



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASCICOLO SPECIALE N. I

A CURA DI ANTONIO D'ANDREA

LA TRAIETTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO

***IL PASSAGGIO DALLA XVIII ALLA XIX LEGISLATURA:
DAL GOVERNO C.D. ISTITUZIONALE DI DRAGHI AL GOVERNO MELONI***



APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

**La traiettoria del sistema parlamentare italiano
Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura:
dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni**

a cura di Antonio D'Andrea

Aprile 2023

ISSN: 1971-9892

Editore Consulta OnLine – CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

In copertina:

Putto con l'urna delle elezioni

Palazzo Comunale di Correggio

attribuzione: Luigi Asioli 1817/1877

INDICE

INTRODUZIONE	1
<u>ANTONIO D'ANDREA</u> <i>Del formarsi e disfarsi di maggioranze parlamentari nella XVIII legislatura, prima del Governo Meloni</i>	
STUDI	
<u>ALESSANDRO LAURO</u> <i>Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale</i>	9
<u>MARCO LADU</u> <i>Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere: i fatti (e qualche valutazione)</i>	29
<u>MARCO POGETTA</u> <i>La rinnovata applicazione del Rosatellum-bis nel voto politico del 2022</i>	39
<u>MARCO LADU, ALESSANDRO LAURO</u> <i>Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo</i>	53
CONCLUSIONI	75
<u>ANTONIO D'ANDREA</u>	
ELENCO DEGLI AUTORI	81

Marco Ladu

**Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere:
i fatti (e qualche valutazione)***

SOMMARIO: 1. Dai primi segnali di instabilità del Governo di *unità nazionale* alle iniziative parlamentari sul finire della XVIII legislatura: il delinearsi della crisi. – 2. Le dimissioni di Mario Draghi e le immediate determinazioni del Presidente Mattarella: lo scioglimento anticipato del 21 luglio 2022. – 3. Uno sguardo d'insieme: la dimensione costituzionale del potere di scioglimento anticipato delle Camere nel quadro dell'alterazione della forma di governo parlamentare. – 4. Verso il consolidarsi di un "riposizionamento" del Presidente della Repubblica nell'arco costituzionale e il ruolo "ancillare" di un Presidente della Consiglio a cavallo tra tecnica e politica.

1. Dai primi segnali di instabilità del Governo di unità nazionale alle iniziative parlamentari sul finire della XVIII legislatura: il delinearsi della crisi

Come accade per ogni crisi di governo, anche quella che ha riguardato l'Esecutivo Draghi, il c.d. governo di *unità nazionale*¹, non ha fatto irruzione nella scena politica e istituzionale italiana in maniera fulminea, essendo stata, anzi, preceduta da una serie di accadimenti, collocati nell'arco temporale di una legislatura segnata dal succedersi di due peculiari esperienze di governo², di cui una coeva all'epocale ondata pandemica da COVID-19. La successione di due maggioranze molto diverse tra loro ha, infatti, caratterizzato la XVIII legislatura: quella tra Movimento 5 Stelle e Lega-Salvini premier, che ha sostenuto il primo Governo guidato da Giuseppe Conte, e quella tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, che ha sostenuto il Governo parimenti presieduto da Giuseppe Conte.

Ci si propone qui, dunque, di ripercorrere la crisi del terzo e ultimo Governo della XVIII legislatura repubblicana da una prospettiva ampia, che tenga conto di quanto, già a partire dall'esito elettorale del 4 marzo 2018³, il contesto politico italiano si confermi frammentato e non in grado di assicurare una coesione delle forze politiche capace di garantire, attraverso la maggioranza parlamentare, "continuità" al Governo per un'intera legislatura⁴: sia ponendo attenzione alla prassi applicativa delle regole proprie del "modello" costituzionale, sia tenendo a mente il tema dei *mutamenti taciti* e delle *rotture della Costituzione* che connota le vicende del governo parlamentare italiano⁵. Allo stesso tempo, l'indagine fornirà l'occasione per verificare in che modo le "figure" del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio trovano rappresentazione negli attori politici e istituzionali che, in un dato momento storico, ricoprono tali incarichi, con tutte le conseguenze derivabili dal concreto esercizio o mancato esercizio delle rispettive attribuzioni. Vi è, infatti, una distanza, sino ad oggi rivelatasi incolmabile, tra i "modelli" recati dalle moderne Costituzioni e



* L'espressione governo di *unità nazionale* intende richiamare lo spirito delle parole utilizzare dal Presidente Sergio Mattarella nel corso delle crisi di governo della XVIII legislatura. Da ultimo, per un'analisi dell'espressione in questione, si vedano i contributi di F. GABRIELE, *Spigolature sull'unità nazionale (anche "temuta" e/o "rifiutata") e il suo spirito*, in *Nomos*, n. 3/2022, 1 ss. e A. LAURO, *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale*, in questo fascicolo.

² Sulla formazione e caduta dei governi guidati da Giuseppe Conte si vedano, tra gli altri, A. D'Andrea, M. Podetta (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, Cacucci, Bari, 2018; L. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in questa *Rivista*, 2021/II, 379 ss.

³ Una breve ricostruzione dell'andamento del voto del 2018 è operata, anche in questo fascicolo, da M. PODETTA, *Il voto politico del 2022 e la rinnovata applicazione del Rosatellum-bis*, in questo fascicolo.

⁴ Il richiamo, logicamente, non può che essere al tema della c.d. governabilità, della quale una lettura innovativa e analitica è data da M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020.

⁵ C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

l'“agire concreto” di coloro che sono chiamati a darvi attuazione. Come si dirà, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ed il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, hanno assolto ai loro ruoli sulla base di un *modus operandi* che bene consente di rilevare ulteriori conferme di tendenze che contraddistinguono da tempo la forma di governo italiana (v. *infra*, § 4)⁶. Volgendo, finalmente l'attenzione agli eventi rapidamente succedutisi tra i mesi di giugno e luglio del 2022, che hanno condotto all'interruzione anticipata della XVIII legislatura, rileva, soprattutto, la “soluzione”, proprio nel senso etimologico del termine⁷, adottata dal Presidente Mattarella, il quale ha dovuto constatare la crisi di quel Governo di *unità nazionale* da lui fortemente voluto. Non è mancato chi ha individuato nell'attuale *leader* del Movimento 5 Stelle, Giuseppe Conte, l'iniziatore della crisi del Governo Draghi⁸: ora, se si muove dagli elementi che, di fatto, hanno contribuito a produrre l'instabilità dell'Esecutivo, non si può non ricordare come sia stato proprio il Movimento 5 Stelle, per mezzo del suo *leader*, a sottoporre formalmente all'attenzione del Presidente Draghi richieste delle richieste programmatiche articolate in nove punti (tra cui quelle attinenti al c.d. superbonus, al termovalorizzatore di Roma ed al reddito di cittadinanza), preannunciando che, in assenza di un riscontro positivo, sarebbe venuto meno il sostegno del Movimento 5 Stelle al Governo⁹. È stato così che quest'ultima forza politica, il 14 luglio 2022 si è sfilata dalla maggioranza cogliendo l'occasione della conversione del d.l. 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. Aiuti)¹⁰, votato in Senato e su cui era stata posta la questione di fiducia: la conversione è seguita con 172 voti favorevoli, 39 contrari, ma con la “non partecipazione” al voto del Movimento 5 Stelle¹¹. Circostanze, queste, che hanno condotto il Presidente del Consiglio Draghi a rassegnare le proprie dimissioni.

2. Le dimissioni di Mario Draghi e le immediate determinazioni del Presidente Mattarella: lo scioglimento anticipato del 21 luglio 2022

Il 14 luglio 2022, lo stesso giorno del voto richiamato, il Presidente Draghi si è, infatti, recato dal Capo dello Stato, dopo aver comunicato ai propri ministri che era ormai venuto meno «il patto di fiducia alla base dell'azione di governo»¹².

⁶ A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2022, 23.

⁷ Il termine “scioglimento”, infatti, deriva dal latino *solvere*, il quale, tuttavia, trova un suo impiego figurato anche nel significato di “spiegare”. Interessante, quindi, evidenziare il nesso tra l'adozione di una soluzione ad un problema e la relativa necessità di fornirne una spiegazione. Cosa che, traslando il concetto, effettivamente avviene con l'interruzione anticipata delle Camere ove il decreto adottato dal Presidente della Repubblica si pone quale soluzione ad una situazione di stallo, sorretta da ragioni che attengono strettamente al piano politico e istituzionale.

⁸ L'accusa, peraltro, proviene in particolare da Luigi Di Maio, ex leader del Movimento 5 Stelle: v. *Crisi governo, Di Maio: “Conte ha già deciso, M5S non vota fiducia”*, in [adnkronos](#), 19 luglio 2022.

⁹ I nove punti che sarebbero stati presentati al Presidente Draghi, in particolare, sono i seguenti: 1) reddito di cittadinanza, 2) salario minimo, 3) decreto dignità, 4) aiuti a famiglie e imprese, 5) transizione ecologica, 6) superbonus 110%, 7) *cashback* fiscale, 8) intervento su riscossione e 9) clausola legge di delegazione. Il testo integrale del documento sottoposto all'attenzione di Mario Draghi è presente sul portale del Movimento 5 Stelle ed è riportato anche a livello giornalistico, ad esempio: a.s., *Le nove richieste di Conte a Draghi. Ecco la sintesi della lettera consegnata al premier dal M5s*, in [Il Foglio](#), 6 luglio 2022.

¹⁰ Cfr. A.S. 2668 relativo alla *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*.

¹¹ Significative, in fase di discussione e approvazione del disegno di legge di cui all'A.S. 2668, le parole pronunciate dal sen. Pellegrini appartenente al Movimento 5 Stelle il quale ha osservato quanto segue: «Noi confidiamo che tutto ciò [il richiamo è ai punti di attenzione sollevati dal Movimento 5 Stelle nei confronti del Presidente Draghi, ndr] possa essere fatto dal Governo con estrema urgenza. Le parole di Draghi nella conferenza stampa di martedì sembrano - sottolineo sembrano - aver accolto l'invito del Movimento 5 Stelle [...] vogliamo continuare a occuparci degli italiani e proporre ogni giorno soluzioni che vadano nel loro esclusivo interesse. Continuiamo a essere fiduciosi che il Governo e questa maggioranza ci ascoltino» (*Resoconto stenografico della seduta n. 453 del 14 luglio 2022 del Senato della Repubblica*).

¹² L'espressione è presto circolata a livello giornalistico. Tra i vari articoli: “È venuto meno il patto di fiducia”: ecco perché Draghi si è dimesso da presidente del Consiglio Mattarella respinge le dimissioni di Draghi e manda il governo

Le dimissioni, tuttavia, sono state respinte dal Presidente Mattarella¹³, il quale ha sollecitato Mario Draghi a presentarsi dinanzi alle Camere per dare luogo alla c.d. “parlamentarizzazione” della crisi. Il 20 luglio 2022, sulla risoluzione presentata dal senatore Casini¹⁴, il Governo Draghi conteggerà 95 voti favorevoli e 38 contrari, ma con i parlamentari del M5S sempre presenti in aula e nuovamente non votanti. Un simile esito persuaderà Draghi a ritornare al Colle e a reiterare le proprie dimissioni

Nel dettaglio, la c.d. risoluzione Casini, su cui è stata posta la questione di fiducia¹⁵, mirava alla prosecuzione della legislatura a maggioranza di governo invariata, prevedendosi la mera approvazione delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Draghi.

Era richiamato in esse «L’amplissimo consenso di cui il Governo ha goduto in Parlamento» che «ha permesso di avere quella tempestività nelle decisioni che il Presidente della Repubblica aveva richiesto [...] A lungo le forze della maggioranza hanno saputo mettere da parte le divisioni e convergere con senso dello Stato e generosità verso interventi rapidi ed efficaci per il bene di tutti i cittadini».

Si era posto, dunque, al centro della discussione proprio il tratto genetico del Governo guidato da Draghi, secondo gli auspici che il Capo dello Stato aveva formulato all’esito delle consultazioni. Il Presidente Mattarella, infatti, in quell’occasione, aveva avvertito: «il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica»¹⁶.

ai “supplementari”, articolo del 14 luglio 2022 in [Rai News](#); *Mattarella respinge dimissioni Draghi, l’annuncio del premier: “Venuto meno il patto di fiducia, grazie per il vostro lavoro”*, articolo del 14 luglio 2022, in [IL Riformista](#).

¹³ Come riportato sul portale istituzionale del Quirinale, «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, Prof. Mario Draghi, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica non ha accolto le dimissioni e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento per rendere comunicazioni, affinché si effettui, nella sede propria, una valutazione della situazione che si è determinata a seguito degli esiti della seduta svoltasi oggi presso il Senato della Repubblica» (*Il Presidente Mattarella non ha accolto le dimissioni del governo Draghi e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento*, 14 luglio 2022). Si vedano, anche, *Draghi rassegna le dimissioni, Mattarella le respinge e lo rinvia alle Camere*, articolo del 14 luglio 2022 in [Corriere della sera](#); *Draghi annuncia le dimissioni, Mattarella le respinge. Mercoledì il premier in parlamento*, articolo del 14 luglio 2022 in [il manifesto](#); *Mattarella respinge dimissioni Draghi e manda premier a Camere*, articolo del 14 luglio 2022 in [ansait](#).

¹⁴ La risoluzione (6-00230) n. 2, presentata dal sen. Casini, veniva così testualmente formulata: «Il Senato, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva».

¹⁵ A seguito di ampio dibattito sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, la seduta del Senato del 20 luglio 2022 si è conclusa con la proclamazione del risultato della votazione nominale, con appello, della proposta di risoluzione n. 2 (presentata dal sen. Casini), sull’approvazione della quale il Governo ha posto la questione di fiducia. Su 192 senatori presenti, di cui 133 votanti, si sono espressi favorevolmente 95 senatori e hanno, invece, votato contrario 38 senatori (con una maggioranza richiesta pari a 67 senatori). Pertanto, una volta approvata la c.d. risoluzione Casini, è automaticamente decaduta la votazione sulla proposta di risoluzione n. 1, presentata dal sen. Calderoli (cfr. *Resoconto stenografico della 454ª seduta pubblica del Senato della Repubblica*, svoltasi mercoledì 20 luglio 2022 e disponibile sul portale istituzionale del Senato).

¹⁶ [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico](#), 2 febbraio 2021, delle quali di seguito viene riportato il testo integrale: «Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l’espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale – e la conseguente riduzione dell’attività di governo – coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell’Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale. Lo stesso vale per lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione, da condurre in stretto coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Sul versante sociale – tra l’altro – a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti e questa scadenza richiede decisioni e

Si noti che la risoluzione posta in votazione è stata preferita dal Presidente Draghi a quella sottoscritta dal senatore Calderoli, in cui, pur prevedendosi il perdurante sostegno al Governo, si contemplava, sulla scorta dell'esito della votazione del 14 luglio, l'esclusione del M5S dalla maggioranza¹⁷.

A seguito delle nuove dimissioni del Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato, senza alcuna consultazione¹⁸, si pronuncia il 21 luglio 2022 per lo scioglimento anticipato delle Camere, fissando le nuove elezioni al 25 settembre (pur con la novità di una campagna elettorale estiva)¹⁹.

Se comparativamente si guarda al contenuto del discorso tenuto nell'occasione dal Presidente Mattarella e ai discorsi dello stesso Presidente nei momenti di crisi della XVIII legislatura²⁰,

provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi, molto difficili da assumere da parte di un Governo senza pienezza di funzioni, in piena campagna elettorale. Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione Europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio Europeo per approvarlo. Occorrerà, quindi, successivamente, provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli. Un governo ad attività ridotta non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciolgono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri. Dallo scioglimento delle Camere del 2013 sono trascorsi quattro mesi. Nel 2018 sono trascorsi cinque mesi. Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali. Tutte queste preoccupazioni sono ben presenti ai nostri concittadini, che chiedono risposte concrete e rapide ai loro problemi quotidiani. Credo che sia giusto aggiungere un'ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre, la successiva campagna elettorale richiede – inevitabilmente – tanti incontri affollati, assemblee, comizi: nel ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti. In altri Paesi in cui si è votato – obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti – si è verificato un grave aumento dei contagi. Questo fa riflettere, pensando alle tante vittime che purtroppo continuiamo ogni giorno – anche oggi – a registrare. Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato. Grazie e buon lavoro». Per il testo fare comunque riferimento al portale istituzionale del Quirinale.

¹⁷ La risoluzione (6-00229) n.1, presentata dal sen. Calderoli, veniva così testualmente formulata: «Il Senato, atteso che nella seduta del Senato del 14 luglio una forza politica della maggioranza non ha partecipato alla votazione sulla questione di fiducia posta dal Governo sul decreto-legge cosiddetto Aiuti; preso atto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rassegnato le dimissioni, che non sono state accolte dal Presidente della Repubblica; considerato che il Presidente del Consiglio è stato invitato a rendere comunicazioni al Parlamento; rilevata la necessità che tra i rappresentanti delle forze politiche facenti parte della compagine governativa siano compresi esclusivamente quelli espressione dei partiti che hanno votato a favore della fiducia nella citata seduta del Senato del 14 luglio; ritenuta essenziale e non rinviabile una netta discontinuità nelle politiche e nella composizione dell'Esecutivo; considerate le premesse parte integrante e vincolante della risoluzione, è disponibile a continuare a dare il proprio contributo per risolvere i problemi dell'Italia con un Governo profondamente rinnovato rispetto agli indirizzi politici e nella propria composizione».

¹⁸ Ciò attesta la chiarezza della situazione politica sottostante e la pressoché inesorabilità di un siffatto epilogo.

¹⁹ Per una ricostruzione dei fatti successivi allo scioglimento anticipato della XVIII legislatura e la fase degli accordi e delle trattative in vista del voto politico del 25 settembre 2022 sia consentito rinviare a M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

²⁰ Anche in questo caso si ritiene di riportare integralmente il discorso presidenziale, ritenuto intriso di un significato anche politico, oltre che istituzionale: «Come è stato ufficialmente comunicato, ho firmato il decreto di scioglimento delle Camere affinché vengano indette nuove elezioni entro il termine di settanta giorni indicato dalla Costituzione. Lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l'ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento nell'interesse del nostro Paese. Ma la situazione politica che si è determinata ha condotto a questa decisione. La discussione, il voto e le

emerge come lo scioglimento sia stato inteso quale *extrema ratio* e si sia cercato di ritardarlo il più possibile anche quando, forse, ne ricorrevano già i presupposti.

In ogni caso, nel luglio 2022 tramontano “ufficialmente” le aspirazioni delle c.d. “larghe intese” e si prende atto che la legislatura non può esser portata a termine (sarebbe dovuta durare fino al marzo del 2023).

3. *Uno sguardo d'insieme: la dimensione costituzionale del potere di scioglimento anticipato delle Camere nel quadro dell'alterazione della forma di governo parlamentare*

Per meglio comprendere la portata dello scioglimento anticipato delle Camere del 21 luglio del 2022 è imprescindibile un richiamo ancora al dettato costituzionale e, in particolare, alla disposizione di cui all'articolo 88 della nostra Costituzione, avvalendoci tuttavia in premessa, dell'autorevole opinione di Lorenza Carlassare, per cui non sarebbe «possibile parlare dei poteri del Presidente della Repubblica e del modo in cui sono stati esercitati nelle crisi di governo e nello scioglimento delle Camere, senza tener conto della situazione politica e delle sue peculiarità»²¹.

La disposizione costituzionale di cui all'art. 88 Cost., oggetto di ampia analisi da parte della dottrina costituzionalistica, a dispetto della sua sinteticità, consente l'esercizio di una facoltà che può condurre a un impatto significativo sul sistema costituzionale. Ad un'analisi testuale di questa disposizione deve affiancarsi la sua contestualizzazione all'interno del complessivo funzionamento del sistema di governo italiano poiché l'istituto dello scioglimento è certamente uno degli aspetti che concorrono a determinare la forma di governo.

Entrando, dunque, nel merito della disposizione costituzionale, se non suscita ovviamente discussioni che il Presidente della Repubblica, prima di procedere allo scioglimento delle Camere, debba sentire i loro Presidenti, è, però, alla luce di questa forma di consultazione, che ci si è interrogati sulla natura dell'atto dello scioglimento anticipato delle Camere, mettendo sul tappeto diverse posizioni. Si tratta di un potere esclusivamente presidenziale²² che prevede, quasi per garbo

modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza. Questa condizione ha reso inevitabile lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Governo ha presentato le dimissioni. Nel prenderne atto ho ringraziato il Presidente del Consiglio Mario Draghi e i Ministri per l'impegno profuso in questi diciotto mesi. È noto che il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività. Dispone comunque di strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo Governo che sarà determinato dal voto degli elettori. Ho il dovere di sottolineare che il periodo che attraversiamo non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e, in particolare, dell'aumento dell'inflazione che, causata soprattutto dal costo dell'energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese. Interventi indispensabili, dunque, per fare fronte alle difficoltà economiche e alle loro ricadute sociali, soprattutto per quanto riguarda i nostri concittadini in condizioni più deboli. Indispensabili per contenere gli effetti della guerra della Russia contro l'Ucraina sul piano della sicurezza dell'Europa e del nostro Paese. Indispensabili per la sempre più necessaria collaborazione a livello europeo e internazionale. A queste esigenze si affianca – con importanza decisiva – quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno. Né può essere ignorato il dovere di proseguire nell'azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa. Per queste ragioni mi auguro che - pur nell'intensa, e a volte acuta, dialettica della campagna elettorale - vi sia, da parte di tutti, un contributo costruttivo, riguardo agli aspetti che ho indicato; nell'interesse superiore dell'Italia» ([*Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022*](#)).

²¹ L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1977, 123. Ancora sull'importanza di una visione congiunta dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere e del suo impatto sul sistema politico si vedano ID., *Il Presidente della Repubblica (commento)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983, 2; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 276; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, 936.

²² Sulla previsione di un potere di scioglimento anticipato delle Camere come atto propriamente presidenziale si vedano, *ex multis*, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.

istituzionale, un passaggio formale, ma non vincolante, presso le due presidenze dei rami del Parlamento?

O, invece, il potere di scioglimento rappresenta un potere sostanzialmente governativo e formalmente rimesso al decreto del Presidente della Repubblica²³?

Oppure, ancora, il potere *ex art. 88 Cost.* è un atto c.d. duumvirale poiché alla sua formazione sono paritariamente chiamati a partecipare tanto il Presidente della Repubblica quanto il Governo²⁴?

Il dato testuale non sembra aiutare ad approdare ad un'interpretazione univoca della norma. Difatti, da un lato, l'impossibilità per il Capo dello Stato di decretare anticipatamente la fine della legislatura nel corso del semestre bianco farebbe pensare al relativo potere come tutto allocato in capo al Presidente della Repubblica²⁵. Dall'altro, il fatto che il decreto presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere sia (debba essere) controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri²⁶, deporrebbe, invece, per la natura di atto "partecipato" del potere in questione.

Comunque sia, ciò che qui interessa piuttosto evidenziare è in che misura lo scioglimento anticipato delle Camere ha concorso nella storia repubblicana a risolvere una conflittualità che sembra consumarsi anzitutto all'interno del circuito politico. Difatti di scioglimento anticipato delle Camere, come è noto, si può parlare anche in senso "tecnico" quando (come nel 1953, nel 1958 e nel 1963) gli scioglimenti hanno consentito lo svolgimento contestuale dell'elezioni dei deputati e dei senatori prima della riforma costituzionale del 1963 (che ha equiparato la durata delle due Camere che prima risultava asimmetrica). Vanno, invece, definiti "politici" gli altri scioglimenti

2/1958, 332 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1963, 285 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Torino, 1961; ID., Art. 89, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, 4 ss. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, 632 ss.; L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della Costituzione*, Il Saggiatore, Milano, 1998, 342; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari - II - Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 115 e ss.; S. GALEOTTI, B. PEZZINI., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1996, 417 ss.; M. GALIZIA, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova rassegna*, 1954, 1073 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1986, 204; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, 47 ss.; M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma in Italia e Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1982, 130 ss.

²³ In questo senso, invece, si vedano, tra i vari contributi, A. AMORTH, *La costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 151; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 7/1997, 18-20; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *Annuario 2001 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, CEDAM, Padova, 2002, 73-108; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 255 ss.; S. GALEOTTI, *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*, Giuffrè, Milano, 1949, 17 ss.

²⁴ Sull'inquadramento del potere di cui all'art. 88 Cost. quale atto duumvirale si vedano, tra gli altri, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, 245; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (commento)*, cit.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Emilio Crosa*, cit., 631 ss.; L. ELIA, *L'evoluzione della forma di Governo*, Relazione al Convegno dal titolo *Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 14 e 15 luglio 2003; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 643; T. MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 262; ID., in P. CALANDRA, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987. Intervista a Lorenza Carlassare, Sergio Galeotti e Temistocle Martines*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988, 81; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1950, 156.

²⁵ L'impostazione in questione troverebbe l'effettiva conferma nella previsione di cui all'articolo 9 dello statuto albertino che effettivamente concedeva al re il potere di sciogliere la sola camera: «Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi».

²⁶ Sul punto, già A. RUGGERI, *Struttura costituzionale del Governo e "ragioni" della controfirma del Premier*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1982, 329 ss.

anticipati allorché all'interruzione anticipata della legislatura si è giunti prendendo atto di una debolezza del formato partitico²⁷, incapace di esprimere una maggioranza.

Per queste ragioni, sembra preferibile configurare lo scioglimento anticipato come atto a partecipazione complessa, in cui la decisione del Presidente della Repubblica costituisce l'esito di valutazioni che vengono svolte a seguito di interlocuzioni con altri soggetti, non necessariamente il Governo²⁸. La tesi in questione tende a valorizzare l'idea secondo cui alla decisione di interrompere anticipatamente la legislatura il Capo dello Stato addivenga solo dopo che siano venute meno le condizioni politiche per la sua prosecuzione e, quindi, presupponendo che la scelta trovi un radicamento tra le forze politiche prima che un'espressione formale nell'atto da lui adottato²⁹.

Ed è così che sembra potersi inquadrare anche lo scioglimento che ha determinato il tramonto della XVIII legislatura: le forze politiche, dopo aver sperimentato le varie combinazioni possibili secondo le indicazioni provenienti dal corpo elettorale (con il voto politico del marzo 2018) e dopo avere, su impulso del Capo dello Stato, formato un Governo alla luce delle esigenze di *unità nazionale* nel peculiare contesto dell'emergenza, si sono ritrovate in una fase di stallo, sprovviste, peraltro, della copertura della funzione "suppletiva" del Presidente della Repubblica che già tutto aveva investito sulla personalità autorevole di Mario Draghi³⁰.

4. Verso il consolidarsi di un "riposizionamento" del Presidente della Repubblica nell'arco costituzionale e il ruolo "ancillare" di un Presidente della Consiglio a cavallo tra tecnica e politica

Come si accennava, tuttavia, al di là di quanto finora osservato sulla teoria e la prassi dello scioglimento ex art. 88 Cost., la crisi del Governo Draghi rappresenta un'occasione sia per domandarsi in che misura ci ritroviamo dinanzi al "riposizionamento" del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio, invero già emerso con le ultime esperienze di Governo, a partire dall'Esecutivo Monti; sia per interrogarsi su quali siano gli elementi che conducono verso una sorta di *dualismo* nella programmazione dell'agenda politica dell'Esecutivo, che sembra frutto, specialmente nei momenti caratterizzati da governi "tecnici" o "di emergenza", dell'azione dello stesso Presidente della Repubblica, il quale traccerebbe addirittura la strada per l'indirizzo politico del Governo da lui nominato. Del resto, già parte della dottrina ha osservato che «nel dare conto della prassi e delle diverse stagioni che connotano il sistema di governo italiano, non appare del tutto illogico ipotizzare una recente stagione di Governi "promossi" dal Presidente della Repubblica»³¹.

Nella specie, muovendo nella direzione impressa con la nomina di Draghi alla guida del terzo e ultimo Governo della XVIII legislatura, è ancora una volta il Capo dello Stato, all'atto dello scioglimento anticipato, ad "incasellare" l'impegno del Governo dimissionario, indicando i punti ineludibili dell'azione politica di lì al voto del 25 settembre (contrastare l'aumento dell'inflazione; far fronte alle conseguenze della guerra tra Russia e Ucraina; affrontare la perdurante emergenza

²⁷ A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2012, 1 ss.

²⁸ In questo quadro si colloca la questione dell'*an* e del *quomodo* della motivazione o meno della decisione di scioglimento, per cui si rinvia ancora a P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari - II - Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 243 ss.

²⁹ Per una teorizzazione delle ipotesi in cui il Presidente della Repubblica dovrebbe essere in qualche misura "vincolato" a esercitare il potere di scioglimento delle Camere si veda A. LAURO, [Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi](#), cit., 403 ss.

³⁰ Sulle funzioni di supplenza del Capo dello Stato nella forma di governo si veda, per tutti, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 77 ss.

³¹ Cit. A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale*, n. 3/2022, 22.

pandemica; e, infine, attuare il PNRR nei tempi concordati)³². Pertanto, l'Esecutivo Draghi è apparso pienamente legittimato dal Presidente della Repubblica a condurre un'azione politica molto ampia, anche oltrepassando il tradizionale disbrigo degli affari correnti, con riverberi sul sistema costituzionale nel suo complesso (si pensi, esemplarmente, all'approvazione in seconda deliberazione presso la Camera dei Deputati della riforma dell'art. 119 Cost.³³).

In tale contesto, anche la figura del Presidente Draghi, per cui non sembra errato richiamare l'autorevole tesi di Livio Paladin sul Governo come organo complesso *ineguale*, ove le componenti non si trovano in posizione di parità³⁴, merita specifiche osservazioni.

Rievocare questa tesi può risultare utile, anche soltanto in astratto, a mettere in luce il tema della *leadership* politica e istituzionale, per cui, nel nostro Paese, da tempo e per svariate ragioni si avverte la necessità di figure autorevoli, a livello sia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia della Presidenza della Repubblica, con i dovuti distinguo.

Quanto al Presidente del Consiglio, si fatica sempre più ad individuarlo tra esponenti dei partiti, essendo maggiormente gradito dal corpo elettorale, quello designato in base all'esito del voto, diventando invece sempre più difficile, man mano che il tempo passa, comprendere i mutamenti delle maggioranze parlamentari e le iniziative presidenziali volte a individuare altri soggetti incaricati. Non di rado, poi, le nuove maggioranze sono frutto di acrobatici assetti di gruppi parlamentari in perenne trasformazione. In questo contesto, il Capo dello Stato è chiamato a esplorare le varie combinazioni politiche, nel tentativo (obbligatorio da esperire) di allontanare il più possibile l'idea di uno scioglimento anticipato: col rischio, però, di far strada all'emergere di una sofferenza del corpo elettorale di cui a farsi carico sono di norma le opposizioni in attesa del nuovo voto. Al Presidente della Repubblica tocca, pertanto, farsi carico della responsabilità di non procrastinare troppo a lungo le incertezze politiche poiché, in assenza di Governi stabili e duraturi, il Paese resterebbe privo degli interventi di cui necessita.

Dal canto suo, il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'*unità*, sembra, come già accennato, acquistare un certo protagonismo politico, facendosi esso garante di Governi con lui "condivisi" (non a caso proprio di *unità nazionale* e, nel diritto, le parole vanno scelte con cura). Egli rafforza la propria autorevolezza grazie al costante ricorso al potere di esternazione e all'esercizio di attribuzioni nella posizione privilegiata della più alta carica dello Stato, spesso *neutralizzando* le asprezze dello scontro interno alle forze politiche di maggioranza³⁵.

In questo, la XVIII Legislatura non ha fatto eccezione alla retorica dei governi *tecnici*, che, a ben vedere, non possono che essere anche *politici* poiché le regole in vigore della nostra forma di governo esigono e impongono una necessaria fiducia tra l'Esecutivo e il Parlamento. Quando, pertanto, ci si ritrova di fronte a un Governo tecnico, di unità nazionale, come quello Draghi, non deve sorprendere che anch'esso abbia dovuto cedere il passo per ragioni propriamente politiche. In altri termini, anche il Presidente Draghi, pur godendo del pieno sostegno da parte del Presidente Mattarella e della iniziale fiducia di quasi tutte le forze politiche, ha dovuto prendere atto del venir meno del sostegno parlamentare, non tanto in termini numerici, quanto in termini di mutamento dei rapporti politici nell'ambito della stessa maggioranza iniziale.

³² Si vedano le [Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere del 21 luglio 2022](#), già riportate alla nota 20.

³³ La legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante "Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità" è intervenuta sul Titolo V, Parte II, della Costituzione. La legge, spirato il termine per la richiesta di referendum ex art. 138 Cost., è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 15 novembre 2022. Oltretutto, a margine, si segnala che il procedimento legislativo di revisione costituzionale ha trovato compimento con atti parlamentari successivi al decreto di scioglimento anticipato delle Camere adottato dal Presidente della Repubblica il 21 luglio 2022. Difatti, la seconda deliberazione della Camera dei Deputati è intervenuta il 28 luglio 2022 (si rinvia ad A.C. 3353-B), in ciò destando qualche dubbio circa i poteri residui del Parlamento una volta decretata l'interruzione anticipata della legislatura.

³⁴ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1995, 399.

³⁵ Sia consentito rinviare a M. LADU, [Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano](#), in questa *Rivista*, 2022/II, 981 ss.

Resta da chiedersi se, rispetto al tema dell'esaltazione della *leadership*, dopo che l'esperienza di governo tecnici anche altamente qualificati ha mostrato tutti i suoi limiti, sembra proponibile, a Costituzione invariata, l'elezione dei parlamentari accompagnata dalla chiara individuazione del Presidente del Consiglio dei ministri già in fase elettorale³⁶, laddove però il ricorso, in caso di insuccesso, a diverse soluzioni sarebbe ancor meno comprensibile di adesso da parte del corpo elettorale.

In conclusione, ciò che sembra certo è che, nonostante le emergenti discontinuità nella prassi e le dichiarate intenzioni di alcune forze politiche, ivi comprese quelle che costituiscono l'attuale maggioranza di governo, di rafforzare la figura del Capo dello Stato, prevedendone la diretta elezione, e quella di consolidare il "primato" del Presidente del Consiglio, la nostra forma di governo sembra ad oggi aver comunque resistito agli smottamenti indotti dal sistema politico, dalle spinte personalistiche e dal verticistico accentramento del potere, pur tra le molte incertezze.

³⁶ A partire dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005 (il c.d. Porcellum) si è fatta espressa menzione tanto di un "unico capo della coalizione" quanto di un "capo della forza politica", portando il sistema politico-partitico verso la scelta ben precisa di collocare forze politiche simili attorno ad un unico *leader*, valorizzando le coalizioni di liste. In ciò, effettivamente, la legge elettorale in questione sembrava proseguire verso la strada del bipolarismo che non è riuscito tuttavia a consolidarsi.