
L'art. 88 della Costituzione

di **Raffaele Bifulco** - 2 Agosto 2022

L'art. 88 della Costituzione

di **Raffaele Bifulco** - 2 Agosto 2022



di Raffaele Bifulco, professore ordinario di diritto costituzionale presso la Luiss Guido Carli, Roma

Art. 88 – Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Abstract: lo scritto passa in rassegna la teoria e la prassi dello scioglimento anticipato delle Camere.

Parole Chiave: scioglimento anticipato; Presidente della Repubblica; Parlamento; Governo; Presidente del Consiglio.

Sommario: 1. Premessa – 2. Profili storici. 2.1. Il periodo statutario – 2.2. Lo scioglimento anticipato in Assemblea costituente – 3. Lo scioglimento anticipato tra forma e sostanza – 4. Le condizioni dello scioglimento anticipato – 4.1. Il parere dei Presidenti delle Camere – 4.2. Il divieto di scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi – 4.3. La forma dell'atto di scioglimento anticipato – 5. La titolarità dell'atto di scioglimento anticipato- 5.1. Lo scioglimento anticipato come atto del Governo – 5.2. Lo scioglimento anticipato come atto del Presidente della Repubblica – 5.3. Lo scioglimento anticipato come atto misto – 5.4. Lo scioglimento anticipato come atto duumvirale o a partecipazione complessa – 6. Presupposti dello scioglimento anticipato – 6.1. Relatività delle tipologizzazioni – 6.2. Lo scioglimento funzionale – 6.3. Lo scioglimento tecnico – 6.4. L'autoscioglimento – 6.5. La diminuzione di rappresentatività – 6.6. Lo scioglimento successivo – 7. Osservazioni conclusive



Lo scioglimento anticipato è il potere -attribuito formalmente al Presidente della Repubblica dall'articolo in commento- di interrompere la legislatura e far cessare la vita delle assemblee legislative elette, in anticipo rispetto al termine normale della legislatura e con contestuale indizione di nuove elezioni [1]. Dal 1948 ad oggi, ogni legislatura repubblicana è terminata anticipatamente (dal 1948 al 2022 si sono avuti diciotto scioglimenti anticipati), anche se, in qualche caso, lo scioglimento è intervenuto con un anticipo di poche settimane rispetto alla fine naturale della legislatura (c.d. scioglimento tecnico)[2].

Il potere di scioglimento anticipato del Presidente della Repubblica (da ora anche PdR) non è contenuto nell'articolo che tali attribuzioni elenca in maniera compiuta, e cioè l'art.87 Cost. A questo potere il Costituente ha scelto di dare la massima importanza racchiudendolo in una disposizione *ad hoc*, l'art. 88 Cost. Nonostante il rilievo che si è così voluto conferire, l'enunciato è essenziale, limitandosi a indicare la titolarità del potere e apponendo due sole minime condizioni al suo esercizio: una positiva, vale dire la necessità per il PdR di sentire i Presidenti delle due Camere prima di procedere allo scioglimento ed un'altra negativa, e cioè l'impossibilità di procedere allo scioglimento negli ultimi sei mesi di mandato del Presidente, tranne che non ci sia una sovrapposizione totale o parziale con la fine della legislatura (questa eccezione è intervenuta ad opera della l.cost. 1/1991).

2. Profili storici

2.1. Il periodo statutario

Nell'art.9 dello Statuto albertino il potere di scioglimento della sola Camera dei deputati veniva attribuito al Re. Per quanto utilizzabile solo nei confronti della Camera, in realtà il potere investiva anche il Senato, non nel senso del suo scioglimento (giacché esso non veniva eletto) bensì nel senso che, sciolta la Camera, il Senato non poteva continuare a radunarsi senza incorrere nella espressa proibizione dell'art. 48, c.2, dello Statuto [3]. Il decreto reale veniva controfirmato dal Ministro dell'Interno, previo parere del Consiglio dei ministri. In Gazzetta Ufficiale veniva pubblicata anche la relazione con cui il Governo presentava il decreto al Re. "Lodevole consuetudine" (che nel periodo repubblicano si perderà), osservava un attento commentatore, perché così si rendevano palesi al popolo i motivi dello scioglimento [4].

La formale imputazione dell'attribuzione in esame al Re non impedì che il potere si spostasse sostanzialmente in capo al Governo in ragione della precoce torsione in senso parlamentare della monarchia costituzionale sabauda. Di fatto, nell'Italia sabauda e prefascista, fu un potere esercitato frequentemente; la ragione non stava solo nella minore complessità delle operazioni elettorali (vista la ristrettezza del corpo elettorale) ma nella struttura del sistema che, a differenza del periodo repubblicano, era costruito su più centri di diversa legittimazione, Re e Senato prescindendo dalla volontà popolare [5].

Per quanto il moto istituzionale fosse identico a quello prodottosi nel Regno Unito, dove, dopo gli ultimi scioglimenti reali di Giorgio III nel 1806 e poi di Guglielmo IV nel 1832-1834, lo scioglimento era divenuto una prerogativa del *Premier*, il nuovo assetto della forma di governo non produsse però i risultati positivi che aveva prodotto oltremontana. Il sistema politico non si assestò intorno a due grandi forze partitiche, caratterizzate da lealtà nei confronti delle istituzioni monarchiche e soprattutto lo scioglimento non diventò uno strumento per chiedere agli elettori la verifica della maggioranza [6].

2.2. Lo scioglimento anticipato in Assemblea costituente

Dai lavori dell'Assemblea costituente riguardanti il potere di scioglimento anticipato delle Camere emergono due dati di fondo: da un lato, il rigetto di soluzioni dirette ad attribuire, in maniera netta e chiara, il potere al PdR, come sua esclusiva prerogativa e, dall'altro, la volontà di non legare l'esercizio del potere a condizioni troppo dettagliate.

La discussione in sede di Commissione per la Costituzione (Commissione dei 75) non appare particolarmente rilevante. Il prodotto testuale è davvero ridotto all'assenza, consistendo nel seguente enunciato: «Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere». In apertura della discussione in Assemblea è Dominèdò che prova a rafforzare la posizione del Capo dello Stato attraverso un emendamento che gli attribuiva il potere di scioglimento in via di prerogativa, quindi come attribuzione propria ed esclusiva [7].

L'emendamento scatenò la fiera reazione di V.E. Orlando che, partendo da una più generale contestazione delle scelte dell'Assemblea che, a suo dire, avrebbero posto il PdR in una posizione da 're travicello', contesta che a una figura oramai così secondaria possa essere assegnato un

potere così "radicalmente contrastante con lo spirito democratico" [8]. La posizione di Orlando, per la sua autorevolezza, provoca l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, tutto diretto a sottolineare la distanza tra il sistema parlamentare del periodo statutario, del quale Orlando era stato il più illustre interprete, e quello che si voleva instaurare, ben diverso dagli "inammissibili reliquati albertini" [9].

Nella seduta del 23 ottobre viene inoltre presentato il primo emendamento diretto a porre limiti più stringenti per lo scioglimento, a firma di Carpano Maglioli e altri. In particolare, ispirandosi all'art.51 della Costituzione francese del 1946, vi si stabilisce che lo scioglimento non può intervenire prima di un anno dalla elezione delle Camere e comunque a condizione che le stesse abbiano provocato due mutamenti di governo nello spazio di sei mesi a seguito di voto di sfiducia [10]. Tuttavia, su richiesta di Corbino, si decide di rinviare la discussione ritenendosi più opportuno decidere prima sulle condizioni della fiducia e della sfiducia.

È nella seduta pomeridiana del 24.10.1947 che la decisione finale viene assunta. Un ruolo centrale è svolto dall'intervento di Tosato che, parlando a nome della Commissione, esamina in rapida successione gli altri emendamenti. Tra questi si segnala l'emendamento Nobili, in stretta connessione con l'emendamento Carpano Maglioli, perché anch'esso mira a delimitare il potere di scioglimento del Capo dello Stato prevedendo un limite temporale di diciotto mesi dall'inizio della legislatura e un ulteriore limite oggettivo di due crisi ministeriali nello spazio di diciotto mesi [11]. In direzione esattamente opposta la proposta di Nitti che elimina anche il previo parere dei due Presidenti delle Camere intendendo così lasciare ancora più spazio alla discrezionalità del PdR [12].

Tutti questi emendamenti vengono tuttavia respinti. Sono accolti solo l'emendamento di Colitto, che si limita a precisare che il Presidente può sciogliere entrambe le Camere o una sola di esse, e quello di Laconi, diretto a stabilire che lo scioglimento non può essere deliberato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale e che diventerà poi il comma secondo dell'art.88 [13]. Interessante la motivazione dell'emendamento, illustrata dallo stesso Laconi, il quale afferma che, in assenza del divieto di scioglimento nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, il PdR avrebbe potuto compiere un "piccolo colpo di Stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni [14].

3. Lo scioglimento anticipato tra forma e sostanza

Lo scioglimento anticipato delle Camere è il principale potere che la Costituzione affida al Presidente della Repubblica, definita "la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale" [15]. Se a ciò si aggiunge che l'enunciato contenuto nell'art. 88 Cost. è stato, a sua volta, definito come un "istituto ambiguo" [16], il lettore ha già ricevuto tutti gli stimoli necessari per capire che l'esame di questa disposizione è operazione di indubbio fascino (perché riguarda vicende tra le più rilevanti del diritto costituzionale vivente) ma anche di notevole difficoltà interpretativa e dogmatica.

Punto di osservazione privilegiato per esaminare le dinamiche di ogni forma di governo parlamentare, l'istituto risente e riflette tutte le peculiarità dei rapporti tra corpo elettorale, Parlamento, Governo e Capo dello Stato, caratterizzante un determinato ordinamento giuridico. Furono probabilmente tali asperità, ben note a molti dei Costituenti, a far sì che si decidesse, in quella sede, di lasciare aperta e indefinita la disposizione sul potere di scioglimento.

In quanto istituto classico del governo parlamentare e quindi formatosi attraverso le concrete esperienze storiche, lo scioglimento subisce inquadramenti teorici diversi a seconda del periodo storico e del contesto ordinamentale in cui è inserito. Concepito, alternativamente, come contrappeso al potere di sfiducia del Parlamento, come strumento per il Capo dello Stato diretto a permettergli di sviluppare una propria personale politica, come potere condiviso, come potere cangiante a seconda della straordinarietà o dell'ordinarietà della crisi, resta il dato di fatto che intorno ad esso si sono strutturati e organizzati i diversi regimi parlamentari [17].

Un punto appare centrale per la comprensione dello scioglimento anticipato nella concreta forma che esso ha assunto nell'Italia repubblicana: la sua interpretazione deve avvenire nella costante consapevolezza che forma e sostanza possono spesso allontanarsi nella effettiva applicazione della norma [18]. Una lettura formale e non sistematica dell'art.88 Cost. potrebbe, ad esempio, giustificare una interpretazione della norma favorevole al riconoscimento del potere di scioglimento in via esclusiva al PdR. Come vedremo, si tratta di un'ipotesi che, per quanto anche autorevolmente sostenuta, non è condivisa dalla generalità della dottrina. Ciò si è detto per mostrare che bisogna attenersi strettamente all'insegnamento di uno dei più autorevoli studiosi della materia che invitava a prestare attenzione al contesto e al dato di fatto nello studio dell'istituto dello scioglimento anticipato [19].

L'invito al principio di realtà, nell'interpretazione dell'istituto, serve anche a sdrammatizzare la forza e, se così si può dire, la performatività delle diverse interpretazioni che sono state date del potere di scioglimento anticipato. Molte delle diverse tesi, che verranno sinteticamente esaminate nei prossimi paragrafi, furono infatti formulate, se non a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione, nel periodo immediatamente successivo, in cui il regime parlamentare repubblicano doveva ancora pienamente dispiegarsi. Ben si comprendono, allora, le spinte, le accentuazioni, gli auspici, le preferenze che gli interpreti dell'epoca diedero ad un fattore istituzionale piuttosto che ad un altro, ad un argomento (per esempio quello letterale) piuttosto che ad un altro (per esempio quello sistematico). È stata poi la realtà dei concreti assetti di potere a smentire o confermare una certa lettura, conferendole una maggiore o minore fortuna [20].

Emblematico della difficoltà di intercettare l'effettività della norma alla luce di un contesto in continua e rapida evoluzione è la vicenda intellettuale di Giuseppe Guarino, che pubblica una delle prime monografie di diritto costituzionale dell'epoca repubblicana proprio sul tema dello scioglimento anticipato. Ebbene, in quella magistrale opera del 1948, l'Autore fa propria un'idea dello scioglimento come potere del Presidente del Consiglio. Ma la realtà rapidamente smentisce questa posizione, costruita dal giovanissimo e brillante costituzionalista dietro il velo d'ignoranza dei concreti sviluppi storici e istituzionali. Sicché, nello spazio di pochi anni, lo stesso Autore giungerà a sostenere tesi anche distanti tra loro [21]. E sia ben chiaro che quanto appena detto non deve suonare come una critica nei confronti dell'Autore bensì come dimostrazione della difficoltà di legare la norma alla concreta realtà in forte divenire.

V'è un altro profilo della dogmatica costituzionale in materia di scioglimento anticipato che vale la pena sottolineare, anche perché peculiare di questo istituto. Come si potrà notare, non solo uno stesso evento storico -un caso di scioglimento anticipato- è spesso riconducibile a diverse tipologie, ma gli stessi sforzi ermeneutici presentano caratteristiche tali da essere riconducibili a più di una posizione teorica. Sia permesso fare riferimento, come esemplificazione di quanto appena detto, alla posizione di Livio Paladin nel saggio già menzionato. Ebbene, anche in questo caso, l'interpretazione che l'Autore sviluppa dello scioglimento come potere del Presidente della Repubblica tende a sfumare, in ragione del valore che Egli assegna alla controfirma del Presidente del Consiglio, nella teoria dell'atto duumvirale. Anche in questo caso si percepisce lo sforzo intellettuale di non chiudere l'ambito applicativo della norma rispetto a una realtà in continuo divenire. Ma su questo si ritornerà *infra*.

Altrettanto rappresentativa la posizione espressa da un'altra studiosa del tema, la quale, pur prendendo posizione a favore della *titolarità* del potere in capo al PdR, distingue a seconda che l'*esercizio* rientri nella funzione di governo (e ciò accadrebbe nel caso di scioglimento successivo al voto di sfiducia), nel qual caso la controfirma servirebbe a constatare la conformità del decreto di scioglimento alla proposta precedentemente formulata, ovvero nella funzione presidenziale di equilibrio (e ciò accadrebbe nel caso di scioglimento senza proposta governativa), nel qual caso la controfirma servirebbe al Presidente del Consiglio per esercitare un controllo di legittimità e per esprimere una opinione puramente consultiva. Ora, al di là della ricostruzione originale che l'Autrice fa dello scioglimento, può sottolinearsi come la netta posizione assunta in merito alla titolarità finisce, anche in questa ipotesi ricostruttiva, per stemperarsi nella diversa modalità dell'esercizio [22].

La forte dipendenza dell'istituto in esame dal concreto contesto partitico e politico non permette, dunque, di sbarazzarsi definitivamente delle principali interpretazioni riguardanti la titolarità del potere di scioglimento. Per dare concretezza a questa affermazione, si pensi che quella che sembrava la ricostruzione più recessiva -la tesi del potere di scioglimento come potere del governo- ha recuperato spazio nel periodo maggioritario, con la rinascita di letture presidenzialiste delle presidenze di Scalfaro o di Napolitano. Ma ancora una volta è la realtà che si prende il compito di dare effettività e consistenza ovvero a sconfessare questi 'ritorni di fiamma' [23].

4. Le condizioni dello scioglimento anticipato

4.1. Il parere dei Presidenti delle Camere

Prima di passare all'esame delle questioni più controverse, conviene esaminare le due condizioni poste dal testo costituzionale al potere di scioglimento anticipato, iniziando dal parere dei Presidenti delle due Camere. Trattasi di un parere obbligatorio ma non vincolante, tanto è vero che nel 1979 il PdR sciolse le Camere pur in presenza del parere contrario del Presidente del Senato.

La consultazione permette al PdR non solo di conoscere l'opinione dei due Presidenti ma anche di avere il polso delle due assemblee. Alcune letture della disposizione hanno enfatizzato la circostanza che la norma richiede il parere dei soli Presidenti d'assemblea e non anche del Governo al fine di concludere a favore della natura presidenziale dell'atto di scioglimento [24].

Ma pare di poter dire che la previsione del parere miri a permettere una migliore conoscenza della situazione da parte del Presidente, senza tuttavia escludere il Governo la cui partecipazione è peraltro garantita dalla controfirma di cui all'art.89 Cost. Insomma, nella previsione dei due pareri, l'elemento prevalente è sostanzialmente quello conoscitivo e informativo, tanto è vero -è opportuno ripeterlo- che il PdR ha ritenuto di poter andare in senso anche contrario a quanto opinato dai Presidenti d'assemblea [25].

4.2. Il divieto di scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi

Nella versione originaria (prima della modifica del 1991) l'art.88, c.2, Cost., stabiliva la regola del divieto di scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, senza alcuna eccezione. Regola dovuta a varie ragioni, che possono brevemente riassumersi. Una prima spiegazione sta nel depotenziamento della rappresentatività alla fine del mandato. Tale fenomeno sconsiglia di far assumere al PdR decisioni particolarmente delicate [26]; si aggiunga poi che a fine mandato vi sarebbe comunque un'attenuazione della funzione di garanzia svolta dal Capo dello Stato; infine, la previsione servirebbe a spegnere ogni tentazione di rielezione da parte del Capo dello Stato. La previsione va anche posta in collegamento con l'altra contenuta nell'art. 85, c.3, Cost., per cui il Parlamento non può procedere all'elezione del PdR negli ultimi tre mesi della legislatura. Nonostante queste letture, la previsione contenuta nell'art.88, c.2, nella sua versione originaria, è stata utilizzata anche per sostenere che essa starebbe a dimostrare che lo scioglimento è misura non solo formalmente ma anche sostanzialmente presidenziale [27].

Per come costruito, il divieto di scioglimento poneva, tuttavia, un problema di coordinamento tutte le volte in cui gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale coincidevano o si sovrapponevano con la fine della legislatura. Per questo motivo nel 1991 il Parlamento, prevedendo che il problema si sarebbe riproposto nella prima metà del 1992, pose mano alla revisione costituzionale che ha introdotto l'ipotesi di eccezione al divieto di scioglimento nel caso in cui la fine del mandato presidenziale coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. La nuova disposizione fu così subito utilizzata per procedere allo scioglimento del 1992 che presentava la suddetta sovrapposizione. Casi ulteriori di coincidenza che, grazie alla revisione costituzionale, hanno portato allo scioglimento anticipato si sono verificati nel 2006 e nel 2013.

4.3. La forma dell'atto di scioglimento anticipato

Lo scioglimento anticipato è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio. In esso si dà conto solamente dell'intervenuto parere dei Presidenti delle due Camere, a differenza di quanto accadeva in epoca statutaria in cui, come già osservato, erano presenti le motivazioni dello scioglimento [28].

Inoltre, anche quando, nel 1979, il Presidente del Senato esprime parere negativo sullo scioglimento, il contenuto del parere non è stato riportato all'interno del decreto. Per quanto l'assenza di motivazione sia stata criticata [29], va osservato che essa può considerarsi *in re*, nell'adozione dell'atto, e che la ricorrenza di un'adeguata causa di scioglimento è attestata dalla firma e dalla controfirma provenienti da due organi differenti. Si ritiene inoltre che lo scioglimento sia atto recettizio.

Nella prassi repubblicana la controfirma è stata sempre apposta dal Presidente del Consiglio uscente (in alcuni casi preceduta dalle dimissioni), con l'eccezione di tre casi risalenti agli scioglimenti anticipati del 1972, del 1979 e del 1987 [30].

5. La titolarità dell'atto di scioglimento anticipato

5.1. Lo scioglimento anticipato come atto del Governo

È opinione consolidata che la questione della titolarità effettiva del potere di scioglimento delle Camere sia, insieme all'individuazione delle condizioni legittimanti lo scioglimento, centrale nell'analisi dell'articolo in esame [31]. Prenderemo in esame, di conseguenza, i principali orientamenti in materia.

A dimostrazione di come la disposizione in materia di scioglimento anticipato sia sottoposta a notevoli torsioni derivanti dalla prassi istituzionale, può indicarsi proprio la sorte dell'interpretazione che ha attribuito al Governo la titolarità effettiva del potere. Ritenuta a lungo una interpretazione recessiva [32], la tesi ha riacquisito vigore a partire dal 1992. Non può certo dirsi che essa si sia affermata o abbia governato uno o più episodi di scioglimento (se non,

secondo alcuni, quello del 1992) [33]; tuttavia l'idea di un ruolo prevalente del Governo/Presidente del Consiglio è stata evocata più volte da politici e interpreti costituzionali nel periodo a vocazione di bipolarismo maggioritario.

Questa prospettiva dà naturalmente maggior peso alla controfirma del Presidente del Consiglio che manterrebbe la sua natura di proposta vincolante. Va precisato, ai fini di una giusta valutazione della tesi in esame, che essa è stata formulata e proposta soprattutto nei primissimi anni dell'esperienza repubblicana quando il modello astratto del governo parlamentare non aveva ancora trovato una concreta sistemazione o comunque era ancora in via di assestamento [34].

Deve esser chiaro che questa visione dello scioglimento non è estranea al modellino della forma di governo parlamentare. In questa proposta interpretativa lo scioglimento, e soprattutto la minaccia di scioglimento, diventa un'arma di lotta nelle mani del Governo, che può utilizzarla nei confronti di un Parlamento che minacci la revoca della fiducia o che giunga concretamente al voto di sfiducia. La più compiuta ricostruzione di questa impostazione sia dal punto di vista storico sia dal punto di vista teorico si trova nelle pagine del citato volume di Guarino [35], in cui, come si è già osservato, il giurista napoletano si esprimeva decisamente a favore di un potere di scioglimento anticipato affidato al Governo, non senza specificare che in Paesi politicamente e ideologicamente non omogenei il potere dovesse spettare al Presidente del Consiglio piuttosto che al Governo nel suo insieme.

La tesi ha ripreso vigore a partire dal 1992, in particolare nel periodo che va dal 1996 fino alle elezioni del 2008, a seguito delle riforme elettorali che hanno spinto il sistema politico verso un assetto bipolare. A differenza di quanto accadeva nel parlamentarismo fondato sul sistema proporzionale, il nuovo assetto ha infatti obbligato le parti politiche a formare le coalizioni prima delle elezioni. Si è ritenuto, quindi, che la crisi del governo formatasi a seguito delle elezioni non poteva portare ad un Governo sostenuto da una differente maggioranza [36]. La tesi non ha però trovato alcuna conferma nella prassi di quel periodo, ispirata piuttosto a quella che è stata chiamata la 'dottrina Scalfaro', in base alla quale, rappresentando lo scioglimento anticipato la *extrema ratio* per ridare efficacia e slancio al sistema parlamentare, il PdR dovrebbe fare ogni sforzo per assicurare al Parlamento il diritto di concludere il loro normale mandato, fino a quando non si frappongano determinati fattori impeditivi [37].

5.2. Lo scioglimento anticipato come atto del Presidente della Repubblica

Che il decreto di scioglimento sia atto formalmente e sostanzialmente presidenziale è tesi risalente e accreditata [38]. Tale posizione fa leva sul dato letterale e insiste sia sul carattere laconico dell'enunciato sia sulla distinzione di tale potere rispetto all'art. 87 Cost., recante l'elenco complessivo dei poteri del PdR sia, infine, sulla circostanza che la fattispecie rientra nell'ambito della disciplina delle attribuzioni del PdR.

Inoltre, poiché al Capo dello Stato non si pongono che due sole condizioni per l'esercizio del potere, vale a dire il previo consulto con i Presidenti delle due Camere e il divieto di procedere allo scioglimento durante gli ultimi sei mesi del suo mandato, tale ristretta limitazione è intesa come ulteriore elemento che deporrebbe a favore del PdR [39]. Si è anche fatto notare, così sottolineando ulteriormente la prevalenza della volontà presidenziale, che negli scioglimenti del 1972, 1979 e 1987 si arrivò alla formazione di Governi elettorali, privi della fiducia, formati al solo fine di controfirmare il decreto di scioglimento e gestire l'ordinaria amministrazione [40]. Ulteriore argomento è poi l'assenza di relazioni governative allegate al decreto di scioglimento, prassi seguita, invece, nel periodo statutario [41].

In realtà, all'interno di tale orientamento le posizioni sono molto differenziate. Si va da posizioni che, pur attribuendo il potere al PdR, riconoscono che però quest'ultimo avrebbe agito "su proposta congiunta dei partiti architrave della vita repubblicana, in particolare la DC e il PCI" [42], a posizioni molto attente alla prassi e agli equilibri della forma di governo parlamentare, le quali, pur facendo rientrare il decreto di scioglimento tra gli atti di iniziativa presidenziale, sottolineano il "significato peculiare e comunque più pregnante" della controfirma ministeriale nella fattispecie in esame [43]. Per quanto riconducibile al controllo di legittimità, continua la tesi in esame, tale verifica è resa "quanto mai penetrante dalla circostanza che i presupposti giustificativi non sono individuati dalla Costituzione e che la stessa effettiva ricorrenza dell'uno o dell'altro fattore di legittimazione si presta a formare l'oggetto di profonde divergenze d'opinione" [44]. Riprendendo quanto già annotato, pare di poter dire che, nella prospettazione appena riassunta, lo scioglimento, per quanto di iniziativa presidenziale, tenda a risolversi in un atto duumvirale [45].

Altro rilevante elemento a favore della versione presidenzialista sarebbe l'asimmetria ritenuta esistente tra PdR e Presidente del Consiglio: mentre il primo potrebbe sempre resistere alle richieste di scioglimento anticipato di un Governo dimissionario, non altrettanto potrebbe fare il Presidente del Consiglio non intenzionato a controfirmare, giacché il PdR potrebbe superare la

resistenza del capo del Governo con la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio, disponibile a controfirmare lo scioglimento [46]. A tale posizione è stato obiettato, tuttavia, che un PdR che avesse ricevuto, attraverso le consultazioni, chiare indicazioni sulla impossibilità o l'estrema difficoltà di formare un Governo e, ciononostante, procedesse alla nomina di un governo elettorale, andrebbe incontro ad una violazione della Costituzione [47].

5.3. Lo scioglimento anticipato come atto misto

Prima di esaminare l'ultima interpretazione dell'art. 88, è opportuno ricordare che è stata avanzata una prospettiva ermeneutica dello scioglimento anticipato attenta alla natura della crisi piuttosto che alla determinazione astratta dei rapporti di forza tra Parlamento, Governo e PdR. In questa nota lettura lo scioglimento è tendenzialmente governativo se la crisi rientra nell'ordinaria amministrazione, mentre diventa atto presidenziale nei momenti di crisi [48].

5.4. Lo scioglimento anticipato come atto duumvirale o a partecipazione complessa

In questa lettura dello scioglimento anticipato, PdR e Presidente del Consiglio sono sostanzialmente sullo stesso piano, in collaborazione tra loro. Nulla esclude che, a seconda della concreta situazione, una prevalenza possa averla uno dei due organi ma di fondo rimane fermo che la collaborazione è necessaria e indispensabile. L'atto di scioglimento avrebbe così natura duumvirale o complessa [49].

Diversi gli elementi che depongono a favore di tale ricostruzione: dalla irresponsabilità del PdR al valore della controfirma, che non sarebbe, in questo caso, un mero strumento di controllo. Ma soprattutto, in una logica multipartita, in particolare se ispirata al principio proporzionale come base del sistema elettorale, questa interpretazione è in grado di assicurare una maggiore tutela contro forzature della maggioranza [50].

Sembra questa, nel complesso, la lettura più incisiva e adeguata alla realtà repubblicana, almeno nel lungo periodo, ricevendo sostegno anche nel periodo maggioritario [51].

6. Presupposti dello scioglimento anticipato

6.1. Relatività delle tipologizzazioni

Si può ora procedere all'esame dei presupposti dello scioglimento. Non è possibile considerare tali presupposti come fattispecie tipiche o tipizzate dalla Costituzione, visto che, come già si è osservato, il testo costituzionale si è tenuto lontano da ogni individuazione di condizioni o presupposti per lo scioglimento anticipato. Quelli che chiamiamo presupposti sono dunque tipologizzazioni che la dottrina costituzionalistica ha condotto sulla base dell'esame della concreta prassi istituzionale. Su tali tipologizzazioni incidono anche il fattore storico e quello comparatistico giacché la dottrina, nell'esame della prassi, non ha potuto astenersi dall'esaminare anche le esperienze concrete dei governi parlamentari europei nel loro nascere e nel loro svolgersi storico. Si tratta, inoltre, di schemi o modelli che non si escludono reciprocamente: se un certo scioglimento anticipato può essere ricondotto, ad esempio, nella categoria degli scioglimenti funzionali, ciò non implica, lo si vedrà, che esso non possa anche essere riguardato come uno scioglimento tecnico. Un'ulteriore avvertenza riguarda la relatività di tali schemi o modelli: il lettore potrà infatti notare come una medesima ipotesi venga spesso valutata in maniera diversa dalla dottrina.

Procederemo secondo un duplice schema analitico, per cui l'esame partirà dalle ipotesi più ricorrenti per considerare poi quelle meno ricorrenti o comunque la cui natura è più controversa. A ciascuna ipotesi verranno poi ricondotte le principali concrete esperienze storiche di scioglimento. In tal modo si cercherà di tenere insieme teoria e prassi dello scioglimento.

6.2. Lo scioglimento funzionale

Lo scioglimento funzionale abbraccia ipotesi concrete diverse tra loro, tutte però dirette a permettere il ritorno al normale funzionamento dei rapporti del circuito Parlamento-Governo. È infatti l'interruzione o comunque l'inzeppamento dei meccanismi che tengono in comunicazione i due organi centrali del governo parlamentare che giustifica il ricorso alle urne. In questa ricostruzione, che guarda allo scioglimento come ad un atto da adottare per esigenze obiettive

L'ipotesi più ricorrente di scioglimento funzionale si produce allorché *le Camere non riescono ad esprimere un governo sorretto da un'adeguata maggioranza* [52]. In questo caso lo scioglimento serve a far ripartire il funzionamento delle Camere, svolgendo così quella che è stata definita la funzione minima dell'Istituto [53]. A tale schema sono in genere ricondotti i primi tre scioglimenti del periodo repubblicano (1953, 1958, 1963), motivati dal possibile contrasto tra Camera e Senato che si sarebbe potuto creare a causa della differente durata delle due assemblee (differenza venuta meno con la revisione costituzionale del 1963 che ha portato la durata del mandato senatoriale da sei a cinque anni).

In realtà, su questi scioglimenti iniziali non vi è uniformità di vedute. Non è chiaro, in particolare, se lo scioglimento del 1953 sia stato chiesto dal Presidente del Consiglio De Gasperi [54] ovvero se sia stato voluto dal Presidente della Repubblica Einaudi a mo' di sanzione nei confronti della maggioranza che aveva adottato la nota legge elettorale per la Camera dei deputati (l.148/1953, c.d. legge truffa) [55]. Di fatto, il Senato venne sciolto con un anno di anticipo, mentre la Camera solo una settimana prima rispetto alla scadenza naturale. Nell'incertezza, esso appare riconducibile ad uno scioglimento funzionale, diretto a permettere la consultazione congiunta del corpo elettorale. Anche in quello del 1958 le ragioni furono le stesse [56]; nel 1963, infine, il Senato fu sciolto per accompagnare la l.cost. 2/1963, che parificò la durata del Senato a quella della Camera.

Ma alla tipologia possono essere ricondotti anche molti degli scioglimenti anticipati del periodo repubblicano: 1968, 1972, 1976, 1979 (che segnò la fine della solidarietà nazionale), 1983 (prima di arrivare allo scioglimento anticipato, il Presidente della Repubblica Pertini, contrario allo scioglimento, affidò mandato esplorativo al Presidente del Senato Morlino, quasi ad attestare che lo scioglimento proveniva dall'incapacità delle Camere di trovare una maggioranza); 1987 (anche in questo caso il Presidente della Repubblica cercò di evitare lo scioglimento, assumendo un atteggiamento di distacco dai partiti); 1992 (scioglimento che va ricordato sia perché, al fine di evitare l'ingorgo istituzionale che si sarebbe verificato nel luglio del 1992, fu approvata la l. cost.1/1991, che ha modificato l'art.88, c.2, Cost.; sia perché, nel decreto di scioglimento - d.P.R. 2.2.1992, n.60-, si fece menzione, per la prima volta, dell'avviso del Presidente del Consiglio (nella persona di Giulio Andreotti), che fu colui che volle lo scioglimento [57]; 1996 (il Presidente Scalfaro sciolse le Camere dopo il fallito tentativo di Maccanico di formare una nuova maggioranza); 2001 (in questo caso lo scioglimento, intervenuto il 9 marzo 2001, giunse con soli due mesi di anticipo rispetto al termine naturale (9 maggio); 2008 (anche in questo caso il Capo dello Stato diede mandato esplorativo al Presidente del Senato Marini, che tuttavia fallì) e 2022.

Allo scioglimento funzionale può ricondursi anche l'ipotesi del *contrasto tra corpo elettorale e Camere* [58]. Particolarmente rappresentativo di tale tipologia è lo scioglimento anticipato del 16 gennaio 1994, a firma del Presidente Scalfaro. Come è noto, la vicenda prese avvio con i referendum elettorali del 18-19 aprile 1993, il cui esito positivo determinò le dimissioni del Governo Amato, schieratosi contro l'abrogazione. Seguì la nomina a Presidente del Consiglio di un tecnico, Carlo Azeglio Ciampi, con il compito principale di dare seguito alla volontà popolare attraverso l'approvazione di una nuova legge elettorale. A seguito dell'approvazione delle leggi 276 e 277/1993, il Presidente del Consiglio Ciampi ritenne di aver adempiuto al suo incarico e si dimise. Il Presidente Scalfaro, dopo aver respinto le dimissioni, procedette poi alla firma del decreto di scioglimento. Fatto alquanto nuovo rispetto alla prassi repubblicana [59], il Presidente della Repubblica fece seguire al decreto di scioglimento una lettera, inviata ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio, in cui esponeva le tre principali ragioni dello scioglimento [60]: l'esigenza di rinnovamento della classe parlamentare; i risultati delle elezioni amministrative del giugno e del novembre 1993, che lasciavano trasparire una maggioranza nel Paese diversa da quella parlamentare; l'inchiesta giudiziaria di Tangentopoli.

La vicenda ha indubbiamente i tratti dell'eccezionalità rispetto alla prassi precedente, come dimostra, del resto, l'invio della lettera. E solo una situazione eccezionale, in effetti, potrebbe spingere un Presidente della Repubblica, in assenza di una formale crisi di governo, a farsi interprete della volontà popolare, in contrasto con la maggioranza parlamentare [61]. Difatti, non va trascurata la circostanza che, se giungeva forte la richiesta di elezioni anticipate da parte dei partiti più vicini al movimento politico provocato dal referendum elettorale e poi dalle vicende di Tangentopoli, che sicuramente contribuiscono a spiegare gli esiti delle elezioni amministrative, non meno decisa era l'opposizione dei gruppi parlamentari che si richiamavano all'esigenza di dare seguito ai lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali [62]. Nonostante le peculiarità del caso, il decreto del Presidente può essere ricondotto allo scioglimento funzionale, diretto a riattivare il circuito rappresentativo a causa di eventi che hanno indubbiamente segnato la storia più recente della Repubblica [63].

All'interno dello scioglimento funzionale è poi possibile ricondurre anche un'ipotesi ulteriore, quella del c.d. *scioglimento-sanzione*, che avrebbe luogo in caso di grave e palese violazione della Costituzione da parte del Parlamento, accertata dalla Corte costituzionale ovvero nel caso in

cui il Parlamento dovesse rimanere inerte nell'attuazione della Costituzione [64]. Mentre quest'ultima ipotesi recede sempre più sullo sfondo in virtù della progressiva attuazione della Costituzione repubblicana, rimane in piedi, come ipotesi estrema ed eccezionale, quella di un asse tra maggioranza parlamentare e Governo diretta a violare, palesemente e gravemente, la Costituzione, cui dovrebbe contrapporsi il Presidente della Repubblica, che procede allo scioglimento a tutela della legalità costituzionale.

6.3. Lo scioglimento tecnico

All'interno della prassi istituzionale repubblicana la dottrina distingue lo scioglimento funzionale da quello *tecnico*, che interviene allo scopo precipuo di fissare la data delle nuove elezioni nell'imminenza della fine naturale della legislatura [65]. In pratica, invece di aspettare lo scadere della legislatura, si anticipa la fine di qualche settimana al fine di evitare che si vada a votare in momenti inadeguati per la vita ordinaria del Paese. Per meglio scolpirne la ragion d'essere, si può dire che all'origine dello scioglimento tecnico non vi è alcuna patologia del rapporto Parlamento-Governo ma solo l'esigenza di trovare il miglior momento per lo svolgimento delle elezioni. Possono guardarsi in tale prospettiva gli scioglimenti del 1953, 1958, 1963, 1968, 2001, 2006 (in questo caso lo scioglimento fu anticipato di qualche settimana per evitare l'ingorgo istituzionale derivante dalla elezione del nuovo Capo dello Stato), 2012 e 2018.

6.4. L'autoscioglimento

Fenomenologia molto ricorrente nella prassi repubblicana è quella del c.d. *autoscioglimento* [66].

Si allude, con questa locuzione, allo scioglimento anticipato disposto per volontà e con il consenso delle forze rappresentate in Parlamento. Nella prassi repubblicana molti scioglimenti anticipati, qualificati come funzionali, sono stati provocati dalla volontà dei partiti di andare a nuove elezioni. In queste ipotesi il PdR si è limitato ad una presa d'atto di tale volontà (così, ad esempio, gli scioglimenti del 1972, 1976, 1979, 1983, 1987).

Non poche discussioni ha sollevato questa ipotesi nel periodo di bipolarismo maggioritario, avviato dalle leggi elettorali del 1993. A tal proposito si è osservato che, in caso di crisi di governo indicato dal corpo elettorale, il PdR non potrebbe più ergersi a regista di un altro nuovo Governo giacché, in un regime a tendenza maggioritario, l'obiettivo non sarebbe più quello di far funzionare le Camere a qualsiasi costo e in presenza di qualsiasi maggioranza bensì di far durare 'quel' preciso governo, indicato dalla maggioranza dei suffragi elettorali [67].

Rappresentativa di tale interpretazione è la vicenda che portò alla crisi del I Governo Berlusconi (11 maggio 1994 - 17 gennaio 1995). Crisi provocata, come è noto, dall'uscita dal Governo della Lega Nord nel dicembre del 1994. Secondo tale lettura, che però non ha ricevuto il conforto dell'esperienza storica, il Presidente della Repubblica Scalfaro avrebbe dovuto sciogliere le Camere, ascoltando le richieste del Presidente del Consiglio uscente; è noto, invece, che il Presidente della Repubblica procedette alla nomina di un tecnico, nella persona di Lamberto Dini.

Fu indubbiamente uno snodo istituzionale importante giacché il Presidente Scalfaro non assecondò la logica del nuovo sistema elettorale, preferendo verificare, in continuità con la più risalente tradizione parlamentare italiana, se dal Parlamento emergesse una maggioranza alternativa. All'origine di questa soluzione vi è ovviamente l'idea, manifestata dallo stesso Presidente della Repubblica, che lo scioglimento anticipato va considerato un'*extrema ratio* [68].

6.5. La diminuzione di rappresentatività

Vi è ancora l'ipotesi di una diminuzione critica, patologica, di rappresentatività delle Camere rispetto ad una situazione, scaturente dal corpo elettorale, che indica un nuovo assetto del potere politico [69]. Sintomatici di uno spostamento dell'equilibrio politico, che deve tuttavia essere chiaro e netto [70], possono essere gli esiti di elezioni amministrative diffuse sul territorio, che diano un univoco segnale di inversione di tendenza politica rispetto alla maggioranza governativa (si ricordi che tale ipotesi era tra i motivi addotti dal Presidente Scalfaro allo scioglimento del 1994); l'approvazione di una proposta referendaria riguardante una legge di notevole importanza politica. Già in Assemblea costituente fu autorevolmente affermato che lo scioglimento è "postulato necessario dell'altro istituto che è rappresentato dal referendum popolare"... "sarebbe un assurdo intollerabile ed un evidente pericolo politico che una maggioranza parlamentare battuta da un massiccio referendum popolare potesse e dovesse sopravvivere per cinque o sei anni" [71]. Per alcuni autori a tale soluzione potrebbe ricorrersi anche nel caso in cui il Parlamento fosse chiamato a decidere su una questione particolarmente rilevante sulla quale i parlamentari non abbiano preso posizione durante la campagna elettorale [72]. In questi casi il

6.6. Lo scioglimento successivo

Ultima fenomenologia è quella dello scioglimento successivo, posteriore cioè ad un voto di sfiducia da parte del Parlamento [74]. Nella modellistica delle forme di governo, tale forma di scioglimento è vista come un potere del Governo, uguale e contrario alla sfiducia che è invece nelle mani del Parlamento. Come è noto, l'esperienza repubblicana non conosce casi concreti di voti di sfiducia, assunti ai sensi dell'art.94, c.2, Cost. [75].

La tipologia rimane comunque utile in quanto si ritiene che vi sarebbe scioglimento successivo anche al semplice venir meno della maggioranza, al suo sfaldarsi, senza far ricorso al voto formale di sfiducia [76]. In questo caso il PdR potrebbe, in sostanza, scegliere se accettare le dimissioni del Governo o sciogliere le Camere [77]. L'inquadramento di questa specifica evenienza dipende anche dal contesto in cui si produce. In logiche maggioritarie il PdR potrebbe più facilmente ricorrere allo scioglimento anticipato, in omaggio al principio per cui, caduto il Governo scelto dal corpo elettorale, è ad esso che bisogna tornare; in logiche multipartitiche e proporzionali, la fattispecie si confonde o tende a confondersi con quella in cui le Camere non riescono ad esprimere un governo sorretto da un'adeguata maggioranza.

7. Osservazioni conclusive

All'autore di un commento dedicato esclusivamente e specificamente all'art.88 Cost. non spetta svolgere conclusioni più ampie sulla figura del Presidente della Repubblica. L'analisi svolta consente però di fare qualche considerazione partendo sempre dal potere di scioglimento.

Una prima notazione riguarda la questione dell'omogeneità/disomogeneità della società. A partire dalla ricerca monografica di Giuseppe Guarino, la cui importanza è stata già sottolineata ad inizio di questa rassegna, viene particolarmente enfatizzato come lo scioglimento operi diversamente a seconda che sia inserito in una società omogenea o disomogenea. Ad avvio della seconda metà del Novecento l'Italia, ma non solo l'Italia, appare come una società fortemente divisa dal punto di vista ideologico, al cui interno "esistono correnti fortemente antitetiche, piene di sfiducia nella lealtà del reciproco atteggiamento, ed ognuna desiderosa in pectore di eliminare l'altra" [78]. Sembra -il carattere omogeneo o disomogeneo della società- addirittura uno dei fili rossi di quella ricerca, che influenzerà, e molto, le successive analisi [79]. La disomogeneità spiegherebbe, tra l'altro, la tendenza al multipartitismo e al sistema elettorale proporzionale [80]. Ci si potrebbe spingere a sostenere che la stessa teoria dello scioglimento come atto duumvirale -forse la posizione più garantista dell'equilibrio multipartitico in una società ideologicamente divisa- risponda all'idea di una società disomogenea [81]. È quindi interessante notare che, venuta meno la disomogeneità per una serie di ragioni internazionali e nazionali, che hanno trovato una formale sanzione con i referendum del 1993, lo scioglimento non ha subito bruschi ridimensionamenti. Esso è rimasto sostanzialmente nei sentieri tracciati dalle riflessioni dei primi anni del Secondo dopoguerra.

Al di là delle diverse ricostruzioni sulla titolarità emerge poi, con chiarezza, che il PdR non può considerarsi un potere neutro. Ogni singolo atto di scioglimento chiama in gioco il Capo dello Stato, la sua capacità di valutare il contesto politico e gli equilibri partitici, il contesto internazionale. Insomma, come aveva detto chiaramente Carlo Esposito, la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale è una ricostruzione mistica [82]. Anzi, il ruolo chiave da esso svolto fa emergere la peculiarità di questa figura, la sua solitudine [83].

Con riguardo all'effettività del potere di scioglimento, la breve sintesi condotta lascia inoltre emergere come essa dipenda moltissimo dalle concrete circostanze, sicché un giudizio perentorio e definitivo sembra a dir poco azzardato. Ciò che può dirsi è che il Capo dello Stato ha svolto un ruolo centrale in alcune ipotesi (per esempio nel 1953 e nel 1994), mentre nella gran parte dei casi ha preso atto dei mutamenti avvenuti nell'ambito dei rapporti tra le forze partitiche. E tale tendenza è ravvisabile anche nel periodo a vocazione maggioritaria. Sicché può anche convenirsi sul fatto che l'atto di scioglimento sia presidenziale, come pure ritengono molti autori, a condizione di intendersi sulla circostanza che esso è di fatto condiviso con il Presidente del Consiglio, chiamato alla controfirma.

L'art.88 Cost. si conferma, dunque, una norma a fattispecie aperta, suscettibile di una pluralità di interpretazioni. Se nel 1999 Sergio Bartole si chiedeva se non fosse opportuno aggiornare certe interpretazioni dell'articolo in esame alla luce delle innovazioni introdotte dalla legislazione a tendenza maggioritaria [84], oggi che il pendolo si è spostato, nuovamente, verso formule

Note

[1] G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari* [1948], Napoli, Jovene, 1990 (ristampa), 32.

[2] Per inquadramenti generali dello scioglimento anticipato nella Costituzione italiana cfr. G.M. Salerno, *Art. 88*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 547; T.E. Frosini, P.L. Petrillo, *Art. 88*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1712; M. Olivetti, *Articolo 88*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, il Mulino, 2021, 2 ed., 192. Per approfondimenti, condotti fino ad epoca recente, cfr. utilmente S. Leone, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016 e F.R. De Martino, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

[3] Così F. Racioppi, I. Brunelli, *Art. 9*, in Id., *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, Utet, 1909, 457.

[4] Ancora Racioppi, Brunelli, *Art. 9*, *ibidem*.

[5] Così L. Carlassare, *Art. 88*, in G. Branca (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Art. 88-91*, II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1983, 1 ss., 17.

[6] Su queste differenze cfr. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 103 e A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n.7, Torino, Giappichelli, 1997, 9-10; per un'analisi dei singoli casi di scioglimento anticipato del periodo statutario cfr. Carlassare, *Art. 88*, cit., 16-41.

[7] AC, sed. 22.10.1947, IV, 3462.

[8] AC, sed. 22.10.1947, IV, 3467.

[9] AC, sed. 23.10.1947, IV, 3472.

[10] AC, sed. 23.10.1947, IV, 3474-5.

[11] AC, sed. 24.10.1947, IV, 3541.

[12] AC, sed. 24.10.1947, IV, 3542.

[13] AC, sed. 24.10.1947, IV, 3547.

[14] AC, sed. 24.10.1947, IV, 3544-5.

[15] Così L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc.dir.*, XXXV, 1986, 236, a conclusione della sua analisi.

[16] Così Carlassare, *Art. 88*, cit., 1; nello stesso senso A. Apostoli, *A Proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico orami destrutturato*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 2.

[17] Sulla difficoltà di estrarre dalla prassi un modello unitario cfr. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, II, Milano, Giuffrè, 1988, 167.

[18] Si è così distinto tra 'titolarità giuridica formale' e 'titolarità giuridica sostanziale': M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, 1983, 83.

[19] Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 103, 105, 147, 149, 168, 197; sull'importanza della prassi nello studio dello scioglimento anticipato v. S. Bartole, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc.dir.*, Aggiornamento, III, 1999, 936.

[20] M. Olivetti, *Articolo 88*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, il Mulino, 2021, 2 ed., 196 ss.

ragiona di norma a fattispecie aperta nella quale l'individuazione della fattispecie dipende dalla volontà del PdR e del Presidente del Consiglio e dai rapporti di forza tra essi, dall'apparato politico, dal consolidamento di prassi costituzionali.

[21] Un'attenta ricostruzione dell'evoluzione del pensiero di Guarino è in Carlassare, *Art.88*, cit., 4-6; R. Cherchi, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012, 2-3. Ma l'autodafé dell'Autore sta già in G. Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro Italiano*, 1953, IV, 99-100.

[22] M.L. Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 1339, 1343-4.

[23] V. sul punto de Girolamo, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 5.9.2011, 13-4 che distingue la fase "di stretta transizione" (1992-6), in cui il PdR svolge un ruolo determinante, dalla fase dell'"evoluzione bipolare" dal 1996 fino al 2011 (anno in cui scrive), in cui sarebbero stati i partiti a guadagnare nuovamente spazio.

[24] F. Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, 1980, 234.

[25] Per interessanti considerazioni sul parere dei Presidenti cfr. Bartole, *Scioglimento delle Camere*, cit., 946.

[26] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 9 ed., 663; Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1329);

[27] Bartole, *Scioglimento delle Camere*, cit., 947.

[28] Criticamente sull'abbandono della prassi precedente Carlassare, *Art.88*, cit., 73 ss.

[29] Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 334-5.

[30] Olivetti, *Articolo 88*, cit., 199-200.

[31] Così Carlassare, *Art.88*, cit., 4.

[32] Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 203, scrivendo nel 1986, definiva questa interpretazione oramai priva di credibilità; Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1317 e 1326.

[33] Per una dettagliata ricostruzione di questo scioglimento cfr. M.Olivetti, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giur.cost.*, 1993, 599 ss., che lo qualifica, per quanto in forma dubitativa, uno scioglimento governativo; Bartole, *Scioglimento delle Camere*, cit., 942-3, che riconosce il ruolo particolare giocato dal Presidente del Consiglio in questa ipotesi dissolutiva; diversa sembra la valutazione di Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 15, che sottolinea come a solleccitarlo siano stati i principali gruppi parlamentari.

[34] A. Amorth, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, 151; S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, Milano, 1949, 12-35; G. Guarino, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1947, 166.

[35] Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 200, 212-3, 279-286.

[36] Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 16 ; T.E. Frosini, P.L. Petrillo, *Art. 88*, in R.Bifulco, A.Celotto, M.Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1715.

[37] Così Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 208. Di 'dottrina Scalfaro' scrive S.Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1/2002, 118.

[38] Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 332-3.

[39] In tal senso V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 175 e, insistendo soprattutto sulla regola del semestre bianco, Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 232; Bartole, *Scioglimento delle Camere*, cit., 947.

[40] S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. Di Leo, G. Pitruzzella (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della costituzione*, Bologna, il Mulino, 1999, 206.

[41] Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 204-5; M. Belletti, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in A. Barbera, T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 107.

[42] Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 16.

[43] Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 205 e 234.

[44] Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 205.

[45] Altra posizione 'presidenzialista' ma aperta al ruolo del Governo è quella di Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1343-4, giocata sul differente ruolo della titolarità e dell'esercizio della funzione. Di essa si è detto *supra*.

[46] Contro una tale ipotesi si esprimeva decisamente Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 209.

[47] In tal senso B. Caravita, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in www.federalismi.it, 22/2010, 114.

[48] La tesi è stata formulata da C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc.dir.*, VI, 1960.

[49] L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958, 197; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 9 ed., 664.

[50] Carlassare, *Art.88*, cit., 76 e 86.

[51] Caravita, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, cit., 115-6; De Girolamo, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, cit., 6; Apostoli, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere*, cit., 15; Cherchi, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, cit., 11.

[52] Carlassare, *Art.88*, cit., 13; Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 243; Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 208.

[53] Olivetti, *Articolo 88*, cit., 196-7.

[54] Su ciò insiste particolarmente Carlassare, *Art.88*, cit., 41-6; Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 14.

[55] Così Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., c.94-95; Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 334; Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 260-3.

[56] E anche lo scioglimento del 1958 vede la dottrina divisa tra chi lo ha ritenuto atto presidenziale (Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 334) e chi evidenzia il ruolo decisivo del partito di maggioranza relativa dell'epoca (Carlassare, *Art.88*, cit., 47; Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 14).

[57] Il punto è approfondito in Olivetti, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, cit., 616.

[58] Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 335; Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 208.

[59] Va però ricordato che Einaudi, al momento del primo scioglimento del 1953, insieme al decreto di scioglimento adottò un comunicato emanato dalla Presidenza del Consiglio, di pari data del decreto. Lo annota già Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 93 e lo ricorda Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1328.

[60] *Corriere della Sera*, 17 gennaio 1994.

[61] Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 208.

[62] Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 15-6.

[63] S. Leone, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad.cost.*, 2/2008, 343; Olivetti, *Articolo 88*, cit., 199.

[64] Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 335; Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1322; Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 246-7 ss.; Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 208; criticamente Carlassare, *Art.88*, cit., 87.

[65] Così già Racioppi, Brunelli, *Art.9*, cit., 462-3.

[66] F. Bassanini, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972, 955; Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 264-5; Carlassare, *Art.88*, cit., 72 e 94.

[67] Frosini, Petrillo, *Art. 88*, cit., 1719.

[68] Per una rilettura dell'autoscioglimento dopo il 1994 cfr. M. Timiani, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni «sotto dettatura» della prassi*, in *Quad.cost.*, 2008, 328.

[69] In tal senso Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 332.

[70] Carlassare, *Art.88*, cit., 14.

[71] P. Rossi, in AC, sed. 24.10.1947, IV, 3545; Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 189; Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1320-1; Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 247-8.

[72] Anche questa ipotesi fu apprezzata in sede di Assemblea costituente da E. Tosato in AC, sed. 24.10.1947, IV, 3543; Frosini, Petrillo, *Art. 88*, cit., 1718.

[73] Si vedano, tuttavia, le perplessità di Carlassare, *Art.88*, cit., 14, nel far ricorso a questa soluzione in contesti multipartitici e con sistemi elettorali di tipo proporzionale.

[74] Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 278.

[75] Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 246.

[76] L'ipotesi è generalmente condivisa dalla dottrina: Salerno, *Art.88*, cit., 548; Frosini, Petrillo, *Art. 88*, cit., 1717; Olivetti, *Articolo 88*, cit., 197.

[77] Proprio la sussistenza di questo potere di scelta è invece contestato da Carlassare, *Art.88*, cit., 61.

[78] Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 151, 277; ma v. anche Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 99-100.

[79] V. ad esempio, molto chiaramente Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 155. Sebbene fugacemente, il tema ritorna nell'analisi di Mazzoni Honorati, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1361.

[80] P.Biscaretti di Ruffia, *La forma di governo parlamentare in Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 51.

[81] Sui rapporti tra diritto costituzionale e struttura sociale cfr., per tutti, D. Schindler, *Diritto costituzionale e struttura sociale* [1932], Padova, Cedam, 1999.

[82] Già prima Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 159-60.

[83] Espressione usata da Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 240, per enfatizzare il fatto che, mentre tutti gli altri soggetti investiti di uffici costituzionali sono inseriti in un collegio, il

[84] Bartole, *Scioglimento delle Camere*, cit., 940-1.

Raffaele Bifulco è professore ordinario di diritto costituzionale presso la Luiss Guido Carli. Ricercatore alla facoltà di Economia dell'Università La Sapienza, ha insegnato nelle Università di Bari, Lecce, Napoli Parthenope, Toulouse; research fellow per diversi anni al Max Planck Institut di Heidelberg. È stato membro del direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. È curatore, insieme al prof. Marco Benvenuti, del Trattato di diritto costituzionale.
