

Premessa

Nei sistemi parlamentari lo scioglimento parlamentare si configura in prevalenza come un atto alla cui formazione concorrono più soggetti, nello specifico almeno due: il Capo dello Stato e un altro soggetto che controfirma l'atto, assumendosene la responsabilità politica di fronte al Parlamento.

Esistono però eccezioni alla regola generale della controfirma ministeriale: questa non è necessaria se l'atto di scioglimento si presenta come un atto dovuto e/o previsto in casi specifici costituzionalmente disciplinati.

In Spagna, per esempio, l'art. 99, par. 5 della Costituzione spagnola (CE) stabilisce lo scioglimento da parte del Re di entrambe le Camere con la controfirma del Presidente del Congresso dei deputati quando, trascorso il termine di due mesi a partire dalla votazione sulla fiducia, nessun candidato abbia ottenuto la *confianza* del *Congreso*. Del resto, in questo caso, in assenza di un nuovo Governo, è più logico che a controfirmare lo scioglimento sia il Presidente del Congresso appena eletto piuttosto che il Presidente del Governo dimissionario. Nel caso di scioglimento decretato dal Re ai sensi dell'art. 115, par. 1 CE l'atto è controfirmato, invece, dal Presidente del Governo che ha proposto lo scioglimento, previa delibera del *Consejo de Ministros* e sotto la sua esclusiva responsabilità: in tal caso si tratta di uno scioglimento di iniziativa governativa, che però è impossibile da proporre quando sia stata depositata una mozione di censura (art. 115, par. 2 CE).

La partecipazione di più volontà alla formazione dell'atto non comporta, dunque, che esse concorrano alla sua formazione nella stessa misura. Al riguardo, molto significativa è l'esperienza costituzionale del Regno Unito: lo scioglimento anticipato avviene non su richiesta (*request*), ma su consiglio (*advice*) del Primo Ministro che però, per tradizione, non può essere respinto per

non inclinare la posizione terza e imparziale della Corona¹. Come ricorda Lauvaux, Guglielmo IV «prononce la dernière dissolution royale de l'histoire constitutionnelle britannique»².

Non a caso, dopo la breve esperienza nel Regno Unito del *Fixed-term Parliaments Act 2011*³, che aveva sottratto al Primo Ministro il potere di scioglimento anticipato dei Comuni, con l'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*⁴ si è ripristinata formalmente la prerogativa regia dello scioglimento, col "ritorno" al potere sostanziale di *dissolution* da parte del Primo Ministro⁵.

Nelle monarchie parlamentari, dunque, il passaggio dal dualismo al monismo parlamentare ha avuto conseguenze giuridiche non solo sulla scelta del *Premier*⁶, ma anche sullo scioglimento anticipato. Infatti, se nella fase dualista lo scioglimento «manifeste que le ministère doit désormais bénéficié de la double confiance du Roi et du Parlement», nella fase monista,

¹ C. Martinelli, *Formazione del governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in *Il Filangieri*, 2018, p. 17 ss.; A. Torre, *Regno Unito*, nuova ed., il Mulino, Bologna, 2021.

² P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, p. 14.

³ Esso prevedeva lo scioglimento in due ipotesi tassative: a) un voto a maggioranza qualificata dei due terzi della Camera dei Comuni sulla mozione «That there shall be an early parliamentary general election»; b) nel caso in cui, dopo un voto di sfiducia nei confronti dell'esecutivo (la mozione prevista era «That this House has no confidence in Her Majesty's government»), la Camera dei Comuni non fosse riuscita, entro 14 giorni, a trovare un accordo sulla formazione di un nuovo governo, approvando una mozione di fiducia. In quest'ultimo caso, dunque, non solo non si poteva procedere allo scioglimento, ma la fiducia non era meramente implicita e presupposta, dovendo invece esserci un voto espresso e preventivo all'insediamento del nuovo esecutivo.

⁴ Tra i primi commenti in Italia al *Dissolution and Calling of Parliament Bill* v. G. Caravale, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2021; C. Serpola, *Il Dissolution and Calling Act: può tornare tutto come prima?*, in *Dpce online*, 3, 2022, p. 1514.

⁵ Come, del resto, si era puntualmente verificato grazie all'approvazione del *Early Parliamentary General Election Act 2019*: nella sostanza, dunque, il potere è rimasto sempre nelle mani del *Premier*. V. A. Renwick, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *The Constitution Unit blog*, 18 aprile 2017.

⁶ Cfr. S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 3-73.

iniziata nel Regno Unito progressivamente col *Great Reform Act* del 1832, lo scioglimento si configura come un atto sostanzialmente governativo voluto dal Primo Ministro, quale *leader* del partito di maggioranza, che decide il momento migliore per fissare la data delle elezioni.

Nelle repubbliche parlamentari l'istituto dello scioglimento assume una natura giuridica più complessa: il Capo dello Stato può infatti svolgere un ruolo più dinamico a garanzia del corretto funzionamento del sistema, sia nel procedimento di formazione del Governo, sia nei casi di scioglimento anticipato.

Ad esempio, la Legge fondamentale tedesca (GG), pur avendo adottato una forma di governo parlamentare monista, prevede all'art. 63, par. 4 che il Presidente federale, quando il Cancelliere sia stato eletto a maggioranza relativa (senza cioè avere la maggioranza dei componenti del *Bundestag*), debba scegliere se nominare quel Cancelliere o sciogliere l'Assemblea. D'altra parte, è pure previsto che il Presidente federale, su proposta del Cancelliere, sciolga il *Bundestag* entro 21 giorni ove la richiesta di fiducia posta dal Cancelliere non sia approvata dalla maggioranza dei componenti del *Bundestag*; lo scioglimento, però, non può avvenire se l'Assemblea, a maggioranza dei suoi membri, elegge un nuovo Cancelliere federale (art. 68 GG).

Si rafforzano così la posizione del Presidente federale (come organo *super partes*) e, altresì, il ruolo centrale del Parlamento. Si conferma infine la natura non personale del potere di scioglimento proposto dal Cancelliere: questi non può utilizzarlo contro la volontà parlamentare, da cui può sempre scaturire la formazione di un nuovo governo.

Più problematico appare in Francia il rapporto tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato nei sistemi parlamentari della Terza e Quarta Repubblica, da un lato, e nella Quinta Repubblica, dall'altro: quest'ultima ha una forma di governo "ibrida" dalle connotazioni dualistiche e ha oscillato fino alla terza *cohabitation* (1997-2002) ora in senso parlamentare, ora in senso presidenziale. Dopo il "correttivo parlamentare" delle coabitazioni nate – come si dirà nel terzo capitolo – quale conseguenza di un uso presidenziale dello scioglimento anticipato contro la volontà della maggioranza dell'*Assemblée nationale*, il sistema di governo della Quinta Repubblica non è sembrato più oscillare. Benché infatti la revisione costituzionale del 2008 abbia operato una ri-

valutazione del ruolo del Parlamento, si era ulteriormente consolidata la tendenza alla presidenzializzazione del sistema, iniziata a partire dalla determinante revisione adottata col referendum del 28 ottobre 1962, con cui si è introdotta l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica.

Tutto ciò è parso valido almeno fino all'ultima *dissolution*, pronunciata il 9 giugno 2024, quando la scrittura di queste pagine era già ampiamente in corso: il nuovo impiego del potere dissolutorio a oltre un quarto di secolo dall'ultimo esercizio (non esattamente fortunato per chi l'aveva voluto) ha creato nuovo interesse per l'istituto dello scioglimento in Francia, anche per le delicate conseguenze politico-istituzionali del voto anticipato.

Anche nella Repubblica italiana la natura monista del sistema parlamentare non ha sciolto alcuni dubbi interpretativi sulla natura giuridica del potere di scioglimento, formalmente affidato al Presidente della Repubblica. Come si potrà approfondire nella seconda parte del volume, la dottrina si è divisa tra i sostenitori della natura dello scioglimento come atto sostanzialmente governativo, sostanzialmente presidenziale, duumvirale o, infine, quale atto complesso. Per ciò che concerne la sua funzione, nell'ordinamento costituzionale italiano lo scioglimento anticipato si giustifica innanzitutto per garantire la funzionalità del sistema; possono esservi però anche altri motivi riconducibili alle dinamiche politiche, come emerge dalla prassi costituzionale.

Ai motivi alla base dello scioglimento, peraltro, è opportuno aggiungere le ragioni e le circostanze che ne impediscono o che ne sconsigliano l'impiego. È lo stesso testo costituzionale, in effetti, a precludere al Presidente la facoltà di sciogliere le Camere a ridosso della scadenza del suo mandato, cioè negli ultimi sei mesi, salvo che – come si prevede dopo la riforma costituzionale del 1991 – essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi mesi della legislatura (art. 88 Cost.).

Si possono individuare, altresì, particolari circostanze – per esempio una crisi di natura sanitaria, come quella legata al Sars-CoV-2 iniziata nel 2020 e protrattasi a lungo – che non consentono di fatto di tenere regolarmente (e quindi, a monte, di convocare) le elezioni anticipate e suggeriscono di attendere la scadenza naturale della legislatura o comunque un momento meno problematico: fu proprio il presidente Sergio Mattarella a

spiegarlo, nel corso di un lungo intervento in diretta televisiva pronunciato la sera del 2 febbraio 2021⁷.

Lo scioglimento anticipato risulta essere dunque di fondamentale importanza per lo studio dei sistemi parlamentari sotto l'aspetto dinamico. Non si possono trascurare, però, la posizione del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale, così come il suo carattere elettivo (nelle repubbliche) o non elettivo (nelle monarchie) in relazione al principio della (ir)responsabilità politica e all'esercizio effettivo dei suoi poteri.

Nelle repubbliche parlamentari, in particolare, l'esercizio dei poteri presidenziali ha una maggiore influenza sulle dinamiche politico-costituzionali, soprattutto in presenza di contesti in cui il sistema dei partiti risulta molto frammentato, come in Francia e in Italia. Proprio l'elemento partitico, del resto, risulta avere un'importanza tutt'altro che secondaria nella considerazione (e ovviamente nell'impiego) del potere dissolutorio, così come le norme elettorali che incidono direttamente sulla forma di governo⁸ e finiscono per influenzare pure l'assetto del sistema partitico stesso (anche se non in modo meccanico e – come l'esperienza italiana mostra bene – non sempre secondo le intenzioni di chi ha voluto o concepito determinati congegni o norme).

Questo volume si presenta diviso in due parti, la prima delle quali è dedicata alla Francia, dunque alle esperienze repubblicane che si sono succedute dalla seconda metà del XIX secolo fino a oggi. Si aprirà l'analisi con la Terza Repubblica, ripercorrendone le origini e l'evoluzione, sottolineando tuttavia come la sostanziale caduta in desuetudine del *droit de dissolution* presidenziale – sia a causa della disciplina costituzionale, sia a seguito dell'atto «profondément impolitique»⁹ rappresentato dallo scioglimento antiparlamentare di Mac-Mahon – abbia concorso a un'instabilità governativa strutturale. Nel Capitolo II ci si oc-

⁷ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021, www.quirinale.it/elementi/51994.

⁸ Ancora di recente lo ha sottolineato (parlando anzi del “sistema elettorale” come «elemento costitutivo» della forma di governo A. Spadaro, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta Online*, 3, 2023, pp. 1063-1071, spec. 1068.

⁹ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome IV^e, Ancienne Libr. Fontemoing, Paris, 1924, p. 581.

cuperà della Quarta Repubblica, della sua gestazione tribolata e della previsione di un meccanismo dissolutorio ben difficile da mettere in pratica (contribuendo, al contrario, a configurare di nuovo un Governo piuttosto debole). Si chiuderà poi la prima parte considerando la Quinta Repubblica, inclusa in questa ricerca – a dispetto della nota definizione duvergeriana di *régime semi-présidentiel* – per la sua concezione iniziale come sistema parlamentare, a tratti sopravvissuta anche dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica (in particolare nelle fasi di *cohabitation*): si prenderà in considerazione tanto il potere di scioglimento tracciato dalla Costituzione, quanto il suo concreto – se pur non troppo frequente – esercizio, tra i maggiori responsabili della mutazione del ruolo di *arbitre* del Capo dello Stato inizialmente concepito.

La seconda parte del volume è invece dedicata al potere dissolutorio nell'ordinamento repubblicano italiano. Il Capitolo IV ricostruisce la genesi della disciplina costituzionale dello scioglimento anticipato (mettendo in luce come costituenti e studiosi avessero tra l'altro guardato più volte alla Francia, fosse anche – con riferimento soprattutto alla Terza Repubblica – per non ripetere gli errori). Successivamente si esaminerà la prassi degli scioglimenti fino ai primi anni Novanta, considerati di pari passo con l'evoluzione della dottrina e con i disegni di riforma (spesso proposti, raramente realizzati). L'ultimo capitolo prenderà invece in considerazione l'ultimo trentennio della prassi dissolutoria: se in principio si poteva immaginare un'evoluzione dell'impiego del potere in senso maggioritario e a favore del Governo, nella pratica l'evoluzione è stata ben diversa e gli scioglimenti mancati non hanno avuto un peso inferiore a quelli decretati; anche qui si esamineranno le ipotesi di riforma che si sono succedute – e che in alcuni casi hanno guardato con interesse al modello francese contemporaneo – fino a quella proposta dall'esecutivo in carica e attualmente all'esame del Parlamento.

Le pagine finali cercheranno di compendiare la riflessione in chiave comparata, esaminando il rendimento dell'istituto dissolutorio tra Francia e Italia e considerando il suo valore di strumento potente e irrinunciabile, purché non sia utilizzato contro la maggioranza parlamentare.

G.M.