

IL POTERE DI SCIoglimento ANTICIPATO DELLE CAMERE (ART. 88 COSTITUZIONE)

Antonio Mastropaolo

Il potere di scioglimento fu discusso in Assemblea costituente nelle sedute dal 22 al 24 ottobre 1947.

Già in quella sede emersero tutti gli aspetti controversi dell'esercizio di un simile potere: si scelse perciò di lasciare la più ampia elasticità al suo uso. Nello studio dell'istituto occorre, conseguentemente, non dissociare mai l'indagine giuridica dalla conoscenza della realtà politica.

Bartole, S., *Scioglimento delle camere*, in *Enc. Dir.*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 936;
Carlassare, L., *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 2;

Guarino, G., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, p. 276.
Viriglio, R., *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in «Diritto pubblico», 2000, p. 222.

I punti controversi in dottrina sono essenzialmente due:

- chi sia il titolare di tale potere;
- quali circostanze ne legittimino l'esercizio.

In dottrina si precisa la difficoltà di tenere distinti questi due profili, che si confondono e si influenzano reciprocamente.

Carlassare, L. *Art. 88*, cit., p. 11.

Nel classificare le diverse posizioni si è scelto di utilizzare delle categorie ampie e comprensive, che nel loro carattere di idealtipi, tendono a rendere omogenee posizioni pur sempre ricche di sfumature differenti, di cui nei casi più evidenti si è cercato di dare conto.

I) TITOLARITÀ DEL POTERE

A. - Il potere di scioglimento anticipato è un potere presidenziale L'atto di scioglimento è un atto propriamente presidenziale

Il potere di scioglimento si configura come un potere non solo formalmente, ma anche sostanzialmente, presidenziale in considerazione di quanto previsto dalla Costituzione, che vieta di procedere allo scioglimento nell'ultimo semestre del mandato del Presidente e prevede che questi proceda alla consultazione dei Presidenti delle Camere in via preliminare. Tale previsione mostra l'intenzione del Costituente di assegnare un ruolo sostanziale al Presidente della Repubblica e non ad altri organi.

Essendo il potere di scioglimento un potere esclusivamente presidenziale la controfirma ha valore di semplice autenticazione e di riscontro della regolarità formale dell'atto.

Con ciò nessun autore ha mai inteso in dottrina che tale potere sia conferito al Presidente perché questi possa realizzare una propria politica personale.

Barile, P., *I poteri del Presidente della repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, a. VIII, fasc. 2, pp. 332 e ss.;

- Barile, P., *Intervento al dibattito su La crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in «Rass. Parlam.», 1960, p. 836;
- Baschieri, G., Bianchi D'Espinosa, L., Giannattasio, C., *La costituzione italiana*, Nocchioli, 1949, pp. 264 e ss.;
- Biscaretti di Ruffia, P., *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1963, a. XIII, fasc. 2, pp. 285 e ss.;
- Bobbio, N., Pierandrei, F., *Introduzione alla costituzione*, Laterza, Bari, 1963, p. 119;
- Bozzi, A., *Nomina, fiducia e dimissioni del governo*, in «Rass. Dir. pubbl.», 1960, p. 895;
- Carbone, C., *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1963, p. 64;
- Cheli, E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Torino, 1961;
- Cheli, E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in «Quaderni costituzionali», a. V, n. 1, aprile 1985, pp. 29-45;
- Cheli, E., *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983;
- Ciaurro, G. F., *Gli istituti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 202 e ss.;
- Ciaurro, G. F., *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXVIII, Roma, 1991, p. 4-6 (l'A. in ogni caso riconosce ampio rilievo al consenso dei partiti);
- Conci, F., *La crisi del gabinetto*, in «la Caloria giudiziaria», 1959, p. 28;
- Crisafulli, V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 632 e ss.;
- Cuocolo, F., *Principi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996;
- Cuocolo, F., *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955, pagg. 123-133;
- Cuocolo, F., *Imparzialità e tutela della costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, pagg. 122 e ss. (l'A. riconosce un ampio potere al Governo all'atto della controfirma in considerazione del carattere indeterminato dei presupposti dello scioglimento e del conseguente controllo di legittimità);
- Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957;
- Cuomo, G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Jovene, Napoli, 1962;
- Dominedò, F.M., *Saggio sul potere presidenziale*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, a cura del «Comitato per la celebrazione del I° decennio della promulgazione della Costituzione», Milano, 1958, pp. 214-225;
- Elia, L., *Il Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della costituzione*, Il Saggiatore, Milano, 1998, p. 342 (nel senso del riconoscimento dell'ultima parola in merito in capo al Presidente della Repubblica);
- Ferrari, G., *Intervento in Semestre bianco e semestre nero. Aproposito del potere del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento*, in «Dem e dir.», 1961, pp. 433 e ss.;
- Floridia, G., *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in «Corriere giuridico», 3, 1994;
- Galeotti, S., in P. Calandra, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987*, in «Quaderni costituzionali», a. XIII, n. 1, 1988, p. 77;
- Galeotti, S., Pezzini, B., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Dig. Pubbl.*, XI, Utet, Torino, 1996, pp. 417 e ss.;
- Galizia, M., *Crisi di gabinetto* in *Enc. Dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 389-390;
- Galizia, M., *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, voll. 2, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 244 e ss.;
- Galizia, M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 237 e ss.;
- Galizia, M., *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*,

in «Nuova rassegna», 1954, pp. 1073 e ss.;

Guarino, G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in «Foro italiano», 1953, pp. 98 e ss.;

Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, pp. 940, 956 e ss., 987. (Per l'A. c'è una proposta governativa che il Presidente può o meno accettare);

Guarino, G., *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi in onore di E. Crosa*, II, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 1035 e ss.;

Lettieri, L. R., *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, La Scienza, Roma, 1951, p. 106;

Maranini, G., *Le istituzioni costituzionali*, in *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Cappelli, Bologna, 1957, pp. 36 e ss.;

Maranini, G., *Poteri e funzioni del Capo dello Stato*, in *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di comunità, 1958, p. 220;

Maranini, G., *Introduzione a M. Duverger, La repubblica tradita*, Edizioni di comunità, Milano, 1960;

Maranini, G., *Intervento al dibattito su Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in «Rass. Parl.» pp. 851 e ss.;

Maranini, G., *Intervento alla Tavola rotonda del 23 febbraio 1964, in I poteri del Presidente della Repubblica. Da Segni a Saragat*, a cura del Movimento Gaetano Salvemini, Quaderni del Savemini, Roma, 1971;

Marchi, T., *Il Capo dello Stato*, in P. Calamandrei, A. Levi, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, II, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 108. (l'A. sostiene la funzione di riequilibrio del sistema svolta dal Presidente della Repubblica);

Mastroianni, G., *Sull'art. 89 della costituzione*, in «Montecitorio», 1958, n. 11, pp. 1 e ss.;

Mohrhoff, F., *La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes*, C. Colombo, Roma, 1953, pp. 154 e ss.;

Mohrhoff, F., *Rapporti fra Parlamento e Governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 21 e ss.;

Mohrhoff, F., *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere legislative*, in «Montecitorio», 1955, n. 11-12, p. 5;

Olivetti, M., *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in «Giur. Cost.», 1997, a. XLII fasc. 5, pp. 3166 e ss.;

Paladin, L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 204; (l'A. riconosce in ogni caso un ruolo di reale contrappeso alla controfirma ministeriale benché si tratti di un mero controllo di legittimità pp. 203 - 209);

Perrone Capano, G., *Intervento in Semestre bianco e semestre nero. Aproposito del potere del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento*, in «Dem e dir.», 1961, pp. 428 e ss.;

Pinto, F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «Politica del diritto», 1980, fasc. 2 (giugno), pp. 227-241;

Predieri, A., *Intervento su La crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in «Rass. Parlam.», 1960, p. 869;

Rossano, C., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, p. 10;

Ruini, M., *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato*, in «Foro pad.», 1952, IV, p. 29;

Sailis, E., *Rapporto fiduciario fra Governo e camere nel regime parlamentare*, Cedam, Padova, 1953, p. 57;

Sica, V., *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953;

Sica, V., *L'attività politica nella costituzione italiana*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1957;

Silvestri, G., *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità – garanzia al Governo della crisi*, in «Quaderni costituzionali», a. V, n. 1, aprile 1985, pp. 47-59;

Spadai, S., *Il Capo dello Stato*, Jandi Sapi editori, Roma, 1962;
Viviani Schlein, M. P., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma in Italia e Francia*, in «Riv. trim. dir. Pubbl», 1982, pp. 130-136 e ss.;
Vitta, C., *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente costituzione*, in «Riv. amm.», 1951, I, p. 301.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale* Giuffré, Milano;
Barile, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;
Biscaretti di Ruffia, P., *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli;
Cuocolo, F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffré, Milano;
D'Eufemia, G., *Elementi di diritto costituzionale*, Jovene, Napoli;
Pergolesi, F. *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova;
Pizzorusso, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de Il foro italiano, Roma;
Pizzorusso, A., *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli;
Rescigno, G. U., *Diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna;
Spagna-Musso, E., *Diritto costituzionale* Cedam, Padova;
Tesauro, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino.

B. - Il potere di scioglimento è un potere sostanzialmente governativo **L'atto di scioglimento è un atto propriamente governativo**

Al di là della titolarità formale, il potere è sostanzialmente governativo, secondo la regola valida per tutti gli atti imputati al Presidente della Repubblica nei regimi parlamentari. Il potere di scioglimento è subordinato al consenso del governo o alla sua iniziativa.

Amorth. A., *La costituzione italiana*, Giuffré, Milano, 1948, p. p. 151;
Barbera, A., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblée parlamentari*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», Quaderno n. 7, Giappichelli, Torino, 1997;
Carlassare, L., *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il governo, Padova, 2002;
Guarino, G., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, pp. 255 e ss.;
Guarino, G., *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in «Rassegna di diritto pubblico», a. II fasc. 3, 1947, p. 166-167;
Galeotti, S., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, Milano, 1949, pp. 12- 35;
Galeotti, S., *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 del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984 Giuffré, Milano, 1949.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Crosa, E., *Diritto costituzionale*, Utet, Torino.

C. - Il potere di scioglimento anticipato è un potere **in alcuni casi presidenziale e in altri governativo**

Nei momenti di ordinaria amministrazione lo scioglimento è di competenza governativa. Nelle situazioni di crisi del sistema viene attratto nella sfera di competenza del Presidente della Repubblica.

Esposito, C., *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 783, nota 58;

Esposito, C., *Capo dello Stato*, in «Enc. Dir.», VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 237 e ss.;

Esposito, C., *Controfirma ministeriale*, in «Enc. Dir. », X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 294 e ss. (Secondo l'A. lo scioglimento di ordinaria amministrazione e lo scioglimento tecnico sono subordinati alla direttiva dei ministri);

Mazzoni Honorati, M., *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell' ordinamento repubblicano italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1978, fasc. 4, pp. 1340-1344. (l'A. sostiene che a seconda della situazione che ne legittima l'esercizio, il potere sostantivo di decisione si sposta da un organo all'altro e di conseguenza muta la natura dell'atto di scioglimento. E' atto composto in senso stretto nelle ipotesi di scioglimento per ragioni funzionali. In questi casi il potere spetta al presidente: la controfirma deve essere data dal governo anche se lo disapprova. E' atto complesso ineguale nelle ipotesi di scioglimento rientranti nella funzione di governo. In questi casi l'esercizio del potere implica la collaborazione di Governo e Presidente.);

Olivetti, M., *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in «Giur. Cost. », 1993, pp. 599-619 e ss.

D. - Il potere di scioglimento anticipato è un potere diviso L'atto di scioglimento è un atto duumvirale

Per ragioni legate alla funzionalità dell'istituto e alla sua pericolosità in relazione alle condizioni strutturali del nostro sistema politico, questo potere si configura come un potere diviso.

Lo scioglimento anticipato è perciò un atto duumvirale che attesta la collaborazione, sostanzialmente paritaria, tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio.

Secondo una parte della dottrina occorre distinguere i casi di impiego di questo potere rivolti al fine di ripristinare il normale equilibrio tra gli organi di decisione politica, secondo le esigenze del sistema, e quelli che tendono ad alterare l'equilibrio stesso, utilizzando l'istituto quale strumento di lotta sleale. E poiché le possibilità di sviamento sono configurabili rispetto a entrambi gli organi coinvolti, è nel condizionare la formazione dell'accordo fra i due che deve vedersi una maggiore salvaguardia contro l'abuso.

Baldassarre, A., *Il Capo dello Stato*, in Amato, G., Barbera, A., a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 245;

Bartole, S., *Scioglimento delle camere*, cit;

Carlassare, L., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti Convegno Messina Taormina, 1984, p. 191;

Carlassare, L., *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983;

Crisafulli, V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 631, 633, 640-644;

Crosa, E., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costituzione italiana*, in «Riv. trim. pubbl.», 1951, p. 105;

- D'Albergo, S., *Lo scioglimento delle Camere*, in «ABC», 1957, n. 5, p. 6;
- Elia, L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, vol. I, Giuffré, Milano, 1958, pag. 19 e ss.;
- Elia, L., *Sull' "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, in «Arch. Giur. F. Serafini», 1958, p. 113;
- Elia, L., *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della costituzione*, in «Giur. Cost.», 1958, pp 350 e ss.;
- Elia, L., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, 1958, pp. 220 e ss.;
- Elia, L., *L'evoluzione della forma di Governo*, Relazione al Convegno su «Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea», organizzato dall'Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003;
- Elia, L., *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, Giuffré, Milano, p. 643, nota 38;
- Galeotti, S., *Il rinvio presidenziale di una legge*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1950, I, pagg. 48 e ss.;
- Martines, T., *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffré, Milano, 1957, p. 262;
- Martines, T. in P. Calandra, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987. Intervista a Lorenza Carlassare, Serio Galeotti e Temistocle Martines*, in Quaderni costituzionali, 1988, a. VIII fasc. 1, p. 81;
- Paladin, L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 203;
- Pierandrei, F., *Scritti di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1951, pp. 184 e ss.;
- Preti, L., *Il Governo nella costituzione italiana*, Giuffré, Milano, 1954, p. 89;
- Reposo, A., *Semestre bianco e scioglimento anticipato*, in «Diritto e società», fasc. 4, 1971, pp. 801 e ss..
- Sandulli, A. M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, Cedam, Padova, 1950, p. 156;
- Valentini, A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffré, Milano, 1965.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

- Cereti, *Diritto costituzionale italiano*, Utet, Torino;
- Cereti, C., *Corso di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino;
- Lavagna, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino;
- Martines, T., *Diritto costituzionale*, Giuffré, Milano;
- Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;
- Paladin, L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cleup e Cedam, Padova.

E. – Il potere di scioglimento è un potere diviso

L'atto di scioglimento è un atto a partecipazione complessa

Si tratta di una precisazione, più ricca di riferimenti politologici, della tesi precedente. Lo scioglimento anticipato si configura come un atto a partecipazione complessa, frutto di una decisione del Presidente con la necessaria collaborazione di altri soggetti o organi costituzionali: non necessariamente il Governo. In questa ipotesi i due profili, della titolarità e delle condizioni legittimanti, tendono a confondersi.

La prassi ha confermato questa interpretazione, poiché la scelta dello scioglimento anticipato è sempre maturata tra le forze politiche, rispetto alle quali il presidente quasi mai ha imposto la propria volontà contraria.

- Armaroli, P., *L'ultima crisi della legislatura*, in «Quad. cost.», 1983, pp. 400-401;
- Baldassarre, A., Mezzanotte, C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Laterza, 1985;
- Baldassarre, A., Mezzanotte, C., *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in «Quaderni costituzionali», a. V, n. 1, aprile 1985, pp. 5-28;
- Baldassarre, A., *Il Capo dello Stato*, in Amato, G., Barbera, A., a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna;
- Barbera, A., *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno, n. 7, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 18-20;
- Calandra, P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in «Quaderni costituzionali», a. VIII, n. 1, aprile 1988, pp. 7-65;
- Carlassare, L. *Art. 88*, cit., p. 60 - 70;
- Ciaurro, G. F., *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1992, p. 5;
- Onida, V., *Recenti sviluppi nella forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, in «Quaderni costituzionali», 1981, fasc. 1 (aprile), pp. 7-31;
- Valentino, N., *Il Presidente. Elezioni e poteri del Capo dello Stato*, Torino, Eri, 1973.
- Volpi, M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi politici contemporanei*, Maggiori, Rimini, 1983.

II) CIRCOSTANZE CHE LEGITTIMANO L'ESERCIZIO DEL POTERE DI SCIOGLIMENTO

Nelle intenzioni del costituente il Presidente ha come compito fondamentale di garantire per quanto possibile la costante armonia tra elettori ed eletti. Il potere di scioglimento restituisce rappresentatività ai rappresentanti.

Dominedò, F.M., *Saggio sul potere presidenziale*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, a cura del «Comitato per la celebrazione del I° decennio della promulgazione della Costituzione», Milano, 1958, p. 214.

Questo punto è incontroverso in dottrina. La dottrina è altresì concorde nel ritenere che nessuna tipizzazione delle circostanze costituzionalmente idonee a legittimare l'esercizio del potere di scioglimento possa essere esaustiva di tutte le situazioni che possono verificarsi.

Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 11.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Barile, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit.

Lasciando da parte gli «scioglimenti tecnici» o «per fine legislatura», intesi ad anticipare la data delle elezioni a prima dell'estate, le circostanze che giustificano lo scioglimento anticipato individuate dalla dottrina sono le seguenti:

A.- Insanabile contrasto tra Governo e Parlamento

La prima ipotesi è quella dello scioglimento determinato dal contrasto tra Governo e Parlamento: si tratta dello scioglimento successivo al voto di sfiducia, richiesto dal Governo come alternativa alle dimissioni.

Sul punto è concorde tutta la dottrina. Si veda sui manuali, nelle varie edizioni:

Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;

Biscaretti di Ruffia, P., *Diritto costituzionale: istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli;

Martines, T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Pizzorusso, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de Il foro italiano, Roma;

Pizzorusso, A., *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli.

Si veda anche

Mazzoni Honorati, M., *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1978, fasc. 4, p. 1313, nota 20.

In dottrina si distingue questo scioglimento anticipato – definito, con non felice gioco di parole, “successivo” - e lo scioglimento anticipato *tout court*. Il primo “succede” ad un evento certo e tipico: la previa approvazione di una mozione di sfiducia; il secondo a tutte le altre circostanze ritenute legittimanti.

Lo scioglimento successivo è utile a rafforzare la stabilità governativa ed è l'unico esente da pericoli, e quindi consentito.

Carlassare, L., *Art. 88*, p. 12.

L'A. precisa che sono però necessarie altre condizioni oltre alla approvazione di una mozione di sfiducia, come episodio isolato. Con il che si ricade nell'ipotesi di scioglimento che dipende dall'impossibilità di formare una maggioranza.

Carlassare, L., *Art. 88*, cit., pp. 13, 61-64.

B.- Impossibilità di formare una maggioranza

Il contrasto tra Parlamento e Governo dipende da una situazione interna alle Camere che non sono in grado di esprimere un Governo sorretto da una maggioranza parlamentare.

Si tratta dell'unica condizione realmente legittimante lo scioglimento anticipato.

Bartole, *Scioglimento delle Camere*, in Enc. Dir., Giuffrè, Milano, 1999, p. 940;

Carlassare, L., in P. Calandra, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987, Lo scioglimento delle Camere nel 1987. Intervista a Lorenza Carlassare, Serio Galeotti e Temistocle Martines*, in «Quaderni costituzionali», 1988, a. VIII fasc. 1, p. 73 e p. 92;

D'Onofrio, F., *Questioni costituzionali. Lo scioglimento delle Camere*, in «Studi cattolici», 1972, pp. 233 e ss;

Martines, T., in P. Calandra, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987, Lo scioglimento delle*

Camere nel 1987. Intervista a Lorenza Carlassare, Serio Galeotti e Temistocle Martines, in «Quaderni costituzionali», 1988, a. VIII fasc. 1, p. 73;

Reposo, A., *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, in «Diritto e società», 1979, a. VII fasc. 4, pp. 795-835.

Contra Silvestri, G., *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari Silvano Tosi». Quaderno n. 7, 1996, p. 62.

Secondo una parte della dottrina l'ipotesi dell'impossibilità di formare una maggioranza in grado di esprimere un governo insieme alle circostanze del contrasto tra le due Camere sono da ricomprendersi nella situazioni che giustificano uno scioglimento "funzionale", volto a rimettere in moto il sistema eliminando le situazioni che non ne consentono un corretto funzionamento.

Baldassarre, A., *Il Capo dello Stato*, cit. (L'A. aggiunge anche l'ipotesi di contrasto tra Camere e società);

Galizia, M., *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, cit., pp. 267 e ss.;

Paladin, P., *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 208;

Pinto, F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «Politica del diritto», fasc. 2 (giugno), 1980, p. 246.

Lo scioglimento funzionale è l'unico sicuramente ammissibile nel nostro ordinamento.

Costanzo, P., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1984-1988;

Guarino, G., *Lo scioglimento delle Assemblee...*, cit., pp. 278 e ss.

La dottrina è ampiamente concorde nel ritenere che lo scioglimento debba essere limitato alle ipotesi di «blocco del sistema» con riferimento alle situazioni in cui non si prospettano soluzioni di Governo alternative. Lo scioglimento anticipato delle Camere costituisce l'ultima *ratio*: solo quando non sia possibile uscire in altro modo dalla crisi è possibile farvi ricorso.

Bartole, S., *op. cit.*, p. 938-939;

Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 92;

Ciaurro, G. F., *Disfunzioni delle Camere e potere di scioglimento*, cit., pp. 185 e ss.;

Paladin, L., *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 208.

Pinto, F., *op. cit.*, p. 247.

C.– Autoscioglimento

Lo scioglimento anticipato può assumere i caratteri di un sostanziale autoscioglimento deciso dalle forze politiche rappresentate in Parlamento per uscire da una situazione di stallo.

Bassanini, F., *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in «Riv. trim. dir. Pubbl.», 1972, a. XXII fasc. 2, p. 955;

Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 72 e 94;

Carlassare, L., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in AA. VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano (Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984)*, a cura di G. Silvestri, Giuffrè, Milano,

1985;

Elia, L., *Il Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della costituzione*, Il Saggiatore, Milano, 1998, pp. 342-343. (Secondo Elia quasi tutte le ipotesi di scioglimento nella storia repubblicana hanno avuto i caratteri dell'autoscioglimento);

Guarino, G., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, p. 39;

Pinto, F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «Politica del diritto», fasc. 2 (giugno), 1980, pagg. 264-265;

Reposo, A., *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, in «Diritto e società», 1979, fasc. 4, pp. 795-835;

Volpi, M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Cuocolo, F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano;

Martines, T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Pizzorusso, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de Il foro italiano, Roma;

Pizzorusso, A., *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli.

Contra Bartole, S., op. cit., p. 940. (L'A. ritiene che questa circostanza sia datata e abbia risentito dell'usura del tempo).

Costanzo, P., *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, II, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 105 e ss.

La maggior parte della dottrina nega l'ammissibilità dello scioglimento nel solo interesse della maggioranza.

Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 15;

Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 950 e ss.

Contra Baldassarre, A., *Il Capo dello Stato*, cit.

D.- Insanabile contrasto tra le due Camere.

Il contrasto deve dar luogo a un blocco totale, una paralisi delle funzioni statali.

Mazzoli Honorati, M., op. cit., p. 1318.

Ci si domanda se si possa sciogliere una sola camera e, se sì, quale debba essere il criterio di scelta.

Si può sciogliere la Camera meno rispondente all'opinione pubblica del momento.

Balladore Pallieri, C., *Diritto costituzionale*, cit.

Sono stati avanzati dubbi sulla legittimità dello scioglimento di una sola camera dopo la legge costituzionale n. 2 del 1963 che ne avrebbe vanificato il senso.

Pinto, F., op. cit., p. 250.

Per altri è ammissibile lo scioglimento di una camera solo per ragioni interne alla camera stessa, che ne impediscano il funzionamento.

Sparisci, S., *Scioglimento anticipato della Camera?*, in «Democrazia e diritto», 1981, pp. 244 e ss.;

Rescigno, G. U., *La responsabilità politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, nn. 49-50, pp. 20 e ss.

Si tratta in ogni caso di un'ipotesi di scioglimento funzionale: volta a mettere in moto il sistema bloccato.

Secondo Carlassare si tratta di un'ipotesi assai improbabile, tenuto conto del fatto che le due Camere sono pochissimo differenziate.

Carlassare, L., *Art. 88*, cit, p. 68.

E.- Venir meno della corrispondenza tra eletti ed elettori

Nell'ipotesi di crisi di rappresentatività dell'organo elettivo, e cioè nella corrispondenza fra Parlamento e corpo elettorale, il Capo dello Stato diviene l'interprete diretto del corpo elettorale e procede allo scioglimento delle Camere.

Ciò in particolare avviene quando vengano mutate le regole fondamentali incidenti sul rapporto di rappresentanza politica, ad esempio nel caso di mutamento della legge elettorale.

Baldassare, A. *Il Capo dello Stato*, cit. (scioglimento tecnico);

Florida, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in «Corriere giuridico», 1994, a.XI fasc. 3. p. 261 ss;

Guarino, *Lo scioglimento del Senato*, cit.

Sui manuali nelle varie edizioni:

Mortati, C. *op. cit.*

Il mutamento della situazione politica confermato dalle elezioni amministrative o da referendum costituisce valido motivo di scioglimento anticipato delle Camere.

Barile, P., *I poteri del Presidente*, cit.

Carlassare, L., *Art. 88*, cit;

Cuomo, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957 pp. 100 e ss.;

De Fiore, C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, cit., p. 1504;

Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., p. 257 e ss.;

Lavagna, C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in «Riv. Trim..Dir. pubbl.», 1952,

Lucatello, G., *L'esercizio dei poteri del Capo dello Stato nel Governo parlamentare*, Padova, Cedam, 1955;

Manzella, A., *Il Parlamento*, in G., Amato, A. Barbera, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997;

Contra Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 951-952.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Barile, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;

Bozzi, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano;

Cuocolo, F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano;

Lavagna, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino;

Martines, T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Anche l'affermazione nel paese di correnti politiche estranee al Parlamento costituisce valido motivo di scioglimento anticipato delle Camere.

Ciaurro, *Disfunzioni delle camere e potere di scioglimento*, p. 4;

Silvestri, G., *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari Silvano Tosi», Quaderno n. 7, Torino, 1996, pp. 61-62;

Pinto, F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «Politica del diritto», fasc. 2 (giugno), pagg. 198-248.

Può costituire valido motivo di scioglimento anticipato delle Camere l'emergere di nuove questioni fondamentali, su cui i candidati non avevano preso posizione al momento della campagna elettorale e che gli stessi elettori non potevano aver preso in considerazione al momento del voto. In tali situazioni lo scioglimento anticipato è giustificato dall'esigenza di interrogare su tali questioni il corpo elettorale.

De Fiores, C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in «Giur. Cost.», 1994, a. XXIX fasc. 2 (aprile), pp. 1479-1505;

Guarino, G., *Lo scioglimento delle Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1947, a. II n. 3, p. 164.

Tra i manuali nelle varie edizioni:

Barile, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;

Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;

Martines, T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano;

Pergolesi, F. *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova;

Contra Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 14;

Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 949 e ss..

F.- Inerzia nell'attuazione della Costituzione

Lo scioglimento anticipato può essere deciso come sanzione nei confronti di un Parlamento inerte nell'attuazione della Costituzione.

Barile, P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Riv. trim. dir pubbl.», 1958, a.VIII fasc.2, p. 335;

Mazzoni Honorati M., *op. cit.*, p. 1322;

Guarino, G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit.;
Pinto, F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in «Politica del diritto», fasc. 2 (giugno), 1980, pp. 252- 260.

Sui manuali, nelle varie edizioni:

Barile, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova;
Lavagna, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino;
Contra Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova.

Il Presidente della Repubblica ha un ruolo di propulsione del sistema, ma continua a rimanere estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, in quanto non può indicare alla maggioranza come agire, ma può indicare che essa deve agire.

Pinto, F., *op. cit.*, p. 259.

F.- Tentativo di «sovvertimento legale» della Costituzione

Per alcuni si configura l'ipotesi di uno scioglimento sanzione quando vi sia un tentativo da parte delle Camere di sovvertire «in modo legale» le regole fondamentali della Costituzione.

Baldassarre, A., *Il Capo dello Stato*, cit;
Ventura, L., *Sanzioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 67-68.
Pinto, F., *op. cit.*, pp. 247, 265 e ss.

Contra Carlassare, L., *Art 88*, cit., p. 15 - 69 - 87 - 88.

(Si tratta di un'ipotesi pericolosa dato il largo margine d'arbitrio. Si deve perciò ritenere che il Presidente non possa sciogliere in seguito alla approvazione ripetuta di leggi incostituzionali, ma rimettersi all'annullamento da parte della Corte costituzionale. Tutte le altre ipotesi di scioglimento sanzione sono riconducibili allo scioglimento funzionale).

III) ALTRI PROFILI CONTROVERSI

1.- Per quanto concerne la forma del decreto di scioglimento non vi è menzione in Costituzione della proposta governativa né del parere del Consiglio dei ministri come avveniva nel periodo statutario, ma solo del parere dei Presidenti delle Camere.

Galizia, M., *Lineamenti*, cit., pp. 267 e ss.;
Contra Carlassare, L., *Art. 88*, cit., p. 75 (che rileva l'origine contingente e ingiustificata di questa prassi).

A partire dal 1953 ha origine la prassi di non indicare neppure la motivazione dello scioglimento.

Galizia, M., *Lineamenti*, cit., pp. 274 e ss.

Una parte della dottrina ritiene che il decreto di scioglimento dovrebbe contenere come sua parte integrante la motivazione della deliberazione ossia l'esplicitazione dei motivi (con riferimento

anche ai pareri ascoltati) che hanno portato alla decisione.

Barile, P., *I poteri del Presidente*, cit., p. 165;

Ciaurro, G. F., *Gli istituti della democrazia*, cit., p. 208 e ss.;

Volpi, M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggiori, Rimini, 1983;

Carlassare, L. *Art. 88*, cit., p. 77.

2.- Oggetto di discussione sin dallo scioglimento del 1972 fu la possibilità o meno per il Presidente della Repubblica di nominare un governo minoritario al solo scopo di ottenere la firma del decreto di scioglimento.

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit;

Pinto, F., op. cit., p. 251-252.

Contra Bassanini, F., *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, cit., pp. 961-967;

Calandra, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in «Quaderni costituzionali», 1988, a. VIII fasc. 1, pp. 7-65;

Carlassare, *Art. 88*, cit., p. 51;

Paladin, L., *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 209.