



11 SETTEMBRE 2024

Dissoluzioni anticipate: considerazioni  
in chiave comparata in materia di  
scioglimento parlamentare

di Gabriele Maestri

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate  
Sapienza - Università di Roma



# Dissoluzioni anticipate: considerazioni in chiave comparata in materia di scioglimento parlamentare\*

**di Gabriele Maestri**

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate  
Sapienza - Università di Roma

**Abstract [It]:** Il potere di scioglimento anticipato delle Camere, istituto tipico dei sistemi parlamentari, è tuttora oggetto del dibattito politico e scientifico in Italia in seguito alla discussione del nuovo progetto di riforma costituzionale presentato al Parlamento dal Governo. Il contributo intende riflettere sull'istituto dello scioglimento in chiave comparata – considerando, oltre a quella italiana, le esperienze di Regno Unito, Germania e Spagna – e, alla luce di ciò, valutare ipotesi di riforma che non corrano il rischio di modificare eccessivamente i rapporti tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato e, in particolare, di delineare un potere che potrebbe essere impiegato contro una maggioranza parlamentare.

**Title:** Early Dissolutions: Comparative Considerations About Dissolution of Parliaments

**Abstract [En]:** The power of early dissolution of the Chambers, a typical institution of parliamentary systems, is still a matter of political and scientific debate in Italy following the discussion of the constitutional reform project presented to Parliament by the Government in office. This contribution aims to reflect on the institution of dissolution in a comparative view – considering, in addition to the Italian one, the experiences of the United Kingdom, Germany and Spain – and, in light of this, evaluate possible reforms that do not modify the relations between Parliament, Government and Head of State too much and, in particular, of outlining a power that could be used against a parliamentary majority.

**Parole chiave:** scioglimento anticipato, maggioranza, sistema parlamentare, diritto comparato, riforme costituzionali

**Keywords:** early dissolution, majority, parliamentary system, comparative law, constitutional reforms

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive. 2. Lo scioglimento anticipato della *House of Commons* nel Regno Unito. 3. Lo scioglimento anticipato del *Bundestag* nella Repubblica Federale di Germania, ricordando la lezione weimariana. 4. Lo scioglimento anticipato delle *Cortes Generales* in Spagna. 5. Lo scioglimento anticipato in Italia. 5.1. Le norme e le tesi della dottrina. 5.2. Lo scioglimento nella prassi. 5.3. I progetti di riforma in tema di dissoluzione anticipata. 6. Riflessioni conclusive, a cammino in corso.

## 1. Considerazioni introduttive

Lo scioglimento anticipato del Parlamento, istituto tipico dei sistemi parlamentari, ha una fondamentale importanza nella loro classificazione o anche solo per inquadrare più compiutamente un ordinamento<sup>1</sup>.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. soprattutto M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, nonché il classico G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948 e P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1984 (tomo I: *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*) e 1988 (tomo II: *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*); più di recente si sono concentrati soprattutto sull'ordinamento italiano M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare*

Non sorprende che pure nel recente dibattito italiano legato al disegno di legge costituzionale d’iniziativa governativa volto a modificare la Parte Seconda della Costituzione prevedendo (tra l’altro) l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>2</sup> – approvato in prima lettura dall’aula di Palazzo Madama dopo varie modifiche il 18 giugno scorso<sup>3</sup> – si dedichi particolare attenzione al tema dello scioglimento anticipato del Parlamento: la sua disciplina costituzionale, infatti, ha un impatto inevitabile sulla configurazione dei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica.

La questione dello scioglimento riguarda un punto nevralgico della forma di governo parlamentare: se osservato con attenzione, con speciale riguardo alla figura di vertice, rende decisamente opportuno distinguere – o, almeno, evitare accostamenti automatici – tra il livello di governo nazionale e i livelli di amministrazione regionali e locali. La presenza a livello nazionale di un organo *super partes*<sup>4</sup>, come si configura il Presidente della Repubblica, finisce per avere forti ripercussioni non solo sulla forma di governo, ma anche sul sistema delle garanzie costituzionali (si pensi, *in primis*, alla nomina di cinque giudici della Corte costituzionale da parte del Capo dello Stato<sup>5</sup>). La riproduzione a livello nazionale, come per i Comuni e le Regioni, dell’adozione contestuale dell’elezione diretta del vertice dell’esecutivo e del meccanismo *simul stabunt simul cadent* (con una conseguente profonda riconfigurazione dell’istituto dello scioglimento) rischierebbe invece di sbilanciare il rapporto fiduciario a favore del Governo, riducendo peraltro in modo significativo la flessibilità che di norma caratterizza i sistemi parlamentari<sup>6</sup>; al contrario, sembrerebbe opportuno (o per lo meno utile) rafforzare la posizione costituzionale del Presidente della

---

e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana, Cedam, Padova, 2008; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016; F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L’era post-partitica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>2</sup> Ci si riferisce ovviamente al disegno di legge costituzionale S. 935, presentato dalla presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dalla ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti, comunicato alla Presidenza del Senato il 15 novembre 2023 e rubricato in origine «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica».

<sup>3</sup> Dell’*iter* parlamentare del disegno di legge costituzionale – ridenominato, dopo l’approvazione del Senato, «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» – dà puntualmente conto questa *Rivista* mediante il *paper* (aggiornato settimanalmente) *Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale*, a cura di F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI (con la collaborazione di F. MICARI e F. SEVERA).

<sup>4</sup> Le stesse procedure di scelta del Presidente della Repubblica, quale organo *super partes*, dovrebbero sempre garantirne l’imparzialità. Sul punto, v. R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 955.

<sup>5</sup> In questo senso, e nell’ottica della valutazione dei poteri sostanzialmente (oltre che formalmente) presidenziali, non è irrilevante che sia stato approvato un emendamento (a firma del senatore di Fratelli d’Italia ed ex presidente del Senato Marcello Pera) che sottrae alla regola della controfirma ministeriale – tra gli altri – l’atto di nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Presidente della Repubblica; allo stesso modo, non può sfuggire – ma se ne parlerà più ampiamente oltre – che tra gli atti non controfirmati in base all’art. 4 del disegno di legge (che modificherebbe l’art. 89, comma 1 Cost.) non figura l’atto di scioglimento delle Camere.

<sup>6</sup> S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 190-191; S. CECCANTI, *Un premierato equilibrato? Si può, anzi, si deve*, in [www.rivistaimulino.it](http://www.rivistaimulino.it), 8 gennaio 2024; ID., *Premierato sì, ma non così*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 21 maggio 2024.

Repubblica, in qualità di organo *super partes*, per cercare di ottenere un funzionamento del sistema il più possibile corretto.

Chi scrive ritiene, in ogni caso, che un'analisi e una progressiva valutazione delle ipotesi di riforma dell'istituto dello scioglimento parlamentare anticipato possa trarre giovamento (o forse, addirittura, non possa prescindere) dal confronto tra l'esperienza costituzionale italiana e quelle di altri ordinamenti che hanno adottato un sistema parlamentare, evidenziandone i tratti comuni e, allo stesso tempo, le loro differenze<sup>7</sup>: queste ultime si possono riscontrare non solo nelle disposizioni costituzionali scritte, ma anche nelle norme non scritte, la cui considerazione è indispensabile per comprendere l'evoluzione dello strumento in esame e per studiare la dinamica reale della forma di governo parlamentare.

Prima di esaminare le ipotesi di riforma dello scioglimento parlamentare in Italia, fino a quelle contenute nel citato disegno di legge costituzionale, sembra così opportuno indagare nei primi paragrafi del contributo – pur essendo impossibile una trattazione completa qui – tre questioni che paiono essenziali per interpretare l'evoluzione dell'istituto: 1) la *differenza tra monarchia e repubblica* per capire il ruolo del Capo dello Stato nei regimi parlamentari; 2) il ruolo dello scioglimento anticipato nel *passaggio dal parlamentarismo dualista a quello monista*; 3) le differenze legate al *sistema partitico* e al *sistema elettorale*. Se l'ultimo profilo conserva all'evidenza tutta la sua attualità, i primi due – in particolare il secondo – possono apparire più o meno lontani dal tema che ha suggerito lo spunto per la presente ricerca e, in generale, dalle questioni oggetto di dibattito in tempi recenti; la loro considerazione, tuttavia, è ugualmente importante, sia per una lettura più completa e nitida dell'inquadramento e della conformazione del potere dissolutorio (grazie appunto ai passaggi fondamentali affrontati nel corso del tempo), sia per cercare di cogliere in pieno il fine innanzitutto conoscitivo che connota l'indagine comparatistica, al di là di ogni ricaduta “concreta”<sup>8</sup>. Per effettuare una comparazione con il caso italiano, sembra utile osservare – alla luce delle questioni indicate prima – tre diverse esperienze costituzionali: le monarchie parlamentari del Regno Unito e della Spagna, da un lato, e la repubblica parlamentare tedesca, dall'altro, senza trascurare, in tutti e tre i casi in esame, gli sviluppi più recenti. Si è invece scelto di non considerare l'esperienza francese, che pure in questo periodo – dopo la decisione del presidente Macron, il 9 giugno scorso, di pronunciare la *dissolution* dell'*Assemblée nationale* a seguito del risultato delle elezioni europee in Francia, e le conseguenti elezioni legislative anticipate celebrate il 30 giugno e il 7 luglio – è di sicuro interesse per studiare l'istituto dello

---

<sup>7</sup> Tenendo doverosamente in conto la lezione di G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 37 ss.

<sup>8</sup> Cfr. sul tema: G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014 (2<sup>a</sup> ed.), p. 732 ss.; ID., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 25-26; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016 (5<sup>a</sup> ed.), pp. 1-27; G.F. FERRARI, *Le origini storiche della comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2012, pp. 3-22; A.A. CERVATI, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 1 ss.

scioglimento parlamentare. Chi scrive ritiene opportuna una maggiore distanza dai fatti per offrire riflessioni più ponderate, ma la decisione di guardare in questa sede a ordinamenti riconducibili a un modello parlamentare scongiurerebbe di estendere l'analisi a un regime che da una parte rilevante della dottrina (e da gran parte di quella italiana) è ritenuto semipresidenziale<sup>9</sup> e, in ogni caso, non si configura come monista; una comparazione binaria tra Italia e Francia, peraltro, potrebbe essere più adeguata includendo nell'analisi pure i due “tempi” precedenti della Terza e della Quarta Repubblica – ascrivibili alla categoria dei regimi parlamentari – e ci si propone di farlo in un prossimo, più ampio studio.

## 2. Lo scioglimento anticipato della *House of Commons* nel Regno Unito

Nella storia costituzionale del Regno Unito, l'evoluzione dell'istituto dello scioglimento anticipato della Camera dei Comuni ha concorso a connotare la transizione dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare<sup>10</sup> e, soprattutto, il mutare del sistema parlamentare dalla fase dualista a quella monista. Nella monarchia parlamentare dualista, infatti, lo scioglimento dei Comuni da parte della Corona confermava che il Governo doveva godere della fiducia del Sovrano e della *House of Commons*<sup>11</sup>. Quell'atto di *dissolution* era espressione di una doppia volontà (della Corona e del Primo Ministro); mancando una consolidata disciplina di partito, era pure un mezzo a disposizione del *Premier* contro una maggioranza a lui ostile<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Tesi non condivisa da una parte consistente della dottrina francese (cfr. B. FRANÇOISE, *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, La Découverte, Paris, 2011, p. 29 ss., che con riferimento alla Quinta Repubblica parla di parlamentarismo razionalizzato; J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1976, p. 280 ss., che preferiva parlare di parlamentarismo con correttivo presidenziale; C. EMERI, C. BIDÉGARAY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, p. 270 ss., che includevano la Francia della Quinta Repubblica tra i regimi presidenziali; J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2007, p. 565, in cui si parlava di regime presidenzialista). Tra gli italiani, v. almeno F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 106-107 (l'autore parla di «cosiddetta forma di governo semipresidenziale» che «non costituisce altro che una variante della forma di governo parlamentare, poiché tutti gli elementi base di quest'ultima sono presenti»); C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 153-154 (lì si parla di formula «dualista-parlamentare»).

<sup>10</sup> Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 114 ss.

<sup>11</sup> Lo scioglimento parlamentare da parte del Re, dunque, «manifeste que le ministère doit désormais bénéficier de la double confiance du Roi et du Parlement – c'est là la définition du parlementarisme classique ou dualiste – tout en permettant de susciter l'arbitrage du corps électoral entre le chef du cabinet et la majorité qui lui est hostile» (P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, p. 13 ss.).

<sup>12</sup> Si pensi al caso emblematico dello scioglimento dei Comuni determinato da William Pitt *The Younger* col consenso di re Giorgio III. Il Primo Ministro constatò subito dopo la nomina che la maggioranza parlamentare gli era contraria: maturata l'intenzione di rivolgersi al corpo elettorale, il vertice del *Cabinet* attese un momento in cui l'opinione pubblica fosse parsa orientata a suo favore (cfr. W. HUNT, *Pitt, William (1759-1806)*, in *Dictionary of National Biography*, vol. 45, Smith, Elder & Co., London, 1896, p. 370). Giunto il tempo ritenuto adeguato, furono indette le elezioni generali del 1784: William Pitt si affermò con nettezza, assicurandosi una maggioranza solida nella Camera bassa (e, grazie ai molti *Peers* nominati dal Re, pure l'appoggio della *House of Lords*: cfr. S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 9); Pitt *The Younger* fu perfino nelle condizioni di formare un *Cabinet* con una base di fatto monopartitica – cfr. A. TORRE, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 660; ID., *Regno Unito, il Mulino*, Bologna, 2021 (3<sup>a</sup> ed.), p. 115; O. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 25 – e di governare «comme chef de parti» (P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, cit., p. 13).

L'importanza concreta assunta dalla *dissolution* come appello al corpo elettorale crebbe sempre di più, con l'accentuarsi nel sistema britannico del peso dell'opinione pubblica, dei partiti<sup>13</sup> e del *Prime Minister*<sup>14</sup>.

Il passaggio definitivo del Regno Unito alla monarchia parlamentare iniziò con la riforma elettorale del 1832, operata dal Parlamento col *Great Reform Act*: tale intervento (primo di vari in quella materia, noti come *Representation of the People Acts*), per il suo rilievo nell'evoluzione istituzionale e costituzionale britannica, è noto pure come *The Modern Constitution*<sup>15</sup>. Con detta riforma, infatti, nel Regno Unito si preparò in concreto il tramonto del parlamentarismo classico; lo stesso potere di scioglimento anticipato, di cui ci si occupa, finì per assumere connotati diversi.

Nel 1834, due anni dopo la riforma, Guglielmo IV volle congedare Lord Melbourne, *Prime Minister* da pochi mesi: fu una cesura rispetto alla prassi costituzionale<sup>16</sup> in base alla quale si credeva che la Corona non potesse revocare un *Premier* che godeva della fiducia parlamentare, individuata come «l'elemento fondamentale che caratterizza la forma di governo parlamentare»<sup>17</sup>. Dopo la nomina del *leader tory* Robert Peel come nuovo Primo Ministro, re Guglielmo IV pronunciò «la dernière *dissolution royale*» della storia costituzionale britannica<sup>18</sup>; le elezioni generali della primavera del 1835 si risolsero in uno scacco per i *Tories* e per il sovrano, che dovette richiamare Melbourne alla guida del *Cabinet*. L'episodio, per Lauvaux, costituì di fatto «la dernière expression historique du parlementarisme dualiste en Grande-Bretagne»<sup>19</sup>.

Dopo i fatti del 1834, in ogni caso, la Corona britannica riprese a seguire sullo scioglimento «a long course of quiet precedent»<sup>20</sup>: lasciando che un *Cabinet* che godeva della fiducia fosse rimesso solo «to the judgement of Parliament», la *dissolution* anticipata della *House of Commons* fu preceduta da una proposta governativa, a conferma del ruolo centrale assunto dal Gabinetto nel sistema britannico.

La lettura fornita da Bagehot, fondata sulla centralità del *Cabinet*, apparve però sempre più superata con la progressiva evoluzione della *premiership*, che finì per rafforzare in modo significativo la figura del Primo

---

<sup>13</sup> Cfr. E. BURKE, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, in S.E. SCARROW (ed.), *Perspectives on political parties*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, pp. 37-43; W. HILL, *British Parliamentary Parties: 1742-1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, Allen & Unwin, London-Boston, 1985; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., p. 117.

<sup>14</sup> Sul ruolo dei Primi Ministri nell'evoluzione storica, politica e costituzionale britannica, v. A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer, Milano, 2020: cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *William Pitt "The Younger". Un "Whig indipendente" tra ideali progressisti e seduzioni conservatrici*, ivi, pp. 321-364 e i saggi seguenti.

<sup>15</sup> V. C. MARTINELLI, *Teoria e storia del costituzionalismo*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 41.

<sup>16</sup> Parla di «“deviazione” dalla prassi costituzionale» S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 25. Cfr. pure M. CAIELLI, *William Lamb, II Viscount Melbourne. Un Whig moderato agli albori dell'era vittoriana*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 493-506, spec. 497 ss.

<sup>17</sup> Così M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XVII, 1968, p. 388. Più avanti (a p. 394) l'autore cita J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Methuen & Co., London, 1968 (2<sup>nd</sup> ed.), p. 79, secondo il quale la *House of Commons* «conditioned the life of a Cabinet»; sul caso Melbourne, nello stesso volume, cfr. p. 119 ss.

<sup>18</sup> P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, cit., p. 14.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>20</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1968 (ed. orig. 1867), p. 214 (e le pagine precedenti); trad. it.: *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 224 (da qui viene anche la citazione successiva).

Ministro nel primo e, soprattutto, nel secondo dopoguerra. In base a una convenzione costituzionale, rinvenibile già nella seconda metà del XIX secolo<sup>21</sup> e di cui si ebbe dimostrazione – tra l’altro – nel 1919 con David Lloyd George<sup>22</sup> alla guida dell’esecutivo, spettava (e spetta) solo al *Prime Minister* – non più, come in passato, all’intero Gabinetto – l’iniziativa dello scioglimento; in virtù di tale convenzione, il sovrano si sarebbe attenuto alle indicazioni del *Premier*<sup>23</sup>. Anche il potere d’operare il rimpasto governativo (*reshuffle*) o la rimozione del singolo ministro (*sacking*) appariva ormai nella piena disponibilità del *Premier*<sup>24</sup>. Parte della dottrina ha letto tali mutamenti, consolidatisi nel secondo dopoguerra, come il sintomo di un passaggio dal “governo di Gabinetto” al “governo di Primo Ministro”<sup>25</sup>: le principali scelte politiche possono difatti ricondursi direttamente al *Premier* e il ruolo di quest’ultimo nel sistema di governo, usando le parole di Mackintosh<sup>26</sup>, è quello di «focal point». Il *Premier* controlla dunque l’attività del *Cabinet* nel suo complesso e formula l’eventuale proposta di sciogliere in anticipo la *House of Commons*<sup>27</sup>. Se si considera la coincidenza tra *party leadership* e *premiership*, è facile rilevare che il successo di un *Prime Minister* uscente alle elezioni generali celebrate a seguito di uno scioglimento anticipato ne conferma la *leadership* e, di conseguenza, la *premiership*; un insuccesso elettorale, al contrario, può comportare il suo declino. In effetti, nonostante la forte personalizzazione delle dinamiche politico-istituzionali, legata – tra l’altro – alla crescente diffusione dei mezzi di comunicazione di massa (nelle varie forme che questi hanno assunto), può rilevarsi tuttora una dipendenza reciproca tra il partito di maggioranza e il *Prime Minister*:

<sup>21</sup> Cfr. C. SERPOLLA, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act: può tornare tutto come prima?*, in *DPCE online*, n. 3, 2022, pp. 1501-1523, spec. 1503; cfr. pure R. BLACKBURN, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, n. 4, 2009, p. 768, in cui si riferisce l’esercizio del potere di *dissolution* alla Corona (come «part of the royal prerogative»), ma si pone in netta evidenza «the advice and the discretion of the Prime Minister».

<sup>22</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *David Lloyd George, I Earl of Dwyfor. Il ribelle della politica britannica*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 747-768.

<sup>23</sup> Per un’eccezione di rilievo alla convenzione v. però S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 27: re Giorgio V si rifiutò di dar seguito alla richiesta di sciogliere la *House of Commons* avanzata dal *Premier* laburista James Ramsey MacDonald, sfiduciato dai Comuni l’8 ottobre 1924. Il sovrano valutò prima la possibilità di far nascere un nuovo *Cabinet* con un’altra guida (come il liberale Herbert Henry Asquith o il *tory* Stanley Baldwin, già Primi Ministri), posto che nessuna delle principali forze politiche aveva conseguito la maggioranza assoluta alle elezioni generali del 6 dicembre 1923 (così si cadde nella seconda situazione di *Hung Parliament*). Su MacDonald v. G. CARVALE, *James Ramsay MacDonald. Il primo premier laburista*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 804. V. comunque A.B. KEITH, *The British Cabinet System*, Stevens & Sons, London, 1952 (2<sup>nd</sup> ed.), p. 301: «The right to a dissolution is not a right to a series of dissolutions. The King could not, because a Ministry had appealed and lost an election, give them forthwith another without seeming to be endeavouring to wear out the resistance of the electors to the royal will».

<sup>24</sup> A. TORRE, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004; cfr. pure G. CERRINA FERONI, *Margaret Hilda Thatcher, Baroness Thatcher of Kesteven. Ascesa e caduta dell’ultimo premier “imperiale” britannico*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 995-1038; F. CLEMENTI, *Anthony Charles Lynton Blair. L’innovatore*, ivi, pp. 1057-1112.

<sup>25</sup> Per la ricostruzione del dibattito dottrinale v. G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 262.

<sup>26</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, cit., p. 428; cfr. R.H.S. CROSSMAN, *Introduction*, in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Cornell University Press, Ithaca (NY), 1966 (ed. orig. 1963), pp. 20-22.

<sup>27</sup> C. MARTINELLI, *Formazione del governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in *Il Filangieri*, quad. 2018, p. 17 ss.

questi, difatti, può aspirare a restare in carica solo se ha il sostegno del proprio partito; quest'ultimo – per parte sua – ha di certo l'interesse, per essere nelle condizioni di vincere le elezioni generali successive, a rafforzare il proprio *leader* o, al limite, a cambiarlo con una figura con maggiori *chances* di vittoria. Ciò ha una particolare importanza, visto l'impiego d'un sistema elettorale maggioritario *first-past-the-post* che senza dubbi concorre ad alimentare un assetto tendenzialmente – pur se non rigidamente – bipartitico.

Data tale premessa, l'esercizio dei poteri del Primo Ministro – incluso quello di scioglimento anticipato della *House of Commons* – non può prescindere dal consenso del partito che detiene la maggioranza parlamentare. Nella prassi costituzionale lo scioglimento non è quasi mai conseguenza di un voto di sfiducia parlamentare<sup>28</sup> e, al tempo stesso, non viene impiegato come strumento contro la maggioranza parlamentare. In sostanza, il *Premier* può esercitare il potere di scioglimento (solo) come *leader* del partito di maggioranza e finché resta tale: è emblematico, in questo senso, il caso di Margaret Thatcher, che nel 1990 (nel contesto di un rapporto assai compromesso col partito conservatore<sup>29</sup>) arrivò a lasciare la carica di *Prime Minister* senza poter prima procedere alla *dissolution* per far celebrare nuove elezioni generali.

Solo nell'ipotesi (raramente verificatasi) di *Hung Parliament*<sup>30</sup>, cioè quando in Parlamento nessun partito, dopo le elezioni generali, è in grado di conquistare la maggioranza assoluta, l'esercizio del potere di scioglimento potrebbe non dipendere prevalentemente dalla volontà del Primo Ministro, bensì dalla forza politica alleata del partito che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi alla Camera dei Comuni.

Non sorprende, in tal senso, che proprio in una situazione di *Hung Parliament*, creatasi dopo le elezioni generali del 2010, sia stato approvato – come parte dell'accordo di governo tra i conservatori e i *libdem*, estensori della richiesta – il *Fixed-term Parliaments Act* (FTPA): questo produsse una riconfigurazione giuridica temporanea dell'istituto dello scioglimento parlamentare e un relativo (e altrettanto provvisorio) ridimensionamento del ruolo egemone del *Premier*<sup>31</sup>. L'intervento normativo aveva limitato a due ipotesi definite la possibilità di uno scioglimento anticipato della Camera bassa: 1) un voto a maggioranza dei due terzi della Camera dei Comuni su un'apposita mozione<sup>32</sup>, prospettante una sorta di autoscioglimento; 2) un voto su una mozione di sfiducia verso il governo<sup>33</sup>, senza che la *House of Commons* avesse approvato

---

<sup>28</sup> Con possibili eccezioni nei casi rari di *Hung Parliament*.

<sup>29</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI, *Margaret Hilda Thatcher*, cit., p. 1029 ss.

<sup>30</sup> A partire dal XX secolo tale situazione si verificata nel 1910, nel 1923, nel 1929, nel 1974, nel 2010 e, infine, nel 2017.

<sup>31</sup> R. HAZELL, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit – UCL, London, 2010; F. SAITTO, *Regno Unito – Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia*, in DPCE online, n. 4, 2011; P. NORTON, *From flexible to semi-fixed: the Fixed-term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law*, n. 1, 2014; O. GAY, P. SCHELEITER, V. BELU, *The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK*, in *The Political Quarterly*, n. 1, 2015, p. 121; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, p. 820 ss.; A. BLICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, n. 1, 2016. Più di recente, v. C. SERPOLLA, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act*, cit., p. 1506 ss.; G.G. CARBONI, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2022.

<sup>32</sup> La formula era: «That there shall be an early parliamentary general election».

<sup>33</sup> La formula era: «That this House has no confidence in Her Majesty's government».

entro quattordici giorni una speculare mozione di fiducia (in presenza di tale approvazione, proprio a motivo della nuova fiducia espressa all'esecutivo, esplicitamente richiesta in deroga alla "norma" della fiducia implicita, non sarebbe stato possibile dar luogo allo scioglimento)<sup>34</sup>. Tale innovazione normativa aveva finito per togliere il *power of dissolution* "formale" al sovrano e quello "sostanziale" al Primo Ministro, che sino a quel momento aveva annoverato nella propria «sfera potestativa» il «discernimento politico» alla base della decisione di scioglimento, in qualità di «esclusivo consigliere della Corona»<sup>35</sup>; l'idea di fondo era di rendere pienamente parlamentare ogni possibile scenario di crisi di governo.

È tuttavia noto come, al di là dell'effettiva durata di cinque anni della legislatura iniziata nel 2010 (e, anche in virtù di questo, della sostanziale stabilità dell'esecutivo e della compagine conservatrice-*libdem* che l'aveva promosso), l'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* non sia riuscita nel medio periodo a stabilizzare il sistema politico-istituzionale britannico, né a scongiurare la paralisi nell'azione politica dei governi. Prima l'*early parliamentary general election* del 2017, cercata e ottenuta dalla Prima Ministra Theresa May ma foriera della perdita della maggioranza assoluta da parte dei conservatori (costretti a dar luogo a un governo di minoranza tutt'altro che stabile), poi l'approvazione dell'*Early Parliament General Election Act 2019* che ha di fatto prodotto lo scioglimento della Camera dei Comuni "per legge", eludendo le previsioni del *FTPA* (dopo che varie mozioni volte a raggiungere lo stesso risultato non avevano ricevuto la maggioranza dei due terzi richiesta) sono state il preludio alla scelta di superare definitivamente l'innovazione normativa e istituzionale apportata nel 2011.

L'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*<sup>36</sup>, in base all'espressa volontà dei conservatori guidati da Boris Johnson di giungere al *repeal* del *FTPA*, ha fatto rivivere le disposizioni previgenti e "restaurato" la prerogativa del sovrano in materia di *dissolution* «as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted»<sup>37</sup>: ciò, in sostanza, ha fatto registrare un ritorno del Regno

---

<sup>34</sup> Il *FTPA* non contemplava altre vie per sciogliere i Comuni; lo stesso atto normativo provvide ad abrogare il *Septennial Act 1715* (nel testo modificato dal *Parliament Act 1911*) e a fissare la data delle prime elezioni successive (7 maggio 2015) e di quelle seguenti (il primo giovedì di maggio, ogni 5 anni, periodo coincidente con la durata massima della legislatura già fissata nel 1911, ma non raggiunta di frequente).

<sup>35</sup> Citazioni da A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 105.

<sup>36</sup> Sul quale v. G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021; C. SERPOLLA, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act*, cit., p. 1514 ss.; G.G. CARBONI, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, cit.; A. OSTI, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022.

<sup>37</sup> Ponendo non pochi problemi circa la possibilità che una prerogativa regia possa "rivivere", dopo che una legge ne ha in sostanza coperto l'ambito, regolandolo: sul punto, v. almeno R. CRAIG, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 1)-(Part 2)*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 24-25 May 2017, <https://ukconstitutionallaw.org>; ID., *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *Modern Law Review*, n. 3, 2018, pp. 480-508; A.L. YOUNG, *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 4<sup>th</sup> December 2020; D. GREENBERG, *Putting the Genie Back in the Bottle: Can Statute Restore a Prerogative It Has Removed?*, in *Statute Law Review*, n. 1, 2021, pp. v-vii; F.F. PAGANO, *La "royal prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 85-121, spec. 105-106; C. SERPOLLA, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act*, cit., p. 1515 ss.

Unito alla sua tradizione che dalla fine del XIX secolo aveva affidato un potere concreto e decisivo sulle scelte in tema di scioglimento al *Premier*<sup>38</sup>. A tale proposito, occorre non dimenticare quanto si è già detto sul rapporto tra il *Prime Minister* e il partito da questi guidato: si può ricondurre detta relazione alla concezione del governo di Gabinetto britannico quale “governo di partito”. I primi proto-esempi sono stati individuati da autorevoli studiosi (operanti nel XIX secolo) già tra la fine del Seicento e l’inizio del Settecento<sup>39</sup>; di certo, però, il fenomeno ha conosciuto una sua netta identificabilità nella seconda metà del Settecento e la sua pratica si è consolidata nel corso del tempo, anche grazie alle riforme elettorali<sup>40</sup>. La persona che nel Regno Unito ricopre il ruolo di *Premier*, pur nominata formalmente dalla Corona, si trova in quella posizione perché scelta dal proprio partito come figura di vertice e poi indicata dall’esito del voto popolare espresso a favore dei candidati di quella forza politica: se alla luce di ciò si prova a interpretare l’istituto della *dissolution* della *House of Commons* su consiglio del *Prime Minister*, risulta più chiaro perché il sovrano, che da tempo (anche sulla base della formula elettorale britannica e della peculiare conformazione del sistema partitico) non ha spazi di discrezionalità nella scelta della figura destinata a guidare il *Cabinet*, non sia facilmente nelle condizioni di respingere l’*advice* del *Premier* in tema di scioglimento (e non solo per l’opportunità, se non la necessità, di preservare il ruolo terzo della Corona)<sup>41</sup>. Nel sistema britannico, dunque, il *Prime Minister* ha un ruolo chiave nella decisione circa l’esercizio del potere di scioglimento anticipato della *House of Commons* e la fissazione della data del nuovo voto. Ciò può valere anche, per esempio, per la *dissolution* proposta e ottenuta da Rishi Sunak, dando luogo alle elezioni generali celebratesi il 4 luglio – in anticipo di alcuni mesi rispetto alla scadenza della legislatura – e risoltesi in un mercato insuccesso (in termini di voti e ancor più di seggi) per i conservatori guidati dallo stesso Sunak: questi, non a caso, dopo essersi dimesso come Primo Ministro – aprendo la strada al nuovo governo presieduto dal laburista Keir Starmer – ha annunciato l’intenzione di lasciare il vertice del partito.

---

<sup>38</sup> Parte della dottrina ha però sostenuto che il FTPA «really has changed only the choreography, not the underlying pattern of power», lasciando nelle mani del(la) *Premier* l’effettiva decisione sullo scioglimento: così A. RENWICK, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *The Constitution Unit blog*, 18<sup>th</sup> April 2017, <https://constitution-unit.com/>.

<sup>39</sup> Cfr. A. TODD, *Parliamentary Government in England: Its Origin, Development, and Practical Operation*, vol. I, Sampson Low, Marston & Company, London, 1892 (new ed.), p. 58 ss. (spec. p. 66 e 110, con riguardo all’atteggiamento dei *Whigs*: «From the accession of the House of Hanover until at least the year 1812, it appears to have been a fundamental article of the Whig creed that the ministers of the crown, and especially the prime minister, should be nominated by the chiefs of their own party, when in power»).

<sup>40</sup> Cfr. A.L. LOWELL, *The Government of England*, vol. I, MacMillan & Co., London, 1908, p. 54 ss.: «Party government as a system has developed comparatively recently; but it has now become almost universal».

<sup>41</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., pp. 27-28. V. però i c.d. *Lascelles principles* (elaborati da Alan Lascelles, segretario privato di Giorgio VI dal 1943 al 1953), sulla base dei quali «no wise Sovereign [...] would deny a dissolution to his Prime Minister unless he was satisfied that; (1) the existing Parliament was still vital, viable and capable of doing its job; (2) a General Election would be detrimental to the national economy; (3) he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons» (V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 158, che riporta la citazione del testo originario, apparso come lettera all’*editor* – sotto lo pseudonimo “Senex” – il 2 maggio 1950 sul quotidiano *The Times*, a p. 5).

Proprio in virtù dello stretto legame tra *leadership* e *premiership* che si riscontra nel Regno Unito, tuttavia, l'ordinamento non sembra contemplare – nonostante i fenomeni di personalizzazione già richiamati – alcun automatismo tra dimissioni del *Premier* e scioglimento dei Comuni: si può condividere il pensiero in base al quale «le *leadership* politiche precedono e fondano le *premiership* in seno all'esecutivo»<sup>42</sup>, per cui il venir meno della *leadership* politica o anche solo della percezione di legittimazione a guidare il partito di maggioranza (per l'affievolirsi della fiducia da parte della propria forza politica) può essere alla base della *resignation* da entrambe le posizioni di guida. Si può trovare conferma di ciò anche in vicende recenti della storia costituzionale britannica: nel 2022 alle dimissioni di Boris Johnson (annunciate il 7 luglio) non è seguita alcuna *dissolution*, bensì l'elezione (il 5 settembre) di Mary Elizabeth (“Liz”) Truss come nuova *leader* conservatrice e l'affidamento alla stessa della carica di *Prime Minister* (il giorno successivo); dopo un mese e mezzo, allo stesso modo, la scelta di Truss di lasciare la guida del partito (che in gran parte disapprovava il suo pur breve operato) e del governo non è stata seguita dallo scioglimento dei Comuni, ma dalla rapida scelta di Sunak come nuova figura di vertice dei *Tories* e nuovo Primo Ministro<sup>43</sup>.

### 3. Lo scioglimento anticipato del *Bundestag* nella Repubblica Federale di Germania, ricordando la lezione weimariana

Se lo scioglimento parlamentare operato dal sovrano, con riferimento all'esperienza del parlamentarismo classico, aveva natura essenzialmente antimaggioritaria, lo stesso poteva dirsi del potere in capo al Presidente in base alla Costituzione di Weimar<sup>44</sup>; il medesimo carattere non si trova invece nella disciplina dell'istituto riportata dal *Grundgesetz* (GG), tuttora vigente per la Repubblica Federale di Germania. Fu col preciso intento di non riproporre per il futuro del nuovo Stato tedesco (sorto dall'unificazione delle tre zone occidentali) alcuni elementi dell'esperienza della Repubblica weimariana<sup>45</sup> che non avevano dato buona prova d'equilibrio – sebbene la valutazione non legittimi a ritenere la Costituzione di Weimar

<sup>42</sup> S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 28.

<sup>43</sup> V. almeno G. CARVALE, *La “permacrisis” del Governo britannico*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022; C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 248-251.

<sup>44</sup> Cfr. P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, cit., pp. 82-83.

<sup>45</sup> Tra gli studi su Weimar, specie quelli legati al centenario della costituzione (1919-2019), v. M. GREGORIO, P. CORONA (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Giuffrè, Milano, 2023; G.F. FERRARI, S. MORANDO (Hrsg.), *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus - La Germania tra integrazione europea e sovranoismo. Konstitutionalismus 100 Jahre nach der Weimarer Verfassung und seit 70 Jahren Grundgesetz - Il costituzionalismo a 100 anni dalla Costituzione di Weimar e a 70 dalla Legge fondamentale*, Springer, Berlin, 2021; il dossier *La costitución de Weimar en su centenario (1919-2019)*, in *Historia constitucional – Revista Electrónica de Historia Constitucional*, vol. 20, 2019, pp. 201-498, [www.historiaconstitucional.com](http://www.historiaconstitucional.com) (Presentación di L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, contributi di C. GUSY, M. STOLLEIS, G. LÜBBE-WOLFF, O. LEPSIUS, P. HÄBERLE, H. HOFMANN, H. DREIER, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, L. VITA, J. DE MIGUEL BÁRCENA – J. TAJADURA TEJADA, M. SARALEGUI, F. LANCHESTER, A. JAKAB, C.M. HERRERA, P. BORGES SANTOS); C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè, Milano, 2019 (ed. orig. 1946), con introduzione di M. FIORAVANTI (*Mortati a Weimar*).

responsabile dell'avvento del nazismo<sup>46</sup> – che il “Consiglio parlamentare” (*Parlamentarischer Rat*) guidato da Konrad Adenauer, lavorando alla Legge Fondamentale (approvata l'8 maggio 1949), optò in modo opportuno per una forma di governo parlamentare pienamente monista, distaccandosi dallo schema articolato su due centri di autorità (*Reichstag* e Presidente del *Reich*), entrambi legittimati dal voto popolare. La forma di governo weimariana<sup>47</sup> si fondava su elementi parlamentari e plebiscitari che convivevano in un assetto socio-istituzionale instabile per vari fattori<sup>48</sup>: a determinanti di origine esterna come la grande crisi del 1929 si univano questioni interne (a partire dalla scarsa democratizzazione dei corpi intermedi) e istituzionali, con speciale riguardo alla supremazia costituzionale (e dal 1930 al 1933 soprattutto politica)<sup>49</sup> del Presidente del *Reich*. Quest'ultimo dettaglio era reso evidente da vari elementi, pur occorrendo la controfirma per tutti gli atti presidenziali<sup>50</sup>: si pensi all'elezione popolare diretta del Presidente (art. 41 Cost. Weimar) per sette anni (art. 43) e alle disposizioni che ne regolavano l'intervento nei casi di inadempimento degli obblighi dei *Länder* e di ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 48)<sup>51</sup>. Quanto al potere di scioglimento anticipato (art. 25), il cui impiego da parte del Presidente del *Reich* era da valutare anche alla luce del ruolo rilevante nel procedimento di formazione del governo<sup>52</sup>, s'inquadrava

<sup>46</sup> Studi di pregio permettono di ritenere del tutto condivisibile questa posizione: cfr. almeno H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998 (ed. orig. 1997).

<sup>47</sup> F. LANCHESTER, *La forma di governo weimariana rivisitata*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1984, p. 535 ss.; S. CECCANTI, *Un modello storico di “semipresidenzialismo”: la Germania di Weimar*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 267-281; C. AMIRANTE, *Il modello costituzionale weimariano: fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 359-380.

<sup>48</sup> Il fatto che ciascun organo potesse essere esautorato da un altro, creando una potenziale (e puntualmente verificatasi) situazione di conflitto e blocco, concorse al fallimento dei tentativi di razionalizzare la forma di governo parlamentare: v. F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 23. Rinvenne nell'«assenza di una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi, di una effettiva utilizzazione di questi e di una loro coordinazione» nei rapporti reciproci e con lo Stato il motivo principale della debolezza della costituzione weimariana C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 50; sui partiti a Weimar, v. C. SKACH, *Political parties and Constitution*, in M. ROSENFELD, A. SAJÓ (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 874-888, spec. 884 ss. Pare meno convincente, invece, la tesi “monocausale” (che attribuisce la principale responsabilità della fine del regime weimariano al sistema elettorale proporzionale) espressa in F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1968.

<sup>49</sup> Nel periodo 1919-1929, connotato da una dominanza parlamentare, i poteri parvero più in equilibrio, ma l'avvicinarsi di diciassette governi mostrò un'alta instabilità: v. O. BÜHLER, *Comentario sistemático de sus preceptos* (ed. orig. 1922, 3ª ed. 1929), in C. MORTATI, W. JELLINEK, O. BÜHLER, *La Constitución de Weimar*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 348 ss.

<sup>50</sup> Ecco il testo dell'art. 50: «Tutte le ordinanze e provvedimenti del presidente, anche se riferentesi alle forze armate, non sono validi senza la controfirma del cancelliere o del ministro competente, che ne assumono così la responsabilità» (traduzione, come le seguenti, tratte dal volume di C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit.

<sup>51</sup> Così l'art. 48: «Se un *Land* non adempie gli obblighi impostigli dalla costituzione o da una legge del *Reich*, il presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata. / Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. [...] può sospendere [...] la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli artt. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. / Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il presidente deve senza indugio dare notizia al *Reichstag*. Le misure stesse devono essere revocate se il *Reichstag* lo richieda. / Nel caso di urgente necessità, il governo di un *Land* può adottare per proprio territorio le misure provvisorie indicate nel secondo comma. Esse vanno revocate se lo richiedono il presidente del *Reich* o il *Reichstag*. / Norme più particolari saranno date con legge del *Reich*».

<sup>52</sup> Così l'art. 53: «Il cancelliere e, su proposta di questi, i ministri vengono nominati e licenziati dal presidente».

entro un parlamentarismo dualista: in tal senso, l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, in grado di conferire a questi un ruolo rappresentativo in base al quale poteva contrapporsi alla posizione del Parlamento, era inevitabilmente foriera di effetti giuridici circa il concreto esercizio dei suoi poteri.

La Costituzione di Weimar, ad esempio, prevedeva genericamente che il Cancelliere e i ministri del governo d'emanazione presidenziale, per restare in carica, avessero «bisogno della fiducia del *Reichstag*» (art. 54), senza contemplare l'obbligo di ottenere all'inizio la fiducia esplicita dell'assemblea elettiva dopo la presentazione all'aula. Si poté così avviare e consolidare una prassi per cui un nuovo governo del *Reich* (anche di minoranza) poteva presentarsi al *Reichstag* non chiedendo la fiducia, ritenendosi che essa fosse implicitamente esistente in mancanza di (e fino a) un'esplicita deliberazione di ritiro della fiducia stessa.

La prassi permetteva pure al Presidente di nominare un *gouvernement de combat* che controfirmasse (assumendosene la responsabilità) l'atto di scioglimento anticipato del *Reichstag*, deciso contro il volere della maggioranza parlamentare. La Costituzione weimariana prevedeva in effetti un limite all'esercizio del potere di scioglimento (art. 25, par. 1: «Il presidente del *Reich* può procedere allo scioglimento del *Reichstag*, ma solo una volta per lo stesso motivo»), che però aveva in concreto scarso rilievo<sup>53</sup>. Allo stesso tempo, contro eventuali abusi dei poteri da parte del Presidente il testo costituzionale aveva previsto il rimedio della deposizione anticipata «su iniziativa del *Reichstag* e mediante votazione popolare» (art. 43 Cost. Weimar), ma l'attivazione di quel meccanismo era assai difficile: l'iniziativa dell'assemblea elettiva si sarebbe concretizzata solo con un voto favorevole a maggioranza di due terzi (che avrebbe prodotto la sospensione del Presidente); se poi, nella votazione popolare, l'iniziativa di deposizione fosse stata respinta, quell'esito per la disposizione costituzionale sarebbe valso «come rielezione del Presidente in carica», provocando contestualmente lo scioglimento del *Reichstag* “sconfessato” dal corpo elettorale.

La Costituzione di Weimar, influenzata dalla figura di Hugo Preuss, appariva assai favorevole al sistema parlamentare dualistico, ritenuto il regime ideale da Robert Redslob<sup>54</sup>, nonché dallo stesso Preuss; al contrario, la Legge Fondamentale del 1949 si orientò decisamente a favore di un sistema monistico, il che

---

<sup>53</sup> Commentando l'art. 25, par. 1, Costantino Mortati segnalò come il testo conferisse «al potere del presidente un netto carattere di appello al popolo», appello che poteva consentire «una vera pronuncia [...] a condizione di riferirsi ad una questione ben determinata». Mortati richiamò anche l'importanza della controfirma del Cancelliere sull'atto di scioglimento: il diritto di scioglimento, «contrappeso al principio dell'art. 54», presupponeva comunque «un accordo con l'organo che assume la responsabilità della direzione politica, nei confronti della quale può avere una ragione d'essere il conflitto con il Reichstag e quindi la richiesta di pronuncia popolare» (C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 67). A distanza di anni, tuttavia, Mortati notò che il limite sul motivo si prestava «ad essere facilmente eluso, perché la [...] disposizione non chiarisce se si riferisca ad un motivo “obiettivo”, od invece lasci alla piena discrezionalità del Presidente lo stabilire la “novità” [...] del motivo. Nella seconda ipotesi il limite avrebbe un valore meramente platonico, ma anche nella prima il suo valore sarebbe molto scarso perché lo stesso motivo potrebbe essere formalmente presentato dal Presidente sotto una fattispecie volutamente diversa (il motivo dello scioglimento non può, per sua natura, che far riferimento a fatti suscettibili di una valutazione elastica ed approssimativa)» (ID., *Le forme di governo. Lezioni*, cit., p. 209).

<sup>54</sup> R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, M. Giard, Paris, 1924 (V<sup>e</sup> éd).

richiese di ridefinire la posizione costituzionale del Capo dello Stato e i suoi poteri: ciò che era avvenuto in una monarchia parlamentare (il Regno Unito), accadde pure in una repubblica parlamentare.

Circa lo scioglimento anticipato, i redattori del *Grundgesetz* ebbero tra le loro maggiori preoccupazioni l'evitarne il possibile impiego come un «revolver à répétition»<sup>55</sup>. La Legge Fondamentale regola in dettaglio le ipotesi di dissoluzione anticipata, legate a un *iter* di formazione del governo d'inequivocabile derivazione rappresentativa-parlamentare (e non plebiscitaria), nonché alla verifica del rapporto di fiducia. In particolare, in base all'art. 63 GG, se il *Bundestag* elegge il Cancelliere a maggioranza (assoluta) dei suoi membri, il Presidente federale è tenuto a nominarlo (par. 2)<sup>56</sup>; se invece il Cancelliere è investito – trascorsi invano quattordici giorni dal voto sul candidato proposto dal Presidente – a maggioranza relativa, spetta proprio al Presidente decidere se procedere alla sua nomina o sciogliere il *Bundestag*. La seconda ipotesi, mai verificatasi, è la sola in cui la volontà del Capo dello Stato tedesco è decisiva per la scelta tra le due opzioni, con un (teorico) rilevante margine di apprezzamento; il suo essere rimasta solo “sulla carta”, però, la rende marginale e rivela come il Presidente sia oggettivamente stato depotenziato, oltre che con riguardo alla formazione del Governo<sup>57</sup>, anche in tema di scioglimento parlamentare.

La conferma di questa valutazione si ha analizzando l'ulteriore ipotesi di scioglimento anticipato contemplata dalla Legge Fondamentale all'art. 68 e che sembra descrivere un atto *formalmente* presidenziale e *sostanzialmente* governativo<sup>58</sup>: si prevede infatti che, qualora una richiesta di un voto di fiducia da parte

---

<sup>55</sup> L'espressione fu usata da R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Recueil Sirey, Paris, 1934, p. 18. Sugli effetti dello scioglimento anticipato nella Repubblica di Weimar, v. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 131 ss.; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. I*, cit., p. 414 ss.; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 52.

<sup>56</sup> Nella prassi il potere di designazione/proposta del candidato Cancelliere da parte del Presidente federale tiene opportunamente conto delle indicazioni dei partiti che hanno stretto l'accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag*), indicazioni che risultano dunque condizionanti. Sulla democrazia tedesca come *Konkordanzdemokratie* v. in particolare A. DI MARTINO, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi politiche in Germania*, in *Il Filangieri*, quad. 2018, pp. 49-89; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2014, pp. 761-797. In ogni caso, la proposta del Presidente non è esclusiva e vincolante per il *Bundestag*: se il candidato designato dal Capo dello Stato non riceve il voto della maggioranza assoluta dell'Assemblea, tocca al *Bundestag*, entro quattordici giorni da quel primo voto, eleggere un altro candidato che, se eletto con la maggioranza assoluta, dev'essere nominato dal Presidente federale (art. 63, par. 3 GG). In questo caso, dunque, si ha l'elezione del Cancelliere senza che il Presidente abbia formulato alcuna proposta.

<sup>57</sup> L'esito delle elezioni del *Bundestag* del 24 settembre 2017 ha però complicato di molto la formazione del Governo: in conseguenza di ciò, si è creata una situazione politico-istituzionale inedita per la Germania, nella quale il Presidente – come in altri Paesi, Italia inclusa – ha scelto di assumere iniziative quale “gestore” della crisi politica, tra tentativi di *moral suasion*, colloqui coi vertici dei partiti rappresentati al *Bundestag* e anticipo delle sue intenzioni circa l'esercizio dei poteri ex art. 63, par. 4 GG (cfr. A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimento di formazione del Governo*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, p. 5). Per la prima volta si era ipotizzata anche la nascita di un governo di minoranza, ma il Presidente federale e i principali attori politici (Cdu-Csu e Spd) avevano escluso nell'immediato uno scenario d'elezioni anticipate mediante la dissoluzione disposta dal Capo dello Stato.

<sup>58</sup> Parla di «potere che qualifica in senso fortemente governativo la forma di governo della R.F.T.» S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 1997, p. 121.

del Cancelliere federale non ottenga il favore della maggioranza dei membri del *Bundestag*, «il Presidente federale, su proposta del Cancelliere, può sciogliere il *Bundestag* entro ventuno giorni».

Nella storia della Repubblica federale di Germania si è arrivati allo scioglimento *ex art.* 68 GG in tre casi, nei quali la richiesta di fiducia era stata mossa da «finalità [...] essenzialmente strumentali e volte a ottenere risultati in termini di politica generale»<sup>59</sup>, cioè proprio la dissoluzione anticipata del *Bundestag* – grazie al mancato voto a favore dei parlamentari della stessa maggioranza di governo – così da celebrare nuove elezioni<sup>60</sup>. Di due di questi episodi, com'è noto, è stato investito il Tribunale costituzionale federale, avendo parte delle opposizioni ritenuto che la pratica della “fiducia strumentale” costituisse un abuso: il *Bundesverfassungsgericht*, con altrettante decisioni<sup>61</sup>, ha respinto i ricorsi in materia, precisando che la valutazione politica circa l'esistenza concreta di una “situazione di scioglimento” spettava al Cancelliere, mentre erano rimessi al Presidente federale (e con un certo grado di discrezionalità) l'esame di legittimità costituzionale dell'*iter* seguito e la verifica dell'esistenza dei presupposti per sciogliere il *Bundestag*.

Lo stesso primo paragrafo dell'art. 68 GG, tuttavia, prevede che il “diritto di scioglimento” («Recht zur Auflösung»), cioè la possibilità che il Presidente federale proceda a sciogliere dopo la proposta in tal senso del Cancelliere, venga meno ove entro ventuno giorni il *Bundestag* riesca a eleggere un nuovo Cancelliere a maggioranza assoluta: ciò costituisce un limite significativo al potere – formale e sostanziale – di dissoluzione della Camera elettiva. Tale previsione, infatti, conferma – al pari di quanto si è visto per il Regno Unito, a dispetto delle significative differenze relative al sistema dei partiti e alle norme elettorali – che il potere di scioglimento del *Bundestag* riconosciuto (formalmente) al Presidente federale e (sostanzialmente) al Cancelliere non ha natura personale: non può essere impiegato contro la volontà

---

<sup>59</sup> Così R. TARCHI, A. GATTI, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, p. 19.

<sup>60</sup> Ci si riferisce ai casi verificatisi nel 1972 (quando il cancelliere socialdemocratico Willy Brandt chiese e ottenne dalla sua maggioranza di non approvare la questione di fiducia da lui posta, in modo da ottenere nuove elezioni in un momento ritenuto – correttamente, come avrebbero dimostrato i risultati del voto – favorevole alla Spd e allo stesso Brandt), nel 1982-83 (quando il cristiano democratico Helmut Kohl, divenuto cancelliere nel mese di ottobre del 1982 a seguito di un voto di sfiducia costruttiva anche con il sostegno dei liberaldemocratici, richiese strumentalmente la fiducia per andare a nuove elezioni nel più breve tempo possibile nella speranza – anche in questo caso ben riposta – di rafforzare la nuova coalizione di governo composta da Cdu-Csu e Fdp) e nel 2005 (con il cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder che, dopo alcune sconfitte del suo partito negli Stati federati, ottenne – grazie alla fiducia strumentalmente respinta – di andare in fretta alle elezioni, anche se l'esito non netto del voto portò, nel giro di alcuni mesi, alla *Grosse Koalition* tra Cdu-Csu e Spd, con il primo cancellierato di Angela Merkel).

<sup>61</sup> V. le sentenze 2 BvE 1-4/83 – *BVerfGE* 62, 1-64 – del 16 febbraio 1983 (caso Kohl) e 2 BvE 4/05, 2 BvE 7/05 – *BVerfGE* 114, 121-170 – del 25 agosto 2005; le decisioni non hanno però incoraggiato usi indiscriminati della richiesta strumentale di fiducia al solo scopo di far ottenere al Cancelliere lo scioglimento voluto, ritenendo tale scelta legittima (solo) ove il Cancelliere abbia ragione di ritenere che il Governo da questi guidato non sia verosimilmente più in grado di svolgere le sue funzioni secondo i programmi. V. almeno F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento anticipato del Bundestag*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2006, pp. 213-220; A. ZEI, *L'organizzazione del Governo in Germania*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 173-234, spec. 178; A. DE PETRIS, *A bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del governo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, spec. pp. 17-18.

della maggioranza parlamentare, poiché quest'ultima ha comunque – in base al *Grundgesetz* – gli strumenti e un tempo non trascurabile per arrivare a eleggere come Cancelliere una persona diversa da quella che aveva l'intenzione di dissolvere, magari a proprio favore, l'assemblea elettiva.

Benché l'ordinamento tedesco preveda l'istituto dello scioglimento anticipato, quindi, si è sempre di fronte – diversamente da quanto si configurava con la Costituzione di Weimar, cosa che i redattori della Legge Fondamentale non vollero replicare – a uno strumento di *extrema ratio*, espressamente regolato<sup>62</sup> e riservato – pur se coi ricordati margini di apprezzamento – a situazioni connotate da un certo grado di patologia. Per una ricostruzione più completa del sistema tedesco occorre considerare anche il peculiare sistema elettorale vigente per il *Bundestag* (definibile come “proporzionale personalizzato”), che di certo non scoraggia il multipartitismo né l'evoluzione del sistema partitico, pur riducendo gli spazi per le forze minori grazie alla “correzione” legata alla soglia di sbarramento federale al 5%. Detto sistema, che peraltro opera in un contesto in cui i partiti hanno – anche grazie alle norme della *Parteiengesetz* – una rilevante solidità identitaria e organizzativa, si presta con più facilità alla stipula di dettagliati accordi di coalizione (e, in varie situazioni, perfino di grande coalizione) tra forze politiche: tali accordi hanno mostrato una certa stabilità nel tempo (ciò, di per sé, riduce gli spazi concreti per impiegare il potere di scioglimento).

#### 4. Lo scioglimento anticipato delle *Cortes Generales* in Spagna

Considerando come terzo ordinamento la Spagna, si premette che la Costituzione spagnola del 1931 – fino al colpo di stato di Francisco Franco (1933), seguito dalla guerra civile – nell'Europa continentale era stata tra le più avanzate in tema di diritti (si pensi solo al suffragio universale esteso alle donne). Con la Costituzione di Weimar (1919), quella austriaca e quella cecoslovacca (entrambe del 1920)<sup>63</sup>, la Costituzione della Seconda Repubblica spagnola rappresentò<sup>64</sup>, per metodo e contenuti<sup>65</sup>, un tassello

<sup>62</sup> Parla di «rigide condizioni» M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016 (6<sup>a</sup> ed.), p. 143.

<sup>63</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., p. 190 ss. e 199 ss.; di recente, v. L. FABIANO, *Le costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa centro orientale: laboratori costituzionali per le democrazie del secondo dopoguerra*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023.

<sup>64</sup> Per una sintesi delle fasi del processo costituente repubblicano v. S. JULIÁ DÍAZ, *La Constitución española del 1931*, Iustel, Madrid, 2009. Sulla proiezione comparata della Costituzione spagnola del 1931 v. F.J. CORCUERA ATIENZA, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 629-695; L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932, pp. IX-X. Nell'ultima opera l'autore, Presidente della Commissione costituente, non a caso ricordò i contributi di Boris Mirkine-Guetzévich, Nicolás Pérez Serrano, Carlos Posada e del meno noto Miguel Cuevas, cui lo stesso Pérez Serrano attribuì la creazione della formula dell'*Estado Integral*, cioè l'innovativo modello di regionalismo costruito dalla Seconda Repubblica (cfr. G. DEMARCHI, *Nelle quinte del costituzionalismo razionalizzato. Miguel Cuevas y Cuevas e la costituente spagnola del 1931*, in *Itinerari di ricerca storica*, n. 1, 2020, p. 75 ss.).

<sup>65</sup> Ciò emerge con evidenza pure dalla razionalizzazione dell'istituto dello scioglimento anticipato del Parlamento (monocamerale) a determinate condizioni, con la possibilità di giungere alla destituzione del Presidente della Repubblica. Non a caso, dopo la vittoria elettorale del Fronte Popolare, il 16 febbraio 1936, il primo Presidente della Seconda Repubblica, Niceto Alcalá-Zamora y Torres, fu deposto, accusato di aver abusato del suo potere di scioglimento

fondamentale del costituzionalismo razionalizzato<sup>66</sup> che, intrapreso dopo la Prima Guerra Mondiale, ha connotato anche le Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, incluse quelle della “terza ondata” di democratizzazione<sup>67</sup> (iniziata con la “rivoluzione dei garofani” portoghese nel 1974), tra le quali rientra pure la Costituzione spagnola (CE) del 1978<sup>68</sup>.

Come il *Grundgesetz*, pure la Costituzione spagnola regola nel dettaglio l’istituto della dissoluzione parlamentare anticipata, distaccandosi dalla teoria classica dello scioglimento<sup>69</sup>. Il testo costituzionale prevede tre ipotesi e due limiti – di natura temporale e circostanziale – all’impiego dello strumento.

In base all’art. 99, par. 5 CE, qualora passino due mesi dal primo voto del *Congreso de los Diputados* senza che nessuna delle persone candidate alla Presidenza del *Gobierno* – proposte dal Re, dopo le consultazioni con i gruppi rappresentati in Parlamento, attraverso il Presidente del *Congreso* – sia in grado di ottenere la fiducia della stessa Assemblea (né a maggioranza assoluta in prima battuta, né a maggioranza relativa nel secondo voto quarantott’ore dopo), il Re dovrà sciogliere le Camere, per poi emettere (con la controfirma del Presidente del *Congreso*) l’atto di indizione di nuove *elecciones generales*. L’ipotesi ora descritta – che può verificarsi sia all’inizio della legislatura, subito dopo il rinnovo del *Congreso*, sia negli altri casi di Governo dimissionario previsti dall’art. 101 CE – configura di fatto uno scioglimento automatico, la cui

---

anticipato: A. CUENCA MIRANDA, *La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978: teoría y práctica en cuatro décadas democráticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 103, 2018, p. 137.

Ecco il testo dell’art. 81 della *Constitución de la República Española* (1931): «El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno. / Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58. El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno. Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58. / El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos meses como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones: / a) Por decreto motivado. / b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días. / En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente».

Ecco invece il testo dell’art. 82: «El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato. / La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones. / En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas. / Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá el nuevo Presidente».

<sup>66</sup> V. soprattutto B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l’Europe d’après-guerre*, in *Revue du droit public*, 1928, p. 18. Sul tema più di recente v. M. FRAU, *L’attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016.

<sup>67</sup> Il riferimento è a S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1995 (ed. orig. 1991).

<sup>68</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 115, 2023, pp. 63-88.

<sup>69</sup> P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, p. 254; G. DE LÁZARO REDRUELLO, *Moción de censura versus derecho de disolución: dos mecanismos incongruentes destinados a entrar en conflicto*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 127, 2023, p. 86.

responsabilità è attribuita – tramite la controfirma (*refrendo*) e a motivo delle funzioni «de índole constitucional» svolte in quei frangenti<sup>70</sup> – al Presidente del Congresso.

Proprio questa controfirma e la conformazione di questo tipo di scioglimento finiscono per confermare il «carattere altamente simbolico del ruolo della Corona», che formalmente firma un atto di assoluta importanza ma lo fa come simbolo di unità e continuità dello Stato (come recita l'art. 56, par. 1 CE), che non ha «alcun potere politico» ed è «totalmente al di fuori del vero gioco politico»<sup>71</sup>. Non sfugge, in effetti, che il Re di Spagna in caso di *impasse* prolungata non ha a disposizione alcuna scelta, a differenza di quanto si è visto per il Presidente federale tedesco, che per lo meno ha davanti a sé l'opzione tra la nomina del Cancelliere eletto a maggioranza semplice dal *Bundestag* e lo scioglimento<sup>72</sup>.

La scelta di prevedere un termine (due mesi) entro il quale dover completare il procedimento d'investitura del Presidente del *Gobierno* prima che scatti lo scioglimento automatico – tra l'altro di entrambe le Camere, inclusa quella che non partecipa al procedimento di investitura<sup>73</sup> – è stata interpretata dallo stesso *Tribunal Constitucional* come espressione di «un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas»<sup>74</sup>. Tale previsione, però, non è stata sempre in grado di garantire – come si vedrà – tempi brevi per la formazione di un nuovo Governo (complice anche il fatto che i due mesi si computano dalla prima votazione sulla fiducia iniziale non andata a buon fine, non dall'inizio della legislatura).

Una seconda ipotesi di dissoluzione – quella più rilevante in quest'analisi – è prevista dall'art. 115 CE: esso regola e traccia i confini dello «scioglimento volontario»<sup>75</sup>, cioè la fine anticipata del Parlamento per volontà del Governo e – in particolare – su iniziativa del Presidente del *Gobierno*, che, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, propone di sciogliere una o entrambe le

---

<sup>70</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 183.

<sup>71</sup> Citazioni da J. LOZANO MIRALLES, *La Corona*, in S. GAMBINO, J. LOZANO MIRALLES, F. PUZZO, J.J. RUIZ RUIZ (a cura di), *Il sistema costituzionale spagnolo (Trattato di diritto pubblico comparato, fondato e diretto da G.F. FERRARI)*, Cedam-Wki, Padova-Milano, 2018, p. 166. Sul valore della controfirma, v. *Tribunal Constitucional, sentencia 5/1987, de 27 de enero*.

<sup>72</sup> A dire il vero, quest'opzione in Spagna non si configura anche perché la situazione configurata non è perfettamente sovrapponibile a quella tedesca: è la stessa disposizione costituzionale spagnola a precisare che nessun tentativo di ottenere la fiducia, nemmeno a maggioranza relativa, è andato a buon fine nel periodo fissato.

<sup>73</sup> In senso critico v. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 99*, in F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, p. 1559; ritiene comunque utile preservare un'armonia tra i due mandati parlamentari A. BAR, *Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998, p. 303. Sull'art. 99 v. pure J. VINTRÓ CASTELLS, *Artículo 99*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 410-422.

<sup>74</sup> *Tribunal Constitucional, sentencia 16/1984, de 6 de febrero*.

<sup>75</sup> Parla di «disoluciones voluntarias» F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, cit., pp. 622-629, spec. 624; cfr. pure F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Artículo 115. La disolución de las Cámaras*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo IX, cit., 1998, pp. 154-206.

Camere (par. 1). Si può concordare con chi sostiene che il costituente spagnolo ha riconosciuto «el instrumento clásico de la disolución parlamentaria como libre potestad del ejecutivo»<sup>76</sup>; lo stesso art. 115 CE, tuttavia, detta alcune forme di esercizio di quel potere che, nel porre limiti precisi, lo rendono concretamente meno libero.

Il Presidente, infatti, non può presentare una proposta di scioglimento se è già stata depositata una mozione di censura (par. 2), strumento affine – almeno in apparenza – al voto di sfiducia costruttivo tedesco. Il *Gobierno* (a partire dal suo Presidente) non può impiegare il potere di scioglimento come un’arma contro il Congresso per evitare il dibattito sulla mozione e il conseguente voto<sup>77</sup>: a norma dell’art. 114, par. 2 CE, se la mozione viene approvata dal *Congreso* il Governo deve dimettersi, sostituito da un nuovo esecutivo, guidato dalla persona indicata da quella stessa mozione come candidata alla Presidenza del *Gobierno* (e il Re la nominerà Presidente)<sup>78</sup>. Di più, è previsto un limite di natura temporale: non si può proporre (e ottenere) lo scioglimento *ex art.* 115 CE se non è trascorso almeno un anno dal precedente (art. 115, par. 3 CE; resta però possibile, qualora se ne creino le condizioni, lo scioglimento automatico *ex art.* 99, par. 5 CE). Si assicura così almeno un anno di attività (e di controllo sul *Gobierno*) al *Congreso* eletto a seguito di un “appello al corpo elettorale” e si cerca di evitare dissoluzioni volontarie troppo frequenti che snaturerebbero troppo quello strumento: questo dovrebbe essere impiegato essenzialmente quando il Governo non è (più) in grado di tenere unita la propria maggioranza e la Camera contemporaneamente non riesce a esprimerne un’altra<sup>79</sup>.

Colpisce – più ancora dello scioglimento automatico congiunto visto prima – il fatto che la *disolución* possa riguardare anche (come di norma è accaduto) o perfino solo il *Senado*, dunque l’assemblea che è esterna

---

<sup>76</sup> A. CUENCA MIRANDA, *La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978*, cit., p. 141.

<sup>77</sup> Parla di «limitación muy expresiva del acusado parlamentarismo racionalizado que preside nuestra ley fundamental», in reazione a prassi precedenti che consentivano al Governo di sottrarsi alla sua responsabilità politica, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, cit., p. 626.

<sup>78</sup> Si tratta di una situazione diversa rispetto alla questione di fiducia posta dal Governo – sul programma o su una dichiarazione di politica generale – a norma dell’art. 112 CE: se la questione non ottiene la maggioranza semplice, il *Gobierno* deve comunque dimettersi, ma si attiva subito il meccanismo per la scelta di un altro *Presidente del Gobierno* sulla base dell’art. 99 CE (art. 114, par. 1).

<sup>79</sup> Così R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 1999 (ed. orig. 1998), p. 113; più avanti (p. 114) l’autore sottolinea l’importanza dell’impossibilità di uno scioglimento volontario entro un anno da quello precedente per «frenare possibili abusi dello scioglimento anticipato, il quale rischia sempre d’essere utilizzato per una finalità spuria», cioè che «il partito del Governo pieghi il ciclo elettorale ai suoi interessi particolari, interrompendo la normale durata della legislatura [...] e facendo diventare lo scioglimento anticipato un fatto ordinario». Si considerino però anche le osservazioni di F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, cit., pp. 626-627: questi nota che nel già contenuto termine di un anno, computandosi dallo scioglimento, rientrano anche i tempi di insediamento del nuovo Congresso, per cui «[e]n tan corto lapso de tiempo es muy difícil que se presente la conveniencia de consultar al electorado y, por consiguiente, de disolver de nuevo» e, anche se in quel periodo dovessero verificarsi altri casi di cambi di governo, «lo que ya no es tan factible es que la opinión pública varíe de criterio sobre cuestiones importantes e inaplazables, que es lo único que justificaría una nueva disolución y unas nuevas elecciones» (lo stesso autore, peraltro, ricorda come il termine minimo di un anno non si possa applicare dopo uno scioglimento per scadenza naturale della legislatura o dopo lo scioglimento automatico *ex art.* 99, par 5 CE).

al rapporto fiduciario Parlamento-Governo, visto che la *relación de confianza* si ha solo con il *Congreso de los Diputados*; d'altra parte, il Senato spagnolo non è assimilabile a una Camera federale (come il *Bundesrat* tedesco) o a una Camera territoriale espressione delle *Comunidades Autónomas*, condizioni che di norma mal si conciliano con l'istituto dello scioglimento anticipato<sup>80</sup>.

La disciplina dello scioglimento anticipato volontario, in ogni caso, rientra in un disegno di parlamentarismo razionalizzato monista: se la Costituzione spagnola attribuisce la titolarità formale del potere al Re (artt. 62, par. 1, lett. b e 115, par. 1), precisa che il diritto di proposta spetta al *Presidente del Gobierno*, risultante «el titular material de la facultad (en cuanto el Jefe del Estado no puede denegarla)»<sup>81</sup>. Alcuni aspetti della disciplina sembrano tuttavia indicare, come si vedrà, una minore coerenza sistematica rispetto a quella prevista nel *Grundgesetz* tedesco.

Il testo costituzionale spagnolo prevede poi una terza ipotesi di scioglimento delle Camere all'art. 168, collocato nel *Título X* «De la reforma constitucional»: si tratta dello scioglimento delle *Cortes Generales* come passaggio necessario all'interno della procedura “superaggravata” prescritta per le proposte di revisione totale della Costituzione o quella di revisione parziale riferita al *Título Preliminar*, al *Título I, Capítulo II, Sección primera* («De los derechos fundamentales y de las libertades públicas») o al *Título II* («De la Corona»). Pure in quest'ipotesi, come in quella dell'*impasse* vista all'inizio, si è di fronte a una dissoluzione automatica (che segue immediatamente l'approvazione del testo di riforma da parte di ciascuna delle due assemblee a maggioranza dei due terzi): «una vez arrancado el proceso de reforma, ante la trascendencia del mismo, serán unas nuevas Cámaras, de carácter “constituyente derivado”, las que, en su caso, aprueben la versión definitiva de aquélla. De esta manera, es el electorado, el pueblo, quien, ante las propuestas contenidas en los programas de los partidos en relación con la revisión constitucional, establecerá un mandato concreto respecto a su contenido»<sup>82</sup>.

Per completare il quadro, occorre tenere presenti altre disposizioni. In particolare, è la Costituzione stessa a sancire l'impossibilità di sciogliere il *Congreso* durante la vigenza dello stato di allarme (*alarma*), di eccezione (*excepción*) o d'assedio (*sitio*) allarme, lo stato di eccezione, lo stato di assedio (art. 116, par. 5

---

<sup>80</sup> Sulla base dell'art. 69 CE, la maggior parte dei senatori (oggi 208 su 264) è eletta *nelle* province e non *dalle* province (che dunque sono semplicemente circoscrizioni elettorali), mentre solo poco più di un quinto dei membri è designato dalle Comunità Autonome. Riconosce che la soluzione dello scioglimento anche (o solo) del *Senado* «no se compagina con el tipo de parlamentarismo escogido» e che la possibilità di sciogliere la seconda Camera «es innecesaria y complicada», considerando che in altri ordinamenti si tende a non sciogliere le assemblee «que no pueden exigir responsabilidad política al Gobierno», ma ritiene che l'opzione per un *Senado* in gran parte eletto a suffragio universale abbia consigliato di prevederne comunque la dissolubilità per non moltiplicare gli appuntamenti elettorali generali. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, cit., p. 625. Giustifica la possibilità di sciogliere entrambe le Camere o anche solo una «per l'importanza delle attribuzioni conferite al Senato in materia di funzioni legislativa e di controllo», oltre che richiamando lo scioglimento automatico in caso di *impasse* dopo la mancata investitura della persona proposta dalla Corona. M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento*, cit., p. 88.

<sup>81</sup> A. CUENCA MIRANDA, *La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978*, cit., p. 143.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 141.

CE): poiché la prima Camera è il solo organo a poter prorogare lo stato di allarme, autorizzare quello di eccezione e dichiarare (dettandone i confini) lo stato d'assedio<sup>83</sup>, è necessario che essa rimanga il più possibile nella pienezza delle sue funzioni<sup>84</sup>. Quanto al rinnovo del *Congreso*, in caso di scadenza naturale si prevede che le elezioni abbiano luogo tra i 30 e 60 giorni dalla fine del mandato parlamentare, dovendo giungere la prima convocazione entro i 25 giorni successivi allo svolgimento delle elezioni (art. 68, par. 6 CE); se invece si sia proceduto a uno scioglimento volontario, è lo stesso decreto di scioglimento (firmato dal Re e controfirmato dal *Presidente del Gobierno*) a fissare la data delle elezioni (art. 115, par. 1 CE), valendo anche in questo caso il termine di 25 giorni dal rito elettorale per la convocazione del nuovo *Congreso*. La contestualità dello scioglimento e della convocazione dei nuovi comizi elettorali è confermata dall'art. 42, par. 1 della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*: esso prevede che il decreto di convocazione delle elezioni sia pubblicato il giorno dopo la sua emissione nel *Boletín Oficial del Estado* (con entrata in vigore il giorno stesso), così come fissa già la data per il voto politico, che dovrà tenersi esattamente il 54° giorno – «no ante ni despues»<sup>85</sup> – dopo la data del decreto di scioglimento e convocazione (un tempo non breve, certo, ma sufficiente per l'attivazione non preventivata della “macchina elettorale”).

Al di là delle disposizioni costituzionali, è opportuno considerare qui anche la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*: se è costituzionalmente stabilito che il Governo dimissionario – quale che sia il motivo della cessazione – resti in carica fino all'entrata in carica del nuovo esecutivo (art. 101, par. 2 CE), la legge succitata limita l'azione del *Gobierno* «al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas» (art. 21, par. 3 *Ley 50/1997*); è tuttavia espressamente escluso che il *Presidente del Gobierno* possa, tra l'altro, proporre al Re lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (art. 21, par. 4, lett. a).

Se si considerano la disciplina dello scioglimento anticipato in Spagna e la prassi registrata in quasi mezzo secolo, possono emergere alcune questioni delicate che meritano attenzione. *In primis*, si è visto come il sistema spagnolo abbia voluto adottare un congegno (la *moción de censura*) simile a uno degli istituti tedeschi più noti (la sfiducia costruttiva), non consentendo in quel caso l'attivazione del meccanismo dissolutivo fin dal momento in cui la mozione viene presentata (elemento peraltro assente nell'ordinamento tedesco);

---

<sup>83</sup> Cfr. I. TORRES MURO, *Artículo 116*, in M. RODRÍGUEZ-PINERO, M.E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, cit., pp. 632: «sólo se admite al Congreso de los Diputados como autor de una suspensión de derechos».

<sup>84</sup> Per questo, *ex art.* 116, par. 5 CE, le Camere vengono convocate automaticamente se non sono in periodo di sessione; nell'ipotesi limite in cui si creino i presupposti per l'allarme, l'eccezione o l'assedio a *Congreso* già sciolto o scaduto, la stessa disposizione prevede che le competenze del *Congreso* siano assunte dalla sua *Diputación Permanente* (*ex art.* 78 CE).

<sup>85</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, cit., p. 626.

è invece profondamente diversa la conformazione dello scioglimento nel caso della questione di fiducia. Mentre in Germania il Cancelliere può chiedere di sciogliere il *Bundestag* e fare appello al corpo elettorale se la questione di fiducia – pur magari ottenendo la maggioranza relativa – non raccoglie la maggioranza assoluta (a meno che in tre settimane la stessa Assemblea elegga un altro Cancelliere ancora a maggioranza assoluta, potendo dunque esprimere una diversa maggioranza), in Spagna il *Presidente del Gobierno* è tenuto a dimettersi (con l'intero esecutivo) in caso di fiducia negata a maggioranza relativa: potrebbe, per questo, avere tutto l'interesse a richiedere la *disolución* prima di arrivare a quel punto, ma anche prima che l'opposizione presenti una mozione di censura (che, come si è visto, paralizzerebbe il potere dissolutorio). In questo modo, dunque, l'equilibrio tra (Capo del) Governo e Parlamento in Spagna sembra piuttosto sbilanciato a favore del primo anche grazie alla previsione di un potere sostanziale di scioglimento anticipato che, *prima facie*, appare ampio; ciò, a ben guardare, sembra in contrasto con l'idea alla base della sfiducia costruttiva<sup>86</sup>; ma manifesta un ulteriore elemento di scarsa coerenza nel momento in cui per bloccare all'origine il potere di scioglimento basta la sola presentazione della mozione di censura<sup>87</sup>.

In secondo luogo, l'esperienza costituzionale spagnola conferma che il ricorso ravvicinato allo scioglimento volontario anticipato può essere considerato, al tempo stesso, causa ed effetto della frammentazione partitica che, a sua volta, produce instabilità governativa<sup>88</sup>. Il caso paradigmatico è offerto dal biennio 2015-2016: le elezioni generali del 20 dicembre 2015 (celebrate alla scadenza naturale della legislatura, a dispetto del *Real Decreto 977/2015*, emesso *ex art.* 115 CE) videro l'emergere di due nuovi soggetti politici (*Podemos* e *Ciudadanos*) e la fine del *Congreso* ad assetto bipartitico, aprendo di fatto un tempo di notevole instabilità<sup>89</sup>: dopo il rifiuto informale dell'incarico da parte del popolare Mariano Rajoy e il doppio tentativo fallito del socialista Pedro Sanchez, il Re scelse di non proporre altre figure come *Presidente del Gobierno* per far trascorrere i due mesi necessari per giungere (per la prima volta) allo

---

<sup>86</sup> Di disciplina spagnola «inversa a la de la Ley Fundamental de Bonn: esta solo habilita al canceller a solicitar la disolución de la Dieta tras el rechazo de una cuestión de confianza, justamente lo contrario de lo que sucede en España, donde tal derrota extingue esta facultad e impone el cese» parla G. DE LÁZARO REDRUELLO, *Moción de censura versus derecho de disolución*, cit., pp. 88-89. Lamenta il «difetto di un rigoroso coordinamento tra il voto di sfiducia costruttivo e gli altri istituti di razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare», a partire dal potere di scioglimento, M. FRAU, *La funzione (fraitesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, pp. 272-295, spec. 278 (il contributo richiama tesi già espresse in M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Cacucci, Bari, 2017, spec. p. 122 nel chiedere un buon coordinamento della disciplina della sfiducia costruttiva con quella dello scioglimento anticipato per conservare lo scopo della prima).

<sup>87</sup> Situazione che può anche ripetersi nel corso della legislatura: il limite previsto dall'art. 113, par. 4 CE, che impedisce ai presentatori di una mozione respinta di presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione, non preclude ad altri deputati di opposizione l'attivazione dello stesso strumento.

<sup>88</sup> A. RALLO LOMBARTE, *Investiduras fallidas y constitución ignota (2015-2020)*, CEPC, Madrid, 2020, p. 244 ss. Più di recente, G. DE LÁZARO REDRUELLO, *Del adelanto electoral a la «repetición electoral»: funciones y disfunciones de la disolución del parlamento*, in *Revista de Derecho Político*, n. 116, 2023, p. 205 ss.: l'autore cita (alla nota n. 1) l'opera di Guarino del 1948 e il suo concetto di «scioglimento successivo». Nota F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 115*, cit., pp. 628-629 che (a parte quella finita nel 2015) nessuna legislatura è stata esente da un atto di scioglimento, anche se spesso si sono avuti anticipi minimi.

<sup>89</sup> S. CECCANTI, *Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2015; R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2018, pp. 349-378.

scioglimento *ex art.* 99, par. 5 CE; anche dopo le nuove elezioni del 26 giugno 2016, tuttavia, l'assetto bipartitico non era stato recuperato e il tasso di frammentazione non era affatto diminuito, al punto che l'investitura del *gobierno* Rajoy II (il 29 ottobre 2016) richiese ben 315 giorni. L'instabilità è continuata, se si considerano le due elezioni generali svoltesi nel 2019 a pochi mesi di distanza (28 aprile e 10 novembre, queste ultime svoltesi dopo la seconda *disolución* automatica per il fallimento dei tentativi di formare il *Gobierno*).

La previsione di un ampio potere di scioglimento anticipato, peraltro, in tempi recenti non è servita nemmeno a produrre – come reazione al possibile esercizio di quello stesso potere – accordi di governo sufficientemente stabili: ciò a causa proprio della frammentazione politica, nonché di un sistema politico a crescente radicalizzazione<sup>90</sup> e con un numero rilevante di forze independentiste (non comprese dal sistema elettorale “proporzionale a effetti quasi maggioritari”, vista la loro concentrazione in determinati territori). Lo stesso esecutivo in carica – il *gobierno* Sánchez III, formato nel novembre 2023 – è il risultato di un accordo tra PSOE/PSC e SMR con l'appoggio esterno di alcuni partiti autonomisti e independentisti: il *líder* socialista Pedro Sánchez è riuscito, comunque, a ottenere l'investitura a maggioranza assoluta con 176 voti in prima votazione, evitando un nuovo ritorno alle urne ravvicinato (dopo il voto, anch'esso anticipato, del 23 luglio 2023) e dando luogo al secondo Governo di coalizione della democrazia parlamentare spagnola<sup>91</sup>.

## 5. Lo scioglimento anticipato in Italia

Rispetto agli ordinamenti visti, l'Italia repubblicana dalla fase costituente ha maturato un approccio peculiare al potere di scioglimento. L'opzione del corpo elettorale per la repubblica ha innanzitutto ritagliato per il Capo dello Stato un ruolo diverso da quello di un monarca come nel Regno Unito o in Spagna: il Presidente può infatti giocare un ruolo più attivo, senza smettere i panni dell'arbitro autorevole. Il dibattito in Assemblea costituente orientò però presto la scelta verso un sistema monista: il Governo avrebbe risposto solo al Parlamento, col Presidente della Repubblica estraneo all'indirizzo politico<sup>92</sup> e

---

<sup>90</sup> Nelle elezioni generali dell'aprile 2019 per la prima volta in Parlamento è entrato il partito dell'ultradestra *Vox* (10,26% dei voti, 24 deputati); sei mesi dopo, alle elezioni generali del novembre 2019, *Vox* è passato dal 10% al 15%, conquistando 52 seggi. Alle ultime elezioni generali del luglio 2023 *Vox* è sceso da 52 a 33 seggi (12,4%).

<sup>91</sup> L. FROSINA, *La riedizione del governo di coalizione di Sánchez e la controversa questione dell'amnistia*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023.

<sup>92</sup> Di seguito alcuni punti della relazione al Progetto di Costituzione di Meuccio Ruini, presidente della “Commissione dei 75”. Sul Capo dello Stato: «Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, [...] il capo spirituale [...] della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale. [...] Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo Ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla costituzione [...] gli danno infinite

senza legittimazione popolare diretta<sup>93</sup>. Il sistema politico frammentato – con partiti ritenuti antisistema, dubbi sui futuri rapporti di forza e una non piena disponibilità a riconoscersi legittimazione reciproca a concorrere al gioco democratico – rese poi opportuno prevedere garanzie per le forze politiche, inclusa l'opzione (non costituzionalizzata, ma espressa con chiarezza) per sistemi elettorali sostanzialmente proporzionali e poco selettivi, non in grado di scoraggiare la frammentazione ma utili a tutelare i partiti, a prescindere dalla partecipazione al governo, da «possibili sbilanciamenti futuri dei rapporti di forza»<sup>94</sup>.

### 5.1. Le norme e le tesi della dottrina

Le disposizioni costituzionali dedicate al Presidente della Repubblica tratteggiarono una figura in grado di essere sempre «garante della unità e continuità dell'apparato statale» – pur oscillando tra l'incarnare una «forma simbolica priva di poteri attivi e di intervento e di iniziativa» e il poter essere/diventare «centro politico deciso e attivo»<sup>95</sup> – anche grazie alla previsione di poteri rilevanti ma solo limitatamente formalizzati, in grado di adattarsi a una varietà di scenari potenzialmente verificabili nel nuovo regime.

Quella indicata ora fu (ed è, al di là della limitata revisione del 1991) proprio la conformazione del potere di sciogliere una o entrambe le Camere da parte del Presidente della Repubblica (art. 88 Cost.). Prevalse l'idea di prevedere un potere connesso alle vicende – e, in particolare, alle patologie – del rapporto di fiducia, ma attivabile anche in altre situazioni che non si ritenne opportuno tipizzare in fattispecie<sup>96</sup>: si affidò la valutazione sull'impiego dello strumento dissolutorio (pure con riguardo all'estensione dei propri

---

occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua». Sul Governo: «Mai come oggi, dopo il dissolvimento politico e sociale che si va faticosamente ricomponendo, il Paese ha sentito la necessità di governi forti e vitali [...]. Per dare unità e stabilità al governo il progetto fa del Presidente del Consiglio dei ministri non più un *primus inter pares* ma un capo, per dirigere e coordinare l'attività di tutti i ministri; e regola le manifestazioni della fiducia o sfiducia parlamentare. Senza la volontà del Parlamento nessun governo può sorgere o durare in vita» (Assemblea costituente - Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana - Relazione del Presidente della Commissione*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1947, pp. 11-12).

<sup>93</sup> V. G.U. RESCIGNO, *Art. 83*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1978, pp. 1-2: «L'aver rimesso la elezione del Presidente della Repubblica a quello stesso Parlamento che determina la nascita e la morte del Governo attraverso il rapporto di fiducia è il segno che i nostri costituenti [...] hanno voluto impedire che al vertice dello Stato potesse assidersi un soggetto la cui investitura non derivasse dalle medesime forze che dominano in Parlamento (e cioè i partiti), creando in tal modo un evidente pericolo di dualismo».

<sup>94</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 22. V. pure E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)* (voce), in *Digesto disc. pubbl.*, vol. V, 1990, par. 7; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 64; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 62 ss.

<sup>95</sup> Citazioni da G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1978, p. 145.

<sup>96</sup> Più che la condivisione di un pensiero attento a preservare la duttilità dell'istituto dello scioglimento parlamentare nella nuova esperienza repubblicana italiana, tuttavia, rinviene i segni di una sostanziale incapacità dei Costituenti di «accorciare l'enorme distanza che separava molti di loro nell'approccio a questioni cruciali concernenti la forma di stato e la forma di governo» S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., p. 69.

spazi di intervento) alla *prudencia* del Capo dello Stato<sup>97</sup>. Allo stesso modo, si è ritenuto necessario introdurre limiti, pur se non particolarmente restrittivi, all'esercizio di quel potere (individuati nel parere preventivo obbligatorio dei Presidenti delle Camere e nell'impossibilità di attivare lo scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, oltre che nella controfirma cui l'atto di dissoluzione – al pari degli altri atti presidenziali – doveva essere sottoposto *ex art. 89 Cost.*), nonché applicare anche allo scioglimento anticipato garanzie previste anche per il rinnovo parlamentare a scadenza naturale<sup>98</sup>.

Tali previsioni erano compatibili con più opzioni sulla titolarità del potere di scioglimento (formalmente spettava al Presidente della Repubblica «accertare i mutamenti dello spirito pubblico» e mirare a «stabilire l'equilibrio fra le Camere ed il Governo, tra le Camere e il Paese»<sup>99</sup> chiamando il corpo elettorale a esprimersi, ma di fatto erano possibili varie configurazioni); potevano pure dare spazio a una dissoluzione che precedesse l'interruzione del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento<sup>100</sup> o a uno che la seguisse (ma, dovendosi dimettere il governo in caso di mozione di sfiducia approvata o, per analogia, di questione di fiducia respinta, era difficile pensare che il Presidente del Consiglio dimissionario potesse disporre *in toto* del potere sostanziale di scioglimento, pur occorrendo la sua controfirma *ex art. 89 Cost.*).

Ciò, nel corso del tempo, ha portato la dottrina ad assumere posizioni anche piuttosto distanti circa la titolarità del potere di scioglimento e la natura del relativo atto. Alle tesi che hanno configurato lo scioglimento come atto e potere sostanzialmente governativo, anche e soprattutto in ragione della controfirma necessaria *ad validitatem*<sup>101</sup>, si sono affiancate quelle che hanno inquadrato la dissoluzione anticipata come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale (con la controfirma che avrebbe un

---

<sup>97</sup> Parla di «posizione intermedia tra le pur forti suggestioni “razionalizzatrici” ed il mantenimento della vecchia soluzione formale di una totale indeterminazione nell'attribuzione del potere al capo dello stato» P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. II*, cit., p. 5. L'opera citata è utile per ripercorrere il dibattito alla Costituente (e anche nelle fasi precedenti); v. pure M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., p. 306 ss.

<sup>98</sup> Si riferisce alla *prorogatio* dei poteri delle Camere disciolte o scadute fino alla riunione delle nuove assemblee e alle previsioni temporali circa le elezioni e la prima riunione delle nuove Camere (questioni di cui si occupa l'art. 61 Cost.) e ne analizza il relativo dibattito alla Costituente P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. II*, cit., p. 59 ss.

<sup>99</sup> T. MARCHI, *Il Governo*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 148.

<sup>100</sup> V. la categorizzazione tra scioglimento «anticipato» e «successivo» proposta in G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 59-60; nelle stesse pagine l'autore distingue ulteriormente tra scioglimento «anticipato», deciso comunque in vista di un voto di (s)fiducia ritenuto sfavorevole, e scioglimento «libero», «disposto in un qualsiasi momento dall'organo titolare e [...] non [...] connesso con un disaccordo tra il governo e l'assemblea».

<sup>101</sup> In passato la tesi è stata sostenuta da A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 151; G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 3, 1947, pp. 166-167; ID., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 285 ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale Università Cattolica, Milano, 1949, pp. 12-35 (tesi riprese in ID., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista e struttura governante*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, Giuffrè, Milano, 1985). Di fatto abbandonata per anni (stante anche la natura pluripartitica e non maggioritaria del nostro ordinamento), la tesi è riemersa (rivisitata) in A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 2, 1996, pp. 231-261 e citata in L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica – Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il governo*, Cedam, Padova, 2002, pp. 73-108.

valore più affine alla verifica di legittimità; il Governo potrebbe proporre lo scioglimento al Presidente della Repubblica, ma ciò non sarebbe necessario)<sup>102</sup>, come pure le teorie che hanno letto la dissoluzione come atto «duumvirale» o «complesso», frutto della necessaria collaborazione tra il Capo dello Stato (in ogni caso in veste di “arbitro neutro”, non esposto alla lotta tra partiti) e il Governo<sup>103</sup>. Non è mancato chi ha considerato lo scioglimento un atto “a configurazione variabile”, a seconda del contesto politico-istituzionale e delle circostanze in cui sorgevano i presupposti della dissoluzione<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Su tale posizione, dopo P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 60 ss. e M. RUINI, *Il Parlamento nella nuova Costituzione italiana*, in *Il centenario del Parlamento (8 maggio 1848 - 8 maggio 1948)*, Camera dei deputati, Roma, 1948, p. 399 ss., spec. 409, v. almeno T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, cit., p. 108 e ID., *Il Governo*, cit., pp. 147-150; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1953 (3<sup>a</sup> ed.), p. 162. V. poi G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, n. 4, 1953, col. 98 ss. (contributo riferibile a un “terzo stadio” del pensiero dell’autore, successivo allo scioglimento del 1953); V. SICA, *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953, p. 131 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1958, p. 332 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 640 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1963, p. 285 ss.; M. GALIZIA, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, seconda parte, in *Nuova rassegna*, 1954, p. 1073 ss. e ID., *Lineamenti generali sul rapporto di fiducia tra Parlamento e governo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1964, p. 244 ss. (poi in ID., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 237 ss. spec. 244 ss.); in seguito G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari* (voce), in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, 1991, pp. 4-6 (pur con rilievo al ruolo dei partiti) e M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giur. cost.*, n. 5/1997, p. 3166 ss. Dello scioglimento di iniziativa presidenziale come «strumento arbitrario e di garanzia costituzionale» parla S. BONFIGLIO, *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana: né notaio né capo politico ma «potere neutro» in senso attivo*, in A. BARBERA, S. BONFIGLIO, S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Philos, Messina, 1996, p. 49.

<sup>103</sup> Per la dottrina storica, v. A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, p. 149 ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 940 ss. (si tratta di una prima evoluzione del pensiero dell’autore, poi superata dalla prassi e dal contributo citato nella nota precedente); T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 260 ss.; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 197 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. Tomo I*, Cedam, Padova, 1991, p. 262 e *Tomo II*, Cedam, Padova, 1976, p. 664; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 165 ss. Sulla stessa linea anche L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Presidente della Repubblica. Tomo II*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, p. 1 ss. e B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22/2010, p. 14 ss.

<sup>104</sup> Storicamente, v. in particolare C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, 1960, p. 237 ss. (con oscillazioni tra titolarità sostanziale governativa e sostanzialmente presidenziale); ID., voce *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, p. 294 ss. (lì, più che di potere governativo, si parla di collaborazione tra Capo dello Stato e Governo); M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell’ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1978, pp. 1340-1344 (l’autrice ha distinto tra atto composto, spettante al Presidente della Repubblica ove occorra ripristinare l’efficienza del sistema, per cui la controfirma sarebbe un atto dovuto, e atto complesso ineguale, che comunque parrebbe funzionale all’attuazione dell’indirizzo politico governativo). Per S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., p. 368 ss. il ruolo del Presidente della Repubblica pare essere «il più confacente» a «ridare vitalità alla macchina istituzionale» (e anche a valutare l’opportunità o la necessità di agire in tal senso), eppure il Governo (e la controfirma dell’atto) mantengono «una irrinunciabile funzione contro-bilanciatrice». Si basa sulla prassi degli ultimi decenni F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 312, ritenendo il Capo dello Stato «titolare sostanziale del potere di scioglimento delle Camere», a prescindere da eventuali intese col Governo e dal concorso dei partiti (benché la posizione di questi rilevi nella decisione finale sulla dissoluzione).

Lo scioglimento di una sola assemblea si è di fatto verificato tre volte (1953, 1958 e 1963) con riguardo al Senato, per permettere il rinnovo contestuale di entrambe le Camere<sup>105</sup> (e assecondando in concreto la vera vocazione di un bicameralismo “praticamente perfetto” a dispetto della diversa durata fissata in Costituzione); dopo l’avvento della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che ha parificato la durata dei mandati di Camera e Senato, la possibilità di sciogliere una sola assemblea pare destinata a non trovare più applicazione<sup>106</sup>, a differenza di quanto avviene tuttora per la dissoluzione bicamerale.

Ha invece riguardato direttamente la disciplina dello scioglimento la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1: modificando il comma 2 dell’art. 88 Cost., ha precisato che il limite all’esercizio del potere dissolutorio negli ultimi sei mesi di mandato del Presidente della Repubblica in carica non opera se il semestre coincide «in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura». Pensata per evitare gli effetti indesiderabili dell’eventuale coincidenza tra le parti finali del mandato presidenziale e di quello parlamentare (e approvata in vista dell’“ingorgo istituzionale” previsto per i primi sei mesi del 1992<sup>107</sup>), la riforma del 1991 ha lievemente (ma significativamente) ampliato i poteri del Capo dello Stato in quella circostanza, consentendo che pure nel semestre finale del mandato l’istituto dello scioglimento anticipato sia attivabile per qualsiasi motivo, a dispetto delle ragioni – l’intento di scoraggiare condotte presidenziali miranti a ottenere vantaggi personali o condizioni favorevoli alla rielezione con le nuove Camere – che avevano suggerito ai membri della Costituente di prevedere il “semestre bianco”<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Nota però S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., pp. 159-160 che i rispettivi decreti di scioglimento anticiparono di pochi giorni la fine della legislatura anche per la Camera, così da permettere la contestualità dei comizi elettorali. L’autrice, in ogni caso, condivide (pp. 239-248) la tesi della natura prevalentemente tecnica di quei primi tre scioglimenti, pur prendendo in considerazione altre posizioni in materia.

<sup>106</sup> Ciò a maggior ragione dopo l’approvazione e l’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1: essa ha fatto venir meno un’altra differenza tra i due rami del Parlamento – quella in materia di elettorato attivo – che, a parere di chi scrive, in linea meramente teorica avrebbe potuto far sorgere la suggestione (comunque problematica, in un regime di bicameralismo perfetto e considerando l’inevitabile lettura politica che si sarebbe potuta fare di questa valutazione, specie se fosse stata formulata dal Presidente della Repubblica) di un Senato “meno rappresentativo” rispetto alla Camera (a motivo del suo corpo elettorale più ristretto) e, come tale, più assoggettabile a scioglimento in caso di contrasto prolungato tra le due assemblee o di situazione incerta proprio a Palazzo Madama.

<sup>107</sup> Si consideri pure che l’iter parlamentare di approvazione della revisione (il disegno di legge fu presentato a febbraio del 1991 e discusso a partire da maggio) coincise con una delle fasi di maggiore tensione reciproca tra la Presidenza della Repubblica – nella fase terminale del mandato di Francesco Cossiga, contrassegnata da un marcato “interventismo” – e l’intero panorama politico nazionale (cfr. E. GALAVOTTI, *Francesco Cossiga*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (diretto da), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 325-363, spec. 343 ss.): il sospetto che, prendendo alla lettera il testo dell’art. 88, comma 2 Cost. allora vigente, non fosse possibile sciogliere le Camere anche solo con un lieve anticipo “tecnico” e, a norma dell’art. 85, comma 3 Cost., le elezioni del nuovo Presidente della Repubblica potessero svolgersi solo dopo l’insediamento delle nuove Assemblee (con conseguente proroga fino ad allora dei poteri del Presidente in carica) dovette consigliare comunque di procedere all’intervento sul testo costituzionale per evitare quell’esito.

<sup>108</sup> In dottrina si è proposta anche la tesi per cui alla base del limite allo scioglimento ci sarebbe l’affievolirsi della rappresentatività o della legittimazione del Presidente (e degli organi costituzionali in generale) verso la scadenza del mandato: v. soprattutto A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, n. 4, 1979, pp. 795-835, spec. 812 ss. (ma parla di «esigenza di far corrispondere la pienezza dei poteri alla pienezza della rappresentatività» L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* (voce), in *Enc. dir.*, vol. II, 1958, pp. 219-231, spec. 229-230); in senso critico su tale tesi (e con dubbi sull’altra, pure emersa nei lavori della Costituente), v. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle*

Così congegnato, il potere di dissoluzione può – anzi, deve – essere impiegato per “sbloccare” situazioni (gravi e, si spera, eccezionali) in cui il Parlamento in carica non sia oggettivamente in grado di esprimere una maggioranza (non trovandosi l'accordo per sostenere alcun esecutivo) o, più in generale, quando emerga «l'incapacità delle Camere di dare vita a un Governo stabile ed efficiente» e la crisi di governo «sveli una più profonda, radicale crisi che coinvolga pure il Parlamento»<sup>109</sup>, al punto da doversi interrompere anzitempo la legislatura, derogando alla durata delle Camere fissata dalla Costituzione<sup>110</sup>. Una situazione analoga può prodursi ove sorga un contrasto tra le due assemblee che renda impossibile il funzionamento del circuito parlamentare (e, verosimilmente, di quello fiduciario).

Accanto a queste ipotesi di scioglimento “funzionale”, nel corso del tempo si sono individuati ulteriori potenziali presupposti (o «condizioni legittimanti»<sup>111</sup>) per l'esercizio del potere di cui ci si occupa: si pensi a situazioni di ritenuta crisi di rappresentatività del Parlamento rispetto all'opinione pubblica (magari in seguito a esiti di elezioni non politiche molto distanti dalla situazione interna alle Camere o di consultazioni referendarie di rilievo sfavorevoli alla maggioranza di governo), alla necessità di affrontare questioni di notevole importanza o gravità non offerte alla discussione (o trattate con un approccio del tutto diverso) in campagna elettorale, a un operato delle Camere che concreti una perdurante inattuazione della Costituzione (o una sua deliberata violazione) o perfino a uno stravolgimento subito (per via referendaria o, ancor più, attraverso una sentenza di illegittimità costituzionale) dalle norme elettorali che hanno determinato il Parlamento in carica. Non è mancato chi ha ritenuto possibili, almeno in un contesto politico chiaramente bipolare e a connotazione maggioritaria, lo scioglimento in caso di “semplice” perdita di fiducia da parte del Governo o il sorgere di convenzioni di chiara matrice britannica che consentano a un esecutivo (specie alla sua figura-guida) e alle forze politiche che lo appoggiano di ottenere la dissoluzione delle Camere pur disponendo di una maggioranza parlamentare.

Tali ipotesi hanno suscitato perplessità nella comunità scientifica<sup>112</sup>, specie con riguardo agli scenari in cui si potrebbe decretare lo scioglimento pur in presenza di una maggioranza disposta a sostenere il governo

---

*assemblee parlamentari. II*, cit., pp. 45-47 e 189 ss. Sulla revisione del 1991, per un giudizio poco lusinghiero («una misura ritagliata esclusivamente per risolvere dei problemi non di ordine istituzionale, ma tutti interni al sistema dei partiti, in una chiave di mera contingenza»), v. R. TARCHI, *Legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Disposizioni transitorie e finali. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995, pp. 600-619, spec. 617.

<sup>109</sup> M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, p. 390.

<sup>110</sup> Per riflessioni recenti sul punto, v. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., pp. 84-86. Dello scioglimento come provvedimento «che attiene alla patologia del sistema e che indica una crisi altrimenti insuperabile e tale comunque da giustificare un provvedimento drastico e radicale» parlava F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, p. 134.

<sup>111</sup> Così L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 11 e T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet Giuridica, Torino, 2006, par. 2.3.

<sup>112</sup> In tempi recenti, v. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., p. 103 ss. (anche sulla base del criterio fornito in un *obiter dictum* da Corte cost., sent. n. 1/2013, per cui il potere di scioglimento serve a «consentire al corpo

in carica o un altro esecutivo: pur mancando congegni *ad hoc* – previsti, come si è visto, in altri sistemi, come quello tedesco o quello spagnolo – in grado di evitare tale situazione, appare poco accettabile che il Presidente della Repubblica (da solo o col concorso di un governo dal dubbio sostegno parlamentare) possa disporre la dissoluzione del Parlamento contro il volere della sua maggioranza o, comunque, senza avere verificato l'esistenza di una (diversa?) maggioranza, intenzionata a far proseguire la legislatura appoggiando un (altro?) governo.

## 5.2. Lo scioglimento nella prassi

Sul piano della prassi, nella prima fase della storia repubblicana quasi tutte le dissoluzioni successive alle prime tre (delle quali si è detto) possono ricondursi alla categoria degli scioglimenti funzionali, pur con proprie peculiarità. All'origine delle prime due dissoluzioni (1972 e 1976) pare esserci stato soprattutto l'intento delle forze politiche parlamentari di rinviare la celebrazione di due *referendum*<sup>113</sup>; gli scioglimenti del 1979 e del 1983 si connotarono per gli sforzi del capo dello Stato Sandro Pertini, volti a evitare il «trauma» della fine anticipata della legislatura in nome della salvaguardia della continuità istituzionale<sup>114</sup>; lo scioglimento del 1987 (di natura funzionale come i precedenti) avvenne per scelta del partito di maggioranza relativa, che arrivò ad astenersi in occasione del voto sulla mozione iniziale di fiducia a un governo “di gestione referendaria ed elettorale” composto quasi solo da suoi esponenti<sup>115</sup>.

La fine di poco anticipata della X Legislatura (1992) giunse, oltre che per scelte “tecniche” (per scongiurare l’“ingorgo istituzionale” grazie alla legge cost. n. 1/1991), in uno scenario singolare, dopo l'esito del *referendum* sulla preferenza unica del 9-10 giugno 1991 (per Francesco Cossiga segno della delegittimazione delle Camere in carica) e con la volontà del Capo dello Stato e del Capo del Governo uscente di andare al voto perché il nuovo Parlamento provvedesse alle riforme istituzionali necessarie

---

elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che *non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento*»).

<sup>113</sup> Rispettivamente il *referendum* in materia di divorzio, poi tenutosi nel 1974, e la prima consultazione in materia di aborto (volta ad abrogare varie disposizioni del codice penale; previsto per il 15 aprile 1976, in effetti quest'ultimo *referendum* non si è mai tenuto, stante la successiva entrata in vigore della legge n. 194/1978).

<sup>114</sup> Sul primo scioglimento nell'ambito della presidenza Pertini (e sul tentativo – fallito – di formare nel 1979 un “governo del Presidente” guidato da Ugo La Malfa), v. S. COLARIZI, *Sandro Pertini*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (diretto da), *I Presidenti della Repubblica*, vol. I, cit., pp. 295-324, spec. 313. Con riferimento al quinto governo guidato da Amintore Fanfani (di caratura istituzionale, dopo le sue dimissioni dalla Presidenza del Senato) e alla sua rapida fine, seguita (prima delle elezioni «naturalmente anticipate» del 1983) da un vano mandato esplorativo affidato al successore di Fanfani al vertice di Palazzo Madama, Tommaso Morlino, v. G. CONTI, *L'VIII Legislatura al capolinea: il Governo Fanfani V e la crisi dei partiti nei primi anni Ottanta*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica. 1946-2021*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 626-647 e V. CAPPERUCCI, *Amintore Fanfani*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo I, Laterza, Roma-Bari, 2022, pp. 139-170 (spec. par. 6).

<sup>115</sup> Sul breve e singolare percorso dell'ultimo governo Fanfani (il cui Presidente aveva lasciato di nuovo la guida di Palazzo Madama) v. R. IBRIDO, *Un esecutivo elettorale privo di “oggetto di fiducia”: il Governo Fanfani VI*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 666-682.

(ritenute impossibili nella legislatura al termine)<sup>116</sup>; poiché la dissoluzione avvenne «sentito l'avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri», con la controfirma di un Governo né sfiduciato né dimissionario, in dottrina si ragionò sulla natura più governativa che funzionale dello scioglimento in parola<sup>117</sup>.

Il mutamento di norme elettorali del 1993 (dopo il *referendum* del 18-19 aprile e le successive riforme), volgendo in teoria il sistema italiano verso caratteri tipici di un parlamentarismo maggioritario (e non più compromissorio), avrebbe potuto sortire effetti netti sull'esercizio del potere di scioglimento: se ne sarebbe potuto immaginare l'impiego dopo una crisi riguardante il governo espressione della coalizione vincitrice alle ultime elezioni politiche, facendo esprimere il corpo elettorale per formare nuove Camere far nascere un nuovo Governo con una maggioranza definita. La seconda fase della Repubblica italiana, peraltro, fu inaugurata nel 1994 da uno degli scioglimenti più discussi: le forze politiche non seppero accordarsi per far proseguire la legislatura dopo le dimissioni del governo guidato da Carlo Azeglio Ciampi – primo esecutivo a guida tecnica e “di matrice presidenziale” dell'Italia repubblicana<sup>118</sup> – ma le Camere furono sciolte in un «eccezionale» contesto di conclamata crisi del rapporto tra rappresentanti e rappresentati (di cui sarebbero stati indizi, tra gli altri, l'esito del richiamato *referendum* elettorale e del voto amministrativo del 1993, nonché i notevoli effetti sulla sfera pubblica delle inchieste sulla corruzione); la «responsabilità altrettanto eccezionale» richiamata dal presidente Oscar Luigi Scalfaro fece ragionare di una dissoluzione «d'imperio presidenziale»<sup>119</sup>.

La prassi non mostrò però un diverso impiego dello strumento dissolutorio. Scalfaro non sciolse le Camere dopo le dimissioni del primo governo guidato da Silvio Berlusconi (il *leader* del centrodestra “a geometria variabile” che prevalse alle elezioni del 1994 invocò un “naturale” ritorno alle urne, cui il Capo dello Stato era contrario); lo fece nel 1996, dopo il governo “tecnico” e “di matrice presidenziale” presieduto da Lamberto Dini (ministro dell'esecutivo uscente, sostenuto da una maggioranza ben poco coincidente con quella alla base del governo precedente)<sup>120</sup> e – dimessosi Dini per l'esaurimento del programma – dopo il fallito tentativo di governo di larghe intese con presidente Antonio Maccanico

---

<sup>116</sup> Sul settimo e ultimo governo guidato da Giulio Andreotti v. S. TABACCHI, *Il VII Governo Andreotti*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 732-745; M. GOTOR, *Giulio Andreotti*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, vol. I, cit., pp.393-476 (spec. par 5.2); E. GALAVOTTI, *Francesco Cossiga*, cit., p. 343 ss.

<sup>117</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992: una “curiosità costituzionale” o un precedente imbarazzante?*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 599-619.

<sup>118</sup> Per questa categoria v. S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 109 ss.

<sup>119</sup> L'espressione è di S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., p. 298 ss.; l'autrice però non è affatto convinta che quel caso sia inquadrabile in una simile fattispecie.

<sup>120</sup> Cfr. G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza “a tutti i costi”?*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 793-813. V. però S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 124 ss., specie sull'opportunità che Scalfaro programmasse un terzo giro di consultazioni, accompagnandolo a un'esternazione «per richiamare, ancora una volta, tutte le forze politiche a un maggior senso di responsabilità, ma senza escludere – a quel punto – neppure il possibile ricorso alle urne».

(l'indisponibilità delle Camere a sostenere questa o altre proposte consente di parlare di scioglimento funzionale per la XII Legislatura). Non finirono in reale anticipo la XIII e la XIV Legislatura: entrambe contemplarono più governi, in modo più traumatico tra il 1996 e il 2001 (per il primo esecutivo battuto sulla questione di fiducia, l'alternanza di quattro governi con tre presidenti<sup>121</sup> e la mutata composizione delle maggioranze), meno tormentato tra il 2001 e il 2006 (con due governi a guida Berlusconi)<sup>122</sup>.

Si tornò a uno scioglimento anticipato nel 2008, a dispetto della riforma elettorale varata alla fine del 2005 (che avrebbe dovuto, nelle intenzioni dichiarate degli estensori, consolidare l'assetto bipolare della politica italiana e stabilizzare gli esecutivi grazie a maggioranze più nette). Dopo la seconda caduta parlamentare di Prodi Giorgio Napolitano, nuovo Presidente della Repubblica, conferì un mandato esplorativo al presidente del Senato Franco Marini per verificare la praticabilità di un governo "di scopo", volto soprattutto alla riforma della legge elettorale<sup>123</sup>: il tentativo fallì, ma palesò che le forze parlamentari non erano disposte a sostenere né un esecutivo a mandato pieno, né una soluzione più mirata e ristretta (in teoria in grado di ottenere maggiori consensi), così lo scioglimento che concluse la XV Legislatura (dopo una sola esperienza di governo) appare funzionale, come mezzo di *extrema ratio*.

Risultò di poco anticipato – e altrettanto riconducibile alla logica funzionale<sup>124</sup> – lo scioglimento che concluse la XVI Legislatura; qui però è più rilevante notare come, all'emergere della crisi che interessò il quarto (e ultimo) governo Berlusconi, il presidente Napolitano non avesse escluso l'idea di dissolvere anzitempo le Camere, indicando tuttavia come opzione prioritaria la formazione in tempi brevi di un nuovo governo che potesse affrontare adeguatamente la situazione di «pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano»<sup>125</sup> e facendo intendere nel contempo la soluzione che si sarebbe

---

<sup>121</sup> A Romano Prodi, dopo la sconfitta alla Camera sulla questione di fiducia il 9 ottobre 1998 (ed escludendo il ricorso alle urne, anche per la delicatezza della "crisi balcanica" in quel periodo), succedettero Massimo D'Alema (che guidò due governi, il primo fino alla fine del 1999 col contributo rilevante dell'Udr, i cui parlamentari provenivano dal centrodestra, il secondo fino alla metà di aprile del 2000) e Giuliano Amato fino a fine legislatura.

<sup>122</sup> V. però S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato*, cit., p. 320 ss. per la *querelle* Berlusconi-Ciampi sulla data delle elezioni (fatti sulla base dei quali l'autrice non ritiene possibile che, pure in uno scenario di parlamentarismo maggioritario, la decisione sulla data del voto e, a monte, sullo scioglimento sia a disposizione del Governo).

<sup>123</sup> Tema che, con la prassi istituzionale che non aveva visto elezioni anticipate celebrate a meno di un anno dal voto precedente, aveva portato Napolitano a non voler sciogliere le Camere a metà febbraio del 2007, quando Prodi si era dimesso avendo mancato la maggioranza richiesta al Senato su una mozione relativa alla politica estera: v. le parole di Napolitano alla stampa del 24 febbraio 2007 (rintracciabile, con gli altri discorsi e comunicati, sul sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)) e, per il contesto, G. CONTI, *Il II Governo Prodi e le debolezze del bipolarismo all'italiana*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 922-940, spec. 934 ss.

<sup>124</sup> L'annuncio del 7 dicembre 2012 con cui i rappresentanti del Popolo della libertà dissero di «considerare conclusa l'esperienza del governo Monti» (pur volendo «contribuire a un'ordinata conclusione della legislatura») fu seguito il giorno dopo dall'annuncio delle dimissioni irrevocabili del Capo del Governo dopo l'approvazione delle leggi di stabilità e di bilancio (ciò sarebbe avvenuto il 21 dicembre), non ritenendo «possibile l'ulteriore espletamento del suo mandato» dopo il «giudizio di categorica sfiducia nei confronti del Governo e della sua linea di azione» espresso da un partito portante della maggioranza (comunicati del 7-8 dicembre 2012). Volendo considerare rilevante l'anticipo della fine della legislatura, è arduo pensare a uno scenario diverso dall'indisponibilità del Parlamento a sostenere un nuovo governo per il tempo residuo, essendo peraltro vicina la scadenza naturale delle Camere.

<sup>125</sup> Così si leggeva nel comunicato-dichiarazione del 9 novembre 2011.

percorsa di lì a pochi giorni (l'incarico "tecnico" e "di matrice presidenziale" a Mario Monti, nominato senatore a vita subito dopo il preannuncio delle dimissioni di Berlusconi<sup>126</sup> e poi sostenuto da una maggioranza molto ampia, giustificata dalla delicatezza della situazione politico-economica).

La XVII legislatura – iniziata all'insegna dell'incertezza per il risultato tripolare delle elezioni del 2013 e per l'assenza di una maggioranza nitida al Senato, peraltro senza che si potesse impiegare lo strumento dissolutorio per il riattivarsi del "semestre bianco", almeno fino alla rielezione di Napolitano – si è poi conclusa di fatto a scadenza naturale (pur se dopo un percorso travagliato, con l'avvicinarsi di tre governi<sup>127</sup>); altrettanto non può dirsi per la XVIII Legislatura, non meno tribolata.

Il voto politico del 2018, in un nuovo quadro tripolare, non fece emergere maggioranze definite: sono occorse varie settimane<sup>128</sup> perché si insediassero un esecutivo espressione di un (inedito per l'Italia) "contratto di governo" tra le due forze politiche più votate – MoVimento 5 Stelle e Lega per Salvini premier – e guidato dall'indipendente d'area M5S Giuseppe Conte. Alle dimissioni rassegnate da questi il 20 agosto 2019 (dopo tensioni e conflitti tra i due partiti di maggioranza, manifestatisi per mesi ed "esplosi" in estate) non è seguito il voto anticipato in autunno, chiesto dalla Lega, ma il sorgere del governo Conte-*bis*, sostenuto però, oltre che dal M5S, da forze prima collocate all'opposizione (il Partito democratico – che poco dopo ha subito la scissione di Italia viva, rimasta nella maggioranza – e Liberi e Uguali) e con un programma ben poco sovrapponibile a quello dell'esecutivo precedente<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Di «prima nomina che ha condizionato la seconda» e di «gesto di fantasia costituzionale» scrisse – forse pensando anche al tentativo di evitare le polemiche legate al ritorno a Palazzo Chigi di un tecnico estraneo alla politica, inserendolo nel circuito parlamentare grazie alla nomina a senatore a vita – M. AINIS, *L'indigesto digiuno delle Camere*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2011, pp. 1 e 6.

<sup>127</sup> Fallito il preincarico a Pier Luigi Bersani (capo dello schieramento più votato, ma senza certezze sulla maggioranza al Senato), si registrò l'inedita scelta del presidente Napolitano di formare – per «sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili» (dichiarazione del 30 marzo 2013, dopo la fine delle consultazioni), scegliendo di impiegare così il tempo in vista del voto per il nuovo Presidente della Repubblica – due gruppi di lavoro per formulare «proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea». Rieletto Napolitano, si insediò Enrico Letta, guidando il governo (con una maggioranza più ampia rispetto alla coalizione più votata alla Camera) fino alle sue dimissioni a metà di febbraio del 2014, sostituito da Matteo Renzi, rimasto in carica fino all'inizio di dicembre del 2016 e dimessosi dopo l'esito negativo del *referendum* costituzionale. Occorrendo completare la legislatura senza avvicinare le elezioni (vista pure la disomogeneità delle norme elettorali per le due Camere, dopo l'entrata in vigore della legge n. 52/2015 e prima della sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale), l'ultima parte della legislatura fu retta dall'esecutivo guidato da Paolo Gentiloni (già ministro degli esteri del governo Renzi).

<sup>128</sup> ... e l'esperimento di due mandati esplorativi specifici (il primo, il 18 aprile, alla presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti per verificare gli spazi per un'intesa tra il centrodestra, coalizione più votata, e il M5S; il secondo, il 23 aprile, al presidente della Camera Roberto Fico per sondare la fattibilità di un'intesa tra M5S e Partito democratico), l'affidamento (il 23 maggio, dopo il voto amministrativo e un fermo discorso del presidente Mattarella, il 7 maggio, in cui si era posta l'alternativa tra un "governo neutro" di transizione e un ritorno al voto tra fine estate e autunno, non privo di problemi) di un primo incarico – fallito, per le riserve presidenziali sulla nomina di Paolo Savona a ministro dell'economia – a Conte e dell'incarico per un "governo neutro" (il 27 maggio, dopo un nuovo discorso presidenziale *tranchant*) a Carlo Cottarelli, rinunciato il 31 maggio dopo il cambio di intenzioni della Lega, del M5S e di Conte, reincaricato e nominato il 1° giugno. Cfr. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 1024-1049, spec. 1026 ss.

<sup>129</sup> Sui fatti in successione (inclusa l'inedita – per le prassi di formazione del governo – consultazione *online* degli iscritti al M5S sulla piattaforma Rousseau come elemento ritenuto determinante dal MoVimento per il sorgere dell'esecutivo)

L'uscita di Iv dalla maggioranza a metà gennaio del 2021 e la scelta (non obbligata) di Conte di dimettersi poco dopo ha indotto il presidente della Repubblica Sergio Mattarella a sollecitare il rapido sorgere di un governo di alto profilo, in grado di affrontare adeguatamente l'emergenza sanitaria, sociale ed economica legata soprattutto alla pandemia da Sars-CoV-2 divampata nel 2020; l'alternativa del voto anticipato implicava un'attività di governo ridotta in un tempo complesso e delicatissimo da più punti di vista. Si sono creati così i presupposti per un nuovo governo “a guida tecnica” e “di matrice presidenziale”, affidato a Mario Draghi (scelto direttamente da Mattarella) e presentato come “di unità nazionale”<sup>130</sup>; circa un anno e mezzo dopo, però, lo stesso Draghi si è dimesso, rilevando che erano venuti meno i presupposti del patto di fiducia alla base dell'esecutivo. Dopo le consultazioni ridotte al minimo (i soli Presidenti delle Camere, come previsto dall'art. 88 Cost.), il Capo dello Stato ha decretato lo scioglimento anticipato – l'ultimo, per ora – ritenendo che il dibattito parlamentare avesse chiarito a sufficienza l'impraticabilità d'altre maggioranze<sup>131</sup>, rivelando anche stavolta il carattere funzionale della dissoluzione.

### 5.3. I progetti di riforma in materia di dissoluzione anticipata

Conclusa la rassegna degli scioglimenti nella Repubblica italiana, il discorso si completa ricordando le principali ipotesi di riforma che nel corso del tempo hanno riguardato l'art. 88 Cost., pur senza completare il loro percorso e modificare davvero il testo costituzionale. Merita innanzitutto attenzione la proposta formulata a metà degli anni '80 dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi: questa immaginò una lieve, ma rilevante modifica in materia. Lasciando intatto il comma 1 dell'art. 88, si limitò a suggerire di attenuare la disciplina del “semestre bianco”, precisando che il potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale potesse essere esercitato, ma «solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere», rendendo cioè vincolante l'avviso prescritto dal primo comma (quasi a voler supplire così a eventuali “affievolimenti” del potere presidenziale a fine mandato); la “commissione Bozzi” individuò però come *pendant* di questa modifica la non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato uscente, per fugare dubbi sul possibile esercizio dei poteri presidenziali (incluso quello di scioglimento) a fini personali, senza impedire una potenziale rielezione a distanza di tempo<sup>132</sup>.

---

v. M. OLIVETTI, *La crisi di governo del 2019: dallo scioglimento mancato al rovesciamento delle alleanze*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 1050-1075.

<sup>130</sup> Sulla genesi del governo Draghi (e sulla categoria – non troppo convincente per le autrici – dei governi “tecnici”) v. F. FABRIZZI, A.M. POGGI (con B. CARAVITA), *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica*, vol. II, cit., pp. 1076-1106.

<sup>131</sup> Mattarella, nel discorso dopo la firma del decreto di scioglimento (21 luglio 2022), ha spiegato che l'esito del voto sulla questione di fiducia posta sulla risoluzione che approvava le comunicazioni del Presidente del Consiglio (95 sì, 38 no, con i senatori M5S non partecipanti al voto e quelli di Lega e Forza Italia usciti dall'aula) aveva reso «evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza».

<sup>132</sup> A.P., Camera-Senato, IX Legislatura, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* (presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985), pp. 38-39. Era diversa la posizione di Nicolò Lipari e Pietro Scoppola (Dc),

Seguì un'altra strada nel 1993 la nuova Commissione parlamentare per le riforme istituzionali guidata prima da Ciriaco De Mita, poi da Nilde Iotti: il collegio, rivedendo la Parte Seconda della Costituzione, non propose infatti di modificare gli art. 88 e 89 Cost. Quanto all'art. 92 Cost., però, propose che il Primo Ministro (non più Presidente del Consiglio) fosse eletto all'inizio della legislatura dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta (per appello nominale, con candidature proposte da almeno un terzo dei membri), limitando il rapporto fiduciario alla figura di vertice dell'esecutivo, piuttosto rafforzata<sup>133</sup>; se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento in seduta comune nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta, per uscire dall'*impasse* si sarebbe affidata la scelta del potenziale Primo Ministro al Presidente della Repubblica, ma ove la maggioranza assoluta fosse mancata di nuovo, il Parlamento sarebbe stato sciolto. Di più, a parte l'ipotesi della sfiducia costruttiva – istituto tipico dell'ordinamento tedesco e (*mutatis mutandis*) spagnolo, cui in più momenti varie forze politiche italiane hanno guardato – per il progetto di riforma pure nei casi di dimissioni del Primo Ministro (non immediatamente rieleggibile, per sterilizzare tentativi di aggirare la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva), morte o impedimento permanente si sarebbe dovuto seguire l'*iter* previsto dal mutando art. 92 Cost.

Tali proposte della “Bicamerale De Mita - Iotti” parevano ridurre al minimo gli spazi di apprezzamento del Presidente della Repubblica sull'esercizio del potere di dissoluzione anticipata delle Camere: lo scioglimento previsto dal rinnovando art. 92 si sarebbe prodotto dopo un chiaro *status* d'incapacità delle Camere di produrre una maggioranza netta (proprio la condizione alla base di una dissoluzione funzionale), mentre sarebbe stato più arduo pensare ad altre forme di scioglimento. L'accoglimento di una mozione di sfiducia avrebbe infatti prodotto la semplice sostituzione del Primo Ministro; le dimissioni di quest'ultimo avrebbero necessariamente attivato il percorso di scelta da parte del Parlamento; l'ipotesi di una dissoluzione su iniziativa del Primo Ministro, infine, pareva poco praticabile, mancando precise innovazioni costituzionali in tal senso, simili alle previsioni dell'ordinamento tedesco o spagnolo.

Più composita fu la soluzione offerta nel 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (guidata da Massimo D'Alema) entro un «semipresidenzialismo “temperato”». Il Presidente

---

Eliseo Milani (Psi) e Gianfranco Pasquino (Sinistra indipendente), conforme alla proposta formulata da Antonio Segni in un messaggio alle Camere del 16 settembre 1963 (ribadita da Giovanni Leone nel messaggio del 14 ottobre 1975): non si sarebbe dovuta consentire alcuna rielezione del Presidente della Repubblica, abrogando invece il “semestre bianco” (togliendo ogni limite all'esercizio del potere dissolutorio nella parte finale del mandato).

<sup>133</sup> A.P., Camera-Senato, XI Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, A.C. n. 3597 - A.S. n. 1789 (comunicato alle Presidenze delle Camere l'11 gennaio 1994), p. 42 ss. Per Franco Bassanini, relatore sulla forma di governo, la facoltà del Primo Ministro di «strutturare liberamente la composizione dell'esecutivo» (nominando e revocando ministri e viceministri) e la sfiducia costruttiva (con la mozione sottoscritta da almeno un terzo dei parlamentari votata a maggioranza assoluta) erano tesi a «favorire la stabilità dei governi, l'omogeneità delle maggioranze, l'efficacia dell'azione governativa».

della Repubblica, eletto per sei anni «a suffragio universale e diretto»<sup>134</sup> con eventuale ballottaggio (e rieleggibile una sola volta), sarebbe stato chiamato a nominare il Primo Ministro «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei Deputati», avendo pure facoltà (nel testo emendato) di chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera per verificare il rapporto di fiducia.

Il progetto prevedeva la possibilità per il Presidente di «indire le elezioni della Camera dei deputati prima del termine ordinario» di cinque anni, acquisendo il parere dei presidenti delle due Camere<sup>135</sup>; il potere però sarebbe stato limitato alle ipotesi di dimissioni del Governo necessitate in caso di nuova elezione della Camera, di mancata approvazione della fiducia chiesta dal Governo o di approvazione di una mozione di sfiducia, nonché agli altri casi di dimissioni obbligatorie del Governo stesso (dopo l'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica e in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro). Si era pure confermato il “semestre bianco”, prorogando la durata della Camera fino all'insediamento del nuovo Presidente (dovendosi tenere le elezioni politiche entro i sei mesi successivi); per il testo emendato poi era impossibile esercitare il potere di scioglimento nell'anno seguente le elezioni della Camera, se si fossero tenute dopo l'elezione del Presidente della Repubblica<sup>136</sup>.

La configurazione del potere di dissoluzione proposta dalla “Bicamerale D'Alema” – tipizzandone in dettaglio le ipotesi – era stata scelta con l'intento di mantenere «in capo al Presidente un raccordo con la sovranità popolare». Lo scioglimento doveva servire (solo) per «sopperire a una crisi politica», potenzialmente legata anche alla presenza «di una Camera politica frutto di orientamenti dell'elettorato [...] superati dalla elezione presidenziale» (ciò spiega l'obbligo del Primo Ministro di dimettersi dopo l'elezione del nuovo Presidente e la facoltà concessa a questi, tra i primi atti, di far terminare anzitempo la legislatura e interpellare subito il corpo elettorale, sperando di armonizzare Presidente e Camera); se invece l'ultima scelta compiuta da elettrici ed elettori avesse riguardato proprio la Camera, questa avrebbe avuto un anno d'operatività garantita (non potendo essere dissolta), risultando chiaro che il potere in parola aveva come fine «chiamare i cittadini ad esprimersi, e non già [...] sanzionare il Parlamento o,

---

<sup>134</sup> Le candidature sarebbero state presentate – in base al testo del progetto modificato alla luce degli emendamenti accolti dalla commissione – da un gruppo parlamentare, da 500.000 elettori oppure da «parlamentari, rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti di Province e sindaci» nel numero e nelle forme stabiliti da una successiva legge: cfr. A.P., Camera-Senato, XIII Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione* (Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1), C. n. 3931-A - S. n. 2583-A (comunicato alle Presidenze delle Camere il 4 novembre 1997).

<sup>135</sup> Lo scioglimento (dopo la valutazione della Commissione sugli emendamenti presentati al testo originario del progetto) non avrebbe più riguardato il Senato, escluso dal circuito fiduciario: pur restando un'assemblea eletta a suffragio universale e diretto, sarebbe diventato un «luogo di raccordo tra Stato e sistema delle autonomie», prevedendosi pure sessioni speciali, col *plenum* integrato (per le materie di interesse regionale e locale) da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ogni Regione in numero pari a quello dei senatori.

<sup>136</sup> La disposizione precisava: «Se il termine della legislatura scade nel penultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, le elezioni della Camera dei deputati sono anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l'elezione del Presidente della Repubblica».

peggio, i singoli parlamentari»<sup>137</sup>. Che il testo delineasse un potere rilevante e delicato nelle mani del Presidente (difficile da confinare, a dispetto della tipizzazione, nei limiti dello scioglimento funzionale) appare evidente, visto che lo scioglimento della Camera figurava tra gli atti presidenziali non sottoposti alla controfirma del Primo Ministro, a riprova dell'autonomia del Presidente nella decisione<sup>138</sup>.

Ultimo testo rilevante<sup>139</sup>, tra quelli del passato, è quello della riforma approvata dalle Camere nel 2005, ma respinta con *referendum* costituzionale (25-26 giugno 2006)<sup>140</sup>. Il Presidente della Repubblica, eletto<sup>141</sup> da un collegio peculiare (formato dai deputati, dai senatori, dai presidenti delle giunte delle Regioni e delle Province autonome e dai delegati di ogni Consiglio regionale), avrebbe nominato il Primo Ministro – guardando al parlamentarismo maggioritario – «sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati» (l'aspirante Primo Ministro si sarebbe candidato collegandosi «con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera», con forme stabilite dalla legge, che avrebbe dovuto «favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro»). Il Primo Ministro, con potere di nomina e revoca dei ministri, sarebbe entrato in carica con tutto il Governo senza un voto di fiducia iniziale (la Camera si sarebbe espressa solo sul programma); avrebbe invece potuto porre in seguito la questione di fiducia (non su progetti di legge costituzionale o di revisione

---

<sup>137</sup> Così la relazione sulla forma di governo (rel. Cesare Salvi), in A.P., Camera-Senato, XIII Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione* (testo emendato), cit., pp 37, 40 e 41.

<sup>138</sup> In seno al Comitato Forma di governo il «semipresidenzialismo “temperato”» ebbe come principale alternativa il «governo del Primo Ministro» (o “premierato forte”): i caratteri essenziali della proposta emergono dal testo formulato dal relatore Salvi – A.P., Camera-Senato, XIII Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 28 maggio 1997 (ant.), sed. n. 28, allegato – Testo A, pp. 3-5 – poi non sviluppato, essendo prevalsa l'opzione semipresidenzialista nella seduta plenaria del 4 giugno 1997. In particolare, i candidati a Primo Ministro – scelti anche con elezioni primarie, se regolate con legge – si sarebbero collegati coi candidati a parlamentare (i loro nomi sarebbero stati indicati sulla scheda elettorale); il Presidente della Repubblica – eletto per sette anni (non rieleggibile) dai parlamentari nazionali ed europei, nonché da rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali in numero pari a quello dei parlamentari nazionali; dopo tre scrutini a maggioranza assoluta, sarebbe stato necessario il ballottaggio – avrebbe nominato direttamente come Primo Ministro l'aspirante collegato alla maggioranza dei parlamentari eletti. Proprio il Primo Ministro, cui sarebbe spettato nominare e revocare i ministri (presentando entro dieci giorni il programma alle Camere, ma con fiducia “presunta”), avrebbe potuto chiedere lo scioglimento del Parlamento – *rectius*: della Camera politica – «sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità»: la dissoluzione sarebbe stata decretata dal Presidente della Repubblica, con atto controfirmato dal Primo Ministro; la richiesta di scioglimento non sarebbe però stata possibile se il Parlamento avesse presentato una mozione di sfiducia costruttiva (sottoscritta da almeno un terzo dei componenti, da votare per appello nominale a maggioranza assoluta). In caso di morte, dimissioni (che avrebbero impedito l'immediata rieleggibilità) o impedimento del Primo Ministro, il Parlamento avrebbe eletto il successore a maggioranza assoluta, avendo a disposizione al massimo due votazioni, da effettuare entro dieci giorni; in caso di esito negativo, il Presidente della Repubblica avrebbe sciolto il Parlamento, indicando nuove elezioni.

<sup>139</sup> La riforma approvata nel 2016 – A.P., XVII Legislatura, S. 1429-D – C. 2613-D, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione* – e respinta col *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, interveniva sullo scioglimento parlamentare solo con una disposizione, pur rilevante: il potere di dissoluzione del Presidente della Repubblica avrebbe riguardato unicamente la Camera dei deputati (la sola assemblea compresa nel circuito fiduciario), del cui Presidente si doveva acquisire il parere.

<sup>140</sup> A.P., XIV Legislatura, C. 4862-B – S. 2544-D, *Modifiche alla Parte II della Costituzione*.

<sup>141</sup> A maggioranza assoluta nei primi tre scrutini, dei tre quinti nei due successivi, poi a maggioranza assoluta.

costituzionale), dovendo dimettersi dopo un voto negativo; avrebbe generato l'obbligo di dimissioni pure l'approvazione a maggioranza assoluta di una mozione di sfiducia ("semplice" o costruttiva<sup>142</sup>) o il caso di una mozione respinta col voto determinante di «deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni», ma gli effetti sulla continuazione della legislatura sarebbero stati diversi a seconda del tipo di mozione sottoposta al voto della Camera.

Quanto al potere di scioglimento anticipato della Camera (non del Senato federale, organo permanente escluso dal circuito fiduciario), affidato formalmente al Presidente della Repubblica, l'esercizio era limitato a poche ipotesi che escludevano spazi di discrezionalità per il Capo dello Stato. In base al mutando art. 88 Cost., la dissoluzione sarebbe stata decretata *in primis* «su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità» (espressione netta di un potere sostanziale e "ordinario" del capo dell'esecutivo), nonché in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni – magari dopo la sconfitta su una questione di fiducia – dello stesso Primo Ministro (stante la sostanziale designazione diretta, con le elezioni, della persona destinata a ricoprire quella carica); la Camera avrebbe però evitato lo scioglimento se, entro venti giorni dall'evento legittimante la dissoluzione, fosse stata presentata e approvata «dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera» una "mozione costruttiva" (anzi: "ricostruttiva") che avesse esplicitato l'intento della stessa maggioranza di «continuare nell'attuazione del programma», indicando un nuovo Primo Ministro (che sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica).

Il congegno mirava a "salvare" la legislatura ogni volta in cui la maggioranza uscita dalle urne fosse stata davvero intenzionata a proseguire, pur con una guida diversa, il programma premiato alle elezioni<sup>143</sup>, neutralizzando pure eventuali scioglimenti chiesti dal Primo Ministro contro la "sua" maggioranza parlamentare. Nella stessa logica, quel meccanismo non era ritenuto applicabile dopo l'accoglimento di una mozione di sfiducia "semplice", presentabile dalle opposizioni (un quinto dei deputati): l'approvazione avrebbe indicato lo sfaldamento della maggioranza elettorale, rendendo inevitabile tornare alle urne, anche per non far proseguire la legislatura con altre maggioranze, frutto di "ribaltoni".

---

<sup>142</sup> La prima doveva essere sottoscritta da almeno un quinto dei deputati; la seconda, contenente pure la designazione di un nuovo Primo Ministro, doveva essere «presentata e approvata [...] da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera» (si configurava così già "in entrata" come strumento a disposizione della sola maggioranza elettorale in Parlamento, pur non essendo in questo caso formalmente richiesto l'impegno a portare avanti il programma premiato dalle elezioni).

<sup>143</sup> A queste ipotesi si affiancava la fattispecie della mozione di sfiducia "semplice" respinta, ma col voto determinante di deputati esterni alla maggioranza determinata dalle elezioni (probabilmente da verificare a seguito di una "prova di resistenza", ammesso che il verdetto elettorale fosse stato netto e chiaramente leggibile già in fase di nomina del Primo Ministro): una simile situazione era stata interpretata come sanzione verso quel singolo Capo del Governo (che non si voleva rimanesse in carica grazie a operazioni "trasformistiche" volte a sopperire all'insoddisfazione di parte della maggioranza uscita dal voto), ma probabilmente si era ritenuto lo scioglimento troppo penalizzante per la coalizione premiata alle elezioni, ritenuta "meritevole" di provare a far proseguire la legislatura con un altro Primo Ministro.

Oltre quindici anni dopo la riforma costituzionale respinta dal corpo elettorale nel 2006, si occupa anche dello scioglimento anticipato delle Camere il disegno di legge costituzionale – attualmente all’esame della commissione Affari costituzionali della Camera<sup>144</sup> – volto a modificare la Parte Seconda della Costituzione: esso intende innanzitutto introdurre l’elezione «a suffragio universale e diretto» del Presidente del Consiglio<sup>145</sup> contestuale a quella del Parlamento, prevedendo già a livello costituzionale che la legge elettorale assegni «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio» (pur rispettando i principi di rappresentatività e tutela delle minoranze linguistiche).

Il citato testo del disegno di legge costituzionale, come si diceva, prevede vari interventi in materia di scioglimento anticipato. Se ci si limita alle modifiche all’art. 88 Cost., più che la soppressione dell’ipotesi dello scioglimento monocamerale (comunque avviata, come si è visto, alla desuetudine), rileva il “ritocco” alla disciplina del “semestre bianco”: quest’ultimo istituto verrebbe conservato ma – grazie a un emendamento del Governo approvato in commissione Affari costituzionali al Senato – la deroga aggiunta nel 1991 scatterebbe non più in caso di coincidenza anche parziale con l’ultimo semestre della legislatura, bensì qualora «lo scioglimento costituisca atto dovuto». Il riferimento è alle ipotesi di dissoluzione che il progetto – come emendato dal Senato in prima lettura – vorrebbe introdurre all’art. 94 Cost. (la disposizione vigente, com’è noto, non ne prevede).

Il testo tipizzerebbe tre ipotesi di dissoluzione. La prima – presente dall’inizio nel disegno di legge – riguarderebbe il momento genetico del (primo) Governo: dopo l’eventuale mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale al «Governo presieduto dal Presidente eletto», il Presidente della Repubblica rinnoverebbe l’incarico al «Presidente eletto», ma in caso di ulteriore insuccesso «il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere», risultando la dissoluzione un atto dovuto. Le altre due ipotesi – aggiunte in Commissione, grazie a un emendamento del Governo approvato – sarebbero riferite alla fase finale della vita dell’esecutivo: sarebbe previsto lo scioglimento automatico in caso di «revoca della fiducia mediante mozione motivata», con obbligo di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto; se lo stesso Presidente del Consiglio eletto si dimettesse invece per ragioni diverse da quella rottura del rapporto fiduciario<sup>146</sup>, avrebbe sette giorni per «chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente

---

<sup>144</sup> La Commissione nelle scorse settimane ha svolto un ciclo di audizioni informali, prima di riprendere l’esame del testo (e del progetto abbinato C. 1354, con prima firmataria Maria Elena Boschi e presentato da Italia viva). Tra le opere di rilievo più recenti v. A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Utet, Milano, 2024 e A. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>145</sup> ... che non potrebbe dunque più essere estraneo al Parlamento (caratteristica che ha riguardato tre governi “di matrice presidenziale” su quattro, posto che Mario Monti era ed è parlamentare solo in virtù della nomina a senatore a vita *in limine muneris*, nomina che la riforma in esame non consentirebbe più): in base al testo in discussione, infatti, il Presidente del Consiglio sarebbe «eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura».

<sup>146</sup> Sembra lecito domandarsi se tra «gli altri casi di dimissioni» possa essere incluso anche quello a seguito di voto sfavorevole a seguito di questione di fiducia, distinguendolo dalla prima ipotesi: un conto è equiparare – come si è fatto

della Repubblica» (dovendo questi per forza disporlo), con l'unico onere di informare il Parlamento dell'esercizio di questa facoltà.

Il testo del progetto, dopo le modifiche subite in Commissione, lascia intendere l'esistenza di una quarta ipotesi implicita di scioglimento. Sia nei casi di dimissioni non seguite all'approvazione di una mozione di sfiducia, sia in quelli di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Capo dello Stato dovrebbe conferire «l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» (o, nel primo caso, allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario): da ciò dovrebbe dedursi che l'interruzione di questa seconda esperienza di governo (a prescindere dalle ragioni che la dovessero generare) sarebbe sempre seguita dallo scioglimento delle Camere e da nuove elezioni.

Sempre nell'esame in commissione Affari costituzionali in Senato, infine, si è approvato l'emendamento a prima firma del senatore Marcello Pera (Fdi) che escluderebbe alcuni atti del Presidente della Repubblica dalla controfirma (quali “atti dovuti”, inclusa la nomina del Presidente del Consiglio secondo le norme proposte, o quali atti anche sostanzialmente presidenziali, come la nomina dei giudici della Corte costituzionale o la concessione dei provvedimenti di clemenza): nell'elenco non compare l'atto di scioglimento delle Camere, evidentemente da sottoporre alla controfirma del Presidente del Consiglio.

## 6. Riflessioni conclusive, a cammino in corso

Le considerazioni offerte sinora, con riferimento agli ordinamenti presi in esame, consentono di notare come il potere di sciogliere in anticipo le Camere – *rectius*: le Camere o la Camera cui il Governo sia legato dal rapporto di fiducia – sia variamente conformato. L'osservazione riguarda innanzitutto il ruolo del Capo dello Stato: esso è solo formale (pur se molto autorevole) nei regimi monarchici come Regno Unito e Spagna, nei quali – al di là dei casi di *disolución* automatica previsti dalla Costituzione spagnola – la decisione dissolutiva appare in sostanza nelle mani della figura di vertice del Governo; ai Presidenti della Repubblica degli Stati considerati nel saggio, invece, si riconosce – almeno in teoria – uno spazio più o meno ampio di valutazione, che consente di ponderare la scelta tra lo scioglimento e altre opzioni (benché in concreto la prassi possa finire per ridurre o annullare tale spazio, come avviene in Germania).

Si possono però rinvenire alcuni punti costanti, considerabili come elementi fondamentali, cui pare opportuno non rinunciare ove si intenda riconfigurare detto potere in un riassetto della forma di governo. Ci si riferisce innanzitutto al legame portante tra il *Premier* e la sua forza politica d'appartenenza o la

---

sin qui e pare ragionevole continuare a fare – l'approvazione di una mozione motivata di sfiducia e il rigetto di una questione di fiducia quanto all'impossibilità che il Governo resti in carica; altro sarebbe equiparare le due situazioni – la prima prevista dalla Costituzione all'art. 94, commi 2 e 5, la seconda solo dai regolamenti parlamentari – anche quanto all'ulteriore seguito dissolutivo (che non riguarda solo il Governo, ma l'intero circuito rappresentativo).

coalizione che sostiene l'esecutivo e la sua figura di vertice: a meritare attenzione in quel rapporto, peraltro, è soprattutto la posizione del partito o della coalizione. Se si guarda agli ordinamenti stranieri scelti in questo studio, non si può certo negare la posizione forte del *Premier* nel rapporto con il suo partito o la sua coalizione, posizione consolidata anche grazie al potere di chiedere (e ottenere) lo scioglimento e ai crescenti fenomeni di personalizzazione politica; quei soggetti politici – a prescindere dalle norme elettorali adottate dai singoli Stati – non si trovano tuttavia in una posizione di semplice dipendenza in quello stesso rapporto se, qualora la fiducia politica sia messa in dubbio, sono nella condizione di portare il *Premier* a lasciare la guida del Governo (oltre che quella del partito o della coalizione) prima che questi possa cercare di usare il potere di scioglimento a proprio vantaggio.

L'altro punto fondamentale che emerge dall'analisi comparata, in particolare dalla considerazione delle esperienze straniere, riguarda la previsione di strumenti (in Germania e in Spagna) o l'esistenza di prassi accettate e replicate (nel Regno Unito, in particolare in conseguenza del legame tra *leadership* e *premiership*) in grado di evitare che il potere dissolutorio sia impiegato contro la maggioranza parlamentare.

Tali riflessioni appaiono rilevanti se applicate al progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento italiano: vari aspetti del quadro tracciato dalle norme proposte non passano infatti inosservati e meritano uno sguardo attento.

*In primis*, emerge il chiaro collegamento che si è voluto stabilire tra il «Presidente del Consiglio eletto» (che risulta tale in virtù di una *leadership* politico-partitica formalizzata prima del voto, ciò anche ai fini delle norme elettorali) e maggioranza parlamentare uscita dalle elezioni: in quel rapporto, tuttavia, sarebbe la figura del *leader* a trovarsi in una posizione di decisa prevalenza. Se infatti la maggioranza che sostiene il «Presidente del Consiglio eletto» non si riconoscesse più in quella figura (magari sulla base della sua condotta), potrebbe scegliere solo tra continuare contro voglia a sostenerlo e l'opzione per la sfiducia, con immediato scioglimento delle Camere; se invece il Presidente del Consiglio si ritenesse scontento della «sua» maggioranza, ma pensasse di veder confermata la propria posizione nelle urne, potrebbe dimettersi con poche remore – persino prima del voto su una mozione di sfiducia magari presentata, in assenza di un limite espresso come quello previsto in Spagna dopo la presentazione di una mozione di censura – e chiedere la dissoluzione, non potendo la maggioranza parlamentare opporsi a ciò (non disponendo di altri idonei strumenti, come la sfiducia costruttiva tedesca o la durata minima della legislatura).

È vero che la clausola *simul stabunt simul cadent* sarebbe attenuata in caso di decadenza, morte o impedimento del «Presidente del Consiglio eletto», oltre che nell'ipotesi in cui questi rinunciasse allo scioglimento (ma si tratterebbe appunto di un'ipotesi subordinata). Ciò non sarebbe irrilevante, ma non parrebbe in grado di restituire al sistema una flessibilità che, per la tenuta dell'ordinamento, non

sembrerebbe per nulla inopportuna. Quell'attenuazione, del resto, sarebbe *una tantum*, essendone chiaramente esclusa la ripetizione, per paradosso pure in caso di più eventi estintivi in sequenza.

In più, il collegamento stretto tra «Presidente del Consiglio eletto» e maggioranza parlamentare si produrrebbe soprattutto in conseguenza di norme elettorali, il cui carattere *majority assuring* sarebbe fissato addirittura a livello costituzionale. Il sistema elettorale è un elemento di sicura influenza sulla forma di governo<sup>147</sup>, ma in nessuno degli ordinamenti considerati la Costituzione “impone” alcuni elementi del sistema elettorale per raggiungere con certezza – in modo artificiale e potenzialmente (molto) distorsivo – la maggioranza destinata a sostenere, quasi senza alternative, una figura di vertice per cinque anni<sup>148</sup>.

Non si può infine ignorare che il Presidente della Repubblica, in base al progetto di riforma, sembrerebbe perdere ogni potere sostanziale in tema di scioglimento anticipato<sup>149</sup>: sarebbe significativa la scelta di continuare a sottoporre a controfirma l'atto di dissoluzione. Il Capo dello Stato non potrebbe sottrarsi di fronte alla mancata doppia investitura iniziale del «Presidente del Consiglio eletto» o all'approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti; non potrebbe farlo neanche davanti alla richiesta di questi avanzata nelle forme e nei tempi prescritti. Egli manterrebbe il potere (inafferrabile, dunque poco conformabile) di *moral suasion*; non si spiega però la scelta di lasciare intatto l'art. 88, comma 1 Cost. nella parte in cui sancisce che «[i]l Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere» (forse sarebbe stata più coerente una formula come «scioglie le Camere», senza far intendere l'esistenza di spazi di valutazione), così come non è chiaro in quali casi lo scioglimento non costituirebbe «atto dovuto» (secondo il mutando comma 2) e sarebbe possibile in periodi diversi dal “semestre bianco”.

Si avrebbe così un Capo dello Stato con margini d'apprezzamento ridotti rispetto al *Bundespräsident* tedesco, più simile ai sovrani britannici o spagnoli (ma di solito si lega il loro ruolo neutrale e simbolico alla natura non elettiva). Confermata l'importanza d'un Capo dello Stato imparziale e con funzione arbitrale<sup>150</sup>, ci si chiede come il Presidente della Repubblica delineato dal progetto di riforma – pure con riguardo al potere di scioglimento – potrebbe essere, se non «reggitore dello Stato nelle crisi di sistema»<sup>151</sup>,

---

<sup>147</sup> Ha rimarcato il valore del sistema elettorale quale «elemento costitutivo» della forma di governo A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta Online*, n. 3, 2023, pp. 1063-1071.

<sup>148</sup> Non si trascuri poi che la costruzione artificiale di una maggioranza a sostegno del «Presidente del Consiglio eletto» implica l'esclusione di alternative all'insediamento di un governo da questi guidato, mentre in Germania e in Spagna è possibile – fallito al *Bundestag* o al *Congreso* il primo tentativo di formare l'esecutivo – che si insedi un Governo guidato un altro soggetto (non necessariamente dello stesso partito o schieramento del primo candidato proposto).

<sup>149</sup> È ancora più netto P. ARMAROLI, *Il premierato e le prerogative del Quirinale*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 marzo 2024, p. 16: «Con il premierato, il Quirinale non avrebbe più il potere di nomina del governo e dello scioglimento parlamentare».

<sup>150</sup> Posizione non scontata: per quanto sia stato approvato in Commissione un emendamento (di Enrico Borghi e Dafne Musolino, Iv) che posticipa dal quarto al settimo scrutinio l'elezione del Presidente a maggioranza assoluta, si sarebbe di fronte a un semplice rinvio di tre scrutini al tempo in cui quasi di certo la maggioranza “artificiale” uscita dalle elezioni potrebbe eleggere da sola il Capo dello Stato (a meno di non poter contare su nessun delegato regionale).

<sup>151</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enc. dir.*, vol. VI, 1960, pp. 224-246, spec. 237 ss.



almeno vero «garante» dalla «presenza costante, e altrettanto indispensabile»<sup>152</sup> in tempi di crisi (non improbabili, vista la storia politico-costituzionale d'Italia).

---

<sup>152</sup> M. MANETTI, *Capo dello Stato* (voce), in *Enc. dir. - Annali*, vol. X, 2017, pp. 137-170, spec. 169.