti popolari come referendum, elezioni amministrative che coinvolgano gran parte del corpo elettorale, etc., debba continuare a legiferare e a determinare l'azione del Governo ovvero possa anzi debba essere sciolto (bene inteso se nell'ordinamento esistano organi o meccanismi che consentano lo scioglimento anticipato delle Camere quando si verifichi una situazione siffatta).

In altre parole, per rimanere al caso più sopra ricordato, passi una nuova maggioranza nata da un accordo con una forza politica che aveva perso tutte le elezioni svoltesi (n.b. il Partito Democratico), ma se tale maggioranza presenta un programma di Governo che è largamente in disaccordo con le proposte programmatiche avanzate dal o dai partiti premiati tanto alle elezioni europee che in quelle amministrative e regionali e per conseguenza con la parte prevalente dell'opinione pubblica, è allora che si pone il problema dello scioglimento anticipato delle Camere come strumento per ricreare la necessaria corrispondenza politica fra corpo elettorale e corpo rappresentativo.

2. *La teoria dello scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori nei dibattiti dell'Assemblea costituente e nella dottrina italiana*

In sede di approvazione di quello che nel Progetto di Costituzione era l'art. 84, che laconicamente recitava: «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le

Camere», discutendosi di un emendamento presentato dall'on. Bosco Lucarelli che mirava a vietare la *prorogatio* in caso di scioglimento anticipato, l'on. Tosato, a nome della Commissione, nel respingere il detto emendamento riteneva utile chiarire che

«vi sono due ipotesi da fare: o il Governo è posto in minoranza dalle Camere: in questo caso il Governo può suggerire al Presidente, ed il Presidente consentire, lo scioglimento delle Camere [...] oppure il Governo conserva la fiducia delle Camere. Se ciò nonostante queste vengono sciolte, questo implica tra il Governo e l'Assemblea e tra l'Assemblea ed il Paese un dissidio in forza del quale il Presidente ha ritenuto opportuno sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni. Lo scioglimento può essere anche giustificato dal manifestarsi della necessità di risolvere gravi questioni del tutto nuove, sulle quali il corpo elettorale non ha avuto occasione di prendere posizione attraverso le elezioni. È evidente che in questi casi non si può invocare la *prorogatio* dei poteri delle Camere, per discutere della fiducia al Governo»<sup>9,10</sup>.

Si noti che l'on. Tosato – il quale parlando per la Commissione esprimeva la posizione della Commissione stessa – ammetteva la possibilità di uno scioglimento, senza che fosse entrato in crisi il rapporto di fiducia con il Governo, non solo nel caso in cui vi fosse un dissidio fra l'Assemblea ed il Paese, ma anche nel caso in cui fosse necessario risolvere gravi questio-

---

<sup>9</sup> Così E. TOSATO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947, pp. 1543-1544, reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>.

<sup>10</sup> L'art. 84, dopo la discussione venne approvato nel seguente testo: «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse. Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato». L'art. 84 nella redazione definitiva è divenuto l'art. 88 della vigente Costituzione che, a seguito della modifica del secondo comma, avvenuta con la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1, recita: «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».

ni, del tutto nuove, sulle quali il corpo elettorale non aveva «avuto occasione di prendere posizione attraverso le elezioni».

D'altronde che in Assemblea costituente, per la stragrande maggioranza dei suoi membri, fosse pacifico che lo scioglimento anticipato avesse tra le sue naturali finalità quella di ripristinare la concordanza fra i *desiderata* dei cittadini e l'indirizzo politico delle Camere (e del Governo da esse sostenuto) si ricava inoltre tanto dalla reiezione di alcuni significativi emendamenti che tendevano a condizionare fortemente l'esercizio del potere presidenziale di scioglimento, quanto dalle dichiarazioni di voto sull'art. 84. In sede di votazione, con ampia maggioranza, vennero infatti respinti sia l'emendamento dell'on. Costantini che era diretto a sostituire l'intero art. 84, stabilendo che: «Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere col consenso espresso dei rispettivi Presidenti», sia l'emendamento proposto dall'on. Carpano Maglioli con cui si voleva prevedere che lo scioglimento delle Camere potesse avvenire «non prima di un anno dalla loro elezione e nel caso che abbiano dato luogo a due mutamenti di Governo a seguito di voto di sfiducia nello spazio di un semestre»<sup>11</sup>.

Reiezioni che venivano motivate proprio con la volontà di conservare allo scioglimento anticipato la funzione di mezzo atto a sanare eventuali fratture createsi fra i rappresentati e il corpo rappresentativo che, come tale, non avrebbe dovuto essere reso difficilissimo, subordinandolo al consenso dei Presidenti delle Camere ovvero al verificarsi di reiterate crisi di Governo in un breve intervallo di tempo (sei mesi) e in ogni caso non prima di un anno dall'inizio della legislatura.

Assai precisa in questo senso la dichiarazione di voto dell'on. Paolo Rossi che, a nome del suo gruppo, giustificava l'adesione all'impostazione della Commissione osservando che

«non c'è nessun dubbio che nel sistema della nostra Costituzione lo scioglimento anticipato sia una necessità. Si potreb-

---

<sup>11</sup> Si veda *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 24 ottobre 47, p. 1546. L'emendamento Carpano Maglioli la cui votazione era stata richiesta a scrutinio segreto, venne respinto con una larga maggioranza di 193 voti contro 116.

be pensare diversamente se avessimo ammesso il sistema della legislatura breve, ma con Camere che durano cinque o sei anni e con la mutevolezza della pubblica opinione in Italia, sarebbe impossibile immaginare un sistema diverso. Lo scioglimento è inevitabile. Si deve osservare che l'istituto dello scioglimento è postulato necessario dell'altro istituto che è rappresentato dal referendum popolare introdotto dalla nostra Costituzione. Sarebbe un assurdo intollerabile ed un evidente pericolo politico che una maggioranza parlamentare battuta da un massiccio referendum popolare potesse e dovesse sopravvivere per cinque o sei anni»<sup>12</sup>. Analoghe le valutazioni svolte dall'on. Moro che, dichiarando il voto favorevole del proprio Gruppo, ne precisava le ragioni chiarendo che il potere di scioglimento delle Camere avrebbe dovuto considerarsi «uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale delle legislature»<sup>13</sup>.

D'altronde a comprova di quanto si è appena rappresentato si può ulteriormente richiamare anche il precedente dibattito, svoltosi in Seconda Sottocommissione, prima sezione, all'atto dell'approvazione del testo, così come proposto dal Comitato di redazione, che recitava: «Il Presidente della Repubblica può convocare le Camere e, sentito il parere dei loro Presidenti, può scioglierle». Si tratta di una discussione che ricalca per grandi linee quella appena rammentata, anche se con interlocutori in gran parte diversi. Pure in quella discussione erano state presentate proposte limitative del potere di scioglimento molto simili a quelle successivamente ripresentate in sede di discussione finale. Proposte respinte con motivazioni del tutto analoghe a quelle poco sopra riportate. In particolare, tra i vari emendamenti presentati e messi ai voti, possono esemplificativamente ricordarsi quello aggiuntivo dell'on. Nobile: «Se nel corso di un medesimo periodo di dieci mesi abbiano avuto luogo due crisi ministeriali in seguito a voto di sfiducia dell'Assemblea Nazionale o di una delle due Camere, queste

---

<sup>12</sup> Così P. ROSSI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost.*, cit., p. 1545. Si rammenti che originariamente la durata del Senato era fissata in sei anni.

<sup>13</sup> Così A. MORO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost.*, cit., p. 1546.

potranno essere sciolte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri. In nessun altro caso le Camere potranno venire sciolte prima del termine normale della legislatura»; quello dell'on. Zuccarini, che recitava: «Le Camere non possono essere sciolte, se non dopo due anni dalle elezioni»; e ancora quello proposto dal presidente Terracini, per il quale il potere presidenziale avrebbe dovuto contenersi stabilendo che «il Presidente della Repubblica non può, nel corso del suo mandato, valersi del suo potere di scioglimento più di due volte»<sup>14</sup>.

Contro questi emendamenti venne innanzitutto osservato che non sarebbe stato «opportuno togliere al Capo dello Stato questa facoltà», perché se è vero che «il Capo dello Stato non può e non deve intervenire né sul potere legislativo, né sul potere esecutivo», tuttavia «deve poter sempre richiedere che il Paese sia chiamato a manifestare il proprio punto di vista». Infatti, la «funzione principale del Presidente della Repubblica deve essere quella di interpretare le correnti politiche esistenti nel Paese che non hanno trovato, per una qualunque ragione, il modo di manifestarsi nel Parlamento. Può darsi che Parlamento e Governo procedano d'accordo, ma nel Paese si sia determinata una situazione e si sia diffuso uno stato di malcontento per cui il Parlamento non risponda più alla volontà popolare». Casi questi in cui se venissero approvati gli emendamenti presentati il Capo dello Stato non avrebbe più «alcuna possibilità di intervento»<sup>15</sup>.

Secondariamente, in disaccordo sull'emendamento avanzato dall'on. Nobile, venne rilevato come lo stesso non potesse considerarsi soddisfacente perché avrebbe «riguardato soltanto uno dei casi in cui appare legittimo lo scioglimento della Camera, cioè quello del Parlamento che non funziona, ma non

---

<sup>14</sup> Cfr. *Atti Ass. Cost., Seconda Sottocommissione, Prima Sezione*, seduta pomeridiana 13 gennaio 1947, pp. 110 e 117, reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>.

<sup>15</sup> Così il futuro Presidente della Repubblica, on. L. EINAUDI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, pp. 110 e 114.

l'altro, che è quello del capovolgimento della situazione politica del Paese»<sup>16</sup>.

Osservazione la cui più generale conseguenza era che, siccome la materia dello scioglimento non sarebbe stata «disciplinabile, perché non si possono prevedere tutti i casi in cui lo scioglimento stesso si rende necessario»<sup>17</sup>, quale quello che potrebbe verificarsi «quando in un dato momento della vita politica si ritenga che vi sia una frattura tra Parlamento e Paese»<sup>18</sup> o quando, «a breve distanza dalla convocazione delle Camere, all'inizio della legislatura, sorga una questione di carattere fondamentale intorno a cui il Paese non abbia avuto occasione di pronunciarsi durante la campagna elettorale»<sup>19</sup>, sarebbe stato più opportuno lasciare una formula più elastica, come quella proposta dal Comitato di redazione.

Come si vede dai lavori dell'Assemblea costituente due dati emergono incontestabilmente. Il primo è che per la stragrande maggioranza dei Costituenti non solo si riteneva ammissibile, ma si voleva che il Presidente della Repubblica avesse il potere di sciogliere le Camere per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica. Il secondo è che la disposizione di cui all'art. 88, comma 1 Cost., così come approvata dai Costituenti, ha tratto la sua ragion d'essere, stante la difficoltà e la non opportunità di redigere un testo in cui fossero enumerati tassativamente i singoli casi in cui lo scioglimento stesso si sarebbe reso necessario, dall'esigenza di adoperare una formula assai elastica, tale da garantire lo scioglimento in una pluralità non predeterminata di ipotesi, in special modo quella, appena richiamata, di una frattura tra Parlamento e Paese, ovvero quella derivante dalla necessità di sottomettere al popolo questioni fondamentali rispetto

---

<sup>16</sup> In proposito l'on. E. LAMI STARNUTI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, pp. 111-112.

<sup>17</sup> Si veda l'on. E. TOSATO, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 114.

<sup>18</sup> In questo senso l'on. V. LA ROCCA, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 111, che tuttavia riteneva che il potere di scioglimento sarebbe stato più adeguato al caso italiano se si fosse «adottata la norma sancita dalla Costituzione francese che dà alle Camere il diritto di autosciogliersi».

<sup>19</sup> Ancora l'on. E. TOSATO, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 114.

alle quali i cittadini non avevano avuto occasione di pronunciarsi, non essendo state oggetto della campagna elettorale ovvero essendo sorte successivamente alla stessa.

Anche nella dottrina la tesi dello scioglimento come mezzo per ripristinare la concordanza dell'indirizzo politico delle Camere con la volontà popolare ha trovato autorevoli sostenitori. In questo senso è stato osservato: «L'istituto di armonizzazione fra rappresentanti e rappresentati, che meglio appare adeguabile alla struttura propria del regime parlamentare è quello già ricordato dello scioglimento anticipato delle camere elettive [...]. Per quanto riguarda la finalità dello scioglimento, essa, in regime democratico, non può essere che una: l'accertamento della corrispondenza fra la volontà del popolo e quella dei suoi rappresentanti. Un fine, patologico rispetto al detto regime ma normale in ordinamenti non dominati dal principio della sovranità popolare, è quello di piegare la volontà del corpo elettorale a quella di altro organo»<sup>20</sup>. Soggiungendosi in proposito che nel valutare i mezzi «offerti ai cittadini per consentire un loro intervento nell'attività dello Stato (diritto di petizione e di iniziativa popolare) è da osservare come essi si risolvono in manifestazioni di mero desiderio, in nessun modo vincolanti, e rivelatisi all'esperienza pratica sforniti di concreta efficacia. Sicché (se si prescinde dal diritto di resistenza, strumento per sua natura eccezionale ed aleatorio nei risultati) la sola arma efficiente affidata ai cittadini politicamente attivi [...] è quella del voto per l'elezione dei componenti i corpi preposti alla direzione politica dello Stato [...]», di modo che «[...] in mancanza di un potere popolare di revoca degli eletti [...] la consonanza fra eletti ed elettori è affidata alla funzionalità, tutt'altro che efficiente da noi, di quei congegni (come il Presidente della Repubblica) cui dovrebbe essere affidato il compito circa la permanenza della consonanza stessa, e quindi l'effettività del regime democratico che si è voluto instaurare»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952<sup>2</sup>, pp. 314-315.

<sup>21</sup> Di nuovo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969<sup>8</sup>, p. 442.

Più ampiamente si è poi rilevato che «in un ordinamento democratico ci dev'essere corrispondenza continua fra la volontà degli elettori e quella degli eletti [...] il nostro ordinamento conosce alcuni meccanismi volti a questo scopo, e precisamente: [...] d) lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica che dovrebbe essere pronunciato quando fosse constatata un'aperta frattura fra Parlamento e Paese»<sup>22</sup>. In un ordinamento democratico vi è infatti la «necessità che gli organi dello Stato, cioè lo Stato-apparato, debba essere interprete fedele della volontà popolare, secondo quanto prescrive appunto l'art. 1 della nostra Costituzione». Norma tra le cui conseguenze giuridiche vi è «quella relativa alla necessaria corrispondenza fra la reale volontà popolare e gli organi a cui il popolo affida l'attuazione di questa volontà, in modo particolare, naturalmente, le assemblee parlamentari»<sup>23</sup>. Prospettiva questa in cui è del tutto «normale che il Capo dello Stato, custode del rispetto della Costituzione, sciogla il Parlamento, cioè praticamente chieda al popolo di scegliersi altri rappresentanti, quando ritenga che quelli esistenti non ne rispecchino più fedelmente la volontà, siano cioè dei rappresentanti infedeli»<sup>24</sup>.

Linea di pensiero condivisa da quella parte della dottrina che ritiene possibile, anzi doveroso sciogliere le Camere ogniqualvolta si verifichi un mutamento della situazione politica all'interno dell'opinione pubblica, ovvero quando si sia di fronte ad una evidente divaricazione fra l'orientamento politico del corpo elettorale e quello del Parlamento<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Così L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, pp. 13-14.

<sup>23</sup> Ancora L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958, p. 172.

<sup>24</sup> L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., p. 173.

<sup>25</sup> Nel senso appena richiamato, tra gli altri, cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 2, p. 332 ss.; V. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1992, p. 381; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1983, pp. 12-13 e pp. 61-64; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, II, *Studio sui*



Impostazione seguendo la quale altra dottrina ha ritenuto, peraltro esattamente, come non appaia per nulla convincente quell'indirizzo interpretativo che configura lo scioglimento delle Camere come 'ultima spiaggia', facendo «della durata fisiologica della legislatura e della stabilità del Governo l'unico vero *Grundwert* delle relazioni politico-istituzionali», poiché in realtà «né l'una né l'altra, che pure innegabilmente sono beni preziosi da salvaguardare e – fin dove possibile – trasmettere, costituiscono valori assoluti, come tali bisognosi di essere fatti valere a tutti i costi». Mentre è «la rappresentatività dei rappresentanti (e, perciò, delle assemblee elettive nel loro insieme) [...] un bene ancora di più meritevole di tutela, siccome direttamente, immediatamente e genuinamente espressivo del valore che sta a base della Repubblica, la democrazia», diversamente non riuscendosi «a spiegare come mai si renda possibile (e, anzi, doverosa) l'anticipata chiusura della legislatura per acclarata carenza di rappresentatività»<sup>26</sup>.

D'altronde, riflettendo sull'incidenza che le diverse leggi elettorali determinano sul concreto atteggiarsi del potere presidenziale di scioglimento, si è osservato che «stranamente oggi» si trascurano «alcuni degli aspetti più classici dei poteri di garanzia del Presidente, che ha, sì, il dovere di prendere atto di una maggioranza parlamentare idonea a sostenere un governo, ma anche – e oggi sempre più – quello di accertarsi che tale maggioranza non sia in contrasto con quella espressa dal corpo elettorale o comunque che non ci sia una “frattura” con-

---

*presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, 1988, p. 93; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, 1997, p. 362 ss.; G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXII, Roma, 1991, p. 3 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2016, p. 281 ss.

<sup>26</sup> Così A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2010, p. 6, reperibile all'indirizzo internet *www.forumcostituzionale.it*. In senso analogo, sul difetto di rappresentatività dei rappresentanti come causa di scioglimento, si veda: V. ZANGARA, *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1955, p. 525 ss. e pp. 536-537; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995, pp. 195-196.

solidata (per esempio attraverso diverse elezioni e prove referendarie) e inaccettabile (per l'evidenza dell'opinione pubblica) fra la maggioranza parlamentare e l'orientamento prevalente del Paese». Specialmente si tende «a sorvolare sul fatto – che era considerato classico nella manualistica del dopoguerra del secolo scorso – che il Capo dello Stato può dar vita anche a uno scioglimento di garanzia o tecnico delle Camere, quando appunto ravvisa uno “scollamento” fra volontà del corpo elettorale e maggioranza parlamentare [...]. Certo, nessun Capo dello Stato scioglie anticipatamente le Camere a cuor leggero, ma nemmeno può “cercare” col lanternino nuove maggioranze parlamentari, quali che siano, in funzione anti-scioglimento, men che meno se si tratta di maggioranze diverse da quella espressa dalle urne, togliendo (di fatto) le castagne dal fuoco all'opposizione ed entrando (più o meno consapevolmente) nell'agone politico»<sup>27</sup>.

Da quanto appena esposto appare indubbio che la teoria dello scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori abbia una lunga tradizione dottrinale e affondi le proprie radici nei lavori dell'Assemblea costituente.

### *3. I fondamenti della teoria che ritiene coesistente al regime democratico instaurato con la Costituzione lo scioglimento delle Camere quando queste non rappresentano più gli orientamenti politici del corpo elettorale*

La tesi che le Camere debbano essere sciolte quando non vi è più corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori viene, dalla dottrina italiana che sostiene quest'orientamento, prevalentemente ricondotta a due principi fondamentali: quello della sovranità popolare e quello dell'effettività del regime democratico che si è voluto instaurare con l'approvazione della vigente Costituzione.

---

<sup>27</sup> In proposito si veda A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in *forumcostituzionale.it*, 2010, pp. 13-14, reperibile all'indirizzo internet [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Come noto l'art. 1, comma 2 Cost., recita: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Norma che ha suscitato delicate questioni interpretative, ma il cui tenore è chiarissimo, palesando la volontà dei Costituenti di dar vita ad un ordinamento in cui al popolo deve riconoscersi «la posizione di organo supremo»<sup>28</sup>.

In questo senso depone univocamente il dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente, sulla necessità di abbandonare la formula ottocentesca, accolta nel Progetto di Costituzione con cui si affermava che la sovranità emana dal popolo.

Ritenuto «fermissimo il principio della sovranità popolare, essendo cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia», doveva riconoscersi che la sovranità «spetta tutta al popolo; che è l'organo essenziale della nuova costituzione. E che, anche se non ha la continuità di funzionamento e la personalizzazione più concreta degli altri organi, è la forza viva cui si riconduce ogni loro potere; l'elemento decisivo, che dice sempre la prima e l'ultima parola»<sup>29</sup>, rimanendo da stabilire come affermare questo principio, essendo da considerare del tutto insoddisfacente la classica formula dell'emanazione popolare della sovranità.

Avverso questa formula venne infatti osservato che «avrebbe potuto indurre nella convinzione che il potere parta dal popolo, ma non si fermi in esso, mentre il punto» da mettere in rilievo non avrebbe dovuto essere tanto «la sovranità originaria [...] quanto la permanenza dell'esercizio di questa nel po-

---

<sup>28</sup> In proposito C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo presentata alla Seconda Sottocommissione*, p. 195, accennando alla posizione del popolo nei regimi democratici. Detta Relazione è reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>, alla voce 'Documenti', sez. 'Progetto di Costituzione'. In questo senso di recente G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori*, cit., pp. 124-128, che sottolinea come per i Costituenti il primo alinea dell'art. 1 Cost. non avesse «contenuti vaghi e indeterminati, ma caratteri sostanziali» (*ivi*, p. 128).

<sup>29</sup> Così M. RUINI, *Relazione al testo del progetto di Costituzione della Repubblica italiana del Presidente della Commissione presentata al Presidente dell'Assemblea costituente*, cit., p. 9.

polo, come contrassegno essenziale ed ineliminabile del regime democratico che si» andava ad instaurare<sup>30</sup>.

Emblematiche di quel che si voleva affermare e sancire sono le parole dell'on. Lucifero, che peraltro riteneva inadeguata anche l'espressione 'appartiene' da sostituire con 'risiede': «sovrano è il popolo, che tale resta permanentemente; la sovranità risiede nel popolo e in esso sempre rimane. Vi possono essere degli organi delegati che per elezione popolare esercitano la sovranità in nome del popolo; ma la sovranità è del popolo e resta del popolo. Dire pertanto che la sovranità emana o promana dal popolo dà [...] la sensazione, che può essere domani interpretazione giuridica, che il popolo, con l'atto con cui ha eletto coloro che eserciteranno la sovranità in suo nome, si spoglia di questa sovranità, investendone i suoi delegati». Il che per l'on. Lucifero sarebbe stato «antidemocratico» e – detto da «lui monarchico – soprattutto antirepubblicano; poiché proprio il far risiedere la sovranità nel popolo, *avrebbe dovuto* costituire la distinzione fondamentale fra repubblica e monarchia»<sup>31</sup>. Ragione per la quale gli pareva necessario si dovesse rafforzare questo concetto utilizzando la più, a suo avviso, pregnante espressione 'la sovranità risiede nel popolo'. Certo – egli aggiungeva – distinguere fra 'appartenere e risiedere' può sembrare una «questione sottile, ma è una questione concettuale; e diventa una questione sostanziale quando si pensa alla esperienza dalla quale siamo usciti, cioè quando si pensa che ad un certo punto ci siamo trovati di fronte a gente che si è sentita delegare dei poteri popolari, li ha assunti e non li ha restituiti più se non attraverso quella tragedia che abbiamo tutti vissuto. Quindi chiedo che la Costituzione democratica debba chiaramente sancire il concetto che la sovranità, cioè

---

<sup>30</sup> Le frasi riportate nel testo sono tratte dalla ricostruzione fatta da Mortati del dibattito svoltosi sul punto in Assemblea costituente. Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 141.

<sup>31</sup> R. LUCIFERO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria*, seduta del 22 gennaio 1947, p. 141, reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>.

il potere, non solo appartiene al popolo, ma nel popolo costantemente risiede»<sup>32</sup>.

Osservazione a cui venne peraltro replicato da un lato che la formula 'la sovranità appartiene al popolo' avrebbe ricompresso «in sé anche il concetto [...] non solo che la sovranità è del popolo, ma anche implicitamente ma necessariamente che nel popolo essa risiede»<sup>33</sup>; dall'altro che «se il verbo emana poteva lasciar supporre che della sovranità, potesse venir investito un gruppo od un uomo, che la captasse e staccasse dal popolo», una volta che si fosse abbandonata questa dizione, diventava una questione puramente letteraria scegliere tra «appartiene, risiede, spetta, è, e così via», perché in realtà tutti questi verbi sarebbero stati ugualmente idonei ad «indicare che la sovranità resta nel popolo»<sup>34</sup>.

La qual cosa peraltro fa capire come per i Costituenti il proclamare che la sovranità è nel popolo e del popolo avesse un carattere sostanziale, tanto da far osservare alla dottrina che «la sovranità popolare ha costituito fin dall'inizio il fondamento del sistema costituzionale repubblicano che si andava a costruire, ha orientato l'intero disegno, ispirato [...] ogni altra scelta [...] in particolare quella relativa alla posizione degli organi di vertice dello Stato e ai loro rapporti»<sup>35</sup>.

Appare dunque abbastanza difficile contestare che, quantomeno per i Costituenti, con il riconoscimento del principio della sovranità popolare si intendesse affermare il riconoscimento al popolo di una posizione di supremazia, non solo nel momento delle elezioni, ma anche fra una elezione e l'altra, dando così forma giuridica all'idea che «nel popolo [...] risiede la sostanza del potere politico»<sup>36</sup>. Riconoscimento la cui prima

---

<sup>32</sup> R. LUCIFERO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, p. 2372.

<sup>33</sup> In questo senso A. CARBONI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 2373.

<sup>34</sup> Così M. RUINI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, pp. 2374-2375, che invitava a scegliere 'appartiene' perché «ha avuto una adesione più larga negli emendamenti, ed è termine usato in altre Costituzioni».

<sup>35</sup> L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, p. 1, reperibile all'indirizzo internet [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>36</sup> Anche questa felice espressione è tratta dal dibattito svoltosi in Assemblea costituente. Così R. LACONI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 05 marzo 1947, p. 1789.

e più ovvia conseguenza era, tra le altre, quella della negazione del principio, ben noto ad altre esperienze politico-giuridiche, della sovranità del Parlamento.

Così veniva lucidamente avvertito dai Costituenti che «gli organi attraverso i quali la sovranità o i poteri si esercitano nella vita di un popolo, sono organi i quali agiscono in nome del popolo, ma che non hanno la sovranità, perché questa»<sup>37</sup> è del popolo ovvero, ancor più chiaramente, che «la sovranità è nel popolo, non è nel Parlamento, e noi qui contiamo unicamente per quel che rappresentiamo». «Non noi, non questa Assemblea è sovrana, ma il popolo che sta fuori di questa Assemblea e di cui noi siamo i genuini e legittimi rappresentanti»<sup>38</sup>. Il Parlamento, «non è sovrano di per sé stesso», pur se «è l'organo di più immediata derivazione dal popolo e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo»<sup>39</sup>.

Come osserva la dottrina è dunque un corollario del principio della sovranità popolare che se il Parlamento non rappresenta più gli orientamenti politici dei cittadini, non essendo il sovrano, debba rimettere al vero sovrano la decisione su chi debba governarlo, su quale debba essere l'indirizzo politico dello Stato, conforme alla volontà del corpo elettorale.

Sarebbe infatti «un ossimoro giuridico predicare “l'appartenenza” permanente ed inalienabile della sovranità al popolo [...] se a quest'ultimo fosse concesso di votare soltanto una volta e per tutte i propri rappresentanti e poi gli fosse impedito, per il prosieguo della legislatura, di poter continuare ad esercitare la propria sovranità»<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ancora R. LUCIFERO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, cit., p. 2372.

<sup>38</sup> Le frasi citate sono ancora di R. LACONI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 05 marzo 1947, p. 1789, il quale tuttavia riteneva la sovranità del popolo come inverata «nel popolo e nei partiti in cui il popolo si organizza».

<sup>39</sup> Così M. RUINI, *Relazione al testo del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 9

<sup>40</sup> In proposito F. MAIMONE, *La Repubblica parlamentare e l'inarrestabile frattura democratica*, in *Orizzonte 48. Quelli che...*, reperibile all'indirizzo internet

«Il nuovo sovrano, il popolo, non diversamente da quanto faceva o avrebbe dovuto fare il sovrano assoluto delle antiche monarchie, deve considerarsi sempre nell'esercizio delle proprie funzioni, che non sono soltanto quelle di votare, ma altresì quelle di sorvegliare, controllare, criticare e insomma fare quanto è necessario perché la sua volontà (che è poi la risultante di tante diverse e contrastanti volontà) si traduca in azione politica e legislativa»<sup>41</sup>.

Il secondo argomento per sostenere la necessaria consonanza di idee fra corpo elettorale ed Assemblea dei rappresentanti è quello dell'effettività del regime democratico.

Se la sovranità appartiene in modo inalienabile e permanente al popolo è allora evidente che il regime democratico che si è voluto instaurare con la Carta fondamentale non è di quelli ascrivibili «alle forme meramente rappresentative, o rappresentative in senso stretto», «in cui al popolo è affidata una funzione di pura e semplice preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi», ma è di quelli «in cui il popolo designa anche, in modo più o meno esplicito e diretto, gli indirizzi politici, e quindi appare come organo di espressione di una concreta volontà politica». Sistema la cui effettività necessita che in esso sia «prevista la possibilità dell'accertamento in ogni momento della corrispondenza tra la volontà del popolo e quella degli organi rappresentativi», e dunque sia «prevista l'adeguazione tra le due volontà per mezzo della riduzione della durata normale di vita degli organi elettivi o di alcuni di essi»<sup>42</sup>.

D'altronde, osserva la dottrina, è impensabile che l'art. 1, comma 2 Cost. non implichi alcuna conseguenza giuridica, visto che ha come naturale corollario che «gli organi dello Sta-

---

<sup>41</sup> Cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., pp. 171-172.

<sup>42</sup> Si sono utilizzate le parole usate da Mortati in Assemblea costituente all'atto di esporre «i vari tipi concettualmente possibili di ordinamenti democratici moderni, di ordinamenti cioè che hanno come elemento comune il collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituzionali con il popolo considerato quale fonte di tutti i poteri». Così C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, cit., p. 183.

to, cioè lo Stato-apparato, debba essere interprete fedele della volontà popolare»<sup>43</sup>.

«La Costituzione è una legge, un atto normativo; si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all'opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative». È da considerare pertanto superficiale quella dottrina che relega l'art. 1, comma 2 Cost. «tra le vuote enunciazioni retoriche», «scomode disturbatrici di una routine dottrinale»<sup>44</sup>.

All'opposto deve riconoscersi che essa concorre, specialmente con le norme sul referendum, a delineare un sistema che «rompe nettamente con il vecchio Stato parlamentare, nel quale al popolo veniva riconosciuto praticamente solo il diritto di eleggere ogni quattro o cinque anni il Parlamento, dando per presupposto, *juris et de jure*, che il Parlamento rappresentasse la volontà popolare e che la maggioranza e il governo interpretassero l'interesse nazionale»<sup>45</sup>.

Per questo, viene aggiunto, in un regime che vuole essere veramente democratico, in cui il riconoscimento della sovranità popolare non è un mero *flatus vocis*, «è necessario che tutti i cittadini abbiano la possibilità di partecipare non saltuariamente, ma continuamente al governo della cosa pubblica». E se anche rimane la grande questione della democrazia, ossia quella di assicurare la partecipazione permanente di tutti i cittadini alla decisione sovrana, quantomeno «ci dev'essere corrispondenza continua fra la volontà degli elettori e quella degli eletti»<sup>46</sup>.

D'altronde quel che deve comprendersi è che se nell'ordinamento costituzionale italiano il popolo è riconosciuto sovrano è perché è in esso che deve individuarsi «la forza che avvolge e muove gli altri organi dello Stato [...] il solo organo originario, anche se non configurato e fissato formalmente come gli altri

---

<sup>43</sup> L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., p. 172.

<sup>44</sup> V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 105 e 94.

<sup>45</sup> Cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., p. 180.

<sup>46</sup> Ancora L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 13-14.



che da esso derivano», «la forza motrice, l'elettricità che muove la macchina», il soggetto a cui perciò spetta «sempre avere la prima e l'ultima parola»<sup>47</sup>.

Secondo questa dottrina lo scioglimento delle Camere, quando queste non rappresentano più gli elettori, viene dunque a configurarsi come strumento essenziale per garantire l'effettività del sistema democratico in cui l'«appello al popolo deve considerarsi il mezzo normale di risoluzione delle crisi costituzionali»<sup>48</sup>.

Ed è ovvio che quale congegno di conformazione della volontà statale a quella del popolo lo scioglimento è chiamato ad operare anche nel caso in cui «sussista in atto il rapporto di fiducia fra maggioranza dell'Assemblea e Governo», laddove la dissoluzione sia determinata «dal sospetto di mutamenti intervenuti nello stato della pubblica opinione durante la legislatura» (i cui «sintomi più caratteristici sono [...] i risultati di elezioni parziali, che segnino vittorie dei partiti di opposizione, [...] scissioni nel partito di maggioranza, che non suscitino una ripercussione nella Camera sufficiente a spostare la maggioranza; allontanamento dal Governo di uno dei partiti della coalizione governativa, tale da non fare venir meno la maggioranza») <sup>49</sup>.

Insomma, per questa linea interpretativa la sovranità popolare e l'effettività di un ordinamento ad essa improntato sono le due facce della stessa medaglia, di un sistema cioè in cui i rappresentanti devono essere, per usare un termine inizialmente elaborato dalla politologia statunitense, responsivi<sup>50</sup>, vale a dire sensibili e attenti alle istanze che provengono dal corpo elettorale, dando ad esse ingresso nel *policy making*.

---

<sup>47</sup> M. RUINI, *Il Parlamento nella nuova Costituzione*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948, pp. 410-411.

<sup>48</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1952<sup>2</sup>, cit., p. 323.

<sup>49</sup> Così C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, cit., pp. 186-187, il quale, oltre al caso indicato nel testo, ritiene che, pur sussistendo il rapporto di fiducia, la dissoluzione delle Camere possa essere determinata anche «dalla necessità di affrontare problemi di notevole importanza politica non agitati in occasione della elezione del Parlamento in carica».

<sup>50</sup> In proposito, sul concetto di *responsiveness*, cfr. H.F. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, trad. it. di P. GRILLI, in *The concept of the representa-*

4. *L'opposta tesi che ritiene inammissibile o almeno del tutto eccezionale lo scioglimento delle Camere in caso di frattura fra corpo elettorale e Assemblea rappresentativa*

La teoria che nella forma di Governo parlamentare è nel rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo che si radica l'indirizzo politico dello Stato e che sino a che tale rapporto non entra in crisi o, il che è lo stesso, sino a che c'è una maggioranza, il Capo dello Stato non può e non deve sciogliere le Camere, è molto diffusa in dottrina e forse prevalente (e anche, a ben vedere, quella largamente seguita dagli inquilini del Quirinale).

Indirizzo interpretativo che si basa su una pluralità di considerazioni. La prima viene ricondotta alla medesima lettera dell'art. 1, comma 2 Cost., ad una «interpretazione assorbente della formula» 'che la esercita nelle forme e limiti della Costituzione' che ricorre nel secondo alinea, osservando che la norma deve essere letta nella sua interezza senza separare la prima dalla seconda parte, ragione per la quale tale disposizione non potrebbe essere enfatizzata più di tanto, non avendo nulla di rivoluzionario, essendo nel suo complesso espressione della tradizionale concezione che la «sovranità popolare non può esistere se non come sovranità parlamentare»<sup>51</sup>.

Una seconda argomentazione viene ricavata dal fatto che nelle democrazie moderne e contemporanee il popolo non va inteso atomisticamente, identificato e disperso nella molteplicità dei singoli cittadini, ma va considerato come popolo organizzato nei partiti alla cui formazione concorre e attraverso cui si realizza la sua permanente partecipazione alla vita politica nazionale. È dunque nei partiti che si invertebbe la sovranità popolare, spettando a questi ultimi, legittimati elettoralmente dallo stesso popolo di cui divengono la proiezione nelle Camere, sia di formare le maggioranze sia, per mez-

---

tion, Berkeley, 1967, pp. 209-240, ora in *La rappresentanza politica*, a cura di D. FISICHELLA, Milano, 1983, pp. 213-258.

<sup>51</sup> Sintetizza assai felicemente questa posizione dottrinale G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori*, cit., p. 128, che tuttavia aderisce alla tesi opposta.

zo della fiducia, di determinare l'indirizzo politico dello Stato. Detto altrimenti nel *Parteienstaat* la sostanza politica della sovranità risiederebbe non già nel popolo-somma dei cittadini, ma nel popolo autorganizzatosi in partiti politici e che diviene per tale via capace di sviluppare e rappresentare visioni della società e del mondo fra loro differenti e spesso alternative e di elaborare programmi con esse coerenti, idonei a potersi trasformare, se sostenuti dal consenso elettorale, nell'indirizzo politico che dovrà animare l'azione dei pubblici poteri.

Un terzo argomento è direttamente ricavato dall'evoluzione della forma di Governo parlamentare italiana. La scelta di una legge elettorale proporzionale e in special modo la *conventio ad excludendum*, imposta dalla situazione politica internazionale, che, fino al crollo dei regimi comunisti aveva impedito che in Italia il maggior partito si opposizione, il P.C.I., potesse divenire forza di Governo, avrebbero infatti dato vita a 'precedenti, prassi e convenzioni' che avrebbero condotto a modificare il quadro costituzionale: determinando l'obsolescenza della possibilità di uno scioglimento per mancanza di consonanza fra l'indirizzo politico della maggioranza e la volontà dei rappresentati, o perlomeno a renderlo del tutto eccezionale, facendo dello scioglimento una decisione prevalentemente partitica di cui, suo malgrado, il Presidente non potrebbe che prendere atto.

Prospettiva questa in cui lo scioglimento delle Camere si dovrebbe interpretare come l'*extrema ratio*, 'l'ultima spiaggia' a cui si dovrebbe far ricorso solo di fronte alla conclamata impossibilità di formare una maggioranza, essendo fondamentale dovere del Capo dello Stato portare la legislatura alla sua naturale scadenza, dovendo «ogni soluzione diversa dallo scioglimento avere comunque la precedenza su quest'ultimo»<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Ad esempio, per quest'orientamento, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, parr. 7 e 8, pp. 5-6, in *Consulta online*, 2010, reperibile all'indirizzo internet [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, relazione al convegno su *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, tenutosi presso la Luiss, Roma 26 novembre 2010, 125/2010, reperibile all'indirizzo internet [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), che, dibattendo la tesi favorevole

Interpretazione che peraltro non implicherebbe affatto un depotenziamento del ruolo e della funzione del Capo dello Stato, dovendosi comunque riconoscere che, a certe condizioni, in casi assolutamente eccezionali, lo stesso potrebbe anche ‘spingere’, *salus rei publicae*, per un ritorno anticipato alle urne.

Una quarta argomentazione è infine riconducibile a quell’indirizzo interpretativo che, seppur risalente, ha perentoriamente osservato

«che la posizione costituzionale conferita al Capo dello Stato non può mai consentirgli di servirsi dello scioglimento contro il raccordo Governo-Parlamento, vale a dire in antitesi alla maggioranza parlamentare. Quali che siano i sintomi dell’indebolirsi dello schieramento maggioritario nei rapporti con il corpo elettorale, non è al Presidente che spetta farsene interprete, imponendo unilateralmente il ricorso alle urne: sia perché gli orientamenti espressi dagli elettori in occasione di altre consultazioni, come quelle referendarie, regionali ed amministrative, non possono venire meccanicamente trasferiti alle future consultazioni politiche; sia perché, soprattutto, il Presidente che agisse in tal senso non tutelerebbe, in realtà, il complessivo corpo elettorale nei confronti dell’insieme dei rappresentanti politici, ma si porrebbe egli stesso come una parte politicamente attiva, operando a danno della maggioranza in atto per favorire i gruppi politici di opposizione, ossia per rimettere in contestazione i rispettivi rapporti di forza», dovendosi, all’opposto, «fissare alcuni punti fermi cioè, per prima cosa, che anche nel disporre lo scioglimento delle Camere il Capo dello Stato deve porsi come un risolutore e non come un provocatore di crisi che vanno ad incidere sul sistema di governo; in secondo luogo che la scelta di cui si discute non è ri-

---

all’immediato appello al popolo in caso di crisi di governo (laddove la ‘formula politica’ e il *premier* siano stati sostanzialmente scelti dal popolo stesso), ritiene che il suo accoglimento comporterebbe uno sconvolgimento della forma di Governo parlamentare; ancora M. VILLONE, *I cecchini del governo contro la Carta*, in *Il Manifesto*, 18 agosto 2010; A. BALDASSARRE, “*Quante balle incostituzionali*”, in *Liberal*, 8 settembre 2010. Per ulteriori indicazioni su questa dottrina si rinvia a C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, p. 139 ss. La citazione nel testo è presa da A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., p. 3, che tuttavia non sostiene questa linea interpretativa.

servata al solo Presidente, dato che la necessaria controfirma ministeriale funge da reale contrappeso, consentendo se non altro che il Presidente del Consiglio rassegni le proprie dimissioni o insista nel dimettersi anzichè controfirmare; in terzo luogo che nemmeno in quest'ultima ipotesi il Presidente della Repubblica può considerarsi abilitato a costituire Governi "di lotta" creati al solo fine di aprirgli la strada dello scioglimento, ma deve sempre mirare allo scopo indicato dall'articolo 94 comma 1»<sup>53</sup>.

Dottrina a cui, nonostante l'ampio consenso che riscuote sia fra gli interpreti sia nelle sedi istituzionali, si può nondimeno ribattere in primo luogo che l'interpretazione del secondo alinea dell'art. 1, comma 2 Cost. ('che la esercita nelle forme e limiti della Costituzione') non può «giungere fino al punto da rendere solo apparente tale conferimento»<sup>54</sup>. D'altronde, se davvero l'art. 1, comma 2 Cost. dovesse interpretarsi nel senso che la sovranità popolare non può esistere che come sovranità esercitata solo al momento delle elezioni e attraverso gli organi dello Stato, principalmente il Parlamento, allora tale norma assumerebbe una sostanza in nulla dissimile dalla vecchia formula 'la sovranità emana dal popolo', risultando la proclamazione del principio dell'appartenenza della sovranità al popolo di pura facciata, una soluzione gattopardesca in cui si cambia tutto per non cambiare niente.

Secondariamente si può osservare che una simile interpretazione della detta disposizione costituzionale non è certo la sola possibile, considerato che la stessa può meglio intendersi come «la traduzione del principio per cui l'esercizio dei poteri delegati – si badi bene, non trasferiti, né tantomeno ceduti – dal popolo alle istituzioni repubblicane deve essere sempre subordinato a norme giuridiche»<sup>55</sup>; o anche, opinione a cui aderisce chi scrive, che nell'ordinamento costituzionale italiano il

---

<sup>53</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986, pp. 208-209.

<sup>54</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 34.

<sup>55</sup> Per questa interpretazione si rinvia a G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori*, cit., p. 128 e alla dottrina ivi citata.

popolo sovrano non si configura come un potere costituente, bensì come un potere costituito.

Sicché fra le varie interpretazioni possibili dovrebbe preferirsi quella che in ogni caso tende a riconoscere un autonomo contenuto alla solenne proclamazione dell'appartenenza della sovranità al popolo.

Impostazione che peraltro si ritrova anche in quella dottrina che più di ogni altra ha mantenuto fermo il principio della sovranità dello Stato e che tuttavia ha ritenuto che «l'espressione "la sovranità appartiene al popolo"» abbia comunque un proprio contenuto positivo, dovendo essere «intesa nel senso che, essendo i titolari degli organi supremi dello Stato direttamente o indirettamente eletti dal popolo, o più precisamente dal corpo elettorale, l'indirizzo politico che essi attuano» deve essere «di regola conforme alla volontà popolare [...] in quanto fonte prima dell'indirizzo politico dello Stato». Dottrina che quindi ammette che il Capo dello Stato possa «sciogliere la o le Camere quando queste [...] non siano più rappresentative del popolo»<sup>56</sup>.

Quanto al secondo argomento portato a sostegno di questa tesi può invece osservarsi che identificare il sistema dei partiti con il popolo organizzato per quanto abbia avuto, per lunghi tratti del XX secolo, una certa corrispondenza con la realtà, a seguito dell'emergere dei grandi partiti di massa, e può risultare ancora vero in talune esperienze contemporanee non è, però, vero in senso assoluto, largamente dipendendo da mutevoli circostanze di fatto.

La profonda crisi dei partiti che si registra in quasi tutte le democrazie occidentali, dovuta alla crescente incapacità degli stessi di integrare nel *policy output* le istanze provenienti dai diversi strati sociali, la tendenza dei partiti a trasformarsi in organizzazioni elitistiche o peggio oligarchiche, l'innegabile propensione delle *élites* partitiche a voler imporre i propri

---

<sup>56</sup> In questo senso M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2007<sup>4</sup>, pp. 19 e 44, che tuttavia mantengono fermo il principio della sovranità dello Stato, osservando che «la titolarità e l'esercizio dei poteri di governo spetta [...] non al popolo ma ad organi dello Stato ed è quindi del tutto giustificato che questo, di cui tali organi sono parti, sia qualificato sovrano» (*ivi*, p. 19).

programmi più che a rappresentare le opzioni culturali e politiche e i bisogni reali dei cittadini, mostrano che fra popolo e partiti può esistere un dualismo e una conflittualità che non è in nulla dissimile a quella che può crearsi fra eletti ed elettori, sì che anche il rapporto fra partiti e popolo più che in termini di identificazione sembra porsi in termini di rappresentanza.

Il popolo, infatti, attraverso la pubblica opinione, le articolazioni della società civile e quelle del mondo del lavoro, è in ogni momento capace di esprimere un punto di vista esterno ed autonomo rispetto ai programmi elaborati e sostenuti dalle forze politiche organizzate, così che, anche nel *Parteienstaat*, si pone l'esigenza di una costante conformazione dell'indirizzo politico dello Stato alla volontà popolare.

Sicuramente dotata di maggior suggestione è la terza delle argomentazioni sopra richiamate. Corrisponde infatti al vero la tesi che la scelta di una legge elettorale di tipo proporzionale ha reso per quasi cinquant'anni sostanzialmente estranea all'esperienza parlamentare italiana l'idea che lo scioglimento anticipato delle Camere fosse uno strumento ordinariamente utilizzabile per ripristinare l'*idem sentire* fra rappresentanti e rappresentati. Questo perché una legge consimile assai raramente ha come effetto di rendere l'atto elettorale idoneo a far emergere una maggioranza e un indirizzo politico direttamente riconducibile alle scelte operate dai cittadini con il voto, apparendo di regola tale maggioranza e tale indirizzo come la risultante di complesse trattative fra i partiti, svolte posteriormente alle elezioni e il cui contenuto compromissorio esula giocoforza dai programmi votati dai cittadini, essendo finalizzato a formare quella maggioranza che le elezioni non hanno prodotto.

E tuttavia quest'argomentazione, se muove da una osservazione esatta giunge ad una conclusione errata, perché questo dato, per quanto rilevante sul piano 'della prassi, dei precedenti e delle convenzioni', non può nondimeno ritenersi idoneo a trasformare la natura dello scioglimento anticipato da strumento ordinario di appello al popolo per decidere del futuro indirizzo politico dello Stato, in *extrema ratio* utilizzabile solo per far luogo a scioglimenti tecnici o ai cosiddetti scioglimenti funzionali.

E questo perché la disposizione che consente lo scioglimento anticipato è stata volutamente formulata in termini assai ampi, allo scopo di fronteggiare le situazioni più diverse, adattandosi a scenari politico-istituzionali non identificabili a priori, in guisa tale da fare dell'appello al popolo il mezzo per risolvere qualsiasi tipo di crisi, anche nei rapporti fra popolo e organi di Governo, conformemente alla natura democratica dell'ordinamento. Con la conseguenza che la sua interpretazione e la sua astratta utilizzabilità prescinde dagli elementi normativi e politici che di tempo in tempo possono condizionarne la concreta applicazione.

Ma anche la quarta delle cennate argomentazioni non appare del tutto convincente, perché l'osservazione che il Presidente sciogliendo le Camere, pur esistendo una maggioranza, sul presupposto di una frattura fra questa e il corpo elettorale, opererebbe a danno della stessa maggioranza, favorendo i gruppi di opposizione, è del tutto reversibile, visto che, ove non lo facesse, favorirebbe una maggioranza delegittimata a danno delle forze verosimilmente divenute maggioranza nel Paese.

D'altronde, ad avviso di chi scrive, il difetto più grave dell'orientamento sopra riportato è di collocare la questione dello scioglimento tutta all'interno del circuito istituzionale dei rapporti fra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica, quasi che la profonda crisi che può innescarsi fra corpo elettorale e maggioranza di Governo sia una crisi di minore rilevanza, laddove all'opposto investe la ragione stessa di un ordinamento democratico in cui, per di più, è solennemente proclamato il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo. Anche perché, ai sensi dell'art. 87, comma 1 Cost., il Presidente della Repubblica è costituito rappresentante dell'unità nazionale e come tale è chiamato a rendere presente la volontà unitaria della Nazione, tanto che, come è stato osservato, il ruolo presidenziale, «è qualificato dall'*auctoritas*, cioè dalla sua posizione di rappresentante dell'unità del popolo, non dalla *potestas* o dall'*imperium*, cioè dai suoi specifici poteri»<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> In questo senso V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 15, richiamando in



Quanto poi alla corretta osservazione che la scelta dello scioglimento non è riservata al solo Presidente, stante il meccanismo della controfirma, ma mette in giuoco anche il ruolo del Governo, non si può fare a meno di sottolineare come questo elemento giuridico rilevi ai fini della ben diversa questione della natura degli scioglimenti extrafunzionali (questione su cui si tornerà più avanti) e non già ai fini dell'astratta ammissibilità degli stessi (fra i quali, oltre quello oggetto della presente disamina, se ne possono ipotizzare, come si vedrà *infra*, anche altri).

##### *5. Teoria dello scioglimento, sistemi elettorali e principio della sovranità popolare*

In dottrina è stato osservato che, in caso di mutamento della maggioranza parlamentare, la scelta del Capo dello Stato di non sciogliere le Camere, consentendo il formarsi di nuove maggioranze, si atteggierebbe assai diversamente a seconda della legge elettorale accolta.

Il fenomeno di cui sopra è stato esattamente evidenziato dalla dottrina in special modo a seguito della modifica del sistema elettorale italiano da proporzionale a tendenzialmente maggioritario, preordinato a favorire il formarsi di coalizioni elettorali (bipolarismo), intervenuta dopo il referendum popolare promosso dall'on. Mario Segni nel 1993, con cui i cittadini italiani con una maggioranza larghissima si espressero per l'abbandono del sistema proporzionale.

In particolare, proprio in conseguenza dell'adozione di leggi elettorali che consentono di rimettere ai cittadini in via diretta la scelta della cosiddetta 'formula politica', vale a dire

---

merito il pensiero di A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. VIGNUDELLI, Modena, 2012, p. 46. In proposito si veda anche M. LUCIANI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010, Roma, 2011, p. 252.

della coalizione di Governo, del *leader* della stessa e del sommario programma politico da attuare una volta vinte le elezioni, si è osservato che, nel caso in cui una delle forze della coalizione se ne staccasse per passare all'opposizione, dando vita con l'opposizione ad una nuova maggioranza, il Presidente non potrebbe dar corso alla formazione di tale maggioranza, pur se in Parlamento vi fossero i numeri per costituirla, ma dovrebbe ridare la parola al corpo elettorale, dovendo in ogni caso tale nuova maggioranza sottoporsi al giudizio degli elettori non solo perché priva di una diretta legittimazione popolare, quanto soprattutto perché in contrasto con la scelta politica compiuta dai cittadini con il voto<sup>58</sup>.

In questo senso si è più ampiamente notato che, quando i cittadini sanno «chiaramente di poter “scegliere” fra due maggioranze alternative di governo, al cui vertice *si pongono* due esponenti politici di spicco (leader delle due coalizioni contrapposte e “sostanzialmente” designati alla carica di premier)», si verifica da un lato che il Capo dello Stato, pur non avendo del tutto esautorati i suoi poteri», vede «ridotti i margini di manovra e di scelta discrezionale [...] in ordine all'assegnazione dell'incarico, ovviamente affidato al leader della coalizione vincente», «essendovi piena coincidenza fra maggioranza elettorale e maggioranza parlamentare, al di là di formali consultazioni»; dall'altro, «nell'ipotesi in cui – durante la legislatura – [...] una forza politica di maggioranza» passi all'opposizione,

---

<sup>58</sup> Così A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., p. 6, il quale osserva: «Non sto [...] a dire che, per effetto di un “ribaltone” – come pure impropriamente ma efficacemente usa dire – venga meno *sempre e comunque* la rappresentatività dei rappresentanti (e delle istituzioni parlamentari presso cui questi ultimi trovano alloggio); può anche darsi che la comunità dei cittadini sia in maggioranza ormai orientata nel medesimo senso. Dico solo che di questa verifica (n.b. elettorale) non può farsi a meno, la presunzione [...] essendo proprio quella del sopravvenuto difetto di rappresentatività». *Contra* M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, III, II, Milano, 2010, p. 558 e nt. 151, che, negando la validità e l'utilità della distinzione «tra forme di governo maggioritarie e non maggioritarie», attribuisce alla 'formula politica' un rilievo di mero fatto, osservando come sia «l'incertezza del metodo, l'instabilità del quadro concettuale e – in alcuni casi – qualche pregiudizio ideologico» a condurre «talvolta una parte della dottrina a scambiare i vincoli di fatto per vincoli normativi».

«al Capo dello Stato, proprio in quanto garante della Costituzione (e, quindi, anche della stessa volontà popolare espressa con il voto), non *sarebbe* più permesso di avallare una scissione trasformistica della maggioranza parlamentare rispetto alla maggioranza elettorale»<sup>59</sup>.

Sebbene fra gli interpreti, da più parti, si sia rilevato che la prassi presidenziale ha costantemente contraddetto questa dottrina, nondimeno la stessa appare del tutto coerente con l'affermato principio della sovranità popolare, consentendo di precisare i limiti al potere presidenziale di ricercare e/o promuovere maggioranze parlamentari diverse da quelle votate dai cittadini. Rispetto alla questione appena esaminata è tuttavia importante anticipare che la conclusione del presente lavoro non è nel senso di affermare che il Presidente della Repubblica abbia il dovere giuridico di sciogliere le Camere quando vi sia un 'ribaltamento parlamentare del voto popolare' ovvero vi sia una frattura politica fra corpo elettorale e corpo rappresentativo, perché a ciò osta, come si vedrà meglio in seguito, la natura dello strumento previsto dalla Costituzione per far luogo allo scioglimento anticipato, quanto piuttosto che la scelta dello scioglimento, nei casi appena segnalati, dovrebbe essere la prima opzione per il Capo dello Stato e non l'*extrema ratio*, quando ogni altra soluzione è impraticabile. Impostazione che ovviamente non è priva di conseguenze nella valutazione sia della prassi presidenziale prevalentemente fino ad ora seguita sia del verso dell'esercizio dei poteri presidenziali.

Ampliando e approfondendo l'accennata tematica del 'ribaltamento parlamentare del voto popolare' (non senza osservare, come si vedrà *infra*, che non tutti i mutamenti della maggioranza che ha vinto le elezioni implicano un ribaltamento della volontà popolare) si può osservare che la conclu-

---

<sup>59</sup> In proposito si veda A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *forumcostituzionale.it*, 2018, pp. 24-25, reperibile all'indirizzo internet *www.forumcostituzionale.it*; nello stesso senso, già in precedenza, Id., *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., pp. 13-14.

sione che in un simile caso le elezioni costituiscano la strada da percorrere è condivisibile pure nel caso in cui ci si trovi in presenza di un sistema maggioritario puro, potendo, per vero, porsi anche rispetto ad una Camera eletta con un tale sistema, il problema relativo al formarsi di maggioranze politicamente alternative a quella uscita dalle urne e la loro compatibilità con il principio della sovranità popolare.

Accadimento che, se è relativamente più facile possa verificarsi nei sistemi bipolari, generalmente multipartitici, non è però inverosimile che possa succedere anche nei sistemi maggioritari puri, tendenzialmente bipartitici. Si pensi ad una scissione nel partito di maggioranza, con il partito sorto dalla scissione che si allei con l'opposizione e formi una nuova maggioranza<sup>60</sup>. Si pensi al passaggio di un cospicuo numero di parlamentari dal partito di maggioranza a quello o a quelli di opposizione, sì da far diventare quest'ultima maggioranza (mentre, per quanto politicamente discutibile, di per sè non implica ribaltamento della volontà popolare l'ipotesi in cui nessun partito conquisti la maggioranza assoluta in Parlamento – come anche accaduto talvolta in Inghilterra il cui sistema elettorale è appunto un maggioritario puro – e il partito che costituisce l'ago della bilancia prima si allei con il partito di mag-

---

<sup>60</sup> Situazione concretamente verificatasi in Inghilterra nel 1931, quando il Primo Ministro MacDonald, contestualmente al verificarsi di una insanabile frattura nel Partito laburista al Governo, diede la propria disponibilità per costituire un Governo sostenuto da un'alleanza cosiddetta nazionale di cui facevano parte liberali, conservatori e laburisti nazionali (partito a cui aveva dato vita la frazione scissionista del Partito laburista). Dal nuovo Governo rimase escluso il Partito laburista, che in origine era partito di maggioranza relativa. In virtù dell'evoluzione del parlamentarismo inglese questo mutamento traumatico della maggioranza non originò uno scioglimento anticipato e nuove elezioni. Tuttavia, il risultato delle successive elezioni, favorevole alla nuova maggioranza di Governo, valse *a posteriori*, come è stato osservato, a «sancire la legalità e l'opportunità [...] dell'azione del Re». Così G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, p. 63. Per la vicenda costituzionale che condusse alla formazione del *National Government* nel 1931, si veda D. BUTLER, *Governing without a majority. Dilemmas for hung Parliaments in Britain*, London, 1986, p. 45 ss. In proposito anche R. BASSETT, *Nineteen Thirty-One Political Crisis*, New York, 1958.

gioranza relativa e poi cambi la propria linea politica e costituisca una nuova maggioranza con l'opposizione).

Ebbene, anche con riguardo a tutti questi casi, sembra possibile affermare che il principio della sovranità popolare o, più ampiamente, la natura del sistema democratico appaia in conflitto con la possibilità, senza interpellare nuovamente il popolo, di ribaltare in Parlamento la volontà popolare emersa al momento del voto.

Conclusione che ovviamente, se appare sostenibile con riferimento all'ordinamento italiano, non necessariamente è valida per qualsiasi ordinamento democratico, pure se in esso è accolto il sistema elettorale maggioritario puro.

Come avveniva, ad esempio, in Inghilterra quando era in vigore la *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, che stabiliva come, in caso di sfiducia, la Camera dei Comuni avesse 14 giorni per presentare ed approvare una successiva mozione di fiducia in modo da evitare lo scioglimento anticipato. Con la conseguenza che nei casi sopra ipotizzati al cambio della maggioranza di Governo la legge non faceva seguire alcun necessario passaggio elettorale, ma anzi lo precludeva.

Questo perché nell'ordinamento inglese l'operatività del principio di sovranità popolare, essendo recessivo rispetto alla disciplina legislativamente prevista per lo scioglimento anticipato dei Comuni, non esclude l'adozione di leggi quali in passato è stata la *Fixed-Term Parliaments Act 2011*.

Il fatto è che nell'ordinamento costituzionale italiano, a differenza di quello inglese, la previsione in termini assai ampi dell'istituto dello scioglimento anticipato appare strumentale a garantire l'effettiva operatività del principio della sovranità popolare, saldando strettamente quest'ultima agli effetti legittimanti che scaturiscono dalle elezioni. Saldatura che è destinata a divenire evidentissima in caso di un sistema elettorale (ad esempio uninominale puro, oppure tendenzialmente maggioritario ad esiti bipartitici o bipolari, oppure tendenzialmente maggioritario con premio di maggioranza, etc.) che consenta di attribuire direttamente ai cittadini la scelta della futura maggioranza di Governo.

Sempre nella prospettiva di un approfondimento di questa tematica vale la pena di osservare che, anche avendosi riguardo ai sistemi elettorali proporzionali puri o proporzionali con soglia di sbarramento, è teoricamente ipotizzabile che la maggioranza parlamentare esca direttamente dalle urne, potendosi porre anche in questo caso la questione relativa al formarsi di maggioranze alternative a quella elettorale.

In dottrina è diffusa l'opinione, corroborata da cinquant'anni di proporzionalismo esasperato, frutto della scelta di un sistema proporzionale puro in vigore fino al 1993, che negli ordinamenti che accolgono meccanismi siffatti di trasformazione dei voti in seggi la possibilità che dalle elezioni scaturisca direttamente la scelta della maggioranza di Governo sia un'ipotesi disancorata dalla realtà, di pura scuola, rimanendo del tutto estraneo a tali sistemi il problema del formarsi di maggioranze parlamentari alternative a quella elettorale.

Opinione che, per quanto sia vera, avendosi riguardo all'esperienza del proporzionalismo italiano, non lo è tuttavia sul piano teorico. Infatti, anche a considerare puramente di scuola l'ipotesi, più sopra ricordata, che una forza politica conquisti la maggioranza assoluta dei voti e conseguentemente la maggioranza dei seggi, è pure possibile ipotizzare che in un *milieu* bipolare, pur in presenza di un sistema proporzionale puro, una pluralità di forze politiche costituisca un'alleanza elettorale per ottenere dagli elettori un mandato diretto per il Governo del Paese.

È, dunque, in realtà possibile che, anche in ordinamenti con rappresentanza proporzionale, possa accadere quel che è già accaduto con i sistemi misti a vocazione maggioritaria con dinamiche bipolari e cioè che un partito che ha dato vita all'alleanza elettorale premiata dalle urne passi all'opposizione e con l'opposizione, allo scopo di formare una nuova maggioranza.

Il che peraltro consente di osservare che, prima ancora che alla natura del sistema elettorale accolto, la necessità dello scioglimento anticipato, in caso di mutamento della maggioranza parlamentare in difformità dalla maggioranza elettorale, si presenta in via di principio necessario ogniqualvolta al voto dei cittadini possa ricondursi la scelta della maggioranza

e in definitiva anche del futuro indirizzo politico di Governo (o, se si vuole, del 'verso' del futuro indirizzo politico di Governo).

Ovviamente quanto sin qui detto non significa che qualsiasi modifica della maggioranza parlamentare uscita vincitrice dalle elezioni comporti un ribaltamento della volontà popolare.

Paiono fare eccezione tutte quelle ipotesi in cui il formarsi di una nuova maggioranza veda la partecipazione determinante di tutte o delle principali forze politiche vincitrici delle elezioni, dovendosi riconoscere alle stesse la piena legittimazione o di allargare la maggioranza o, se la situazione lo richieda, di dar vita a grandi coalizioni o a Governi di unità nazionale o di appoggiare, unitamente alle forze di opposizione, Governi composti da personalità estranee al circuito partitico (cosiddetti tecnici), ovviamente assumendosi la responsabilità politica delle proprie scelte. In questi casi è infatti dubbio ritenere che ci sia una divaricazione fra la volontà del corpo elettorale e quella del corpo sociale, potendosi anzi supporre una sorta di iper-rappresentatività della maggioranza di Governo di bel nuovo formata, che verrebbe a riflettere la volontà di una frazione amplissima del corpo sociale<sup>61</sup>.

Fin qui si è analizzato il versante del mutamento della maggioranza parlamentare rispetto alla maggioranza elettorale, quando questa derivi direttamente dal voto popolare sia in virtù dell'adozione di sistemi maggioritari o tendenzialmente maggioritari sia perché, pur in presenza di un sistema

---

<sup>61</sup> Non sembrano infatti assimilabili i casi in cui un gruppo di parlamentari passi con l'opposizione o uno dei *leader* della coalizione di maggioranza esca dalla stessa, fondando un nuovo partito, o un piccolo partito della coalizione di maggioranza passi con l'opposizione, con quelli in cui i principali partiti di maggioranza diano vita a Governi insieme con le opposizioni, quando le circostanze lo richiedano (gravi crisi economiche o di altra natura; eventi bellici; indebolimento della maggioranza; necessità di aprire a forze autonomistiche; etc.). Nei primi è infatti percepibile un ribaltamento parlamentare della volontà popolare, nei secondi no perché il mutamento della maggioranza esprime una scelta di indirizzo politico, magari imposta dalla situazione di fatto, ed in cui la maggioranza non esisterebbe senza la determinante partecipazione di tutte o delle principali forze politiche che hanno vinto le elezioni.

elettorale proporzionale, si verifichino condizioni politiche tali da determinare questo esito.

Esiste tuttavia anche il diverso versante in cui sia il corpo elettorale a cambiare il proprio orientamento, voltando le spalle alla maggioranza parlamentare uscita dalle precedenti elezioni. Evenienza questa che può dunque presentarsi indifferentemente tanto nel caso in cui ci sia un sistema elettorale maggioritario, quanto nel caso risulti adottato un sistema elettorale proporzionale.

Ovviamente è da precisare che il verificarsi di una frattura fra il corpo elettorale e l'Assemblea rappresentativa non può certo trovare fondamento in semplici sondaggi, ma deve essere comprovata da fatti obiettivi e rilevanti, tali da vincere la presunzione che è alla base della rappresentanza politica e cioè che gli eletti rappresentino realmente la volontà o, per meglio dire, le idee e le istanze degli elettori.

In questo senso seri indicatori di una possibile perdita di legittimazione politica della maggioranza al Governo potrebbero considerarsi, senza alcuna pretesa di esaustività, la bocciatura di una consultazione referendaria fortemente voluta dal Governo e dalla maggioranza che lo sostiene, l'esito di consultazioni regionali e/o amministrative estese ad una larga parte del corpo elettorale<sup>62</sup>, così come, negli Stati che aderiscono all'Unione europea, le elezioni europee.

Rispetto al verificarsi di una evidente frattura fra maggioranza parlamentare e maggioranza degli elettori la prima cosa da domandarsi è se alla stessa possa darsi risposta con il trasformismo parlamentare o se, anche in questo caso, la via maestra debba individuarsi nello scioglimento anticipato e in nuove elezioni. A considerare percorribile la prima via diverrebbero ammissibili tutte quelle operazioni che, discutibili nel momento in cui fossero dirette a modificare la maggioranza

---

<sup>62</sup> Per questi indicatori della delegittimazione del corpo rappresentativo, ad esempio, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 332 ss.; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 12-13 e pp. 61-64.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. p. 362 ss; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 331 e nt. 192.



parlamentare rispetto a quella elettorale, apparirebbero invece del tutto conformi all'ordinamento se indirizzate a ripristinare la consonanza fra l'indirizzo politico dello Stato e la volontà degli elettori.

In questa logica una scissione nel partito di maggioranza con il partito sorto dalla scissione che si allei con l'opposizione; il passaggio di un cospicuo numero di parlamentari dal partito di maggioranza a quello o a quelli di opposizione, determinante per dar vita ad una nuova e diversa maggioranza; il passaggio di una delle forze di maggioranza all'opposizione, con lo scopo di costituire una nuova maggioranza il cui indirizzo politico sia più aderente all'orientamento prevalente all'interno del corpo elettorale, dovrebbero considerarsi tutte risposte sufficienti a ripristinare l'*idem sentire* fra corpo rappresentativo e corpo elettorale senza far luogo a nuove elezioni.

E tuttavia questa soluzione non sembra del tutto conforme al principio della sovranità popolare che invero sembra implicare, assai diversamente, che ogniquale si verifichi un iato fra il corpo rappresentativo e il corpo sociale sia doveroso ridare la parola agli elettori perché questi manifestino direttamente la propria volontà. Eventi politici così traumatici non sono infatti idonei a generare alcuna presunzione di conformità fra la volontà del corpo elettorale e l'indirizzo politico elaborato dalla nuova maggioranza, dovendo invece sondarsi quale sia la reazione popolare di fronte a situazioni del tutto nuove che stravolgono l'assetto politico preesistente.

La qual cosa, come già detto, non sta affatto a significare che nell'ordinamento costituzionale italiano in tali casi esistano meccanismi che impongano il ricorso automatico a nuove elezioni o, il che è lo stesso, che il Presidente della Repubblica abbia un dovere giuridico di sciogliere anticipatamente le Camere perché questa conclusione concerne un piano diverso da quello qui esaminato: quest'ultimo concerne la regola che si ricava dal principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, mentre l'altro riguarda il grado di effettività di questa regola che dipende dal modo in cui nella stessa Costituzione è stato disciplinato il meccanismo di scioglimento anticipato delle Camere.

La seconda domanda da porsi è invece quella di chiedersi se di fronte ad una maggioranza fortemente coesa, tanto nel caso si tratti di un solo partito, quanto nel caso si tratti di una coalizione, sia davvero percorribile la strada di nuove elezioni.

Domanda la cui risposta, anche in questo caso, come detto poc'anzi, dipende in realtà dalla verifica del se l'attuale meccanismo dello scioglimento anticipato risulti davvero adeguato a supportare la necessità della sostanziale corrispondenza fra la volontà del corpo rappresentativo e quella degli elettori o, se si vuole, la necessità che l'indirizzo politico dello Stato trovi il proprio fondamento nelle scelte politiche della maggioranza del corpo elettorale, così come si ricava dal principio della sovranità popolare.

Da ultimo, rispetto alla tematica qui considerata, vale la pena esaminare se la dottrina richiamata – che sostiene, in conformità al principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, che, in caso di 'ribaltamento parlamentare del voto popolare' o di frattura della corrispondenza fra la volontà popolare e quella della maggioranza parlamentare, ascrivibile ad una modifica degli orientamenti politici del corpo sociale rispetto a quelli emersi all'epoca del voto, vi sia la necessità democratica di nuove elezioni – non si ponga in contrasto con il principio del divieto di mandato stabilito dall'art. 67 Cost., che recita: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Infatti è possibile opinare che se ogniqualvolta che taluni parlamentari o un gruppo di parlamentari o anche un intero partito rappresentato in Parlamento cambino bandiera, determinando la modifica della maggioranza parlamentare in conflitto con l'orientamento politico prevalente fra gli elettori ovvero concorrano a far adottare un indirizzo politico in contrasto con i *desiderata* dei cittadini, si debba andare alle elezioni, si finirebbe per contraddire il divieto di mandato che invece stabilisce che ogni parlamentare possa e debba votare nell'interesse della Nazione, anche disattendendo esplicitamente la volontà del suo collegio elettorale o del suo partito o del suo gruppo parlamentare o di chiunque gli voglia imporre un'opinione che non sia la sua.

Detto altrimenti, se i membri del Parlamento o i partiti rappresentati in Parlamento non fossero 'liberi' di cambiare maggioranza o, più ampiamente, di definire 'formule politiche' diverse da quella con cui si sono presentati agli elettori, allora il voto e la conseguente scelta della maggioranza di Governo (ove la si potesse ricondurre direttamente al voto in virtù del sistema elettorale accolto) *de iure* si trasformerebbe in un 'mandato rappresentativo vincolato' in conflitto con l'art. 67 Cost.

Si tratta di un'impostazione suggestiva, ma non convincente. E questo per due ragioni. Da un lato, perché lo scioglimento anticipato delle Camere per dis-rappresentatività del corpo elettorale opera su un piano del tutto diverso rispetto al divieto di mandato, avendo di mira il complessivo rapporto che lega l'Assemblea rappresentativa al popolo sovrano e non la libertà di autodeterminazione del singolo parlamentare rispetto alle scelte che è chiamato a compiere. Dall'altro, che è proprio il divieto di mandato a costituire la causa giuridica della possibile disrappresentatività del Parlamento rispetto al corpo elettorale. Se vigesse il mandato imperativo neppure si porrebbe il problema qui affrontato. Senonché è del tutto ovvio che in un ordinamento democratico il divieto di mandato non può tradursi in un perdurante conflitto fra la volontà popolare e quella dell'Assemblea perché, in tal caso, come osservava Dicey, verrebbe meno la stessa autorità del Parlamento, che gli deriva proprio dal suo essere rappresentativo della volontà della Nazione.

6. *Lo scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori nella prassi*

Nella prassi si dà almeno un caso di scioglimento anticipato finalizzato a dissolvere un Parlamento ormai profondamente delegittimato, composto da forze politiche in crisi di consenso e attraversate da sospetti di corruzione, per di più dimostratesi incapaci sia di farsi realmente interpreti dei bisogni

dei cittadini sia di intercettarne i desideri e tuttavia non sembra che la prassi presidenziale in materia sia omogenea, sussistendo numerosi altri casi in cui vi erano tutte le condizioni per procedere ad uno scioglimento di questo tipo e invece si è proseguito con la legislatura.

Certo è vero che ciascun inquilino del Quirinale segue i propri orientamenti e tuttavia dove è in giuoco uno dei principii cardine del vigente ordinamento costituzionale ci si sarebbe, forse, potuti attendere una prassi presidenziale che tendesse, quanto più possibile, a dare concretezza al disposto dell'appartenenza della sovranità al popolo, rendendo effettiva un'idea di democrazia il cui fondamento è la corrispondenza dell'indirizzo politico degli organi di Governo alla volontà popolare.

La tesi dello scioglimento anticipato come mezzo per ripristinare la consonanza fra la volontà degli eletti e quella degli elettori ha trovato un riscontro nella prassi nello scioglimento del 16 gennaio 1994, quando l'allora presidente della Repubblica Scalfaro sciolse le Camere, pur riconoscendo che non era in corso alcuna crisi di Governo – l'esecutivo nel frangente era guidato da Carlo Azeglio Ciampi – e indicando, tra i principali motivi, sia quello del risultato del referendum elettorale, citato come fatto di maggior rilievo, sia quello legato «alla duplice consultazione elettorale del giugno e del novembre 1993» relativamente alla quale, seppur di carattere amministrativo, osservò che non era «possibile sottovalutarne la considerevole rilevanza politica e in ogni caso la forte ripercussione sulla situazione politica generale». «Per due volte», soggiungeva nel suo messaggio l'allora Presidente Scalfaro, «sono emersi mutamenti profondi del corpo elettorale e delle stesse realtà politiche organizzate»<sup>63</sup>.

Non è mancato chi ha successivamente contestato che il predetto scioglimento fosse dipeso dalla frattura fra corpo elettorale e rappresentanti, sostenendosi che il profondo mu-

---

<sup>63</sup> In senso conforme sulla natura extrafunzionale di questo scioglimento V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, cit., pp. 56-57.

tamento che aveva investito i principali partiti, che era stato indicato come uno dei motivi di scioglimento menzionati dal Presidente – si rammenti all'epoca il crollo del P.S.I. (che in quella legislatura aveva quasi cento deputati) e la crisi della D.C. che era stata sciolta per poi dar vita a una nuova formazione politica – avesse compromesso lo stesso funzionamento delle Camere e che perciò anche quello scioglimento sarebbe stato da ricondurre nell'alveo degli scioglimenti cosiddetti funzionali<sup>64</sup>. Tesi sostenuta anche in dottrina osservandosi che lo scioglimento era stato deciso quando «si era fatta inoppugnabilmente manifesta una situazione sfilacciata in cui se una maggioranza sembrava numericamente possibile, minori chances erano offerte a maggioranze che fossero state convintamente impegnate intorno ad un programma politico comune, come stava, del resto, a dimostrare il supporto ad un ministero tecnico che, per quanto autorevole, sortiva sostanzialmente l'effetto di tenere in vita il Parlamento». Ragione per la quale anche tale scioglimento sarebbe stato da annoverare nell'«unica categoria di scioglimenti ritenuta fino ad allora ammissibili, ossia quelli di funzionalità», visto che «le patologie idonee a denunciare l'impotenza parlamentare possono, in fondo, diagnosticarsi anche senza il sintomo patente della crisi di governo»<sup>65</sup>.

Impostazione su cui tuttavia non si può concordare. Come è stato esattamente notato, tre sono stati i fattori che hanno condotto allo scioglimento del 1994. «Il primo ha riguardato un'esigenza di rinnovamento della classe parlamentare a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge elettorale che aveva avuto l'effetto di destabilizzare il sistema. Il secondo, discendeva invece dalle elezioni amministrative del 1993, da

---

<sup>64</sup> Per questa tesi si veda un articolo comparso su *la Repubblica* del 20 aprile 2000, dal titolo *Ma nel '94 Scalfaro sciolse le Camere*, in cui sono riportati i contenuti di un intervento fatto dall'allora ex Presidente della Camera Giorgio Napolitano, in occasione della richiesta avanzata dall'on. Silvio Berlusconi all'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi di sciogliere le Camere perché non più rappresentative del corpo elettorale. Articolo reperibile all'indirizzo internet [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

<sup>65</sup> Così P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, cit., pp. 5-6.

cui traspariva una maggioranza popolare fortemente diversa da quella parlamentare, ragion per cui, non vi era più corrispondenza tra elettori ed eletti. Il corpo elettorale aveva perso, senza ombra di dubbio, la fiducia nei confronti della maggioranza parlamentare e tale cosa non poteva non essere tenuta in considerazione dal Capo dello Stato». Il terzo derivava dall'«inchiesta giudiziaria di quegli anni, Tangentopoli, che proseguendo il suo corso aveva “ripulito” l'intera classe politica, travolgendo quelle formazioni politiche che avevano fatto la storia della Repubblica»<sup>66</sup>. Tutto questo, tuttavia, prima ancora che produrre una compromissione del funzionamento delle Camere aveva determinato una crisi della rappresentatività delle forze politiche e conseguentemente il più alto tasso di delegittimazione del sistema dei partiti e di riflesso delle Camere, travolte dalla sfiducia nella classe politica dirigente.

Certo è vero che si tratta di un caso in cui plurime e gravissime cause avevano concorso a far crollare la fiducia verso il corpo rappresentativo, tanto da farne un caso eccezionale che, come pure è stato detto, non proverebbe nulla a sostegno dell'ammissibilità di scioglimenti per frattura fra cittadini e corpo rappresentativo: la famosa eccezione che conferma la regola. Senonché quest'argomentazione svaluta troppo quanto emerge dai lavori dell'Assemblea costituente, rientrando lo scioglimento del 1994 nel paradigma reiteratamente richiamato dai Costituenti. Non solo, ma quest'impostazione, che prende atto con un certo imbarazzo dello scioglimento del 1994, tende a dare corpo all'idea che l'unica categoria ammissibile di scioglimenti sia quella dei cosiddetti scioglimenti funzionali<sup>67</sup>. Tesi che non si può assolutamente condividere,

---

<sup>66</sup> C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 2011, p. 10, reperibile all'indirizzo internet *www.forumcostituzionale.it*.

<sup>67</sup> In proposito si veda ancora P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, cit., pp. 5-6, laddove propone una ricostruzione dello scioglimento del 1994 come scioglimento funzionale di un'Assemblea «afasica, indecisa e finalmente inerte davanti ad un scioglimento», ricostruzione da cui deriverebbe il duplice vantaggio da un lato di ricondurre questo scioglimento «all'unica categoria di scioglimenti ritenuti fino ad allora ammissibile», dall'altro di «togliere dall'imbarazzo di vedere nell'e-

perché nella vita di un ordinamento democratico possono essere tali e tante le situazioni che danno luogo ad un'anticipata dissoluzione delle Camere che il restringere il campo degli scioglimenti ammissibili, in assenza di una espressa previsione costituzionale, ad una sola categoria di essi, non appare né giuridicamente né istituzionalmente convincente, soprattutto ove si rifletta che la formula così elastica dell'art. 88, comma 1 Cost. si deve proprio alla volontà di lasciare che il potere da essa previsto potesse essere esercitato con riguardo ai casi più diversi.

Questo importante precedente non è stato tuttavia il paradigma delle scelte presidenziali in numerose altre occasioni in cui si è manifestata con tutta evidenza una frattura fra corpo rappresentativo e corpo sociale o fra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale, scelte rispetto alle quali è interessante capire da che cosa siano state motivate, se cioè vi siano state ragioni oggettivamente ostative allo scioglimento o se all'opposto le condizioni politiche del momento avrebbero consentito che si ricorresse ad un rapido appello al popolo sovrano.

In proposito peraltro, da un punto di vista metodologico, non è inutile distinguere i casi in cui si è avuta una modifica *sic et simpliciter* della maggioranza parlamentare rispetto a quella uscita dalle elezioni, da quelli in cui si è assistito ad un fenomeno di progressiva divaricazione fra gli orientamenti politici dei cittadini rispetto a quelli espressi dalla maggioranza parlamentare esistente (non senza osservare che, nell'esperienza italiana, vi sono state occasioni in cui questi due fenomeni si sono manifestati contestualmente). Nei primi, infatti, come pure sopra si è osservato, il mutamento della maggioranza uscita dalle elezioni non sempre e non necessariamente implica la delegittimazione del corpo rappresentativo, mentre nei secondi vi è una sorta di certificazione della frattura fra corpo rappresentativo e rappresentati.

---

pisodio un'eccezione alla regola o addirittura l'inizio di una inversione di rotta rispetto alla prassi precedente».

Fra i primi si può ricordare la crisi del quarto Governo Berlusconi nel 2011. In questo episodio infatti la rottura fra le forze politiche che componevano la maggioranza, dopo turbolenze e fibrillazioni durate quasi un anno, con un progressivo indebolimento del Governo, reso drammatico dalla crisi della finanza pubblica, portò alla nascita di un Governo, il Governo Monti, che, pur composto totalmente da tecnici, era sostenuto da quasi tutte le forze politiche, compresa la principale forza politica che era uscita vittoriosa dalle elezioni<sup>68</sup>, tanto che parlare di Parlamento (o di maggioranza di Governo) delegittimata o non corrispondente agli orientamenti politici dei cittadini non pare per nulla condivisibile<sup>69</sup>.

Mentre un caso del tutto *sui generis* è quello rappresentato dal Governo Draghi che ha visto compartecipi quasi tutte le forze politiche, ad eccezione di Fratelli d'Italia e di altre formazioni rappresentate da un numero davvero esiguo di deputati e senatori. In proposito deve infatti osservarsi che rispetto a tale Governo non si può certo parlare di una modifica della maggioranza uscita dalle elezioni, perché dalle elezioni del 2018 non era emersa alcuna maggioranza, essendo tecnicamente possibile sia la maggioranza Lega-Movimento 5 Stelle, i due partiti che avevano visto la più forte crescita del con-

---

<sup>68</sup> Solo la Lega Nord non votò la fiducia al Governo. Non a caso, in dottrina, per il Governo Monti si è parlato di «grande coalizione»: così M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *il Mulino*, 2012, 2, p. 235. Ma anche la formula 'Governo di emergenza nazionale' sembra attagliarsi a descrivere un Governo nato per fronteggiare una situazione di gravissima instabilità finanziaria, richiedendosi all'Italia riforme dure e da approvare rapidamente.

<sup>69</sup> L'ampio consenso parlamentare di cui ha goduto il Governo Monti, con il diretto appoggio del P.D.L., ossia del principale partito della coalizione di maggioranza, inducono ad escludere che il detto Governo abbia rappresentato, sul piano sostanziale, un 'ribaltone' o, peggio, una 'sospensione della democrazia', sebbene la soluzione della crisi del 2011, per usare le parole dello stesso presidente Napolitano, «non si è collocata entro i binari di un ordinato succedersi alla guida del Paese di schieramenti che abbiano ottenuto la maggioranza nelle elezioni». In dottrina escludono che con il Governo Monti si sia verificata una 'sospensione della democrazia' V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, cit., pp. 46-47, facendo, però, leva sullo scrupoloso rispetto di «tutti i passaggi previsti dalla Costituzione e da consuetudini integrative».



senso elettorale, che aveva sostenuto il Governo Conte I, sia la maggioranza Movimento 5 Stelle-Partito Democratico che aveva sostenuto il Governo Conte II, sebbene il P.D. alle elezioni non avesse ottenuto un risultato positivo. Nato dopo le dimissioni del Governo Conte II, avvenute il 26 gennaio 2021, e dopo che il giro di consultazioni svolto dal Presidente della Camera dei deputati Roberto Fico, a cui il Presidente Mattarella aveva conferito un mandato esplorativo per verificare l'esistenza di una solida maggioranza tra le forze politiche che avevano dato vita al precedente Governo, aveva dato esito negativo, il Governo Draghi è entrato nella pienezza delle funzioni, avendo ottenuto la fiducia al Senato, il 17 febbraio 2021, con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti e alla Camera, il giorno seguente, con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti, vale a dire con una maggioranza amplissima, al punto che a ragione si è parlato di Governo di unità nazionale<sup>70</sup>. E, in ogni caso, se dubbi sulla rappresentatività del Governo Conte II erano stati avanzati da più parti, come ricordato all'inizio del presente lavoro, gli stessi non sembrano viceversa potersi muovere all'esperienza del Governo Draghi, rispetto alla quale discorrere di disrappresentatività del corpo parlamentare rispetto al corpo elettorale non appare davvero realistico.

Passando ai secondi, un primo caso da segnalare è quello riconducibile alla crisi del primo Governo Berlusconi e alla nascita del Governo Dini. Nel dicembre 1994, qualche giorno dopo che un modesto *test* elettorale, tenutosi fra il 20 novembre e il 4 dicembre (238 Comuni e 1 Provincia), aveva denotato una flessione nel consenso a Forza Italia, la crisi venne fatta deflagrare dalla Lega Nord che uscì dalla coalizione di maggioranza (Polo della Libertà e del Buon Governo), accusando il *leader* della stessa coalizione Silvio Berlusconi di aver tradito il programma elettorale. Si consideri che, all'epoca, la Lega era risultata decisiva nelle regioni del nord Italia per la vittoria elettorale del Polo e contava il maggior numero di par-

---

<sup>70</sup> Non solo in Italia. Si veda, ad esempio, J. HOROWITZ, *A Giant of Europe Prepares to Head Italy's New Unity Government*, in *The New York Times*, 12 febbraio 2021, reperibile all'indirizzo internet [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

lamentari, 117 deputati e 60 senatori, rispetto alle altre forze di maggioranza.

Nonostante ciò, era indubbio, come anche largamente dimostrato dalle elezioni europee tenutesi il 12 giugno 1994, che un'ampia maggioranza del corpo elettorale era nel senso di volere un Governo di centrodestra.

A ciò aggiungasi che la scelta del *leader* della Lega Nord Umberto Bossi di lasciare la coalizione aveva provocato una frattura all'interno del suo stesso partito, con un'abbondante emorragia di deputati e di una decina di senatori, sufficiente alla Camera per impedire, senza i voti del Partito della Rifondazione Comunista (P.R.C.), di raggiungere la maggioranza assoluta.

In questo quadro di frantumazione della maggioranza parlamentare e di assoluta divaricazione con la maggioranza elettorale, sia che avesse avuto ragione il *leader* della Lega quando accusava il Presidente Berlusconi di aver tradito gli impegni con gli elettori sia che avesse avuto ragione il Presidente Berlusconi quando affermava che era il sen. Bossi ad aver tradito gli italiani che avevano voluto un Governo di centrodestra, la strada da percorrere da parte del Capo dello Stato avrebbe dovuto essere quella delle elezioni: l'unica che avrebbe chiamato in causa il soggetto a cui per Costituzione appartiene la sovranità. Tanto più che l'indisponibilità del P.R.C. a entrare nella costituenda maggioranza, escludeva che questa fosse tale quantomeno alla Camera dei deputati. Disponendo in detta Assemblea di soli 304 voti.

La nascita del Governo Dini, anche se formato in larghissima parte da tecnici, quasi a volerne marcare una sorta di indipendenza o di non contiguità rispetto alle forze politiche in lotta, appariva dunque in contrasto con la volontà popolare. Esprimendo peraltro un indirizzo politico che era largamente influenzato dagli orientamenti presidenziali.

Tanto che, proprio con riguardo al Governo Dini, non sarebbe stato azzardato parlare di 'sospensione della democrazia' se non fosse stato per l'ambiguo comportamento tenuto dal Polo delle libertà che, pur in apparenza divenuto opposizione, contribuiva, in virtù dell'astensione alla Camera, a far-

lo nascere e, mercé estenuanti giuochi di palazzo, a farlo sopravvivere per quasi un anno.

Un secondo caso da esaminare, è quello riconducibile alla crisi del primo Governo Prodi che, battuto alla Camera per un solo voto sulla questione di fiducia posta sull'approvazione della risoluzione n. 6-00065 (Mussi, Mattarella, Manca, Paissan, Crema, Piscitello e La Malfa) presentata dopo la decisione di parte del gruppo di Rifondazione Comunista di votare contro la manovra finanziaria per il 1999 (312 a favore 313 contrari, risultando decisiva la defezione dell'on. Silvio Liotta di Rinnovamento Italiano), fu costretto a dimettersi.

Non è in questa sede necessario indagare tutti i retroscena di quella crisi (dal patto Prodi-Cossutta per liquidare Bertinotti a quello D'Alema-Marini per liquidare Prodi), quel che qui è necessario segnalare è un duplice fatto: la sconfitta dell'Ulivo alle amministrative tenutesi fra maggio e giugno 1998; la nascita della federazione dell'Unione Democratica per la Repubblica (U.D.R., trasformata in partito il 9 giugno 1998), espressione di un'operazione di trasformismo parlamentare, visto che la maggior parte dei parlamentari U.D.R. erano stati eletti nel Polo per le libertà.

Fatto, questo secondo, che si rivelerà decisivo per la formazione del primo Governo D'Alema, poiché, venuto meno l'appoggio di Rifondazione Comunista, lo stesso deve la sua costituzione ai voti favorevoli degli scissionisti di Cossutta (che nel frattempo staccatisi definitivamente da Rifondazione avevano dato vita al P.D.C.I.) e a quelli decisivi dell'U.D.R.

Nonostante il Polo per le libertà avesse richiesto le elezioni anticipate e, pare, anche lo stesso Prodi<sup>71</sup>, il Presidente Scalfaro, difformemente dal suo precedente del 1994, ma conformemente al precedente del Governo Dini, si orientava diversamente, sebbene vi fosse una concreta erosione del consenso popolare verso l'Ulivo, emerso nelle elezioni amministrative e, in un contesto di legge elettorale maggioritaria o, meglio, tendenzialmente maggioritaria a vocazione bipolare (il Par-

---

<sup>71</sup> Per questa indiscrezione V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, cit., p. 57.

lamento dell'epoca era stato eletto, come già nel 1994, con il *Mattarellum*)<sup>72</sup>, la maggioranza parlamentare che si era formata, ancora una volta, risultasse totalmente difforme da quella elettorale sia perché la vittoria dell'Ulivo nel 1996 era stata propiziata dal patto di desistenza con Rifondazione Comunista che, rimasta fedele a Bertinotti, era uscita dalla maggioranza, sia perché i deputati e senatori dell'U.D.R. erano entrati in maggioranza, tradendo il voto dei propri elettori, ponendo in modo evidente l'esigenza di restituire la parola al popolo per verificare se i mutamenti parlamentari intervenuti rispecchiassero la volontà degli elettori sia dell'Ulivo sia del Polo per le libertà, vale a dire di tutto o quasi il corpo elettorale.

Senza contare che all'epoca si assistette ad un rovesciamento diffuso della volontà popolare attraverso quel singolare cambio di alleanze a livello regionale passato alla cronaca con il nome di 'ribaltini', avviato dalle dimissioni di Giuseppe Drago, che aveva aderito all'U.D.R., da Presidente della Regione Sicilia.

Con riguardo alla situazione politica del periodo non si rinviene alcuna ragione oggettiva che impedisse al Capo dello Stato di provare ad agire per restituire la parola agli elettori, secondo la regola d'oro di qualsiasi regime democratico, vale a dire, quella che impone che chi governa deve avere la fiducia del corpo sociale<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Tale sistema di voto venne introdotto con l'approvazione delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, che davano seguito al referendum del 18 aprile 1993, vedendo la sua prima applicazione alle elezioni politiche del 1994. Dette leggi prevedevano per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica un sistema elettorale misto: maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi parlamentari e, per il rimanente 25% dei seggi, il recupero proporzionale dei più votati non eletti per il Senato (attraverso un meccanismo di calcolo denominato 'scorporo') e un meccanismo di riparto proporzionale con liste bloccate e sbarramento del 4% alla Camera.

<sup>73</sup> Come non ricordare, in proposito, quanto avvenuto in Germania nel 1982 quando, il cancelliere Kohl, dopo essersi insediato, a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia cosiddetta 'costruttiva', ritenendo, in ossequio al principio democratico, necessaria la diretta investitura popolare, precisò di voler andare alle elezioni anticipate nei mesi successivi, avvalendosi della procedura di cui all'art. 68 della Costituzione della Germania federale

Un terzo episodio che si può prendere in considerazione è quello delle dimissioni del secondo Governo D'Alema.

A seguito delle elezioni regionali (e amministrative) tenute nell'aprile 2000 era emersa una netta affermazione della coalizione di centrodestra che aveva spinto i *leader* del Polo e della Lega Nord a chiedere le elezioni anticipate. Il successivo 17 aprile il Presidente del Consiglio D'Alema aveva convocato il Consiglio dei Ministri per esaminare la situazione politica determinatasi a seguito dei risultati elettorali e per comunicare la sua intenzione di rassegnare le dimissioni dell'Esecutivo. Recatosi al Quirinale per dimettersi, veniva tuttavia dal Presidente Ciampi invitato a presentarsi in Parlamento. Ottemperando all'invito, due giorni dopo, il Presidente D'Alema si presentava in Senato per rendere comunicazioni. Nel suo discorso precisava da un lato che le dimissioni del Governo, a cagione della pesante sconfitta elettorale, rappresentavano un atto di sensibilità politica, non corrispondente ad un dovere istituzionale, dall'altro che, a suo avviso, non sarebbe stato

---

che consente al Cancelliere di proporre lo scioglimento anticipato al Presidente federale dopo un voto contrario sulla 'questione di fiducia'. Dando seguito a quanto dichiarato, di lì a breve il Cancelliere pose la questione di fiducia il cui esito fu ovviamente negativo in forza dell'astensione programmata della sua maggioranza, consentendogli così di proporre al Presidente federale lo scioglimento anticipato, allo scopo di sottomettere il cambio di maggioranza al consenso popolare. Scioglimento che venne infine disposto il 6 gennaio 1983. O ancora quanto avvenuto, sempre in Germania, nel 2005, allorché, pur senza mutamenti di Cancelliere e di maggioranza, il Cancelliere Schröder, dopo una grave perdita di consensi alle elezioni nei *Länder*, d'intesa con l'opposizione, pose strumentalmente la questione di fiducia, al solo fine di creare la 'situazione di scioglimento' per verificare se godeva ancora della fiducia del corpo elettorale. Per un esame dello scioglimento voluto dal Cancelliere Kohl e per le vicende che ne sono seguite, avendo quattro deputati presentato ricorso al Tribunale costituzionale, ai sensi dell'art. 93, n. 1, della Legge fondamentale, assumendo l'illegittimità dello scioglimento anticipato in quanto il già citato art. 68 Cost. l'avrebbe consentito solo come *extrema ratio*: C. CHIMENTI, *Le "ragioni" del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della forma di governo)*, in *Nomos*, 1993, p. 20; V. GOTZ, *L'esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi*, in *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cura di S. GAMBINO, Rimini, 1997, pp. 390-391; D. SCHEFOLD, *L'esperienza tedesca*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Bologna, 1997, p. 601.

né giusto, né obbligato, far discendere dal risultato elettorale uno scioglimento anticipato delle Camere<sup>74</sup>, avendo, viceversa, il Governo il dovere di garantire lo svolgimento dei sette referendum già fissati per il successivo 21 maggio e in particolare quello sull'abolizione della quota proporzionale.

Linea che veniva sia condivisa dalle forze politiche della maggioranza, che si dichiaravano unite nel chiedere un Governo guidato da una figura di alto profilo istituzionale, sia seguita dal Capo dello Stato, sebbene si trattasse di una maggioranza che se già difforme dalla maggioranza elettorale ai tempi della costituzione del primo Governo D'Alema, appariva a quel momento completamente divaricata rispetto agli orientamenti del corpo elettorale emersi a seguito delle elezioni regionali e amministrative, come peraltro successivamente certificato dalle elezioni politiche tenutesi nel 2001 alla scadenza della legislatura. Oltretutto avendo le dette elezioni regionali e amministrative palesato che l'operazione trasformistica realizzata dall'U.D.R. non aveva avuto alcun apprezzabile effetto politico sulle scelte di voto degli elettori, sì che il travaso di parlamentari dall'opposizione alla maggioranza e il cambio di maggioranze a livello locale non rispecchiava in alcun modo la volontà degli elettori.

Nell'occasione l'on. Berlusconi invocò più volte il precedente del 1994, facendo rilevare come, difformemente da quanto sostenuto dal Presidente D'Alema, proprio i risultati contrari alla maggioranza, emersi dalle elezioni regionali e amministrative, erano stati considerati un chiaro sintomo del venir meno della rappresentatività del corpo elettivo.

Rilievo del tutto esatto a cui venne tuttavia ribattuto dall'on. Napolitano, all'epoca autorevole esponente della maggioranza, essendo anche stato Presidente della Camera dei deputati, che il «risultato del referendum elettorale» era il «fatto di maggior rilievo» fatto valere dal Presidente Scalfaro e che

---

<sup>74</sup> Non si può non sottolineare la distanza tra questa posizione e quella tenuta di recente in Spagna dal Governo Sanchez che, a seguito della pesante sconfitta del Partito socialista alle elezioni amministrative, ha chiesto al Re di sciogliere anticipatamente le Camere allo scopo di ridare la parola agli elettori.

era contro quel precedente togliere ai cittadini la possibilità di votare un nuovo importante referendum elettorale, già fissato a tempi molto brevi<sup>75</sup>.

In realtà, come si è visto in precedenza, il Presidente Scalfaro aveva indicato plurime ragioni per quello scioglimento, rispetto alle quali ove proprio si voglia indicare ‘un fatto di maggior rilievo’, questo va individuato nella diffusa corruzione della classe politica che l’aveva privata di qualsiasi credibilità agli occhi dei cittadini.

Relativamente a quest’episodio rimane da chiedersi se davvero lo spostamento di un anno dei referendum già fissati per il seguente 21 maggio potesse considerarsi una ragione obiettiva, idonea a giustificare che il Capo dello Stato considerasse assolutamente impercorribile la strada dello scioglimento anticipato.

Non è la Costituzione, ma l’art. 34, commi 2 e 3, della legge n. 352/1970 ad aver previsto, in caso di scioglimento delle Camere o di una di esse, il differimento dei referendum di un anno «dal giorno successivo alla data della elezione», previsione il cui scopo è proprio quello di consentire alle nuove Camere di poter intervenire, assecondando l’iniziativa dei promotori del referendum o abrogando o modificando le leggi o gli atti con forza di legge oggetto della consultazione popolare.

Certo è vero che se il referendum fosse passato il legislatore si sarebbe trovato con un vincolo politico assai stringente, ma non è per nulla da escludere che proprio le pendenti procrastinate consultazioni referendarie avrebbero potuto indurre le più importanti forze politiche a farsi carico di proporre nel loro programma elettorale l’adozione di un sistema maggioritario puro.

Il quarto di questi casi è costituito dalla crisi del secondo Governo Berlusconi. Si tratta di una crisi fotocopia di quella del secondo Governo D’Alema. Infatti, a seguito delle elezioni regionali (e amministrative) tenutesi il 3 e 4 aprile, il centro-

---

<sup>75</sup> Si veda in proposito il già citato articolo comparso su *la Repubblica* del 20 aprile 2000, dal titolo *Ma nel '94 Scalfaro sciolse le Camere*, reperibile all’indirizzo internet [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

destra subiva una pesante sconfitta in tutte le Regioni tranne che in Lombardia e Veneto. Il successivo 16 aprile (prima del turno di ballottaggio 16-17 aprile) i ministri di due partiti della coalizione di Governo, U.D.C. e N.P.S., annunciavano le loro dimissioni per l'uscita dei rispettivi partiti dal Governo. Contestualmente i *leader* dei detti partiti dichiaravano la loro disponibilità a dare l'appoggio esterno a un nuovo Esecutivo. Il 20 aprile il Presidente del Consiglio Berlusconi annunciava in Senato la volontà di dimettersi e di costituire un nuovo Governo di fine legislatura. Lo stesso giorno, recatosi al Quirinale, rimetteva le proprie dimissioni nelle mani del Capo dello Stato. Il giorno successivo U.D.C. e N.P.S. confermavano l'appoggio al nuovo Governo e il 22 aprile il Presidente Carlo Azeglio Ciampi, dopo le rituali consultazioni, affidava nuovamente l'incarico a Silvio Berlusconi che il giorno dopo, il 23 aprile, si presentava al Capo dello Stato con la nuova lista dei ministri e per il giuramento.

Da notare, come identicamente per il secondo Governo D'Alema, anche in questo caso lo scioglimento delle Camere avrebbe posto il problema del rinvio della già fissata tornata referendaria relativa a quattro quesiti concernenti l'abrogazione parziale della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, potendosi analogamente invocare il dovere per il Governo di garantirne lo svolgimento.

Come nel precedente, anche in questo caso l'ipotesi dello scioglimento anticipato rimaneva fuori dal perimetro dell'azione del Capo dello Stato, sebbene alle elezioni amministrative vi fosse stato un vero e proprio tracollo del consenso popolare verso il centrodestra, tendenza poi confermata alle successive elezioni politiche del 2006.

Il quinto di questi casi è rappresentato dalla crisi innescata dall'ampia bocciatura della riforma costituzionale fortemente voluta dal Governo Renzi e dalla sua maggioranza, determinata dall'esito del referendum costitutivo tenutosi il 4 dicembre 2016. A seguito di tale bocciatura, il giorno seguente, il Presidente del Consiglio, riunito il Consiglio dei Ministri, comunicava di non ritenere possibile la prosecuzione del manda-



to di Governo e pertanto manifestava l'intento di rassegnare le dimissioni, recandosi in serata al Quirinale. Nell'occasione il presidente Mattarella, considerata la necessità di completare l'iter parlamentare di approvazione della legge di bilancio, onde scongiurare i rischi dell'esercizio provvisorio, chiedeva al Presidente Renzi di soprassedere alle dimissioni per presentarle al compimento di tale adempimento.

Approvata il successivo 7 dicembre la legge di bilancio, la sera stessa il Presidente Renzi offriva le proprie dimissioni al Capo dello Stato, il quale nel breve lasso di tre giorni (8-11) svolgeva le consultazioni di rito e conferiva l'incarico di formare il Governo all'on. Paolo Gentiloni Silveri, già ministro degli esteri del Governo dimissionario.

Questi, accettato l'incarico con riserva, svolte a sua volta rapidissime consultazioni, già nella serata del 12 dicembre giurava, insieme ai nuovi ministri, nelle mani del Presidente Mattarella, nominando nella notte a Segretario del Consiglio dei Ministri l'on. Maria Elena Boschi, già ministro per i rapporti con il Parlamento, fedelissima dell'ormai ex Presidente del Consiglio. Quest'ultimo, per parte sua, rimaneva Segretario del P.D., pur avendo ventilato in precedenza la possibilità di ritirarsi dalla vita politica.

Alcune sottolineature contenute in queste brevi note servono a chiarire l'assoluta continuità che esiste fra queste due esperienze di Governo, visto che il Governo Gentiloni, a cominciare dallo stesso Presidente del Consiglio, continuava ad essere composto in larga parte da esponenti politici che avevano preso parte al precedente Governo, condividendone la linea politica e che il 'maggiore azionista' del Governo era ancora l'ex Presidente Renzi, quale *leader* del partito di maggioranza relativa.

Eppure, l'indicazione che veniva dalla consultazione referendaria era inequivoca: la maggioranza di Governo e il suo programma politico, la cui architrave, per ogni futuro sviluppo, era costituita dalla riforma costituzionale, non rappresentava la volontà degli elettori, non riscuotendone la fiducia.

A questo aggiungasi che era dubbio che quel Parlamento potesse far luogo a così incisive riforme costituzionali perché

delegittimato anche sotto un diverso profilo. Con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, la Corte costituzionale aveva infatti dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270, il cosiddetto ‘*Porcellum*’, determinando, secondo parte della dottrina, una sostanziale delegittimazione politica di un’Assemblea legislativa scelta in forza di una normativa che, pur perseguendo l’obiettivo della stabilità e dell’efficienza del Governo, avrebbe, però, prodotto una compressione della funzione rappresentativa e dell’eguale diritto di voto, in virtù dell’eccessività del premio di maggioranza e del sistema delle liste bloccate, oggetto della censura della Corte. Delegittimazione che avrebbe operato al di là del dato formale – vista anche la precisazione fatta dalla stessa Corte che il Parlamento avrebbe mantenuto intatti i suoi poteri – precludendo alla detta Assemblea, «ferma restando l’attività di controllo e quella legislativa “ordinaria” politicamente rilevante», quelle revisioni costituzionali «che avrebbero potuto modificare la forma di governo», essendo «inconcepibile che un Parlamento delegittimato possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia parlamentare»<sup>76</sup>.

A tacere del fatto che la detta maggioranza era nata da un’operazione di trasformismo parlamentare conseguenza della creazione da parte dell’on. Angelino Alfano e dell’on. Renato Schifani del Nuovo Centro Destra (N.C.D.), formazione staccatasi dal Popolo della libertà sia per contrarietà alla rifondazione di Forza Italia sia con lo scopo dichiarato di sostenere il Governo presieduto dall’on. Enrico Letta, portando un folto gruppo di parlamentari eletti con il centrodestra (30 senatori e 28 deputati) a formare gruppi parlamentari autonomi e entrare in maggioranza con il partito rispetto al quale, nella competizione elettorale, erano alternativi (cosiddetto ‘Governo di larghe intese’).

Senza contare che proprio il N.C.D., così come anche Scelta Civica (partito fondato dall’ex Presidente del Consiglio e se-

---

<sup>76</sup> Così A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Libertà e Giustizia*, 26 marzo 2014, p. 2, reperibile all’indirizzo internet [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it).

natore a vita Mario Monti), partiti essenziali per costituire la maggioranza, erano elettoralmente evaporati, come avevano dimostrato tutte le elezioni tenutesi fino a quel momento, amministrative ed europee. Si consideri che Scelta Civica, presentatasi come Scelta Europea, alle elezioni europee aveva ottenuto lo 0,72% dei voti, mentre il N.C.D., alleatosi con l'Unione Democratica di Centro (U.D.C.), aveva ottenuto poco più della soglia di sbarramento, fissata al 4% (4,38%), solo perché aveva inserito in lista, pur in assenza di una formale alleanza, cinque rappresentanti del partito Popolari per l'Italia (formatosi per scissione da Scelta Civica) senza i cui voti mai avrebbe superato la indicata soglia di sbarramento.

Insomma, si trattava di una maggioranza già al suo formarsi discutibile, in contrasto con la natura a vocazione bipolare della legge elettorale, e la cui legittimazione, in ogni caso, appariva assai dubbia incrinata una prima volta dalla Corte costituzionale che ne aveva censurato la base elettorale, sancendone una originaria, seppur relativa, disrappresentatività; una seconda volta dai cittadini che ne avevano certificato tutta la distanza con le loro opinioni e le loro prospettive politiche. Frattura la cui gravità era evidente, tale in ogni caso da imporre o un Governo di svolta o, a breve termine, le elezioni.

Ciò di cui si era reso perfettamente conto lo stesso Renzi che nelle prime dichiarazioni dopo la sconfitta, durante la direzione del Partito Democratico, aveva aperto alla possibilità o di formare un «Governo di tutti o elezioni dopo il 24 gennaio [...] o si va a votare dopo la sentenza della Consulta o se invece vogliono un nuovo governo che affronti la legge elettorale ma anche gli appuntamenti internazionali il Pd è consapevole ma non può essere il solo perché abbiamo già pagato il prezzo in un tempo non troppo lontano»<sup>77</sup>.

Dichiarazioni che si spiegano con il fatto che anche la legge elettorale della Camera, il c.d. '*Italicum*', legge 6 maggio 2015,

---

<sup>77</sup> Per queste dichiarazioni cfr. *Renzi si è dimesso da presidente del Consiglio: aperta la crisi di governo. Da giovedì le consultazioni*, in *il Fatto Quotidiano on-line*, 7 dicembre 2016, reperibile all'indirizzo internet [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it).

n. 52, come già il ‘*Porcellum*’, era *sub iudice*, essendo prevista la pronuncia della Consulta per il successivo 24 gennaio 2017.

Per parte sua il Capo dello Stato lasciava trapelare di ritenere «inconcepibili le elezioni anticipate» senza leggi elettorali omogenee per Camera e Senato e di volere un Governo di scopo o di responsabilità nazionale con la maggioranza più ampia possibile, in grado di dare al Paese una nuova legge elettorale. Solo allora si sarebbe aperta la strada verso le urne.

Questo perché l’aver puntato tutto su una riforma costituzionale il cui ‘piatto forte’ era la soppressione del bicameralismo paritario, con un Senato non più eletto direttamente dai cittadini, aveva indotto, dopo l’approvazione dell’*Italicum*, a non deliberare una nuova legge elettorale per il Senato la cui elezione era ancora disciplinata da ciò che rimaneva del ‘*Porcellum*’, dopo la sentenza della Corte (da qui anche il nome giornalistico di ‘*Consultellum*’).

Posizione quella del Capo dello Stato che, è appena il caso di osservare, avrebbe trovato un’eco e una precisazione nella sentenza della Corte costituzionale 25 gennaio 2017, n. 35 – che ha censurato l’*Italicum* sia nella parte in cui prevedeva, in caso di mancato raggiungimento della soglia del 40%, utile per ottenere il premio di maggioranza, il ballottaggio fra le liste più votate sia l’opzione di scelta del collegio di elezione in caso di candidatura plurima; decisione peraltro suscettibile di immediata attuazione in quanto non abbisognevole di una nuova legge elettorale per essere applicata – nella quale la stessa Consulta ha ritenuto non inutile osservare che un sistema «basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive», confermato dal referendum costituzionale del 2016, pur senza imporre l’adozione di leggi elettorali identiche per i due rami del Parlamento, almeno avrebbe dovuto suggerire la ricerca di sistemi elettorali che, seppur diversi, non avessero ostacolato la formazione di maggioranze parlamentari omogenee all’esito delle elezioni.

Nel caso di specie quindi è oggettivo che nell’immediato sussistesse un obiettivo impedimento allo scioglimento anticipato delle Camere, costituito dall’evidente necessità di dover attendere la decisione della Consulta sull’*Italicum*, anche

se non si può fare a meno di osservare da un lato che il Capo dello Stato non legava la sua decisione se sciogliere o meno l'Assemblea legislativa all'esito della pronuncia costituzionale, bensì all'adozione di una nuova legge elettorale omogenea per le due Camere; dall'altro che, nonostante quanto inizialmente lasciato trapelare, non aveva avuto alcun seguito l'idea di fare un Governo tecnico che promuovesse la rapida approvazione della legge elettorale e portasse alle elezioni, dandosi invece, con estrema rapidità, l'incarico all'on. Gentiloni perché formasse un Governo in assoluta continuità con il precedente, peraltro senza neppure vincolarlo alla rapida adozione di una legge elettorale che infatti venne deliberata, con tutta calma, quasi un anno dopo, nell'ottobre 2017, legge 3 novembre 2017, n. 165.

Un sesto episodio è quello, già ricordato, verificatosi nell'agosto 2019, quando il *leader* della Lega sen. Matteo Salvini apriva la crisi nei confronti del Governo di cui faceva parte, guidato dal Prof. Giuseppe Conte, presentando una mozione di sfiducia.

A seguito di detta mozione il Presidente del Consiglio, nel suo discorso innanzi ai membri del Senato, il pomeriggio del 20 agosto 2019, annunciava la sua irrevocabile intenzione di dimettersi osservando perentoriamente: «La decisione della Lega che ha presentato la mozione di sfiducia e ne ha chiesto l'immediata calendarizzazione oltreché le dichiarazioni e comportamenti, chiari e univoci, mi impongono di interrompere qui questa esperienza di governo»<sup>78</sup>.

Nonostante la mozione fosse stata ritirata nel tardo pomeriggio, la sera stessa il Presidente del Consiglio si recava al Quirinale e rassegnava le dimissioni nelle mani del Presidente Mattarella.

Nei giorni seguenti, dopo una serrata trattativa fra il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico, si formava una nuova maggioranza di cui il Capo dello Stato prendeva atto, dan-

---

<sup>78</sup> Per queste dichiarazioni cfr. *Crisi di governo: Conte va da Mattarella*, in *il Fatto Quotidiano on-line*, 20 agosto 2019, reperibile all'indirizzo internet [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it).

do senza esitazioni il via libera al secondo Governo guidato dal Prof. Conte.

La nuova maggioranza (probabilmente sorprendente solo per il sen. Salvini) nasceva in evidente distonia rispetto alla volontà popolare quale si era manifestata inizialmente alle elezioni amministrative tenutesi il 10 e 24 giugno 2018 (e anche regionali e provinciali: Molise, Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento) e soprattutto alle elezioni europee del 26 maggio 2019 che avevano premiato la Lega Salvini Premier che aveva superato il 34% e più in generale tutto il centrodestra che aveva sfiorato il 50%, mentre avevano severamente punito il Movimento 5 Stelle che aveva visto dimezzati i voti, confermando per il resto il netto calo dei consensi per il Partito Democratico, già registratosi alle elezioni politiche dell'anno prima.

Certo è che la nuova maggioranza esprimeva un indirizzo politico antitetico rispetto alle scelte elettorali *medio tempore* compiute dagli italiani e la cui giustificazione era interamente da individuare nella necessità per il Movimento 5 Stelle di non andare alle elezioni per non vedere liquefatta la sua rappresentanza parlamentare e conseguentemente la sua forza di Governo.

Mentre l'unica ragione obiettiva all'epoca richiamata per evitare le elezioni anticipate e cioè quella di uno slittamento dell'inizio della sessione di bilancio, essendo invece necessario assumere provvedimenti in tempi brevi, onde scongiurare il temuto aumento dell'IVA, appariva come la classica 'foglia di fico' che nascondeva un'evidente operazione di trasformismo parlamentare.

Si badi: se non vi fossero state le elezioni amministrative ed europee *nulla quaestio* se il Movimento 5 Stelle avesse cambiato alleato di Governo, visto che dalle elezioni politiche non era uscita alcuna maggioranza direttamente voluta dagli elettori, ma le predette elezioni dimostravano che il Governo che stava nascendo esprimeva una linea politica che non riscuoteva sufficiente consenso nel corpo elettorale.

Nel presente paragrafo si è cercato di dar conto della prassi presidenziale – peraltro senza sviluppare alcuna valutazio-

ne sulla stessa rinviata alla fine del paragrafo seguente – facendo riferimento tanto al solo caso di scioglimento per disrappresentatività del corpo elettorale, quanto agli altri casi in cui, pur essendo evidente una distonia fra la maggioranza parlamentare e gli orientamenti politici del corpo elettorale, comprovata da fatti obiettivi (quali lo svolgimento di importanti elezioni – amministrative o regionali, quando coinvolgono un cospicuo numero di Regioni, ovvero delle elezioni europee – ovvero il transfugismo parlamentare con la creazione di ‘partiti parlamentari’ – ad esempio l’U.D.R. – non legittimati dal voto popolare e nonostante ciò in grado di dar vita a maggioranze totalmente difformi rispetto alle coalizioni presentatesi alle elezioni ovvero ancora la rottura delle coalizioni elettorali con partiti di maggioranza passati con l’opposizione a formare una nuova maggioranza alternativa alla precedente) non si è proceduto a sciogliere le Camere, ma si è scelta la via della formazione di un nuovo Governo, pur se l’indirizzo politico che lo stesso avrebbe espresso non avrebbe rispecchiato la volontà politica del corpo sociale.

Analizzando i casi di mancato scioglimento si è poi cercato di verificare l’esistenza di obiettive ragioni ostative allo svolgimento di elezioni anticipate, sì che la scelta prioritaria di formare un nuovo Governo potesse, in un certo senso, dirsi per il Capo dello Stato obbligata, come nel caso delle dimissioni del Governo Renzi, trovandosi la legge elettorale al vaglio della Corte costituzionale.

Mentre negli altri casi di mancato scioglimento le scelte presidenziali sembrano condizionate da fattori puramente politici, inerenti a valutazioni soggettive e al confronto con la maggioranza.

Quel che emerge dalla prassi è dunque una sostanziale ‘antipatia’ (nell’etimo del termine) verso le elezioni anticipate, potendo la stessa spiegarsi sulla base di due linee interpretative quella giuridica e quella politica.

La prima riconducibile a quell’orientamento che vede nello scioglimento un’*extrema ratio*; la seconda che pone il *focus* sull’affinità fra le convinzioni politiche del Capo dello Stato rispetto all’indirizzo politico espresso dalle forze di maggio-

ranza o della neocostituita maggioranza ovvero sull'avversione del Capo dello Stato verso le idee o i *leader* delle forze che potrebbero vincere le elezioni se ci fosse uno scioglimento anticipato ovvero ancora sulla decisiva influenza esercitata dalle istituzioni dell'Unione europea e dai Governi dei Paesi membri per allontanare, quanto più possibile, l'evenienza di Governi euroscettici o comunque non graditi a Bruxelles<sup>79</sup>.

Ovviamente non è questa la sede per indagare le ragioni politiche delle scelte presidenziali, mentre è oggetto della presente ricerca verificare sia l'esattezza della tesi che vede nello scioglimento anticipato un atto a cui deve farsi ricorso solo quando qualsiasi altra strada si sia dimostrata impraticabile sia la correttezza della prassi che questa tesi sembrerebbe giustificare.

Per vero in dottrina, stante la numerosità dei casi di mancato scioglimento, pur sussistendo un'evidente dis-rappresentatività delle Camere rispetto agli orientamenti del corpo elettorale, si è sostenuto che la prassi presidenziale ha di fatto 'archiviato' il precedente del 1994 e che «la partita decisiva sulla obbligatorietà dello scioglimento anticipato nel caso di crisi di governo uscito dal risultato elettorale» sia ormai conclusa poiché tutti gli Inquilini del Quirinale dallo stesso Scalfaro, dopo le elezioni del 1994, fino a Mattarella hanno interpretato lo scioglimento «come *extrema ratio* a fronte di una situazione di blocco del sistema e quindi come unico mezzo utilizzabile per riattivarne l'operatività [...] come passaggio da compiere in assenza di alternative»<sup>80</sup>. Non senza ricordare la lucida posizione espressa tanto dal Presidente Napolitano, caratterizzata da una valutazione molto negativa degli scioglimenti anticipati, definiti «un'improvvida prassi tutta italiana

---

<sup>79</sup> Sul permanente interesse dell'Unione ad influire a vantaggio della costituzione di Governi convintamente filo-europei e sul ruolo che il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere per favorire questa dinamica cfr. N. LUPO, *Parlamenti e Governi nella Costituzione "composita" dell'Unione europea*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. PELLEGRINI, Vicenza, 2016, pp. 159-166.

<sup>80</sup> In questo senso V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, cit., p. 57 e pp. 59-60.



da cui speravamo esserci liberati e al cui ripetersi sono tenuto a resistere nell'interesse generale»<sup>81</sup>, quanto dal Presidente Mattarella, che dopo aver ricordato che lo scioglimento anticipato è «una decisione da non assumere alla leggera», poiché «la Costituzione prevede che gli elettori vengano chiamati al voto per eleggere il Parlamento ogni cinque anni», ha, per parte sua, chiarito che il ricorso agli elettori è necessario solo «qualora il Parlamento non sia in condizione di esprimere una maggioranza di governo», avendo il Presidente della Repubblica «il dovere – ineludibile – di non precludere l'espressione di volontà maggioritaria del Parlamento»<sup>82</sup>. Posizione da quest'ultimo ribadita, in occasione delle dimissioni del Governo Draghi e dello scioglimento delle Camere decretato il 21 luglio 2022, nel breve discorso tenuto per darne pubblica formale comunicazione, nuovamente affermando che «lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l'ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento nell'interesse del nostro Paese. Ma la situazione politica che si è determinata ha condotto a questa decisione», perché «la discussione, il voto e le modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza. Questa condizione ha reso inevitabile lo scioglimento anticipato delle Camere»<sup>83</sup>.

Rispetto a questa posizione dottrinale (e presidenziale), pur se fondata sui significativi dati che provengono dalla prassi, può tuttavia obiettarsi in primo luogo che il problema dello scioglimento di un Parlamento delegittimato non è in tutto

---

<sup>81</sup> Per una più completa illustrazione della posizione del Presidente Napolitano cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, cit., pp. 58-59.

<sup>82</sup> In proposito si veda la dichiarazione del Presidente Mattarella del 22 agosto 2019, in occasione della crisi del Governo Conte I, reperibile all'indirizzo internet [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>83</sup> Il testo integrale di questa comunicazione del Presidente è reperibile all'indirizzo internet [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

coincidente con quello del mutamento della maggioranza uscita dalle elezioni. Infatti, vi possono essere casi in cui il mutamento della maggioranza non implica necessariamente una divaricazione/delegittimazione del corpo rappresentativo. Si pensi al più sopra citato caso del Governo Monti, Governo tecnico, dovuto all'iniziativa del Capo dello Stato, ma sostenuto da quasi tutte le forze politiche, compresa la più importante fra quelle costituenti la precedente maggioranza. Si pensi ancora al caso di un Governo di unità nazionale, sostenuto dalla maggioranza votata dai cittadini e dall'opposizione (un esempio del quale non può, però, ritenersi rappresentato dal Governo Draghi, pur se sostenuto da quasi tutte le forze politiche comprese la Lega e il Movimento 5 Stelle, per il semplice fatto che dalle elezioni politiche del 2018 non era uscita alcuna maggioranza, pur se proprio la Lega e il Movimento 5 Stelle dal punto di vista politico potessero considerarsi i veri 'vincitori' delle elezioni, avendo di molto accresciuto il loro consenso popolare). Ebbene sostenere che, in casi come questi, il solo fatto di una modifica della maggioranza uscita dalle elezioni produca una delegittimazione delle Camere o comunque una divaricazione rispetto alla volontà popolare appare abbastanza problematico. In detti casi, infatti, il formarsi di maggioranze composite diverse da quelle votate dagli elettori non implica un ribaltamento della volontà popolare, piuttosto un adattamento/adequamento della maggioranza (o della componente principale della stessa) a mutate esigenze politiche che possono o essere promosse dalle stesse forze di maggioranza o di cui le forze di maggioranza sono chiamate a prendere atto o, peggio, devono subirle.

Secondariamente che la tesi dello scioglimento delle Camere come *extrema ratio*, pur se seguita dagli stessi Presidenti della Repubblica, non è assolutamente condivisibile perché, come sopra si è cercato di chiarire, è in contrasto con il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, in cui cioè è il popolo a dover essere la fonte dell'indirizzo politico dello Stato ed in cui se le Camere (*rectius* la maggioranza) non rappresentano più il corpo sociale non hanno più alcuna autorità per

governare il Paese, perché l'autorità delle Camere deriva «dal suo essere rappresentativa della volontà della Nazione»<sup>84</sup>.

Precisato ciò, rimane tuttavia da chiedersi se la prassi presidenziale – concretizzatasi nel mancato scioglimento anche quando era evidente, sulla base di elementi obiettivi, che le Camere non rappresentavano o non rappresentavano più la volontà popolare – sia altrimenti giustificabile, pur senza far ricorso alla tesi dello scioglimento come 'ultima spiaggia', ovvero se sia in contrasto con la Costituzione o ancora se, pur non violando la legalità costituzionale, non collida *with the soul of Constitution*, con lo spirito della Costituzione.

7. *Problematica individuazione della titolarità del potere previsto dall'art. 88 Cost. e correlativamente della natura del decreto presidenziale di scioglimento. Suoi riflessi sull'ipotesi di scioglimento anticipato finalizzato a ripristinare la corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella degli elettori*

Atteso dunque, come sostenuto da una parte autorevole della dottrina, anche sulla scorta dei lavori dell'Assemblea costituente, che la forma di Governo parlamentare italiana, in forza del principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, è connotata dalla necessità di rendere effettivo l'ideale di una democrazia partecipata in cui non si interrompa mai il filo che deve legare l'indirizzo politico deciso dalla maggioranza parlamentare ai convincimenti del corpo elettorale (non essendo, come detto, per nulla persuasiva quella lettura dell'art. 1, comma 2 Cost. che finisce per farne una formula ellittica che, mentre proclama espressamente l'appartenenza della so-

---

<sup>84</sup> Con le parole di A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution* cit., pp. 288-289, «No modern constitutionalist will dispute that the authority of the House of Commons is derived from it representing the will of the nation [...] it affirmed decisively the fundamental principle of our existing constitution that not Parliament but the nation is, politically speaking, the supreme power in the State».

vranità al popolo, riafferma tacitamente la tradizionale concezione della sovranità parlamentare): ricavandosi dal combinato disposto degli artt. 1, comma 2 e 88, comma 1, Cost. un'interpretazione dello scioglimento di una o di ambedue le Camere come un ordinario mezzo di appello al popolo, si pone il problema, anche mettendosi dal punto di vista dei cittadini, di capire se lo scioglimento delle Camere, quando queste non rappresentino più la volontà popolare, possa configurarsi come un imperativo che si impone al Capo dello Stato, quale garante della democraticità del sistema, sicché nel bilanciamento fra conservazione di una maggioranza delegittimata e scioglimento delle Camere dovrebbe sempre propendere per questa seconda ipotesi.

Questione che sposta l'attenzione sulla natura del potere di scioglimento e correlativamente sull'idoneità del congegno attraverso cui si perviene allo scioglimento a sostenere una tesi di tal genere, e che, va avvertito, non può essere liquidata semplicemente osservando che, anche ad ammettere la possibilità di uno scioglimento in caso di dis-rappresentatività-delegittimazione del corpo rappresentativo, il potere riconosciuto al Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 88, comma 2 Cost., che testualmente definisce tale potere come «facoltà», si configurerebbe come un potere latamente discrezionale, rimesso a valutazioni squisitamente politiche.

Infatti, quest'«infelice espressione» tradisce una realtà assai più complessa che esclude che il potere di scioglimento possa considerarsi «liberamente disponibile da parte del suo titolare alla maniera di una facoltà»<sup>85</sup>.

Complessità che dipende da due ordini di ragioni, in primo luogo dal fatto che il congegno previsto dalla Costituzione per lo scioglimento è quello dell'atto presidenziale controfirmato, sì da porre delicati problemi in ordine alla titolarità del potere di scioglimento, secondariamente, come più volte accennato, dal fatto che l'art. 88, comma 1 Cost. non si preoccupa minimamente di stabilire in quali casi lo scioglimento potrebbe venire legittimamente utilizzato. Cosa che, come si è visto,

---

<sup>85</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 204.

ha indotto molta parte della dottrina a negare l'ammissibilità dello scioglimento per dis-rappresentatività del corpo elettorale e, più in generale, a negare l'ammissibilità degli scioglimenti extrafunzionali.

A questo proposito non è inutile ricordare, tralasciando i cosiddetti scioglimenti tecnici, diretti ad anticipare lo scioglimento delle Camere per evitare o il voto nel periodo estivo o un possibile 'ingorgo istituzionale' o che importanti impegni internazionali siano affrontati da un Governo ormai prossimo alla scadenza<sup>86</sup> (o quelli che, prima del 1963, anno in cui la durata del Senato è stata pareggiata a quella della Camera, erano finalizzati a sciogliere anticipatamente il Senato per consentire la simultanea elezione delle due Camere), etc., che la dottrina distingue abbastanza nettamente i cosiddetti scioglimenti funzionali da quelli extrafunzionali.

I primi sarebbero quelli conseguenti ad una crisi di Governo in cui si manifesti una tale disfunzione dei rapporti fra l'Esecutivo ed il legislativo da rendere necessario il ricorso a nuove elezioni per superare il «blocco del sistema», dovendo tra gli stessi ricomprendersi anche il caso «dell'insanabile contrasto fra le due assemblee legislative», poiché tale situazione, «essendo fatalmente destinata a coinvolgere lo stesso raccordo Governo-Parlamento, *finirebbe* col rientrare nello scioglimento funzionale strettamente inteso, piuttosto che in uno scioglimento "patologico", ben differenziato e a sé stante»<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Si fa riferimento allo scioglimento 'tecnico' del 2001, finalizzato ad avere un Governo nel pieno delle sue funzioni per garantire il corretto svolgimento del G8 del 2001.

<sup>87</sup> Ancora si veda L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 208. Per l'ipotizzabilità giuridica di questa causa di scioglimento e sulla sua configurabilità come causa a sé stante di scioglimento cfr. G.F. CIAURRO, *Disfunzioni delle Camere e potere di scioglimento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, 1969, p. 185 ss., il quale ritiene che l'inazione delle Camere potrebbe produrre anche una situazione di «afunzionalità assoluta», come nel caso in cui dovesse paralizzare il funzionamento della Corte costituzionale. Con riguardo a questa ipotesi di scioglimento anche L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 88.

Da sottolineare come in relazione a questa varia tipologia di ipotesi lo scioglimento assumerebbe il carattere di una necessità, una sorta di atto dovuto che il Capo dello Stato dovrebbe giocoforza adottare, non avendo altra strada per rimettere in moto il sistema, financo potendosi ipotizzare che, in tali casi, il perdurante ostinato rifiuto presidenziale di scioglimento possa integrare il reato di attentato alla costituzione.

I secondi viceversa si caratterizzerebbero per l'assenza di un blocco funzionale e per il fatto di essere, almeno in apparenza, disposti 'contro la maggioranza' del momento, come, ad esempio, proprio nell'ipotesi qui esaminata di frattura fra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale, ovvero quando si presenti la necessità di chiamare il popolo a decidere su scelte fondamentali non fatte oggetto della campagna elettorale o ancora nell'ipotesi dei cosiddetti 'scioglimenti-sanzione', laddove le Camere si fossero rese responsabili di gravi ripetute violazioni di norme costituzionali<sup>88</sup> o nell'ipotesi di ripetute crisi di Governo, cagionate da una maggioranza esistente, ma litigiosa, che impediscano di affrontare i fondamentali problemi del Paese.

Casi questi rispetto ai quali, sussistendo una maggioranza ovvero essendo comunque possibile il formarsi di una maggioranza, si è in special modo posto il problema del se e in che limiti siano ammissibili e in ogni caso come debba in tale ipotesi configurarsi il ruolo del Presidente della Repubblica.

Anche a mente del richiamo fatto a questa utile distinzione, si comprende il fondamentale rilievo che assume il problema della reale spettanza del potere di scioglimento. Problema reso quanto mai di difficile soluzione dal congegno a mezzo del quale i Costituenti hanno voluto si attuasse lo scioglimento, vale a dire quello dell'atto presidenziale controfirmato, non essendo stato il decreto di scioglimento escluso dall'obbligo di controfirma previsto per tutti gli atti del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 89 Cost.

---

<sup>88</sup> Per quest'ultima ipotesi F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, 1980, 2, p. 259 ss.

La qual cosa rende di immediata evidenza che, in ogni caso, il Capo dello Stato non è l'unico giocatore in campo nella partita che decide dello scioglimento anticipato.

Già in Assemblea costituente all'atto dell'approvazione della norma prescrivente l'obbligatoria controfirma di tutti gli atti presidenziali venne fatto osservare come la stessa avrebbe radicalmente cambiato il senso dell'istituto presidenziale, visto che sarebbe andata ad incidere anche sull'attribuzione del potere di scioglimento anticipato delle Camere che sino a quel momento era stata così enfatizzata da farne la chiave di volta della figura e del ruolo del Capo dello Stato<sup>89</sup>.

Infatti, la controfirma dell'atto di scioglimento delle Camere, ove non avesse condotto ad attribuire il correlativo potere al Governo, avrebbe comunque consentito allo stesso di paralizzarne l'esercizio, sottraendolo all'esclusiva volontà del Presidente della Repubblica.

Osservazione che coglieva un aspetto decisivo della questione, rivelando peraltro come in Assemblea costituente la maggioranza fosse in realtà favorevole ad escludere che il potere di scioglimento si atteggiasse come un potere di prerogativa o, comunque, come un potere personale del Presidente, dovendo piuttosto configurarsi come un potere necessariamente limitato dall'intervento ministeriale.

A questo proposito può ricordarsi come nell'originario progetto di Costituzione «il Presidente della Repubblica non potesse sciogliere le camere che su proposta del Presidente del consiglio»<sup>90</sup>. Ancora nella seduta del 13 gennaio 1947, dall'on.

---

<sup>89</sup> Così L. PRETI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 23 ottobre 1947, pp. 1495-1496, reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>. Si consideri sul punto che nel pensiero di molti Costituenti l'attribuzione al Presidente del potere di scioglimento delle Camere avrebbe fatto ascrivere la Repubblica italiana fra quelle semiparlamentari. In proposito, si vedano le osservazioni di M. RUINI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, p. 356, ugualmente reperibile all'indirizzo internet <https://legislatureprecedenti.camera.it>, richiamandosi espressamente all'opinione in tal senso già espressa da Mortati.

<sup>90</sup> Richiama quest'originaria formulazione del «progetto di Costituzione che si sta apprestando» L. EINAUDI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Seconda Sot-*

Nobile venne proposto un emendamento molto limitativo del potere presidenziale di scioglimento che tra l'altro prevedeva che allo stesso si desse corso «con decreto del presidente della Repubblica su proposta del Consiglio dei ministri»<sup>91</sup>.

Più in generale appariva molto dibattuto il problema di stabilire a chi competesse l'iniziativa dello scioglimento, da alcuni riconosciuta al Governo<sup>92</sup>, in virtù del fatto che il decreto di scioglimento doveva recare la firma del Primo Ministro, mentre da altri veniva assegnata al Presidente ritenendosi «inammissibile che l'iniziativa debba partire dal Capo del Governo»<sup>93</sup>.

In ogni caso vi era concordanza sul fatto che lo scioglimento anticipato non fosse «un atto personale del Presidente della Repubblica perché deve recare la controfirma del Primo Ministro»<sup>94</sup>. Opinione estesamente ripresa dall'on. Tosato che, a nome della Commissione per la Costituzione, considerava inammissibile «una possibilità di scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica in via di prerogativa cioè [...] senza il concorso di un ministro che assuma la responsabilità dell'atto», dovendosi viceversa tener fermo «il principio fondamentale che nessun atto del Presidente possa aver luogo senza la controfirma di un ministro responsabile»<sup>95</sup>. Affermazioni che rendevano nel complesso evidente la volontà di escludere la natura unilaterale della decisione del Capo dello Stato che nel concorso di un ministro politicamente responsabile avrebbe trovato il suo limite naturale.

Questo perché è palpabile in Assemblea costituente il timore che l'affidare al Presidente in proprio la decisione di sciogliere le Camere avrebbe potuto costituire nelle sue mani un'arma che gli avrebbe permesso di intervenire sulla politica

---

*tocommissione, Prima Sezione, seduta pomeridiana 13 gennaio 1947, cit., p. 111.*

<sup>91</sup> Emendamento messo ai voti dal Presidente Terracini, ma respinto. Cfr. U. TERRACINI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, pp. 115-116.

<sup>92</sup> Così A. PICCIONI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 113.

<sup>93</sup> In questo senso O. ZUCCARINI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 111.

<sup>94</sup> Così, C. MORTATI, *Intervento*, in *op. ult. cit.*, p. 115.

<sup>95</sup> In proposito E. TOSATO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria, seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947, cit., p. 1542.*



del Governo e sullo stesso Parlamento allo scopo di piegarne o modificarne le scelte, potendo così imporre un indirizzo fuori dal circuito della responsabilità politica, soprattutto nel caso in cui il Presidente fosse stato eletto da una maggioranza diversa da quella successivamente andata al Governo, facendosi rilevare che «il Presidente della Repubblica in linea generale può anche appartenere ad un partito e quindi può essere soggetto alle influenze e alle passioni di questo partito»<sup>96</sup>.

*Ab origine*, dunque, il meccanismo prescelto per disporre lo scioglimento anticipato di una o di ambedue le Camere presenta un discreto grado di problematicità che non si è certo diradato nonostante gli sforzi della dottrina successiva, ma anzi si è accresciuto di pari passo con il tentativo di sistematizzazione degli atti presidenziali.

Fra le differenti opinioni sostenute la più risalente e attualmente la meno diffusa, è quella che attribuisce al Governo l'effettivo esercizio del potere di scioglimento in forza dell'art. 89 Cost. che nel controfirmante ravvisa il necessario proponente ed iniziatore dell'atto. Opinione che si basa altresì tanto sulla natura partitico-parlamentare della vigente forma di Governo, sì che sarebbe nella volontà dei partiti che dovrebbero individuarsi il decisore ultimo degli scioglimenti anticipati, quanto sull'affermata estraneità del Capo dello Stato con riguardo alla determinazione dell'indirizzo politico<sup>97</sup>.

Un secondo orientamento dottrinale è quello che fa rientrare lo scioglimento nel perimetro dell'iniziativa presidenziale.

---

<sup>96</sup> Cfr.: U. TERRACINI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost.*, *Seconda Sottocommissione, Prima Sezione*, seduta pomeridiana 13 gennaio 1947, cit., p. 117.

<sup>97</sup> Aveva inizialmente sostenuto quest'interpretazione G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, 3, pp. 166-167; ID., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 255 ss. Nello stesso senso, tra gli altri, A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 151; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, pp. 12-35; ID., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista e struttura governante*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in *Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, a cura di G. SILVESTRI, Milano, 1985; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il governo*, Padova, 2002.

Orientamento basato su una pluralità di ragioni di ordine sia formale sia sostanziale. Dal punto di vista formale si fa notare «in primo luogo che la disciplina costituzionale dello scioglimento fa parte del complesso di articoli intitolati al «Presidente della Repubblica»; in secondo luogo che è precisamente il Capo dello Stato a sentire in proposito i Presidenti delle Assemblee parlamentari; in terzo luogo che il 'semestre bianco' non ritrova alcuna giustificazione se non dal punto di vista di chi riconosca al Presidente un reale margine di scelta nell'esercizio del potere in esame». Mentre dal punto di vista sostanziale si osserva da un lato che è «prassi consolidatasi a partire dallo scioglimento del '53» che il «decreto statuyente la dissoluzione delle Camere è sempre stato esentato da una formale proposta del controfirmante e non si è mai fondato su una previa deliberazione del Consiglio dei ministri», dall'altro che «l'iniziativa presidenziale o la conclusiva decisione del Capo dello Stato rappresentano l'unica effettiva garanzia che lo scioglimento non venga decretato nell'esclusivo interesse della maggioranza parlamentare in atto»<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Così L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 204-205, il quale, però, riconosce alla controfirma ministeriale un ruolo di effettivo contrappeso. In senso analogo, tra gli altri, si vedano: G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 940, p. 956 ss., p. 987, ancora tuttavia sostenendo la necessità di una proposta governativa che il Presidente potrebbe o meno accettare; e soprattutto ID., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il foro italiano*, 1953, coll. 99-100; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 2, p. 332 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, 2, p. 285 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 227-241; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 1, pp. 29-45; S. LABRIOLA, *Il Presidente della repubblica*, Padova, 1986, p. 146; G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1991, pp. 4-6 (attribuendosi tuttavia decisivo rilievo al consenso dei partiti); G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. Giur.*, 1994, p. 264; M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 5, p. 3166 ss.; R. VIRGILIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, p. 241; G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, 1 marzo

Un terzo indirizzo interpretativo è quello che configura il decreto di scioglimento come un atto complesso uguale o duvirente caratterizzato da un esercizio del potere in regime di contitolarità. Indirizzo il cui più grande merito sta per un verso di escludere che il potere di scioglimento possa configurarsi come un potere di prerogativa e per l'altro di garantire al Capo dello Stato un ruolo determinante, seppur a titolo paritario con quello del Governo, nella deliberazione del contenuto dell'atto<sup>99</sup>. Indirizzo all'interno del quale dovrebbero rientrare anche quelle interpretazioni «che pur condividendo l'impostazione secondo cui un simile istituto sia un potere diviso, configurano l'atto di scioglimento come atto a partecipazione complessa, frutto della collaborazione tra Presidente della Repubblica e altri soggetti od organi costituzionali diversi dal Governo», osservando «che sono state quasi sempre le forze politiche

---

2011, in *Costituzionalismo.it*, rubrica 'Emergenza costituzionale', p. 3; M. VIL-LONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, 16 febbraio 2011, in *Costituzionalismo.it*, rubrica 'Emergenza costituzionale'.

<sup>99</sup> Sostengono quest'indirizzo interpretativo, tra gli altri, L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 350 ss.; Id., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, in L. ELIA, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Milano, 2000, p. 198; L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in *Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, cit., p. 191; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, 1997, p. 245; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 55; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, 29 novembre 2010, in *www.federalismi.it*, p. 15; P. CIARLO, *Dimissioni del governo versus scioglimento anticipato*, 19 febbraio 2011, in *Costituzionalismo.it*, rubrica 'Emergenza costituzionale'; G. AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, 18 aprile 2011, in *Costituzionalismo.it*, rubrica 'Emergenza costituzionale'; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 185 ss.; Id., *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, a cura di A. RUGGERI, Torino, 2011, p. 345 ss.; C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, cit., p. 6.

a “optare” per uno scioglimento anticipato, decisione a cui il Capo dello Stato quasi mai si è opposto»<sup>100</sup>.

Una quarta linea di pensiero è infine quella avanzata da quegli autori che ritengono trattarsi di una specie di ‘potere misto’ ora governativo, ora presidenziale a seconda delle condizioni politiche e/o della natura dello scioglimento anticipato. Dottrina che da alcuni viene basata sulla tesi che la controfirma avrebbe l’esclusiva funzione di attestare l’intervenuta collaborazione fra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio, sì che in concreto sarebbe possibile un’oscillazione del ruolo presidenziale il cui ‘peso’ nella determinazione del contenuto dell’atto potrebbe mutare sulla base di una pluralità di variabili, prima fra tutte quella che concerne l’esistenza di crisi nel funzionamento del sistema, tali che i rimedi «canonizzati nei testi costituzionali non possono trovare attuazione», esaltandosi in tale ipotesi la funzione e i poteri del Capo dello Stato<sup>101</sup>. Mentre da altri viene ricondotta alla natura dello scioglimen-

---

<sup>100</sup> In questo senso, C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, cit., p. 3, a cui si rinvia per la dottrina citata nel senso indicato nel testo tra cui M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi politici contemporanei*, Rimini, 1983; P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 1, pp. 7-65; G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1992, p. 5; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 7, Torino, 1997, pp. 18-20; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 60-70.

<sup>101</sup> È la nota tesi di C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, p. 783, nt. 58; ID., *Capo dello Stato, in Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. NOCILLA, Milano, 1992, p. 39 (lo scritto riproduce ID., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Milano, 1960, pp. 224-246); ID., *Controfirma ministeriale*, in *Diritto costituzionale vivente*, cit., pp. 102-103, nt. 63 (lo scritto riproduce con integrazioni ID., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Milano, 1962, pp. 285-297), il quale ritiene appunto che nello scioglimento di ordinaria amministrazione e in quello tecnico prevalente risulterebbe «la direttiva dei ministri», mentre assai diversamente accadrebbe nei casi di crisi nel funzionamento del sistema parlamentare in cui «il potere formale del Capo dello Stato» si muterebbe in potere sostantivo (ID., *Capo dello Stato*, cit., pp. 45-46, nt. 105). Si veda inoltre in proposito M. OLIVETTI, *Lo scioglimen-*

to, configurandosi il decreto presidenziale come atto composto in senso stretto, nell'ipotesi degli scioglimenti funzionali – casi questi in cui il potere spetterebbe al Presidente, assumendo la controfirma i connotati di un atto dovuto, non potendo essere rifiutata – laddove nei casi che dipenderebbero da decisioni squisitamente politiche il decreto di scioglimento sarebbe da ascrivere agli atti complessi ineguali in cui il Presidente parteciperebbe alla determinazione del contenuto dell'atto, ma in via subordinata rispetto al Governo<sup>102</sup>.

Non è qui necessario esaminare e approfondire le ragioni che militano a favore e contro ciascuno di questi orientamenti, anche se sembrano potersi tralasciare sia l'indirizzo che configura il decreto presidenziale di scioglimento come un atto formalmente presidenziale, ma sostanzialmente governativo, orientamento che non pare accettabile poiché – in contrasto con il tenore letterale dell'art. 88 Cost. e, più ampiamente, con il dettato costituzionale che attribuisce al Capo dello Stato il compito di individuare il percorso di uscita dalla crisi – finisce per svilirne il ruolo, peraltro riducendo lo scioglimento anticipato ad un'arma nelle mani del Governo per limitare l'autonoma iniziativa del Parlamento, sia la teoria espositiva del Presidente della Repubblica come «reggitore dello Stato nei momenti di crisi», visto che, per vero, pur non chiarendo

---

*to delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 599-619.

<sup>102</sup> Così M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista Trimestrale diritto pubblico*, 1978, 4, pp. 1340-1344. Di atti complessi ineguali parla anche E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955<sup>4</sup>, pp. 339-340, il quale colloca lo scioglimento fra gli atti governativi, individuando appunto due sole tipologie di atti presidenziali, in cui, a seconda della tipologia a cui ciascun atto può riferirsi, diverso risulta l'apporto della volontà del Presidente della Repubblica e di quella del Presidente del Consiglio; tuttavia è da notare che, in Id., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 105, lo stesso Crosta sembrava propendere per la tesi dell'atto duunvirale, osservando che, poiché nel caso di scioglimento anticipato le possibilità di uno sviamento dell'esercizio di tale potere sono configurabili rispetto a entrambi gli organi coinvolti, è nel condizionare la formazione dell'accordo fra i due che deve vedersi una maggiore salvaguardia contro l'abuso.

approfonditamente il concetto di crisi del sistema, sembra riferirsi o a situazioni di eccezionale gravità (ad esempio nel caso in cui «il Parlamento non sia in grado di approvare alcuna legge») o magari, più limitatamente, a profonde crisi che scuotono la maggioranza (ad esempio quando il Parlamento «neghi stabile fiducia ad ogni possibile Governo»)<sup>103</sup>.

Quel che invece è importante segnalare è che dalla generalità degli interpreti che in via ordinaria attribuiscono al Capo dello Stato una partecipazione determinante (prevalente o paritaria) nell'adozione del decreto di scioglimento vi è la tendenza ad escludere che il potere di dissoluzione delle Camere possa interpretarsi come un potere personale del Capo dello Stato.

Anche se, per vero, alla dottrina che configura il decreto di scioglimento come un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, vale a dire un atto rispetto al quale la controfirma avrebbe il significato e la sostanza di un mero controllo di legittimità<sup>104</sup>, possono ricondursi ipotesi ricostruttive molto diverse fra loro.

Ad una prima corrente interpretativa possono ascrivere quegli studiosi che, mentre ritengono che la controfirma atesti «il rispetto delle norme costituzionali di competenza e procedura», non costituendo, però, «uno strumento di controllo della sussistenza dei presupposti sostanziali dell'esercizio del potere, la cui valutazione sarebbe rimessa in via esclusiva al Capo dello Stato»<sup>105</sup>, nondimeno ammettono scioglimenti

---

<sup>103</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Diritto costituzionale vivente*, cit., pp. 46-47, nt. 105.

<sup>104</sup> In proposito si veda, ad esempio, G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., p. 101, secondo cui «la controfirma è obbligatoria, ma consente il solo controllo di legittimità dell'atto»; P. BARILE, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, p. 333, nt. 111, per il quale il Governo non può «rifiutare la controfirma qualora ritenga l'atto contrario agli interessi del paese», in quanto «se lo scioglimento è atto presidenziale, la controfirma, secondo la regola generale sopra illustrata nel testo, ha un compito limitato al controllo meramente giuridico, non di merito».

<sup>105</sup> Così R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 12 ottobre 2012, p. 3, reperibile all'indirizzo internet [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), secondo il quale questo tratto caratte-

esclusivamente di tipo funzionale (quale, ad esempio, da ultimo quello seguito alle dimissioni del Governo Draghi)<sup>106</sup>.

Questa limitazione del potere presidenziale scompare invece in quella linea di pensiero che muovendo anch'essa dall'escludere che la controfirma implichi un controllo della sussistenza dei presupposti sostanziali dell'esercizio del potere, nondimeno ammette scioglimenti anche di tipo extrafunzionale, come quello cagionato da una eventuale distonia tra corpo elettorale e Camere, sebbene poi cerchi di individuare un necessario contrappeso, rispetto ad un esercizio del potere privo della necessaria «oculata ponderazione», nel procedimento di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica<sup>107</sup>.

Una terza linea interpretativa è infine quella che, pur concordando sul fatto che al controfirmante non spetta se non un controllo di legittimità, nondimeno per converso ritiene che tale controllo presenti «un significato peculiare e comunque più pregnante di quello che esso riveste in relazione ad altri atti di iniziativa presidenziale quali le nomine dei senatori a vita o di alcuni giudici costituzionali», poiché tale controllo sarebbe «reso quanto mai penetrante dalla circostanza che i presupposti giustificativi non sono individuati dalla Costituzione e che la stessa effettiva ricorrenza dell'uno o dell'altro fattore

---

rizzerebbe tutta la dottrina che sostiene la natura sostanzialmente presidenziale dell'atto.

<sup>106</sup> Tra gli altri, ad esempio, V. SICA, *L'attività politica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 846, secondo cui «lo scioglimento disposto dal Presidente non è in alcun modo collegato all'indirizzo politico del Governo; esso è dovuto e vincolato dalle esigenze di funzionalità del sistema. Il Presidente della Repubblica non è un organo di indirizzo politico, è il regolatore del sistema e della sua funzionalità; gli è pertanto attribuito il potere d'intervenire allorché l'organizzazione risulti comunque paralizzata nel suo centro nevralgico e direttivo: il Parlamento»; M. GALIZIA, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova Rassegna*, 1954, p. 1075, per il quale lo scioglimento «serve a dirimere i conflitti tra Governo e Parlamento messi in luce attraverso il giuoco della fiducia. Esso non è però un'arma collocata nelle mani del Governo: la titolarità del Presidente della Repubblica è effettiva. Dalla sua posizione distaccata di Capo dello Stato egli può validamente scegliere il momento ed i termini del suo intervento, che rimette al popolo la decisione della controversia».

<sup>107</sup> Così G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, p. 103.

di legittimazione si presta a formare l'oggetto di profonde divergenze di opinioni»: non potendosi peraltro dubitare «che lo scioglimento delle Camere *comperti* pur sempre un dialogo tra Presidente e Governo e che, principalmente, la scelta del Presidente non potrebbe non fondarsi sull'assenso di colui che dirige e impersona la politica governativa». In altre parole, alla controfirma del decreto di scioglimento delle Camere, più che in altri casi, dovrebbe riconoscersi il valore di una attestazione della «corrispondenza dell'atto agli interessi più contingenti [...] di cui è portatore il governo, se non addirittura alla difesa degli interessi nazionali»<sup>108</sup>.

Rispetto a queste ipotesi ricostruttive va tuttavia avvertito che né la prima, né la seconda risultano granché convincenti. Non la prima perché, come si è cercato di chiarire in precedenza, nell'ordinamento costituzionale italiano risultano ammissibili anche taluni scioglimenti di tipo extrafunzionale. Non la seconda perché attribuirebbe al potere presidenziale di scioglimento la consistenza di un potere personale, trasformando

---

<sup>108</sup> In questo senso L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 205. In senso analogo V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per E. Crosa*, I, Milano, 1960, p. 631, p. 633, pp. 640-644, per il quale il controllo esercitato con la controfirma sarebbe un «controllo, però, interessato (almeno per la parte in cui si rivolge a prevenire indebite interferenze presidenziali nella funzione di indirizzo politico), essendo affidato allo stesso organo che ha in fatto, e si presume avere, in diritto, interesse alla libera esplicazione dell'attività propria e di quella della maggioranza parlamentare»; così ancora F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale*, Milano, 1955, p. 124, secondo cui il Governo potrebbe «addirittura negare la controfirma qualora l'atto si riveli diretto, anziché a garantire il buon funzionamento del sistema, contro la maggioranza esistente per valutazioni meramente politiche». Per la tesi che sostiene che negli atti d'iniziativa presidenziale la controfirma starebbe a significare la sostanziale corrispondenza dell'atto agli interessi del Governo e/o a quelli generali «che istituzionalmente il Presidente è chiamato a perseguire» N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1972, pp. 52-53; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972<sup>1</sup>, p. 201, per il quale la controfirma starebbe ad accertare che l'atto non solo è conforme «a quei più generali, e per ciò stesso anche più astratti interessi, di cui ha particolarmente cura il Capo dello Stato, ma che è anche conforme agli interessi immediati, momentanei e contingenti (e pur tuttavia tutt'altro che trascurabili) di cui si fa portavoce la maggioranza al potere»; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Governo e Parlamento*, I, Milano, 1972, p. 276 ss.



il decreto di scioglimento in un atto sostanzialmente unilaterale che il Governo non potrebbe rifiutarsi di controfirmare in assenza di vizi meramente formali o procedurali, così privando gli organi titolari della funzione di indirizzo politico di far valere il proprio punto di vista.

Ragione per la quale assai più convincente appare la terza linea interpretativa sopra richiamata che tende a riconoscere alla controfirma ministeriale una funzione di effettivo contrappeso della volontà presidenziale, sebbene poi alla stessa possa imputarsi di rendere evanescente il *discrimen* fra controllo di legittimità e controllo di merito.

Più chiaro e lineare appare pertanto quell'orientamento interpretativo che ricostruisce l'atto di scioglimento come un atto duunvirale il cui contenuto è paritariamente determinato dal Capo dello Stato e dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tesi quest'ultima che, in effetti, ad avviso di chi scrive, sembra essere quella che meglio corrisponde alla forma di Governo parlamentare italiana in cui si è inteso negare al Capo dello Stato «un potere decisionale esclusivo»<sup>109</sup> in ordine alla sopravvivenza delle maggioranze parlamentari, non essendosi esentato il decreto di scioglimento dall'obbligo della controfirma. E difatti, come detto, a ritenere che nel dissenso fra Capo dello Stato e Governo la controfirma del decreto di scioglimento non potrebbe essere rifiutata, in quanto atto la cui adozione in ultima istanza competerebbe al Presidente, si finirebbe per attribuire al potere di dissoluzione delle Camere la consistenza di un potere personale (con il rischio di trasformare un organo giuridicamente e politicamente irresponsabile in un organo capace di esprimere un indirizzo politico alternativo a quello degli organi politicamente responsabili, rischio per escludere il quale la controfirma deve avere una funzione di valutazione del merito e non solo di controllo). La qual cosa, a sua volta, risulterebbe incompatibile con il principio di responsabilità politica, poiché invero sembra viziata da una specie di schizofrenia giuridica l'idea che il Governo debba assu-

---

<sup>109</sup> Cfr. L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, M. VOLPI, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2005, p. 323 ss.

mersi innanzi al corpo elettorale (oltre che alla propria maggioranza) tutta intera la responsabilità politica per un atto così gravido di conseguenze politiche ed istituzionali, qual'è lo scioglimento anticipato delle Camere, che non ha voluto e al quale, magari, si è anche opposto.

Comunque si risolva il problema della titolarità del potere di scioglimento è in ogni caso evidente che la scelta di un congegno qual'è quello dell'atto presidenziale controfirmato non è idoneo a sostenere una configurazione dello scioglimento diretto a ripristinare la sintonia fra eletti ed elettori, come una specie di potere/dovere, accostabile a quello degli scioglimenti cosiddetti funzionali.

Il decreto di scioglimento, quando esiste una maggioranza, seppur delegittimata, è un atto che necessariamente emerge dal confronto e/o dall'incontro ovvero anche dallo scontro fra Capo dello Stato e maggioranza e rispetto al quale il Capo dello Stato mantiene ampi margini di apprezzamento sia in ordine all'effettiva esistenza degli elementi comprovanti una frattura fra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale, sia in ordine all'innalzamento dell'eventuale livello di confronto/scontro con la maggioranza, sia in ordine all'evoluzione della situazione politica nel suo complesso. Potrebbero esservi, infatti circostanze tali, quali, ad esempio, «la giovinezza delle Camere, l'esigenza di rispettare obblighi internazionali, una grave crisi economica»<sup>110</sup>, da indurre il Capo dello Stato a ritenere impraticabile l'ipotesi dello scioglimento.

Questo ovviamente non significa affatto sostenere che il Presidente della Repubblica, quando esiste una maggioranza, sia atteggiato dalla Costituzione come uno spettatore passivo

---

<sup>110</sup> Fa riferimento a queste cause R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, cit., p. 24, osservando che «quando le elezioni hanno esito maggioritario, sarebbe opportuno che radicali revirement delle maggioranze traessero una rinnovata legittimazione dal corpo elettorale», salvo che alcune circostanze sconsiglino lo scioglimento anticipato. Il che potrebbe «accadere in presenza di Camere relativamente "giovani" e di circostanze particolari quali una grave crisi economica, l'esigenza di rispettare obblighi internazionali, il convincimento che in virtù delle trasformazioni politiche in atto le elezioni potrebbero non avere esito maggioritario» (*ivi*, p. 21).

di fronte all'ingenerarsi di eventuali fratture determinatesi fra il corpo elettorale e la maggioranza di Governo.

All'opposto il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo dovrebbe costituire la stella polare per l'adozione di prassi presidenziali orientate a favorire lo scioglimento, nei casi in cui il *policy output* riconducibile all'azione della maggioranza di Governo risulti in contrasto con gli orientamenti prevalenti nell'opinione pubblica. Nel bilanciamento fra conservazione di una maggioranza delegittimata e scioglimento delle Camere, il Capo dello Stato, per quanto sta in lui, idealmente e giuridicamente dovrebbe sempre orientarsi nel senso di rendere effettiva la posizione di supremazia del popolo, così come voluto dall'art.1, comma 2 Cost.

Né la tesi che lo scioglimento anticipato, nell'ipotesi in cui l'Assemblea rappresentativa non sia più in sintonia con la volontà del corpo elettorale, debba considerarsi per il Capo dello Stato la prima e principale opzione e non già l'estrema *ratio*, sembra contraddetta dall'assenza di parametri costituzionalmente stabiliti, potendo, come già ampiamente osservato, esservi dei fatti oggettivamente sintomatici dell'assenza di consonanza fra corpo elettorale e corpo rappresentativo quali, ad esempio, i risultati elettorali di importanti elezioni amministrative o regionali, quando coinvolgano un cospicuo numero di Regioni, ovvero i risultati delle elezioni europee o ancora il voto contrario ad un referendum fortemente voluto dal Governo o ancora, all'opposto, il voto favorevole all'abrogazione di una legge che abbia costituito un cavallo di battaglia dell'azione della maggioranza di Governo, per non dire di incessanti manifestazioni popolari di dissenso o di altre forme di mobilitazione del corpo sociale, quando appaiano univocamente dirette a manifestare una netta contrarietà all'indirizzo politico adottato dalla maggioranza.

Certo è ovvio che, per quanto sopra si è osservato, il Presidente non ha un dovere giuridico di sciogliere le Camere, ma è anche evidente che, in forza dell'art. 1, comma 2 Cost., debba farsi carico della disrappresentatività delle Camere laddove questa si manifesti con un ampio grado di oggettività.

In questa prospettiva sembra possibile distinguere due possibili scenari: il primo in cui, pur sussistendo una frattura fra corpo elettorale e Assemblea rappresentativa, la maggioranza sia salda e coesa; il secondo in cui, oltre a esser venuta meno una reale corrispondenza fra l'azione della maggioranza e gli orientamenti politici prevalenti nel corpo sociale, si sia in presenza di una crisi, ovviamente non irreversibile, ma transitoria (non importa se determinata da una mozione di sfiducia oppure no), magari al solo scopo di cambiare la figura del Presidente del Consiglio o di effettuare un rimpasto o per provare ad allargare la maggioranza o per altre ragioni, come quella costituita dalla netta bocciatura di una riforma costituzionale fortemente voluta dal Governo e sostenuta dalla maggioranza.

Nel primo caso deve infatti dubitarsi che il Presidente della Repubblica possa assumere il ruolo di 'facitore della crisi', perché per conseguire il risultato dello scioglimento, non solo dovrebbe dar vita ad uno scontro senza precedenti con la maggioranza, ma, in caso di rifiuto della controfirma, dovrebbe intraprendere la strada del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, assumendo da un lato di avere l'esclusiva titolarità del potere di scioglimento, dall'altro che conseguentemente solo a lui spetterebbe la valutazione dei presupposti legittimanti lo scioglimento stesso, dovendo pertanto assimilarsi la controfirma del correlativo decreto ad un atto dovuto, salvo non si riscontrassero profili di illegittimità costituzionale diversi da quelli attinenti ai presupposti.

Scenario che, a chi scrive, pare abnorme, essendo ipotizzabile solo se i Costituenti avessero esentato il decreto di scioglimento dalla controfirma e che, in ogni caso, non sembra coerente con la vigente forma di Governo parlamentare in cui il Capo dello Stato non è arbitro, *ad libitum*, dei destini della maggioranza di Governo, oltretutto essendo incompatibile con la qualificata assunzione di responsabilità politica innanzi al corpo elettorale che grava sul Presidente del Consiglio che non può avere altra fonte se non quella che deriva dall'aver codeterminato o comunque consentito il contenuto dell'atto.

Scenario in cui risulta altresì molto problematico ammettere che il Capo dello Stato possa cercare di delegittimare ulteriormente la maggioranza, magari 'picconandola' con continue esternazioni critiche, per costringerla a farsi da parte. Il Capo dello Stato infatti, nel vigente sistema non è un organo di indirizzo politico, anche se è un organo che ha larghi mezzi per influenzare la politica, con poteri di freno, di sollecitazione, di persuasione, di ammonimento, di ripensamento, tanto da assumere un ruolo che è tanto più rilevante quanto più è debole la maggioranza, ma questo ancora non gli consente di trasformare gli orientamenti politici prevalenti fra i cittadini in un indirizzo politico alternativo a quello di maggioranza, facendosene personalmente promotore attraverso la sua comunicazione pubblica. Per quanto, anche in completa buona fede (e non per *filia* nei confronti delle opposizioni), egli abbia la convinzione che la maggioranza al Governo non goda più della fiducia dei cittadini, non può entrare con tale pervasività nell'agone politico. Se la maggioranza c'è ed è salda, pur se delegittimata, il Presidente può solo cercare di convincerla in via riservata, facendo uso della sua *moral suasion*, a mettersi da parte ovvero, nell'ipotesi più benevola, a cercare di richiamarla, anche insistentemente, affinché cambi la propria linea politica per conformarla ai *desiderata* dei cittadini.

Totalmente diverso è invece il secondo scenario prospettato. In questo infatti il Capo dello Stato, in presenza di formali dimissioni, si troverebbe nella condizione di poter forzare la situazione, sì che, invece di andare avanti con una maggioranza delegittimata, pur essendo una soluzione praticabile, potrebbe assumere quel ruolo di garante della volontà popolare che si ricollega direttamente all'art. 1, comma 2 Cost., sciogliendo le Camere e rendendo effettiva una forma di Governo parlamentare in cui è al corpo sociale che va riconosciuta la parola definitiva circa la scelta dell'indirizzo politico che gli organi di Governo saranno chiamati ad attuare.

La compatibilità con la Costituzione delle strade a disposizione del Capo dello Stato per raggiungere questa finalità implica, tuttavia, che si affronti un duplice problema fra i più delicati, vale a dire quello dell'ammissibilità del tentativo di

formazione di un Governo di minoranza e quello dei cosiddetti *gouvernement de combat*<sup>111</sup>.

Infatti, in caso di dimissioni presentate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, pur non volendo le forze di maggioranza andare alle elezioni, innanzi al Capo dello Stato si aprono diverse vie per sciogliere le Camere o rifiutare le dimissioni, contestualmente chiedendo al Presidente del Consiglio rimasto in carica di controfirmare il decreto di scioglimento ovvero, nel caso in cui il Presidente del Consiglio non intenda controfirmare il decreto di scioglimento, accettando le dimissioni e nominando a Presidente del Consiglio il *leader* del partito che, sulla base di elementi politici non equivoci, appaia riscuotere la fiducia del corpo elettorale (ipotesi direttamente ricavata dai casi menzionati da Dicey e ricordati all'inizio del presente lavoro) ovvero ancora accettando le dimissioni e nominando a Presidente del Consiglio una personalità a lui vicina che accetti, qualunque sia l'esito del voto parlamentare di fiducia, di controfirmare il decreto di scioglimento e gestire la fase elettorale.

È quest'ultimo il noto caso del *gouvernement de combat* (espressione che nel suo senso più ristretto designerebbe quei Governi nominati dal Presidente al solo scopo di ottenere la controfirma dell'atto di scioglimento delle Camere e andare alle elezioni) che, fortemente contestato dalla dottrina, è necessario approfondire e che peraltro non sembra estraneo alla prassi presidenziale<sup>112</sup>.

Da ultimo può rammentarsi quanto accaduto nel maggio 2018, in occasione della mancata nomina a ministro dell'economia del Prof. Savona, dopo che il Prof. Conte aveva rimesso il mandato, e cioè l'incarico dato al Prof. Cottarelli, personalità vicina all'impostazione preferita dal Presidente Mattarella in ordine ai rapporti con l'Unione europea ed ai relativi vincoli di bilancio, pur in presenza di una maggioranza parlamentare, ed essenzialmente allo scopo, come fatto palese dalle di-

---

<sup>111</sup> Sul potere presidenziale di nomina del Governo, tra gli altri, B. CARAVITA, *Letture di diritto costituzionale*, cit., p. 118 ss.

<sup>112</sup> Sui 'Governi di lotta' ancora B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 121 ss.

chiarazioni rese dallo stesso Prof. Cottarelli, di portare il Paese a nuove elezioni alla fine di luglio o agli inizi dell'autunno.

Prima, però, sembra doveroso spendere qualche parola sulla seconda strada che il Capo dello Stato potrebbe decidere di percorrere. In via di principio nell'ordinamento italiano non vi è nessuna preclusione alla formazione di Governi di minoranza, visto che la Costituzione per l'approvazione della mozione di fiducia non richiede la maggioranza assoluta, ma più limitatamente la maggioranza dei votanti, sicché se un certo numero di deputati e senatori, a seconda di come vengono computati i voti dei presenti, o si astengono o abbandonano l'aula o non intervengono alla seduta, il Governo può ottenere la fiducia, pur senza godere dell'appoggio della maggioranza assoluta dei componenti in una o in ambedue le Camere. Tuttavia, tutti i Governi di minoranza che si sono formati nell'esperienza parlamentare italiana hanno goduto del preventivo accordo fra le forze politiche<sup>113</sup>. Nell'ipotesi qui prospettata invece

---

<sup>113</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività si possono, ad esempio, indicare nell'ordine: Fanfani IV. È stato in carica per un anno e mezzo (485 giorni) tra il febbraio 1962 e il giugno 1963. Era composto da democristiani, socialdemocratici e repubblicani, e si reggeva sull'astensione dei socialisti. Politicamente anticipò il centrosinistra che avrebbe governato negli anni successivi; Leone I. È stato il primo Governo definito balneare, in quanto costituito a ridosso dell'estate e durato dal giugno al dicembre del 1963 (166 giorni). Era composto solo da esponenti della Democrazia Cristiana. Fu una soluzione di transizione subito dopo le elezioni del '63, per preparare il primo Esecutivo con ministri socialisti; Leone II. Altro Governo balneare. È rimasto in carica 171 giorni tra il giugno e il dicembre del 1968. Si reggeva sulle astensioni dei socialisti e dei repubblicani; Moro V. Costituito subito prima delle elezioni del 1976. Era un monocolore D.C. che si basava sull'astensione di P.S.I., P.R.I. e P.L.I. Rimase in carica 168 giorni; Andreotti III. Formato dopo le elezioni del 1976. Anche in questo caso un monocolore D.C., ma con una maggioranza parlamentare del tutto diversa dalle precedenti esperienze. Si reggeva sull'astensione dell'intero arco parlamentare e fu quindi il primo esecutivo a cui il Partito Comunista non votò la sfiducia dopo quelli dell'immediato dopoguerra. Durò 590 giorni, e terminò con il rapimento di Moro; Cossiga I. Nominato subito dopo le elezioni del 1979, rimase in carica fino all'aprile del 1980 (244 giorni). Archiviò la collaborazione D.C.-P.C.I. degli anni precedenti, spostando verso destra il baricentro della politica italiana. Oltre ai democristiani, alla compagine ministeriale partecipavano anche liberali e socialdemocratici. Si reggeva sull'astensione di repubblicani e socialisti, di fatto anticipando il pentapartito che avrebbe guidato il Paese fino al 1992; Dini. Ri-

la nomina del *leader* del partito presumibilmente maggioritario nel Paese sarebbe fatta nella prospettiva o di imporre alla maggioranza un Governo di minoranza, ma corrispondente alla volontà popolare, ovvero, più probabilmente, di andare alle elezioni. Con la conseguenza che una nomina di tal genere, essendo fatta al buio, in conflitto con la maggioranza, assomiglierebbe, sotto taluni profili, a quella di un 'Governo di lotta', incorrendo in alcune delle obiezioni che possono muoversi alla praticabilità costituzionale di quest'ultimo, anche se non si può fare a meno di sottolineare come la stessa non differirebbe di molto da quanto avvenuto nel 1994 in cui lo scioglimento venne disposto nonostante una maggioranza ci fosse.

Da segnalare peraltro come quest'ipotesi non sia paragonabile o assimilabile a quella dei Governi cosiddetti elettorali, vale a dire quei Governi, ben noti all'esperienza italiana, quali il Governo Andreotti I, Andreotti V e Fanfani VI, nominati e inviati alle Camere nella consapevolezza che non avrebbero ottenuto la fiducia. Nei secondi, infatti, ci si trovava nella condizione di non poter formare una maggioranza, mentre nell'ipotesi qui sopra accennata la maggioranza ci sarebbe, benché delegittimata.

Tornando ai 'Governi di lotta' plurime sono le ragioni, a cui chi scrive tendenzialmente aderisce, che inducono a dubitare della conformità a Costituzione di questa tipologia di Governi. In primo luogo perché il Presidente, in sede di formazione del Governo, deve avere come «stella polare» la verifica della possibilità che «l'esecutivo abbia la fiducia delle Camere», vale a dire che, tenendo conto «dell'orientamento della maggioranza parlamentare», deve operare nel senso di inviare alle Camere l'Esecutivo che potrà ottenerne la fiducia<sup>114</sup>, condividendo-

---

masto in carica dal 17 gennaio 1995 al 18 maggio 1996, per un totale di 487 giorni, ovvero 1 anno, 4 mesi e 1 giorno, quasi interamente composto da personalità scelte al di fuori della politica attiva (cosiddetto Governo 'tecnico'). Non disponendo della maggioranza assoluta alla Camera dei deputati, potendo contare in totale su 304 voti, è entrato ed è rimasto in carica solo mercé l'astensione alternativamente o del Polo della libertà o del Partito della Rifondazione Comunista.

<sup>114</sup> Si veda L. CARLASSARE, *Mattarella non poteva mettere un veto su Savona*, in *Il Fatto Quotidiano*, 30 maggio 2018, p. 10.



si quella dottrina che ritiene esista una regola inespressa che, salvo i casi in cui non sarebbe possibile formare una maggioranza, imporrebbe al Capo dello Stato di costituire Governi a vocazione maggioritaria<sup>115</sup> (ma ovviamente, per quanto poco sopra osservato sui Governi di minoranza, non necessariamente maggioritari)<sup>116</sup>.

In secondo luogo, perché nel caso della nomina di un ‘Governo di lotta’ la controfirma apposta sul decreto di scioglimento appare sostanzialmente inautonoma e ha in concreto il solo valore di attestare che l’atto proviene dal Presidente. Atto che davvero verrebbe a configurarsi come unilateralmente deciso dal Capo dello Stato<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> In proposito F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 2, p. 961.

<sup>116</sup> In questo senso si veda ancora, tra gli altri, R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, cit., p. 23, il quale, muovendo dalla natura monista della vigente forma di Governo parlamentare, osserva che la formazione di un *government de combat* «pur non incontrando un divieto costituzionale espresso [...] rimane un atto eccezionale, subordinato all’interruzione del rapporto fiduciario, e il conflitto tra gli organi non può essere creato ad arte: i Governi devono avere sempre una vocazione maggioritaria, o essere quanto meno formati – come accaduto nel 1976 con la formazione del Governo Andreotti III – con l’aspettativa che la fiducia parlamentare sia concessa».

<sup>117</sup> In questo senso, muovendo dalla natura duunvirale del decreto di scioglimento, già L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 198 ss.: «il Presidente della Repubblica non può liberamente e da solo procedere allo scioglimento di una o di entrambe le Camere. Anche se tale opinione risulta minoritaria nella dottrina più recente, noi riteniamo (appoggiandoci tra l’altro alla esperienza “sostanziale” di questo primo decennio di applicazione della Carta) che il regime dello scioglimento abbia nel nostro sistema un carattere tipicamente duunvirale. Posto che il Presidente della Repubblica non può revocare il Governo in carica, ne deriva che gli spostamenti di opinione politica nel paese intanto sono rilevanti, in quanto riescano a incidere sul rapporto tra Camere o, *rectius*, maggioranza di esse e gabinetto: se tale incidenza non si produce e il blocco maggioritario (Ministero-Parlamento) non ritiene di prenderne atto, stimando ad esempio che gli spostamenti siano di natura effimera o per altri motivi, il Capo dello Stato non può liberamente disporre la consultazione del corpo elettorale. Lo scioglimento è dunque, in tali casi, sottoposto ad una triplice condizione, in senso atecnico: una presumibilmente ampia e stabile modificazione negli orientamenti politici del Paese, il riconoscimento di questa mutata situazione o da parte delle Came-

In terzo luogo perché nel ‘Governo di lotta’ (nel senso più ristretto), non essendo in genere il Presidente del Consiglio un personaggio organico al sistema dei partiti, ma una personalità vicina al Presidente, in realtà non c’è nessuno che risponda politicamente innanzi al corpo elettorale del decreto di scioglimento: non il Presidente perché è irresponsabile, non il Presidente del Consiglio (e neppure i membri del Governo), perché in realtà esterni rispetto ai protagonisti della futura competizione elettorale.

Da notare, però, che queste ultime due argomentazioni non si attagliano al caso di nomina del *leader* politico che alle successive elezioni potrebbe divenire *leader* della nuova maggioranza parlamentare.

In quarto luogo perché, non si può escludere che il Capo dello Stato si serva della formazione di un ‘Governo di lotta’ «non per fare appello al popolo dopo un insolubile conflitto tra Assemblee ed esecutivo, ma per “sbarazzarsi” di una maggioranza a sé non gradita» con il rischio (politico), nel caso in cui «le elezioni premiassero la parte politica che si opponeva allo scioglimento [...] che nei suoi confronti sia avanzata una richiesta di assumere la responsabilità politica del voto, rassegnando le dimissioni»<sup>118</sup>.

E tuttavia, nonostante queste condivisibili critiche, sembrano esserci due ipotesi in cui il *gouvernement de combat* sembra rispondere a valori costituzionali. La prima è quella di ripetute crisi di Governo che rendano frammentaria e inef-

---

re che rovesciano il Governo o spontaneamente da parte dello stesso Gabinetto (sicché si arrivi, nel primo e nel secondo caso, a un Ministero che concorda sulla necessità di sciogliere) e, infine, la volontà presidenziale di fare appello agli elettori [...]. Del resto questa situazione è tutt’altro che nuova nella storia costituzionale e corrisponde ad una fase storicamente bene delimitata dell’800 inglese, quando il potere di scioglimento della Camera dei Comuni era esercitato congiuntamente dal Sovrano e dal Primo Ministro. Sennonché, quello che era un residuo di potere regio in un particolare stadio dell’evoluzione britannica, è divenuto nel nostro ordinamento un mezzo di garanzia contro i possibili arbitrii del Gabinetto e del partito o della coalizione dei partiti di cui esso è espressione».

<sup>118</sup> Così R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, cit., p. 23.

ficace l'azione di Governo, essendosi la maggioranza, a causa di ciò, dimostrata incapace di risolvere i problemi e le sfide che il Paese ha davanti a sé. Maggioranza che, nonostante ciò, non intenderebbe farsi da parte. Ebbene, in occasione di una di queste crisi, *salus rei publicae*, per tentare di restituire efficienza al sistema, ben potrebbe il Presidente nominare un Governo solo per andare alle elezioni. La seconda è proprio quella di un Parlamento delegittimato che non rappresenti più gli orientamenti prevalenti nel corpo elettorale. Anche in questo caso, lo scioglimento risponderebbe all'esigenza di dare effettività alla forma di Governo parlamentare voluta dai Costituenti con la proclamazione solenne dell'appartenenza della sovranità al popolo, vale a dire una forma di governo in cui l'indirizzo politico attuato da Governo e Parlamento deve essere di regola conforme alla volontà popolare in quanto fonte prima dell'indirizzo politico dello Stato.

Prospettiva questa in cui il 'Governo di lotta' potrebbe dirsi ammissibile quale *extrema ratio* o a salvaguardia del buon funzionamento del sistema ovvero dell'effettività democratica del sistema stesso.

Ovviamente quanto appena detto non sminuisce la rilevanza delle obiezioni sopra segnalate. Eppure, per contro, nelle ipotesi appena indicate, si fa fatica a ritenere che il 'Governo di lotta' sia fuori del quadro costituzionale, perché anzi una maggioranza instabile e litigiosa, soltanto capace di una politica di corto respiro, così come una maggioranza delegittimata che acuisca il distacco e l'insofferenza dei cittadini verso le istituzioni, sono situazioni patologiche il cui superamento rientra nella logica del sistema.

Certo è che, nonostante si possa seriamente dubitare della compatibilità dei *gouvernement de combat* con l'assetto costituzionale vigente, la prassi presidenziale sembra essersi orientata diversamente<sup>119</sup>. Tanto che, come detto, un 'Governo di lotta' è stato ritenuto ammissibile in un caso, come quel-

---

<sup>119</sup> Non si vede, infatti, come oltre i casi limite indicati nel testo, che pure non vanno esenti da perplessità, possa ritenersi ammissibile la nomina di un 'Governo di lotta', accolto invece dalla prassi presidenziale in termini assai più ampi, come rammentato nel testo.

lo sopra segnalato dell'incarico al Prof. Cottarelli, in cui le elezioni erano da poco state celebrate e si era nel frattempo formata una chiara maggioranza. Con la conseguenza che, a seguire l'attuale prassi presidenziale, non avrebbe nulla di eccezionale il ricorso ad un *gouvernement de combat*, pur in presenza della possibilità di uscire dalla crisi riconfermando la maggioranza esistente, allo scopo di ripristinare la conformità dell'indirizzo politico alla volontà popolare, così evitando l'ampliarsi e l'approfondirsi della frattura fra il corpo sociale e l'Assemblea rappresentativa.

Certo, in contrario, si potrebbe ulteriormente osservare, come sostenuto da autorevole dottrina, che, così facendo, il Capo dello Stato finirebbe per schierarsi, impedendo alla maggioranza del momento di risalire la china, magari attraverso una ridefinizione della propria linea politica, per di più forzando i poteri conferitigli dalla Costituzione, al solo scopo di favorire i partiti di opposizione<sup>120</sup>, ma si tratta di critiche che non convincono perché se è del tutto evidente che uno scioglimento diretto a ricreare la necessaria sintonia fra maggioranza elettorale e maggioranza parlamentare sia uno scioglimento che, in concreto, è diretto 'contro la maggioranza', è altrettanto evidente che tale scioglimento invero ed è giustificato da un principio più alto qual'è quello sancito dall'art. 1, comma 2 Cost. In altre parole, è vero che il Capo dello Stato si farebbe arbitro del conflitto politico, in concreto favorendo l'opposizione, ma la sua decisione andrebbe inquadrata in un contesto di «parzialità dovuta» o di «imparzialità impossibile»<sup>121</sup>.

D'altronde, dopo il precedente del 1994, non può assolutamente escludersi uno scioglimento, pur in costanza di maggioranza parlamentare.

In definitiva, se è esatto affermare che lo scioglimento per distonia fra corpo rappresentativo e corpo sociale non è configurabile come un potere/dovere del Capo dello Stato, è altrettanto vero che, in un ordinamento in cui è stabilito che la pa-

---

<sup>120</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 209.

<sup>121</sup> Le espressioni sono liberamente prese in prestito da A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 59.

rola ultima in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico dello Stato appartiene al popolo (la cui sovranità diversamente sarebbe un puro *flatus vocis*), la prassi presidenziale in materia dovrebbe essere orientata a favorire l'appello al sovrano quando esistano obiettivi segnali che il corpo sociale non abbia più fiducia nella maggioranza del momento.

Non sembrano viceversa costituzionalmente orientate prassi presidenziali, quali quelle ad ora prevalenti, che prescindano completamente da una seria valutazione circa la sussistenza della perdurante legittimazione popolare della maggioranza di Governo, indirizzate esclusivamente a verificare la possibilità che in Parlamento sussista o si formi una qualunque maggioranza, anche se lontanissima dalla volontà dei cittadini.

Quel che stupisce nei diversi casi di mancato scioglimento sopra segnalati non è tanto la prosecuzione della legislatura, quanto il fatto che l'evidente distonia fra la volontà popolare e l'orientamento politico della maggioranza di Governo sia stata condannata all'irrelevanza costituzionale, quasi che tale distonia sia un male ineliminabile della forma di Governo parlamentare.

Certo qualcuno potrebbe ribattere che i predetti casi di mancato scioglimento non hanno nulla di particolare e facilmente si spiegano a mente della tesi che configura lo scioglimento anticipato delle Camere come una *extrema ratio*, la soluzione a cui il Capo dello Stato è costretto quando qualunque altra strada si è dimostrata impraticabile.

Senonché questa spiegazione, che è certamente in grado di dare una solida base alla prassi seguita in tutte le predette occasioni, non è, tuttavia, come si è cercato di dimostrare, per nulla convincente, perché dimentica che nell'ordinamento italiano è il popolo ad essere e rimanere il sovrano e che le elezioni sono la voce del sovrano, elezioni che infatti in un ordinamento democratico non sono né un male né una sventura, ma una risorsa da cui i cittadini non dovrebbero essere allontanati, inducendoli a credere che le alchimie dei giuochi di palazzo siano la regola della vigente democrazia italiana.

Peraltro non essendo inutile nuovamente rammentare quanto sostenuto da autorevole dottrina e cioè che il regime democratico che si è voluto instaurare con la Carta fondamentale non è di quelli ascrivibili «alle forme meramente rappresentative, o rappresentative in senso stretto», «in cui al popolo è affidata una funzione di pura e semplice preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi», ma è di quelli «in cui il popolo designa anche, in modo più o meno esplicito e diretto, gli indirizzi politici, e quindi appare come organo di espressione di una concreta volontà politica»<sup>122</sup>.

## 8. Conclusioni

Il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo ha come sua necessaria implicazione, per non essere una formula vuota e puramente retorica, il riconoscimento al popolo di una posizione di supremazia, non solo nel momento delle elezioni, ma anche fra una elezione e l'altra, dando così forma giuridica all'idea che «nel popolo [...] risiede la sostanza del potere politico»<sup>123</sup>.

Come si è visto i Costituenti ritennero di collegare questa supremazia all'art. 88 Cost., osservando che doveva essere necessariamente «prevista la possibilità dell'accertamento in ogni momento della corrispondenza tra la volontà del popolo e quella degli organi rappresentativi» e dunque «l'adeguazione tra le due volontà per mezzo della riduzione della durata normale di vita degli organi elettivi o di alcuni di essi»<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Il riferimento è ancora alle lucide osservazioni di C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, cit., p. 183.

<sup>123</sup> È la già ricordata felice espressione di R. LACONI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 05 marzo 1947, cit., p. 1789.

<sup>124</sup> Sono le già rammentate considerazioni esposte da Mortati in *Assemblea costituente all'atto di esporre «i vari tipi concettualmente possibili di ordinamenti democratici moderni, di ordinamenti cioè che hanno come elemento comune il collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituzionali con il popolo considerato quale fonte di tutti i poteri»*. Così C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, cit., p. 183.

Ragione per la quale l'art. 88, comma 1 Cost. è stato fraseggiato in termini assai ampi, adoperandosi una formula onnicomprensiva, evitando di enumerare tassativamente i singoli casi in cui lo scioglimento stesso si sarebbe reso necessario, allo scopo di garantire lo scioglimento in una pluralità non predeterminata di ipotesi, in special modo quella, appena richiamata, di una frattura tra Parlamento e Paese (ovvero anche quella derivante, così come si ricava dai dibattiti svoltisi in Assemblea costituente, dalla necessità di sottomettere al popolo questioni fondamentali rispetto alle quali i cittadini non avevano avuto occasione di pronunciarsi non essendo state oggetto della campagna elettorale ovvero essendo sorte successivamente alla stessa).

E tuttavia il meccanismo attraverso cui i Costituenti intesero venisse attuato lo scioglimento anticipato, vale a dire l'atto presidenziale controfirmato, anche *ictu oculi* si capiva che non sarebbe stato in grado di garantire l'effettività del principio democratico.

All'epoca prevalse, però, il timore che, se il decreto di scioglimento fosse stato esentato dall'obbligo di controfirma, si sarebbe attribuito al Capo dello Stato un potere così rilevante da consentirgli di incidere pesantemente sull'indirizzo politico della maggioranza, dando vita ad un regime che in realtà non sarebbe stato parlamentare, bensì semiparlamentare<sup>125</sup>.

La successiva adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale puro (in vigore fino al 1993) ha finito per marginalizzare le ipotesi di scioglimento anticipato in caso di evidente frattura fra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale, considerato che tale sistema difficilmente consente di far emergere una maggioranza al momento del voto. Nel presente lavoro si è tuttavia cercato di evidenziare come il problema della difformità fra l'indirizzo politico dello Stato e la volontà del corpo sociale si possa manifestare a prescindere dal sistema elettorale accolto, come anche dimostra lo scioglimento del

---

<sup>125</sup> Formula usata da M. RUINI, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, cit., p. 356, richiamandosi espressamente all'opinione in tal senso già espressa da Mortati.

1994, e nondimeno è evidente che in presenza di sistemi elettorali misti, finalizzati a incentivare il formarsi di un sistema bipolare, il problema di una distonia fra corpo rappresentativo ed elettori si presenta in termini più significativi.

Cosa di cui sono prova taluni degli episodi sopra esaminati relativamente ai quali è agevole, per qualsiasi osservatore imparziale, registrare una profonda divaricazione fra la maggioranza parlamentare e l'indirizzo politico dalla stessa seguito e i *desiderata*, anche in termini di *policy output*, dei cittadini.

Fatto peraltro immediatamente colto da tutti gli interpreti, ponendosi il problema, da quelli più attenti, di una revisione critica della dottrina sul potere presidenziale di scioglimento.

Per quanto il principio di cui all'art. 1, comma 2 Cost. orienti il sistema verso il rispetto della volontà popolare, quale fonte dell'indirizzo politico dello Stato, la natura del decreto presidenziale di scioglimento – anche a dare alla volontà presidenziale la massima estensione possibile, non potendosi tuttavia mai ridurre la controfirma ad un controllo di pura legittimità, perché con essa il Presidente del Consiglio è chiamato a rappresentare al Capo dello Stato gli interessi più immediati di cui è portatore il Governo, se non addirittura quelli che si sostanziano nella difesa degli interessi nazionali, assumendosi la responsabilità politica dell'atto innanzi sia alla sua stessa maggioranza sia al corpo elettorale – rimette al confronto politico fra Presidente della Repubblica e Governo e maggioranza che lo sostiene la praticabilità di una dissoluzione anticipata delle Camere.

La qual cosa impedisce, nei casi di delegittimazione del corpo rappresentativo, di ricostruire il potere di scioglimento come un potere/dovere del Capo dello Stato nei confronti del popolo sovrano.

Questo, tuttavia, non giustifica prassi presidenziali che – quando è palpabile la frattura fra il corpo rappresentativo e quello elettorale ovvero quando si sia in presenza di maggioranze parlamentari nate da operazioni di trasformismo politico che, se potevano giustificarsi in sistemi parlamentari in cui le Camere si configuravano come un'Assemblea di nota-



bili, chiamata a rispondere del proprio operato solo al termine della legislatura, sono difficilmente compatibili con un sistema che afferma che la sovranità appartiene al popolo e che pertanto richiede che tali nuove maggioranze ottengano una diretta legittimazione popolare – considerino le elezioni come ‘l’ultima spiaggia’, anziché come la ‘via maestra’ per dare effettività al sistema democratico.

Se c’è una cosa che sorprende nella gestione delle crisi in precedenza menzionate è che in nessun caso il Capo dello Stato abbia mai seriamente preso in considerazione l’ipotesi di elezioni anticipate, come se l’appello al popolo costituisse un evento anomalo e non il normale mezzo attraverso cui nei regimi democratici si legittimano le maggioranze di Governo, determinando direttamente o indirettamente l’indirizzo politico dello Stato. In tutti questi casi infatti, verificata la possibilità di formare una nuova maggioranza (primo Governo D’Alema e secondo Governo Conte) ovvero la tenuta della maggioranza esistente (secondo Governo Amato, secondo Governo Berlusconi, mentre per il Governo Gentiloni, come detto, deve ritenersi sussistente un obiettivo impedimento allo scioglimento), il Capo dello Stato ha proceduto senza esitazioni nella formazione del nuovo Governo, del tutto trascurando lo scollamento, manifestato da taluni fatti oggettivi (elezioni amministrative o europee, transfugismo parlamentare con nascita di partiti parlamentari privi di una qualsiasi legittimazione elettorale, maggioranze parlamentari palesemente difformi da quelle legittimate dal voto popolare), fra la volontà politica degli elettori e la maggioranza di Governo e del suo programma politico.

Si tratta dunque di una prassi che non può dirsi costituzionalmente orientata, perché il Presidente della Repubblica, quale Capo di uno Stato in cui è il popolo ad essere il sovrano, è anche il garante della volontà popolare, facendo quanto è in suo potere affinché sia proprio il popolo ad essere la fonte ultima dell’indirizzo politico dello Stato.

Questo non vuol dire che tali prassi violino la legalità costituzionale, sebbene appaiano piuttosto lontane dallo spirito democratico della Costituzione.

Si è perfettamente consci che il Capo dello Stato non abbia un compito facile quando è chiamato a sciogliere le Camere esistendo una maggioranza, anzi se questa è coesa non può davvero essere lui a provocare una crisi, ma se la crisi si verifica, per qualsiasi ragione, è allora che il Capo dello Stato dovrebbe assumere quella veste di garante della volontà popolare che gli artt. 1, comma 2 Cost. e 88, comma 1 Cost. sembrano assegnargli.

In precedenza si sono evidenziate talune strade che il Presidente della Repubblica potrebbe percorrere per forzare la situazione e addivenire ad uno scioglimento anticipato e anche a ritenere impraticabile la nomina di una personalità a lui vicina per formare un 'Governo di lotta' (nel senso più ristretto del termine), al solo scopo di ottenere la controfirma del decreto di scioglimento, rimarrebbe la possibilità della nomina di un Governo affidato al *leader* delle forze politiche che presumibilmente sono maggioranza nel corpo sociale, allo scopo di formare un Governo di minoranza ovvero di andare alle elezioni, affinché la maggioranza di Governo e il suo programma corrispondano effettivamente agli orientamenti prevalenti nel corpo sociale.

In dottrina si è osservato che ciò esporrebbe il Capo dello Stato ad un grave rischio politico e istituzionale, legittimando un'accusa di parzialità a vantaggio delle opposizioni, valutazione a cui sembra potersi rispondere con le parole di Dicey che nei regimi democratici le regole sullo scioglimento del Parlamento sono «intese ad assicurare la supremazia ultima dell'elettorato quale vero sovrano politico dello Stato; in breve, la validità delle massime costituzionali è subordinata e asservita al principio fondamentale della sovranità popolare»<sup>126</sup>, sicché nel caso di uno scioglimento finalizzato a ripristinare l'*idem sentire* fra corpo sociale e maggioranza parlamentare la pretesa parzialità del Presidente della Repubblica verrebbe a configurarsi come una 'parzialità dovuta' o, se si vuole una 'imparzialità impossibile'.

---

<sup>126</sup> A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, cit., pp. 288-289.

**GIANCARLO CAPORALI, Quale democrazia? Scioglimento delle Camere, Presidente della Repubblica e sovranità popolare**

Il presente lavoro si propone di indagare se nel caso in cui il Parlamento non si trovi più a rappresentare l'orientamento politico prevalente dei cittadini, tale fatto possa determinare o meno lo scioglimento anticipato del Parlamento. Ciò in virtù del duplice principio della sovranità popolare e di effettività del regime democratico, in forza del quale l'autorità del Parlamento dipende dalla volontà della Nazione. In proposito si sono esaminate tutte le teorie sul punto avanzate dalla dottrina e la prassi presidenziale in materia, fermando l'attenzione sulla natura del potere stabilito dall'art. 88 della Costituzione. Da tale disamina emerge che, se non è possibile, nei casi di delegittimazione del corpo rappresentativo, ricostruire il potere di scioglimento come un potere/dovere del Capo dello Stato nei confronti del popolo sovrano, è tuttavia da escludere che nell'ordinamento italiano il potere di scioglimento possa configurarsi come *extrema ratio*, idonea a legittimare la prassi presidenziale prevalentemente seguita. Prassi che appare invece assai lontana dallo spirito democratico della Costituzione.

**Parole chiave:** Presidente della Repubblica, scioglimento del Parlamento, sovranità popolare, Governi di lotta, delegittimazione del Parlamento.

**GIANCARLO CAPORALI, What democracy? Dissolution of the Parliament, President of the Republic and popular sovereignty**

The present work aims to investigate whether, in the event that the Parliament no longer represents the prevailing political orientation of the citizens, this fact can determine or not the early dissolution of the Parliament. That by virtue of the dual principle of popular sovereignty and effectiveness of the democratic regime, by virtue of which the authority of Parliament depends on the will of the Nation. In this regard, all the theories on the point advanced by the doctrine and the presidential practice on the matter were examined, focusing the attention on the nature of the power established by the art. 88 of the Constitution. From this examination it emerges that, if it is not possible, in cases of de-legitimization of the representative body, to reconstruct the power of dissolution as a power/duty of the Head of State *vis-à-vis* the sovereign people, it is nevertheless

## *Abstract*

to be excluded that in the Italian legal system the power of dissolution can be configured as an *extrema ratio*, suitable for legitimizing the predominantly followed presidential practice. A practice which, on the other hand, appears very distant from the democratic soul of the Constitution.

**Key words:** President of the Republic, dissolution of the Parliament, popular sovereignty, Governments of struggle, de-legitimization of the Parliament.