QUADERNI FIORENTINI
per la storia del pensiero giuridico moderno

33/34

(2004/2005)

L'Europa e gli 'Altri'
Il diritto coloniale fra Otto e Novecento

TOMO II

giuffrè editore milano

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

ANNA GIANNA MANCA

IL SONDERWEG ITALIANO AL GOVERNO PARLAMENTARE

(a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana) (*)

1. Per una riconsiderazione del concetto di governo parlamentare. — 2. Governo parlamentare e governo di gabinetto in V. E. Orlando e G. Arcoleo. — 3. Osservazioni riassuntive.

1. *Per una riconsiderazione del concetto di governo parlamentare.*

Le considerazioni che seguono muovono da una crescente insoddisfazione sia verso le tradizionali « genealogie delle costituzioni » (Conrad Bornhak) sia verso la riduzione della storia costituzionale a ricerca sull'origine e la circolazione dei cosiddetti modelli costituzionali (1) e intendono proporre, a partire dallo stimolo fornito da alcuni recenti lavori italiani di storia costituzionale, una riflessione sul carattere 'parlamentare' della monarchia liberale piemontese prima e italiana poi (1848-1922) sotto la vigenza dello Statuto albertino. La convinzione di fondo da cui tali considerazioni prendono le mosse è duplice.

(*) Il riferimento è, in ordine di pubblicazione, a: P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari 2001; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma 2002; E. ROTELLI, *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*, in « Storia Amministrazione Costituzione », 10, 2002, pp. 45-126; ID., *La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese (1789-1792)*, in « Storia Amministrazione Costituzione », 11, 2003, pp. 123-251; F. MAZZONIS, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna 2003; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna 2003; F. MAZZANTI PEPE, *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1849-1922)*, Roma 2004.

(1) Il presente saggio è frutto della rielaborazione e dell'ampliamento di un intervento dal titolo *Staatsrechtliche Diskurse als Verfassungsfaktor? Der italienische Sonderweg zur parlamentarischer Regierung*, tenuto al convegno svoltosi a Hagen (Vestfalia, Germania) nei giorni 6-8 dicembre 2002 sul tema "Symbolische Macht und inszenierte Staatlichkeit. 'Verfassungskultur' als Element der Verfassungsgeschichte" e organizzato da Peter Brandt, Arthur Schlegelmilch, Reinhard Wendt, Ludolf Kuchenbuch dell'Historisches Institut der Fernuniversität Hagen. Di questo convegno sono al momento in corso di pubblicazione gli Atti. L'intento eminentemente comparatistico sotteso alla riflessione qui condotta impone di limitare i riferimenti bibliografici a quelli strettamente necessari.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

1) Il dualismo strutturale e conflittuale di parlamento e governo fu caratteristico non di questo o quel sistema politico nazionale ma di tutta l'Europa continentale di epoca (monarchico-)costituzionale. Non si condivide cioè su questo punto la posizione della storiografia giuridico-costituzionale facente capo in sostanza a Costantino Mortati (2), il quale a sua volta si rifà a Carl Schmitt, secondo cui sul piano dell'evoluzione storica, e relativamente al processo di limitazione del potere sin qui assolutistico del monarca da parte di forze sociali e politiche che avanzavano la pretesa di partecipare al governo attraverso una rappresentanza politico-parlamentare, si sarebbero avute perlomeno due manifestazioni del regime parlamentare: *a*) una prima « dualistica », propria di una fase di transizione (3), in cui il regime parlamentare è il risultato di un compromesso in cui viene in ultima analisi eluso il problema della sovranità (4), e in cui il gabinetto è responsabile sia di fronte al capo dello Stato (il monarca), che lo può revocare, sia di fronte al parlamento (5), in pratica la forma di governo che qui si preferisce chiamare monarchico-costituzionale [*konstitutionelle Regierungsform*]; *b*) una successiva, invece « monistica », in cui la forma dualistica prima o poi tenderebbe a trasformarsi per l'impossibilità di eludere a lungo la questione della titolarità della sovranità (6), e in cui il capo dello Stato non può più influire sull'indirizzo politico del gabinetto e svolge invece solo una funzione di garanzia (7). Solo nel regime parlamentare monistico l'organo rappresentativo si collocherebbe al centro del sistema politico, e sarebbe il solo a detenere in via esclusiva il potere legislativo nonché a determinare direttamente anche l'indirizzo politico dello Stato (8).

In realtà, una forma di governo in cui il parlamento costituisce solo uno dei tre poli, uno dei tre organi dello Stato (oltre al monarca ed al 'suo' governo) fra cui è ripartita la sovranità, finendo coll'essere storicamente tra questi tre poli addirittura quello politicamente più debole, non si può definire 'parlamentare', ma si può dire al massimo 'parlamentarismo', assumendo semplicisticamente la parte, il parlamento, per il tutto, il sistema politico-istituzionale complessivo in cui questo si colloca e agisce svolgendo un ruolo non necessariamente determinante (9). Mentre nella monarchia costituzionale la responsabilità poli-

(2) Cfr. C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, p. 151.
(3) Ivi, pp. 146, 153, 450.
(4) Ivi, p. 151.
(5) Ivi, p.149.
(6) Ivi, p. 154.
(7) Ivi, p. 149.
(8) Ivi, pp. 162-63.
(9) Per una precisazione sul termine parlamentarismo e la sua distinzione da quello di sistema parlamentare di governo, cfr. lo studio di carattere eminentemente 'funzionale' di M. R. Lippert, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre*

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

tica del governo nei confronti del parlamento, e cioè la dipendenza diretta dell'esistenza del primo dalla maggioranza del secondo, « non [è] in linea di principio materia di regolazione di alcun tipo, né formale, né materiale » (10), il sistema parlamentare di governo poggia invece sostanzialmente sul fatto che il gabinetto necessita della fiducia del parlamento, al punto che la perdita di essa costringe il governo a dimettersi (11). Il sistema parlamentare di governo si fonda quindi sulla soluzione « monistica » della responsabilità ministeriale, mentre la doppia responsabilità [o doppia fiducia], verso il parlamento e verso il capo dello Stato, è stato giustamente osservato, è « in contraddizione » con la « normatività » del sistema (12).

Rispetto alla storiografia italiana anche recente che ha parlato di un parlamentarismo dualistico (13), risultano così più convincenti la storiografia politico-costituzionale, la dottrina comparata delle forme di governo e la scienza di diritto costituzionale tedesche in cui generalmente la strutturazione dualistica del sistema politico-istituzionale è riconosciuta essere una caratteristica ineliminabile, anche se evidentemente non esclusiva, della forma monarchico-costituzionale (*konstitutionell)* di governo (14), una caratteristica che comunque la distingue, sia strutturalmente che funzionalmente, da quella parlamentare (15).

---

funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem. Entwickelt am Beispiel des deutschen Bundeskanzlers und des britischen Premierministers, Berlin 1973, pp. 22-23 e 25.

(10) Così J.-D. Kühne, *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)*, in H.-P. Schneider-W. Zeh [Hrsg. von], *Parlamentsrecht und Parlamentpraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, New York 1989, pp. 49-114, rinvenendo in questo ciò che caratterizzava maggiormente il costituzionalismo rispetto al successivo sistema parlamentare di governo (p. 61).

(11) Sulla problematica della nomina e del licenziamento del capo del governo in un sistema parlamentare cfr. Lippert, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs*, cit., pp. 35-38 e 53; qui si mette chiaramente in luce come l'influsso del parlamento sulla designazione del capo del governo e sulla formazione del governo stesso è da intendersi come « conseguenza » della responsabilità portata dal parlamento per l'esistenza e la durata del governo. Caratteristica del sistema parlamentare di governo è, rileva opportunamente Lippert, la « omogeneizzazione di governo e maggioranza governativa » e il fatto che il « dualismo costituzionale », attraverso il suo dislocamento in parlamento, viene trasformato in « dualismo parlamentare » (pp. 53-4).

(12) Ivi, p. 321.

(13) Cfr. in merito sotto in corrispondenza della nota 72.

(14) Su un dualismo strutturale si fondava infatti anche lo Stato per ceti, come mise in rilievo già O. Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen* Prinzip, in *Das Königtum. Seine geistigen und rechtlichen Grundlagen*, Sigmaringen 1973, 4° ristampa inalterata, pp. 279-305, in part. p. 304.

(15) Cfr., per la storiografia politico-costituzionale, i lavori fondamentali di E.-W. Böckenförde (soprattutto *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert* [1967], in Id. [Hrsg. von], *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte [1815-1918]*, Köln 1972, pp. 146-170) e di J.-D. Kühne (soprattutto il già cit. *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus [1814-1918]*; per la dottrina comparata

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

2) Nel dualismo caratteristico della forma monarchico-costituzionale di governo la rappresentanza popolare, cui pure riuscì con il tempo di esercitare la sua funzione nella legislazione e nel controllo dell'amministrazione in modo sempre più effettivo, non poté solitamente imporsi nel momento della decisione politica ultima, continuando a giocare un ruolo subordinato rispetto al monarca e/o al suo governo. In altre parole, il progressivo intensificarsi ed estendersi dell'attività legislativa e ispettiva del parlamento di epoca costituzionale, il suo affermarsi e profilarsi sempre più nettamente come un parlamento 'di lavoro', di contro a chi lo voleva tenere o abbassare al livello di un luogo 'di [meri] discorsi' (16), non gli consentì tuttavia di conquistare quella posizione di centralità e di superiorità nel sistema politico-istituzionale complessivo tale da sfociare, progressivamente e/o naturalmente, nella parlamentarizzazione di quest'ultimo (17).

Infatti, una tale posizione di centralità e superiorità sarebbe potuta derivare all'istituzione parlamentare solo dalla presenza contemporaneamente di due condizioni: *a*) in positivo, e cioè come elemento nuovo che si 'aggiunge' al parallelogramma di forze caratteristico della forma monarchico-costituzionale di governo andando però a rideterminarne dalla base la sostanza, la acquisizione e la detenzione più o meno formalizzata da parte del parlamento del potere di licenziare il governo

---

delle forme di governo i lavori di K. VON BEYME (anzitutto *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973, 2a ed., ed in part. la sezione "Das parlamentarische System als Begriff der Herrschaftsformenlehre", pp. 29-48, soprattutto alle pp. 30 e 41 e inoltre, ID., *Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse*, in H. RAUSCH [Hrsg. von], *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung*, 2 voll., Darmstadt 1974, II, pp. 396-417); per la scienza di diritto costituzionale, infine, tra gli altri, U. DI FABIO (*Parlament und Parlamentsrecht. Aufgaben, Organisation und Konflikte parlamentarischer Arbeit*, in « Der Staat », 29, 1990, 4, pp. 597-618), per il quale nel sistema parlamentare vige una « relativa omogeneità di maggioranza parlamentare, partiti di governo e governo », e, soprattutto, « la linea antagonista di demarcazione della limitazione democratica dei poteri si sposta dal dualismo tra parlamento e governo al dualismo di partiti di governo e partiti di opposizione » (cfr. pp. 601-603).

(16) La contrapposizione tra un *Arbeitsparlament* ed un *Redeparlament* risale com'è noto a Max Weber.

(17) La questione se il costituzionalismo fosse 'necessariamente' e 'naturalmente' votato ad evolvere nel parlamentarismo, non ha a ben vedere certo appassionato la storiografia italiana del XX secolo, mentre al contrario essa è stata in Germania al centro di una *Konstitutionalismusdebatte* che, sempre attuale nel corso del XIX secolo, è stata nuovamente riaperta negli anni Sessanta del secolo scorso, protraendosi peraltro per vari decenni sino ai giorni nostri (tra le prese di posizione più recenti ci si limita qui a segnalare da ultimo Ch. SCHÖNBERGER, *Die Überholte Parlamentarisierung. Einflussgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich*, in « Historische Zeitschrift », 272, 2001, 3, pp. 623-666); il dibattito in questione ha contribuito tra l'altro in modo determinante al progresso della opzione comparatistico-sistematica nella storiografia politico-costituzionale, opzione che invece sconta in Italia un indubbio ritardo.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

in carica che non godesse più della sua fiducia (18); *b*) in negativo, e cioè come indice di qualcosa che irreversibilmente 'vien meno' rispetto all'insieme di forze e poteri caratteristico del governo monarchico-costituzionale, la certezza che il monarca non potesse più agitare come deterrente o ricorrere per ritorsione alla sua prerogativa regia per contrastare l'esercizio parlamentare del nuovo potere di licenziare il governo di cui si è appena detto (19).

Contenuto per eccellenza della prerogativa regia, al di là del fatto che con questo termine non sempre si è intesa nell'Europa di epoca *konstitutionell* (e di conseguenza ancora oggi), la stessa identica cosa (20), era non a caso proprio il potere monarchico di scioglimento

(18) Chiarissimo su questo punto ora ROTELLI, *La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese*, cit., in part. pp. 124-5, 213-215 e infine 238-9; Rotelli afferma come non si possa parlare di monarchia parlamentare laddove il parlamento non detenga e possa esercitare all'occorrenza anche il potere, con un voto ad hoc, di revocare i ministri riuniti in organo collegiale; inoltre vd. ID., *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784,* cit., p. 106: « il punto di svolta, qualificante, nella genesi costituzionale della monarchia parlamentare, non è tanto, in positivo, la 'elezione' o, più esattamente, la designazione univoca del 'primo ministro' [e del *cabinet*] da parte della maggioranza parlamentare, quanto, in negativo, l'estromissione per 'sfiducia' del ministero in carica ».

(19) In Inghilterra, ad esempio, ha affermato LIPPERT, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, cit., se da un punto di vista meramente formale la prerogativa regia di licenziare il primo ministro è ancora oggi intatta (cfr. pp. 325, 326 e 328), in realtà è avvenuto che il parlamento dapprima ha partecipato all'esercizio del potere monarchico di licenziare il primo ministro, per attirarlo poi però tutto a sé, almeno in una situazione di funzionamento normale del sistema parlamentare (pp. 328-329). In questo processo di progressiva formalizzazione, nel senso di dematerializzazione, della prerogativa regia, soprattutto a partire dal 1867, e cioè dalla seconda grande riforma elettorale, un ruolo determinante ebbe, nel condurre alla trasformazione della prerogativa regia, sia di scioglimento delle Camere, sia di licenziamento del primo ministro, il crescente influsso dell'elettorato (pp. 117 ss.). Il potere di sciogliere le camere passò di fatto dal capo dello Stato al governo, che tuttavia non lo usava più in funzione antiparlamentare, ma per far fronte allo sgretolarsi della sua stessa maggioranza e quindi in ultima istanza per ristabilirne la stabilità e la capacità decisionale (pp. 50-51).

(20) La diversa accezione con cui si è utilizzato e si utilizza il termine di prerogativa regia è una conseguenza diretta, sia di talune differenze oggettive riscontrabili nei singoli poteri 'espressamente' riconosciuti ai monarchi ed ai loro governi dalle costituzioni europee di epoca costituzionale, sia della maggiore o minore riverenza osservata dalla dottrina verso la origine e, quindi, la legittimazione extra- e metacostituzionale dei poteri esercitati e/o rivendicati dai regnanti, ora appellandosi ad una presunta consuetudine già esistente e consolidata, ora inaugurandone tacitamente essi stessi una 'nuova' nelle more della costituzione scritta o addirittura in aperto contrasto con essa. Ad esempio, al tradizionale, precostituzionale potere regio di amministrare le finanze dello Stato senza la collaborazione dei 'ceti' si appellò il monarca prussiano quando, dal 1862 al 1866, gestì da solo, anche se ovviamente con il sostegno del 'suo' governo, per ben quattro anni le finanze prussiane ricorrendo a illegali e incostituzionali decreti ministeriali, decreti che furono a lungo tenuti addirittura segreti a quella stessa rappresentanza popolare cui la costituzione aveva riconosciuto un ampio *Budgetrecht* (sia qui consentito il rinvio a A.G. MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica*

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

del parlamento, (nello specifico italiano anche di proroga *sine die* della sessione (art. 9 dello Statuto). Di questo potere, già riconosciuto da Luigi Palma come uno dei tre « atti principali della regia prerogativa » insieme a quello di nominare i ministri e di sanzionare le leggi (21), si è di recente nuovamente e alquanto opportunamente sottolineato il potenziale « deterrente » nei confronti di qualsiasi iniziativa politica parlamentare di opposizione all'operato monarchico-governativo (22).

La contrapposizione polemica tra i sostenitori di una concezione della prerogativa regia che si mantiene al di qua e rispetta i limiti posti al potere regio dalla carta costituzionale, e i sostenitori invece di una prerogativa regia potenzialmente in grado di scardinare l'intera impalcatura costituzionale e rappresentativa dello Stato, si trova *mutatis mutandis* sia nella storia della monarchia cosiddetta parlamentare italiana che in quella della monarchia cosiddetta costituzionale tedesca. In Germania, com'è noto, a predominare fu ben presto la dottrina giuspubblicistica positivista di orientamento conservatore, che interpretava la prerogativa regia in un senso tanto generale e tendenzialmente espansivo da giustificare in casi eccezionali anche un agire monarchico irriguardoso nei confronti dei diritti degli individui e dei poteri della rappresentanza popolare sanciti dalla costituzione (23); in Italia, invece, negli anni Ottanta dell'Ottocento, di credito non minore della giuspubblicistica positivista, che pure andava affermandosi, godeva la dottrina

---

nel liberalismo prussiano [1850-1866], Bologna 1995). Una nuova consuetudine, palesemente anticostituzionale, inaugurò invece il monarca italiano, firmando tra il 1848 ed il 1889 una vera e propria valanga di cosiddetti decreti-legge (solo in questo periodo ne furono emanati ben 66 secondo F. Racioppi e I. Brunelli (*Commento allo Statuto del Regno*, 3 voll., Torino 1909, I, p. 372) senza che lo Statuto prevedesse minimamente il ricorso ad un tale strumento normativo di carattere eccezionale.

(21) Cfr. L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, 3 voll., Firenze 1881, qui vol. I, p. 471. Di questi « tre atti principali della regia prerogativa » Palma parlava dopo averli distinti dagli « atti della prerogativa regia [...] di natura regia », ossia da quei poteri che « appartengono al re come capo dell'esecutivo [...] [e di cui] tutti convengono esser risponsabili i ministri »: potere di firmare trattati di alleanze, di pace, di guerra, di commercio, potere di nominare i senatori, potere di grazia, di comando delle forze militari (cfr. pp. 459-60).

(22) A rimarcare con forza il potere « deterrente » sviluppato nei confronti di un'eventuale opposizione della Camera dalla detenzione da parte del monarca di poteri di prerogativa come quello di convocazione, proroga e scioglimento della Camera, è stato da ultimo F. Mazzonis, *La Monarchia e il Risorgimento,* cit., in part. p. 60, ma in merito nello stesso senso si veda anche P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., pp. 28-29.

(23) Una tale interpretazione era generalmente giustificata in considerazione della assenza nelle costituzioni costituzionali tedesche *(konstitutionelle Verfassungen*) di una precisa enumerazione (limitazione) dei poteri monarchici, ovverosia di un articolo come il 78 della Costituzione belga del 1831 (« Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution ou les lois portées en vertu de la constitution »); cfr. R. Smend, *Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen*, Goettingen 1904, p. 30.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

costituzionale orientata ai principi dello Stato di diritto, che era solita 'enumerare' tra le prerogative del re d'Italia solo ed esclusivamente i poteri espressamente attribuiti al monarca dalla lettera dello Statuto.

Ad esempio il già citato Luigi Palma, nell'interrogarsi se esistesse « qualche parte del potere della Corona, una vera prerogativa regia, nel senso di un potere proprio, indipendente dalle Camere e dal Gabinetto, e di cui per conseguenza non si po[tesse] chieder conto ai ministri », fornì una risposta assolutamente negativa (24). E ciò, da un lato, in polemica con quanto affermato tempo addietro da Ludovico Casanova, il quale, probabilmente con lo sguardo rivolto più alla prassi che alla teoria, aveva sostenuto esserci atti di prerogativa regia del tutto sganciati dalla responsabilità ministeriale (25), e però, dall'altro, senza arrivare ad eguagliare per inequivocabilità il successivo pronunciamento di Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli, per i quali era « da sbandire nel modo più assoluto il concetto d'un preteso 'potere regio' quale complesso di diritti 'maestatici' anteriori o superiori alla costituzione, esonerati come che sia dal concorso responsabile dei ministri » (26). Così, per Palma, « la prerogativa della Corona non può essere assoluta, ma dev'essere contemperata alle guarentigie della nazione » e « il ministero è risponsabile in genere degli atti della prerogativa regia che richiedono il consenso dei ministri » (27).

Certo è comunque che Palma, coerentemente con il suo orientamento sinceramente liberal-costituzionale, e a differenza, sia di Vittorio Emanuele Orlando (28), sia della giuspubblicistica positivista tedesco-imperiale (questa, infatti, in assenza di una statuizione nella costituzione del 1871 del potere straordinario di ordinanza quale invece sancito in Prussia, non perse occasione per ribadire la ammissibilità di un « autonomes königliches Verordnungsrecht » *extra* e *praeter legem* (29)), non ritenne assolutamente, come si è visto (30), di dover o poter mai includere tra i cosiddetti « atti principali della prerogativa regia » il

(24) Cfr. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., I, p. 453.

(25) Cfr. L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale. Lezioni ordinate dall'avv. Cesare Cabella*, 2 voll., Genova 1859-60, II, pp. 51-2 e 363-7.

(26) Cfr. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, qui p. 227; si veda però anche Ivi, p. 361: « accanto al Re costituzionale non esiste né può esistere un Re supercostituzionale: non vi sono 'prerogative' residuarie dell'antico regime ».

(27) Cfr. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., I, p. 459.

(28) Cfr. a questo proposito sotto nel testo in corrispondenza della nota 141.

(29) Il punto sulla questione fece in Germania verso la fine dell'epoca costituzionale G. ANSCHÜTZ, *Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrecht nach preussischem Staatsrecht*, Tübingen 1900, ma in merito vd. anche A.G. MANCA, *La Costituzione 'al di sopra' o 'a disposizione' del legislatore? Difesa, attuazione e revisione costituzionale in Prussia*, in A.G. MANCA e L. LACCHÈ (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, Bologna/Berlin 2003, pp. 255-333, in part. 295 e 328 s.

(30) Cfr. sopra in corrispondenza della nota 21.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

potere straordinario di emanare ordinanze 'di necessità' o 'd'emergenza', correntemente dette in Italia 'decreti-legge'. A questi decreti-legge, e cioè i decreti emanati 'non' in attuazione e in dipendenza da leggi vigenti (i soli consentiti dallo Statuto, art. 6) da un esecutivo che osi legiferare per proprio arbitrio, senza cioè avere ricevuto dal legislativo alcun incarico, e preferibilmente quando il parlamento è aggiornato o chiuso, il monarca italiano non disdegnò affatto di ricorrere, sebbene come si è detto non se ne facesse nessuna menzione nello Statuto, anche troppo spesso. E naturalmente a nulla valse che qualche decennio più tardi Racioppi e Brunelli stigmatizzassero come del tutto « incostituzionale » il ricorso monarchico-governativo ai decreti-legge in quanto non rientranti nella prerogativa regia (31).

Che il monarca italiano nell'uso dei decreti-legge abbia concretamente fatto propria la sostanza del famigerato 'principio monarchico' di coniazione tedesca, mostrandosi così nella interpretazione e nell'esercizio della sua prerogativa ancora più sciolto dalla norma costituzionale del monarca prussiano (questi, infatti, nell'emanare decreti poteva perlomeno invocare a fondamento legale della sua azione l'art. 63 della costituzione prussiana del 1850), è un segno inequivocabile di come in realtà, nel cosiddetto governo 'parlamentare' italiano, per certi aspetti la prassi superò di gran lunga, non solo i limiti implicitamente posti dalla costituzione al potere prima assoluto del monarca, ma anche le generosissime concessioni che la dottrina costituzionale italiana del tempo, di fede indubitabilmente monarchica, era disposta a fare al re costituzionale.

Un 'eccesso' di potere, questo del monarca italiano nel ricorso alla decretazione d'urgenza, che per giunta fu ben lungi dal restare un caso isolato; anche nell'incostituzionale esercizio del potere di deliberare lo stato d'assedio egli superò ampiamente in audacia quello prussiano. Mentre la prerogativa del monarca prussiano comprendeva infatti senza alcun dubbio, oltre al *Notverordnungsrecht*, il potere di dichiarare lo stato d'assedio (art. 111 della costituzione del 1850), potere che solo consentiva di sospendere l'applicazione delle leggi in vigore (32), nello

(31) Cfr. Racioppi e Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, cit., in part. pp. 351-2, ma in genere, su tutta la problematica dei decreti-legge, pp. 351-385.

(32) Sulla prerogativa regia nella monarchia costituzionale prussiana in particolare, e soprattutto sui singoli 'poteri eccezionali' (potere straordinario di ordinanza, potere di dichiarare lo stato d'assedio [*Belagerungszustand*], potere di chiudere in ogni momento il parlamento ed eventualmente anche di scioglierlo) che secondo Ernst Rudolf Huber ne avrebbero costituito l'« essenza », sia qui sufficiente il rinvio alla sua *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, cit., III, pp. 11-18, nonché, per un rigoroso confronto critico con Huber, ai lavori di H. Boldt (cfr. per tutti *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber*, in « Der Staat », Beiheft 1, Berlin 1975, pp. 75-102 e Id., *Rezension: Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 7 Bde., Stuttgart 1957-1984*, in « Geschichte und Gesellschaft », 1985, 2, pp. 252-71).

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

Statuto anche ad un tale potere monarchico non si faceva alcun cenno.

Chiudendo tuttavia per ora questa breve digressione comparata italo-tedesca sulla prerogativa regia, e riprendendo il discorso interrotto su quelle che si sono dette essere le due premesse indispensabili per poter parlare di un sistema parlamentare di governo (*a* e *b*), non si può non rilevare come particolarmente l'assunzione della tesi enunciata sopra al punto 2), oltre a mettere a nudo la strumentalità politica delle veementi denunce di 'onnipotenza' delle assemblee elettive lanciate dalla critica antiparlamentare italiana dei decenni a cavallo tra XIX e XX secolo (33), apre possibilità finora inesplorate ad una storia costituzionale comparata dell'Europa *konstitutionell*, storia che invece è sinora rimasta impigliata e imbrigliata nelle pastoie dei discorsi dottrinari sulle specifiche vie nazionali al costituzionalismo in Germania e al parlamentarismo in Italia. Sono infatti questi i discorsi che ancora oggi impediscono di accedere ad una storia costituzionale europea intesa come « storia delle strutture e del mutamento strutturale dei sistemi politici » (34), oltre che come storia delle dottrine costituzionali o della circolazione dei cosiddetti modelli costituzionali.

La tesi che qui si vuole sostenere è, insomma, che la medesima dialettica dualistica, instabile e sempre conflittuale (anche se in modo latente) presiedette al funzionamento dei sistemi politico-istituzionali non solo degli stati tradizionalmente catalogati dalla storiografia come 'monarchie costituzionali' (la Prussia dal 1850, il Secondo Impero tedesco dal 1871, la Francia della Restaurazione dal 1814 e della Monarchia di luglio dal 1830, etc.) (35), ma anche della monarchia liberale italiana, di cui tradizionalmente si è detto, soprattutto da noi e quindi del tutto comprensibilmente si è ripetuto anche in Germania sin dalla seconda metà del secolo XIX, sulla scorta di quanto i giuspubblicisti tedeschi potevano apprendere anzitutto dall'accreditatissimo *Staatsrecht des Königsreichs Italien* di Emilio Brusa, che sia stata invece

(33) Sulla letteratura italiana antiparlamentaristica cfr., tra gli altri, A.M. Banti, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento,* in « Storica », 1995, 3, pp. 7-41; M.S. Corciulo, *Parlementarisme et antiparlementarisme italien dans le contexte européen*, in J. Agirreazkuenaga-M. Urquijo (eds), *Contributions to European Parliamentary History*, Bilbao 1999, pp. 741 ss. (47° Ichpri); e ora anche Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., in part. pp. 23, 101 e soprattutto pp. 125-131, in cui si sostiene, forse minimizzandone la portata eversiva, che l'antiparlamentarismo, con le sue tre tematiche principali della « grande frattura » tra paese legale e paese reale, del « Risorgimento tradito », e, infine, delle « lotte ferine » in cui si manifesterebbero i rapporti di classe, sia stato, prima che « affare di giuristi e teorici del diritto », « cosa di letterati ».

(34) Cfr. a questo proposito H. Boldt, *Einführung in die Verfassungsgeschichte*, Düsseldorf 1984, in part. pp. 84-94.

(35) Cfr. R. Wahl, *Die Bewegung im labilen Dualismus des Konstitutionalismus in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen einer Entwicklung zugunsten des Parlaments*, in Manca e Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, cit., pp. 95-126.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

retta secondo una non meglio specificata forma 'parlamentare' di governo (36). Secondo Brusa, che con la sua affermazione per cui non ci sarebbe « nel diritto pubblico italiano » e « nel carattere fondamentale della nostra costituzione [...] alcuno spazio per la consuetudine » (37), ha certo contribuito non poco a convincere il mondo tedesco della limitatezza dei poteri del monarca italiano, questi, non solo avrebbe nominato i ministri « secondo le tradizioni consolidate del governo parlamentare » (38), ma si sarebbe addirittura astenuto dall'esercitare il suo potere di licenziarli, lasciando che fossero « gli stessi ministri a fargli spontaneamente richiesta di essere licenziati » [sic!] (39).

Ora se da parte della storiografia italiana più recente non sono mancati avvertimenti quanto mai opportuni sono venuti circa il rischio di proiettare all'indietro i significati che certi termini, come quello qui in discussione di governo parlamentare, avrebbero assunto solo ai giorni nostri (40), per quanto riguarda la storiografia costituzionale europea non si può non segnalare l'ultimo coraggioso recente tentativo di rivedere criticamente e di aggiornare la tradizionale modellistica costituzionale (41). Anche in questo caso però, per quanto ci si spinga sino a parlare dell'Italia liberale come di una « konstitutionelle Monarchie » (42), alla fin dei conti, al di là della pur interessante riformulazione terminologica proposta, e certo anche come conseguenza della sfuggevolezza ancora oggi delle riflessioni italiane sull'argomento, si rientra quasi inavvertitamente nel solco della tradizione. In parziale

(36) Oggetto di approfondimento dovrebbe diventare al più presto il ruolo svolto da Emilio Brusa con il suo *Das Staatsrecht des Königsreichs Italien* (in *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, hrsg. von H. Marquardsen, IV. Band [Staatsrecht der ausserdeutschen Staaten I], 7. Abteilung, Freiburg i. B. 1892, 525 pp.), nel traghettamento all'interno della dottrina giuspubblicistica tedesca della seconda metà dell'Ottocento della teoria secondo cui l'Italia era già allora una monarchia retta secondo una forma parlamentare di governo. Il lavoro citato, composto originariamente in italiano e tradotto egregiamente in tedesco da A. Teichmann, allora professore di diritto a Basilea, si (auto)definiva nella *Vorbemerkung* e forse per molti versi a ragione, come « la prima esposizione completa e sistematica » del diritto costituzionale italiano. L'opera, poco conosciuta in Italia ma puntualmente citata come fonte bibliografica dai più grandi giuspubblicisti tedeschi di epoca costituzionale, in più punti definiva l'Italia come un « governo parlamentare » (cfr. alle pp. 108, 156 nota 2, 157 nota 1, 158, 257) senza peraltro mai entrare veramente nel merito della definizione utilizzata.

(37) Ivi, pp. 17 e 19.

(38) Ivi, p. 108.

(39) *Ibidem*.

(40) Così Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano*, cit., p. 22.

(41) M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp. Frankreich im Vergleich*, Göttingen 1999, in part. pp. 50 s.; in merito sia consentito il rinvio alla mia recensione in « Zeitschrift für neueren Rechtsgeschichte », 25, 2003, 3/4, pp. 325-326.

(42) Per questa definizione cfr. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert*, cit., pp. 57 e 65; più specificamente nel merito della vicenda italiana si entra però alle pp. 151 ss., in part. 159-160, e poi di nuovo alle pp. 182 ss.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

contraddizione con la riformulazione suddetta, si parla infatti, sia di « dominanza parlamentare » (43) (« eine konstitutionelle monarchie mit dominierendem Parlament »), sia di un « parlamentarismo » seppur « labile » soprattutto « in situazioni di crisi » [sic!] (44).

La tradizionale definizione di parlamentare della forma di governo del Piemonte/Italia di epoca liberal-costituzionale, rimasta sorprendentemente incontestata sino, si potrebbe dire, all'altro ieri, è stata coniata all'indomani stesso della concessione dello Statuto albertino nel 1848.

È gia stato osservato e largamente documentato, rendendo superflua una ricognizione storiografica più sistematica in merito, come già « dall'età di Cavour » sia stata opinione « molto diffusa » che l'Italia fosse transitata alquanto velocemente dal costituzionalismo al parlamentarismo (45). Tra i primi a contestare il carattere « perpetuo » dello Statuto e ad asserire invece la sua modificabilità, sottolineando con forza il ruolo preponderante assunto nella dinamica del sistema di governo italiano dalla camera elettiva rispetto al monarca, fu, come ci ricorda anche Mario Galizia (46), nientemeno che il giurista Enrico Pessina (47), autore già nel 1849 di un *Manuale di diritto costituzionale*, ma anche deputato e più volte ministro del Regno. Ad utilizzare in riferimento all'Italia il termine di governo parlamentare saranno quindi negli anni Ottanta, come vedremo assai più in dettaglio nel secondo dei tre paragrafi (2.) in cui si articolano queste note, anche due tra i più grandi giuspubblicisti italiani dell'epoca liberale, e cioè Vittorio Emanuele Orlando e Giorgio Arcoleo. Verso la fine degli anni Novanta, in un periodo cioè in cui la storia costituzionale incontrava anche da noi un certo seguito, fu poi Gaetano Arangio-Ruiz (48), a sostenere che in Italia, a dispetto del sistema costituzionale previsto dalla costituzione, era stato immediatamente introdotto il sistema parlamentare (49). Nello stesso senso si espressero circa un decennio più tardi anche i già citati Racioppi e Brunelli nel loro autorevolissimo *Commento allo Statuto del Regno* del 1909 trattando del « governo parlamentare » e/o « governo

(43) *Ibidem*.

(44) Ivi, pp. 186 ss. e in part. 187-188.

(45) S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, pp. 3-72, qui p. 31.

(46) M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in « Archivio giuridico 'Filippo Serafini' », sesta serie, volume XXXIII, 1963, fasc. 1-2, pp. 3- 110, qui p. 82.

(47) Su Pessina cfr. il profilo biografico di A. Pessina in *Il parlamento italiano 1861-1988, V: 1877-1887 La Sinistra al potere. Da Depretis a Crispi,* Milano 1989, pp. 500-501.

(48) G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze 1898, ristampata a Napoli da Jovene nel 1985.

(49) Ivi, p. 4: « lo Statuto aveva istituito il governo costituzionale, non parlamentare [...] tuttavolta, fin dal primo proclamare dello Statuto, si attuò il governo parlamentare [...] ».

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

di gabinetto » (50), e dello stesso avviso, infine, si dichiarò anche, qualche tempo dopo, il costituzionalista, ministro, parlamentare, nonché, dal 1923, docente di storia delle istituzioni e delle dottrine politiche, Gaetano Mosca: « Appena lo Statuto venne proclamato — affermò infatti egli nei suoi *Appunti di diritto costituzionale* — si determinò tale un equilibrio delle forze politiche che ne venne l'instaurazione del governo parlamentare, tacitamente ma fermamente richiesto dalla pubblica opinione, tacitamente accordato dalla Corona » (51).

La tesi secondo cui il Regno di Sardegna prima e d'Italia poi si sarebbe trasformato rapidamente in una monarchia 'parlamentare' pare insomma, anche ad una sommaria ricognizione storiografica, ben lungi dal poter essere intesa solo, come pure si potrebbe sospettare in un primo momento, il frutto tardivo dell'ennesima 'invenzione della tradizione' da parte della storiografia e giuspubblicistica italiana del secondo dopoguerra, una storiografia ed una giuspubblicistica che comprensibilmente guardavano affannosamente al passato, nello sforzo di fondare storicamente il presente del giovane Stato democratico-parlamentare, adagiandolo in modo molto rassicurante sulla linea della continuità storica (52).

Dal momento che questa tesi fu formulata all'inizio stesso dell'epoca liberal-costituzionale, e da qui in poi ripresa e riecheggiata da eminenti costituzionalisti e storici, che erano anche allo stesso tempo il più delle volte uomini politici altrettanto eminenti e impegnati, assai alta è piuttosto la probabilità che la sua formulazione e trasmissione rientrassero, per certi versi anche inconsapevolmente, all'interno di un 'progetto politico-costituzionale' ben definito, un progetto come ad esempio quello cavouriano (53). In altre parole, la coniazione e la

(50) Cfr. Racioppi e Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., III, pp. 279-300 sul "Governo parlamentare" o "Governo di gabinetto", in part. pp. 284 e 286, e inoltre II, pp. 384-6.

(51) G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1912, 2ª ed., p. 74. Sulla sua distinzione tra governo costituzionale e governo parlamentare cfr. però anche p. 73.

(52) Sulla quasi ossessionante ricerca della continuità storica da parte dei padri della nostra costituzione del 1848, cfr. M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno,* Bologna 1998, pp. 89-91, 97 ss., 108.

(53) Sul progetto politico cavouriano, volto a valorizzare quanto più possibile l'elemento rappresentativo in senso moderno, e cioè elettivo, nella organizzazione istituzionale del giovane stato costituzionale sardo-italiano, molto interessanti ora, soprattutto per una riflessione sul carattere politico-programmatico delle costituzioni europee ottocentesche (sia qui consentito a quest'ultimo proposito il rinvio a A.G. Manca, *Introduzione*, a Manca e Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione*, cit., pp. 7-27, in part. pp. 8-14), le considerazioni di Giorgio Rebuffa nel suo ultimo lavoro *Lo Statuto albertino*, cit., in part. pp. 37-43 (Cavour voleva « attuare pienamente lo Statuto », « rafforzare l'organo costituzionale più fragile [...] e che più facilmente poteva subire ingerenze da parte del re », « dare pieno corso al principio elettivo [...] [e] estendere l'elezione e dare agli organi elettivi il primato su quelli puramente ammini-

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

utilizzazione della locuzione di monarchia 'parlamentare', lungi dal rinviare ad una transizione politico-costituzionale effettivamente già avvenuta, potrebbero avere trovato terreno fertile nella volontà delle élites dirigenti e intellettuali di indicare una direzione di sviluppo futuro al giovane Stato costituzionale piemontese prima e italiano poi.

Questo per quanto riguarda le origini ed il contesto in cui la tesi venne formulata e successivamente propagata. Del tutto aperta resta invece l'importante questione del come mai tale tesi, dopo essere stata straordinariamente vitale per tutta la durata dell'epoca costituzionale, abbia ripreso, o meglio continuato ad essere riproposta dalla storiografia italiana (con solo qualche rara ma non per questo meno importante eccezione, di cui peraltro si dirà tra poco) come un luogo comune assolutamente aproblematico e indiscusso anche per tutta la seconda metà del XX secolo, quando cioè un sistema parlamentare di governo nel senso proprio del termine era ormai stato instaurato e si trattava tutt'al più, per un verso di consolidarne le basi, per un altro di attuarne le promesse di sviluppo ulteriore.

A riprendere la tesi in questione subito dopo il 1945 fu Massimo Severo Giannini. Nelle pagine autorevoli del saggio da lui redatto nel 1946 su incarico del Ministero per la Costituente, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana* (54), egli sostenne infatti che di una parlamentarizzazione del sistema politico italiano si può parlare sin dall'assunzione della responsabilità politica, come presidente del Consiglio, di Massimo D'Azeglio nel 1849 (55). Da qui in poi la tesi della assai precoce parlamentarizzazione del Regno sardo-italiano fu sempre nuovamente riproposta, ora con orgoglio tipicamente liberale (56), ora invece più asetticamente (57), ma comunque senza mai interrogarsi veramente sul suo effettivo contenuto di realtà.

---

strativi »; Cavour voleva « dare al governo la piena ed esclusiva legittimazione parlamentare » e con il connubio gli sarebbe riuscito di « salv[are] il parlamento », sottraendolo alle macchinazioni del re), pp. 58-61 (per Cavour le leggi organiche annunciate nello Statuto e segnatamente quelle elettorali, segnavano il « complemento dello Statuto » stesso; egli intendeva « lo Statuto e le leggi che lo integrano come un'opera da completare, un programma di cui sono poste solo le fondamenta »), 78-80 (Cavour intendeva lo Statuto come « una costituzione aperta », « un punto di partenza »). È noto, per contro, come la concessione dello Statuto rappresentasse per Carlo Alberto « un punto di arrivo » (cfr. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., p. 12).

(54) Cfr. M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in C.A. JEMOLO e M.S. GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze 1946, pp. 43-78.

(55) Ivi, p. 70, ma cfr. anche 62 (« La scelta del re [dei ministri] poi finì col non essere più libera, in quanto era il parlamento che, rovesciando un governo, e negandogli la fiducia [...] indicava automaticamente certi nomi »).

(56) C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Bari, 1997 (16ª ed.), p. 67.

(57) Cfr. tra gli altri G. GALASSO, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla Caduta dell'Impero romano a oggi*, Torino, 1974, p. 200.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

Lasciando fuori dalla considerazione il lavoro di Maranini (58), che nega che si possa parlare per l'Italia liberale di un governo parlamentare, ma solo in quanto un tale sistema non è per lui concepibile senza un sistema elettorale fondato sul collegio uninominale a un sol turno (59), assai intrisa di distinguo sull'argomento si presenta, se interrogata in questo senso, anche la ricca trattazione storico-costituzionale di Umberto Allegretti (60).

Particolarmente attratto oltre che stimolato da un percorso di riflessione storico-critico sulla forza della scienza e dell'ideologia, ma delle 'dottrine' politico-costituzionali in particolare, come fattori storico-costituzionali di primo rango (61), Allegretti richiama in più punti la estrema 'disponibilità' della dottrina giuspubblicistica di epoca liberale a funzionalizzare la sua attività e la sua produzione al progetto politico della classe dirigente di « consolidamento », piuttosto che non di « sviluppo », dello Stato esistente (62). In questo medesimo contesto discorsivo egli non manca neppure di rimarcare criticamente come in epoca liberale « la partecipazione degli uomini di scienza e specialmente dei professori universitari all'attività politica attraverso, sia l'opera pubblicistica legata a preoccupazioni ed eventi contingenti, sia la diretta assunzione di incarichi di governo e di collaborazione politica, [...] non [fosse] priva dei suoi aspetti negativi, nella misura in cui concor[s]e ad esonerarli dall'impegno teorico e quindi priv[ò] la politica di un corretto apporto della teoria » (63). Nonostante l'interesse anche esplicito per i meccanismi di costruzione e di produzione dell'ideologia, neanche nel *Profilo* si trova però traccia alcuna di una riflessione su come mai la realizzazione del sistema parlamentare, che pure il giurista fiorentino riconosce essere stato l'obbiettivo principale del progetto politico consapevolmente perseguito da Cavour (64), abbia potuto rappresentare il presupposto tacito della riflessione della dottrina costituzionalistica dell'epoca liberale. A ben vedere, Allegretti non appare nemmeno interessato a stabilire se effettivamente sia avvenuta una transizione dal sistema costituzionale cosiddetto puro configurato dallo Statuto a quello parlamentare. Egli tiene semplicemente a precisare come il parlamentarismo « non si sia affermato proprio subito » e di certo né prima del 1852, con l'andata al potere di Cavour, né, soprattutto, senza qualche « ritorno all'indietro » (65). Se in un certo punto egli afferma

(58) G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967* (1967), Firenze 1983.
(59) Ivi, p. 21.
(60) U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo ed assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989.
(61) Ivi, p. 24.
(62) Ivi, pp. 546-547.
(63) Ivi, p. 169 [spaziato di chi scrive].
(64) Ivi, 238-239.
(65) Ivi, p. 435.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

che una tale transizione « [segnò] senza dubbio la differenza positiva principale tra il sistema liberale italiano e quello tedesco » (66), in un altro non manca tuttavia di parlare di « gravi carenze » nelle « forme specifiche della trascrizione italiana del parlamentarismo » (67), oppure anche di « difetti » del parlamento italiano e del suo funzionamento (68), anche se non si può certo dire che Allegretti sottovaluti l'importanza che concretamente rivestirono quelli che egli chiama i poteri « residui » del monarca (69). Sarebbe a tutti noto che « lo Stato liberale italiano fu essenzialmente una monarchia 'parlamentare' nella quale il governo, come in ogni forma parlamentare, entrava e restava in carica in quanto godesse della fiducia delle due camere, delle quali preminente era quella elettiva » (70). Di sistema parlamentare si deve insomma comunque parlare, seppure, aggiunge il nostro altrove, riprendendo la dottrina mortatiana sulle due differenti forme di parlamentarismo di cui si è detto sopra (71), di un sistema parlamentare « di carattere dualistico », dal momento che i ministri erano vincolati alla ricerca della doppia fiducia, quella del re e quella del parlamento (72). Il dubbio che possa rappresentare una contraddizione in termini parlare contemporaneamente, da un lato di dualismo tra parlamento e corona (73), e dall'altro, di governo parlamentare, dove però a rigore il dualismo si trova ormai dentro lo stesso parlamento, tra maggioranza e opposizione, e non più fuori di esso, non pare qui trovare alcuna eco.

Ancora circa un decennio fa anche Stefano Merlini, pur accennando a « i limiti dentro ai quali si può parlare dell'affermazione del governo parlamentare dalla IV legislatura in poi » (74), e pur lasciandosi andare a considerazioni assai impegnative, quale ad esempio: « [...] la sostanza costituzionale della forma di governo italiana [rimase] immutata nei decenni [..] » (75), manteneva però sulla questione un atteggiamento per così dire 'minimalista'. Egli non arrivava cioè sino ad affrontare esplicitamente l'interrogativo evocato nel lettore, se cioè all'opinione riferita fosse anche corrisposta la realtà storico-fattuale,

(66) Ivi, p. 391. Secondo Allegretti, infatti, che su questo punto riprende la storiografia più tradizionale sui modelli costituzionali, il secondo sarebbe « rimasto fermo alla monarchia limitata e al primato dell'esecutivo monarchico », mentre il primo si sarebbe avvicinato maggiormente « all'esperienza francese, inglese, e in genere del liberalismo sviluppato ».

(67) *Ibidem*.

(68) Ivi, p. 439.

(69) Ivi, p. 450.

(70) *Ibidem*.

(71) Cfr. quanto detto sopra in corrispondenza delle note 2-8.

(72) Ivi, p. 436. Di « governo parlamentare dualista » parla anche Silvano Tosi nella introduzione al lavoro di Maranini cit. sopra alla nota 58, (cfr. p. XIII).

(73) Sul ruolo del gabinetto cfr. Ivi, pp. 435 ss.

(74) MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 30.

(75) *Ibidem.*

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

lasciando del tutto sullo sfondo la questione se fosse avvenuta o meno la transizione dell'Italia liberale al sistema parlamentare.

Si è però detto anche di qualche eccezione all'unanimismo storiografico, ossequioso di cotanta tradizione, della seconda metà del XX secolo. Particolarmente la nuova storiografia costituzionale più attenta alla comparazione e alla contemporanea elaborazione scientifica europea, non potè sottovalutare oltre, infatti, il costante riemergere di un dualismo strutturale e di un conflitto sempre latente tra il parlamento da un lato e il monarca e/o il 'suo' governo (76) dall'altro, come pure il continuo riproporsi all'attenzione dello storico di costellazioni politiche ed eventi che indubitabilmente lasciano emergere quantomeno una debole autonomia politico-decisionale del parlamento italiano. A chiunque siano anche minimamente noti i termini della *Konstitutionalismus-debatte* tedesca non può sfuggire che la sensibilità e la ricettività verso una prospettiva euristica di questo tipo è quasi inevitabilmente destinata a sfociare in una messa in discussione della tradizionale caratterizzazione 'parlamentare' della monarchia liberale italiana.

Un sensibile impulso all'avvio di una svolta storiografica ha dato negli anni Settanta del secolo scorso il lavoro di Ettore Rotelli *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, dove si sviluppavano alcune considerazioni che incoraggiavano a spostare qualche accento nella ricerca storico-istituzionale (77).

Sul tema del governo parlamentare italiano Rotelli aveva peraltro già avuto modo di soffermarsi ampiamente in un suo precedente lavoro (78), dove tuttavia ancora era prevalente la tesi secondo cui il progressivo consolidarsi, non da ultimo attraverso la normazione positiva, del ruolo e delle funzioni del presidente del Consiglio, avrebbe significato per ciò stesso anche il raggiungimento di un superiore stadio di affermazione del governo parlamentare, o addirittura, particolar-

(76) Il continuo ricorrere di espressioni come « il mio Governo », « i miei ministri », anche nei discorsi della Corona pronunciati, in occasioni ufficiali come l'apertura delle sessioni parlamentari, da Vittorio Emanuele II, che in base all'art. 65 dello Statuto aveva il potere di « nomina e [di] revoca [de]i suoi ministri », è sottolineato anche da Mazzonis, *La Monarchia e il Risorgimento*, cit., p. 137, che dedica pagine importanti alla prerogativa regia in materia di esecutivo, e soprattutto al ruolo di Vittorio Emanuele II nella politica estera e militare del Regno d'Italia (pp. 113 ss.), soffermandosi inoltre a lungo sulla funzione simbolica della monarchia e sul suo ruolo di integrazione statale e nazionale (p. 131 ss.).

(77) E. Rotelli, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra* (1978), in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, pp. 13-45, in part. pp. 28-32 e 41 ss.

(78) E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, cfr. in part. pp. 22-29.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

mente con l'emanazione del decreto Zanardelli n. 466 del 14 novembre 1901, il suo attestarsi in modo definitivo (79).

In questo studio di Rotelli da bussola aveva funzionato quella stessa corrispondenza tra il configurarsi e consolidarsi dell'extrastatutario governo di gabinetto, con la caratteristica preminenza del presidente del Consiglio sugli altri ministri, e l'affermarsi del governo 'parlamentare', che anche un costituzionalista come Gaspare Ambrosini aveva riconosciuto come fondata (80), perlomeno sino a quando poté ritenere, a torto, di trovarsi anche in Italia di fronte ad un sistema bipartitico all'inglese (81). Questa corrispondenza, sia detto qui *en passant*, sarebbe saltata secondo Ambrosini negli ultimi anni dell'epoca liberale, e cioè non appena furono poste solide basi normative per la realizzazione di quello che oggi è considerato uno dei presupposti cardine per il corretto funzionamento di un 'vero' governo parlamentare, vale a dire lo sviluppo di un moderno sistema di partiti, di partiti organizzati cioè

(79) Per quanto riguarda la normazione giuridico-positiva sul ruolo e le funzioni del presidente del Consiglio dei ministri il riferimento è ovviamente, oltre che al citato decreto Zanardelli del 1901, anche al decreto Depretis del 25 agosto 1876, n. 3289; in merito cfr. ivi, pp. 178, 182, 204, 208, 225, 449.

(80) Per G. Ambrosini (cfr. il suo *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in « Rivista di diritto pubblico », XIV, 1922, pp. 187-200), il « cosiddetto governo di gabinetto, [...] formato dal Capo della maggioranza e con uomini della stessa maggioranza, i quali, perciò, avevano con lui comunanza di programma ed erano a lui legati prima ancora di entrare nel gabinetto per il fatto stesso che appartenevano alla maggioranza da lui capitanata », era « legato [a filo doppio] al regime parlamentare classico, [...] caratterizzato dalla divisione dell'assemblea in due grandi partiti, che alternandosi al potere, costituivano di volta in volta maggioranza e minoranza » (p. 195). Su Ambrosini vd. ora F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari 2004, in particolare il cap. III: "Crisi dello Stato liberale e democrazia di massa: Gaspare Ambrosiani e il problema della rappresentanza", pp. 83-96.

(81) Asserire però che nell'Italia liberale non si stabilì la rigida consuetudine inglese di due partiti o di due coalizioni partitiche politicamente e ideologicamente contrapposte e alternantisi nel conquistare alle elezioni la maggioranza parlamentare, non significa certo asserire, sulla scia di quanto affermò in un noto saggio A. Scialoja (*Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, apparso sulla « Nuova Antologia » nel gennaio 1870), che nell'Italia di epoca costituzionale 'in realtà non esistevano i partiti', come ha sostenuto anche, per la storia politico-costituzionale, A. Predieri (*Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze 1951, p. 65). Più opportunamente Paolo Farneti, cui indubbiamente interessava soprattutto la dimensione extraparlamentare dell'organizzazione dei partiti, quella che insomma in Germania è comunemente detta il 'partito nel paese' (*Partei im Land* contrapposta alla *Partei im Parlament*), ha mostrato come a lungo ci furono in Italia i partiti 'solo' come schieramenti parlamentari (al di là cioè di quando furono riconosciuti formalmente i gruppi parlamentari nel regolamento interno della Camera italiana del 26 luglio-6 agosto 1920); cfr. P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino 1971, in part. pp. 143, 164, 166, ma soprattutto pp. 188, 198 (« ancora nel periodo giolittiano si potrebbe parlare solo di schieramenti politici in parlamento non di partiti politici, [...] di partiti parlamentari »), pp. 275, 277, 279 e 280.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

non solo in parlamento ma anche nel paese (82). In altre parole, Ambrosini prese le distanze dalla corrispondenza tra governo di gabinetto e governo parlamentare non a caso proprio quando si sarebbe trattato di riconoscere che essa poteva essere letta anche in senso contrario, e quindi di riconoscere che anche una maggiore formalizzazione ed un superiore sviluppo nell'organizzazione dei partiti poteva costituire il punto di avvio di un consolidamento, 'dal basso' stavolta, della posizione del presidente del Consiglio; a partire da qui avrebbe potuto stabilizzarsi in Italia un governo di gabinetto che, proprio come la rappresentanza politica, ricavava la sua legittimazione in ultima istanza dal consenso popolare (83).

Come in Ambrosini anche nel lavoro di Rotelli il governo parlamentare è definito a partire dai soli organi dell'esecutivo, il presidente del Consiglio (ed i ministri riuniti nel gabinetto) da un lato e la Corona dall'altro. Il presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe così imposto alle spese del potere effettivo della Corona, di quella medesima Corona però che in Italia continuerà ad avere in pugno, formalmente ma non solo, al contrario di quanto era già avvenuto all'epoca in Inghilterra (84), la sua nomina e revoca. Resta inspiegabilmente senza

(82) Come è noto, in conseguenza dell'introduzione del principio della rappresentanza proporzionale nel 1919, prima, e del nuovo regolamento della Camera dei deputati del 1920, poi, in quest'ultima, dove sin qui erano stati presenti in linea generale solo due grossi schieramenti politici, i partiti cominciarono a distinguersi e a potersi organizzare come tali sin dall'inizio dei lavori parlamentari. Secondo Ambrosini, con l'introduzione delle due riforme suddette e lo strutturarsi dell'assemblea italiana in molti partiti, il governo di gabinetto, di fatto, non esisterebbe più (cfr. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 195).

(83) Il ragionamento di Ambrosini è emblematico di come per assurdo la corrispondenza in questione tra governo di gabinetto e governo parlamentare apparisse all'improvviso insostenibile se riferita ad un sistema politico, come quello italiano della fine del secondo decennio del Novecento, in cui, *a*) era aumentato sia il numero dei partiti presenti in parlamento, in seguito all'allargamento del suffragio e all'introduzione del sistema elettorale proporzionale, sia il loro influsso, dato che con la divisione della Camera in gruppi parlamentari, i partiti politici erano diventati « il fulcro della vita politica e parlamentare » (ivi, p. 189), ed in cui *b*) si sarebbero quindi resi necessari o inevitabili i governi di coalizione, per definizione stessa più disomogenei; all'interno della coalizione, infatti, risultante dal mettersi insieme di più gruppi parlamentari, non avrebbe potuto più esserci infatti, secondo il nostalgico Ambrosini, quella coesione che sola poteva derivarle dal fatto di essere « formata dal primo ministro in seguito a trattative individuali con le personalità più spiccate o aventi più seguito nell'assemblea o a lui legate per amicizia » (p. 196).

(84) In Inghilterra, infatti, il progressivo affermarsi del governo di gabinetto coincise con un altrettanto progressivo e costante processo di limitazione, di formalizzazione e di svuotamento materiale dall'interno della prerogativa regia (cfr. Lippert, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, cit., pp. 82-84, ma più in genere 85-117; cfr. inoltre, riassuntivamente p. 164). Sul rapporto tra governo di gabinetto e prerogativa regia in Inghilterra, nello stesso senso di Lippert si pronuncia anche Giorgio Rebuffa, che come

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

menzione e senza definizione più precisa, e la questione si badi bene è tutt'altro che meramente nominalistica, il nuovo ruolo assunto nella forma di governo parlamentare proprio dall'istituzione da cui il sistema politico prende il nome, e soprattutto dai partiti che, almeno 'in parlamento' se non 'nel paese', furono sempre presenti (85).

Secondo la corrispondenza in questione (governo di gabinetto = governo parlamentare) insomma, la partita del cosiddetto governo parlamentare si sarebbe giocata in Italia principalmente a due, tra Corona e presidente del Consiglio, senza la partecipazione del parlamento e degli schieramenti parlamentari in esso, i quali però di tale partita non possono che essere stati convitati di pietra.

Alla maggiore articolazione del sistema politico ed alla presenza di un sistema pluripartitico, invece che di un vero bipartitismo, si rispose in Italia, secondo Rotelli, rafforzando normativamente la funzione di coordinamento politico e la posizione di preminenza sugli altri ministri del presidente del Consiglio (86); tanto che infine si sarebbe arrivati al risultato che, mentre « nel punto di partenza, cioè nella lettera dello Statuto albertino, lo schema [era] essenzialmente dualistico, cioè fondato su Re e Parlamento, [...] e il potere esecutivo si identifica[va] con il primo, [...] con l'avvento del regime parlamentare emerse un terzo organo, il Gabinetto, che si rese sempre più autonomo dalla Corona » (87). Insomma, afferma Rotelli, « lo spostamento dell'equilibrio politico-istituzionale dalla Corona al Parlamento operò a favore del

---

è noto ha curato in passato l'edizione italiana de *La Costituzione inglese* di Walter Bagehot (Bologna 1995), rimarcando come « il governo di gabinetto, [...] là dove si era sviluppato coincise con l'annullamento completo delle prerogative regie. Anzi — dice Rebuffa — il sistema di gabinetto nel modello inglese è proprio questo: la sostituzione dell'influenza regia con il potere del primo ministro » (REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 83).

(85) Nella storiografia costituzionale del XX secolo la tesi per cui in Italia non ci sarebbero stati a lungo dei partiti politici deve sicuramente molto a MARANINI (*Storia del potere in Italia*, cit., in part. p. 171), secondo cui « il collegio uninominale a due turni di elezione, vigente in Piemonte, e poi in Italia, non appartiene al sistema [parlamentare], anzi ne costituisce la negazione, in quanto non è atto a determinare chiari ed elementari schieramenti politici, né comprensibili risposte elettorali, né maggioranze e rispettivamente opposizioni omogenee. È il sistema ideale per i baratti politici fra notabili [...] ». Al « monocausalismo » di Maranini ha replicato tuttavia nel frattempo, tra gli altri, Hartmut Ullrich con l'osservazione, molto pertinente, che un altro elemento che ostacolò fortemente lo strutturarsi interno del Parlamento in partiti fu senza dubbio la divisione dell'assemblea in Uffici anziché in commissioni permanenti (cfr. H. ULLRICH, *Ragione di stato e ragione di partito. Il "grande partito liberale" dall'unità alla prima guerra mondiale*, in G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico nella belle Epoque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Milano 1990, pp. 107-191, in part. 116 (sugli Uffici come elemento « negatore, in sostanza, di ogni forte stimolo alla formazione di gruppi parlamentari »).

(86) ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 452-53.

(87) Ivi, p. 465.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

Gabinetto » (88), concludendo quindi plasticamente che con il parlamentarismo « il potere che [...] è stato accumulato dal Gabinetto, sottraendolo talora alla Corona in nome del Parlamento e tal'altra al Parlamento in nome della Corona, finì politicamente nelle mani del Presidente del Consiglio » (89).

Nel successivo lavoro su *L'organizzazione costituzionale* a cui si è già accennato i paradigmi interpretativi di Rotelli sono però altri. Qui infatti si esprime l'esigenza che un circostanziato « esame delle vicende ministeriali e parlamentari » sottoponga a verifica il « luogo comune » per cui « lo Statuto albertino, non appena emanato, fu subito applicato contro la sua lettera, cioè nel senso di una monarchia parlamentare » (90), mettendo allo stesso tempo prontamente in guardia da facili semplificazioni e repentini rovesciamenti interpretativi: « Non accadde per vero nemmeno l'opposto: che la Corona prescindesse sistematicamente dagli orientamenti e dalle maggioranze del Parlamento nel formare il ministero, che il governo fosse solo il governo del Re, anziché quello espresso dalla Camera, che le crisi di governo si determinassero per solo volere delle monarchia [...]. Ma non è sufficiente la mancanza di rigidità nell'applicazione del regime costituzionale puro a legittimare il giudizio che si versasse senz'altro nel regime parlamentare, più o meno perfetto » (91).

Ultimamente, come si è già accennato, Rotelli è tornato sulla questione delle forme di governo di epoca costituzionale, con importanti riflessioni sul carattere ancora 'non' parlamentare, sia della forma di governo britannica del XVIII secolo, prendendo sul punto le distanze dalla oleografia costituzionale del secolo successivo (92), sia di quella scaturita in Francia dalla Rivoluzione del 1789 (93). Attraverso la

(88) Ivi, p. 465.

(89) Ivi, p. 467.

(90) Rotelli, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, cit., pp. 28-30.

(91) Ivi, p. 30.

(92) Cfr. Rotelli, *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*, cit., soprattutto p. 70.

(93) Cfr. Rotelli, *La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese (1789-1792)*, cit., in part. pp. 213-215, dove si sostiene come nemmeno la Costituente francese avesse conferito al Parlamento il potere di revocare direttamente i ministri. Fondamentale è il punto in cui Rotelli asserisce che l'attribuzione a Luigi XVI del veto sospensivo e reiterabile non sia in alcun modo da sottovalutare: « un veto [sospensivo] siffatto, beninteso applicato, [che] non determina semplice ritardo di entrata in vigore della legge, ma assoggettamento della decisione a tre legislature, oltretutto mai identiche nel personale politico, [...] è capace […] di effetti sconvolgenti » (ivi, pp. 168-9). Secondo Rotelli le prerogative regie nella Costituzione del 1791 erano a ben vedere « affatto ininfluenti » (cfr. p. 247), imprimendo un carattere fondamentalmente 'dualistico' alla costituzione del 1791 (cfr. in part. *ibidem*, p. 226), e questo anche nonostante che: *a*) che l'iniziativa legislativa fosse riservata in via esclusiva ai rappresentanti della nazione (p. 191); *b*) che a Luigi XVI fosse stata negata quella prerogativa di sciogliere l'assemblea

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

riconsiderazione analitica di queste esperienze storico-politico-costituzionali, e evitando accuratamente ogni formalistica sottovalutazione del valore della consuetudine come fonte del diritto (94), Rotelli individua stavolta in modo puntuale ed esplicito la differenza essenziale tra monarchia costituzionale e monarchia parlamentare proprio a partire dalla considerazione del mutamento di ruolo e di funzione del parlamento: « un parlamento costituzionalmente ineludibile nella determinazione della legge, ma escluso dalla revoca e nomina dei ministri […], è altro da un parlamento che, oltre a detenere tale potestà legislativa, abbia la facoltà di produrre in qualsiasi momento, con votazione ad hoc, l'effetto giuridico delle dimissioni obbligatorie del *cabinet* e della sostituzione del medesimo (o almeno del 'primo ministro'). E altro ancora, a maggior ragione, da un parlamento che possa non solo estromettere i ministri in carica, comunque nominati, ma anche 'designare', vincolando la Corona, il governo da nominare o addirittura 'eleggerlo' », laddove però, sente immediatamente il bisogno di precisare, è « la seconda fattispecie, per chiamarla così, [ad essere] conseguente alla prima, non viceversa » (95).

La esortazione di Rotelli degli anni Settanta a misurarsi, sistematicamente e criticamente, con il puntuale « esame delle vicende ministeriali e parlamentari » dell'Italia liberale è stata nel frattempo messa alla prova delle fonti da Roberto Martucci, pervenendo infine alla conclusione che « l'esistenza tumultuosa di una Camera elettiva a legittimazione debole » non poteva certo essere sufficiente a « determinare

---

che invece all'epoca ancora deteneva il monarca inglese (p. 192), e infine *c*) che il diritto di decidere sulla pace e sulla guerra potesse essere esercitato nella forma del decreto, sia secondo l'atto costituzionale del 22-27 maggio 1790, sia secondo la Costituzione del 1791, 'solo' dall'assemblea legislativa, anche se su proposta del re (ivi, pp. 204-05).

(94) Cfr. ROTELLI, *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*, cit., in part. pp. 71: « non necessariamente deve trattarsi però — e non si tratta, invero — di norme scritte ché pari efficacia formale acquistano fonti di diritto, come le consuetudini, che postulano la ripetizione nel tempo di azioni o omissioni comunque ritenute vincolanti ».

(95) Ivi, p. 72. Esattamente nello stesso senso anche le affermazioni di Rotelli alle pp. 48 (« si qualificherà 'pura' la monarchia costituzionale non (ancora) 'contaminata' dal potere del parlamento di decidere la sorte del governo in carica »), e pp. 64-5 (dove si afferma che in una monarchia costituzionale quale quella britannica di età moderna « la 'supremazia' del parlamento, se c'è, quando c'è, finché c'è, non è costituzionale, ma politica, soggetta, pertanto, a variazione continua e persino inversione, sia per il contesto, a sua volta mutevole, in cui ogni vicenda si svolge, sia per la diversa abilità personale dei suoi protagonisti », e che qui « la 'supremazia' è 'misura' della politica, non del diritto ». Implicitamente nella stessa direzione interpretativa di Rotelli si era mosso anche Fabrizio Rossi, nel suo lavoro sulle origini ed il significato dell'istituto della fiducia preventiva accordata dal parlamento al governo appena nominato (cfr. F. ROSSI, *La fiducia preventiva nel sistema statutario*, in « Storia, Amministrazione, Costituzione », 6/1998, pp. 51-97), arrivando alla conclusione che lo stabilizzarsi dell'istituto della fiducia preventiva non possa in alcun modo da solo essere interpretato come segno della parlamentarizzazione del sistema politico nel senso della supremazia della Camera elettiva sulla Corona (ivi, p. 96, n. 126).

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

definitivamente la centralità del Parlamento nel sistema costituzionale italiano », e che « la massima 'regna ma non governa' è servita, più che altro, a coprire politicamente la Corona » (96). Per tale ragione, « l'esperienza sardo-italiana potrebbe configurarsi come una transizione incompiuta da una monarchia costituzionale pura [...] a un modello ibrido non chiaramente messo a fuoco fino ad oggi dalla scienza costituzionale », un ibrido comunque « più vicino all'esperienza governativa orleanista (1830-1848) contaminata con quella prussiana, che non all'esperienza inglese del sistema di gabinetto » (97).

Segnali inequivocabili di insoddisfazione nei confronti della tradizionale classificazione come parlamentare del regime rappresentativo italiano Martucci aveva lanciato peraltro già in un suo precedente lavoro (98). Senza entrare nel merito dei meccanismi storiografici che hanno portato alla ripetizione acritica del *topos* della compiuta parlamentarizzazione dell'Italia liberale, che peraltro non troverebbe conferma alcuna nelle « fonti debitamente analizzate » (99), egli aveva già qui enucleato le motivazioni concrete per cui gli risultava sempre più dubbio continuare a trasferirlo aproblematicamente nella letteratura: i « ministri concepiti più come consiglieri della Corona che come parte di un autonomo potere esecutivo » (100), la frequenza dei consigli dei ministri presieduti personalmente dal re (101), le numerose deleghe legislative in bianco conferite dalla rappresentanza popolare al governo, il ripetersi della « bizzarria del doppio incarico di formare il governo » da parte del monarca (102), i lunghi periodi in cui le Camere restarono chiuse in momenti cruciali per la vita del paese (103), il licenziamento del Minghetti al di fuori del voto parlamentare (104), etc. Partendo da sottolineature di questo peso era solo logico arrivare a parlare della « supremazia costituzionale del re nel sistema statutario dei poteri

(96) Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., p. 27.

(97) Ivi, p. 42.

(98) Cfr. R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano 1999, in part. i capitoli VII e VIII rispettivamente dedicati a "Il governo del Re" e "'Larghe e forti istituzioni rappresentative'?".

(99) Ivi, p. 364, ma nello stessa direzione anche pp. 363 (dove si mette in discussione la stabilità della supremazia del *premier* all'interno della collegialità amministrativa), 366 (dove si parla di « un sistema politico perennemente in bilico tra una incompleta parlamentarizzazione dell'esecutivo e il suo essere tutt'ora 'governo del re' »), e infine 373 (in cui si attacca il « formalismo degli esegeti, che hanno preferito leggere l'intera esperienza liberale sardo-italiana in termini di compiuta parlamentarizzazione, adagiandola nel letto di Procuste del governo di gabinetto »).

(100) Ivi, p. 345.

(101) Ivi, pp. 359 ss.

(102) Ivi, pp. 352.

(103) Ivi, pp. 388-391. Cfr. a questo proposito anche R. Martucci, *Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario 1848-1915*, in Manca e Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione*, cit., pp. 127-174.

(104) Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita*, cit., p. 352.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

pubblici » (105) e di « incerta posizione del primo ministro nel sistema statutario » (106).

Lasciamo però ora definitivamente da parte la questione se effettivamente la costituzione materiale del Regno di Sardegna prima e del Regno d'Italia poi possa essere catalogata, come faceva la dottrina costituzionalistica dell'epoca, come un regime parlamentare. La questione è evidentemente da dirimere solo in sede di un approfondito e sistematico esame storico-politico-costituzionale dei rapporti tra parlamento e governo monarchico nel lungo periodo preso in considerazione. Nel contesto di una riflessione sulla 'cultura costituzionale come elemento della storia costituzionale', quale quella che ha dato occasione a queste considerazioni (107), l'obiettivo assai più limitato perseguito è di comprendere cosa precisamente intendessero le dottrine costituzionalistiche dell'epoca con l'espressione di 'governo parlamentare'. Intendevano esse con ciò effettivamente la stessa cosa che noi intendiamo oggi, e cioè: un sistema politico-istituzionale in cui la maggioranza parlamentare, da cui provengono sia il presidente del Consiglio che i singoli ministri, non solo determina l'indirizzo politico complessivo attraverso la legislazione ed il controllo politico e finanziario del governo e dell'amministrazione, ma interviene anche, legittimamente e sistematicamente, qualora sia venuto meno il rapporto di fiducia che la lega al governo in carica, a revocare quest'ultimo con una formale mozione di sfiducia? E questo senza che il parlamento debba più temere che il capo dello Stato possa agitare come deterrente o usare per ritorsione il suo potere di scioglierlo o di sospenderne i lavori?

Qualora infatti dovesse emergere che l'uso ottocentesco, anche quello giuridico-colto, della locuzione 'governo parlamentare', non necessariamente aveva presente una struttura e una dinamica politico-istituzionale corrispondente a quella di un sistema parlamentare di governo quale lo intendiamo oggi e quale però era stato instaurato anche in Inghilterra dal 1867, in altre parole un sistema politico-istituzionale in cui il conflitto fondamentale non è più tra il parlamento e il monarca e/o il 'suo' governo, ma si è ormai spostato all'interno del parlamento, e per il cui funzionamento è imprescindibile, sia « l'esistenza di partiti organizzati, che facilitano la formazione della maggioranza parlamentare » e « rappresentano il collegamento tra parlamento e governo », sia un « alto grado di omogeneità e di comportamento solidale all'interno del gabinetto » (108), diverrebbe evidente la necessità

(105) Ivi, p. 354.
(106) Ivi, p. 12.
(107) Cfr. in merito quanto avvertito sopra alla nota 1.
(108) Per questa definizione cfr. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, cit., pp. 42-43 e inoltre ID., *Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse*, cit., in part. pp. 407-08.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

di usare maggiore cautela nel riprendere pedissequamente la terminologia usata in epoca liberale.

Nel far ricorso alla locuzione in questione la dottrina costituzionale di epoca liberale, che data la arretratezza del diritto costituzionale positivo (109) non poteva contare su approfonditi e rigorosi studi struttural-funzionali di tipo comparatistico su ruolo e funzioni del parlamento, potrebbe avere in qualche modo 'costretto' in una definizione una realtà che non le corrispondeva, 'intervenendo' così concretamente, ovviamente con le armi della scienza e dell'ideologia, sulla costituzione materiale dello Stato (110).

Non solo, la 'direzione' di questo intervento potrebbe non essere stata unica. Esso potrebbe certo avere tratto la sua motivazione, come si è già accennato in relazione al progetto politico cavouriano (111), dal tacito fine di 'avvicinare' maggiormente la costituzione materiale dello Stato alla forma di governo parlamentare evocata, contribuendo così ad una più rapida naturalizzazione delle nuove istituzioni costituzionali-rappresentative nel giovane stato costituzionale sardo-italiano, e questo potrebbe essere stato l'obbiettivo degli 'amici' del sistema parlamentare di governo. Esso potrebbe però anche essere stato messo in atto con il malcelato intento di ricacciare indietro la prospettiva, sentita incombente, che fosse instaurato un governo veramente parlamentare al posto di quello genericamente moderno-rappresentativo disegnato dallo Statuto, e questo potrebbe essere stato l'obiettivo dei 'nemici' del sistema parlamentare e dei partiti che ormai giocano in esso un ruolo di primo piano.

Per quanto riguarda in particolare questa seconda possibilità, che è poi quella di cui si porteranno due esempi ritenuti sufficientemente rappresentativi, si può anche dire, in altre parole, che in Italia, le forze politiche e intellettuali che auspicavano, proprio come nel resto d'Europa, un rafforzamento del polo monarchico-governativo del dualismo costituzionale, e che però non osavano mettere sul tappeto la questione eminentemente politica del rinvigorimento, in funzione antiparlamentare, dei tradizionali poteri monarchici di origine precostituzionale in modo così inequivocabile come la pose ad esempio Sonnino (112), non

(109) In favore della nascita di una « scienza del Diritto pubblico positivo di uno Stato determinato », da cui fosse espunta « la parte generale, che alla scienza nostra [ancora] rimane », spezzava una lancia Vittorio Emanuele Orlando ancora nella seconda edizione (Firenze 1894) dei suoi *Principii di diritto costituzionale* (cfr. alle pp. 30-31).

(110) Sul « rapporto complesso » intrattenuto dai giuristi « con la contestualità politico-istituzionale e sociale » vd., tra i lavori di P. Costa sull'argomento, *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Bari 1990, pp. 89-145.

(111) Vedi sopra in corrispondenza della nota 53.

(112) Cfr. S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto* (1897), in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902*, I, Bari 1972, pp. 575-597. Secondo Rotelli, Sonnino avrebbe lanciato i suoi strali direttamente contro il parlamentarismo, in quanto primo respon-

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

potevano che prendere le mosse, nell'esorcizzare la stigmatizzata 'onnipotenza' della camera elettiva (113), dal presupposto che un governo parlamentare fosse già stato realizzato. Un presupposto in realtà tutto da dimostrare, in un sistema politico-istituzionale in cui la figura del monarca era ancora tutt'altro che meramente esornativa, in cui non si era ancora consolidato 'nel paese' un moderno sistema di partiti organizzati da cui discendesse o a cui risalisse la contrapposizione parlamentare di maggioranza e minoranza (114), e, soprattutto, in cui ad influenzare e addirittura a determinare la composizione della coalizione di maggioranza, era, e in modo particolare dopo il decreto regio del 25 agosto 1876, la figura del presidente del Consiglio (115), mettendo tra

---

sabile dell'avvenuta riduzione del prestigio e del potere effettivo della Corona, intendendo però così minare alla base, non tanto il potere dell'assemblea elettiva, quanto piuttosto quello del Presidente del Consiglio, che di quella riduzione di prestigio e di potere si sarebbe proporzionalmente avvantaggiato e la cui figura istituzionale sarebbe stata troppo meccanicamente e frettolosamente identificata con il capo del partito di maggioranza in parlamento (cfr. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 208).

(113) Sul tendenziale ridursi nel dibattito politico e giuridico della seconda metà dell'Ottocento del tema dell'onnipotenza parlamentare di caratteristica ascendenza inglese a quello dell'onnipotenza della sola camera elettiva, e questo particolarmente in concomitanza con l'inizio dei lavori legislativi preparatori all'allargamento del suffragio del 1882, si veda ora MAZZANTI PEPE, *Profilo istituzionale dello Stato italiano*, cit., in part. pp. 19, 31 ss., 40-1, 145-48 e *passim*.

(114) Sulle dinamiche che presiedettero al lento radicarsi e consolidarsi dei partiti liberali italiani anche 'nel paese', al loro darsi cioè un'organizzazione anche extraparlamentare dopo che sia la Sinistra sia la Destra erano nate primariamente in parlamento, cfr. ULLRICH, *Ragione di stato e ragione di partito*, cit., in part. p. 144). Qui Ullrich non manca tuttavia di ricordare come intorno agli anni '80 in campo liberale si lamentasse contemporaneamente, da un lato la « malattia » che avrebbe afflitto « tutti i Parlamenti d'Europa », vale a dire « il [loro] frazionamento sempre crescente in partiti » e « la minaccia che l'organizzazione partitica costituiva per la figura-modello del parlamentare indipendente di giudizio » e che risponde solo alla sua coscienza (ivi, p. 109), e dall'altro però anche, in contrasto con la diffidenza tipicamente liberale verso il moderno partito organizzato, la tensione, peraltro mai coronata da successo, di arrivare ad « un [unico, grande] partito liberale » o a « dei partiti liberali » (ivi, p. 108). Sulla grande difficoltà incontrata dal tema del partito a penetrare nella tradizionale cultura storico- e giuridico-costituzionale italiana sino al secondo dopoguerra del XX secolo vd. anche F. BONINI, *Problemi di storia costituzionale*, in « Rivista di storia contemporanea », XVI, 1987, 2, pp. 266-290, in part. p. 279. Della « insanabile contraddizione » di cui sarebbe stato espressione il 'giolittismo', con « da un lato la rivendicazione della centralità della Camera elettiva, [e] dall'altro il rifiuto di un sistema parlamentare strutturato in partiti che si alternano al potere », parla anche F. ROSSI, *La fiducia preventiva nel sistema statutario*, in « Storia, Amministrazione, Costituzione », 6/1998, pp. 51-97, qui p. 79 e 95; sulla questione è però d'obbligo il rinvio al noto studio di P. POMBENI, *Trasformismo e questione del partito*, in *La trasformazione politica nell'Italia liberale. 1870-1890*, Bologna 1986, pp. 245-254.

(115) Cfr. a questo proposito REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 93: « Compare [...] insieme al trasformismo, una fisiologia costante della storia parlamentare italiana: la mediazione. Solo che la mediazione non è esercitata all'interno dell'assemblea dai leader

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

l'altro in circolo quel sistema di « illegittime influenze del governo » sui singoli deputati che costituì certo uno dei tratti caratteristici di formazione delle maggioranze sotto il trasformismo (116).

Andare a verificare se alla 'costruzione' del postulato su cui poggiava peraltro l'antiparlamentarismo, il postulato cioè che effettivamente ci si trovasse di fronte ad un governo 'parlamentare', non abbia di fatto dato un contributo fondamentale la dottrina giuridico-costituzionale dell'epoca, non significa certo affermare che quest'ultima si sia posta attivamente al seguito e a sostegno di quella critica. Come si avrà modo di apprendere dai lavori dei due giuspubblicisti qui esaminati, da quella critica, al contrario, la dottrina giuridico-costituzionale, soprattutto a parole, non perse occasione di prendere le distanze. È però evidente che dal dilagare dell'antiparlamentarismo la dottrina giuspubblicistica non poteva che trarre un inconfessabile vantaggio: finché quello avesse imperversato con i suoi estremismi verbali e la sua carica dissacrante, questa avrebbe potuto proseguire indisturbata nello svolgimento della sua funzione di giustificazione e legittimazione dello *status quo*, sottraendo nello stesso tempo terreno utile e prospettiva di sviluppo a quella scienza e a quella politica che avessero sinceramente a cuore non solo la 'costituzionalizzazione', intesa restrittivamente nel senso di 'giuridicizzazione' della vita civile e politico-istituzionale, ma anche la parlamentarizzazione dello Stato.

Il principio per cui senza il rispetto effettivo dei poteri e delle competenze espressamente riconosciuti all'istituzione parlamentare

---

dei gruppi e dei partiti, ma dal capo dell'esecutivo, la cui funzione viene in tal modo radicalmente trasformata. Ciò che caratterizza la storia parlamentare dalla caduta della Destra a tutta l'età giolittiana — come è stato spesso rilevato — è stata la tendenza ascendente non del potere esecutivo, ma del presidente del Consiglio, che accentua il suo ruolo di Grande Mediatore. Da ciò deriva la formazione di maggioranze artificiali e precarie, dipendenti dall'abilità del capo del governo, non dal progetto della maggioranza » (p. 93). Sul rafforzarsi della figura del presidente del Consiglio quasi esclusivamente nel suo ruolo di « mediatore » anziché di « leader » parlamentare anche ivi, p. 100. Il ruolo del decreto del 1876 è sottolineato anche da Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, cit., p. 455: « grazie ad esso la presidenza del Consiglio acquisiva una sua configurazione autonoma, diveniva il perno del sistema politico italiano. La legge aveva una sua valenza difensiva contro le ingerenze della monarchia, ma metteva anche il presidente del Consiglio nella posizione di colui che poteva costruirsi una maggioranza parlamentare e che dunque diveniva automaticamente capo di un partito governativo ».

(116) Cfr. a questo proposito le considerazioni svolte da un ex-deputato della Sinistra, Simonelli, in una lettera a Cocco-Ortu del 1899 (cit. da Ullrich, *Ragione di stato e ragione di partito*, cit., pp. 164-166). Sulla coalizione di governo composta dal primo ministro su base essenzialmente personalistica, come frutto essenzialmente della sua opera di mediazione, sino all'introduzione dei gruppi parlamentari omogenei previsti dal nuovo regolamento della Camera del 1920 e all'ancora precedente introduzione del proporzionale nel 1919, cfr. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 196.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

dalla costituzione non si sarebbe potuti giungere ad una vera costituzionalizzazione dello Stato, un principio assolutamente incontestato nell'ambito della dottrina giuspubblicistica tedesca liberale di epoca *konstitutionell* (117) e da questa generalmente sintetizzato nella opzione per un vero *Rechts- und Verfassungsstaat* (118), sembra avere dispiegato una forza di attrazione di gran lunga inferiore nella dottrina giuridica liberale italiana; una dottrina in genere non particolarmente attenta alla difesa dell'autonomia e dei poteri del parlamento e in particolare della sua camera elettiva. A riprova di ciò basti qui rinviare ai giudizi di Giorgio Arcoleo, di cui si riferirà tra poco, ma non si possono passare sotto silenzio nemmeno le appassionate critiche mosse da Brusa al parlamento italiano: esso si sarebbe concentrato principalmente sul controllo del bilancio, preoccupandosi invece poco di quello che era il suo diritto originario e inalienabile di frenare e di controllare il potere dell'esecutivo (119), mostrandosi « sempre molto più sensibile alle libertà politiche [...] che alle libertà personali e sociali » (120).

Anche in considerazione di quanto si è appena detto in riferimento allo scarso attaccamento generalmente mostrato dai nostri giuristi liberali verso l'istituzione parlamentare, è senz'altro utile, oltre che necessario, ancora prima di andare a verificare se effettivamente all'uso della locuzione governo parlamentare largamente corrente nella pubblicistica corrispondesse effettivamente la 'cosa', sottoporre ad un esame più attento il linguaggio e la terminologia da essa utilizzata, e cioè verificare se almeno nell'ambito della riflessione colta ci si fosse già posti il problema dei caratteri distintivi di un governo parlamentare e di cosa differenziasse sostanzialmente quest'ultimo dall'altro tipo di governo rappresentativo, e cioè da quello cosiddetto costituzionale puro.

Nel condurre questa disamina si terrà fermo il punto di vista che si è esposto all'inizio di queste note, e cioè che l'utilizzo della locuzione governo parlamentare è quantomeno discutibile se riferita ad un sistema politico-costituzionale che preveda o ammetta il ricorso monarchico-governativo al potere *a*) di dimissionare e di nominare i ministri, *b*) di sciogliere la Camera elettiva del Parlamento e *c*) di opporre il veto alle leggi, insomma ai « tre atti principali della prerogativa regia » di cui parlava anche Luigi Palma (121). Sono infatti questi in Italia i poteri che, al di là del limite formale rappresentato per il monarca dalla presenza di una costituzione scritta, gli consentivano in momenti di crisi di

(117) Cfr., al posto di tante citazioni, il fondamentale E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1981², in part. pp. 178-205.

(118) Sulla sua realizzazione nella Prussia monarchico-costituzionale cfr. Manca, *La sfida delle riforme*, cit., *passim*.

(119) Brusa, *Das Staatsrecht des Königsreichs Italien,* cit., p. 191.

(120) Ivi, p. 183.

(121) Cfr. sopra in corrispondenza della nota 21.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

ignorare il ruolo politico, sia legislativo che di controllo dell'esecutivo, riconosciuto alla rappresentanza popolare dalla costituzione, e di recuperare così una libertà d'azione paragonabile solo a quella di cui aveva goduto in epoca precostituzionale.

Si assume in merito, cioè, il punto di vista del grande storico e giurista costituzionale tedesco di orientamento conservatore Ernst Rudolf Huber secondo cui « solo » i poteri di prerogativa regia, che lui chiama « existentielle Vorbehalte », « determinano la differenza sostanziale che separava il costituzionalismo dal parlamentarismo » (122), mentre in molta storiografia dei giorni nostri, del tutto specularmente a quanto avveniva nell'Italia liberale, si continua imperturbabilmente a parlare di sistema parlamentare di governo anche in presenza di una prerogativa regia ancora pienamente operativa e generalmente riconosciuta come legittima. Una prerogativa regia che poneva il polo monarchico-governativo in grado, non solo di rendere superfluo o addirittura vano il potere del parlamento di influire in modo determinante nel varo delle leggi e nella nomina e/o licenziamento del governo in carica, mutilandone così irreparabilmente l'autonomia d'azione e decisionale, ma addirittura di negarne il diritto all'esistenza attraverso il potere di sciogliere l'assemblea o di sospenderne le sedute.

I due esempi della cultura politico-giuridica colta qui esaminati sono evidentemente ritenuti alquanto significativi del modo e del senso in cui la locuzione di governo parlamentare circolava in epoca liberale. A vaglio critico saranno infatti sottoposte due trattazioni di insigni giuristi: una di Vittorio Emanuele Orlando, giuspubblicista ma anche, a partire dal 1897, attivamente impegnato in politica, e una di Giorgio Arcoleo, come Orlando grande costituzionalista e, a partire dal 1882, pure come Orlando, prestato alla politica. Le trattazioni prese in considerazione, che rappresentarono a lungo punti fermi di riferimento per la letteratura storico-politico-giuridica colta, risalgono nel loro nucleo originario agli anni Ottanta del XIX secolo; un periodo, è stato detto, di « svolta » e di « profonde trasformazioni sociali e politiche » (123), ma soprattutto e più in particolare un periodo in cui in Italia più che mai vivace si fece il dibattito sulla possibilità che il gabinetto

(122) Cfr. E.H. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, in 7 volumi, ma in particolare il vol. III: *Bismarck und das Reich*, Nachdruck der zweiten, verbesserten Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978, qui p. 18. Anche secondo Kühne però (*Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus [1814-1918]* cit.), « il parlamentarismo si caratterizza per la superiorità legislativa, finanziaria e nella gestione del bilancio e la determinazione del governo da parte del corpo legislativo » (p. 57), e il potere monarchico di convocare e sciogliere le camere, sino a che è detenuto da un capo dello stato che come il monarca costituzionale ha una fonte di legittimazione diversa da quella della rappresentanza parlamentare, l'elezione popolare, rappresenta un indubbio strumento di freno del potere del parlamento (p. 51).

(123) Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano*, cit., pp. 19 e 59.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

potesse assumere un nuovo ruolo come 'comitato esecutivo' della maggioranza della Camera (124).

2. *Governo parlamentare e governo di gabinetto in V. E. Orlando e G. Arcoleo.*

Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), il costituzionalista che in Italia ebbe un ruolo speculare a quello svolto da Paul Laband in Germania nella introduzione del cosiddetto metodo giuridico (125), affrontò la questione del governo parlamentare principalmente in un lavoro del 1886 dal titolo *Studi giuridici sul governo parlamentare* (126).

Del governo parlamentare Orlando affermava di voler intraprendere uno « studio giuridico », uno studio cioè che ne mettesse in evidenza l'« organizzazione » interna ed i 'veri' principi fondamentali, lasciando invece alla politica la considerazione della sua « azione » e interazione con la realtà esterna storicamente determinata. Alla politica spettava pure, secondo Orlando, la considerazione e la critica di una eventuale degenerazione e/o 'cattiva' applicazione dei principi e delle regole di funzionamento del governo parlamentare (127), come dire insomma che mai e poi mai i contenuti della critica antiparlamentare avrebbero dovuto interessare il giurista.

L'obiettivo di Orlando era soprattutto quello di mostrare lo scarso contenuto giuridico e quindi l'approssimatività dal punto di vista del giurista del concetto di governo parlamentare, passando per una rilettura critica, o forse meglio sarebbe dire una certosina opera di *démontage* di quelli che, secondo la vulgata del tempo, ne sarebbero stati gli assi portanti e le caratteristiche essenziali. L'operazione, che a

---

(124) Ivi, p. 35 e sempre in merito si vedano sotto nel testo le considerazioni critiche di V. E. Orlando intorno alla n. 146.

(125) Con esso, com'è noto, si volevano introdurre i criteri di analisi del diritto privato nel campo del diritto pubblico, considerato all'epoca ancora fortemente intriso di riflessioni di carattere filosofico e storico-politico; cfr. in merito V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico. Contributo alla storia del diritto pubblico italiano nell'ultimo quarantennio 1885-1925*, Modena 1925, pp. 1-31 (contenente anche una "Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885"), ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, ristampa inalterata, Milano 1954, pp. 3-22 e 23-37. Alquanto critico nei confronti della proposta metodologica di Orlando, GALIZIA, *Profili storico-comparativi*, cit., pp. 84-89.

(126) V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, originariamente in « Archivio giuridico », vol. XXXVI, Bologna 1886, in seguito ripubblicato in ORLANDO, *Diritto pubblico generale*, cit., pp. 345-415.

(127) In particolare sulla distinzione tra « organizzazione », « ordinamento » dello Stato da un lato, e la sua « azione » dall'altro, come oggetti rispettivamente della scienza del diritto pubblico e della politica, ivi, pp. 353 e 355. Sulla distinzione orlandiana tra ordine giuridico e ordine politico vd. L. MANGONI, *Giuristi e politica. Il diritto come supplenza*, in SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia*, cit., pp. 303-340, in part. pp. 303-08.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

differenza di quanto si potrebbe desumere dall'enunciazione metodologica di intenti fatta all'inizio, non è condotta in modo sistematico (rendendo talvolta assai impervio il terreno della sua interpretazione), comincia contestando direttamente le cosiddette « caratteristiche peculiari » del governo parlamentare e mira a (di)mostrare scientificamente come il cosiddetto governo parlamentare sia una creazione « arbitraria » (128), priva cioè di fondamento giuridico e quindi anche di rispondenza con la cosa che vorrebbe denominare. Ciò che effettivamente esiste per Orlando non è infatti il governo parlamentare, ma qualcos'altro, vale a dire più precisamente, il governo di gabinetto. Ma questo è quanto il lettore è posto nella condizione di desumere da sé solo in prossimità della fine dell'intricata argomentazione orlandiana che qui sarà ricostruita nei suoi snodi essenziali.

Prendendo le mosse da una ancora oggi attuale critica della teoria della divisione dei poteri di Montesquieu, teoria ritenuta profondamente « erronea » (129), Orlando comincia sottoponendo a vaglio critico l'opinione corrente nel dibattito scientifico del tempo per cui il governo parlamentare avrebbe: 1) come suo potere centrale e superiore quello legislativo, 2) come massimo organo dello Stato, il Parlamento, che esercita quel potere e da cui promana l'atto legislativo, 3) come strumento tecnico di espressione della volontà del parlamento la 'legge', 4) come suo principio caratteristico il fatto che il « Ministero si costituisce dietro l'indicazione della Camera e sta in vita finché questa gli conserva fiducia » (130).

Sul primo punto. Per Orlando, non essendo possibile distinguere nettamente l'uno dall'altro i tre poteri dello Stato senza intaccare la sua unità organica (131), non può di conseguenza essere nemmeno vero che il potere legislativo è il potere « sovrano », il potere a cui « tutti gli altri si devono inchinare e obbedire » (132).

Parimenti non vera giuridicamente è l'affermazione per cui il potere legislativo può essere considerato affidato al solo parlamento, secondo il principio per cui « la funzione si denomina dal potere che l'adempie » (133). A emanare l'atto legislativo, con cui peraltro secondo Orlando non si crea diritto nuovo ma si riveste di forma di legge il diritto che già esiste nello spirito del popolo (134), interviene, si sotto-

(128) Così letteralmente ivi, p. 351.
(129) Ivi, pp. 356-361.
(130) Ivi, pp. 370-371.
(131) Ivi, p. 361, n. 1 e p. 362.
(132) Ivi, pp. 366 e 367.
(133) Ivi, p. 372.
(134) Per Orlando il diritto è « una manifestazione organica della vita dei popoli, come il pensiero, come la lingua » (ivi, p. 375), e il legislatore quindi « trova, non crea » il diritto (p. 376), giocando nella raccolta e nella elaborazione del diritto un ruolo tra gli altri e « neppure […] [il] più importante… » (p. 377).

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

linea rendendo giustizia al carattere monarchico-costituzionale dello Stato italiano, il Re non meno del Parlamento (135). La camera legislativa non è del resto nemmeno l'unico organo con cui l'opinione pubblica fa sentire la sua voce, avverte inoltre Orlando, portando l'esempio della stampa, dello studio scientifico, delle associazioni, etc. (136).

Sull'asserzione di cui al punto 3), poi, il giurista siciliano afferma che la corrispondenza tra parlamento e legge, intesa quest'ultima come norma di diritto pubblico, non sempre è vera, anzi. Partendo dalla distinzione tra leggi proprie e leggi improprie, con cui si riprende pari pari la distinzione tra legge in senso formale e legge in senso materiale portata in auge da Laband (137), e intendendo con il secondo elemento della distinzione le leggi emanate sì dal parlamento ma non contenenti in realtà alcuna norma generale di diritto ma piuttosto un atto amministrativo o di governo (ne sarebbe un esempio classico la legge di bilancio (138)), si può secondo Orlando arrivare ad affermare che tra le leggi emanate dal Parlamento in realtà sono più numerose quelle improprie che quelle proprie (139).

Anche per questa via Orlando offre nuova conferma a quanto già asserito nella contestazione del primo punto, l'impossibilità cioè di scindere nettamente tra governo e legislazione: attraverso la legge di bilancio è infatti consentito al Parlamento di influire direttamente anche sul governo dello Stato (140), come, del resto, « per via del diritto d'ordinanza, avviene che l'attività del così detto potere esecutivo si esplichi in un senso che in sostanza appartiene all'ordine legislativo » (141). Al contrario del pur moderato Palma (142), Orlando preferisce soprassedere sul fatto che lo Statuto non avesse assegnato al monarca italiano alcun potere di ordinanza che gli permettesse in qualche modo di legiferare da solo, provvisoriamente e con la riserva che l'atto legislativo fosse al più presto sottoposto all'approvazione della rappresentanza popolare, lasciando emergere la sua indifferenza per il valore del diritto costituzionale positivo vigente e quindi per la dimensione della legalità e della costituzionalità dell'agire degli organi dell'esecutivo. In un contesto di generale messa in discussione di quella « meccanica concezione della divisione dei poteri posta come base della nozione giuridica del governo parlamentare » (143), Orlando perviene così ad un'altra affermazione che finisce per minare definitivamente alla

(135) Ivi, pp. 378-379.
(136) Ivi, p. 378.
(137) Ivi, nota a p. 381.
(138) Ivi, p. 380 e, soprattutto, nota 1 a p. 382.
(139) Ivi, p. 380.
(140) Ivi, p. 385.
(141) Ivi, p. 389.
(142) Cfr. in merito sopra nel testo in corrispondenza della nota 30.
(143) Cfr. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., p. 389.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

radice e condannare al dissolvimento non solo questa teoria, ma anche un principio fondamentale per qualsiasi dottrina giuridica sinceramente costituzional-rappresentativa, la differenza tra legge e ordinanza: « un limite assolutamente preciso e rispondente ad una differenza obiettiva fra il decreto e la legge — dice Orlando, riprendendo anche qui uno degli assunti base del positivismo giuridico tedesco — non esiste » (144). Anche a questo proposito, per comprendere meglio la posizione di Orlando nella dottrina giuspubblicistica dell'epoca, basti ricordare come anche Emilio Brusa, nel suo manuale di diritto pubblico qui più volte citato, si premurasse di mostrare come effettivamente in Italia quel limite tra legge e decreto non esistesse più, ma non perché non fosse mai esistito, quanto piuttosto perché « il governo [si era mostrato] costantemente attento e teso in ogni occasione ad estendere l'effettività del suo potere regolamentare, [...] [senza astenersi], come in effetti avrebbe dovuto, dall'intromettersi di entrare in un campo che avrebbe dovuto essere riservato alla legge » (145).

La radicale contestazione orlandiana anche solo dei primi tre dei principi generalmente ritenuti caratteristici della forma parlamentare di governo, potrebbe già di per sé bastare a far intuire quanto incerto fosse a suo avviso il contenuto e il fondamento storico e giuridico di quello che comunemente al suo tempo si definiva come governo parlamentare. Ma Orlando non si ferma qui e va oltre.

Pure la ricerca di una comprensione univoca e sistematica dell'essenza del governo parlamentare a partire dall'influenza che la maggioranza politica del parlamento, formata da un solo partito o da una coalizione di partiti politicamente omogenei, esercita sulla formazione e sul dimissionamento del governo (punto 4), gli appare parimenti destinata a fallire, nella misura in cui attraverso di essa non si riesce a cogliere, a suo avviso, alcun concreto dato di fatto.

Giunto quasi al termine della sua riflessione critica sul cosiddetto governo parlamentare, Orlando si mostra profondamente convinto della opportunità e utilità di accantonare qualsiasi ulteriore riflessione sull'inconsistente espressione di 'governo parlamentare' per concen-

(144) Ivi, pp. 390-391.

(145) Cfr. Brusa, *Das Staatsrecht des Königsreichs Italien*, cit., p. 171. Sulla stessa lunghezza d'onda vd. anche altre affermazioni del Brusa alle pp. 184 (« d'altro canto la forma modesta di un decreto o di un regolamento possono facilmente coprire una materia, e lo fanno anche non di rado, che ad esempio, riguardando casi da trattare secondo la costituzione nella forma della legge, sarebbero in realtà da riservare alla competenza legislativa. Il motivo di questo abuso del potere regolamentare spettante all'esecutivo sta essenzialmente nelle frequenti deleghe legislative, che già in sé attenuano il rispetto della competenza »), 185, 186 (« oltre ai decreti attuativi di leggi [art. 6 della costituzione] e a quelli emanati in forza del potere esecutivo spettante al solo monarca [art. 5] la prassi ammette interpretando la costituzione anche decreti governativi con forza interinale di legge, confidando sul controllo del parlamento, e non considera necessaria la loro esclusione per incostituzionalità », spaziato nel testo).

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

trarsi invece sul cosiddetto 'governo di gabinetto', espressione scevra ai suoi occhi della sostanziazione e contaminazione 'politica' da cui invece a suo avviso era profondamente segnata quella di 'governo parlamentare'. Governo di gabinetto è la sola denominazione che possa essere propriamente riconosciuta al sistema politico-istituzionale giuridicamente ed effettivamente vigente nell'Italia dell'epoca; solo esso, e non il governo parlamentare, è per Orlando reale e giuridicamente legittimo.

Elemento centrale del governo di gabinetto è però, come dice la parola stessa, non il parlamento, ma il consiglio dei ministri, con il suo ruolo di mediazione tra il monarca da un lato e la rappresentanza popolare dall'altro. Il gabinetto, avverte subito Orlando, prendendo le distanze dal « radicale » Bagehot le cui idee stigmatizza, non deve infatti mai spingersi, nello svolgimento del suo ruolo, sino ad imporsi come « il comitato esecutivo della Camera dei Comuni » (146); d'altro canto, osserva Orlando spazzando via ogni dubbio su quale fosse l'organo costituzionale preminente in ultima istanza anche all'interno del governo di gabinetto, la presenza di un gabinetto non esclude in alcun modo la conservazione in capo al monarca irresponsabile di un ambito di sovranità, quello della prerogativa regia (147).

Avendo mostrato come non possa esistere in assoluto alcuna superiorità della funzione legislativa e del suo organo per eccellenza, la camera elettiva, superiorità che le potrebbe essere riconosciuta solo nel caso in cui al parlamento fosse affidata la funzione di 'creare dal nuovo il diritto' e di rivestire tutto il diritto della forma della legge, Orlando perviene anche a destituire di qualsiasi fondamento la teoria della cosiddetta onnipotenza parlamentare nel sistema politico-costituzionale dell'Italia liberale. Quel *topos* per cui nell'assemblea rappresentativa sarebbe riposto « il potere assoluto dello Stato », afferma Orlando, è effettivamente più una « illusione » che una realtà (148). Di fatto la funzione legislativa è, non solo in genere nello stato costituzionale ma anche, e forse in misura ancora maggiore, nel funzionamento concreto dello Stato costituzionale italiano, tutt'altro che « illimitata » (149).

Se, come ha detto Maurizio Fioravanti, uno dei principali obiettivi, se non addirittura il principale, perseguito da Orlando in questo suo lavoro giovanile, era di mettere a nudo la « limitatezza di fatto della funzione legislativa » (150), allo stesso tempo « svela[ndo] la natura

(146) ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., p. 406.

(147) Ivi, p. 409.

(148) Ivi, p. 379. « Uno dei tanti grandi equivoci della cultura politica italiana », ha ora definito il tema dell'onnipotenza parlamentare REBUFFA nel suo ultimo lavoro (*Lo Statuto albertino*, cit., p. 82).

(149) ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., p. 367.

(150) Cfr. M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, 2 voll., Milano 2001, I, pp. 67-180, qui p. 109.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

ideologica » della « [creazione] del mito della onnipotenza parlamentare » (151), bisogna riconoscere che egli non solo è riuscito nell'intento, ma è andato oltre, sino a degradare al rango di organo accessorio da un punto di vista funzionale l'istituzione rappresentativa per eccellenza, il parlamento, e sino soprattutto a gettare un velo su tutto ciò che dietro le sue quinte si muoveva e lo faceva muovere.

Certo, la via attraverso cui Orlando perviene a mostrare la infondatezza storica e giuridica della teoria della cosiddetta onnipotenza del parlamento, è volutamente un ragionamento tutto interno e funzionale alla costruzione di un sistema teorico di diritto pubblico da cui egli peraltro dichiara apertamente di voler tenere distante la politica; esso cioè non poggia su una analisi puntuale, concreta, e storicamente determinata del continuo confronto-scontro tra potere monarchico e/o governativo da un lato e parlamento dall'altro, per quanto, evidentemente, il 'disordine' da lui positivisticamente registrato nei rapporti tra legge e decreto ne sia un indicatore assai eloquente. Ma il fatto stesso che l'opzione di Orlando per il governo di gabinetto sottragga immediatamente qualsiasi 'visibilità' politica all'istituzione parlamentare e, soprattutto, lasci tanto clamorosamente fuori dalla considerazione tutta « la realtà dei partiti e del loro ruolo all'interno del parlamento » (152), la dice evidentemente assai lunga su quanto ancora resti da fare allo storico costituzionale che intenda raccordare e sostanziare con l'analisi storico-fattuale la conclusione cui è pervenuto il grande giurista siciliano, vale a dire la irrilevanza sia giuridica che storico-concreta del governo parlamentare.

Ciononostante, la messa in discussione da parte di Orlando del fondamento giuridico e reale del governo parlamentare e della teoria dell'onnipotenza del parlamento, è alquanto emblematica degli esiti originali, per quanto suscettibili di letture ambivalenti, cui poteva pervenire uno studio sulla condizione e il ruolo dell'istituzione parlamentare e della funzione legislativa che non intendesse lasciarsi confondere o annegare nella critica antiparlamentare di fine secolo. Questa critica, di cui Orlando vedeva chiaramente e respingeva l'intento eminentemente politico (153), sarebbe potuta anche arrivare, se portata alle estreme conseguenze, a 'distruggere' il suo stesso oggetto; intento questo però che il principale esponente del cosiddetto metodo giuridico mai avrebbe potuto neanche lontanamente condividere senza minare

(151) Ivi, p. 111.

(152) Come ha osservato anche M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *La scienza del diritto pubblico*, cit., II, pp. 657-793, qui p. 674.

(153) Cfr. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., p. 351: « [...] la più parte degli errori, in cui la odierna critica del governo parlamentare incorre, consiste appunto nella confusione dei criterii che all'ordine giuridico son propri ».

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

alla base la credibilità scientifica di tutto il suo lavoro di elaborazione e sistemazione teorica.

Il governo di gabinetto che Orlando ha in mente dovrebbe scaturire da una sintesi funzionale alta e perseguita concordemente dai due poli del dualismo strutturale, parlamento e governo monarchico. Il sistema politico-istituzionale che però egli ha davanti a sé in realtà non si spinge mai tanto oltre da arrivare a superare dialetticamente quel dualismo in un altro e superiore equilibrio, un equilibrio in cui il governo sia espressione della maggioranza parlamentare. Anzi, nel governo di gabinetto orlandiano il parlamento è al suo interno del tutto amorfo e aconflittuale, non percorso o agito dalla contrapposizione tra maggioranza e minoranza, e la volontà politica della maggioranza parlamentare sembra non corrispondere mai alla volontà di un partito o di una coalizione di partiti (154). Il sistema politico che Orlando ha presente quando parla del governo di gabinetto italiano è insomma, come ha osservato anche Fioravanti, ancora « pienamente dualistico » (155), nella sua struttura di base, anche se costantemente alla ricerca dell'« incontro di governo e rappresentanza popolare » (156). Un sistema politico-costituzionale, insomma, viene a questo punto spontaneo di dire, che assomiglia molto da vicino alla configurazione classica della « konstitutionelle Monarchie » di cui hanno parlato gli storici e i giuristi tedeschi del XIX e XX secolo: né governo di gabinetto come in Inghilterra, né tanto meno governo parlamentare nel senso proprio del termine.

Il governo di gabinetto italiano, quale emerge dallo scritto di Orlando, in quanto espressione della ricerca incessante di una condizione ideale di equilibrio tra monarchia ed assemblea elettiva, può essere considerato al massimo il frutto di « un'evoluzione costituzionale scaturente dallo stesso Statuto » (157), in nessun caso l'esito di una rottura con esso. A ben vedere il governo di gabinetto orlandiano, nel momento in cui appare fondato essenzialmente sulla ricerca di equilibrio e di sintesi politica tra il principio monarchico-legittimistico da un lato ed il principio rappresentativo dall'altro, si configura come un tipo di parlamentarismo molto, troppo vicino al costituzionalismo classicamente inteso, un parlamentarismo non meno 'speciale' e 'unico' nel suo

(154) V. E. Orlando si risolse a confrontarsi con il tema del partito solo alla fine della sua vita, lasciando peraltro incompiuto il suo lavoro; vd. V.E. Orlando, *Sui partiti politici: saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna 1953, II, pp. 603-621.

(155) Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 666.

(156) Ivi, p. 728.

(157) Ivi, p. 729.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

genere di quanto lo sarebbe stato in Germania il costituzionalismo, secondo i paladini antichi e recenti del *Sonderweg* tedesco (158).

Si passi ora invece a considerare uno di quei giuspubblicisti, Giorgio Arcoleo (1850-1914) (159), che non avevano accolto il programma metodologico orlandiano e che invece volle mantenere sempre aperto il dialogo, ancora oggi tutt'altro che fluido, tra diritto costituzionale da un lato e politica e storia dall'altro (160). L'intento è di vedere se almeno dai suoi scritti sia possibile ricavare una concezione più nitida del governo parlamentare, e soprattutto una chiara differenziazione del governo parlamentare da quello cosiddetto costituzionale puro. Si tratta cioè di verificare se almeno fuori dal campo di influenza del positivismo giuridico fosse all'opera, magari come esito di una maggiore attenzione e di una osservazione più ravvicinata e libera da pregiudizi della realtà politico-istituzionale circostante, una concezione di governo parlamentare in grado di rassicurare, non tanto sul fatto che alla 'parola' corrispondesse effettivamente la 'cosa', ma perlomeno sul fatto che quando nell'epoca liberale italiana si parlava di governo parlamentare si intendesse effettivamente qualcosa di specifico e ben determinato.

Alcuni anni prima che Orlando scrivesse i suoi *Scritti giuridici*, anni, come si è già detto, di accesa critica antiparlamentare, e più precisamente nel 1881, un anno prima di entrare nella politica attiva, Arcoleo diede alle stampe uno dei suoi lavori più importanti, *Il Gabinetto nei governi parlamentari* (161). Su questo lavoro, scritto nel periodo forse più fruttuoso dell'impegno scientifico del nostro, si stenderà dopo il trionfo del metodo giuridico orlandiano, come è stato osservato, « uno strato assai consistente di polvere » (162). Da questo testo e dal più tardo *Diritto costituzionale* (163) in cui, secondo il

(158) Di recente sul *Sonderweg* tedesco è tornato ad insistere il giovane storico tedesco H. Spenkuch, *Vergleichsweise besonders? Politisches System und Strukturen Preußens als Kern des "deutschen Sonderwegs"*, in « Geschichte und Gesellschaft », 29, 2003, 2, pp. 262-293, a cui ci si limita a rinviare per una ricognizione aggiornata della letteratura sul tema.

(159) Per una sintetica biografia politica e intellettuale di Giorgio Arcoleo cfr. lo schizzo tracciatone da F. Barbagallo in *Il Parlamento italiano 1861-1988, V: 1877-1887. La Sinistra al potere. Da Depretis a Crispi*, Milano 1989, pp. 364-5. Assai sbrigativo su Arcoleo Galizia, *Profili storico-comparativi*, cit., pp. 91-92, mentre incentrato sul nostro come giurista è il lavoro di M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *La scienza del diritto pubblico*, cit., I, pp. 327-370, lavoro a cui si rinvia anche per un ragionato e aggiornato approfondimento bibliografico. Sempre su Arcoleo cfr. inoltre L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano 2000, in part. il cap. II: "Arcoleo e il problema della costituzione" (pp. 149-241).

(160) Cfr. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo*, cit., p. 164.

(161) Napoli 1881, 224 pp.

(162) Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, cit., p. 332.

(163) G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1904, 548 pp.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

maggiore studioso italiano di Arcoleo, sono 'ricalcati' non solo gli *Appunti di diritto costituzionale* del 1888, ma anche tutti i suoi scritti degli anni Ottanta, compreso quello sopra menzionato sul *Governo parlamentare* (164), si prenderanno le mosse.

Per il nostro il governo parlamentare si sarebbe imposto in Italia dal 1870, quando si sarebbe conclusa la « graduale trasformazione del governo costituzionale in governo parlamentare ». In particolare, dopo « un primo periodo dal 1848 al 1860, nel quale [sarebbe prevalso] il potere esecutivo », e dopo « un secondo periodo dal 1860 in poi, nel quale la rappresentanza [si sarebbe resa] più conscia delle sue attribuzioni », si sarebbe chiuso « nel 1870 [...] il periodo evolutivo per la formazione dello Stato italiano ». Da questo momento, « al primitivo carattere costituzionale, rappresentato dagli organi principali, corona e governo, si [sarebbe] sostituito il carattere parlamentare per il cresciuto sviluppo del sindacato e della coscienza popolare » (165).

Secondo Arcoleo, dunque, il governo parlamentare si sarebbe sviluppato in Italia 'naturalmente', passando per diverse fasi, da un'altra forma di governo rappresentativo, quello costituzionale stabilito nel 1848 con lo Statuto (166). Arcoleo arriva addirittura a dire chiaramente che lo « Stato di governo o costituzionale », avrebbe rappresentato in quasi tutti gli stati rappresentativi « un periodo di transizione », un periodo generalmente sfociato con « rigoglio più o meno compiuto » nel sistema parlamentare (167). Quasi ovunque insomma, negli stati costituzionali europei, ci sarebbe stato prima il costituzionalismo e poi il parlamentarismo.

Nel governo parlamentare, sostiene Arcoleo, cercando di rispondere all'esigenza di definizione sorta dalla distinzione da lui stesso creata nel momento in cui aveva parlato di differenti sistemi rappresentativi, « il perno della costituzione [è] il parlamento » (168); in esso la rappresentanza popolare esercita, sulla base delle sue funzioni ispettive politiche e finanziarie, la caratteristica « vigilanza [...] sul governo e

---

Quella qui utilizzata è la seconda edizione riveduta; la prima edizione è invece del 1903.

(164) Cfr. Fioravanti in *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, cit., p. 355, n. 64. Sulla « sostanziale ispirazione unitaria del nostro giurista », conclusione a cui giunge Maurizio Fioravanti, si veda anche ivi, p. 336 (« certo è che non si hanno due tempi nella riflessione del nostro giurista »), e alla stessa pagina, n. 21 per la citazione sopra riportata. A questo medesimo proposito si vedano inoltre anche le interessantissime note bibliografico-esplicative nn. 7 e 20, rispettivamente alle pp. 330 e 335 del lavoro citato, note in cui Fioravanti spiega come sia personalmente venuto a capo della « approssimazione e confusione sulla genesi e sulla stessa datazione delle varie edizioni del [...] Diritto costituzionale » (ivi, p. 329).

(165) Cfr. Arcoleo, *Diritto costituzionale*, cit., p. 211.

(166) Sui due tipi di governo rappresentativo ivi, pp. 126 ss. e 137 ss.

(167) Ivi, pp. 137-138.

(168) Ivi, p. 138.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

sull'amministrazione » (169). Il « carattere parlamentare » del governo italiano, come del resto di qualsiasi governo parlamentare, si manifesterebbe particolarmente nel « cresciuto sviluppo del sindacato e della coscienza popolare », come pure in un nuovo ruolo dei partiti (170).

La definizione di governo parlamentare che si può ricavare da Arcoleo, che pure guardava ad esso, a differenza di Orlando, anche da un punto di vista storico e politico oltre che giuridico, non è però, in fin dei conti, meno vaga di quella che si ritrova nel padre del metodo giuridico, anzi. Essa non lo è soprattutto qualora si ritenga che l'essenza del governo parlamentare debba trovare riscontro oggettivo non in una non meglio definita centralità del parlamento nel sistema politico e istituzionale, ma piuttosto in un ruolo del parlamento rispetto al monarca e/o al governo precisamente definito e soprattutto mutato rispetto a quello da esso rivestito in un sistema costituzionale cosiddetto puro.

Grosse difficoltà incontra Arcoleo, forse addirittura più di Orlando, nel tentare di distinguere chiaramente il governo costituzionale da quello parlamentare: « Approssimativi sono anche — è egli costretto ad ammettere — i criteri che distinguono la forma costituzionale dalla parlamentare ». « Il diritto di revocare il ministero per proprio impulso o dietro il voto delle camere non [può essere considerato] criterio distintivo ». Non mancano infatti, prosegue il nostro, « esempi di ministeri congedati in Prussia dalla Corona in seguito a contrario voto parlamentare, ovvero di ministeri mantenuti al potere in minoranza per alte ragioni di Stato in Inghilterra, nel Belgio ed anche in Italia. [Nemmeno] la partecipazione dei ministri alle due assemblee [...] è diritto esclusivo ai paesi parlamentari [...] » (171). La distinzione tra la forma costituzionale e quella parlamentare, dice ad un certo punto Arcoleo — 'disarmando' rispetto alla estrema complessità della problematica affrontata — « non risulta da categoriche norme scientifiche, ovvero da singoli articoli di statuti, ma da un complesso di ragioni e fatti inerenti alle condizioni speciali dei vari popoli, e dallo spirito più che dalla lettera delle costituzioni » (172).

L'evidente imbarazzo di Arcoleo nel tentativo di dare una definizione precisa della forma di governo parlamentare e di rinvenirne i tratti distintivi, strutturali e/o funzionali, rispetto a quella costituzionale, accenna a dissolversi solo quando Arcoleo si risolve quasi inavvertitamente ad assumere come punto di partenza, nel caratterizzare il governo parlamentare (che si sarebbe realizzato compiutamente solo in Inghilterra) il ruolo in esso del gabinetto. I « grandi principii del Governo parlamentare », dove il gabinetto si sarebbe imposto sui partiti

(169) Ivi, pp. 396 ss. e anche 399.
(170) Ivi, p. 211.
(171) Ivi, pp. 147-148.
(172) Ivi, p. 149.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

e quale sarebbe stato instaurato in Inghilterra a partire perlomeno da Guglielmo III, sarebbero infatti, a suo avviso, sostanzialmente tre: « 1. La norma che impone la unanimità politica nel Gabinetto. 2. La pratica di simultanei cambiamenti dell'intero Gabinetto, come risultato della sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare. 3. L'officio del primo Ministro come un mezzo di perfezionare l'organismo amministrativo e di assicurare lo sviluppo di una politica, che fosse accetta insieme e al Sovrano e al Parlamento » (173).

In Arcoleo dunque, proprio come in Orlando, il fulcro delle differenze tra stato costituzionale e stato parlamentare sembra risiedere non nel ruolo e nella figura del parlamento, ma piuttosto e in primo luogo nel gabinetto. La differenza principale tra governo parlamentare e governo costituzionale consiste così anche per il primo non in quello che è tradizionalmente considerato l'organo per eccellenza del legislativo, il parlamento, ma nella differente configurazione e nel nuovo ruolo assunti dall'appena menzionato organo dell'esecutivo. « Il sistema parlamentare — dice Arcoleo in un passo particolarmente chiaro del suo lavoro — dicesi anche di gabinetto, pigliando nome dall'organo speciale del potere esecutivo, che in teorica rappresenta il termine medio tra il capo dello Stato ed il Parlamento » (174).

Il governo parlamentare non si afferma cioè quando uno dei due poli del dualismo del governo costituzionale, e cioè il parlamento, si rafforza e si impone sull'altro, il monarca e/o il suo governo, andando a determinare l'indirizzo politico dello Stato, ma quando su entrambi i termini del dualismo riesce ad imporsi sovrana la forza terza e mediatrice del gabinetto. « Il vero termine differenziale tra questa forma (la costituzionale) e la parlamentare — insiste Arcoleo, sgombrando il campo da qualsiasi eventuale residuo dubbio interpretativo — consiste nel ministero » (175): se nella forma costituzionale il re, non potendo governare personalmente, investe d'una parte dei suoi poteri il ministero, che perciò è lo strumento della sua volontà ed a lui risponde del suo operato, nella forma parlamentare è invece il parlamento, non potendo governare ed amministrare direttamente esso stesso per la complessità dell'agire di un organo collegiale così numeroso e politicamente composito al suo interno, a scegliere un gruppo di uomini come strumento della maggioranza, e ad affidare loro il compito di governare (176).

Arcoleo, che da un lato è un entusiasta estimatore del governo parlamentare inglese (ad esso sarebbe riuscito storicamente di realizzare i suoi tre principi fondamentali: *a*. dell'unanimità politica del Gabinetto, *b*. del ricambio totale del gabinetto come riflesso della sua

(173) Cfr. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 25.
(174) Arcoleo, *Diritto costituzionale*, cit., p. 147.
(175) Ivi, p. 142.
(176) Ivi, p. 146.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

dipendenza dalla maggioranza parlamentare, *c.* dell'ufficio del Primo ministro come mezzo per assicurare lo sviluppo di una politica accetta sia al parlamento e sia al sovrano (177)), ma, dall'altro, anche un critico spietato dei partiti politici italiani, che lui vede volti prevalentemente alla gestione del potere ma alquanto poveri e arretrati dal punto di vista ideale e programmatico (178), non riesce a scorgere nell'Italia dell'epoca se non « l'impalcatura » del governo parlamentare (179). Per progredire nella direzione tracciata dal governo parlamentare inglese Arcoleo ritiene però si debba porre al centro della scena politico-istituzionale non il parlamento, ma il gabinetto. Nelle due differenti forme di governo rappresentativo, quello costituzionale e quello rappresentativo, diverso è indubbiamente l'organo dello Stato che lascia transitare sul gabinetto la capacità di governare; una volta però che l'atto di delega è compiuto, a rimanere al centro del sistema è, in entrambe le forme di governo, il gabinetto.

Questa che potrebbe a prima vista apparire come una incongruenza dell'analisi arcoleiana, si spiega certo in parte con il fatto che ad una attenta analisi della situazione, tesa ad evidenziare l'evoluzione storica verso lo Stato di diritto, non corrisponde invece altrettanta attenzione per il consolidarsi e il precisarsi storico-funzionale dei poteri della rappresentanza popolare (180). Che dell'affermarsi dello Stato costituzionale ad Arcoleo interessi più l'effetto di complessiva giuridicizzazione della vita politica e soprattutto sociale che ne deriva, che non il maggiore livello di coinvolgimento dei cittadini nella vita politica attraverso l'istituzione parlamentare, egli del resto lo dice chiaramente, allorché chiarisce in quale modo sia da intendere il governo costituzionale: « L'errore comincia dal concetto stesso di Governo costituzionale; ravvisato in quello ordinamento, nel quale un maggior numero o minore di cittadini partecipino a' pubblici poteri — ciò che ne esprime il lato formale; — e non piuttosto nell'ordinamento in cui si ottenga la tutela giuridica di tutti » (181).

Anche nel sistema parlamentare, e non solo nel sistema costituzionale cosiddetto puro, il raggio di azione e di influenza del parlamento è ancora assai incerto. L'indeterminatezza della sfera delle sue competenze trova un limite certo solo laddove iniziano le competenze del gabinetto. A non trovare invece alcun limite certo, né nel gabinetto, né nel parlamento, soprattutto in Italia, dove, come si è visto, per Arcoleo del governo parlamentare non c'è che l'« impalcatura », è però la sfera dei poteri del monarca. « Le sue attribuzioni variano d'intensità come

(177) Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 25.
(178) Ivi, pp. 15-18.
(179) Ivi, p. 18.
(180) Cfr. in merito quanto già osservato sopra nel testo in corrispondenza delle note 117-119.
(181) Ivi, p. 11.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

di estensione », dato che esse, afferma Arcoleo schierandosi a favore di una definizione larga e per così dire 'estensiva' dell'ambito della prerogativa regia, « ricevono efficacia e norma non solo dalla legge, ma anche dalla consuetudine » (182).

Il monarca dispone in Italia, come riconosce il nostro, di un margine di discrezionalità ben più ampio di quello di cui dispone nel governo di gabinetto inglese disegnato da Bagehot, del quale peraltro Arcoleo, proprio come Orlando, stigmatizza il radicalismo politico (183). Tra i cosiddetti « diritti proprii del capo dello Stato », cioè quei diritti che il monarca esercita senza entrare in concorrenza con gli altri organi costituzionali (184), Arcoleo si sofferma in particolare sul generale diritto del monarca di intervenire sul parlamento per 'regolarlo' qualora « l'indirizzo prevalente » in esso risulti « torbido e incerto », e specificamente sulla prerogativa del capo dello Stato di nominare i ministri, di dimettere il gabinetto, di sciogliere la camera (185).

In particolare, la prerogativa regia di dimissionare il governo o uno dei ministri, seppure da utilizzare « in casi di suprema necessità […e] in circostanze gravissime » (186), e cioè « quando non basta il Gabinetto e il Parlamento », rappresenta per il nostro una « guarentigia pel popolo » (187); non mancano certo le occasioni in cui è necessario « far valere i supremi interessi di Stato su quelli di partito » (188) ed in cui è necessario porre « un limite all'arbitrio del Gabinetto » (189). « Comprendo — dice Arcoleo — che il Gabinetto è connesso alla maggioranza parlamentare: ma non so concepirlo sempre a discrezione di questa » (190). L'apertura in Belgio nel 1871 di un dibattito all'interno del Parlamento contro il dimissionamento di membri del governo da parte del Re, dibattito in cui il monarca fu accusato di avere con il suo intervento attentato al sistema parlamentare e di aver seppellito la Costituzione, è giudicata da Arcoleo « non corretta » (191). Compatibile con il governo parlamentare è addirittura per Arcoleo la prerogativa monarchica di formare il governo al di fuori della maggioranza parlamentare, dando vita ad un gabinetto come lui lo chiama « amministrativo » [governo ponte] o « estraparlamentare » [governo tecnico] (192),

(182) Arcoleo, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 296-7.
(183) Ivi, pp. 311-2 e 323.
(184) Ivi, pp. 297 ss.
(185) Ivi, p. 303 e Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 145.
(186) Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 153.
(187) Ivi, p. 155.
(188) Ivi, p. 148.
(189) Ivi, p. 153.
(190) Ivi, p. 149.
(191) Ivi, p. 158.
(192) Ivi, pp. 168-173.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

come pure compatibile con esso è la prerogativa monarchica di fare crisi di governo extraparlamentari, e cioè a camera chiusa (193).

All'interno della più generale prerogativa del monarca di epoca costituzionale di intervenire in caso di necessità, rientra anche, senza tuttavia trovare menzione alcuna nello Statuto (194), l'altra espressione tipica della prerogativa regia, e cioè il potere del monarca di « sciogliere la Camera », potere che Arcoleo, proprio come Orlando, considera assolutamente compatibile con un governo parlamentare (195). È questo un potere secondo Arcoleo « delicato, ma necessario in circostanze specialissime », un potere tuttavia che invece già Bagehot, come Arcoleo non manca di sottolineare criticamente, considerava incompatibile con la « monarchia costituzionale » inglese del suo tempo (196). Il ricorso del Capo dello Stato a questa prerogativa, nel caso: *a*) che la Corona abbia licenziato un gabinetto, *b*) che sia sorto un conflitto tra i due rami del Parlamento, *c*) che il governo abbia preso qualche decisione importante e voglia accertarsi del consenso della nazione, *d*) in caso di conflitto costituzionale tra camera e governo, *e*) che esista fondato dubbio che la Camera non rappresenti più l'opinione della nazione, *f*) che si sia modificato il territorio nazionale, *g*) che si sia votata una riforma elettorale, o, infine, *h*) che si intenda apportare una importante modifica costituzionale, è per Arcoleo assolutamente legittimo, non da ultimo perché in grado di conservare « al Governo tutta la sua forza ed autorità » (197) e perché comunque ne risponderebbe il gabinetto (198). Il ricorso del capo dello Stato allo scioglimento della camera, potere che era stato rifiutato al monarca dalla costituzione francese del 1791, sarebbe comunque da preferire al ricorso da parte del governo a « poteri straordinarii », in particolare a quel potere straordinario di emanare ordinanze d'emergenza con forza provvisoria di legge previsto dall'art. 14 della Costituzione francese del 1814, dato che qui, dice Arcoleo, « il postumo voto parlamentare si [ridurrebbe] ad una mera formalità » (199).

La noncuranza di Arcoleo nei confronti della dignità politica dell'istituzione parlamentare, dalla cui maggioranza in un 'vero' governo parlamentare scaturisce il gabinetto, ovverossia il governo della nazione, e la sua insensibilità nei confronti delle prevaricazioni regie all'autonomia della Camera, che a suo avviso si renderebbero addirit-

(193) Ivi, pp. 209-210.

(194) Cfr. Arcoleo, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 299-303.

(195) Su come « l'uso di prorogativa [possa] conciliarsi con un Governo parlamentare » cfr. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 173, e in part. sul potere monarchico di sciogliere la Camera ivi, pp. 181-189.

(196) Ivi, p. 182.

(197) Ivi, pp. 183-186.

(198) Ivi, p. 189.

(199) Ivi, pp.186-87.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

tura necessarie a correggere i difetti e le storture di un sistema politico, come quello italiano, « che non corrisponde al vero ideale del sistema costituzionale, dove le Assemblee dovrebbero costituirsi in guisa, che i Partiti sien preparati alla vicenda del Governo, e il Capo dello Stato non abbia a fare altro che dare il premio al vincitore » e in cui invece « il Parlamento non è capace di formare un Governo » (200), fa evidentemente tutt'uno con la diffidenza che il costituzionalista continuamente ostenta nei confronti della politica italiana, guidata dai partiti e incapace di dar vita a vere maggioranze parlamentari (201); ed è principalmente con questa diffidenza che quella noncuranza e quella insensibilità si spiegano.

Una delle espressioni più chiare delle distorsioni cui secondo Arcoleo avrebbe dato origine il dilagare del predominio dei partiti, e non l'onnipotenza del parlamento italiano che lui, proprio come Orlando, non riesce proprio a vedere (202), sarebbe stata la penetrazione del parlamento e dei partiti nell'amministrazione. Questa penetrazione avrebbe portato alla letale confusione del governo con l'amministrazione (203), laddove quest'ultima avrebbe dovuto essere mantenuta estranea ai mutevoli umori delle maggioranze parlamentari e dei partiti. Al fine di sottrarre l'amministrazione alle pesanti interferenze dei partiti, che, attraverso il governo, fanno e disfano non solo in materia di organici e di organizzazione interna dell'amministrazione, ma addirittura nella creazione e nella soppressione dei ministeri, Arcoleo auspica energicamente che si riprenda ad organizzare l'amministrazione attraverso e secondo la legge (204). In genere tuttavia, quando si tratta di confrontarsi con il peso crescente dei partiti parlamentari, che Orlando aveva addirittura creduto di poter tenere del tutto fuori dalla considerazione del governo di gabinetto, anche Arcoleo, un giurista certo assai più sensibile di Orlando ai problemi di « costituzionalizzazione » dell'Italia liberale (205), non riesce a sfuggire alla tentazione di cercare sfogo e rifugio nella medesima veemente denuncia delle degenerazioni partitocratiche che si trovava all'epoca nelle riflessioni degli scrittori politici più visceralmente antiparlamentari, tra i quali si dovrebbe senz'altro annoverare Domenico Zanichelli (206).

---

(200) Ivi, p. 223.

(201) Cfr. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 323, dove si parla di maggioranze parlamentari, suscettibili di « rappresentare un amalgama di piccoli fini e di minuti personali interessi, non adatti a costituire un governo o a mantenerlo ».

(202) Ivi, p. 389: « [...] si è creduto che il parlamento potesse tutto [...] ».

(203) Ivi, p. 473.

(204) Ivi, pp. 472-74 e 492-97.

(205) Così FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., p. 344.

(206) Contro « la prevalenza assoluta [attribuita dalle costituzioni moderne] alle assemblee elettive nel governo dello Stato » cfr. D. ZANICHELLI, *Le costituzioni moderne. Prolusione di Domenico Zanichelli al corso libero di diritto costituzionale [Leggi speciali*

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

3. *Osservazioni riassuntive.*

In conclusione di queste riflessioni, su un primo dato sembra possibile esprimersi con relativa sicurezza. Mentre in Germania, sin dall'inizio della seconda metà del XIX secolo, l'espressione di sistema parlamentare di governo era ormai solitamente usata in alternativa a quella di sistema costituzionale (207), ed anzi nella lotta politica l'accusa di voler instaurare un sistema parlamentare di governo equivaleva a quella di voler sovvertire l'ordine politico esistente, monarchico-costituzionale (208), nella monarchia liberale italiana una tale rigida contrapposizione dei due termini non ebbe modo di svilupparsi.

Nella pubblicistica politica e nella giuspubblicistica italiana della seconda metà dell'Ottocento, certo complice l'assenza di una contrapposizione netta tra forze politiche e intellettuali liberali da un lato e conservatrici dall'altro, quale invece in genere al più tardi dal '48 si sviluppò distintamente in Germania, si fa sentire l'assenza di una

---

politiche] nella R. Università di Bologna [11 dicembre 1883], Bologna 1884, p. 35, ma *passim*.

(207) Si veda, al posto di tante citazioni, il classico lavoro di R. VON MOHL, *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel. Politische Briefe* (1852), in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 3 voll., I: *Staatsrecht undVölkerrecht,* Tübingen 1860, ristampa Graz 1962, pp. 367-458, dove il sistema parlamentare di governo è anzi proposto come l'unica soluzione possibile al dualismo e quindi al fallimento (*Misslingen*) in Germania del sistema *constitutionell* o rappresentativo (pp. 389, 392-95, e soprattutto 400 e 403-04).

(208) Vd. MANCA, *La sfida delle riforme*, cit., *passim*. Cfr. inoltre H. BOLDT, voce *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in O. BRUNNER-W. CONZE-R. KOSELLECK (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, IV, Stuttgart 1978, pp. 649-676, in part. p. 670: « La conclusione della rivoluzione del 1848 e del conflitto costituzionale prussiano, come anche la fondazione dell'Impero "dall'alto" portano allo stabilizzarsi non solo di un certo rapporto di forze, ma anche dell'universo politico-concettuale corrispondente. Nello sforzo di differenziare un modo di governo tipicamente tedesco e quello europeo-occidentale, viene affermata la differenziazione tra costituzionalismo e parlamentarismo ». Sempre di Hans Boldt cfr. anche, nella stessa direzione interpretativa, *Parlamentarismustheorie. Bemerkungen zu ihrer Geschichte in Deutschland,* in « Der Staat », 19, 1980, 3, pp. 385-412, in part. pp. 399-400: « […] con la fondazione dell'Impero si consolida la contrapposizione costituzionalismo-parlamentarismo. Dallo slogan di lotta dei conservatori dell'epoca del conflitto ha origine una dottrina scientifica che, richiamandosi ai teoremi stahliani sulla loro inconciliabilità, cerca di dimostrare come la forma parlamentare di governo sia in sostanza un concetto repubblicano ». Si vedano però anche le inequivocabili affermazioni di G. JELLINEK, *Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwickelung ihres Verhältnisses*, Leipzig 1909, p. 22: « È assai caratteristico della posizione della scienza tedesca sulla questione del governo parlamentare, il fatto che a suo favore da allora [da quando cioè Robert von Mohl verso la metà del secolo aveva asserito essere il governo parlamentare l'unica soluzione possibile al dualismo costituzionale tedesco] non si sia levata nemmeno una voce degli eminenti professori di diritto pubblico e di politica, nemmeno di quelli che hanno riconosciuto i vantaggi che dalla costituzione parlamentare inglese potrebbero venire alla loro patria ».

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

tradizione consolidata di riflessione storico-sistematica da parte del diritto costituzionale positivo sul concetto di governo parlamentare, su quali ne fossero i presupposti e soprattutto le condizioni imprescindibili di esistenza, come anche, di conseguenza, sull'elemento o gli elementi essenziali che consentivano di distinguerlo da quello costituzionale (209).

Tale assenza diventa particolarmente vistosa non solo quando dietro all'uso anche giuridico-colto del 'termine' di sistema parlamentare si tenti di intravvedere la 'cosa', un tentativo che qui, come già chiarito, si è rinunciato sin dall'inizio a compiere. Anche quando al centro dell'attenzione di due dei più noti giuspubblicisti dell'epoca liberale è il termine di governo parlamentare, si finisce infatti impercettibilmente ma immancabilmente per abbandonare l'oggetto dichiarato dell'indagine, e per ripiegare invece sul termine di governo di gabinetto. E questo, il più delle volte, senza nemmeno porsi 'realmente' e 'concretamente', il problema di quanto effettivamente nella monarchia liberale italiana si potesse rinvenire dell'unico governo di gabinetto realizzato, degno di questo nome e con cui ci si potesse veramente confrontare all'epoca, quello inglese. Infatti, sia se si pensa alla omogeneità politica della filiera maggioranza parlamentare — presidente del Consiglio — governo caratteristica del governo di gabinetto in Inghilterra, sia se si pensa a come qui già negli ultimi decenni dell'Ottocento fosse assai avanzato il processo di graduale formalizzazione della prerogativa regia, si deve concludere che assai poco legava l'esperienza monarchico-costituzionale italiana a quella inglese.

Da noi, molto spesso, l'espressione di governo parlamentare viene usata per indicare il prodotto di un'evoluzione per certi versi necessaria della forma di governo costituzionale. È una evoluzione che però non pare spingersi mai sino al punto da lasciar emergere una forma di governo strutturalmente e funzionalmente diversa da quella da cui ha preso origine. Da un lato il parlamento non ha ancora la forza necessaria per imporre il dimissionamento del governo in carica che non gode della sua fiducia, dall'altro ancora troppo presente e concreta è la eventualità del ricorso monarchico alla prerogativa regia nei confronti di un capo del Governo e/o di una maggioranza riottosi.

In sostanza, il termine di governo costituzionale è spesso usato, come accadeva anche in Germania, nel senso generico di governo rappresentativo, ma non meno spesso è usato anche come sinonimo di governo parlamentare, ciò che invece è stato ed è ancora oggi per noi fonte di fatali equivoci. E a spiegare o giustificare la circostanza non può certo bastare il rinvio all'influsso del modello costituzionale della vicina Francia, le cui dottrine, non meno di quelle italiane, hanno « sovente

(209) Una conferma di ciò si trae, tutto sommato, anche dalle indagini testuali effettuate da M. Belletti, *Nuove riflessioni sul governo regio nell'età statutaria*, in « Studi parlamentari e di politica costituzionale », 33, 2000, 130, pp. 75-111, in part. pp. 89-92.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

[confuso] — è stato osservato — la monarchia costituzionale con quella parlamentare » (210), e dove del governo parlamentare, al di là delle teorie, non si è mai riusciti a praticare la sostanza (211).

L'uso interscambiabile nella cultura giuridica della monarchia liberale italiana dell'espressione di governo parlamentare e di quella di governo di gabinetto, consentiva, in positivo, di dare risalto ad 'un solo' aspetto del governo parlamentare, il mutato ruolo del presidente del Consiglio rispetto al capo dello Stato ed agli altri ministri, lasciando invece in penombra ruolo, natura e funzionamento dell'assemblea elettiva. L'affermarsi di quest'ultima nella realtà storico-concreta, d'altro canto, non mancò di subire i pesanti contraccolpi del progressivo evolvere del sistema politico-istituzionale italiano verso un governo di gabinetto indubbiamente di tipo molto 'particolare'. Non fu certo un caso se, in concomitanza con l'emanazione del decreto Zanardelli del 1901, non mancarono le voci di coloro che nel consolidarsi del governo di gabinetto videro proprio un'« antitesi » o un « antidoto » al parlamentarismo (212), di contro a coloro che, come Gaspare Ambrosini, avevano invece ritenuto che il rafforzarsi del governo di gabinetto procedesse di pari passo con la parlamentarizzazione del sistema.

La multifunzionalità della espressione di governo parlamentare, come indice e allo stesso tempo esito inconfondibile della scarsa propensione dei giuristi italiani a distinguerla precisamente da quella di governo costituzionale, e in quanto tale in evidente contraddizione con gli obbiettivi perseguiti in Italia dal metodo giuridico orlandiano, che asseriva di voler portare ordine nel 'confuso' mondo della dottrina di diritto pubblico, si ritrova anche significativamente in un peraltro ottimo lavoro comparatistico di Luigi Palma.

A ben vedere, infatti, nemmeno dal grande esperto di diritto costituzionale comparato (213), si riesce ad enucleare alcun preciso e obbiettivo criterio di distinzione del governo costituzionale (detto)

---

(210) Ivi, p. 90.

(211) Così VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, cit., p. 34.

(212) Cfr. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 217-18. Precedentemente anche Predieri aveva sottolineato nella stessa direzione come proprio « la posizione del presidente del consiglio costituiva un contrappeso al parlamento ed impediva che il sistema da parlamentare si modificasse in governo d'assemblea » (PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 48). La possibilità che si andasse verso il 'governo di assemblea' era evocata con toni immancabilmente terroristici in epoca liberale, dato che con il termine, lungi dal rimarcare o addirittura esaltare il carattere più democratico e partecipato dello Stato italiano, si stigmatizzava piuttosto un tendenziale scivolamento e una degenerazione del governo rappresentativo verso la democrazia diretta.

(213) L. PALMA, *La monarchia costituzionale e l'Impero in Germania*, in *Biblioteca di Scienze Politiche e Amministrative, diretta da Attilio Brunialti, Seconda Serie, Opere di diritto amministrativo e costituzionale*, Torino 1894, vol. II, pp. 286-336, in part. pp. 332 ss.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

vigente in Germania da quello parlamentare (detto) vigente in Italia. Lì, come qui, dice Palma, portando il dimissionamento da parte di Guglielmo II del cancelliere Caprivi come esempio del crescente influsso esercitato dal *Reichstag* sulla permanenza in carica dei governi tedeschi, « vi è a dubitare che si possa governare a lungo mediante ministri in antagonismo colle Camere dei deputati » (214). È inoltre sufficiente soffermarsi a riflettere sulla ammissione di Palma per cui, se è vero che « il Re ha in Germania amplissime prerogative [è non meno vero che lì] la legge ne regola l'esercizio più che da noi, ove più spesso sono esercitate dai capi di un partito più liberamente, ossia più arbitrariamente, sotto il pretesto di una vanissima responsabilità del Parlamento » (215), per intuire quanto di eminentemente 'dottrinario' vi fosse in realtà dietro la sua asserzione, qui più volte richiamata, per cui all'esercizio della prerogativa regia faceva comunque e immancabilmente da garanzia la responsabilità dei ministri (216).

L'istituto della responsabilità dei ministri e/o del capo del governo di fronte al parlamento, da Palma dottrinariamente indicato come il necessario baluardo all'eventuale arbitrio monarchico nell'esercizio della sua prerogativa, fu nell'Italia di epoca monarchico-costituzionale, vale a questo punto la pena di sottolinearlo, tanto poco tradotto in legge dello Stato, e/o anche solo in consuetudine costituzionale, quanto in Germania, dove i liberali non si stancarono mai di indicarlo come la pietra angolare dell'edificio di uno 'Stato costituzionale e di diritto' (217). Quello Stato costituzionale di diritto che non poteva prescindere dal rispetto del rapporto di subordinazione dell'ordinanza alla legge, come ampiamente avevano argomentato nei loro scritti liberali come Robert von Mohl (218),

(214) Ivi, p. 336.

(215) Ivi, p. 332.

(216) Per questa citazione di Palma cfr. sopra nel testo in corrispondenza delle note 24 e 27.

(217) Per la Prussia sia qui consentito nuovamente il rinvio a MANCA, *La sfida delle riforme*, cit., in part. pp. 159-61, 608, ma *passim* e alla letteratura ivi citata; per l'Assia Elettorale cfr. P. POPP, *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld von Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen,* Münster 1996; sulla necessità di una legge di attuazione della responsabilità dell'esecutivo anche nell'Impero tedesco cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staats-Recht des Deutschen Reiches*, I, 2ª ed. Leipzig 1876 (ristampa Kronberg/Ts. 1975), p. 295 e G. JELLINEK, *Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung*, Heidelberg 1909.

(218) Cfr. soprattutto R. VON MOHL, *Einleitung. Von Rechtsquellen und insbesondere von Gesetzen*, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 3 voll., II: *Politik,* Tübingen 1862, ristampa Graz 1962, pp. 380 ss. ma in part. 417, dove sulle ordinanze si dice: « L'essenziale è che le stesse non contengano nessuna materia giuridica propria, creata liberamente, e che possono avere per oggetto solo l'ordinamento formale e la applicazione di proposizioni giuridiche vere e proprie. Sul più severo rispetto di questa esigenza fondamentale riposa in gran parte la sicurezza della condizione del diritto nello Stato ».

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

Ludwig von Rönne (219), Eduard Lasker (220), e che sappiamo invece essere stata continuamente violata da parte del polo monarchico-governativo in Italia non meno che nella Germania monarchico-costituzionale. È sufficiente rileggersi a questo proposito le pagine, dense di rinvii storici concreti, che alla scottante questione dedica Emilio Brusa nel suo *Staatsrecht*, per comprendere quanto sia stata continuata e quanto sia rimasta impunita nell'Italia liberale la violazione della riserva di legge da parte del polo monarchico-governativo (221), e con ciò l' incostituzionalità del suo agire (222).

Solo facendo cadere il silenzio sull'imperante disordine giuridico e sulla mortificazione dell'istituto parlamentare che esso palesava, poteva riuscire alla dottrina giuspubblicistica dell'Italia liberale di continuare ad alimentare quella confusione nominalistica che sola le consentiva di parlare della monarchia italiana come di un governo parlamentare. D'altro canto, oggi, solo attraverso la consapevolezza della 'artificialità' di tale confusione, si può riuscire a comprendere perché mai un eminente professore dell'Italia liberale come Domenico Zanichelli si affannasse tanto, con uno sforzo dialettico difficilmente dissimulabile, a spiegare il governo parlamentare italiano come 'difficile' ma tuttavia 'possibile', quasi magica connessione funzionale di 'onnipotenza' della

(219) Cfr. L. von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, I: *Das Verfassungs-Recht*, Leipzig 1856, pp. 61, 151-152, 156-158 e *passim*.

(220) Cfr. E. Lasker, *Wie ist in Preussen die Verfassung gehandhabt worden*, in *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, Leipzig 1874, pp. 3-7, in part. p. 16, 36.

(221) Cfr. Brusa, *Das Staatsrecht des Königsreichs Italien*, cit., in part. alle pp. 171-2 (dove Brusa lamenta come di fronte al tendenzialmente illimitato espandersi del potere regolamentare governativo ed alle intrusioni in ambiti e materie che dovrebbero essere riservati alla legge, nessun valido ostacolo sia stato frapposto non solo dal parlamento, ma nemmeno dalla giustizia, dal Consiglio di Stato o dalla Corte dei conti), p. 182 (in cui si sostiene e implicitamente si sollecita la competenza dei tribunali a vegliare sulla costituzionalità di decreti e regolamenti amministrativi ed attuativi), p. 183 (sulla indefinitezza in Italia della distinzione tra leggi da un lato e decreti e regolamenti dall'altro), 184 (sulle materie in cui concretamente è stata violata la riserva di legge), p. 187 (dove si respinge la tesi per cui il parlamento non potrebbe far altro che « registrare » i decreti emessi sulla base della concessione di poteri straordinari).

(222) Sulla questione cfr. il recente studio di M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano 1997, in part. pp. 33 (sul fatto che anche la Cassazione si pronunciò infine nel senso della sua impossibilità a intervenire nel merito di leggi contrarie allo Statuto), p. 36 (su come anche prima del fascismo sia prevalso il punto di vista per cui il controllo di costituzionalità era dannoso per lo Stato in quanto 'intralcio' all'attività del Parlamento), pp. 43 ss. (su come, nonostante che anche secondo la dottrina dominante l'art. 3 dello Statuto sull'esercizio del potere legislativo non consentisse la delega della funzione legislativa, non si concluse affatto per la incostituzionalità dei decreti legislativi), p. 45 (sulla grave arretratezza in cui versava il diritto pubblico ottocentesco e sulla sua sudditanza dal diritto civile), pp. 50 ss. (sul mancato esercizio del controllo di costituzionalità con particolare riferimento ai decreti-legge).

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati

maggioranza parlamentare da un lato e di persistente vitalità della prerogativa regia dall'altro (223).

Ad essersi stabilizzato era in realtà e piuttosto, con il beneplacito della dottrina giuridica, 'solo' un cosiddetto governo di gabinetto fondato sostanzialmente su un esecutivo bicefalo, un esecutivo i cui due organi, il capo dello Stato e il capo del Governo, erano ben lungi dal trarre la loro legittimazione politica, come avrebbe dovuto essere in una monarchia veramente parlamentare, da due fonti differenti, la discendenza dinastica l'uno e la volontà popolare l'altro. Insomma, è perciò veramente difficile non prestare ascolto a chi, in riferimento all'ascesa al potere di Rudinì, che il monarca prima favorì, lasciando però poi che si logorasse senza concedergli nuove elezioni, suggerisce di fermarsi a riflettere su « quanto [fosse] rilevante il 'favore' regio nella determinazione della fedeltà di una maggioranza al presidente del Consiglio e [...] come questi dipend[esse] sì dalla fiducia parlamentare, ma prima di tutto da quella regia » (224).

(223) Cfr. D. Zanichelli, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in « Studi Senesi nel circolo giuridico della R. Università », XIV, 1897, pp. 177-198, in part. pp. 185 ss. e, a questo proposito, su Zanichelli cfr. anche G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I: *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e Costituzione*, Milano 1998, p. 628, e soprattutto n. 428 da p. 627. Il testo di Zanichelli, che costituiva anche una replica al *Torniamo allo Statuto* di S. Sonnino, viene ora ripubblicato anche in appendice al già cit. lavoro di Pepe (cfr. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano*, cit., pp. 305-309).

(224) Mazzonis, *La Monarchia e il Risorgimento*, cit., p. 175.

© Giuffrè Editore - Tutti i diritti riservati