

7. *La forma di governo parlamentare dal dualismo al monismo*

La monarchia costituzionale si trasforma in via consuetudinaria e convenzionale in *monarchia parlamentare*²³. In Gran Bretagna ciò

si verifica nel corso del XVIII secolo: dopo il 1714 con l'ascesa al trono di Giorgio I della dinastia degli Hannover, il *Cabinet*, nato fin dall'epoca degli Stuart per riunire i più stretti collaboratori del Re e che derivava la sua denominazione dalla stanza privata di lavoro di questi, si riunisce autonomamente sotto la presidenza di un ministro (il Primo Lord del Tesoro), che assume un ruolo preponderante, trasformandosi progressivamente in Primo ministro (soprattutto con la nomina di Walpole nel 1729); nel 1782 Giorgio III accetta le dimissioni del Primo ministro Lord North, accusato dalla Camera dei Comuni per la perdita delle colonie nordamericane, e da quel momento il Re nomina un Primo ministro che possa godere del sostegno della maggioranza parlamentare.

Un'evoluzione analoga si verifica nel secolo successivo in Europa continentale: in Francia con la Costituzione del 1830 si afferma nella prassi la procedura per cui un'interpellanza parlamentare può sfociare in un dibattito e nel voto di un ordine del giorno motivato contro il Governo; anche in Belgio, in Italia e in altri ordinamenti la prassi va nel senso dell'affermazione della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento.

Tuttavia per una lunga fase la forma di governo parlamentare si caratterizza *in senso dualistico o orleanista* (termine derivante dalla Costituzione francese del 1830 che vede l'avvento al trono di Luigi Filippo d'Orléans). Ciò spinge alcuni studiosi a ritenere che quella dualistica sia la forma di governo parlamentare "classica", in quanto garantirebbe la perfetta eguaglianza tra esecutivo e legislativo attraverso la formula "due poteri, tre organi"²⁴. Infatti nell'ambito del potere esecutivo oltre al Re vi è il Governo come organo collegiale presieduto da un Primo ministro, il quale deve godere di una doppia fiducia: quella del Capo dello Stato e quella del Parlamento (o della sola Camera elettiva). La responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento si afferma grazie all'evoluzione dell'istituto dell'*impeachment*, attraverso il quale la Camera elettiva si libera dei ministri politicamente sgraditi, i quali rispondono politicamente degli atti che hanno controfirmato. Tale responsabilità

forma di governo parlamentare v. K. VON BEYME, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München, 1970, p. 29 ss.

²⁴ V. fra i tanti R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924 e G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, (1932), trad. it., Milano, 1950, al quale si deve la formula richiamata (cfr. p. 105).

da individuale diventa soprattutto collegiale, anche grazie al ruolo di direzione svolto dal Primo ministro.

D'altro lato il Capo dello Stato, su richiesta del Governo, fa ricorso al *potere di scioglimento* in contrapposizione alla volontà politica della maggioranza del Parlamento ostile al Governo, rimettendo la soluzione del conflitto al corpo elettorale. Quindi il Re continua a svolgere un ruolo importante, partecipando insieme al Governo alla determinazione dell'indirizzo politico, ma in una posizione di equilibrio, conflittuale o collaborativo, con un Parlamento titolare non solo del potere legislativo, ma anche di un potere di controllo politico sull'esecutivo.

In questa fase il dualismo è riscontrabile a tre livelli: *istituzionale*, nel rapporto di equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo, *entro il potere esecutivo* che assume natura diarchica, *sociale*, derivante dal confronto tra aristocrazia e borghesia, le quali trovano la propria espressione rispettivamente nel Re e nella Camera elettiva. La posta in gioco è rappresentata dalla conquista dell'egemonia sul Governo e quindi della titolarità dell'indirizzo politico. Pertanto storicamente quella dualistica si configura come una fase transitoria, destinata a sfociare nella supremazia dell'organo espressione della classe vittoriosa²⁵.

La forma di governo parlamentare si caratterizza *in senso monistico* in Gran Bretagna nel corso del XIX secolo: nel 1832 viene varata un'importante riforma elettorale, che aumenta il corpo elettorale del 50% circa, e ridistribuisce i seggi dai villaggi contadini in via di spopolamento (i cd. "borghi putridi") alle città in espansione, favorendo il rafforzamento della borghesia nella Camera dei Comuni; nel 1834 per l'ultima volta il Re (Guglielmo IV) revoca il Primo ministro (Lord Melbourne) e scioglie la Camera che sostiene il Governo, ma le elezioni riconfermano la maggioranza ed il Re è costretto ad inchinarsi alla volontà popolare.

In Francia la responsabilità politica collegiale dei ministri di fronte alle Camere viene proclamata nelle leggi costituzionali del 1875 che inaugurano la Terza Repubblica (art. 6 della legge 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici), ma l'affermazione del monismo avviene soprattutto in seguito alla crisi del 16 maggio 1877. Il Presidente della Repubblica Mac Mahon costringe alle

²⁵ Sottolinea la natura transitoria del parlamentarismo dualistico C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 152 ss.

dimissioni il Primo ministro moderato Simon, lo sostituisce con una persona di sua fiducia e scioglie la Camera dei deputati che aveva votato un ordine del giorno contro il nuovo Governo, ma le elezioni successive danno la vittoria ai repubblicani ed il Presidente è costretto prima a sottomettersi alla volontà popolare, accettando di formare un governo espressione della maggioranza, e dopo due anni a dimettersi dalla carica²⁶. Negli altri paesi europei l'affermazione del modello monista si accompagna alla progressiva estensione del suffragio e alla graduale emarginazione del Capo dello Stato rispetto alla formazione del Governo e alla determinazione dell'indirizzo politico.

Nella forma di governo parlamentare *monistica* il Governo deriva ormai dalla volontà del Parlamento ed entrambi gli organi sono titolari dell'indirizzo politico. Quindi il Governo è politicamente responsabile non più verso il Capo dello Stato, ma esclusivamente verso il Parlamento. Il monarca, al di là della sua appartenenza al potere esecutivo e delle prerogative che continuano ad essergli formalmente riconosciute, è sostanzialmente estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico, secondo la famosa formula "*le Roi règne et ne gouverne pas*". Ciò avviene soprattutto grazie all'evoluzione dell'istituto della *controfirma*, che, nata originariamente quale attestazione della volontà manifestata dal monarca, assume poi il carattere di attribuzione della responsabilità politica ai ministri per atti non propri ed infine di assunzione da parte di questi della titolarità sostanziale dei medesimi, come logico portato del principio per cui la responsabilità segue il potere e viceversa.

La maggior parte dei poteri del Capo dello Stato diventano, quindi, meramente *formali*: alcuni si configurano come "atti dovuti" (così è per la sanzione della legge, che in Inghilterra viene rifiutata per l'ultima volta nel 1707); altri risultano fortemente condizionati dalla volontà della maggioranza parlamentare (come la nomina dei ministri) o passano sostanzialmente nelle mani del Governo e del Primo ministro (il che si verifica per tutti gli atti normativi del potere esecutivo e per lo scioglimento del Parlamento) o, più raramente, sono condivisi tra questi e il Capo dello Stato.

²⁶ È famoso il discorso con cui il *leader* radicale Gambetta il 14 agosto 1877 nel corso della campagna elettorale attacca il Presidente Mac Mahon, sottolineando che, una volta che il popolo si sarà pronunciato, «il *faudra se soumettre ou se demettre*»; cfr. M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, 12^a ed., Paris, 1989, pp. 499-500.

In conclusione il monismo si realizza a tre livelli: *istituzionale*, con la supremazia del Parlamento sul Re, *entro il potere esecutivo*, al cui vertice si colloca il Governo, *sociale*, grazie all'affermarsi del dominio della borghesia.

Il fatto che la forma di governo parlamentare si sia pienamente realizzata nello Stato liberale oligarchico e monoclasse ottocentesco ha posto il problema della validità di tale categoria *nel quadro dello Stato democratico-pluralistico*. Parte della dottrina ha sostenuto l'inconciliabilità tra governo parlamentare e ordinamenti democratici²⁷. Ora, è indubbio che nello Stato democratico il suffragio universale, l'estendersi dei compiti attribuiti allo Stato ed il ruolo determinante dei partiti politici abbiano contribuito a mettere in crisi proprio l'organo rappresentativo che costituiva il perno della forma di governo parlamentare, il quale ha incontrato crescenti difficoltà a combinare la sua nuova composizione pluralistica con la capacità di governare in modo adeguato la società e di adottare le principali decisioni politiche. Ma, a parte il fatto che problemi analoghi si sono posti anche per le altre forme di governo nate nello Stato liberale, come la presidenziale e la direttoriale, va sottolineato che proprio lo schema fondamentale della forma di governo parlamentare, una volta abbandonata l'ideologia assembleare e riconosciuta la funzione "governante" dell'esecutivo, si è dimostrato il più duttile, venendo ad essere recepito dalla maggioranza degli ordinamenti democratici.

Questa capacità di adattamento alle mutate condizioni storiche e sociali, se suggerisce l'inopportunità di abbandonare una categoria così importante, ne impone, però, il costante aggiornamento alla luce della concreta evoluzione storica. Dal punto di vista storico, si possono individuare *tre fasi* distinte nell'evoluzione della forma di governo parlamentare: una prima che si delinea nella seconda metà del XIX secolo, una seconda compresa tra le due guerre mondiali, una terza successiva alla seconda guerra mondiale. Nella prima fase occorre distinguere *due modelli*: quello *a prevalenza del Governo*, tipico dell'esperienza inglese, e quello *a prevalenza del Parlamento*, tipico dell'esperienza francese.

²⁷ V. M.S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., p. XVIII ss. e T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, p. 99 ss.