

I
TENDENZE NELLO SCIoglIMENTO DELLE ASSEMBLEE
PARLAMENTARI *

AUGUSTO BARBERA **

1. UN DIBATTITO ATTUALE

I due ultimi anni della difficile «transizione italiana» hanno posto in particolare risalto il tema dello scioglimento delle assemblee parlamentari. Così è stato in occasione dello scioglimento del gennaio 1994; e così è stato in occasione del mancato scioglimento del dicembre '94-gennaio '95, invano chiesto dai partiti del centro-destra, e che si realizzerà solo nel febbraio di questo anno (l'ottavo dal 1972 in poi, il terzo in quattro anni) dopo il tentativo non riuscito di giungere a modifiche della legge elettorale e della stessa forma di governo.

Ma è assai significativo che i progetti di riforma costituzionale che si sono susseguiti in questo finale di legislatura e all'atto del «tentativo Maccanico» di dare vita ad un governo di «larghe intese» hanno registrato i maggiori punti di dibattito e di dissenso fra le forze politiche proprio in ordine al delicato tema dello «scioglimento». Il progetto elaborato dai «saggi» incaricati di elaborare un possibile testo di riforma che si muovesse nell'ottica di una forma di governo definita «neoparlamentare» (la c.d. Bozza Fisichella) ¹, nel prevedere la «designazione»

* Prolusione ai corsi del Seminario di studi e ricerche parlamentari (Aula magna dell'Università di Firenze, 11 marzo 1996).

** Professore di Diritto costituzionale all'Università di Bologna.

¹ Il testo è riportato su *Il Giornale* del 24 gennaio del 1996 ed è stata elaborata dai parlamentari Bassanini, Fisichella, Salvi, Urbani in rappresentanza dei rispettivi gruppi politici (uno scambio di punti di vista sul tema fra il sottoscritto e Fisichella su *Liberal* nn. 2, 5, 9/1995). La proposta di «designazione» diretta del Premier era stata da me prospettata in *Una*

diretta del Premier (vale a dire una elezione virtualmente diretta), consentiva la sfiducia del Parlamento al governo del primo Ministro ma contemporaneamente disponeva lo scioglimento automatico dello stesso Parlamento e il divieto per il Premier sfiduciato di potersi ricandidare. Il dibattito che ne è seguito si è concentrato in particolare su questo punto, da alcuni ritenendosi troppo restrittivo per il Parlamento lo scioglimento automatico, da altri troppo punitivo il divieto di ricandidare il Premier sfiduciato.

Nelle varie proposte che hanno teso in Italia ed Europa a delineare «governi di legislatura»², centrale è sempre stato, del resto, il tema dello scioglimento anticipato del Parlamento. In caso di rottura del rapporto fiduciario fra assemblee politiche e governi direttamente legittimati dai cittadini si torna alle urne, secondo il principio «aut simul stabunt aut simul cadent». Principio, questo, per la prima volta realizzato in riferimento alla forma di governo dei Comuni italiani con la riforma del 1993³ e, parzialmente, con le recenti modifiche costituzionali in Israele. Nei governi di legislatura il compito assegnato allo scioglimento è duplice: costituire un deterrente contro la instabilità dei governi e, nel caso di crisi non componibile, riportare la parola agli elettori, posti al centro del circuito Corpo elettorale – Maggioranza parlamentare – Governo.

Discussioni non dissimili si erano intrecciate in Parlamento, nei primi mesi del '95, al momento del varo della legge elettorale regionale (L. 23 febbraio 1995, n. 43: il c.d. Tatarellum). Non sembrando opportuno, né possibile a costituzione vigente, estendere ai Consigli regionali lo scioglimento automatico adottato per i Consigli comunali in caso di crisi politica, si era optato per il c.d. compromesso

riforma per la Repubblica, Editori Riuniti, Roma, 1991, 205 e ripresa con modifiche da G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali*, a cura di Luciani e Volpi, Laterza, Bari, 1995, 146 ss.

² Riferimenti in C. FUSARO, *Forme di governo e leadership: l'ipotesi del governo di legislatura con Premier elettivo*, in *Studi in onore di Luciano Cavalli*, Cedam, Padova, (in corso di pubblicazione) ed ivi riferimenti alla letteratura, da Duverger, a Galeotti, a Fabbrini, al sottoscritto.

Lo stesso modello di governo viene ora suggerito per la Spagna: v. EDUARDO VIRGA-LA FORURIA, *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria*, in *Revista de estudios politicos*, 1995.

³ Sul punto S. CECCANTI, in *Elezione diretta del Sindaco*, a cura di A. BARBERA, 2ª ed., 138 ss., Maggioli editore, Rimini, 1994 e, ora P. COSTANZO, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 128 (supplemento), Zanichelli, Bologna, 1996, 590 (il quale ha ragione nel dire che si tratta di una forma di governo «inedita» ma mostra di non conoscere i lavori preparatori nell'aggiungere che è stata allestita «più o meno coscientemente»).

Il richiamo al modello dei governi di legislatura era stato prospettato per i comuni dal sottoscritto in *Una riforma per la repubblica*, cit.

Elia, che prevede, in caso di rottura del «rapporto fiduciario» nel corso dei primi 24 mesi, il ricorso anticipato alle urne al termine del primo biennio di vita dei Consigli (art. 8).

Discussioni sullo stesso argomento aveva suscitato la proposta di introdurre nel nostro ordinamento un sistema semipresidenziale «di tipo francese con rispetto delle tradizioni del Parlamento italiano»⁴, che ha accompagnato l'ultima fase del «tentativo Maccanico» (la c.d. proposta Sartori). Il vero punto di scontro fra destra e sinistra, nell'individuare le correzioni da apportare al modello francese non consisteva tanto nella potatura di questo o quel potere presidenziale o nel rinvigorismento di questo o quel potere del Parlamento ma nell'interrogativo che segue. Il Capo dello Stato può sciogliere le Camere senza controfirma ministeriale (come previsto dal combinato degli artt. 12 e 19 Cost. francese)? E soprattutto può sciogliere le Camere al solo fine di adeguare la maggioranza preesistente nella assemblea politica alla nuova maggioranza che si è espressa nella elezione presidenziale?

A questi richiami andrebbero aggiunti gli ormai invecchiati lavori della Commissione Iotti-De Mita dove si registrarono dibattiti sullo stesso tema, sia pure in riferimento alla forma di governo c.d. di Cancellierato. Nelle discussioni e nelle proposte si sbandò – e questo è il sintomo che ci troviamo in un punto critico del sistema di governo – da una prima decisione che toglieva al Capo dello Stato la possibilità di sciogliere le Camere, se non con il consenso dei Presidenti delle stesse (e del Presidente della Corte costituzionale)⁵, ad una decisione finale che prevede lo scioglimento automatico delle stesse ove non fossero riuscite ad eleggere, entro 60 giorni, a maggioranza assoluta un Presidente del Consiglio (evidentemente non volendosi seguire la formula di Bonn che consente l'elezione del Cancelliere a maggioranza relativa lasciando tuttavia al Cancelliere la possibilità di provocare lo scioglimento del Bundestag o la dichiarazione dello stato d'urgenza legislativa con l'accordo del Bundesrat). Nella prima prospettiva non avremmo mai avuto scioglimenti (se non per «autoscioglimento»); nella seconda essi avrebbero potuto essere frequenti perché la condizione della maggioranza assoluta per la elezione del Presidente del Consiglio avrebbe accresciuto il potere di coalizione di tutti i piccoli partiti della maggioranza.

⁴ Testo dell'accordo (poche righe sintetizzabili con l'espressione indicata nel testo) in *Il Corriere della Sera* dell'8 febbraio 1996.

⁵ È il punto che ha ricevuto maggiori critiche dalle Facoltà universitarie interpellate: documentazione in S. CECCANTI, *Una bicamerale in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, 1995, n. 2, 326-327.

2. ALLE ORIGINI DELL'ISTITUTO

Sono dunque messi in discussione estensione e limiti del potere di scioglimento e addirittura la titolarità stessa di tale potere, come attribuzione esclusiva del Capo dello Stato.

Agli albori del moderno costituzionalismo lo scioglimento del Parlamento rappresenterà lo strumento per affermare la supremazia del Sovrano, per licenziare quelle Camere che si fossero rese responsabili di offese alla Corona o la cui attività fosse comunque non gradita alla Corona stessa⁶.

Il dibattito nelle prime Costituenti continentali sulle sorti dell'istituto fu acceso: secondo il progetto di costituzione del 1791 il Re avrebbe potuto sciogliere le assemblee per passare la parola al popolo «perché detentore della sovranità», ma tale idea, benché sostenuta da Mirabeau e Sieyès, non prevalse perché ciò avrebbe significato esaltare, si disse, non la sovranità del popolo ma quella del Re⁷.

Tale avversione per lo scioglimento rimarrà nelle costituzioni la cui forma di governo sarà improntata o a un rigido principio della separazione dei poteri, come nelle forme «costituzionali pure» o «presidenziali»; o a un rapporto asimmetrico fra esecutivo e legislativo come nelle forme di governo «direttoriali»: così come il Parlamento non può licenziare i governi, l'esecutivo non può provocare il rinnovo dei Parlamenti.

Lo scioglimento anticipato sarà invece progressivamente considerato uno strumento per il buon funzionamento del governo «parlamentare». Ma in una fase di passaggio fra l'avversione all'istituto dello scioglimento e la utilizzazione dello stesso nelle forme di governo parlamentare si collocano varie e contrastanti esperienze.

⁶ Nei primi secoli di storia parlamentare spettava al Sovrano convocare il Parlamento; allo stesso spettava quindi sospendere l'attività (anche attraverso l'apertura o la chiusura delle sessioni) o congedarlo quando avesse adempiuto ai compiti per il quale era stato convocato. L'istituto dello scioglimento anticipato comincia a delinearsi come istituto a sé stante solo allorché sarà stata regolamentata periodicità e durata dei Parlamenti (sul punto mi soffermo più ampiamente nella Voce «Parlamenti», in *Enciclopedia delle scienze sociali* dell'Istituto Treccani, in corso di pubblicazione).

⁷ Al popolo andava se mai riconosciuto il «diritto alla insurrezione», anche nei confronti del Parlamento stesso, come avrebbe specificato la Costituzione giacobina del 1793, ma «Le corps législatif ne pourra être dessous par le Roi» fu sancito nel titolo III della stessa Costituzione: e questa impostazione sarà recepita anche in molte delle prime costituzioni liberali. In altre costituzioni ci si porrà il problema della fine anticipata delle legislature ma non si andrà oltre la previsione di quell'autoscioglimento che il Long Parliament inglese aveva rivendicato con il Triennial Act del 1641.

Da richiamare, perché assai emblematiche, quella francese, quella britannica e quella italiana del periodo statutario.

La L. 25 febbraio 1875 relativa all'organizzazione dei pubblici poteri della *III Repubblica francese* prevedeva che il Presidente della Repubblica potesse sciogliere la Camera dei deputati solo su parere conforme del Senato (*Chambre des Députés* e Senato formavano insieme l'*Assemblée Nationale*). Ma tale potere fu presto condizionato dalle vicende che portano, nel 1876, a quello che fu definito il «colpo di stato del 16 maggio»: il Presidente della Repubblica, maresciallo di Mac-Mahon, licenzia il presidente del consiglio Jules Simon, repubblicano moderato, e lo sostituisce con il monarchico duca di Broglie. La Camera nega la fiducia al nuovo governo e Mac-Mahon, forte dell'appoggio del Senato, a maggioranza monarchica e clericale, indice elezioni nella speranza di spingere l'elettorato verso posizioni monarchiche sfruttando la rendita di posizioni del governo in carica, chiamato a gestire le elezioni (il primo dei c.d. «gouvernements de combat»). Ma le elezioni vedono di nuovo la vittoria dei repubblicani, la sconfessione dell'atto di scioglimento, e di lì a poco le dimissioni dello stesso Mac-Mahon (costretto, secondo la celebre frase attribuita a Léon Gambetta, prima a «se soumettre» successivamente a «se démettre»).

La vittoria dei repubblicani su Mac-Mahon segnerà la definitiva fondazione della Repubblica ma la segnerà negativamente: da allora in poi nessun Presidente della Repubblica avrà il coraggio di prospettare lo scioglimento della Camera. Lo scampato pericolo derivante da un atto di «dittatura del capo dello stato» favorirà l'avvento di un regime «assembleare» (che sarà definito di «dittatura della assemblea») e impedirà la nascita in Francia di un regime autenticamente «parlamentare». Sicurezza sulla durata delle legislature e tipo di sistema elettorale favoriranno la «repubblica dei deputati» (cui verrà successivamente contrapposta quella dei «cittadini») e contribuiranno a rendere non facile l'emergere di partiti in grado di assicurare quella disciplina che invece stava rafforzando, oltre la Manica, il regime di gabinetto⁸.

In *Gran Bretagna* nel 1806 Giorgio III e, nel 1832-1834, dopo le dimissioni di Lord Melbourne, Guglielmo IV, procedono agli ultimi scioglimenti nella storia

⁸ Nasce quella che passerà alla storia come la «Constitution Grévy», contrassegnata dall'impegno del neo presidente Grévy di non procedere a scioglimenti anticipati. Ma, come nota René Capitant, avrebbe dovuto regredire il potere presidenziale di scioglimento mentre si sarebbe potuto aprire la strada alla «dissolution gouvernementale»: v. R. CAPITANT, *Les Transformations du parlementarisme*, in *Écrits constitutionnelles*, Editions du CNRS, 1982, 251. Le vicende di quel periodo nella ottima ricostruzione di S. CECCANTI, *Prove di razionalizzazione. La riforma di governo parlamentare tra passato e futuro*, Il Bianco e il rosso, Roma, 1995, 16 ss.

inglese decisi effettivamente per volontà della Corona. Nel 1868, nel passaggio da Disraeli e Gladstone, si registrerà l'ultimo rifiuto di un Sovrano a una richiesta di scioglimento promossa dal Premier (ma è controverso quanto sia accaduto nel 1910 tra Giorgio V e il Premier Asquith⁹).

La valvola di sicurezza del sistema britannico («The regulator»), potrà scrivere nel 1872 Walter Bagehot, è il potere di scioglimento della Camera dei Comuni affidata («confided») al Primo Ministro. È nella dialettica fra Camera dei Comuni che ha il potere di investitura del Gabinetto e il Premier che può dissolvere la Camera dei Comuni si realizza la «fusione» dei due poteri e si alimenta la sovranità stessa del Parlamento¹⁰. Il potere di scioglimento è formalmente in capo alla Corona ma la proposta del Premier è progressivamente divenuta vincolante: se la Corona dovesse rifiutarsi di procedere allo scioglimento si renderebbe impossibile la formazione di ogni altro governo stante la presumibile indisponibilità del partito di maggioranza a sconfessare il proprio Leader. I testi inglesi vedono un possibile diniego della Corona solo nel caso in cui un Premier il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento (ma hanno registrato un sospiro di sollievo quando Edward Heath, nella primavera del 1974, pur avendo conseguito un maggior numero di voti rispetto ai laburisti e pur avendo ottenuto questi ultimi un maggior numero di seggi, ma non la maggioranza assoluta, lasciò che fosse Harold Wilson a formare il Gabinetto e proporre lo scioglimento nell'autunno dello stesso anno)¹¹.

In posizione intermedia si colloca l'esperienza dell'*Italia nel periodo statutario*. Dopo i primi scioglimenti in cui forte è l'influenza della Corona (l'ultimo scioglimento effettivamente «reale» segue il Proclama di Moncalieri nel novembre 1849¹²) già con i governi De Pretis, Crispi, Cairoli, Giolitti il ricorso allo scioglimento diviene uno strumento in mano al Presidente del Consiglio (o, secondo una tesi minoritaria, in mano al Consiglio dei Ministri¹³), talvolta alternativo alle

⁹ V. I. IENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, 414-415.

¹⁰ W. BAGEHOT, *The English Constitution (1872)*, Fontana Press (trad. it., *La Costituzione inglese*, a cura di G. REBUFFA, Il Mulino, Bologna, 1995), 223 (215 della trad. it.). Dello stesso REBUFFA sul medesimo tema v. *Costituzioni e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1990, 101 ss.

¹¹ G. MARSHALL, *Constitutional Conventions*, Clarendon Press, Oxford, 1984, 7; D.C.M. YARDLEY, *Sviluppi costituzionali del Regno Unito*, in *Critica dello stato sociale*, a cura di BALDASSARRE e CERVATI, Laterza, Bari, 1982, 243 ss.

¹² Il tema è ora ripreso da S. LABRIOLA, in *Storia della Costituzione italiana*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995, 54 ss.

¹³ Sul punto v. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Iovene, Napoli, 1990 (ristampa dell'edizione del 1948) 99.

dimissioni nel caso di sfiducia parlamentare (a Di Rudinì venne tuttavia negato nel giugno 1898 lo scioglimento e gli stessi scioglimenti del 1895 e del 1900 portano l'impronta anche di Umberto I)¹⁴.

Il ricorso allo scioglimento rafforzerà momentaneamente questo o quel governo (anche con l'ausilio di quei metodi non ortodossi nelle campagne elettorali che saranno denunciati da Gaetano Salvemini)¹⁵ ma non produrrà gli effetti positivi di lungo periodo che già stava producendo in Gran Bretagna. La motivazione va ricercata nelle diverse condizioni sociali e nella composizione delle élites dirigenti, che portavano al c.d. «trasformismo», ma non furono estranei la base elettorale inizialmente più ristretta e il sistema elettorale adottato, un certo tipo di uninominale a doppio turno, che non favorirono la bipolarizzazione del sistema politico (ricordo le appassionate pagine di Giuseppe Maranini in proposito¹⁶).

Nelle costituzioni razionalizzate del primo dopoguerra lo scioglimento cambia definitivamente natura¹⁷: non richiama più il conflitto fra Capo dello Stato e Parlamento ma diviene progressivamente lo strumento attraverso cui il Capo dello Stato, privo ormai di poteri di governo, è chiamato a ristabilire, mediante nuove elezioni, il circuito democratico fra corpo elettorale, parlamento, governo. Circondato di particolare cautele (fra le tante previste da diverse costituzioni: la proposta o comunque l'obbligo della controfirma del Premier; la consultazione con i Presidenti delle Camere; il divieto di scioglimenti ripetuti per lo stesso motivo; un intervallo fra più scioglimenti; il divieto di scioglimento nei primi mesi di legislatura o nell'ultimo periodo di mandato del Capo dello Stato; l'assenza di un voto di fiducia, ecc.), diverrà una funzione costituzionale per così dire fisiologica volta sia a bilanciare il potere di licenziare i governi che è in mano ai Parlamenti e sia a porre rimedio alle crisi politiche o costituzionali¹⁸ (dai conflitti fra Gover-

¹⁴ In qualche caso lo scioglimento venne imposto dalle opposizioni con il ricorso all'ostruzionismo, nel 1886 con DE PRETIS e nel 1899 con PELLOUX, *Sul rifiuto a Di Rudinì*, v. DENIS MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1969*, Laterza, Bari, 1972, 288-289.

¹⁵ Sul punto da ultimo S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano, dall'unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Donzelli, Roma, 1995, 22 ss.

¹⁶ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi editore, Firenze, 19647, 139 ss.

¹⁷ B. MIRKINE GUTZEVICH, *Les Constitutions européennes*, Puf, Paris, 1951 (trad. it., *Le Costituzioni europee*, Comunità, Milano, 1954); v. anche P. LAVAU, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983.

¹⁸ V. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, 38 e P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1984, 225 ss.

no e Parlamento ai conflitti fra le due Camere, da disfunzioni nel funzionamento del Parlamento al mutamento di legge elettorale o di importanti norme costituzionali). Dal 1946 al 1983 in 21 Paesi a regime liberaldemocratico vengono registrati ben 134 scioglimenti anticipati¹⁹.

Ma soprattutto nelle forme più solide di «governo parlamentare» lo scioglimento diviene una forma di ricorso al voto degli elettori per la verifica della maggioranza. Più complesso, invece, si presenta il tema per le altre democrazie, soprattutto nei Paesi a «multipartitismo dissociato» come l'Italia o la Francia della IV Repubblica.

In quest'ultime più diffuso è in letteratura il timore che il potere di scioglimento divenga atto arbitrario del Capo dello Stato, che venga utilizzato come strumento di lotta politica fra partiti, che in particolare possa essere utilizzato per dare vita a qualche «Gouvernement de combat», per favorire cioè il consenso elettorale, di tipo plebiscitario, attorno a governi che non riescano ad ottenere il consenso del Parlamento.

Si viene così a determinare un paradosso: proprio nei sistemi di governo laddove il potere del Parlamento (anzi dei partiti, con le crisi extraparlamentari) di porre in crisi i governi è più demolitore, determinando gravi fenomeni di instabilità, proprio lì appare più problematico esercitare quel potere di scioglimento che dovrebbe invece costituire «balance» rispetto al potere del Parlamento stesso. C'è da aggiungere tuttavia che non sempre in tali sistemi le elezioni riescono a produrre un effetto risolutivo. È appena il caso di ricordare come i ripetuti scioglimenti del Reichstag posti in essere dal Presidente von Hindenburg, addirittura 4 nel giro di sedici mesi, abbiano avuto solo il risultato di umiliare Parlamenti già resi impotenti dalla legge elettorale proporzionale, e abbiano favorito anzi la crescita elettorale del partito nazista.

3. TENDENZE NEL DIRITTO COMPARATO

Tre sono dunque gli elementi che caratterizzano un regime parlamentare, sia nella versione dualistica che in quella monistica: a) la distinzione e collaborazione fra potere legislativo e potere esecutivo; b) la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento attraverso la «sfiducia» (può mancare, come

¹⁹ Dati in M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli editore, Rimini, 1983, 329.

in Gran Bretagna, il momento iniziale della «fiducia»); c) la facoltà di scioglimento anticipato delle Camere.

L'assenza del terzo elemento, o la difficoltà di ricorrere allo scioglimento per i troppi vincoli che lo condizionano, tende a trasformare la forma di governo da «parlamentare» ad «assembleare»²⁰.

Ma nella materia dello scioglimento, più che altrove, bisogna distinguere, secondo una attenta dottrina, fra «titolarità giuridica formale» e «titolarità giuridica sostanziale»²¹, fra «titolarità formale» e «titolarità effettiva»²² o, se non convince tale distinzione, tra atti «autonomi» e atti «dovuti» del Capo dello Stato. Non solo lo scioglimento è ormai uno strumento per il buon funzionamento del sistema parlamentare ma addirittura nella maggior parte degli ordinamenti, anche se non retti da sistemi maggioritari, *tende ad essere attratto in capo allo stesso Premier*.

La titolarità talvolta è formalmente imputabile al Capo del Governo, talvolta lo diviene per effetto di prassi o di regole convenzionali (Conventions of Constitution). A questo risultato concorrono, come vedremo, diversi fattori, non sempre fra loro omogenei: da un lato l'esigenza di sottrarre tale delicato potere, così carico di politicità, al Capo dello Stato di cui si potrebbe compromettere il ruolo *super partes* (è quanto avviene nelle monarchie); dall'altro il bisogno di costituire un deterrente, in mano al capo del governo in carica, contro i possibili fattori di destabilizzazione interni alla maggioranza stessa.

Tale potere viene infatti sempre più utilizzato oltre che per le classiche finalità anche al fine di consentire al Gabinetto di rafforzare la propria maggioranza. Esso in dette costituzioni opera in due modi. Opera in via *preventiva*, attraverso la spada di Damocle del ricorso anticipato alle urne, agendo da deterrente per evitare che si spezzino i legami fra i componenti una coalizione di governo, per contenere scissioni nei partiti di maggioranza, per mitigare un'opposizione non equilibrata. Ed opera in via *successiva* poiché l'esercizio dello stesso consente di tornare alla fonte del potere per riportare al corpo elettorale la risoluzione del conflitto fra maggioranza ed opposizione, fra partiti della stessa maggioranza, o comunque per rinnovare un mandato ritenuto invecchiato.

Il ricorso anticipato alle urne compete al Premier, da un secolo oramai, come

²⁰ Ma sul punto meritano attenzione le riflessioni di SILVANO TOSI, *Regime parlamentare e regime assembleare (per un ammodernamento di antichi moduli definitivi)*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Vellechi, Firenze, 1969, 597 ss.

²¹ VOLPI, *op. cit.*, 83.

²² CARLASSARE, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1983, *sub*, art. 88, 4.

si diceva, sotto forma di proposta normalmente vincolante (*in ordinary circumstances*²³) alla Corona, nel *Regno Unito*. E così, sotto forma di proposta al Governatore generale, in altri Paesi di tradizione britannica (*Canada*²⁴ e *Nuova Zelanda*; ma anche in *Australia* sebbene nel 1975 si sia verificato uno scioglimento attribuito alla volontà del Governatore Generale nonostante l'opposizione del Premier laburista Mr. Gough Whitlam).

L'art. 28, comma 10°, Cost. dell'*Irlanda* conferisce espressamente al Presidente del Governo il potere di ottenere dal Capo dello Stato lo scioglimento del Parlamento ma esclude tale potere nel caso in cui il Governo sia stato sfiduciato.

Del tutto innovativo l'art. 4 (cap. III) Cost. della *Svezia* del 1974 che conferisce direttamente al Governo di decidere di «indire elezioni straordinarie», anche dopo un voto di sfiducia del Riksdag (art. 5, cap. VI). Altrettanto esplicitamente l'art. 69 Cost. del *Giappone* consente lo scioglimento per decisione del governo (anche se il relativo decreto è imputato all'Imperatore) anche entro dieci giorni dalla sfiducia.

In *Spagna* sono previsti due tipi di scioglimento. Il primo, proprio di una funzione di arbitrato del Capo dello Stato, interviene ove nessun candidato proposto dal Re riesca ad ottenere, a partire da due mesi della prima votazione, il consenso del Congresso (art. 99, comma 5°, Cost.). Il secondo si ricollega invece direttamente alla funzione del Premier che «sotto la sua esclusiva responsabilità», previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, «può proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato o delle Cortes generali» «che deve essere decretato dal Re» (art. 115), a meno che non sia in corso una mozione di censura o sia trascorso meno di un anno dal precedente scioglimento (art. 115).

²³ COLIN TURPIN, *British Government and the Constitution. Text, Cases and Materials*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1986, ivi, anche la situazione determinatasi nel febbraio 1974 allorché i conservatori furono battuti dai laburisti per 5 seggi ma senza che questi ultimi conquistassero la maggioranza nella Camera dei Comuni. Dopo un fallito tentativo di approccio di Edward Heath per un governo con i liberali di Jeremy Thorpe fu affidato il governo a Harold Wilson che ottenne lo scioglimento e nuove elezioni nell'ottobre dello stesso anno, che registrarono una vittoria dei laburisti con netto margine (la vicenda è ripresa da KAARE STROM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 122).

²⁴ Ma nel 1926 il Governatore generale aveva rifiutato lo scioglimento chiesto dal Primo Ministro: COLIN TURPIN, *op. cit.*, 124. In Australia il conflitto fra Governatore e Premier, citato nel testo, fu di ordine costituzionale in quanto il governo laburista aveva tentato di aggirare gli Stati instaurando rapporti stretti fra Federazione e comunità municipali: V. ELAZAR, *Idee e forme di federalismo*, Comunità, Milano, 1995, 169 ss.

Funzione che la dottrina tende addirittura a classificare nella «dirección de la política interior»²⁵.

Analogamente l'art. 31 Cost. della *Grecia*, così emendata nel 1986, la quale chiede tuttavia che l'atto, formalmente imputabile al Capo dello Stato, sia concesso allorché il Premier abbia ottenuto la fiducia da parte della propria maggioranza e si renda necessario «il rinnovamento della fiducia popolare allo scopo di fronteggiare una situazione nazionale di importanza eccezionale»²⁶. Con logica analoga il Premier può provocare lo scioglimento qualora due governi non abbiano ottenuto la fiducia o si siano dimessi e la composizione della Camera «non assicura la stabilità governativa» (qualora nessun Governo sia in grado di ottenere la fiducia iniziale della Camera appena eletta la decisione spetta invece esclusivamente al Capo dello Stato).

La Costituzione della *Germania federale* prevede all'art. 68 la facoltà per il Cancelliere federale di provocare lo scioglimento del Bundestag nel caso di mancata adesione del Bundestag stesso alla richiesta di esprimergli la fiducia (che si aggiunge ad altri casi di scioglimento, ivi compreso quello che può essere attivato, come si era detto, in caso di elezione del Cancelliere con la sola maggioranza relativa). Non è privo di significato che per ben due volte, Brandt nel 1972 e Kohl nel 1983, abbiano provocato lo scioglimento del Bundestag o mediante la tecnica delle astensioni programmate dal voto di deputati della stessa maggioranza che hanno così favorito la reiezione di mozioni di fiducia al Governo. Si è tentato attraverso questa via (nonostante le reazioni che hanno portato anche ad una pronuncia del Bundesverfassungsgericht) di realizzare anche in Germania quanto è già consentito al Premier inglese, vale a dire la scelta del momento favorevole per il voto²⁷.

4. GLI SCIOGLIMENTI NELL'ITALIA REPUBBLICANA

Può una tendenza siffatta che vede accresciuto il ruolo del Premier nello scioglimento innestarsi nella tradizione italiana di questo dopoguerra?

²⁵ GUERRA-ESPIN-MORILLO-TREMP-SASTRUSTEGUI, *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, 168.

²⁶ La Costituzione del 1975 assegnava invece tale potere alla esclusiva responsabilità del Presidente della Repubblica.

²⁷ La vicenda in F. LANCHESTER, *Crisi di governo e crisi di legittimazione nella RFT: il ruolo del Tribunale costituzionale federale*, in *Quad. cost.*, 1984, 83 ss.

Per avere un quadro completo bisognerebbe tenere conto degli scioglimenti sollecitati e non concessi dal Capo dello Stato ma di essi, se si esclude la tormentata vicenda che segue la fine del Governo Berlusconi, non vi è traccia sicura (se non per non sempre attendibili indiscrezioni di stampa)²⁸.

Lasciamo da parte gli scioglimenti solo c.d. tecnici (che hanno anticipato di qualche settimana la naturale fine della legislatura) e prestiamo attenzione agli scioglimenti del solo Senato e agli otto scioglimenti effettuati dal 1972.

Dei tre scioglimenti del solo Senato, il primo non è di facile lettura (fu voluto da Einaudi in solitudine o, come pare, richiesto dal presidente del Consiglio De Gasperi?) ma fu decisivo nel determinare la forma attuale dei decreti di scioglimento (torneremo sul punto più avanti). Il secondo, nel 1958, fu voluto dalla DC con l'opposizione del PCI. Il terzo ha le caratteristiche di uno scioglimento tecnico perché accompagna la riforma del bicameralismo²⁹.

Nel 1972, dopo che nel dicembre 1971 si era avuta la elezione del Presidente della Repubblica, Giovanni Leone, con una maggioranza spostata a destra, lo scioglimento operato dallo stesso Presidente Leone prendeva atto della crisi della maggioranza di centro sinistra e apriva al tentativo di una nuova maggioranza di centro destra che avrebbe dato vita al Governo Andreotti-Malagodi (ma concorse anche la diffusa volontà, al centro e a sinistra, di rinviare il referendum sul divorzio³⁰).

Nel 1976 lo scioglimento, disposto dallo stesso Presidente Leone, prendeva atto della crisi definitiva della maggioranza di centro sinistra (aperta con la intervista del segretario del PSI De Martino nel dicembre 1975) e tendeva a trasferire nel Parlamento gli equilibri «più avanzati» determinatesi con le elezioni amministrative del giugno 1975 (per sottolineare il consenso delle principali forze politiche Leone volle ascoltare i rappresentanti dei gruppi parlamentari).

Con lo scioglimento del 1979 il Presidente Pertini prendeva atto del fallimento della politica di solidarietà nazionale e dell'impossibilità, dopo il fallimento del «tentativo La Malfa», di dare vita a qualsiasi maggioranza³¹.

²⁸ Importante la vicenda del mancato scioglimento dell'estate 1982 dopo la crisi del I Governo Spadolini. La vicenda è documentata da L. CARLASSARE, *op. cit.*, sub art. 88, 53 ss. e analizzata da S. LABRIOLA, *Cronache di una crisi di governo (dal primo al secondo governo Spadolini)*, in *Il Governo e alcune sue funzioni*, Cedam, Padova, 1984, 13 ss.

²⁹ Letteratura in CARLASSARE, *op. loc. cit.*, 46. V. in particolare L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionali dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl. it.*, 1978.

³⁰ V. F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 943 ss.

³¹ V. A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Il Mulino, Bologna, 1980. V. anche F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 1980.

Nel 1983 cambia lo schema. Lo stesso Presidente Pertini scioglie le Camere dopo una legislatura contrassegnata dal succedersi di maggioranze instabili, dai primi due Governi Cossiga, al Governo Forlani, ai due Governi Spadolini fino alla crisi del V Governo Fanfani. Lo scioglimento è determinato dall'aspra conflittualità fra DC e PSI, i due principali partner della alleanza di governo, i quali decidono, con il sostanziale assenso dell'opposizione comunista, di affidare al risultato delle urne la misurazione dei rispettivi rapporti di forza (principalmente in ordine alla guida del governo dopo la caduta della *Conventio* che affidava la Presidenza del Consiglio a un esponente del partito di maggioranza relativa). E per sottolineare che nello stesso Parlamento maturava l'orientamento per lo scioglimento Pertini faceva precedere l'atto di scioglimento da un incarico esplorativo affidato al Presidente del Senato Morlino.

Il risultato negativo per la DC di De Mita, che aveva inutilmente tentato la carta di una politica che sfruttasse la ventata liberista che sembrava allora prevalente in Europa, porterà nella legislatura successiva al Governo Craxi, destinato ad una insolitamente lunga durata. Ma la seconda fase della legislatura sarà contrassegnata dal riaccendersi della conflittualità fra i due alleati per il mancato ricambio al vertice del governo, in forza di uno o presunto «patto della staffetta», fra Craxi e De Mita.

Tale conflittualità, acuita dall'uso dello strumento referendario sui temi della giustizia e del «nucleare» da parte del PSI, porterà alle elezioni anticipate del 1987. Questa volta la decisione è riconducibile alla DC, che farà pressioni sul Presidente Cossiga per vincere la resistenza del PSI. Decisivo sarà l'accordo del PCI di Natta, che con le elezioni anticipate intendeva ridimensionare il ruolo di Craxi. La DC arriva al punto, per giustificare lo scioglimento, di fare votare i propri parlamentari contro la fiducia al monocolore democristiano presieduto da Fanfani.

Lo scioglimento del 1992 interviene dopo una legislatura percorsa quasi per intero. Saranno, in pratica gli stessi principali gruppi parlamentari che lo solleciteranno arrivando al punto di approvare nella seconda metà del 1991 una revisione costituzionale che avrebbe consentito di evitare il c.d. ingorgo istituzionale nell'ultimo semestre della Presidenza Cossiga.

Lo scioglimento del 16 gennaio 1994 interverrà ad opera del Presidente Scalfaro, dopo il referendum del 18 aprile 1993 e la approvazione della nuova legge elettorale. Forte era l'interesse alle elezioni anticipate dei partiti che si riconoscevano nel movimento politico suscitato dal referendum stesso o dalle c.d. vicende di Tangentopoli, che per di più avevano conseguito una vittoria nei turni amministrativi del giugno e del dicembre 1993 (fino al punto di considerare «delegittimate» le Camere suscitando ripetuti interventi di protesta dei due Presidenti delle Camere, in particolare di Napolitano nell'apertura del Seminario parla-

mentare di Firenze del 1993³²). Non meno decisa l'opposizione degli altri gruppi parlamentari (che forse, uniti a singoli parlamentari di altri gruppi contrari allo scioglimento, avrebbero potuto rappresentare la maggioranza in Parlamento) che si richiamarono inutilmente alla esigenza di dare seguito ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. La motivazione fu complessa e per la prima volta resa nota con lettere del Presidente inviate, lo stesso 16 gennaio, al Presidente Ciampi e ai Presidenti delle due Camere. In esse si faceva soprattutto riferimento al varo del nuovo sistema elettorale, «ai profondi mutamenti emersi nel corpo elettorale» e ai «mutamenti nelle stesse realtà politiche organizzate».

Lo scioglimento del 1996 inizia la sua storia nel dicembre del 1994 all'atto delle dimissioni del Governo Berlusconi per effetto della dissociazione della Lega Nord. I passaggi sono noti: il Presidente Berlusconi chiede le elezioni anticipate, il Capo dello Stato rifiuta le stesse ritenendo suo dovere esplorare la possibilità di nuove maggioranze in Parlamento. Si trattava di verificare se dovesse prevalere la logica del nuovo sistema elettorale o – secondo la più diffusa opinione – se dovesse essere prevalente la tradizione parlamentare italiana che non conosceva la «proposta» del Premier e prevedeva lo scioglimento anticipato solo in caso di accertata impossibilità di dare vita a nuove maggioranze politiche.

Non ci si trova quindi di fronte ad una contrapposizione fra la Costituzione formale e una pretesa nuova costituzione materiale, come fu detto in modo troppo semplificato, ma, se mai, alla contraddizione fra una consolidata prassi interpretativa dell'art. 88 e una lettura dello stesso sollecitata dal nuovo sistema elettorale.

Facciamo il punto. Nei casi finora ricordati lo scioglimento è stato motivato dalla impossibilità di dare vita a una qualsiasi maggioranza; ma in realtà è stata determinante la volontà dei partiti, quasi per decisione assimilabile ad una sorta di «autoscioglimento», di affidare al corpo elettorale la misurazione proporzionale degli equilibri fra gli stessi. È questa una tesi diffusa e recentemente ripresa da Stefano Merlini³³ ed è forse possibile fare un passo più in là e pervenire alla conclusione che lo scioglimento è stato praticamente deciso dal Capo dello Stato su proposta congiunta dei partiti architrave della vita repubblicana, in particolare la DC e il PCI. Sotto questo profilo ha rappresentato una valvola di sfogo per una democrazia bloccata.

³² In *Quaderno n. 4 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1994, 11.

³³ S. MERLINI, *op. cit.*, 67.

Ma quali erano le possibilità lasciate aperte dal testo costituzionale? La Costituente si rifiutò di tipizzare i possibili casi di ricorso allo scioglimento, respinse emendamenti che tentavano di evitare la controfirma, ma non fu escluso che lo scioglimento potesse essere utilizzato anche su proposta del Presidente del Consiglio per affrontare crisi politiche³⁴. In questi anni peraltro Giuseppe Guarino aveva suggerito, formulando una precisa proposta (redatta in articolato), a conclusione del suo volume dedicato allo scioglimento, che al primo ministro di governi di coalizione («in società non omogenee» e qualora si fossero registrate più di due crisi nel biennio) venisse conferito direttamente, senza l'intermediazione del Capo dello Stato, il potere di sciogliere le Camere «immediatamente dopo l'approvazione di una mozione di censura o la non approvazione di una mozione di fiducia»³⁵. L'art. 88 fu voluto assai generico e si limitava a prevedere che il Capo dello Stato possa sciogliere le Camere, o una sola di esse, «sentiti i Presidenti» delle Camere stesse. Le possibilità lasciate aperte dalla dottrina dei primi anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione erano ampie. Per limitarci a due importanti citazioni: Costantino Mortati (fino alla edizione ultima delle «Istituzioni») prevedeva il ricorso allo scioglimento nei casi in cui «il governo in carica sia colpito dalla sfiducia ... sia come freno preventivo a crisi troppo frequenti, che come mezzo di ricostituzione di nuovi equilibri fra le forze politiche»³⁶, mentre Paolo Barile aveva ipotizzato nel 1951 il ricorso allo scioglimento anche in caso di accertata non volontà della maggioranza di dare attuazione alla Costituzione³⁷. Del resto correttamente Pasquale Costanzo aveva sottolineato che «il non avere prefigurato condizioni ... per l'esercizio del potere apre ... la via ad un impiego meno 'straordinario' dello scioglimento»³⁸.

La lettera dell'art. 88 sembra accentuare la funzione presidenziale laddove impedisce lo scioglimento negli ultimi 6 mesi del mandato del Capo dello Stato, ma non è decisiva nell'escludere un ruolo attivo del Presidente del Consiglio. Da qui ha preso le mosse un dibattito sulla natura dello scioglimento disciplinato dall'art. 88 che ha affaticato per anni la dottrina di questo dopoguerra circa la natu-

³⁴ Atti A.C. 1450 ss. (sedute del 22, 23, 24 ottobre 1947).

³⁵ G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 286.

L'A. assume una posizione diversa negli scritti successivi, più incentrata sui poteri del Capo dello Stato (già in *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, IV, 91 ss.) annoverando lo scioglimento fra gli atti esenti da proposta ministeriale.

³⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, 411.

³⁷ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 335 ss.

³⁸ COSTANZO, *op. cit.*, vol. II, Milano, 1988, 25.

ra presidenzialista (Guarino, Galizia, Crisafulli, Barile, Esposito) o duumvirale (Cereti, Martines, Elia) dell'atto di scioglimento³⁹.

Ma le vicende che hanno portato agli scioglimenti hanno spinto la dottrina ad adeguarsi, con affrettato realismo, alla prassi. Il primo atto di scioglimento anticipato – lo scioglimento del Senato nel 1953 – non porta la menzione della proposta ministeriale nonostante la prassi statutaria fosse nel senso della proposta del Presidente del Consiglio formulata con una ampia relazione al Re, riportata come parte integrante del Decreto di scioglimento. Nei successivi scioglimenti diventa prevalente la volontà delle forze politiche e diventa pressoché irrilevante l'orientamento del Presidente del Consiglio. La dottrina non mancherà di reinterpretare l'art. 88 partendo da tale prassi, fino quasi a forzare il significato del parere dei due Presidenti di Camera e Senato⁴⁰, cui si attribuisce una funzione non meramente protocollare o consultiva, e fino a ricomprendere il potere di scioglimento fra i poteri «di intermediazione politica propri del Capo dello Stato»⁴¹. E tenterà altresì o di prospettare lo stesso superamento della controfirma ministeriale⁴² ovvero, «per rispetto del carattere consociativo della decisione», la correzione della prassi vigente e il ricorso alla previa deliberazione del Governo, in quanto «organo collegiale espressione di coalizioni»⁴³.

Fino allo scioglimento del 1992 quella regola consociativa ha comunque tenuto e ha coperto la responsabilità del Capo dello Stato. Venuto meno questo riferimento, lo scioglimento del 1994 e il mancato scioglimento successivo alla crisi del Governo Berlusconi hanno progressivamente esposto il Capo dello Stato facendogli assumere responsabilità politiche assai delicate.

Del resto, è questo ruolo determinante delle principali forze politiche, proprio di una democrazia bloccata, che sembrava sottintendere il Presidente Cossiga allorché in numerose «esternazioni» teneva a rivendicare la riconduzione esclusiva al Capo dello Stato del potere di scioglimento. Cossiga sentiva venire meno gli equilibri del vecchio sistema politico e tentava quindi di espandere i poteri del Capo dello Stato nel vuoto lasciato aperto dal vecchio sistema dei partiti. Intendeva farlo accrescendo i poteri del Capo dello Stato in funzione di garanzia (e contenendo quelli assunti in questa materia dai partiti) o, secondo un'altra lettura, intendeva farlo in funzione di governo, tentando di anticipare una possibi-

³⁹ La letteratura in COSTANZO, *op. cit.*, vol. II.

⁴⁰ Indicazioni di una estesa letteratura in CARLASSARE, *op. loc. cit.*, 60 ss.

⁴¹ BALDASSARRE-MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, La Terza, Bari, 1985, 17 ss.

⁴² E. CHELI, *sub art. 89 del Commentario Branca*, cit.

⁴³ CARLASSARE, *op. loc. cit.*, 91.

le torsione semipresidenzialista della Costituzione? Interessa poco in questa sede la risposta a tale quesito; è certo però che la rivendicazione di Cossiga non trovava appiglio nella Costituzione che richiede la controfirma del Presidente del Consiglio⁴⁴.

Tuttavia la controfirma del Presidente del Consiglio, come molti atti di *controfirma*, è suscettibile di una *duplice lettura*. In assenza di un Presidente del Consiglio che abbia una sufficiente legittimazione politica la controfirma tenderà ad essere quella di un organo «competente» che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato. In presenza di un sistema che rafforzi la posizione del Premier la controfirma può invece trasformarsi nella sottoscrizione di un organo «proponente» (secondo la formula equivoca dell'art. 89 della nostra Carta costituzionale). Del resto da tempo la dottrina più attenta aveva sottolineato il più generale rilievo preminente del nesso controfirma-proposta⁴⁵, ma, nel caso specifico, i lavori preparatori propendono decisamente per la proposta del Presidente del Consiglio⁴⁶.

Questa seconda lettura se non è in linea con la prassi italiana sarebbe certamente in linea con le citate tendenze europee e sarebbe adeguata al rilievo che nei sistemi maggioritari assume la figura del Presidente del Consiglio (e che sta assumendo anche in Italia con la novità della campagna elettorale del 1996 di candidature alla Presidenza del Consiglio).

Quanto fin qui detto non dà necessariamente ragione all'allora Presidente del Consiglio Berlusconi allorché chiedeva inutilmente il ricorso a nuove elezioni. Va detto a sostegno della decisione del Capo dello Stato che non esisteva una maggioranza inequivocabilmente legittimata dal corpo elettorale essendosi essa formata attraverso l'incrocio di due diverse alleanze, al Nord (il «Polo delle libertà») e al Sud (il «Polo del Buongoverno») del Paese. Troppo equivoco il responso elettorale per potere superare la consolidata interpretazione dei poteri costituzionali e introdurre nuove convenzioni costituzionali⁴⁷. Questa mi pare la principale giustificazione del mancato scioglimento più che la possibilità di trovare nello stesso Parlamento nuove maggioranze politiche – o il richiamo alla libertà

⁴⁴ V. però VIVIANI-SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 121 ss.

⁴⁵ E. CHELI, *sub art. 89 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit., 139 ss.

⁴⁶ Atti Ass. Cost., II Sottocommissione, seduta del 13 gennaio 1947.

⁴⁷ Ho affrontato il tema in «*La forma di governo in transizione*», in *Quad. cost.*, 1995, n. 2, 226 ss. ma avevo individuato tale tema come decisivo già prima che sorgesse il conflitto fra Capo dello Stato e centro-destra in «*Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*», in *Quad. cost.*, 1994, n. 3, 389.

di mandato dei parlamentari – tenuto conto che lo stesso Scalfaro nel discorso televisivo di fine anno aveva escluso questa possibilità⁴⁸.

Un consolidamento del sistema maggioritario e la formazione di coalizioni omogenee potrebbe portare, *anche a costituzione vigente*, alla formazione di convenzioni costituzionali, di cui potrebbe rendersi promotore lo stesso Capo dello Stato, volte ad aggiornare una diversa lettura dell'art. 88. Il ricorso allo scioglimento, su proposta del Presidente del Consiglio, dovrebbe essere consentito nel caso in cui sia messa in crisi una maggioranza nei cui confronti si sia chiaramente espresso il corpo elettorale (è appena il caso di sottolineare che l'attuale ordinamento, a differenza di quello statutario, non consentirebbe lo scioglimento come alternativa all'obbligo di dimissioni di un governo cui sia stata espressamente negata la fiducia). Sono proprio le «Conventions of Constitution», del resto, che in altri Paesi assicurano longevità e vitalità alle Costituzioni.

5. LO SCIoglimento IN UNA NUOVA FORMA DI GOVERNO

I vari casi di scioglimento nel nostro Paese fin qui registrati confermano i dubbi sulla pacifica riconduzione di tale potere alla funzione di garanzia presidenziale. Assieme all'incarico per la formazione del Governo esso acquista una così forte carica di politicità da rendere necessario muoversi lungo una delle due seguenti alternative: o l'esercizio di tale potere viene sostenuto dal consenso delle principali forze politiche (come è stato fino agli inizi degli anni Novanta) ovvero esso viene a esporre il Capo dello Stato, in assenza di regole consolidate, a responsabilità politiche che configurano un ruolo diverso da quello arbitrale.

E del resto il Capo dello Stato italiano (come quello tedesco peraltro) risulta ben inserito nel circuito istituzionale solo in quanto esistano chiare maggioranze parlamentari e solidi governi. Quando questo non accade, come in momenti diversi è accaduto a diversi Presidenti italiani (dallo stesso Einaudi con la nomina del Governo Pella, a Gronchi con il Governo Tambroni, a Pertini con i Governi

⁴⁸ C'è da aggiungere che lo stesso Scalfaro aveva prospettato prima ancora che fosse reso ufficiale dalla Lega Nord la dissociazione dal Governo Berlusconi la possibile formazione di un «Governo del Presidente» (Corriere della Sera del 23 novembre 1944) così indebolendo il potere deterrente dello scioglimento che in altri ordinamenti abbiamo visto può favorire la stabilità dei governi.

Comunque tutt'oggi non è possibile valutare appieno la complessità di quel passaggio: C. FUSARO, *Ragioni e limiti degli interventi del presidente*, in «Liberal», n. 5/1995.

della «doppia fiducia», a Cossiga con i «colpi di piccone» a Scalfaro con due contrastanti decisioni, o non decisioni, di scioglimento) le funzioni di garanzia sono fortemente sottoposte all'imputazione di responsabilità politica, in primo luogo da parte di chi si ritiene colpito dall'esercizio di quelle funzioni.

Tale tentazione sarà ancora più accentuata ove lo scioglimento sia preceduto, come avvenne all'atto dello scioglimento del 1972, con il Governo Andreotti, e in parte in quello del 1987, con il Governo Fanfani, dalla formazione di governi costituiti al solo scopo di gestire le elezioni (o, come è avvenuto nel 1996, dopo la decisione del Presidente Dini – a capo di un governo, definito «del Presidente» e in definitiva nato per gestire una sia pur lunga fase preelettorale – di partecipare alla competizione elettorale dando vita ad una nuova formazione politica).

Più che il potere di nomina del governo, pur sempre sottoposto alla prova parlamentare, il potere di scioglimento non può più essere ricondotto a funzioni di garanzia. Ormai tende a spostarsi o sul Capo dello Stato, nelle forme semipresidenziali, o sul Premier in quelle neoparlamentari come atto eminentemente politico direttamente valutato dal corpo elettorale (così come, del resto, lo stesso potere di nomina tende nelle democrazie a modello Westminster a spostarsi direttamente sul corpo elettorale mentre nel modello francese tende a radicarsi sempre più sul Presidente della Repubblica).

Ecco perché a mio avviso aggraverebbero i problemi fin qui considerati proposte che tendessero a mantenere il potere di scioglimento fra le funzioni di garanzia, ricondotto alla prevalente responsabilità del Capo dello Stato. Ancor più questo sarebbe vero ove il Presidente della Repubblica dovesse essere eletto direttamente dai cittadini, mantenendo, secondo il c.d. modello austriaco, solo funzioni di garanzia si presenterebbero acuiti gli stessi problemi che abbiamo sopra considerato. Se la funzione di garanzia deve essere volta a garantire la legalità costituzionale e il pluralismo politico «la legittimazione del garante deve risalire ad un fondamento che stia al di là del principio democratico»⁴⁹. Se la funzione di garanzia è compatibile con la elezione indiretta, che realizza una sorta di «scelte di capacità», difficilmente appare conciliabile con la elezione diretta.

Anche sotto il profilo qui considerato non tengono più, dunque, le regole che hanno fin qui retto la forma di governo italiana. Riforme e aggiornamenti si impongono. E le proposte non mancano. Non ne valuto in questa sede pregi e difetti. Mi limito a verificare come può essere in esse coerentemente inserito il po-

⁴⁹ M. LUCIANI, *Giustizia costituzionale ed ideale democratico (questioni teoriche ed esperienze italiane)*, in *Quaderno n. 2 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1992, 24.

tere di scioglimento prendendo in esame le due principali proposte sul tappeto (o almeno quelle che si pongono nell'ottica delle «democrazie competitive»⁵⁰).

a) *Il sistema semipresidenziale*

Complessi i problemi ove si dovesse adottare la strada del semipresidenzialismo di tipo francese. La prerogativa prevista nella V Repubblica in capo al Presidente della Repubblica che consente lo scioglimento senza controfirma del Primo Ministro ha una funzione specifica: delinea, cioè, uno strumento prevalentemente volto ad assicurare che la maggioranza parlamentare sia in armonia con la maggioranza che ha eletto il Presidente. Così è avvenuto con le due Presidenze di Mitterand. Poche settimane dopo la vittoria nelle elezioni presidenziali, nel 1981 e nel 1988, Mitterand sciolse l'assemblea nazionale a maggioranza di destra ottenendo nel primo caso la vittoria della «gauche» e nel secondo caso la maggioranza relativa del partito socialista (avevano invece lo scopo di rafforzare la maggioranza di destra gli scioglimenti di De Gaulle del 1962 e del 1968).

La «cohabitation» infatti è in quel Paese considerata non l'espressione di una normalità costituzionale ma una eccezione (sia pure non drammatica). In ogni caso essa si è presentata alla fine dei mandati presidenziali, nei momenti di minore forza politica dei Presidenti della Repubblica. Se invece un Presidente della Repubblica neo eletto fosse legittimato a sciogliere le Camere solo in caso di «accertata impossibilità del Parlamento di dare vita a dei governi», e con la controfirma ministeriale (così nelle proposte dei gruppi progressisti⁵¹) la diarchia al vertice dello Stato si potrebbe tradurre o nell'equilibrio dell'impotenza reciproca, con un Capo dello Stato «re travicello», o in elemento di possibile reciproca destabilizzazione.

Trovo – sia detto in questa sede solo incidentalmente – non convincente il tentativo operato da Sartori di rinvenire elementi positivi proprio in questa divaricazione e ancor meno convincente il tentativo da altri operato di annoverare tale diarchia dissociata tra le possibili garanzie offerte all'opposizione⁵².

⁵⁰ Così S. FABBRINI, *La democrazia competitiva*, in «I democratici», 1995, n. 1.

⁵¹ Le proposte su *L'Unità* del 7 febbraio 1996 ma anche su *Il Corriere della Sera*, *ult. cit.*

⁵² Mi riferisco sia ai numerosi articoli pubblicati da SARTORI sul *Corriere della Sera* (per esempio del 9 novembre 1995 e del 26 gennaio 1996) più che al volume «*Ingegneria costituzionale comparata*», Il Mulino, Bologna, 1995 in cui però il tema è affrontato con più cautela.

Il tentativo di annoverare la coabitazione fra le garanzie dell'opposizione è stato soprat-

Se proprio si vuole adottare il modello francese non è possibile operare amputazioni in questa direzione: si sommerebbero i difetti del sistema parlamentare con quelli semipresidenziali. Se si vuole arginare l'eccessivo potere del Capo dello Stato nello scioglimento, due le strade percorribili.

La prima può essere offerta dalla sincronia nelle due elezioni, quella presidenziale e quella del Parlamento, e il ricorso a nuove elezioni, e del Parlamento e del Presidente, in caso di scioglimento⁵³.

La seconda è già in parte affermata nella prassi francese ed è offerta dal primato del mandato più recente; in base ad esso il Presidente con un mandato recente può sciogliere il Parlamento con un vecchio mandato mentre il Presidente con un vecchio mandato non scioglie la nuova Camera (a tal fine potrebbe essere elevato da uno a due anni, ad esempio, il limite oggi previsto dall'art. 12, Cost. francese per lo scioglimento delle Camere appena elette).

b) *Il governo del Primo Ministro*

Se – come a me parrebbe preferibile – ci si vuole mantenere nell'ambito delle forme di governo del Primo Ministro, secondo il «modello Westminster», e quindi «neo parlamentare»⁵⁴, sono possibili due soluzioni.

La prima: si prevede lo scioglimento automatico in caso di sfiducia come nell'ordinamento costituzionale di Israele o come previsto per i Comuni italiani. Il pregio è evidente per chi si pone in una logica di legittimazione diretta dei governi ma è evidente anche il difetto di una non adeguata flessibilità.

La seconda: si riconduce la decisione (o la proposta) dello scioglimento nel novero delle funzioni politiche di cui il Premier tende ad assumere la responsabilità direttamente di fronte ai cittadini⁵⁵. È quanto abbiamo registrato come nuova ten-

tutto operato dai gruppi dirigenti del PDS (v. per tutti l'art. di L. VIOLANTE su *L'Unità* dell'11 febbraio 1996).

V. invece, MICHEL TROPER, *Quel potere alla francese*, in *La Repubblica*, del 25 febbraio 1996.

⁵³ È un'antica proposta di G. Vedil su cui mi sono intrattenuto in *Una riforma per la Repubblica*, cit., 241.

⁵⁴ Più ampi svolgimenti in *Una riforma per la Repubblica*, cit., 181 ss. L'espressione «Modello Westminster» riprende la nota classificazione di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988.

⁵⁵ Ho prospettato questa soluzione in *Il Corriere della Sera* del 29 gennaio 1996.

In un articolo su *La Repubblica* dell'8 novembre 1995 avevo prospettato l'esigenza di nuove regole convenzionali per cui il ribaltamento delle maggioranze espresse dal Corpo eletto-

denza negli ordinamenti costituzionali europei. Di fronte ad una crisi nel rapporto fiduciario spetterà al Premier – come in Svezia – provocare l'eventuale ricorso anticipato alle urne. Se il Premier si dimette senza aspettare il voto del Parlamento dovrebbe scattare l'ineleggibilità a qualunque incarico di governo.

La citata «bozza Fisichella» adottava la prima soluzione (lo scioglimento automatico) ma prevedeva l'ineleggibilità nelle successive elezioni del Premier «sfiduciato» (copiando una clausola contenuta nella riforma israeliana che si riferiva a tutt'altra ipotesi: cioè al Premier il cui programma fosse stato bocciato dalla Knesset provocando per due volte consecutive nuove elezioni). In questo modo si sarebbe penalizzato il Premier sfiduciato trasformando un conflitto politico in una sorta di «impeachment» e, peraltro, avrebbe favorito al massimo le crisi extraparlamentari cui il Premier avrebbe fatto ricorso per evitare la ineleggibilità. L'ineleggibilità invece potrebbe essere prevista per il Premier che si dimette senza sottoporsi al voto del Parlamento, così tentando di arginare il ricorso alle crisi extraparlamentari.

Dal voto parlamentare non si dovrebbe dunque fare discendere automaticamente lo scioglimento; esso però potrebbe conseguire dalla proposta del Premier. Si può mantenere il decreto del Capo dello Stato come atto dovuto, necessario per un eventuale controllo di legittimità (ma come si è visto in Svezia si è voluto saltare questo passaggio, che è invece opportuno mantenere).

È una proposta che innova rispetto a una certa lettura italiana del governo parlamentare ma una volta affermato – se questo si vuole affermare – che il Premier è eletto o designato dagli elettori non ci si può discostare dal principio che chi ha un mandato per governare se non è più in condizione di esercitarlo deve potere tornare alla fonte del mandato stesso.

6. PER CONCLUDERE

Quanto fin qui sostenuto significa forse contrapporre, richiamando una antica distinzione, la sovranità popolare alla sovranità parlamentare?

Tale contrapposizione è stata in talune letture divaricate: sia in quelle che hanno finito per avvatarsi in una logica plebiscitaria, che sottovaluta l'importanza della mediazione dei «partiti in Parlamento», sia in quelle che attraverso il ri-

rale, cui si sarebbe dovuto indicare anche il Premier designato dalla coalizione, avrebbe dovuto portare ad elezioni anticipate (su cui cfr. T. FROSINI, *Regole minime per un vero maggioritario*, in *Ideazione*, 1996, n. 1, 200 ss.).

chiamo alla c.d. «centralità del Parlamento» hanno finito per avvitarci in una logica assemblearistica esaltando il peso delle oligarchie di partito contro la volontà degli elettori.

Le assemblee parlamentari vivono su un delicato equilibrio fra la rappresentanza della società e il governo della stessa, fra le ragioni della rappresentanza degli interessi e le ragioni del governo degli stessi. Quando tale equilibrio viene alterato le istituzioni parlamentari vedono compromessa la loro funzione: esse non possono né diventare prevalentemente organo di governo (come nelle forme di governo assembleari) né luogo di mera rappresentanza degli interessi. La funzione di mera rappresentanza presuppone un Sovrano presso cui rappresentare e nei cui confronti rivendicare; la funzione di governo presuppone che l'assemblea stessa presuma di erigersi essa stessa a Sovrano.

Il modello di Parlamento con cui ci si dovrà confrontare negli anni avvenire oscilla fra due diversi tipi ideali: quello dell'assemblea antagonista che rappresenta gli interessi di cittadini e corpi intermedi di fronte a Presidenti della Repubblica eletti direttamente dai cittadini, ovvero quello di un'assemblea protagonista inserita in un modello «neoparlamentare» di governo in cui la divisione dei poteri si realizza, piuttosto, fra l'opposizione e il *continuum* maggioranza-Premier.

Sembra invece regredire l'idea di un Parlamento collocato da solo al «centro» della dinamica politica che, sia pure in modo solo episodico, ha rappresentato spesso una degenerazione assemblearistica del governo parlamentare. I modelli di Parlamento che furono propri dell'Italia liberale o della Repubblica di Weimar nel primo dopoguerra; le vicende della III e della IV Repubblica francese; le difficoltà dei sistemi belga e danese; le difficoltà dell'Italia di oggi stanno a ricordarci che quello è un modello non più percorribile perché al massimo di incidenza sulla vita dei governi (talvolta espropriata dalle oligarchie di partito) si accompagna una assai scarsa incidenza sulla vita dell'ordinamento. Si registra anche in Italia, infatti, un curioso paradosso: al massimo della esaltazione della «centralità» del Parlamento si accompagna il minimo di incidenza reale: basti pensare al fenomeno delle «crisi extraparlamentari», alla stessa tormentata mera parlamentarizzazione delle crisi, all'uso abnorme della decretazione governativa.

Il Parlamento inglese e quello americano rappresentano due diversi modelli cui guardano altri Parlamenti. Mi riesce difficile individuare adeguate «terze vie». Diverse le relazioni Governo-Parlamento, diversa l'organizzazione dello stesso lavoro parlamentare (policentrico il secondo, bipolare il primo). Il Bundestag della Germania federale, anche per effetto delle caratteristiche finora bipolari del sistema politico in cui è inserito, si muove nella direzione del primo modello. Il Parlamento francese non ha ancora trovato una strada sicura, e appare assai indebolito, e per di più costretto ad una logorante ambiguità dalla alternan-

za fra tratti presidenzialistici e tratti neoparlamentari che sono propri del sistema della V Repubblica. Il Parlamento italiano è ancora in bilico fra il modello assembleare disegnato negli anni Settanta e Settanta e le riforme regolamentari in senso maggioritario avviate con le riforme degli anni '80 e le altre riforme che saranno prevedibilmente sollecitate dalle riforme elettorali degli anni '90.

In un periodo di così acuta crisi dello Stato-Nazione la stessa contrapposizione fra «sovranità popolare» e «sovranità parlamentare» rischia di essere astratta. La sede effettiva della sovranità in varie e sempre più frequenti occasioni sfugge sia al Parlamento che alle sedi dirette della sovranità popolare e tende a spostarsi in soggetti diversi, dai partiti alle organizzazioni sovranazionali, dalle organizzazioni di interesse a quei «poteri di fatto» che si collocano sempre più in uno scenario globale. Il tema di fondo non è allora la contrapposizione fra sovranità del Parlamento e sovranità del popolo ma la ricerca dei modi in cui sia il Parlamento che gli altri strumenti di espressione della sovranità popolare possano recuperare robusta capacità di incidenza politica.