



L'ATTUALITÀ DEL PARLAMETARISMO RAZIONALIZZATO

di Matteo Frau *

SOMMARIO: 1. Il principio del parlamentarismo nel concetto di «parlamentarismo razionalizzato». – 2. Il «parlamentarismo razionalizzato» malinteso. – 3. Il significato della razionalizzazione del parlamentarismo nella dottrina di Boris Mirkine-Guetzévitch. – 4. Mirkine-Guetzévitch precursore. – 5. La rivincita e l'evoluzione del fenomeno della razionalizzazione del parlamentarismo.

1. Il principio del parlamentarismo nel concetto di «parlamentarismo razionalizzato»

Qualsiasi indagine avente ad oggetto il parlamentarismo razionalizzato non potrebbe dirsi validamente avviata se non contenesse una riflessione preliminare sul «parlamentarismo».

Quello di parlamentarismo è un concetto di difficile definizione. Nella sua celebre opera del 1934, *La réforme du parlementarisme*, René Capitant, dopo essersi chiesto cosa sia il parlamentarismo, risponde recisamente: «il parlamentarismo altro non è che il governo da parte di ministri responsabili. Due regole sono sufficienti a riassumerlo: il Governo governa, il Parlamento controlla»¹.

Ma Boris Mirkine-Guetzévitch, che nel 1931 aveva già anticipato molte delle principali riflessioni di René Capitant e di altri studiosi successivi (v. *infra*, § 4), fu sino all'ultimo restio a dare una risposta così netta. Egli, che pure aveva identificato con estrema precisione il «principio del parlamentarismo», «il senso politico del parlamentarismo moderno», le «tendenze del parlamentarismo razionalizzato», nel suo ultimo scritto dedicato all'argomento, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»* del 1954², ammette ancora la difficoltà di definire il «parlamentarismo» in sé considerato e osserva: «Gli specialisti di diritto pubblico e della scienza politica si

* Ricercatore confermato di diritto pubblico comparato – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Brescia.

¹ R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, Sirey, 1934, 10 (ora anche in ID., *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Éditions Panthéon-Assas, Paris, 2004, 327), che aggiunge: «Rien de plus simple, rien de plus banal apparemment que ce rappel. Rien de plus utile, en vérité, rien de plus fécond si l'on en saisit le sens profonde. Cela signifie, en effet, que le régime parlementaire est le contrepied de la séparation des pouvoirs» (*ibidem*).

² B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, 97 ss., trad. it. ID., *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, in ID., *Confrontazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, Pensa, 2009, 203 ss.

accorderanno su cosa intendere per Parlamentarismo? Ne dubitiamo»³. Ciò perché, afferma lo studioso di origini ucraine, «tipico del fatto costituzionale e politico è la sua costante evoluzione» e pertanto, tipico del parlamentarismo è il «divenire istituzionale»⁴.

Pertanto, sebbene molti autorevoli studiosi contemporanei delle forme di governo utilizzino il termine parlamentarismo come sinonimo di governo parlamentare⁵, vi è almeno una differenza tra i due concetti, dovuta al fatto che il suffisso «ismo», indicando un movimento o una tendenza, valorizza il carattere dinamico del primo rispetto al secondo. La vocazione del parlamentarismo, come fenomeno in continua trasformazione, come perenne «divenire istituzionale», permette forse di prescindere da alcune logore e meno logore *querelles* riguardanti il governo parlamentare e la sua *wahre Form* (inclusa la diatriba sulla possibilità di una *reductio ad unum* e pertanto di una definizione unitaria della forma di governo parlamentare).

Dunque, quello di parlamentarismo è un concetto di per sé aperto e fluido. Tuttavia, se si parla più specificamente di razionalizzazione del parlamentarismo o di parlamentarismo razionalizzato, è naturale che buona parte di tale fluidità sia destinata a disperdersi, venendo imprigionata nelle forme istituzionali che l'attività di razionalizzazione costituzionale del potere mira a catturare o a costruire in un dato momento storico e politico (*infra*, § 2 e § 3). Ne discende che, almeno nell'ambito più ristretto del parlamentarismo razionalizzato, la distinzione tra parlamentarismo e governo parlamentare perde quasi del tutto la sua ragion d'essere, potendosi indifferentemente parlare di razionalizzazione del parlamentarismo o di razionalizzazione del governo parlamentare.

Anche Boris Mirkin-Guetzévitch è infatti costretto a rintracciare un determinato e più stringente significato storico di parlamentarismo che funga da elemento comune a tutte le esperienze sussumibili all'interno di quel nuovo fenomeno giuridico manifestatosi nel primo dopoguerra che egli definisce appunto «razionalizzazione del parlamentarismo». Tale minimo comun denominatore è dato dal «principio del parlamentarismo», ossia il principio della dipendenza politica dei ministri dalla maggioranza parlamentare, che nelle Costituzioni del primo dopoguerra viene tradotto nella previsione giuridica delle dimissioni del Ministero come conseguenza obbligata di un voto parlamentare di sfiducia, anch'esso tipizzato dalle Costituzioni scritte⁶ (*infra*, § 3).

³ *Ivi*, 203.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ad esempio, PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987, 3, afferma: «*Mais en dehors des jugements de valeur* [l'a. ha appena citato Victor Hugo che, in «*Napoléon le Petit*», enumera le libertà garantite dal parlamentarismo, definendolo «*une perle*»], *s'impose une signification qui n'a d'autre sens qu'institutionnel : le parlementarisme, c'est le gouvernement parlementaire, quelles que soient ses modalités particulières de fonctionnement et les appréciations d'ordre politique que l'on peut porter à son sujet*». Ma A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Brescia, biblioFabbrica, 2015, 41, preferisce mantenere la distinzione tra «governo parlamentare» e «parlamentarismo», traducendo – se si può dire così – in riflessione scientifico-costituzionalistica la definizione valoriale e letteraria di Victor Hugo: «Distinguerèi, da questo punto di vista, tra parlamentarismo e forma di governo parlamentare trattandosi di due aspetti diversi, il primo dei quali rileva essenzialmente con riguardo a ciò che si fa rientrare nella forma di Stato [poiché, per l'appunto, il parlamentarismo è il fenomeno storico che si prefigge il «superamento dello Stato assoluto» grazie alla progressiva valorizzazione del Parlamento e della funzione parlamentare]; il secondo attiene piuttosto a un successivo assetto ordinamentale già operante dentro le coordinate di uno Stato orientato in senso liberale» e dunque attiene a «un preciso modello di organizzazione governativa evoluta».

⁶ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 18. In seguito, ID., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950, 610, precisa che, nelle Costituzioni successive al 1918, il regime parlamentare riceve una formula giuridica «*stricte et complète*», dal momento che tali Costituzioni definiscono «*la règle principale du parlementarisme qui consiste dans la dépendance politique des ministres de la majorité, dans*

Il parlamentarismo razionalizzato non include invece, quale elemento essenziale del concetto, il principio della scelta del Ministero da parte del Parlamento.

L'evoluta regola politica della derivazione parlamentare del Gabinetto, pur tempestivamente tradotta in norma giuridica da alcuni testi costituzionali del primo dopoguerra, tra cui la Costituzione austriaca del 1920 (che positivizza l'ideale kelseniano del primato del Parlamento)⁷, era osteggiata dalla dottrina della separazione «*souple*» tra Esecutivo e Legislativo nel regime parlamentare⁸. Adhemár Esmein considerava l'idea bagehotiana dell'elezione del primo ministro britannico da parte dei rappresentanti⁹ alla stregua di un «errore giuridico» e di «un'esagerazione»¹⁰. Nel solco tracciato da Esmein, si mossero via via Léon Duguit, Robert Redslob, Hugo Preuß, Georges Burdeau e gli altri fautori della teoria dell'equilibrio e del «*dualisme renouvelé*»¹¹ (v. *infra*, §§ 2-4).

l'obligation juridique, pour le ministère, de se retirer dès qu'il est l'objet d'un vote de méfiance. Anche L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 644, afferma che il «criterio "giuridico" del sistema parlamentare» (che è anche «lo schema di partenza» nell'analisi dell'«a») è quello «della responsabilità politica istituzionale dell'esecutivo verso il legislativo».

⁷ «Il principio del governo parlamentare fa sì che sulla nomina dei ministri, e cioè dei capi delle varie branche dell'amministrazione, influisca la rappresentanza del popolo e a questa democratizzazione al vertice – considerata un'eccezione alla regola della separazione dei poteri – corrisponde alla base l'autogoverno dei comuni» (H. KELSEN, *Demokratisierung der Verwaltung*, in *Zeitschrift für Verwaltung*, 1921, 5 ss., trad. it. ID., *La democrazia nell'amministrazione*, in ID., *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, 63-64). Circa la Costituzione austriaca deve precisarsi che l'elezione parlamentare del Governo federale disciplinata dall'art. 70 B-VG era anche il frutto di una parziale ispirazione al modello del governo direttoriale svizzero. Come puntualizza B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, 1931 (2ª ed., 1936), trad. it. ID., *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, cit., 159: «Il risultato [dei lavori preparatori della Costituzione] fu un edificio che richiamava, da un lato, la forma costituzionale elvetica e che, dall'altro, rifletteva la più avanzata tendenza del diritto costituzionale, come quella espressa da H. Kelsen, professore all'Università di Vienna». È noto che la Costituzione austriaca del 1920 è stata direttamente influenzata sotto vari aspetti dalla dottrina di Hans Kelsen, chiamato dal Cancelliere Renner a collaborare alla sua redazione. Cfr., *ex multis*, T. OLECHOWSKI, *Der Beitrag Hans Kelsens zur österreichischen Bundesverfassung*, in R. WALTER-W. OGRIS-T. OLECHOWSKI (a cura di), *Hans Kelsen: Leben – Werk – Wirksamkeit*, Wien, Manz, 2009, 211 ss.

⁸ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2ª ed., Paris, Sirey, 1929, 368, scrive: «*Le gouvernement parlementaire, ainsi compris, reste bien un cas de séparation des pouvoirs souple et ne devient pas un régime de confusion des pouvoirs. Le cabinet des ministres n'est pas un comité du Parlement*». Il primo ad affermare che il governo parlamentare non ammette una separazione «*tranchée*» del potere esecutivo e del potere legislativo, ma nemmeno una confusione degli stessi, bensì soltanto una certa reciproca penetrazione, fu A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Larose et Forcel, Paris, 1896, 99-100. La tesi è stata poi sviluppata da Léon Duguit e dal suo allievo Maurice Hauriou in modo differente, come bene illustra F. BRUNO, *Il problema del rafforzamento dell'Esecutivo: Tosato costituente e la dottrina costituzionalistica francese della Terza Repubblica*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010, 379-396.

⁹ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, 13 (oggi consultabile in formato ebook in www.archive.org): «*[The prime minister] is elected by the representatives of the people*».

¹⁰ A. ESMEIN, *op. cit.*, 97 (Per questa posizione di Adhémar Esmein cfr. F. BRUNO, *Il problema del rafforzamento dell'Esecutivo*, cit., 384, nt. 44.). Gli fa eco più tardi M. HAURIOU, *op. cit.*, 368, per cui le parole utilizzate da Bagehot con riferimento alla presunta fusione dei poteri legislativo ed esecutivo e al fatto che il Gabinetto altro non è che un comitato esecutivo del Parlamento sarebbero state dette «*par manière de boutade*», trattandosi di «*une exagération évidente*».

¹¹ Come ricorda P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2001, 124 ss., la contrapposizione storica tra l'assetto dualista della monarchia limitata britannica (o dei regimi di tipo orleanista nell'Europa continentale), da un lato, e l'assetto monista del governo di gabinetto inglese (o dei modelli parlamentari continentali fondati sulla subordinazione dell'Esecutivo al Legislativo), dall'altro lato, si traduce, soprattutto grazie al contributo dei costituzionalisti francesi del primo Novecento, da dibattito sulla «tipizzazione di forme storiche del regime parlamentare» a dibattito intorno al tentativo di «costruire una teoria del regime parlamentare» e di elaborarne il relativo «principio organizzativo fondamentale». Le ricostruzioni teoriche del regime parlamentare imperniate sulla «*idée maîtresse*» dell'equilibrio (secondo la definizione di L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, 3ª ed., Paris, E. de Boccard, 1928, 806) si contrappongono così a quelle basate sull'idea di «*association*», che mira invece a ricostituire, sotto l'egida del principio democratico, l'unità del potere sovrano storicamente spezzatasi con l'emersione della borghesia e l'avvento dello stato liberale. Il ricorso all'idea guida dell'equilibrio, osserva Ridola, nasconde però «una profonda ambivalenza» e offre «chiavi di lettura in definitiva antitetice della storia del regime parlamentare», come dimostra, ad esempio, l'inconciliabilità fra il principio dell'equilibrio secondo Duguit, basato sul «dualismo paritario fra esecutivo e legislativo», e il principio dell'equilibrio secondo Redslob, basato invece su di «un'istanza

Nell'ambito del parlamentarismo razionalizzato è anzitutto la Repubblica di Weimar a conformarsi a questa direttrice di fondo. Qui, come ricorda da ultimo Dieter Grimm, «la formazione del Governo apparteneva [al *Reichspräsident*], non al *Reichstag*», quantunque il Presidente dovesse ovviamente tenere in considerazione la maggioranza parlamentare, visto che questa, pur non votando la fiducia iniziale, poteva sfiduciare il Ministero¹². Il Presidente del *Reich*, eletto a suffragio popolare diretto¹³, era dotato di una legittimazione molto più forte di quella del vecchio *Kaiser*¹⁴. Al vertice della struttura dualistica del nuovo stato democratico si ergeva il corpo elettorale, cui spettava non soltanto eleggere e dunque investire su di un piano paritario il *Reichspräsident* e il *Reichstag*, ma anche pronunciare l'ultima parola sui possibili conflitti tra i due organi, in occasione dello scioglimento (art. 25 *WRV*) e della revoca (art. 43 *WRV*)¹⁵.

Nondimeno, il parlamentarismo che informa di sé la Repubblica di Weimar si manifesta su un duplice piano, ossia, per l'appunto, quello della razionalizzazione costituzionale del principio delle dipendenza politica del Gabinetto dal Parlamento e quello delle premesse storiche e filosofiche della democrazia weimariana. Sotto il primo aspetto, che attiene al tema centrale della presente trattazione, il parlamentarismo razionalizzato s'invera nel tenore dell'art. 54 *WRV*, che traduce in norma giuridica positiva il voto di sfiducia al Ministero e i suoi effetti tipici¹⁶. Sul piano filosofico e politico, invece, il parlamentarismo weimariano si palesa in una certa visione d'insieme della democrazia parlamentare. È infatti lo stesso Hugo Preuß ad additare «nel parlamentarismo non soltanto la via maestra per organizzare la conduzione della democrazia politica, ma una funzione pedagogica nella costruzione della democrazia repubblicana»¹⁷, in opposizione al «criptoassolutismo»¹⁸ che aveva caratterizzato gli assetti del *Kaiserreich* guglielmino. Di qui, la scelta del padre della Costituzione di «organizzare la democrazia nella forma del parlamentarismo», ossia

arbitrale costituita dall'asse presidente-corpo elettorale» (*ivi*, 127-128).

¹² D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. LANCHESTER-F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, 33. Si tratta, in definitiva, di una soluzione sostanzialmente conforme alla teoria dell'equilibrio nella visione di R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1918, in cui la posizione di «indipendenza dell'Esecutivo» (dove anche la formale esclusione del *Reichstag* dal processo di formazione del Governo) è controbilanciata dal «principio che il governo non deve porsi in contrasto con la maggioranza parlamentare» (di qui, nella Costituzione tedesca del 1919, la previsione normativa del voto di sfiducia al Ministero); il tutto «nel quadro di un sistema di equilibrio affidato all'arma *arbitrale* dello scioglimento» (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 129).

¹³ Come ricorda F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2009, 79, già durante la fase rivoluzionaria Weber si era espresso a favore dell'elezione «popolare» del Presidente del *Reich*, poiché riteneva necessario, per un verso, contrapporre un potere plebiscitario al potere parlamentare, che è per sua natura mediato, e, per altro verso, dotarsi di «un fattore decisivo nei momenti di bisogno» (citando M. WEBER, *Deutsche künftige Staatsform*, in ID., *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2ª ed., 1958, 457, e ID., *Parlamentarisierung und Föderalismus*, in *idem*, 387 ss.).

¹⁴ La cui autorità, sul piano politico oltre che su quello militare, si era ormai ridotta a ben poca cosa nella fase crepuscolare dell'Impero. Cfr., ad es., M. STOLLEIS, *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. III, *Staatsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945*, München, Beck, 1999, trad. ingl. ID., *A History of Public Law in Germany 1914-1945*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 28.

¹⁵ Nella sterminata bibliografia dedicata alla Repubblica di Weimar, basti qui rinviare, per una sintetica ma esaustiva descrizione della forma di governo delineata nella Costituzione della Repubblica tedesca del 1919, a F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., 62-92.

¹⁶ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 18.

¹⁷ P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, 48.

¹⁸ *Ivi*, 47 (citando lo stesso H. PREÜß, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in ID., *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, 90).

di accogliere «la democrazia parlamentare come pilastro fondamentale degli assetti di governo»¹⁹. E nessuno può dubitare del fatto che la struttura istituzionale della Repubblica di Weimar collocasse il *Reichstag* al centro dei processi decisionali²⁰.

Ciò premesso, le ragioni che giustificano oggi un'indagine sul significato del parlamentarismo razionalizzato sono diverse.

Anzitutto questo concetto resta uno dei più fraintesi nella letteratura costituzionalistica, in quanto esso viene spesso utilizzato nel significato di “insieme dei dispositivi costituzionali volti a favorire la stabilità del governo”. Non è così né nella storia del diritto costituzionale, come dimostra un rapido sguardo al contenuto complessivo del parlamentarismo razionalizzato nelle Costituzioni del primo dopoguerra (*infra*, § 2), né nella dottrina di Mirkine-Guetzévitch, che infatti definisce i dispositivi costituzionali finalizzati alla stabilità del governo come altrettante forme di «razionalizzazione della procedura parlamentare», espressione non coincidente con quella di «razionalizzazione del parlamentarismo» e relativa piuttosto a una delle specifiche finalità cui quest'ultima può eventualmente tendere (*infra*, § 3).

In secondo luogo, si deve constatare che il fenomeno del parlamentarismo razionalizzato non è mai tramontato. Si tratta semmai di un fenomeno in continua espansione ed evoluzione, ormai fecondamente influenzato dalla sopravvenuta consapevolezza dei limiti intrinseci della razionalizzazione costituzionale del potere. La metamorfosi del parlamentarismo razionalizzato ha riguardato sia l'oggetto metagiuridico su cui deve intervenire la razionalizzazione giuridica sia le tecniche e le fonti atto che contraddistinguono quest'ultima (*infra*, § 5). Di qui la necessità di una riflessione aggiornata.

2. Il «parlamentarismo razionalizzato» malinteso

Il significato che comunemente si attribuisce alla locuzione «parlamentarismo razionalizzato» è quello che Olivier Duhamel indica nel *Dictionnaire constitutionnel* del 1992, in cui, alla voce dedicata appunto al «*parlementarisme rationalisé*», si legge: «un insieme di regole giuridiche destinate a preservare la stabilità del governo in assenza di una maggioranza parlamentare costante»²¹.

Conformemente a tale definizione, Philippe Lauvaux identifica il concetto di parlamentarismo razionalizzato nel tentativo «di creare, o di riprodurre artificialmente le condizioni della stabilità governativa attraverso meccanismi istituzionali allo stesso tempo più efficaci e più raffinati di

¹⁹ *Ibidem*. Per la peculiare accezione del «parlamentarismo» come carattere attinente alla «forma di stato» v. *supra*, nt. 5.

²⁰ Anche per C. MORTATI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, 27, «il Reichstag viene accresciuto nei suoi poteri, che, mentre sono esclusivi nel campo della legislazione, si estendono agli atti più importanti di governo, ed ha così la possibilità di uniformare al suo volere la politica generale dello Stato, assumendo la figura di principale rappresentante del popolo» (pur essendo a sua volta «dimitato nell'attuazione di tale politica da organi, che, pur responsabili innanzi ad esso e revocabili, godono di una posizione costituzionale che rende loro possibile di opporsi, in determinati casi e con date garanzie, ai suoi voleri»). Si deve aggiungere che lo stesso Hugo Preuß vedeva nell'art. 50 della Costituzione di Weimar, relativo alla controfirma degli atti presidenziali, una garanzia costituzionale atta ad evitare che il *Reichspräsident*, nonostante la mole dei suoi poteri, agisse contro la volontà del Parlamento (*rectius*, di un Parlamento politicamente in grado di agire). Cfr. H. PREUß, *Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919*, in ID., *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1926, oggi anche nella ristampa per i tipi di Olms, Hildesheim, 2006, 387.

²¹ O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in O. DUHAMEL-Y. MÉNY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 694.

quelli, empirici, del parlamentarismo tradizionale»²². Sulla stessa linea, Jorge Lozano Miralles afferma che «la razionalizzazione [del parlamentarismo] mira a dotare di stabilità il Governo»²³, e Francisco Rubio Llorente sostiene che «le tecniche di quello che, da Mirkine-Guetzévitch, si suole definire “parlamentarismo razionalizzato” sono semplicemente dei mezzi per rendere meno oppressivo il controllo del Parlamento sul Governo consentendo che questo si orienti verso obiettivi distinti dall’assicurare la propria esistenza»²⁴. Ma le citazioni di chi identifica la razionalizzazione del parlamentarismo con un processo rigidamente connesso all’esigenza della stabilità governativa potrebbero proseguire a lungo.

Sebbene corrispondenti all’accezione più diffusa, simili definizioni non sembrano essere del tutto corrette ed esaustive, nel senso che portano a confondere il concetto di parlamentarismo razionalizzato con uno soltanto dei suoi possibili scopi. In effetti, è solo dal secondo ciclo delle razionalizzazioni costituzionali del regime parlamentare, quello delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra, che il parlamentarismo razionalizzato si dirige in modo piuttosto uniforme verso il fine della stabilità governativa.

Naturalmente, esistono le eccezioni. È lo stesso Mirkine-Guetzévitch a ricordare in più occasioni che il primo tentativo di favorire la stabilità del governo attraverso un certo aggravamento della disciplina costituzionale della procedura del voto di sfiducia risale proprio ad alcune Costituzioni sorte tra le due guerre²⁵. Basti pensare agli articoli 75 e 76 dell’avanguardista Costituzione cecoslovacca del 1920, che già prevedevano diverse forme di aggravamento procedurale del voto di sfiducia, tra cui un elevato numero di deputati firmatari al fine della sua valida proposizione nonché la maggioranza assoluta dei componenti della Camera per la successiva approvazione²⁶.

Tuttavia, l’obiettivo della stabilità governativa non era uniformemente presente nei testi costituzionali dell’epoca e anzi difettava del tutto nel più celebre modello di parlamentarismo razionalizzato del primo dopoguerra, ossia quello delineato dalla Costituzione di Weimar.

L’emersione della stabilità del Governo come necessità della democrazia parlamentare che il diritto costituzionale deve contribuire a soddisfare risale alla seconda metà degli anni Venti e si consolida negli anni Trenta, configurandosi come una proposta riformista alla crisi del parlamentarismo. È in questa direzione che si muove, ad esempio, la razionalizzazione costituzionale invocata da Ernst Fraenkel nel saggio del 1932 intitolato *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in cui si propone una riforma dell’art. 54 della Costituzione weimariana al fine di

²² PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, cit., 113.

²³ J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 413.

²⁴ F. RUBIO LLORENTE, *Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes*, in AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, 154, *apud* J. LOZANO MIRALLES, *op. cit.*, 413-414.

²⁵ Cfr., ad es., B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l’Europe d’après-guerre*, cit., 23-24; ID., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, cit., 612-613.

²⁶ Correttivi procedurali assai più efficaci, ad esempio, di quelli previsti nell’art. 74 della coeva Costituzione austriaca, che si limitava a stabilire il quorum partecipativo della metà dei membri del Consiglio nazionale e la possibilità di differire di due giorni non festivi il voto di sfiducia. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, 366, ricorda che la Costituzione cecoslovacca è generalmente ritenuta l’unica ad avere portato a «risultati positivi», anche se l’a. riconduce tale successo soprattutto al ruolo di mediazione che il Presidente della Repubblica Tomáš Garrigue Masaryk seppe esercitare grazie al suo personale «prestigio morale e politico».

introdurre un meccanismo di sfiducia positiva (l'antesignano di quel «voto di sfiducia costruttivo» che sarebbe stato successivamente introdotto nella Legge fondamentale di Bonn), meccanismo teso a rafforzare la stabilità del Gabinetto impedendo alle maggioranze negative formate dai partiti antisistema di sfiduciarlo senza proporre alcuna valida alternativa di governo²⁷.

Istanze molto simili discendono in Francia dall'acquisita consapevolezza dei problemi che affliggevano il parlamentarismo della III Repubblica francese, in cui, dopo l'affermazione, nel 1879, della c.d. *constitution Grévy*²⁸, si era progressivamente consolidato in via convenzionale un «*parlementarisme absolu*», fortemente instabile e privo di adeguati contrappesi²⁹. Negli anni Trenta, tale consapevolezza è certamente ben presente nei lavori del comitato tecnico per la riforma dello stato (cui partecipa anche Mirkin-Guetzévitch)³⁰ e nell'ampia produzione letteraria dedicata alle riforme, a partire dal 1934³¹. René Capitant scrive che il «grande problema» del parlamentarismo è di combinare insieme responsabilità ministeriale (cioè «la chiave di volta del regime parlamentare») e stabilità ministeriale, poiché «il parlamentarismo ha bisogno di stabilità governativa»³².

²⁷ E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in *Die Gesellschaft*, 1932, 486 ss., trad. it. ID., *Riforma della costituzione e socialdemocrazia*, in *MicroMega*, 1990, n. 4, 61-81. Sull'influenza delle proposte di Ernst Fraenkel nella successiva elaborazione del *konstruktive Misstrauensvotum*, v. D. BURCHARDT, *Der Staat der Ungeduldigen. Ernst Fraenkel, die Weimarer Verfassungskrise und das konstruktive Misstrauensvotum*, in R. CHR. VAN OUYEN-M. H.W. MÖLLERS (a cura di), *(Doppel-)Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel*, Baden-Baden, Nomos, 2009, 143 ss. La differenza fondamentale con la tesi formulata alcuni anni prima da C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker und Humblot, 1928, 345 (trad. it. ID., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 453), che suggeriva di interpretare l'art. 54 *WRV* nel senso di escludere l'obbligatorietà delle dimissioni del Gabinetto in caso di sfiducia votata, per motivi contrastanti, da una maggioranza negativa e incapace di formare un nuovo Governo, è esattamente questa, cioè l'assenza di uno slancio normativista – assenza peraltro del tutto confacente al decisionismo politico schmittiano – che è invece presente nel citato saggio di Fraenkel (pur consapevole del fatto che nel 1932 non esisteva una maggioranza capace di approvare la «sua» riforma costituzionale). Per un approfondimento relativo al dibattito dottrinale sull'art. 54 *WRV* e alle origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo v. L. BERTHOLD, *Das konstruktive Misstrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre*, in *Der Staat*, 1997, n. 36, 81 ss.

²⁸ Nella dichiarazione del 7 febbraio 1879 il nuovo Presidente della Repubblica Jules Grévy, succeduto a Patrice de MacMahon, affermava: «*Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes institutionnels*». Il passo citato è riportato da P. GUILLAUME-S. GUILLAUME, *Réformes et réformisme dans la France contemporaine*, Paris, Colin, 2012, 15, che evidenziano come Grévy rompesse così con «*la conception orléaniste ou dualiste des lois de 1875*» (basata sullo schema della doppia fiducia di cui doveva godere il Governo, non solo da parte del Parlamento ma anche da parte del Presidente) e come la crisi del 1877 avesse portato a una «*abrogation de fait*» del potere di scioglimento. F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005, 26, ricorda che la definizione «*constitution Grévy*» è stata coniata da M. PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (1957), 11^a ed., Paris, Dalloz, 1990, 493.

²⁹ Per un'analisi approfondita non soltanto degli aspetti problematici del sistema di governo della III Repubblica francese ma anche dell'evoluzione delle istituzioni di governo che quell'esperienza conobbe, v. F. CLEMENTI, *op. cit.*, 15-69.

³⁰ Anche J. BARTHÉLEMY, *La présidence du conseil*, in *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937, 86 ss., che partecipa ai lavori del comitato al fianco di Raphaël Alibert e che in quel tempo era ancora uno strenuo difensore delle istituzioni della III Repubblica, di cui proponeva soltanto una parziale razionalizzazione ma senza alcuna significativa revisione, riconosce il grave problema dell'instabilità governativa, ma lo ritiene parzialmente compensato dalla circostanza che le persone al governo sono sempre le stesse («*ces hommes ont toujours été au gouvernement, soit à un poste de commande, soit à un poste de contrôle. Il y a donc plus de stabilité qu'on ne serait tenté de le croire*»).

³¹ Sono del 1934, tra le altre, le seguenti opere: R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, cit.; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La révision de la Constitution française*, in *L'Année politique française et étrangère*, 1934, 1 ss.; J. BARTHÉLEMY, *La Constitution Doumergue*, in *Revue politique et parlementaire*, 1934, 245 e ss.; B. LAVERGNE, *Réforme de la Constitution française ou révolution*, in *L'Année politique française et étrangère*, 1934, 31 ss.; A. TARDIEU, *La Réforme de l'État. Les idées maîtresse de «L'heure de la décision»*, Paris, Flammarion, 1934. Seguono, più tardi, quelle di L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, di É. GIRAUD, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Sirey, 1938, e di A. SOULIER, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1838)*, Paris, Sirey, 1939.

³² R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, cit., 329, che osserva anche: «*À quoi sert de concentrer les pouvoirs entre les mains des ministres, si ceux-ci n'ont pas le temps de les exercer? Il ne peut y avoir ni autorité, ni continuité, ni action gouvernementales sans un minimum de*

E così, nella Costituzione francese del 1946, l'elemento teleologico della stabilità governativa diverrà effettivamente dominante, anche se gli sforzi profusi in tal senso dai redattori del testo costituzionale non porteranno, com'è noto, al risultato sperato³³. Il tema della razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare nella direzione della stabilità governativa è del resto ben presente anche nei lavori preparatori della nostra Costituzione repubblicana³⁴, invero molto più che nelle soluzioni adottate³⁵.

Si può dunque affermare che la stabilità governativa diviene una caratteristica costante del parlamentarismo razionalizzato solo con le Costituzioni sorte in Europa nei primi anni successivi al secondo dopoguerra, in cui effettivamente prevale lo scopo di ricreare «*par des procédures contraignantes*» le stesse condizioni di efficienza e di stabilità governativa «*telles que l'histoire les a fait naître en Grande-Bretagne*»³⁶.

Ma non era così prima di allora.

Nell'ambito delle razionalizzazioni costituzionali del primo ciclo novecentesco, cioè quelle ascrivibili ai testi varati tra le due guerre mondiali, i principali modelli di riferimento erano o la *wahre Form* del governo parlamentare secondo la visione di Robert Redslob, per cui, onde preservare l'equilibrio virtuoso della monarchia parlamentare, il potere esecutivo non doveva avere origine nel Parlamento – tesi che notoriamente ha influenzato anche il pensiero di Hugo Preuß e, di qui, la struttura dualista del sistema di governo previsto nella Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919)³⁷ –, o il parlamentarismo monista della III Repubblica francese affermatosi in via convenzionale con la citata *constitution Grévy*, che viceversa postulava la supremazia incondizionata del Parlamento, realizzando così quell'assolutismo parlamentare che Redslob criticava³⁸.

stabilité ministérielle». Su come ottenerla Capitant ha un'idea molto precisa. In primo luogo, attraverso il sistema elettorale («*le mode de scrutin doit être tel qu'il favorise la formation d'une majorité gouvernementale au sein du Parlement*»). In secondo luogo, attraverso il potere di scioglimento, che nella prassi III Repubblica è di fatto scomparso e che rappresenta «*le corollaire nécessaire de la responsabilité*» (*ibidem*).

³³ Per un approfondimento del dibattito dottrinale e politico sulle riforme istituzionali, che ha accompagnato l'avvento della Costituzione del 1946 e che poi è proseguito durante la sua vigenza v. F. CLEMENTI, *op. cit.*, 70-118.

³⁴ V., *ex multis*, F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, Bologna, il Mulino, 1980, 59 ss.; ID., *Il problema del governo alla costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in *Il Politico*, 1981, 127 ss.; G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1984, vol. III, 3 ss.

³⁵ Basti pensare alla seconda parte, sostanzialmente disattesa, dell'ordine del giorno Perassi e alla scelta di un bicameralismo paritario che include la Camera alta nella relazione fiduciaria, scelta in sé coerente, vista la composizione del Senato italiano, ma certamente in controtendenza rispetto all'evoluzione generale del parlamentarismo razionalizzato, che, come osserva B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 29-31, già dal primo dopoguerra si era orientato nel senso di limitare le funzioni della seconda Camera. Più in generale, evidenziano la distanza tra premesse e risultati dei lavori della Costituente in ordine alla razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare, ad es., A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, Introduzione al volume *Una e Indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007 (ristampa fuori commercio di C. MORTATI, *Costituzione*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 180 ss.), e G. AMATO-F. BRUNO, *op. cit.*, 21.

³⁶ PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'état confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988, 8.

³⁷ R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, cit. Sulle premesse scientifiche della Costituzione di Weimar basti qui rinviare a F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

³⁸ V. R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, cit., *passim*. Deve però precisarsi che, come ricorda anche F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., 76, nt. 161, alcuni anni dopo l'atteggiamento di Redslob mutò non poco – nel senso che egli divenne critico proprio verso il modello weimariano – nell'edizione riveduta e tradotta in lingua francese dell'opera in questione (R. REDSLOB, *Le régime parlementaire. Etude sur les*

Il modello parlamentare convenzionale della *constitution Grévy*, che certamente non si curava dell'esigenza della stabilità governativa, fu nondimeno un punto di riferimento per diverse Costituzioni del primo dopoguerra, a cominciare da quella polacca del 1921³⁹. «Gli autori delle Costituzioni europee successive al 1919» – annota Boris Mirkin-Guetzévitch – «hanno adottato la variante francese del regime parlamentare, ma una variante sistematicizzata, dommaticizzata, razionalizzata»⁴⁰. Scrive a sua volta Georges Burdeau, a commento delle razionalizzazioni costituzionali del primo ciclo novecentesco: «La cosa curiosa è che ciò che era una malattia è stato copiato da più Stati come un tipo di istituzione politica. Dopo la guerra del 1914-1918, numerosi Stati europei hanno modellato la loro Costituzione, non sul principio del nostro regime, ma sulla pratica politica. [Di qui la nascita] di sedicenti regimi parlamentari senza capo dello Stato e, beninteso, senza scioglimento, con ministri nominati dalle Camere. La si è chiamata «razionalizzazione» del parlamentarismo [...]»⁴¹.

Ma considerazioni analoghe valgono anche per la Costituzione tedesca del 1919, sebbene in questo caso non si possa certo parlare di un regime «*sans chef d'État*» e «*sans dissolution*». Ciò che infatti difettava nel parlamentarismo razionalizzato della Repubblica di Weimar era, ancora una volta, proprio la presenza di disposizioni costituzionali volte a favorire la stabilità del Gabinetto. Si aggiunga che il sistema elettorale proporzionale imposto dalla Costituzione del 1919 e disciplinato dal legislatore senza alcuna significativa “correzione” aveva certo il pregio di esaltare la capacità rappresentativa del *Reichstag* nel nuovo stato democratico e pluriclasse ma non favoriva in alcun modo la stabilità governativa⁴².

In conclusione, il modello parlamentare dualista della Repubblica di Weimar, al pari di alcuni modelli parlamentari monisti delineati in altre Costituzioni del primo dopoguerra (compreso quello austriaco, nonostante gli accorgimenti procedurali di cui all'art. 74 *B-VG*), non contemplava regole costituzionali rivolte, secondo la definizione di Duhamel più sopra citata, a «*présérvier la stabilité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante*».

Ne consegue che la stabilità del governo non è un elemento essenziale nella definizione del parlamentarismo razionalizzato, a meno di affermare, paradossalmente, che i modelli tratteggiati nella Costituzione tedesca del 1919 e nella Costituzione austriaca del 1920 sono estranei alle razionalizzazioni costituzionali del parlamentarismo. Ciò non significa, com'è ovvio, che l'esigenza di stabilità del governo sia un elemento trascurabile nelle tendenze del parlamentarismo razionalizzato. Semplicemente, quest'ultimo non consiste (e quindi non si esaurisce) nelle regole

institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche, Paris, Giard et Brière, 1924), pubblicata quando lo studioso alsaziano aveva già lasciato da tempo l'Università di Rostock per insegnare a Strasburgo.

³⁹ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., 48.

⁴⁰ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 207.

⁴¹ G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1980, 19^a ed., 176.

⁴² In Italia, D. DONATI, *Corso di costituzioni straniere. La Costituzione dell'Impero Germanico. Appunti tratti dalle Lezioni*, a cura di E. Tosato, Padova, Lallotipo, 1926, 73-74, prediceva con largo anticipo la crisi della Repubblica di Weimar che sarebbe derivata dal multipartitismo abbinato al sistema di voto proporzionale: «Se questa condizione di fatto [il multipartitismo] può essere innocua in determinati ordinamenti giuridici, essa diventa nefasta per il funzionamento del governo parlamentare quando si accompagna, come in Germania, con l'istituzione della rappresentanza proporzionale». Per l'opinione conforme degli storici tedeschi cfr., *ex multis*, H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, il Mulino, 1993, 100. In senso parzialmente difforme si esprime H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998, 114.

giuridiche che mirano alla stabilità del governo.

Ancor meno condivisibile è l'idea diffusa per cui il parlamentarismo razionalizzato indicherebbe un processo teso a rafforzare l'Esecutivo nei rapporti con il Parlamento. Diverse Costituzioni del primo dopoguerra andavano nella direzione diametralmente opposta, non tanto perché trasformavano in norma giuridica gli effetti politici (ormai acquisiti) del voto di sfiducia, ma piuttosto perché introducevano il fondamentale potere di elezione parlamentare del Ministero, svuotando contemporaneamente il potere di nomina del Capo dello Stato e facendo del Gabinetto un'emanazione della maggioranza parlamentare (*infra*, par. 3). Ciò è quanto stabiliva, ad esempio, la Costituzione austriaca del 1920, che, soprattutto per effetto dell'influenza esercitata dalla dottrina di Kelsen⁴³, introduceva un modello parlamentare incentrato sulla «supremazia assoluta del potere legislativo»⁴⁴. Guardando alle Costituzioni del secondo dopoguerra, un discorso simile potrebbe farsi anche per la razionalizzazione del parlamentarismo operata dalla Costituzione italiana, che certamente ha rafforzato la posizione del Legislativo rispetto al «regime pseudo-parlamentare»⁴⁵ instauratosi in via convenzionale sotto il vigore dello Statuto albertino.

Naturalmente, il parlamentarismo razionalizzato si può sempre orientare anche nella direzione di un rafforzamento dell'Esecutivo. In Austria, ad esempio, il tema del rafforzamento dell'Esecutivo (*lato sensu*) diviene centrale con la legge costituzionale del 7 dicembre 1929, che stravolge il parlamentarismo razionalizzato delineato nella Costituzione del 1920 (e fondato appunto sul primato assoluto del Parlamento) non soltanto introducendo l'elezione diretta del Presidente federale e facendone il *dominus* del processo di formazione del Gabinetto ma soprattutto attribuendo a quest'ultimo il potere di scioglimento⁴⁶. E un discorso analogo vale per la revisione della Costituzione polacca del 1921 ad opera della legge costituzionale del 2 agosto 1926, che, oltre a limitare considerevolmente i poteri della Dieta in vari ambiti materiali, rivoluzionava la rigida disciplina del potere di scioglimento di quest'ultima basandolo sulla proposta del Consiglio dei ministri⁴⁷.

Sicché, a sbagliarsi, è anche chi ritiene che «la razionalizzazione parlamentare tende alla stabilità, mentre il rafforzamento dell'esecutivo tende all'efficacia»⁴⁸.

La razionalizzazione del parlamentarismo può tendere sia alla stabilità governativa sia al

⁴³ V. *supra*, nt. 7.

⁴⁴ «La Constitution de 1920 était basée sur la suprématie absolue du pouvoir législatif. Le Président de la Fédération n'avait le droit ni de dissoudre le Parlement, ni même de nommer le chef du ministère : le Parlement lui-même nommait les ministres» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1930, 493).

⁴⁵ Espressione cui ricorre G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967, 139 ss., attribuendola a Stefano Jacini. P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di Padre*, Bologna, il Mulino, 2003, 155, parla invece di «governo parlamentare mai nato».

⁴⁶ La Costituzione del 1920 prevedeva solo l'ipotesi dell'autoscioglimento disposto dal Consiglio nazionale mediante approvazione di una legge ordinaria (art. 29 B-VG).

⁴⁷ Il testo originario dell'art. 26 della Costituzione polacca del 1921 prevedeva, oltre all'ipotesi di autoscioglimento della Dieta con delibera a maggioranza qualificata dei due terzi dei votanti, anche l'ipotesi dello scioglimento presidenziale, ma solo col consenso del Senato in conformità al modello francese (art. 5 della legge relativa all'organizzazione dei poteri pubblici del febbraio 1875). A differenza di quest'ultimo, tuttavia, la Costituzione polacca prevedeva, da un lato, l'aggravamento procedurale della maggioranza qualificata dei tre quinti dei senatori e, dall'altro lato, l'ulteriore conseguenza che, in caso di consenso, vi sarebbe stato lo scioglimento automatico dello stesso Senato, oltre che della Dieta.

⁴⁸ J. LOZANO MIRALLES, *op. cit.*, 415.

rafforzamento dell'Esecutivo, così come può tendere, all'opposto, al rafforzamento del Legislativo⁴⁹.

In definitiva, per riscoprire in cosa consiste il parlamentarismo razionalizzato, è necessario tornare alla dottrina originaria di Boris Mirkin-Guetzévitch, in cui tale espressione indica un concetto assai più neutro, che identifica un'articolazione specifica della razionalizzazione costituzionale del potere (*infra*, § 3). Come ha scritto Giorgio Lombardi, la «razionalizzazione consiste nel cercare con forme giuridiche di ottenere un qualcosa che in altri modelli si ottiene attraverso il libero fluire delle forme politiche, attraverso il gioco dei pesi e contrappesi secondo un operare della tradizione e dell'innovazione»⁵⁰.

Nell'impostazione di Boris Mirkin-Guetzévitch, il parlamentarismo razionalizzato rappresenta appunto il tentativo di incanalare le dinamiche di fondo del governo parlamentare (o, perlomeno, di una certa idea del governo parlamentare) all'interno di uno schema giuridico razionale, che può variare per struttura e per finalità.

In questa più lata accezione l'utilità della nozione di parlamentarismo razionalizzato nello studio delle forme di governo cresce in modo esponenziale. Per fare un esempio, Stefano Ceccanti intende «le razionalizzazioni costituzionali della forma di governo parlamentare come processo aperto»⁵¹ e utilizza tale nozione per descrivere efficacemente le trasformazioni costituzionali del governo parlamentare in chiave diacronica, individuando tre diverse tendenze principali del parlamentarismo razionalizzato basate su di un criterio distintivo di tipo strutturale: la prima tendenza è quella volta a «moderare la prevalenza parlamentare», la seconda è il «modello neoparlamentare», la terza è il «rilancio del dualismo come semipresidenzialismo maggioritario»⁵².

Viceversa, se si lega inscindibilmente il concetto di parlamentarismo razionalizzato all'«obiettivo della stabilità governativa», come fa invece Philippe Lauvaux, si finisce per menomarlo e per ridurlo a una «immagine bidimensionale», cioè piatta, senza profondità e senza prospettiva d'insieme. Lauvaux distingue infatti «tre sistemi di razionalizzazione dei rapporti tra parlamento e governo»⁵³: (1) il primo sistema è definito il «*degré zéro*» della razionalizzazione, cioè una forma di razionalizzazione «*très élémentaire*» che consiste nella previsione costituzionale di un esplicito voto di sfiducia, a maggioranza relativa, per provocare l'obbligo di dimissioni del Governo⁵⁴; si tratta di un modello che nel secondo dopoguerra è divenuto recessivo ma che è ancor oggi seguito, per esempio, dall'art. 94 della Costituzione italiana (seppure arricchito dai noti aggravamenti procedurali della necessaria motivazione della mozione di sfiducia, del numero

⁴⁹ Per contro, guardando più in generale all'evoluzione delle democrazie parlamentari contemporanee, è facile constatare che spesso il rafforzamento dell'Esecutivo, alimentato dalla progressiva affermazione del principio maggioritario sul piano politico, si è sviluppato proprio negli spazi lasciati liberi dalla rigida razionalizzazione costituzionale del potere, comportando un'erosione più o meno importante della «funzione parlamentare». Cfr. A. D'ANDREA, *op. cit.*, 103 ss., il quale ragiona di una «rete costituzionale» che fatica a contenere l'espansione del «principio maggioritario».

⁵⁰ G. LOMBARDI, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, cit., 329.

⁵¹ S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 7, che osserva altresì come «la razionalizzazione delle forme di governo parlamentari, cioè il tentativo di trasformare una serie di comportamenti pratici fondati su rapporti politici in regole giuridicamente vincolanti, appare come un processo incompiuto, aperto, ma non per questo inconcludente» (*ivi*, 8).

⁵² *Ivi*, 251-257.

⁵³ PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit., 15-17; ID., *Le parlementarisme*, cit., 77-80.

⁵⁴ PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit., 15.

minimo di presentatori e del termine dilatorio per la votazione)⁵⁵. (2) Il secondo sistema di razionalizzazione consiste invece nel subordinare l'approvazione di tale voto di sfiducia "tipizzato" al voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea, in conformità al modello originario della Costituzione cecoslovacca del 1920, poi imitato dall'articolo 50 della Costituzione francese del 1946 e dall'art. 49 della vigente Costituzione francese. (3) Infine, il terzo sistema della scala della razionalizzazione («*un système plus ingénieux*») è rappresentato dal voto di sfiducia costruttivo di cui all'art. 67 della Legge fondamentale tedesca, che impone alle forze parlamentari intenzionate a rovesciare il Cancelliere in carica non soltanto di raggiungere, in seno alla Dieta federale, la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, ma anche di unirsi insieme per eleggere un nuovo Cancelliere e costruire un «*project politique positif*»⁵⁶.

Questo criterio distintivo, basato soltanto sul grado di stabilità governativa astrattamente riconducibile alla disciplina costituzionale del voto di sfiducia, finisce per restringere troppo la portata del concetto di parlamentarismo razionalizzato. E infatti conduce Lauvaux a un giudizio forse affrettato dell'efficacia dell'art. 94 della Costituzione italiana, che, per il solo fatto di rappresentare il «grado zero» della sua classificazione, non viene nemmeno preso in considerazione nell'importante studio comparativo dell'autorevole studioso belga («*Il s'agit là du degré zéro de la rationalisation, caractérisant le parlementarisme italien, qui, pour cette raison même, ne retiendra pas notre attention*»⁵⁷). In realtà, l'art. 94 della Costituzione italiana, che certamente non risponde all'esigenza di stabilità governativa sottesa all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, rappresenta nondimeno soltanto un tassello di un sistema di razionalizzazione del rapporto fiduciario tutt'altro che «elementare», bensì dettato dalla piena consapevolezza, soprattutto grazie a Mortati, delle cause più profonde e meta-costituzionali dell'instabilità governativa nelle pregresse forme di parlamentarismo⁵⁸. Il modello introdotto dalla Costituzione italiana, se visto nel suo complesso, si ispirava più di altri ad almeno una caratteristica di fondo del coevo governo parlamentare britannico non razionalizzato, ossia l'elasticità e l'adattabilità alle situazioni contingenti del quadro politico, che la disciplina "aperta" della relazione fiduciaria e del potere presidenziale di scioglimento favorisce molto più di quanto non facesse il rigido parlamentarismo razionalizzato della IV Repubblica francese, che pure pretendeva d'ispirarsi a quello stesso modello⁵⁹.

⁵⁵ Basti qui rinviare a M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, 237 ss.; V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1957, 614 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, 1-13.

⁵⁶ PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit., 16.

⁵⁷ *Ivi*, 15.

⁵⁸ Basti leggere la relazione esposta da Costantino Mortati davanti alla Seconda Sottocommissione il 3 settembre 1946 (Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, 83). Per C. MORTATI, *Società e Stato nella nuova Costituzione francese*, in *Comunità*, 1959, n. 67, 46 ss., l'instabilità dei governi, ossia il male principale della III e della IV Repubblica francese «trova la sua causa più profonda nella eterogeneità sociale» e «nella mancanza di centri sociali equilibratori»; di qui l'assenza di «forme rappresentative adeguate alla nuova realtà sociale». Cfr. F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 324.

⁵⁹ G. VEDEL, *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1945-1965)*, in A. DE LAUBADÈRE-A. MATHIOT-J. RIVERO-G. VEDEL, *Pages de doctrine*, vol. II, Paris, LGDJ, 1980, 448, a proposito della Costituzione francese del 1946, afferma che «la rationalisation du parlementarisme entendait suppléer aux structures et aux habitudes britanniques par des mécanismes tendant à des effets comparables [...]».

La razionalizzazione del governo parlamentare da parte della Costituzione italiana non è pertanto né minima né «elementare», ma coerentemente rivolta allo scopo di preservare l'elemento della «fluidità» del governo parlamentare⁶⁰. Semmai, nel contesto italiano, un problema per la stabilità governativa, escludendo il fattore decisivo delle caratteristiche non favorevoli del sistema dei partiti e limitandosi al profilo “normativistico” della disciplina costituzionale della relazione fiduciaria, è legato all'inclusione del Senato della Repubblica nel rapporto di fiducia, circostanza in origine aggravata dalla previsione di una diversa durata delle due Camere⁶¹.

In sintesi, il concetto di parlamentarismo razionalizzato, che pure nasce con il fenomeno della razionalizzazione costituzionale del voto di sfiducia, implica la presenza di uno schema giuridico razionale più ampio, che ha la pretesa di includere e disciplinare, sin dove possibile e sin dove opportuno, tutte le principali dinamiche istituzionali della democrazia parlamentare. Ne consegue che tale schema razionale abbraccia la struttura complessiva dei rapporti intercorrenti tra gli organi costituzionali coinvolti nell'assunzione delle decisioni politiche. Tanto è vero che, solo per fare un esempio, la sfiducia costruttiva tedesca, come peraltro ammette lo stesso Lauvaux, non può essere compresa se non la si guarda come parte integrante di un intreccio normativo che include, in un tutt'uno, l'investitura del Cancelliere, il voto di sfiducia costruttivo, la questione di fiducia e la disciplina del potere di scioglimento⁶². Per le stesse ragioni, la differenza tra il parlamentarismo razionalizzato italiano e il parlamentarismo razionalizzato tedesco non può emergere dal semplice confronto tra il testo normativo dell'art. 94 della Costituzione italiana e quello dell'art. 67 della Legge fondamentale tedesca.

3. Il significato della razionalizzazione del parlamentarismo nella dottrina di Boris Mirkine-Guetzévitch

Gli studiosi che, anche di recente, hanno indagato il concetto di parlamentarismo razionalizzato nell'opera di Boris Mirkine-Guetzévitch hanno generalmente preso le mosse dalla monografia del 1931, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*⁶³, che raccoglie il contenuto di alcuni articoli pubblicati tra il 1928 e il 1930 sulla rivista trimestrale *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. La prima compiuta formulazione del concetto di «razionalizzazione del parlamentarismo» risale appunto all'omonimo articolo *Les nouvelles tendances*

⁶⁰ Sul carattere fluido della disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare in Italia, v. G. AMATO-F. BRUNO, *op. cit.*

⁶¹ In questo senso, la scelta dei costituenti italiani è stata di segno opposto a quella che oltralpe ha segnato il passaggio dalla III alla IV Repubblica (nonostante l'influenza delle vicende francesi nel dibattito italiano descritta da U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946 e la loro influenza sul dibattito italiano*, in ID. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, il Mulino, 1980, 293 ss.). In proposito, mi sia consentito rinviare a M. FRAU, *Bicameralismo e rapporto di fiducia*, in A. APOSTOLI-M. GORLANI-S. TROILLO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La Riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, 65 ss.

⁶² «La procédure organisée à l'article 67 [della Legge fondamentale] ne peut être considérée isolément mais, au contraire, elle doit être mise en relation avec les dispositions qui réglementent l'investiture du chancelier et son autorité hiérarchique au sein du gouvernement (art. 63 et 64) et, surtout, avec l'article 68 relatif à la seconde procédure de responsabilité, la question de confiance» (PH. LAUVAUX, *Le gouvernement de législature*, in AA.VV., *Le réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 415).

⁶³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, cit. (trad. it. ID., *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit.).

du droit constitutionnel pubblicato nel 1928 con il sottotitolo *Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*⁶⁴. Ed è proprio da questo scritto che sembra più opportuno prendere le mosse per comprendere meglio il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo nella dottrina di Mirkine-Guetzévitch.

Bisogna subito precisare che la differenza tra le due opere non attiene alla definizione del parlamentarismo razionalizzato, tanto più che l'articolo del 1928 coincide con il primo capitolo della monografia del 1931⁶⁵. E del resto, a ben vedere, il concetto di parlamentarismo razionalizzato, in sé considerato, rimane identico in tutta la copiosa produzione scientifica dello studioso di origini ucraine. Nondimeno, nel 1931 lo slancio “normativista” di Mirkine-Guetzévitch e la sua fiducia nella dottrina della razionalizzazione costituzionale del potere erano già parzialmente compromessi. Inoltre egli aveva già maturato l'idea, parimenti precorritrice, della «*primauté politique de l'Exécutif sous le régime parlementaire*» (v. *infra*, in questo paragrafo). La differenza riguarda appunto la visione del ruolo dell'Esecutivo e l'esigenza del suo rafforzamento, argomenti che sono del tutto assenti nell'articolo del 1928, in cui è conseguentemente molto più agevole percepire il significato “neutro” del parlamentarismo razionalizzato, il quale altro non è se non una delle diverse speculazioni discendenti dalla dottrina della razionalizzazione costituzionale del potere.

Nell'impianto teorico di Mirkine-Guetzévitch il tema della razionalizzazione del parlamentarismo si collega infatti a un fenomeno molto più vasto e complesso che coincide con il tentativo di sottomettere al diritto, e più precisamente al diritto costituzionale, «*tout l'ensemble de la vie collective*»⁶⁶. All'apice del processo c'è la «razionalizzazione giuridica della volontà generale» (intesa come «volontà del popolo» e non come mera «volontà della maggioranza») che si invera nel testo normativo della Costituzione⁶⁷. Di qui l'idea della «democrazia espressa in lingua giuridica», in una visione filosofica che combina insieme costituzionalismo liberale, normativismo kelseniano e «antropocrazia»⁶⁸. Nelle due opere principali della fase “normativista” del pensiero di Mirkine-Guetzévitch, ossia *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* del 1928⁶⁹ e il coevo articolo *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, poc'anzi citato, sono molteplici i tratti salienti delle Costituzioni sorte tra le due guerre su cui si concentra la brillante analisi dello studioso: l'introduzione del controllo di costituzionalità delle leggi secondo il modello kelseniano (nella

⁶⁴ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit.

⁶⁵ Questo e altri articoli dedicati alle «nuove tendenze del diritto costituzionale» (pubblicati negli anni successivi sulla medesima Rivista) confluirono nella monografia del 1931. La parte inedita del lavoro monografico consiste soprattutto nella premessa dell'opera, in cui lo studioso di origini ucraine prende atto della crisi della democrazia che ha colpito diversi stati europei (non solo «un argomento di dissertazione dottrinarìa» ma «disgraziatamente una grave realtà politica») e afferma che, in alcuni casi, «gli autori delle nuove Costituzioni avevano commesso gravi errori», come «la ripartizione squilibrata delle competenze e il primato eccessivo del Legislativo». Questi «errori tecnici» sono «fattori della crisi della democrazia», benché spetti «alla sociologia e alla storia della politica» pronunciarsi sulle cause generali di tale crisi (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., 7).

⁶⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 13.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*, con riferimento a T.G. MASARYK, *Les problèmes de la Démocratie. Essais politiques et sociaux*, Paris, Rivière, 1924, 56.

⁶⁹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 1928. Le citazioni di tale opera contenute *infra* in questo articolo si riferiscono alla seconda edizione, sempre per i tipi di Delagrave, del 1930.

Costituzione austriaca e in quella cecoslovacca)⁷⁰ che egli preferisce nettamente, per ragioni di coerenza logica⁷¹, a quello statunitense cui si ispirano invece altre Costituzioni europee del tempo⁷²; il processo di internazionalizzazione del diritto costituzionale, ossia la presenza di norme costituzionali che tendono a rendere vincolante il diritto internazionale⁷³; la «razionalizzazione del federalismo»⁷⁴; la diffusione di norme costituzionali che riconoscono e proteggono i diritti sociali⁷⁵; l'inserimento dei partiti politici nel dettato della Costituzione e molte altre nuove tendenze del diritto costituzionale su cui non è possibile soffermarsi in questa sede. Tra queste tendenze vi è appunto anche quella alla razionalizzazione costituzionale del parlamentarismo, che viene approfonditamente indagata, per la prima volta, nel citato articolo *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* del 1928.

In quelle pagine Mirkine-Guetzévitch afferma anzitutto che il «principio del parlamentarismo» è formulato nelle Costituzioni del primo dopoguerra in maniera «molto esplicita», cosa che non è mai accaduta nei testi normativi anteriori, in cui al più vi era un generico richiamo alla responsabilità ministeriale davanti al Parlamento, come nel caso della III Repubblica francese, con riferimento all'art. 6 della legge sull'organizzazione dei poteri del 5 febbraio 1875⁷⁶ (anche se era certamente meno generico – com'è doveroso precisare – il riferimento alla necessaria fiducia del *Reichstag* per l'incarico di Cancelliere contenuto nell'art. 17 della Costituzione imperiale tedesca del 1871 in seguito alla modifica apportata, sia pure tardivamente e invano, dalla legge costituzionale del 28 ottobre 1918⁷⁷).

La razionalizzazione del parlamentarismo consiste pertanto nel tradurre in norma giuridica il principio empirico del parlamentarismo, che per Mirkine-Guetzévitch risiede nel potere politico del Parlamento di provocare le dimissioni del Gabinetto. Dunque la razionalizzazione del

⁷⁰ V. M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, in ID.-T. GROPPI (a cura di), *La Giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, 25 ss. Più in generale, v. H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981.

⁷¹ Il modello kelseniano di controllo di costituzionalità delle leggi rappresenta infatti, per Mirkine-Guetzévitch, l'*s'achèvement logique* del processo di razionalizzazione costituzionale del potere (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, cit., 32-33). Per il legame, saldissimo ma non esclusivo, tra la dottrina di Kelsen e la costruzione del *Bundesgerichtshof* austriaco v. B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, vol. I, *La Corte costituzionale austriaca*, Padova, Cedam, 1985, 39 ss.

⁷² Per i tratti salienti del modello statunitense basti qui rinviare al classico E.S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review: Its Legal and Historical Basis and Other Essays*, Princeton, Princeton University Press, 1914, oggi consultabile in formato ebook in www.archive.org.

⁷³ L'internazionalizzazione del diritto costituzionale ha per caratteristica principale «l'introduction dans les constitutions de la force obligatoire du droit international» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, cit., 39). Questo tema, decisamente centrale negli studi di Mirkine-Guetzévitch, viene ripreso e sviluppato in numerose altre sue opere, fra cui: ID., *Droit international et droit constitutionnel*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1931, vol. 38, 307 ss.; ID., *Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1933, vol. 45, 667 ss.; ID., *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933; ID., *Les tendances internationales des nouvelles constitutions*, in *Revue générale de droit international public*, 1948, 375 ss.

⁷⁴ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* (1928), cit., 24 ss., osserva la presenza di due varianti della razionalizzazione costituzionale del federalismo, una che interviene su un assetto federale già esistente, come in Germania, l'altra che, come in Austria, trasforma uno stato precedentemente unitario in stato federale.

⁷⁵ «Au XX^e Siècle, le sens sociale du droit, ce n'est plus une doctrine, ce n'est plus une école juridique [...] L'État ne peut plus se borner à reconnaître l'indépendance juridique de l'individu, il doit créer un minimum de conditions nécessaires pour assurer son indépendance sociale» (*ivi*, 44).

⁷⁶ *Ivi*, 18.

⁷⁷ Per il testo, tradotto in italiano, del citato art. 17, con le modifiche apportate nella revisione del 1918, v. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., 190-191.

parlamentarismo si manifesta anzitutto, semplicemente, nella previsione normativa dell'obbligo giuridico di dimissioni del Ministero in seguito a un voto di sfiducia del Parlamento, presente nell'art. 54 della Costituzione tedesca del 1919, nell'articolo 78 della Costituzione cecoslovacca del 1920, nell'art. 74 della Costituzione austriaca dello stesso anno e in analoghe disposizioni di altre Costituzioni del primo dopoguerra⁷⁸.

Dopodiché Mirkine-Guetzévitch individua tre tendenze specifiche, o linee di sviluppo, riscontrabili nelle prime forme di razionalizzazione costituzionale del parlamentarismo, ossia:

1. La prima tendenza è ciò che egli chiama la «combinazione del parlamentarismo con il governo diretto», alludendo alla disciplina del referendum e dell'iniziativa popolare nella Costituzione di Weimar⁷⁹, al cui modello parlamentare dedica peraltro alcune significative riflessioni⁸⁰.

2. La seconda tendenza consiste nell'affermazione della «*primauté du pouvoir législatif sur l'exécutif*», fenomeno giuridico riscontrabile non soltanto nei due *Länder, Freistaaten* di Prussia e Baviera, ove manca del tutto la figura del Capo dello Stato, ma anche nella Costituzione austriaca, ove tale figura esiste ma non decide la composizione del Gabinetto, che invece è eletto dal Parlamento⁸¹. Mirkine-Guetzévitch avalla apertamente questa variante del parlamentarismo razionalizzato (cioè l'attribuzione al Parlamento del potere di scegliere il Gabinetto) poiché – come egli osserva – «*le sens politique du parlementarisme contemporain*» non risiede nella circostanza che il Gabinetto deve avere la fiducia della maggioranza del Parlamento ma nel fatto che «*c'est la majorité qui compose le cabinets*»⁸². È del tutto naturale – egli aggiunge – che i partiti politici mirino a ottenere la maggioranza allo scopo di prendere il potere e costituire il proprio Gabinetto (se un partito combatte una campagna elettorale solo in nome di un principio politico finisce per non essere più un partito ma «*une société de propagande d'une idée déterminée*») ⁸³. Il Gabinetto diviene così «*le comité exécutif du parti*», destinato a dare esecuzione alle direttive da quest'ultimo impartite⁸⁴. Del resto, anche nel coevo parlamentarismo classico inglese e in quello francese, parimenti non razionalizzato, la scelta di colui che incarna il Ministero non compete (più) al Capo dello Stato⁸⁵.

⁷⁸ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 18.

⁷⁹ *Ivi*, 19. Due anni dopo, il tema del rapporto tra parlamentarismo e strumenti della democrazia diretta è approfondito in B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerres*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1930, 35 ss. (destinato a diventare il quarto capitolo della citata monografia del 1931), in cui Mirkine-Guetzévitch dimostra diffidenza verso gli istituti di democrazia diretta (contra R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1931, 225 ss., che invece afferma la compatibilità tra parlamentarismo e referendum). Cfr., sul punto, S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 43, nt. 14, e F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo*, cit., 318 e 322, nt. 24.

⁸⁰ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 19, nel constatare la complessità del modello weimariano, afferma che la «*variante allemande du parlementarisme n'entre d'aucune manière dans cette théorie de l'équilibre*» (l'equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo che, in caso di rottura, deve essere ristabilito dagli elettori, cui il Capo dello Stato si appella tramite l'esercizio del potere di scioglimento).

⁸¹ *Ivi*, 19-20.

⁸² *Ivi*, 21.

⁸³ «*La responsabilité des ministres dans les conditions politiques actuelles n'est pas autre chose que le moyen d'obtenir le pouvoir pour exécuter le programme proclamé par le parti*» (*ibidem*).

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ivi*, 22.

In definitiva, Mirkin-Guetzévitch pensa a una versione continentale-razionalizzata dell'*efficient secret* disvelato da Walter Bagehot nel 1867⁸⁶.

3. La terza tendenza si manifesta nelle regole giuridiche che alcuni testi costituzionali del primo dopoguerra dedicano alla «*procédure du parlementarisme*». Si tratta di inediti aggravamenti procedurali del voto di sfiducia (che Mirkin-Guetzévitch riscontra non soltanto nella Costituzione cecoslovacca, ma anche in quelle prussiana, austriaca e greca) ideati «*contre un parlementarisme trop boueux e contre des chutes trop rapides des cabinets*»⁸⁷. Quest'ultima tendenza del parlamentarismo razionalizzato, come si è già osservato *supra*, § 2, è esattamente ciò con cui viene talvolta confusa la nozione stessa di parlamentarismo razionalizzato.

Ferma restando la distinzione tra il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo e quello di razionalizzazione delle relative procedure (con il fine della stabilità governativa), nei suoi scritti successivi Mirkin-Guetzévitch muta progressivamente l'approccio complessivo al tema del parlamentarismo.

Già nel 1930, infatti, egli vedeva parzialmente frustrate le aspettative nutrite verso le razionalizzazioni costituzionali del potere, soprattutto a causa del dilagare in Europa, non soltanto di una grave crisi dell'economica, ma più ancora di una crisi della democrazia rappresentativa⁸⁸. Georges Burdeau, nel suo *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, offre un'autorevole testimonianza di questa svolta: «Mentre nel 1928, nei primi articoli da lui dedicati alle recenti Costituzioni, egli pareva convinto dei benèfici effetti di questa razionalizzazione, nel 1930 l'efficacia di essa gli appariva meno evidente»⁸⁹.

Quando la fiducia dello studioso franco-ucraino nel parlamentarismo razionalizzato comincia a sgretolarsi, al contempo prende forma una visione innovativa delle tendenze del «parlamentarismo moderno» incentrata sul principio del primato politico dell'Esecutivo. Nel 1930, sulla medesima *Revue du droit public*, appare infatti un nuovo contributo di Mirkin-Guetzévitch, anch'esso dedicato al ciclo de *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel* (e anch'esso destinato a divenire in seguito parte integrante della monografia del 1931⁹⁰) che stavolta reca, come sottotitolo, *Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*⁹¹. Se nel 1928 lo studioso

⁸⁶ «*The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation. The connecting link is the cabinet*» (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., 12, trad. it. ID., *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995, 52). Per un approfondimento sul pensiero di Bagehot v. G. DI GASPARÉ (a cura di), *Walter Bagehot e la costituzione inglese. Atti del seminario di studio. Roma 14 dicembre 1998*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁸⁷ *Ivi*, 23. Si deve tuttavia ribadire che l'aggravamento procedurale del voto di sfiducia nella Costituzione austriaca è assai meno incisivo di quello contenuto nell'avanzatissimo modello cecoslovacco (v. *supra*, § 2).

⁸⁸ Scrive al riguardo J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, Paris, Giard et Brière, 1928, 6: «*Nos pères ont fait des révolutions pour avoir la démocratie représentative, on en est à se demander aujourd'hui qui verserait son sang pour conserver des Chambres, des députés, des sénateurs. La fois s'en va ; elle est morte*».

⁸⁹ Cfr. G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, Les Éditions internationales, 1932, 73, trad. it. ID., *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Comunità, 1950, 92. In senso conforme cfr. S. PINON, *Boris Mirkin-Guetzévitch et la diffusion du droit constitutionnel*, in *Droits*, 2007, n. 46, 192-196. È invece critico, verso questo giudizio di Burdeau, A. PICHIERRI, nella sua presentazione al volume B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, cit., XVI.

⁹⁰ Per la precisione, il contenuto dell'articolo del 1930 coincide con quello dei capitoli V, VI e VII della citata monografia del 1931.

⁹¹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1930, 490 ss.

franco-ucraino aveva posto l'accento sulla «*modification du parlementarisme en raison de la primauté du pouvoir législatif sur l'exécutif*»⁹², nel 1930 egli si sofferma sull'esigenza della «*primauté politique de l'Exécutif*»⁹³. Il principio in questione, tuttavia, non contraddice affatto la sua originaria analisi del parlamentarismo, poiché ha ad oggetto, per l'appunto, una primazia di natura politica. Nella democrazia moderna la questione dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo è completamente rovesciata rispetto al passato, dal momento che l'annosa «dotta del Parlamento contro il potere del re» non è ormai che un lontano ricordo⁹⁴. Il conflitto fra i due poteri politici si è oggi trasformato in collaborazione e «tale collaborazione si è di sovente trasformata in primato dell'Esecutivo», anche se – sottolinea Mirkine-Guetzévitch – si tratta di «un primato politico e non giuridico»⁹⁵. In questo senso, «*le véritable régime parlementaire*» conferisce all'Esecutivo «una forza molto più grande di quella dell'Esecutivo sotto il regime della separazione dei poteri»⁹⁶. D'altronde, il rafforzamento (politico) dell'Esecutivo s'impone come una necessità «tecnica» del parlamentarismo moderno, poiché «la democrazia trionfante non ha bisogno di guardare l'ortodossia dottrinale», ma semmai di dotarsi dei «mezzi tecnici» per rispondere efficacemente ai bisogni della collettività, mezzi che sono appannaggio dell'Esecutivo⁹⁷. Sicché «il fine della campagna elettorale non è la maggioranza parlamentare ma è il *Governo*»⁹⁸ (ribadendo qui una considerazione già svolta nell'articolo del 1928).

La riflessione di Mirkine-Guetzévitch sul «problema del *primato politico* (e non costituzionale) dell'Esecutivo»⁹⁹ deve pertanto essere tenuta distinta da quella che lo studioso dedica, sempre nello scritto del 1930, al rafforzamento dell'Esecutivo come più recente fenomeno giuridico, ossia come nuova tendenza del parlamentarismo razionalizzato riscontrabile nelle revisioni costituzionali della seconda metà degli anni Venti, tra cui quella del 7 dicembre 1929, che ha interessato la Costituzione austriaca, e quella del 2 agosto 1926, che ha modificato la Costituzione polacca¹⁰⁰. E il distinguo vale, a maggior ragione, per le varie manifestazioni dell'«Esecutivo

⁹² B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 18.

⁹³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, cit., 490.

⁹⁴ *Ivi*, 521.

⁹⁵ «[...] *cette primauté politique de l'Exécutif, primauté politique et non pas juridique, représente la véritable réalisation des aspirations de la démocratie*» (*ivi*, 523). In questa impostazione non vi è pertanto alcuna critica al parlamentarismo, come osserva anche F. BRUNO, *Il problema del rafforzamento dell'Esecutivo*, cit., 378, quando afferma che «Boris Mirkine-Guetzévitch difende strenuamente, nei suoi innumerevoli scritti, le istituzioni parlamentari francesi e sebbene riconosca che i nuovi e più estesi compiti di Governo richiedono un rafforzamento dell'Esecutivo [...] avverte però che non si tratta di una tendenza anti-parlamentare, in quanto «il vero parlamentarismo», o meglio «l'essenza del regime parlamentare», risiede nella forza dell'Esecutivo».

⁹⁶ *Ivi*, 528.

⁹⁷ *Ivi*, 519. Nel XVIII Secolo, il problema dei rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo ha la dimensione di una teoria filosofica, che è il propellente di ogni spinta rivoluzionaria. Ma nella democrazia moderna, che postula la sconfitta definitiva del potere regale, il medesimo problema riveste «un carattere puramente tecnico», al punto che: «*Cette transformation de la doctrine en technique, de la philosophie du droit en technique politique est peut-être le phénomène le plus caractéristique de l'évolution du droit constitutionnel*» (*ibidem*). Per scrivere l'immortale Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, osserva Mirkine-Guetzévitch, non è necessario ricorrere ai tecnici; ma per scrivere una legge in materia di protezione della maternità o un codice della strada «*il faut constamment avoir recours aux compétences techniques accessibles uniquement au Gouvernement*» (*ivi*, 522).

⁹⁸ *Ivi*, 522.

⁹⁹ *Ivi*, 518.

¹⁰⁰ *Ivi*, 495-504. Mirkine-Guetzévitch osserva che, in Austria, la legge costituzionale del 7 dicembre 1929 ha comportato, fra le altre cose, una profonda modifica delle competenze e dei rapporti tra l'Esecutivo e il Legislativo, con un notevole rafforzamento dell'Esecutivo (al quale si è già fatto cenno *supra*, § 2): «*Le système précédent, donnant un pouvoir absolu au Législatif et*

dittatoriale» considerate (e classificate) dallo studioso franco-ucraino sulla scia dell'analisi di Joseph Barthélemy¹⁰¹.

Ciò posto, il primato politico dell'Esecutivo, cioè «*l'omnipotence de l'Exécutif*» che si fonda sulle necessità delle moderne democrazie, sul portato del suffragio universale e sull'evoluzione dei partiti politici, non prescinde mai dal fondamentale potere di controllo attribuito al Parlamento e all'opinione pubblica¹⁰². Ogni giorno «il Parlamento, agendo in nome della nazione, può revocare il Ministero», sicché «la forza dell'Esecutivo è in stretto legame con la responsabilità, con l'esecuzione del mandato dato dalla nazione attraverso l'intermediazione del Parlamento»¹⁰³.

L'articolo del 1928 e quello del 1930 confluiscono, insieme ad altri, nella monografia del 1931, in cui il tema del parlamentarismo razionalizzato e il tema del primato giuridico del Parlamento si fondono con le riflessioni dedicate alle revisioni costituzionali della seconda metà degli anni Venti, tendenti al rafforzamento dell'Esecutivo, e, soprattutto, con la nuova visione del primato politico dell'Esecutivo. Quest'ultima è destinata a divenire un topos nella produzione scientifica di Mirkine-Guetzévitch.

Nel 1934, intervenendo nel dibattito intorno alla riforma del parlamentarismo della III Repubblica, lo studioso franco-ucraino insiste sul punto: «*l'Exécutif fort est une nécessité technique du régime des peuples libres*»¹⁰⁴.

In due successivi articoli, del 1937 e poi del 1950, egli torna approfonditamente sull'argomento del parlamentarismo per riaffermare concetti già sviluppati negli scritti precedenti («Tutta la portata politica del parlamentarismo è là, e là soltanto. Il senso *politico* del parlamentarismo è definito da una sola formula: la maggioranza deve avere il suo Esecutivo»¹⁰⁵). Ma in questi due scritti si affronta anche il tema della stabilità governativa, definito stavolta come il «*problème centrale*

y soumettant entièrement l'Exécutif avec un Président de la Fédération n'ayant que des fonctions honorifiques, était radicalement modifié (ivi, 496); la revisione costituzionale austriaca presenta «*le fait intéressant du renforcement de l'Exécutif*» (ivi, 499). Considerazioni simili vengono svolte anche per la revisione della Costituzione polacca avvenuta con la legge costituzionale del 2 agosto 1926. Ma il rafforzamento dell'Esecutivo nelle revisioni costituzionali della seconda metà degli anni Venti, pur essendo un fenomeno certamente collegato al problema più generale del primato politico dell'Esecutivo (ivi, 518), riguarda un profilo più stringente, cioè quello giuridico-costituzionale, mentre il primato politico dell'Esecutivo attiene al significato politico del parlamentarismo moderno.

¹⁰¹ J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, cit., 16 ss., aveva trattato del «fascismo» italiano, del «riverismo» spagnolo e del «pilsudskismo» polacco. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, cit., 504-517, prende spunto dall'analisi di Barthélemy occupandosi dell'«Esecutivo dittatoriale», fenomeno che comprende l'«Esecutivo personale» (cui si deve ascrivere il «pilsudskismo» polacco allorché sfociato nel progetto di revisione del «blocco di governo» del 6 febbraio 1929) e nell'«Esecutivo fascista», che si distingue per il fatto di basarsi su di una «speciale dottrina dello stato». Il rafforzamento dell'Esecutivo, in questo caso, avviene con una modalità differente rispetto al «*droit public démocratique*», ossia in maniera «*ouvertement anti-démocratique, dictatorial, avec l'Exécutif irresponsable et personnels*» (ivi, 527). Non è superfluo sottolineare che, nella monografia del 1931, il tema dell'Esecutivo dittatoriale occupa un capitolo a sé stante (cap. VI), distinto sia da quello dedicato alle revisioni costituzionali che mirano al rafforzamento dell'Esecutivo (cap. V), sia da quello dedicato al «significato politico dell'Esecutivo» (cap. VII). Cfr. ID., *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., VII-VIII.

¹⁰² «*Or l'Exécutif est le centre de l'activité dans la démocratie contemporaine ; mais cet Exécutif, nous le répétons, est soumis à un contrôle. Le contrôle est exercé par le parlement qui agit, au nom des électeurs, sous la forme du vote de confiance. Ce contrôle est exercé non seulement par le parlement, mais également par les citoyens eux-mêmes sous la forme du vote de confiance ou de méfiance quotidien que représente la presse*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, cit., 525).

¹⁰³ Ivi, 525-526.

¹⁰⁴ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La révision de la Constitution française*, cit., 29.

¹⁰⁵ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950, 607.

*du parlementarisme rationalisé*¹⁰⁶. Già nello scritto del 1937, il giudizio di Mirkine-Guetzévitch è al riguardo molto netto: «la stabilità governativa non è una questione di diritto»¹⁰⁷, è semmai una questione che attiene alla situazione dei partiti politici, al loro numero e allo loro organizzazione, e quindi alla loro capacità di esprimere una maggioranza capace di agire¹⁰⁸. Nello scritto del 1950, si ribadisce l'impotenza del diritto costituzionale a risolvere il problema della stabilità dei governi («*La stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel*»): nessuna regola rigida può realizzarla se non esistono le condizioni politiche necessarie, motivo per il quale «*les règles constitutionnelles de la procédure parlementaire*» sono destinate a essere inutili o inefficaci; inutili, ove si tratti di un governo sorretto da una forte maggioranza; inefficaci, ove viceversa vi sia un governo di coalizione poggiato su una maggioranza instabile¹⁰⁹. Vent'anni più tardi, Leopoldo Elia svolgerà una riflessione pressoché identica nel mettere in discussione l'efficacia della sfiducia costruttiva tedesca¹¹⁰.

L'ultimo importante scritto di Mirkine-Guetzévitch dedicato all'indagine sul parlamentarismo razionalizzato è il già citato articolo *L'échec du parlementarisme « rationalisé »*, pubblicato nel 1954, un anno prima della sua morte. In quelle pagine Mirkine-Guetzévitch consolida il suo scetticismo verso l'efficacia delle razionalizzazioni costituzionali del parlamentarismo e sembra ormai riporre la sua fiducia più negli strumenti della scienza politica che in quelli della scienza giuridica¹¹¹.

Stéphane Pinon, uno dei più attenti studiosi della dottrina di Mirkine-Guetzévitch, giunge a sostenere che quest'ultimo non ha mai aderito davvero al parlamentarismo razionalizzato¹¹². Sembra più corretto affermare che Mirkine-Guetzévitch, com'è probabile, non ha mai creduto nella «razionalizzazione delle procedure del parlamentarismo» al fine di garantire la stabilità del governo, mentre per quanto riguarda, in generale, la razionalizzazione del parlamentarismo, la sua fiducia iniziale è indubitabile, in quanto legata alla fiducia nella razionalizzazione costituzionale del potere. Ma con il progressivo “fallimento” delle Costituzioni dei professori, come si già visto, vengono meno anche le speranze inizialmente riposte nel parlamentarismo razionalizzato.

Ad ogni modo, *L'échec du parlementarisme « rationalisé »* riproduce, talvolta in modo testuale, riflessioni già presenti nelle precedenti opere dedicate allo stesso tema. Vi si ribadisce la difesa, già netta nel 1928, della regola costituzionale che attribuisce la scelta del Ministero alla volontà della maggioranza parlamentare, nonché il principio della primazia politica dell'Esecutivo introdotto nel 1930 e poi più volte ribadito in tutti gli scritti successivi dedicati all'analisi del governo parlamentare. Sebbene, in quest'ultimo prezioso contributo, i riferimenti alla nozione di parlamentarismo razionalizzato siano più ambigui rispetto all'impostazione iniziale (nel senso che

¹⁰⁶ *Ivi*, 613

¹⁰⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1937, 27.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, cit., 612-613.

¹¹⁰ «In conclusione: o i partiti restano saldi e allora la «sfiducia costruttiva» è un di più; o i partiti si dissociano e allora il congegno stabilizzatore diventa inutilizzabile» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 654, nt. 85).

¹¹¹ S. PINON, *op. cit.*, 193, osserva: «*Le « second » Mirkine-Guetzévitch sera beaucoup moins constitutionnaliste qu'adepte de la science politique. Il a des règles constitutionnelles une vision plus relative, considérant désormais qu'à elles seules, elles n'expliquent rien.*»

¹¹² «*Contrairement à une idée répandue, on sait maintenant que B. Mirkine-Guetzévitch n'a jamais réellement adhéré au « parlementarisme rationalisé ».*» (*ivi*, 196).

talvolta il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo si sovrappone a quello, più specifico, di razionalizzazione delle procedure del parlamentarismo), i due concetti restano ben distinti. Piuttosto, Mirkine-Guetzévitch rovescia qui la sua consueta visuale per affermare che il parlamentarismo classico britannico, rappresentando il modello ideale che le Costituzioni europee del secondo dopoguerra tentano invano di imitare, può essere considerato l'autentico parlamentarismo razionalizzato, anche se tale perfetta razionalizzazione non avviene per opera del diritto scritto¹¹³.

4. Mirkine-Guetzévitch precursore

Nella prima fase del percorso dottrinale di Mirkine-Guetzévitch, ossia quella che, alla fine degli anni Venti del secolo passato, culmina nell'analisi della razionalizzazione costituzionale del potere, il principale contributo allo studio del regime parlamentare risiede indubbiamente nell'elaborazione stessa del concetto di parlamentarismo razionalizzato. In proposito si è affermato che la «riflessione sul parlamentarismo razionalizzato costituisce un passaggio fondamentale per la comprensione dello sviluppo del regime parlamentare», in quanto tale concetto, pur con i suoi limiti, è capace di sintetizzare «l'*ideologia* del parlamentarismo democratico fra le due guerre e del pensiero costituzionalistico di larga parte delle forze politiche della Resistenza dopo la seconda guerra mondiale»¹¹⁴. Su di un piano più specifico, Mirkine-Guetzévitch ha anche il merito di avere enfatizzato la tendenza, riscontrata in alcune Costituzioni del primo dopoguerra, a regolamentare non soltanto il voto di sfiducia ma altresì la fase dell'instaurazione del vincolo fiduciario, giudicando favorevolmente quelle forme di razionalizzazione del parlamentarismo che tendono ad attribuire la scelta del Ministero alla maggioranza parlamentare in ossequio all'evoluzione in senso monistico del parlamentarismo convenzionale francese e britannico¹¹⁵.

A partire dal 1930, come si è visto, l'analisi di Mirkine-Guetzévitch si focalizza sull'idea della «*primauté politique de l'Exécutif sous le régime parlementaire*». La «necessità tecnica» del primato politico dell'Esecutivo si collega alla nuova concezione del ruolo che quest'ultimo è chiamato a svolgere nel parlamentarismo moderno, in cui il compito del Gabinetto, lungi dal limitarsi all'esecuzione delle leggi, è anzitutto quello di «governare». E governare significa – precisa Mirkine-Guetzévitch – dare l'impulso alla vita pubblica, prendere iniziative, preparare le leggi, fare nomine, revocare incarichi, agire¹¹⁶. Vi è, in queste considerazioni, un contributo evidente alla costruzione dogmatica della «funzione di governo», concetto già abbozzato nell'ambito della Rivoluzione

¹¹³ «Ma, in fondo, il regime inglese non è più razionalizzato del regime francese? L'infrastruttura del regime inglese non è una razionalizzazione completa – senza che vi intervenga il diritto scritto? [...]» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 220-221).

¹¹⁴ P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 134, che precisa: «In questa luce, il parlamentarismo razionalizzato esprime anzitutto una risposta politica ai rischi degli esiti autoritari e totalitari della democrazia di massa» (*ibidem*).

¹¹⁵ V. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit., 19-21.

¹¹⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, cit., 608.

francese¹¹⁷ e, successivamente, nelle affermazioni “anti-normativiste” di Georg Jellinek¹¹⁸. Ma al contempo vi è anche una vistosa crepa nell’approccio kelseniano da cui muove la stessa dottrina della razionalizzazione costituzionale del potere¹¹⁹. Non è un caso che le riflessioni relative al «primato politico dell’Esecutivo» abbiano molte assonanze con la coeva tesi di Mortati intorno alla «supremazia della funzione di governo»¹²⁰; tesi che anticipa in gran parte la dottrina mortatiana della Costituzione in senso materiale¹²¹.

Guardando al complessivo contributo di Boris Mirkin-Guetzévitch, non può dubitarsi che l’illustre studioso di origini ucraine ha anticipato molte delle idee che la dottrina costituzionalistica, soprattutto francese e italiana, indagherà più approfonditamente in epoca successiva, a cominciare dalla critica alla tesi della separazione «*souple*» tra Esecutivo e Legislativo nel regime parlamentare¹²² per finire con la convincente ricostruzione dell’autentico «senso politico» del parlamentarismo moderno, nell’ambito del quale il Governo diviene il vero motore della legislazione¹²³. Sino a Boris Mirkin-Guetzévitch i fautori della tendenza monistica del regime parlamentare erano condizionati dalla visione di Raymond Carré de Malberg. Questi, mentre da un lato teorizzava brillantemente il superamento del parlamentarismo dualista e riscontrava la tendenza a una «fusione organica» tra i poteri, in contraddizione con la dottrina classica della loro separazione, dall’altro lato continuava a vedere nel regime parlamentare una forma di separazione tra Esecutivo e Legislativo relativa al piano funzionale, in virtù della quale

¹¹⁷ V., ad es., G. FLORIDIA, *Potere esecutivo e direzione politica nell’esperienza costituzionale della Francia rivoluzionaria*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, 657 ss. Ma è lo stesso B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, cit., 608, che ricorda come l’inadeguatezza della definizione contenuta nell’art. 65 del decreto del 10 ottobre 1793, in base alla quale il consiglio (esecutivo) non poteva agire che in esecuzione delle leggi e dei decreti del corpo legislativo, portò, paradossalmente, alla sospensione della Costituzione e alla consegna del potere nelle mani del Comitato di Salute pubblica, ossia del «governo più efficace e più terribile della storia francese».

¹¹⁸ Come ricorda M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, n. 1, 65, nt. 43, citando G. JELLINEK, *L’État moderne et son droit*, Paris, Giard et Brière, 1913 (trad. fr. di ID., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1900), 328, per cui: «Uno Stato il cui governo non dovesse agire che secondo prescrizioni normative sarebbe politicamente impossibile. Non è mai una forma di diritto che può decidere la direzione dell’attività impressa dal Governo allo Stato».

¹¹⁹ Il «primo» Mirkin-Guetzévitch, come lo definisce S. PINON, *op. cit.*, 189, è infatti profondamente keleseniano: «*Le «premier» Mirkin voit donc arriver avec une grande satisfaction l’heure de la politique « saisie » par le droit [...], l’heure du triomphe de la Constitution comme norme suprême*».

¹²⁰ «[...] la supremazia non è più della funzione legislativa in quanto tale, ma dei poteri che vengono ad essere collegati con l’organo – o con uno degli organi – cui è affidata la formazione della legge, poteri che non riguardano tanto la sorveglianza sulla esecuzione della legge, quanto l’indirizzo politico generale e che pertanto appartengono all’attività di governo. Con che viene confermato che la supremazia compete in realtà a questa». Così C. MORTATI, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931, 18 (oggi anche nella ristampa del 2000 per i tipi di Giuffrè).

¹²¹ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940. Sull’opera in questione v. almeno G. ZAGREBELSKY, *Premessa a C. MORTATI, La Costituzione in senso materiale*, ristampa, Milano, Giuffrè, 1998; M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in A. GROSSI-M. GALIZIA (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 45 ss.; S. STAMMATI, *La riflessione sulla costituzione in senso materiale: l’opera di Costantino Mortati nel periodo dello Stato autoritario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXV, 1990, 2947 ss. Sugli elementi distintivi tra la dottrina mortatiana della Costituzione in senso materiale e la dottrina schmittiana v. M. FIORAVANTI, *Le dottrine della costituzione in senso materiale*, in *Historia Constitucional*, 2011, n. 12, 22 ss.

¹²² Sulle teorie della separazione *souple* nel regime parlamentare v. *supra*, nt. 8. S. PINON, *op. cit.*, 201-206, osserva che Boris Mirkin-Guetzévitch aveva già dimostrato, nel citato articolo del 1928 («*Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*»), la fragilità di questa tesi, anticipando così, oltre a René Capitant, tra gli altri, Georges Vedel e Maurice Duverger. V. anche B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *De la séparation des pouvoirs*, in ID.-H. PUGET (a cura di), *Bicentenaire de l’Esprit des Lois. Montesquieu, sa pensée politique et constitutionnelle*, Paris, Sirey, 1952.

¹²³ «*Contrairement aux vieilles théories livrées nées à l’aube du constitutionalisme monarchique, sous le parlementarisme moderne c’est l’Exécutif qui, politiquement, légifère*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, cit., 605).

il Governo poteva opporre alle Camere legislative una volontà propria derivante dall'esercizio delle prerogative nominalmente accordate al Capo dello Stato¹²⁴. È Boris Mirkine-Guetzévitch a squarciare il velo di Maya: «Il partito vuole ottenere la maggioranza per prendere il potere, per costituire il proprio Gabinetto. La responsabilità dei ministri nelle condizioni politiche attuali altro non è che il mezzo per ottenere il potere al fine di dare esecuzione al programma proclamato dal partito»¹²⁵.

Ed è sempre al fine di dare esecuzione al programma che, nei rapporti tra Governo e Parlamento, si afferma il «primato politico dell'Esecutivo», necessità tecnica del parlamentarismo moderno (v. *supra*, § 3). Nel regime parlamentare la funzione di governo e – come si dirà dopo – la funzione di indirizzo politico non ammettono, perlomeno sul piano della Costituzione materiale, alcuna forma di separazione tra potere esecutivo e potere legislativo: Governo e maggioranza parlamentare sono di fatto fusi in un tutt'uno allo scopo di realizzare la volontà del partito e delle forze sociali dominanti¹²⁶. Residuano la responsabilità del Governo davanti al

¹²⁴ «Il governo possiede, in ragione delle prerogative accordate nominalmente al capo dello Stato, una potestà [*puissance*] che controbilancia quella delle Camere e che implica che esso costituisce, di fronte a queste ultime, una seconda autorità, principale, non subordinata, capace di mantenere e di opporre loro una volontà propria [...]» (R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français* (1920), ristampa, Paris, Éditions du CNRS, 1962, vol. I, 76). Che tali parole indichino la presenza di una separazione funzionale tra Governo e Parlamento lo sostiene PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, cit., 28.

¹²⁵ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., 22. Con riferimento al parlamentarismo britannico, W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., 13, aveva già affermato: «*The legislature chosen, in name, to make laws, in fact finds its principal business in making and in keeping an executive*». Muovendo da questa lucida analisi dell'evoluzione del parlamentarismo classico convenzionale, Mirkine-Guetzévitch difende dalle accuse di Léon Duguit e di altri sostenitori della teoria dell'equilibrio quella tendenza del parlamentarismo razionalizzato che si è riscontrata in alcune Costituzioni del primo dopoguerra e che attribuisce al Parlamento la scelta del Governo: «La scelta del Ministero da parte della Camera, praticata in certe nuove Costituzioni, non è affatto una alterazione del parlamentarismo, come ritengono alcuni critici, al contrario è il compimento del processo di *razionalizzazione del parlamentarismo*» (ivi, 23). Mirkine-Guetzévitch accoglie quindi la visione di Walter Bagehot, che già nel 1867 aveva parlato di un'elezione parlamentare del primo ministro (v. *supra*, nt. 9), mentre Léon Duguit e Maurice Hauriou erano legati al pensiero di A. ESMEIN, *op. cit.*, 97, il quale criticava apertamente l'affermazione di Bagehot (v. *supra*, nt. 10) e sosteneva che, dal punto di vista del diritto, il Gabinetto deriva i suoi poteri dal Capo dello Stato. L'analisi del parlamentarismo moderno condotta da Mirkine-Guetzévitch si completa poi con l'idea forte del «primato politico dell'Esecutivo» (v. *supra*, § 3).

¹²⁶ Non è propriamente così, tra gli altri, per G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 697, che individua «l'attività di indirizzo come il frutto di un accordo necessario tra gli organi costituzionali politici», sul presupposto che né il Parlamento né il Governo vantano al riguardo una posizione di «formale supremazia». Già L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 643-644, nel criticare la classificazione delle forme di governo basata sulla differente allocazione del potere di indirizzo politico (proposta da P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1969, 104 e 113), affermava che «da forma del governo parlamentare, malgrado la componente del sistema partitico, non comporta mai che il potere di indirizzo si accenti del tutto in uno dei due termini della relazione fiduciaria» (più in generale, «sia nel sistema presidenziale, sia in quello direttoriale si riscontra una partecipazione al formarsi dell'indirizzo politico da parte dell'esecutivo e del legislativo, che, in diversa misura, si rinviene anche nella forma di governo parlamentare»). Tanto la tesi di Silvestri, relativa all'indirizzo politico come «accordo necessario», quanto quella di Elia, relativa alla compartecipazione di Governo e Parlamento «al formarsi dell'indirizzo politico», sono astrattamente compatibili con l'idea di una separazione *souple* tra Esecutivo e Legislativo nel regime parlamentare, mentre Mirkine-Guetzévitch individua il «senso politico» del parlamentarismo moderno esattamente nella fusione dei due tradizionali poteri e nel loro totale asservimento alla volontà unitaria del partito che vince le elezioni. Da esso promanano tanto la maggioranza parlamentare quanto il relativo Governo, entrambi chiamati a dare attuazione al programma sotto la direzione politica dell'Esecutivo (il principio del primato politico dell'Esecutivo è dunque una necessità tecnica del parlamentarismo moderno). In estrema sintesi, il partito che, in seguito alla vittoria elettorale, giunge al potere è l'unico autentico depositario dell'indirizzo politico (anche se Mirkine-Guetzévitch, ovviamente, non usa questa espressione), inteso, secondo la definizione di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, Napoli, Jovene, 1985, 86, come attività «di guida degli organi dello stato, che vengono così a ricevere dall'esterno le indicazioni sul contenuto del loro operare». Sull'indirizzo politico, in generale, v. almeno V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 55 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961. Per la peculiare accezione dell'indirizzo politico come quarta funzione o

Parlamento e il connesso potere parlamentare di controllo sublimato nel voto di sfiducia. Quest'ultimo opera come un fondamentale meccanismo di sicurezza qualora il Governo, «onnipotente» ma pur sempre responsabile, non dia fedele esecuzione al «mandato dato dalla nazione attraverso l'intermediazione del Parlamento»¹²⁷.

Alcuni anni più tardi René Capitant scriverà, sulla scia di Mirkine-Guetzévitch, che «il parlamentarismo è l'opposto [*«le contrepied»*] della separazione dei poteri»¹²⁸.

Persino Georges Burdeau, l'erede del pensiero di Duguit e di Redslob e l'ideatore della nota configurazione del governo parlamentare sunteggiata dalla formula «due poteri, tre organi»¹²⁹, che si fece promotore, in quegli stessi primi anni Trenta, di una nuova versione del parlamentarismo dualista e della teoria dell'equilibrio basata sulla collaborazione inter-organica, fu fortemente influenzato dalla dottrina di Mirkine-Guetzévitch, benché questi fosse fautore di un'idea del regime parlamentare affatto diversa dalla sua. Tanto è vero che, nel 1945, Burdeau si trova costretto a inserire un elemento nuovo nel suo impianto teorico, cioè la «*fonction gouvernementale*»: la funzione di governo è «la funzione che consiste nel decidere», mentre la funzione amministrativa è «la funzione che consiste nel mettere in opera decisioni prese in precedenza»¹³⁰. Più tardi, nel suo celebre manuale di diritto costituzionale, Burdeau scrive, parafrasando nella sostanza Mirkine-Guetzévitch¹³¹, che la funzione di governo è «*la maîtresse de la production législative*»¹³².

Tra i meriti del “secondo” Mirkine-Guetzévitch vi è senz'altro anche quello di avere tempestivamente denunciato la limitata efficacia della razionalizzazione giuridica delle procedure parlamentari rispetto all'esigenza di garantire la stabilità governativa, giungendo ad affermare, come si è già osservato, che «la stabilità del governo non è una questione di diritto» (v. *supra*, § 3). Bisogna dire che Mirkine-Guetzévitch si dimostra anche in questo caso un precursore, almeno nella misura in cui da tale nuova impostazione, persino radicale nel suo anti-normativismo, si ricava l'avvertimento che tutti gli interventi giuridici sul sistema di governo sono destinati all'insuccesso in assenza dell'adeguata considerazione del quadro politico e del sistema dei

quarto potere dello stato v. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 7 ss.

¹²⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, cit., 525-526.

¹²⁸ R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, cit., 327. V. anche *supra*, nt. 1. Conclusione sostanzialmente condivisa, nella dottrina italiana contemporanea, anche da V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 2005, n. 1, 3, quando afferma: «oggi si può forse dire che il vero significato costituzionale del principio di divisione dei poteri consiste nella separazione e reciproca indipendenza fra poteri di governo o politici da un lato, poteri di garanzia dall'altro». A. D'ANDREA, *op. cit.*, 28 ss., insiste invece nell'importanza del mantenimento di una separazione funzionale tra Esecutivo e Legislativo nel regime parlamentare che sia basata sull'autonomia della «funzione parlamentare» dalla «funzione di governo». Quest'ultima non può mai, secondo l'a., inglobare il «minimo garantito» della prima, pena l'eccessiva concentrazione del potere politico nell'Esecutivo e il conseguente *vulnus* alla democrazia parlamentare. V. anche F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 96.

¹²⁹ V. G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, cit.

¹³⁰ G. BURDEAU, *Remarques sur la classification des fonctions étatiques*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1945, 213. Tale criterio distintivo, permettendo di individuare l'oggetto della funzione, si rivela più utile di quello relativo alla natura formale dell'atto, «*puisque c'est cet objet, gouverner ou administrer, prendre des décisions ou exécuter, qui commande le genre de puissance mise en œuvre*» (*ivi*, 214).

¹³¹ V. *supra*, nt. 123.

¹³² G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (1952), 23ª ed., a cura di F. Hamon e M. Troper, Paris, LGDJ, 1993, 147.

partiti¹³³. Simili considerazioni si ritrovano oltre cinquant'anni dopo anche nelle parole di Guy Carcassonne, giurista attivamente coinvolto nelle razionalizzazioni costituzionali di diverse esperienze statuali post-comuniste, il quale, pur riconoscendo che le Costituzioni elaborate tra le due guerre sono state scritte da giuristi geniali, afferma, senza tema di rivelare un'impostazione anti-kelseniana¹³⁴, che il giurista più geniale, se privo di sensibilità politica e di esperienza della politica, può nondimeno «partorire dei mostri»¹³⁵.

A Mirkine-Guetzévitch fa riferimento anche Leopoldo Elia, nella sua voce enciclopedica dedicata alle forme di governo¹³⁶, in cui è notoriamente proposta una classificazione rivoluzionaria di queste ultime basata sulla tipologia del sistema dei partiti, cioè su di un elemento al quale fu proprio lo studioso di origini ucraine a riconoscere, tra i primi, un'importanza determinante in relazione al buon funzionamento del governo parlamentare. Basti considerare che ne *L'échec du parlementarisme « rationalisé »* del 1954 Mirkine-Guetzévitch scrive: «Distinguere il parlamentarismo in parlamentarismo vero e falso, classico ed eretico, è l'errore delle concezioni dommatiche. Che cosa è il vero regime parlamentare? Chiediamoci piuttosto in quali condizioni si può sviluppare il vero parlamentarismo»¹³⁷. Non è chi non veda, in queste parole, una riflessione che anticipa le ragioni di fondo della nuova classificazione delle forme di governo proposta da Leopoldo Elia nel 1970. In un passaggio della citata voce enciclopedica, in cui vi è un riferimento al «carattere partitocratico del sistema», Elia precisa che tale espressione non è utilizzata «nel senso peggiorativo caro al compianto Maranini», ma nel senso «avalutativo corrispondente alla definizione di Mirkine-Guetzévitch» (e cioè: «*Des partis puissants et disciplinés, voilà le vrai régime parlementaire*»)¹³⁸. Il pensiero di Mirkine-Guetzévitch è del resto molto presente anche nelle osservazioni preliminari dello scritto di Elia, ove si afferma che chi si avvicina allo studio delle forme di governo «trova che in esso confluiscono tutti gli aspetti problematici relativi, oltre che al diritto costituzionale comparato, ai rapporti tra scienza giuridica e sociologia politica (quanto di conoscitivo-descrittivo e quanto di valore prescrittivo nelle definizioni delle forme di governo?)»¹³⁹. Nondimeno, Leopoldo Elia, pur definendo «lucido» l'articolo di Mirkine-Guetzévitch del 1954, sottolinea che la scelta di inserire la parola «*échec*» nel titolo rivela «speranze

¹³³ Nulla di nuovo, sotto questo specifico profilo, nelle riflessioni, fra i molti, di J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporaines*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, 280 ss. Deve invece riconoscersi che in Italia, negli anni Cinquanta, è Vittorio Emanuele Orlando a denunciare tempestivamente «l'illusione di costringere entro «norme tassative» come formule il principio «di un ordine appartenente alla politica», dal quale la forma parlamentare è stata animata sin dalle origini», come ricorda P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., p. 120, citando V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948* (1951), in ID., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 27.

¹³⁴ Nell'intervista a G. CARCASSONNE, *Militant de la démocratie*, in *Critique internationale*, 2004, n. 24, 189, questi afferma, trattando del suo contributo tecnico alla stesura delle nuove Costituzioni di Kazakistan, Estonia, Afghanistan e Albania: «*Il s'agit vraiment de faire de la technique constitutionnelle, mais éclairée par une expérience politique suffisante pour éviter d'écrire un texte admirable qui ne fonctionne pas. Si j'ose dire – et Dieu sait que je dis ça avec révérence – j'agis, toute proportion gardée, comme une sorte d'anti-Kelsen.*»

¹³⁵ «*Les « Constitutions des Professeurs » adoptées dans l'entre-deux-guerres ont été faites par des gens qui étaient des génies. Mais le juriste le plus génial, s'il est dénué de toute sensibilité politique et d'expérience de la manière dont fonctionnent les politiques, peut accoucher de monstres*» (*ibidem*).

¹³⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit.

¹³⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 222.

¹³⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 661, nt. 122.

¹³⁹ *Ivi*, 634. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 203, aveva già svolto considerazioni analoghe: «[...] in materia di regimi parlamentari moderni, non è sufficiente riconoscere l'imperativo metodologico della comparazione; ci si deve cominciare a intendere su ciò che bisogna comparare. Il regime parlamentare attiene molto più alla scienza politica che al diritto. Che cosa si deve comparare? Le Costituzioni o le leggi o i fatti politici?».

ed attese da ritenere *ab initio* mal riposte»¹⁴⁰.

Stefano Ceccanti riconosce a Mirkine-Guetzévitch soprattutto «la consapevolezza del necessario superamento della sfiducia pregiudiziale verso l'Esecutivo» e quindi il merito di aver difeso le ragioni del rafforzamento dell'Esecutivo rispetto alle paure degli autori dei testi costituzionali del primo dopoguerra, paure che rappresentavano in sostanza una «eredità della lotta contro i poteri arbitrari dei monarchi»¹⁴¹.

Tuttavia, non si può convenire con Ceccanti quando questi tenta di tracciare una linea continua tra la dottrina di Mirkine-Guetzévitch e l'elaborazione del modello del governo neoparlamentare da parte di Maurice Duverger¹⁴². Se vi è una continuità, tra il pensiero di Mirkine-Guetzévitch e quello di Duverger, essa attiene principalmente all'adesione al c.d. parlamentarismo maggioritario e al riconoscimento del ruolo dei partiti come fattore unificante della funzione di indirizzo politico, nonché come chiave di lettura privilegiata dei regimi parlamentari¹⁴³, mentre lo stesso non sembra potersi dire con riferimento alla costruzione del modello neoparlamentare¹⁴⁴. Anzi, la visione del parlamentarismo che caratterizza, sino alla fine, il pensiero di Boris Mirkine-Guetzévitch si basa su una convinzione incompatibile con il modello duvergeriano, quella cioè della necessità di un'intermediazione parlamentare nella formazione del Governo («*Le parlement sort directement des élections, l'Exécutif sort aussi des élections mais par l'intermédiaire de la majorité parlementaire*»)¹⁴⁵. Persino nel suo ultimo scritto del 1954 dedicato all'argomento lo studioso franco-ucraino ribadisce con forza: «Il popolo vota, gli eletti si riuniscono; e nominano e formano un Governo: così il popolo elegge – per il tramite dell'Assemblea – il proprio Governo»¹⁴⁶.

Per il tramite dell'Assemblea è una locuzione dirimente.

L'incompatibilità del modello neoparlamentare con la dottrina di Mirkine-Guetzévitch non

¹⁴⁰ *Ivi*, 656 e 657, nt. 96.

¹⁴¹ S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 12.

¹⁴² *Ivi*, 13: «La linea interpretativa di Mirkine-Guetzévitch è poi completata da Duverger che, a partire dalla medesime considerazioni, e soprattutto dalla crescita del rilievo dei partiti politici, ricostruisce sin dal 1951 la dinamica effettiva delle forme di governo nell'incrocio tra norme e organi costituzionali, strutturazione della società civile e dei sistemi di partito e che sin dal 1956 formula anche precise proposte *de iure condendo* che tengano conto di tale interazione con una sempre più precisa identificazione di una nuova tipologia, o meglio, secondo l'impostazione qui fatta propria, di un nuovo sottotipo all'interno del *genus* della forma di governo parlamentare, quello "neoparlamentare" [...]».

¹⁴³ Cfr. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951, 388 e *passim*. Non è un caso se, come osserva P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 136-137, la formula del parlamentarismo razionalizzato cade in disuso proprio quando, nella seconda metà del Novecento, il tema della mediazione partitica assume un rilievo dominante nello studio dei regimi parlamentari.

¹⁴⁴ Come ricorda F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005, 158, le radici del modello neoparlamentare affondano nei dibattiti sulle riforme istituzionali svoltisi, dapprima, nella III Repubblica francese e, successivamente, in seno al laboratorio riformista del 1948-1949 che faceva capo a Jean Monnet. È tuttavia in occasione delle proposte elaborate dalla sinistra riformista francese nel contesto della crisi della IV Repubblica che il modello del governo neoparlamentare viene tradotto in una proposta *de iure condendo*, e viene portato all'attenzione generale, soprattutto grazie ad alcuni articoli di Duverger apparsi sul quotidiano *Le Monde* tra l'aprile e il giugno del 1956. In estrema sintesi, la proposta del governo neoparlamentare, che viene descritta compiutamente in M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, Julliard, 1958, combina l'idea del governo di legislatura con l'idea dell'elezione diretta del primo ministro. V. anche S. CECCANTI, *Il Premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004.

¹⁴⁵ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, cit., 523.

¹⁴⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 224. Lo studioso franco-ucraino, ancora una volta, si muove nel solco tracciato da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., 13, il quale aveva già parlato in proposito di un'elezione di secondo grado («*double election*») del primo ministro, da parte dei rappresentanti eletti dal popolo (v. anche *supra*, nt. 9).

riguarda soltanto il principio della necessaria intermediazione del Parlamento nel processo di formazione del Governo. Si deve aggiungere che, nel sistema neoparlamentare, l'elezione diretta del vertice del Governo e la regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* producono, oltre che un rafforzamento politico dell'Esecutivo, anche e soprattutto il suo rafforzamento sul piano del diritto costituzionale, poiché tramutano il potere giuridico di sfiduciare il Governo nella sanzione giuridica dell'autoscioglimento, indebolendo strutturalmente l'organo parlamentare (come del resto dimostra l'esperienza del governo regionale in Italia dopo la riforma del 1999).

Viceversa, Mirkine-Guetzévitch, pur criticando apertamente il primato «eccessivo o assoluto» del Parlamento nelle Costituzioni del primo dopoguerra, non mette mai in discussione, in sé e per sé, il «primato giuridico del Parlamento», che trova la sua più alta espressione nel potere di sfiduciare il Ministero sorto per mezzo dell'intermediazione parlamentare.

Per l'Esecutivo vale un principio di primazia *politica*, che nasce dal postulato per cui «il regime parlamentare è il *potere politico della maggioranza*»¹⁴⁷, potere destinato a esprimersi anzitutto in un'unitaria funzione di governo che, per una necessità tecnica, deve promanare dal Gabinetto. Ma ciò non contraddice la centralità giuridica e strutturale del Parlamento, l'unico organo a elezione popolare diretta e come tale il solo a poter validamente inverare il principio della democrazia (parlamentare) rappresentativa sul piano del diritto costituzionale¹⁴⁸.

5. La rivincita e l'evoluzione del fenomeno della razionalizzazione del parlamentarismo

La fiducia nel processo di razionalizzazione del parlamentarismo, nonostante lo scetticismo di molti – primo tra tutti, lo stesso Mirkine-Guetzévitch¹⁴⁹ – non è mai tramontata del tutto, come dimostra la circostanza che si tratta di un processo ancora oggi in continua espansione. Basti pensare al tenore delle razionalizzazioni costituzionali che hanno accompagnato la fine dei regimi comunisti o alle tendenze del riformismo costituzionale che hanno da poco attraversato o attraversano stati di democrazia consolidata come la Francia e l'Italia. Ma si pensi soprattutto alle recenti vicende del parlamentarismo britannico, cioè il parlamentarismo classico, convenzionale e “non razionalizzato” per antonomasia, che ha fatto ricorso alla tecnica della razionalizzazione giuridica per disciplinare alcune dinamiche del governo parlamentare tradizionalmente dominate dalle *conventions of the Constitution*¹⁵⁰ più che dagli *statutes*¹⁵¹. Il riferimento non riguarda, com'è

¹⁴⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 222. In altri termini: «L'essenza stessa del parlamentarismo moderno risiede nell'applicazione politica e governativa del principio di maggioranza» (*ivi*, 224).

¹⁴⁸ Tanto è vero che il primato politico dell'Esecutivo di cui tratta Mirkine-Guetzévitch è compatibile persino con il sistema di governo della III Repubblica: «*Cette conception de la primauté politique du pouvoir exécutif, base technique du bon fonctionnement du régime parlementaire démocratique, [...] on peut la réaliser sans aucun voyage à Versailles, sans aucune retouche aux lois constitutionnelles de 1875*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La révision de la Constitution française*, cit., 29).

¹⁴⁹ «Si poteva accettare la «razionalizzazione del potere» trent'anni fa e noi stessi abbiamo salutato con favore queste forme nuove del parlamentarismo per rivedere, tuttavia, più tardi il nostro giudizio, perché l'esperienza ha dimostrato che la razionalizzazione del parlamentarismo non ha assicurato, in alcun modo, né la stabilità dell'Esecutivo, né la formazione di un Esecutivo forte [...]» (MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 215-216).

¹⁵⁰ Per il cui inquadramento generale basti qui rinviare alla fondamentale opera di A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), 8ª ed., London, MacMillan, 1915, trad. it. ID., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2003, con la preziosa *Introduzione* di A. TORRE, *Dicey, o della «constitutional morality»*, XV-XLI.

¹⁵¹ Quantunque notoriamente non mancassero, anche prima del *FTP* del 2011, sia le leggi che si occupavano della durata del

ovvio, il *Cabinet Manual*, testo notoriamente privo di rilevanza giuridica (ancorché sorto per rispondere a un'impellente esigenza di razionalizzazione, se non altro di tipo gnoseologico, delle dinamiche del parlamentarismo inglese)¹⁵², ma piuttosto il *Fixed Term Parliaments Act* del 2011, che ha introdotto una rigida regolamentazione legislativa del potere di scioglimento e della mozione di sfiducia.

Vero è che la legge in questione deriva da una situazione politica ben precisa e nasce anzitutto per rispondere alle esigenze di equilibrio interno di un governo di coalizione sorto da uno *hung Parliament*¹⁵³. Inoltre, il contesto nel quale opera il *Fixed Term Parliaments Act* resta lontanissimo, almeno per ora, dal normativismo giuridico di cui è espressione l'originaria dottrina della razionalizzazione costituzionale del potere. Ciononostante, è indubitabile che il *Fixed Term Parliaments Act* rappresenta un chiaro esempio di razionalizzazione giuridica del governo parlamentare, sperimentata nell'ambito di un'esperienza costituzionale che, fino a pochi anni or sono, costituiva l'antitesi storica del parlamentarismo razionalizzato.

In conclusione, il parlamentarismo razionalizzato non è affatto un fenomeno recessivo. Piuttosto, è un fenomeno in trasformazione, sia per quanto riguarda le tecniche della razionalizzazione sia per quanto riguarda l'oggetto della stessa.

La razionalizzazione del governo parlamentare, oggi non più identificabile nella mera tipizzazione giuridico-costituzionale del voto di sfiducia, deve guardare a quell'insieme organizzato che viene di norma incluso nella definizione di forma di governo in senso stretto e che comprende necessariamente tutti i dispositivi attinenti alla relazione fiduciaria nonché la disciplina del potere di scioglimento. Anche per questa ragione, gli studiosi contemporanei utilizzano sempre più spesso l'espressione «razionalizzazione dei rapporti tra governo e parlamento». A tale riguardo è doveroso annotare, per inciso, che un limite della concettualizzazione originaria del parlamentarismo razionalizzato da parte di Mirkin-Guetzévitch fu certamente quello di sminuire l'importanza del potere di scioglimento¹⁵⁴, che

Parlamento (il *Septennial Act* del 1715 come modificato dal *Parliament Act* del 1911) sia le leggi che attribuivano al monarca il potere di scioglimento (da ultimo il *Regency Act* del 1937). Tuttavia, come osserva C. MARTINELLI, *Le constitutional conventions per la dissoluzione della House of Commons nell'evoluzione della forma di governo britannica*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2009, 257, «gli aspetti più rilevanti e interessanti dello scioglimento della Camera dei Comuni sono da ricercare nelle convenzioni costituzionali», poiché in esse risiede(va) «la sostanza giuridico-politica della decisione di sciogliere».

¹⁵² *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1ST edition, October 2011, in www.gov.uk. L'iniziativa, ispirata all'esperienza neozelandese, ha subito le critiche di quanti paventavano che una raccolta organica di tale natura, nonostante la sua natura meramente ricognitiva, potesse incidere sul contenuto delle convenzioni vigenti e aprire la strada a una costituzione scritta (cfr. G. CARAVALE, «England does not love coalitions»? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *federalismi.it*, 2011, «England does not love coalitions»? cit., 16-20). Si deve aggiungere che è previsto un periodico aggiornamento del Manuale per recepire le eventuali modifiche delle leggi e delle convenzioni.

¹⁵³ V., *ex multis*, V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford-Portland, Hart, 2011; M. OLIVETTI, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 747 ss.; G.G. CARBONI, *Gli effetti del coalition government sul ruolo e le funzioni del Primo Ministro del Regno Unito*, in *Rassegna Parlamentare*, 2014, 373 ss.; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 645 ss.; C. FUSARO, *L'accordo conservativo-lib-dem alla base del Governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 639 ss. Va ricordato che, sulla base di una norma di chiusura imposta dalla *House of Lords* durante il procedimento di formazione della legge, il *FTPA* dovrà essere riesaminato nel 2020, dopo un periodo di «rodaggio».

¹⁵⁴ «Ma il regime parlamentare può funzionare senza diritto di scioglimento e la Francia ne è il migliore esempio, poiché, dopo il 16 maggio 1877, la Camera francese non ha mai rimesso prima della scadenza il suo mandato legale» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., 155). V. anche, ID., *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 230. Si deve riconoscere che anche L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 643, allo scopo di corroborare le ragioni della sua innovativa proposta classificatoria, parla esplicitamente di una «sopravalutazione di taluni istituti (come lo scioglimento)» e

rappresenta invece «il corollario necessario della responsabilità [ministeriale]»¹⁵⁵.

Inoltre, anche a non voler considerare il «sistema di partito» come elemento strutturale della «forma di governo»¹⁵⁶ (come propose Elia nel 1970), la razionalizzazione del governo parlamentare non può più prescindere da tale elemento, in quanto fattore fondamentale per il buon funzionamento delle strutture giuridiche formali del governo parlamentare¹⁵⁷. Di qui la razionalizzazione normativa “indiretta” del regime parlamentare che può avvenire sia attraverso la costruzione giuridica di uno «Stato dei partiti regolato», secondo l’insuperato esempio della Legge fondamentale tedesca¹⁵⁸ sia, ovviamente, sul piano della configurazione (costituzionale e/o legislativa) del sistema elettorale¹⁵⁹. Basti qui considerare la centralità della riflessione intorno al sistema elettorale come elemento di stabilità del governo nei dibattiti costituenti del secondo dopoguerra¹⁶⁰ e nelle successive proposte di riforma istituzionale.

Per quanto attiene alle tecniche della razionalizzazione normativa, è ormai consolidata la convinzione che gli obiettivi della stabilità dell’Esecutivo e dell’efficienza del governo parlamentare possono essere perseguiti anche al di fuori della fonte atto di rango costituzionale, agendo sia sulla legislazione di attuazione del dettato costituzionale, ad esempio in relazione all’organizzazione della struttura e delle funzioni del Governo¹⁶¹, sia sui regolamenti parlamentari,

nega che la presenza di un potere di scioglimento sia decisiva ai fini della configurazione del regime parlamentare.

¹⁵⁵ R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, cit., 329. In generale, sul tema dello scioglimento delle assemblee parlamentari v., *ex multis*: M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, 1983; PH. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, vol. I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, Giuffrè, 1984.

¹⁵⁶ M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, 2015, 138-141, il quale ritiene che i «sistemi di partito» non costituiscono un elemento strutturale della forma di governo strettamente intesa, cioè intesa come «regime costituzionale» (secondo la definizione di Olivier Duhamel). I sistemi di partito – sempre secondo l’a. – possono semmai essere ricompresi nel più ampio concetto di «sistema di governo» o «sistema politico». Volpi ricorda anche che Leopoldo Elia, inizialmente fautore di una visione opposta in L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., ha in seguito corretto il suo punto di vista in L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 2600, in cui tratta dei sistemi di partito nei termini di «situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi» della forma di governo.

¹⁵⁷ Per un’indagine di carattere generale intorno all’evoluzione dei rapporti tra parlamentarismo, partiti politici e democrazia rappresentativa basti qui rinviare a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 1-61, e all’ampia bibliografia ivi citata.

¹⁵⁸ Come ricorda F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., 115, *Il Parteienverbot* (divieto dei partiti) mira «all’obbiettivo di uno Stato dei partiti regolato, sulla base della lezione di Gerhard Leibholz» (G. LEIBHOLZ-H. REIF, *Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1951).

¹⁵⁹ V. almeno F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 1981.

¹⁶⁰ Ad esempio, il sistema elettorale spagnolo c.d. “proporzionale a circoscrizione provinciale” è già delineato dalla Costituzione, che stabilisce la regola della rappresentanza proporzionale per il Congresso dei deputati (i cui membri non possono essere meno di 300 e più di 400) e la dimensione provinciale delle circoscrizioni per ambedue i rami del Parlamento (cfr. artt. 68 e 69 della Costituzione). La struttura del sistema elettorale, considerando il numero complessivo dei deputati, la dimensione e il numero delle circoscrizioni elettorali e il sistema elettorale meglio definito dal legislatore con l’adozione di liste bloccate e del metodo d’Hondt (scelte legislative, queste ultime, già effettuate nel periodo della transizione costituzionale dalla *Ley para la Reforma Política* n. 1 del 1977 e dal *Decreto-Ley Electoral* n. 20 del 1977 e poi perpetuate dalla *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* n. 5 del 1985), rispondeva a una «chiara funzione di ingegneria politica», ossia quella di «assicurare la funzionalità delle nuove istituzioni rappresentative» per mezzo di un sistema elettorale «altamente distorsivo» (M. SATRUSTEGUI GIL DELGADO, *Problemi del sistema elettorale spagnolo*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti polivalenti*, cit., 227. Nell’ordinamento tedesco, ove la Legge fondamentale non tratteggia il sistema elettorale della Dieta federale, vi è il c.d. “proporzionale personalizzato”, il quale fa «parte di una disciplina più complessa che, come un imbuto, consente di raccogliere le diverse istanze della società (purché conformi ai valori costituzionali e politicamente “serie”), ma le incanala verso un risultato pressoché obbligato: la stabilità delle istituzioni» (F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, il Mulino, 2005, 62 e 67).

¹⁶¹ Nell’ambito dell’ordinamento italiano, questo è il caso, ad esempio, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha svolto una parziale opera di razionalizzazione del governo parlamentare italiano sopperendo in qualche misura al fallimento dei precedenti

che ormai sono ricorrentemente inclusi nel tema del parlamentarismo razionalizzato¹⁶².

Pertanto, più che di razionalizzazione costituzionale del parlamentarismo sarebbe meglio parlare, semplicemente, di razionalizzazione giuridica dello stesso. L'elemento dirimente residuale del parlamentarismo razionalizzato è pertanto costituito, ancora oggi, dalla natura giuridica delle regole destinate a incanalare le dinamiche del governo parlamentare entro un dato ordine razionale, regole che si discostano necessariamente dalle convenzioni costituzionali grazie alle quali è nato e si è sviluppato il parlamentarismo classico. Per usare, ancora una volta, le parole di Mirkine-Guetzévitch, «il parlamentarismo che, nel secolo XIX, fu un insieme mutevole, puramente pragmatico, con regole empiriche, si trasforma in questo nuovo diritto costituzionale, in una dottrina omogenea e rigida»¹⁶³. Com'è noto, la natura propriamente giuridica del parlamentarismo razionalizzato non è la conseguenza di una sottovalutazione dell'importanza delle regole convenzionali del parlamentarismo, ma semmai di un differente contesto politico in cui la fonte convenzionale della regolamentazione del sistema di governo non può mai validamente sostituirsi alle strutture giuridiche fondamentali¹⁶⁴.

A ben vedere, anche le regole del parlamentarismo convenzionale obbediscono a una logica

e coevi tentativi di riforma costituzionale. V. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, Maggioli, 1989.

¹⁶² Ma già nel 1934 B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La révision de la Constitution française*, cit., 29, riteneva che, nell'ambito del sistema parlamentare francese della III Repubblica, l'esigenza di rafforzamento dell'Esecutivo non richiedesse una riforma importante delle leggi costituzionali del 1875 (v. *supra*, nt. 148) bensì una riforma dei regolamenti parlamentari e, tutt'al più, la revisione di qualche articolo delle leggi costituzionali, ad esempio in materia di scioglimento: «*L'amélioration du travail parlementaire [...] sera réalisée soit par la réforme du règlement et de méthode de travail, soit par la modification de quelques articles constitutionnels*». Con riferimento al parlamentarismo razionalizzato italiano, C. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15 novembre 2008, 2, osserva: «I regolamenti del 1971 costituirono la consacrazione del parlamentarismo consensuale o consociativo, della teoria della c.d. centralità del Parlamento che si inscriveva in uno sviluppo dei rapporti politici sfociato nel "compromesso storico". La fine di questa esperienza nel 1979 e l'avvento del pentapartito, che riaffermava l'autonomia e l'autosufficienza della maggioranza, aprirono un decennio di riforme regolamentari sotto il segno della "governabilità", vale a dire di un rafforzamento delle capacità decisionali delle camere. Il culmine di questo processo fu costituito dal ribaltamento, nel 1988, del principio di preferenza del voto segreto a favore di quello palese». Simili considerazioni possono farsi, *mutatis mutandis*, per altre esperienze di parlamentarismo razionalizzato, nelle quali talune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari si sono rivelate importanti strumenti di razionalizzazione giuridica non soltanto dell'attività del Parlamento ma anche dei rapporti tra Governo e Parlamento. Sul tema della razionalizzazione del parlamentarismo per mezzo dei regolamenti parlamentari v., in generale, P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003; R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2010, 533 ss.

¹⁶³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, cit., 207.

¹⁶⁴ Ciò non toglie che una visione evoluta del parlamentarismo razionalizzato deve considerare, da un lato, l'esigenza di una disciplina costituzionale sufficientemente elastica e, dall'altro lato, la necessità di spazi lasciati liberi dalla regolamentazione scritta. Solo per fare un esempio, nell'ambito dello stringente parlamentarismo razionalizzato tedesco, la nota prassi della c.d. falsa richiesta di fiducia («*unechte Vertrauensfrage*»), ha corretto, in qualche misura, la rigidità eccessiva della disciplina costituzionale del potere di scioglimento. Sull'argomento v., *ex multis*, H.H. KLEIN, *Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (2 BvE 1-4/83)*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1983, 402 ss.; W. HEYDE-G. WÖHRMANN, *Die Auflösung und Neuwahl des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht*, Heidelberg, Müller, 1984; W.R. SCHENKE-P. BAUMEISTER, *Vorgezogene Bundestagswahlen: Überraschungscoup ohne Verfassungsbruch?*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005, 1844 ss.; J. IPSEN, *Zur Regierung verurteilt? Verfassungsrechtliche Probleme der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005, 2201 ss.; A. ZEI, *L'organizzazione del governo in Germania*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 178; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 44, nt. 186. Circa il secondo aspetto, ha trovato spazio una regolamentazione di tipo convenzionale in tema di *Koalitionsvertrag*, che oggi rappresenta un elemento descrittivo importante del sistema di governo tedesco. V., ad es., A. SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1964; P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts* in ID., *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 3^a ed., Berlin, Duncker und Humblot, 1998, 627 ss.

razionale, che è presente, ad esempio, nella scelta degli attori partitici e istituzionali di accettare l'esistenza di una *convention of the Constitution*. Ma nel caso del parlamentarismo razionalizzato mutano radicalmente le tipologie procedimentali, i tempi e le tecniche della formazione delle regole (così come il ruolo della dottrina costituzionalistica e comparatistica nella loro progettazione¹⁶⁵), nonché i relativi effetti tipici, in conformità alla differente natura delle stesse.

Abstract

The concept of *«parlementarisme rationalisé»* is still today often misunderstood in the comparative and constitutional literature, as much scholars link it closely to the government's stability. However, when Boris Mirkine-Guetzévitch developed this concept, as a branch of his general doctrine about the «constitutional rationalization of the power», it had a neutral meaning. Later, the author gradually abandoned his confidence in the power of the written law and at the same time developed the new concept of «Political Supremacy of the Executive». So, he no longer believed in the utility of the *parlementarisme rationalisé* compared to the problems of contemporary democracies, but he laid his expectations only in the role of political parties. However the process of rationalization of parliamentary systems is still open today and sometimes it's expanding, as shown, for example, the Fixed Term Parliaments Act (2011). Is therefore necessary to rediscover this concept and update its meaning.

¹⁶⁵ Tale contributo fu massimo nell'ambito dell'elaborazione dei testi costituzionali sorti tra le due guerre mondiali, le c.d. «Costituzioni dei professori», in cui, come osserva B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, 606, si afferma il ruolo «des théoriciens du droit public qui prirent une part importante à la préparation des nouvelles Constitutions». La partecipazione dei giuristi all'elaborazione dei testi costituzionali non era un fatto nuovo, ma prima di allora essi non avevano mai giocato «un rôle décisif» (*ibidem*). Nelle Costituzioni del secondo dopoguerra l'apporto degli studiosi e della tecnica di razionalizzazione normativa resta essenziale ma certamente cresce di molto quello dei partiti politici chiamati a definire i contenuti compromissori delle Costituzioni.