

La formazione del gabinetto nei governi parlamentari

E UNA PROPOSTA DI RIFORMA



La proposta di riforma, cui accenniamo, è di Jules Simon, in un articolo sul governo parlamentare (1) apparso nel primo numero di una nuova rivista francese, (2) cui siamo lieti di dare, a questo proposito, il benvenuto. Su l'importanza dell'argomento e sul nome illustre dell'autore dello scritto sarebbe inutile richiamare l'attenzione dei nostri lettori; se non fosse per dar così piena giustificazione dell'opportunità delle presenti considerazioni che la lettura di quell'articolo ci detta.

Al Simon le condizioni odierne del governo parlamentare appaiono, nel complesso, poco liete. Per quanto egli si riferisca, naturalmente, alla politica francese, tuttavia è sempre notevole, comunque non nuova, siffatta maniera di sentire che, da questo lato, è comune con quella di moltissimi pubblicisti e statisti in quasi tutti gli stati parlamentari moderni. Se, tuttavia, il Simon può dirsi che aumenta la già numerosa schiera dei severi censori del parlamentarismo, se ne distingue per ciò che egli non pare molto pessimista. Rileva i mali, ma addita le riforme che li sanerebbero. Or quando un medico conta sull'efficacia di rimedii, vuol dire che non crede disperate le condizioni dell'ammalato. Così, ad esempio, non opinava il Bonghi quando, accennando al governo parlamentare, diceva, restando sempre nella metafora della malattia: «questi è un uomo che morrà».

Fra i mali rilevati in quell'articolo, il più grave — e per sè stesso, e nel concetto dell'autore — è quello cagionato dalla condizione depressa ed equivoca in cui si trova il capo dello Stato specie nel momento forse il più grave

(1) *Le régime parlementaire en 1894*, pag. 7 della *Revue* appresso cit.

(2) *Revue politique et parlementaire*, directeur M. FOURNIER, Paris, Colin.

delle funzioni sue, cioè in quello della scelta del gabinetto. Egli, dice il Simon, non può scegliere i suoi ministri, secondo gli aggrada « Il est neutre. Il a cessé d'être un homme en devenant président. Il a écrit les noms des ministres sous la dictée de la Chambre.... C'était un président de nom, et, de fait, un secrétaire ». Il peggio è che questo segretario si trova spesso nell'imbarazzo. Per quanta buona volontà ci metta nel servire il suo padrone, questo, cioè la Camera elettiva, il più delle volte dà ordini così ascuri che... non li capirebbe essa stessa. Da ciò la facilità che il presidente non riesca a contentare i difficili gusti dei partiti parlamentari. Da ciò, la grande facilità delle crisi: gravissimo danno delle forme parlamentari, dove, dice argutamente il Simon, « nous n'avons plus que des ministres de passage: on passe cinq mois à leur donner le temps d'apprendre un métier, et le sixième mois à leur chercher des successeurs ».

Il Simon vorrebbe, come rimedio radicale, che l'autorità del presidente sia resa più forte e reale; che abbia il diritto ad una propria opinione da opporre e far prevalere contro le maggioranze accozzate per caso. Non potendo raggiungere tale ideale, egli si contenta... di annullare del tutto l'autorità del presidente. Il che ricorda il rimedio di quel Sindaco al quale essendosi riferito il lamento che il pane era cattivo, ordinò, per provvedere, che i forni si chiudessero.

E che la proposta del signor Simon annulli definitivamente l'autorità del capo dello Stato, nei governi parlamentari, si farà manifesto, sol che si consideri il modo con cui l'autore propone che vengano risolte le crisi. Si potrebbero alla Camera — egli dice — queste tre quistioni: Volete rovesciare il Gabinetto? Volete rimpiazzarlo con un Gabinetto omogeneo? Volete che il Gabinetto sia formato da un radicale, o da un membro della sinistra repubblicana, o da un membro del centro sinistro? L'autore soggiunge che non sarebbe permesso a un deputato d'astenersi di votare su queste proposte.

All'autore si affaccia il dubbio che il suo progetto fosse « impossibile »; ma, naturalmente, egli si limita a trovare

la cosa solamente « difficile » Tutto sta nel vedere che senso si dà all'espressione « impossibile » nella scienza politica. Se impossibile significa qualche cosa di strano, d'inaudito e di mostruoso, non esitiamo a dire che quelle proposte ci sembrano davvero impossibili.

Cominciamo dal divieto fatto ai deputati di astenersi. L'autore dimentica il meglio ed il più ; cioè *quid faciendum* se il deputato si astiene? Per la prima quistione (volete rovesciato il Gabinetto?) si potrebbe applicare il principio della giuria cioè che l'astensione giova all'imputato (Gabinetto). Il guaio è per le altre quistioni, e certo l'astensione non potrà favorire i radicali più che la sinistra o il centro.

Ma lasciamo stare questa difficoltà, relativamente piccola, e veniamo ad una considerazione più intima delle proposte simoniane. — « Si poserebbero alla Camera tre quistioni.... » Ma chi le proporrà? Come, quando si proporranno? L'autore è assai parco di spiegazioni su questo punto, la cui gravità costituzionale ognun vede. Sarà un voto che dovrà venire ad epoca fissa e periodica? Ed allora avremo dei gabinetti « a tempo ». Oppure ogni deputato, quando crede, potrà sollevare le « tre quistioni »? In questa ultima ipotesi, che deve ritenersi più probabile, si potrà essere sicuri che le Camere passeranno tutto il loro tempo a discutere le « tre quistioni », che ogni deputato della minoranza si crederà in dovere di proporre giornalmente. Si opporrà la « pregiudiziale »? Ebbene, fa lo stesso: le Camere passeranno il loro tempo a discutere queste « pregiudiziali ».

E la cosa è intanto più bizzarra in quanto uno dei lati cui il Simon tiene maggiormente è che con la sua proposta si toglierebbe l'inconveniente che la crisi avvenga in seguito alla discussione d'una legge o d'una interpellanza, il che mette un deputato nel noto imbarazzo o di votare una mozione che crede cattiva per salvare un ministero che crede buono; o di respingere una mozione che crede buona per salvare un ministero che crede cattivo. Sicchè, a quanto pare, la votazione delle famose « tre quistioni » dovrebbe avvenire *ex abrupto*, vietandosi qualunque

discussione sul merito del ministero che si deve condannare: mentre, viceversa, nel concetto Simoniano starebbe che si può respingere una legge che il gabinetto ritiene indispensabile per governare e, ciò malgrado, il gabinetto dovrebbe continuare a governare... per non mettere il deputato nell'imbarazzo.

Ma veniamo un poco alla votazione delle «tre quistioni». Quanto alla prima, se si debba mandare a spasso il gabinetto, l'accordo non sarà difficile, anzi — è da temerlo — sarà troppo facile; un gabinetto ha subito contro di sé, non solo i partiti nemici, ma tutti i singoli deputati che aspirano alla successione: una vera legione, questi ultimi! Quanto alla seconda questione (il gabinetto nuovo deve essere omogeneo?), si può prevedere che passerà sempre all'unanimità, perchè ogni partito vorrà il gabinetto omogeneo... cioè, tutto del partito stesso. Anche qui dunque l'accordo è facile. Ma, alla terza quistione, cominciano i guai. «Volete che il gabinetto sia formato da un radicale?» Tutte le destre, i centri, e le sinistre non radicali, voteranno contro, con rabbia. *Enfoncés*, i radicali. «Volete che il gabinetto sia formato da un membro del centro sinistro?» Sollevazione dei radicali, vivamente appoggiati da tutte le destre, da tutte le sinistre e dai centri non sinistri. E così, mano mano, tutti i gruppi sono scartati. Si ritornerà al gabinetto «eterogeneo?» Ma come si farà la «combinazione?» Di due gruppi, o più? Si combineranno i radicali coi centri, o i centri fra loro, o con le varie frazioni di sinistra? E le destre saranno necessariamente escluse? Una vera Babele!

E il più bello è che si dia il caso (tutt'altro che improbabile) che la Camera si ostini a volere mandar via il gabinetto attuale e non si accordi sul modo di combinare il nuovo. *Quid juris* allora? Si resterà senza governo? O si manterrà in ufficio il gabinetto già mandato a spasso? O si affiderà, eccezionalmente, al capo dello Stato di ricorrere ad una soluzione che, *a priori*, ha ricevuto il voto contrario della Camera?

Insomma, le proposte sono tali che, se non fosse l'autorità del Simon, cui prestiamo omaggio, non si potrebbe

pigliarle sul serio. Non di meno, più di un insegnamento negativo, può cavarsene. In primo luogo, questo: che è molto più facile, nelle istituzioni politiche, rilevare i mali che provvedere ai rimedi: — forse perchè, il più delle volte, la causa del male non è delle istituzioni in sè stesse, ma è degli uomini o dell'ambiente. Ma, sopra tutto, l'articolo del Simon è interessante come triste dimostrazione di un'alta verità, non nuova ma non molto riconosciuta, cioè che i concetti in generale ammessi come dogmi circa la natura del governo parlamentare, ed i principii che lo regolano, sono fondamentalmente sbagliati, e ciò non solo nel volgo ma anche fra persone eminenti.

Difatti, la causa prima dell' equivoco in cui l'articolo del Simon si aggira e degli assurdi cui arrivano le sue proposte, sta in una misintelligenza scientificamente palmaria, dei più elementari principii giuridici su cui riposa il governo di gabinetto, per diritto costituzionale moderno.

Un primo e gravissimo errore sta nell'aver creduto che l'intervento del Capo dello Stato, nella formazione del gabinetto, dipenda da una mera facoltà di scelta, la quale, essendo limitata dal principio che il gabinetto goda la fiducia delle Camere, tanto fa che sia soppressa. Errore, ripetiamo, gravissimo! Il Capo dello Stato nomina i suoi ministri, appunto perchè suoi; appunto perchè l'autorità del gabinetto non discende dalla Camera, ma dal capo del potere esecutivo. L'elemento della fiducia delle camere (del resto, non sempre assolutamente richiesto) tempera ma non snatura l'indole essenziale del rapporto. La proposta del Simon farebbe, davvero, del gabinetto « un comitato esecutivo della Camera » secondo la famosa ma non meno infelice espressione del Bagehot. Ma quest'ultimo scriveva meno che come giurista, come uomo politico, e, per giunta, come uomo politico radicale. Dal punto di vista del *diritto costituzionale*, il Gabinetto resta sempre una emanazione dell'autorità del Capo dello Stato; mentre, se davvero fosse un comitato della Camera, il potere esecutivo si fonderebbe con quello legislativo e verrebbe così meno una delle caratteristiche più essenziali della forma rappresentativa, di cui quella parlamentare non è che una sottospecie.

Questo dal lato *giuridico*. Non men grave è l'equivoco quando si consideri la portata *politica* dell'intervento del capo dello Stato nelle crisi parlamentari, intervento di cui il Simon mostra di avere un concetto assolutamente sbagliato quando parla di « segretario » di « neutro » che « scrive sotto la dittatura delle Camere » etc. Invece è proprio in questo momento che l'autorità del Capo dello Stato è indubbiamente *effettiva*, e può fare gran bene, se opportunamente adoperata, e può fare gran male, se inopportunamente. Si tratta di un apprezzamento, quasi sempre delicato, di una situazione, quasi sempre difficile. Quasi ogni crisi richiama il paragone col famoso nodo gordiano, che il Capo dello Stato è chiamato a sciogliere, mentre le proposte del Simon tenderebbero a tagliarlo: diciamo « tenderebbero » perchè la lama da adoperarsi sarebbe senza taglio!

Difatti, le famose « tre questioni » che il brutale meccanismo proposto dal Simon non farebbe che complicare, possono solo sperare una buona soluzione dal savio e fine accorgimento del Capo dello Stato, posto al di sopra di quei partiti che sono, nel tempo stesso, l'elice e lo scoglio dei governi parlamentari, mentre l'autorità del Capo dello Stato è il timone per mezzo del quale la forza impulsiva dell'elice si utilizza al conseguimento di un fine, e lo scoglio viene evitato.

« Volete rovesciare il gabinetto? » Grave quistione, cui, come bene osserva il Simon, un colpo di mano di una minoranza audace, una combinazione accidentale di gruppi, può inconsideratamente pregiudicare. Ma, mentre il voto diretto della Camera, brutale nella sua rigida plusvalenza dei sì sui *no*, renderebbe irrimediabile quel colpo di mano o quella combinazione accidentale, la prerogativa del Capo dello Stato, può, con sereno apprezzamento, chiarire l'equivoco, conservando in carica il gabinetto colpito da un voto di sfiducia incosciente: il che sarebbe perfettamente costituzionale.

Volete un gabinetto omogeneo o no? Come si farà la combinazione? Come la scelta? La soluzione di tali delicatissime quistioni che la rabbia dei partiti non farebbe che

complicare ed inacerbire, non è altrimenti possibile che per mezzo di un autorità che si deve presumere solo pensata del bene dello Stato. Che se da altri fini è mossa, tanto peggio! È certo che potrà fare gran male, ma, per ciò stesso, non è dunque quella autorità neutra ed impotente, che il Simon suppone.

Insomma, è sempre il vecchio sofisma di settant'anni fa, che nel capo dello Stato, nei governi parlamentari, non vede che un fantoccio più o meno fastosamente abbigliato, simulacro di autorità, buono solo per impressionare le moltitudini. L'autorità del capo dello Stato (sia Re o presidente non importa) ha, invece, un'origine altrettanto autonoma ed altrettanto legittima di quella delle Camere legislative, cioè nella costituzione dello stato. Il « governo » non riceve vita nè dalle assemblee, nè (grazie al cielo) dai comizii elettorali: è la « sovranità dello stato » che lo crea ed è il capo dello Stato che lo riassume. Il gabinetto non è altro che un temperamento introdotto per dar modo alle Camere di discutere gli atti del governo senza mettere direttamente in quistione la persona del capo dello Stato. Ed è quindi un errore credere che il governo di gabinetto sia soltanto una garanzia delle Camere: esso è pure, ed è più, una garanzia del Capo dello Stato che così vien posto al disopra delle discussioni e degli apprezzamenti partigiani. Questi principi, per la scienza del diritto costituzionale moderno, possono dirsi elementari e fuori controversia.

È vero che il capo dello Stato, *di regola*, deve curare che il suo gabinetto abbia la fiducia della Camera. Ma il significato di questo limite è completamente frainteso, quando vi si attribuiscono quelle conseguenze giuridiche e politiche che finiscono con annullare l'autorità del presidente o del Re. La fiducia muove da ben altro presupposto, cioè che fra i grandi poteri pubblici deve esistere armonia. Armonia, noi diciamo, non asservimento di un potere verso l'altro. Armonia del potere esecutivo col legislativo, *come, egualmente*, armonia del potere legislativo coll'esecutivo. Armonia, soprattutto, limitata a quanto riguarda l'indirizzo *generale* della politica interna ed esterna, senza alcun pregiudizio delle prerogative sovrane spettanti al capo dello Stato che restano sempre piene ed intere in base alla costi-

tuzione. E non è che una frase poco felice quella per cui si suol dire che, col mutare del gabinetto, muta *il governo*. Si starebbe freschi! Il «governo» non è nè il Sig. Dupuy nè il Sig. Crispi: governo è il complesso delle istituzioni che compongono l'amministrazione pubblica, la cui esistenza è altrettanto duratura quanto la vita dello Stato, altrettanto obiettiva quanto il diritto medesimo.

Certo, non può negarsi, nelle moderne condizioni di molti Stati parlamentari, una deplorabile tendenza *di fatto* verso quel prepotere delle Camere e quell'assorbimento della amministrazione nel carattere politico e di partito del gabinetto; il che formerebbe il presupposto teorico degli errori che combattiamo. Ma bisogna intendere il senso di tali manifestazioni. Per noi, sono fenomeni degenerativi, sono violazioni *di fatto* dello stato *di diritto*, quale la forma parlamentare lo suppone. E le proposte del Simon non fanno che tradurre in diritto l'abuso. E almeno ciò fosse possibile! Ma possibile non è, per necessità logica e giuridica. Il diritto ha creato, nella sua evoluzione, una forma istituzionale, quella del governo parlamentare, che, senza essere assolutamente ottima, è certo la più progredita fra le altre forme storiche di governo. Se turbate l'ordine giuridico di quei rapporti istituzionali, se *di fatto* li corrompete, se *di diritto* li trasformate — o li deformate, — non è più governo parlamentare, ma qualche cosa d'altro.

Per ciò, noi concludiamo dichiarandoci, nel tempo stesso, più ottimisti e più pessimisti del Sig. Simon. Più ottimisti, perchè noi persistiamo nel credere che la forma rappresentativa - parlamentare, nella purezza teorica dei suoi principii, sia, ancora, come Stuart Mill la chiamava, «l'ideale della miglior forma di governo»: ideale, se non assoluto, relativo all'attuale stadio di civiltà. Più pessimisti, perchè crediamo che i mali i quali affliggono le moderne società politiche non sono rimediabili con le «tre quistioni», ma hanno radice ben più profonda nello sconvolgimento delle coscienze, nella instabilità delle fedi, nella decadenza del carattere e, soprattutto, nello stato acuto di lotta in cui attualmente versano le classi sociali.

V. E. Orlando