

La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto

PER

GASPARE AMBROSINI

Prof. ord. di Diritto Costituzionale nella R. Università di Palermo.

SOMMARIO: 1. La costituzionalità dei nuovi procedimenti seguiti nello svolgimento di una crisi ministeriale. — 2. La proporzionale e lo spostamento del fulcro della vita politica dagli individui ai partiti. — 3. L'ordinamento della Camera: l'antica divisione in uffici. — 4. L'attuale divisione in gruppi. — 5. L'obbligo dei deputati di appartenere ad un gruppo. — 6. Le commissioni permanenti parlamentari. — 7. Loro poteri. — 8. Loro nomina in base alla proporzionale. — 9. La proporzionale e la trasformazione del governo di gabinetto nel governo dei gruppi. — 10. Il cambiamento della figura e del compito del primo ministro. — 11. Necessità di nuovi organismi per il funzionamento del trasformato regime parlamentare.

1. L'andamento della lunga crisi ministeriale, iniziata il 3 febbraio con le dimissioni del gabinetto Bonomi, e chiusa il 25 febbraio con la composizione del ministero Facta, va considerato come un avvenimento nell'evoluzione del diritto pubblico, perchè presenta i sintomi più decisi del nuovo orientamento e della trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto.

L'incertezza e le oscillazioni che si sono avute durante le varie fasi dello svolgimento della crisi denotano il travaglio che subisce il regime per trovare il suo nuovo assetto.

Gli uomini chiamati dalla Corona a formare il governo hanno dovuto seguire procedimenti nuovi, trattando impersonalmente coi direttori dei gruppi parlamentari, e non solo per quanto si riferiva al programma, ma anche per quanto riguardava il numero dei portafogli da attribuire ai vari gruppi, la distribuzione dei dicasteri e persino (quantunque con molti contrasti e con molte riserve) la stessa scelta delle persone dei ministri.

La novità e gli interessi politici contrastanti hanno eccitato le dispute, trasportandole dal campo politico in quello dei principii e della scienza del diritto costituzionale.

Molti uomini politici, professori e pubblicisti hanno guardati sorpresi e quasi scandalizzati i nuovi procedimenti seguiti o affacciatisi all'orizzonte nello svolgimento della crisi, deplorando la violazione

delle regole proprie del regime parlamentare ed invocando il ristabilimento delle buone norme costituzionali.

Di fronte alla quantità ed all'autorità delle persone che hanno pronunziato tali giudizi c'è sicuramente da restare perplessi.

L'osservatore imparziale, che guardi le cose dal punto di vista scientifico, finisce però per meravigliarsi non delle obiezioni di merito che si muovono al nuovo orientamento dell'istituto parlamentare, ma della meraviglia e della sorpresa che hanno dimostrato di provare molti critici di fronte ai nuovi procedimenti seguiti nello svolgimento della crisi.

Perchè il pubblico, anche degli studiosi, possa prima orientarsi e poi giudicare, è necessario chiarire questo punto fondamentale e pregiudiziale.

Noi crediamo che i nuovi procedimenti seguiti nello svolgimento della crisi non violano le norme costituzionali vigenti, ma rappresentano solo una novità, in quanto costituiscono una delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e dalla divisione della Camera in gruppi.

I giudizi e le critiche di molti sono basate su questo errore fondamentale: di considerare i nuovi procedimenti seguiti nello svolgimento della crisi, tenendo presente il tradizionale sistema parlamentare vigente fino alle recenti riforme, e non pensando che questo sistema importa dei procedimenti necessariamente diversi da quelli propri del vecchio sistema.

Dato che si tratta di procedimenti nuovi conseguenzialmente dipendenti dall'ordinamento parlamentare nuovo, è erroneo ed assurdo parlare di violazione di norme costituzionali. Ci sarebbe violazione se questi procedimenti nuovi relativi al modo di pronunziarsi e più ancora al modo di risolversi della crisi fossero stati adottati sotto il regime abolito. Ma, come abbiamo detto, questi procedimenti sono conseguenziali del nuovo regime.

Le cosiddette buone norme costituzionali alle quali accennano i critici sono tramontate, quindi non possono essere più invocate per giudicare i nuovi procedimenti. Oggi, quando si parla di norme costituzionali, bisogna che si tenga presente non il vecchio, ma il nuovo sistema.

È ben comprensibile che si oppugni questo nuovo sistema, che si ritenga dannoso, deleterio e per ciò da sopprimere; ma non è comprensibile la critica che si fa ai procedimenti che sono una conseguenza di questo nuovo regime, ed è addirittura enorme che si considerino tali procedimenti come tante violazioni delle norme costituzionali.

Per la chiarezza delle situazioni è necessario mettere in rilievo, che, fino a quando vi sarà il sistema della proporzionale, i procedimenti nuovi seguiti nello svolgimento della crisi non potranno essere abbandonati, anzi dovranno maggiormente essere sviluppati e perfezionati.

* * *

2. Il pubblico e gli uomini politici debbono infine farsi persuasi che l'adozione della rappresentanza proporzionale disposta con la legge elettorale politica del 15 agosto 1919 non rappresentò soltanto un cambiamento della procedura elettorale, ma importò inoltre una innovazione profonda nella concezione della rappresentanza politica e nel funzionamento del regime parlamentare.

Secondo il vecchio sistema, a base della vita politica stavano gli elettori isolatamente considerati.

Secondo il nuovo sistema, a base dello ordinamento politico stanno non gli elettori isolati, ma gruppi di elettori organizzati in partiti (1).

Si può biasimare o meno questo sistema; ma fin quando vige porta necessariamente a questa conseguenza: che i partiti politici diventano o tendono a diventare, in luogo degli individui, il fulcro della vita politica e parlamentare.

Il tradizionale regime parlamentare subì perciò una trasformazione profonda con l'adozione della rappresentanza proporzionale.

Il pubblico e gran parte degli stessi nomini politici che votarono la riforma non ne misurarono la portata.

Per la brevità stessa del tempo le trasformazioni non apparvero in tutta la loro entità; ma ciò non significa che non fossero avvenute e che non dovessero in seguito pronunziarsi, come oggi hanno cominciato a pronunziarsi più spiccatamente in occasione della crisi.

La trasformazione del regime parlamentare era, dunque, già avvenuta con la semplice adozione della rappresentanza proporzionale al corpo elettorale; divenne più marcata e definitiva con la riforma dell'ordinamento interno della Camera.

* * *

3. Valorizzati i partiti politici nel Paese era naturale seguire lo stesso sistema per la Camera, riunendo in gruppi omogenei i deputati professanti gli stessi principii, e valorizzando l'azione di tali gruppi di fronte a quella dei singoli deputati.

Le modificazioni apportate in questo senso con la riforma del regolamento interno della Camera votata il 26 luglio-6 agosto 1920 rappresentano perciò una conseguenza diretta della riforma della legge elettorale politica votata nel 1919, rappresentano cioè un'applicazione decisa del sistema e dello spirito della proporzionale all'ordinamento e al funzionamento della Camera.

Prima della riforma del regolamento interno, la Camera dei Deputati si divideva, per l'elaborazione preparatoria dei suoi lavori,

(1) Vedi il mio studio sui « *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale* », Firenze, Soc. An. Ed. La Voce, 1921.

in nove Uffici, aventi ognuno lo stesso numero di deputati. La divisione non avveniva in base alle tendenze politiche diverse, ma in modo puramente meccanico, per estrazione a sorte; cosicchè in ogni ufficio si veniva ad avere un amalgama di deputati delle più svariate tendenze, e si riproduceva il carattere unitario, ma nello stesso tempo indifferenziato ed amorfo, delle masse elettorali e dell'assemblea.

Gli Uffici si rinnovavano ogni due mesi sempre per estrazione a sorte. Ogni ufficio aveva il compito di esaminare le proposte inviategli dalla presidenza della Camera e di nominare un commissario a maggioranza assoluta di voti.

L'insieme di questi commissarii costituivano le commissioni speciali incaricate di riferire alla Camera sui progetti di legge già esaminati dagli Uffici.

Naturalmente nel seno di ogni ufficio e poi eventualmente nelle commissioni speciali si delineavano dei contrasti politici, ed appariva così l'azione dei partiti, ma appariva soltanto attraverso all'iniziativa e all'azione di individui, senza nessun criterio organico, a caso.

L'ordinamento istituzionale non considerava i partiti, ed attribuiva, siccome dicemmo, agli Uffici il carattere unitario, ma nello stesso tempo indifferenziato ed amorfo delle masse elettorali e dell'assemblea.

*
* *
*

4. In base al nuovo regolamento la Camera non si divide più in Uffici composti per estrazione a sorte dei deputati e della vita di due mesi, ma in gruppi politici omogenei ed organici, composti dalla libera adesione dei singoli deputati ed aventi la medesima durata dell'assemblea, salvo eventuali cambiamenti dovuti alla loro stessa volontà.

Il numero di queste nuove entità in cui si divide la Camera non può naturalmente essere fissato in precedenza, come avveniva per gli antichi Uffici (che erano nove), ma dipende dai vari aggruppamenti politici, che di volta in volta esistono o si formano (per successive fusioni o scissioni) all'inizio e durante la vita dell'assemblea.

Tali nuove entità, procedendo alla costituzione delle commissioni parlamentari, nominano i proprii delegati non, come gli antichi Uffici, in ragione di uno per ognuna di esse, ma in proporzione del numero maggiore o minore dei deputati che ne fanno parte.

Così i vari partiti politici e per essi i vari gruppi parlamentari concorrono ai lavori preparatorii parlamentari per mezzo di proprii rappresentanti ed esercitano nello svolgimento di tali lavori un'influenza proporzionata alla loro forza numerica.

In base al nuovo regolamento i lavori preparatorii della Camera si svolgono per mezzo di deputati, che partecipano alle commissioni non come rappresentanti di Uffici inorganici o come rappresentanti di sè stessi (del proprio ingegno e della propria competenza), ma

come rappresentanti di gruppi e di partiti, cioè di determinati programmi politici.

* *

5. In base a questo sistema l'azione dei deputati isolati, anche di quelli che hanno una grande personalità, resta sminuita.

Le stesse grandi personalità debbono, per svolgere con successo adeguato la propria azione, lavorare, oltre e più che nell'assemblea, nel seno e attraverso ai gruppi parlamentari.

La trasformazione dell'antico sistema e la innegabile diminuzione di libertà causata dal nuovo sistema appaiono più evidenti quando si pensa che il deputato non può, in base al nuovo regolamento, rimanere isolato. Egli deve obbligatoriamente fare parte di un gruppo. Entro i cinque giorni dal prestato giuramento i deputati debbono dichiarare a quale gruppo politico si siano iscritti (art. 1 regolamento 26 luglio 1920); e se non dichiarano a quale gruppo intendono iscriversi sono iscritti d'ufficio nel gruppo misto, nel gruppo dei cosiddetti selvaggi.

Nel quale ultimo caso, non facendo parte di un gruppo omogeneo e non potendo generalmente concorrere all'elezione dei membri delle commissioni permanenti parlamentari nè esservi eletti, non potendo cioè partecipare adeguatamente alla vita di queste commissioni, le quali svolgono secondo il nuovo regolamento tutto il lavoro preparatorio dell'assemblea e una parte rilevante del suo potere di controllo e d'iniziativa nei riguardi del potere esecutivo, i deputati iscritti di ufficio nel gruppo misto non godono della pienezza dei diritti, che competono ai deputati regolarmente iscritti ad un gruppo omogeneo.

Giuridicamente questa minorazione di diritti non ci sarebbe, giacchè i deputati non iscritti ad un gruppo omogeneo sono iscritti, siccome dicemmo, nel gruppo misto, nel seno e per mezzo del quale potrebbero partecipare ai lavori preparatorii dell'Assemblea. Senonchè, nella pratica, questa partecipazione è difficile se non impossibile pel fatto che il gruppo misto è composto di deputati delle più svariate tendenze, di deputati così detti selvaggi, i quali difficilmente arriverebbero a mettersi di accordo per la direttiva da sciogliere e da propugnare per mezzo del loro delegato nelle commissioni.

In base al nuovo regolamento della Camera adunque il deputato non può rimanere isolato, ma deve inquadarsi in un gruppo e subirne l'organizzazione e la disciplina, così come l'elettore deve, in base alla nuova legge elettorale politica, inquadarsi in un partito.

* *

6. Per valutare appieno l'importanza della riforma e la portata dei poteri che esercitano indirettamente i gruppi per mezzo dei loro delegati nelle commissioni parlamentari, è necessario accennare alla natura ed ai poteri di questi commissioni.

Nell'abolito ordinamento della Camera le commissioni avevano un compito limitato all'esame di un disegno di legge o di un argomento speciale. Fatta, in seguito a tale esame, la relazione alla Camera, la vita della commissione finiva. Le commissioni erano speciali e temporanee.

Secondo il nuovo ordinamento, le commissioni sono permanenti (durano un anno) (art. 4) ed hanno competenze ed attribuzioni, relative ad un insieme di materie preventivamente determinate e divise in rispondenza ai principali rami dell'attività statuale.

*
* *

7. Ma oltre e più che per il carattere di permanenza e di generalità delle materie sottoposte al loro esame, le commissioni parlamentari del nuovo sistema differiscono profondamente dalle antiche, perchè le loro attribuzioni non si limitano al lavoro preparatorio dell'Assemblea nel campo legislativo, ma si estendono all'esercizio di un potere di controllo permanente sull'opera del governo.

Queste nuove attribuzioni delle commissioni hanno dato luogo a molti dubbî e contrasti.

Si è discusso sui limiti del potere di controllo sull'opera del governo assegnato alle commissioni, se cioè esso consiste solo nel diritto di aver notizia dell'opera già svolta o che va svolgendo il governo per riferirne alla Camera, o se non implichi anche la facoltà di pronunciare dei giudizi su tale opera e di esercitare un diritto di iniziativa, sottoponendo, oltre che alla Camera, anche direttamente al governo delle vere e proprie proposte nelle varie questioni di politica o d'amministrazione, che sono inviate al loro esame, o che esse commissioni di propria iniziativa giudichino opportuno di esaminare.

La risoluzione di questi dubbî è importante anche per stabilire i rapporti che interverranno tra commissioni ed assemblee e tra commissioni e governo.

In proposito le disposizioni del regolamento sono incomplete ed incerte.

Sicuramente il regolamento attribuisce alle commissioni un diritto di iniziativa. Infatti esse possono di loro iniziativa, sempre che ritengano opportuno, « chiedere ai ministeri informazioni, notizie e documenti » e chiamare nel loro seno i ministri per domandare loro chiarimenti su questioni amministrative e di politica (art. 8 Reg.). C'è di più.

In base all'ultimo comma dell'art. 8 le commissioni decidono di loro iniziativa e discrezionalmente « quali dei loro lavori debbano, nell'interesse dello Stato, rimanere segreti »; hanno per ciò la facoltà di riferire o non riferire alla Camera le comunicazioni del governo e lo stato in genere dei loro lavori.

Il regolamento attribuisce inoltre alle commissioni il compito di

fare proposte non solo relativamente a progetti di legge, ma anche per quanto riguarda questioni di politica e di amministrazione.

Sarebbe stato assurdo negare alle commissioni il diritto di fare proposte quando si erano loro conferiti tutti i mezzi per avere informazione sicura dello stato di tutte le questioni, anche le più delicate e riservate, della politica e dell'amministrazione.

A che cosa sarebbe servito dare alle commissioni la possibilità di acquistare una competenza specifica quando si fosse loro negato il diritto di fare proposte?

In proposito la disposizione del 2.^o comma dell'art. 8 non dovrebbe lasciar dubbi: « Le commissioni presentano sulle materie di loro competenza, di cui all'art. 5, le relazioni e le proposte che credessero del caso o che fossero loro richieste dalla Camera ».

Il regolamento adunque riconosce alle commissioni il diritto di fare proposte, oltre che dietro richiesta dell'Assemblea, anche di propria iniziativa, quando « credessero del caso ».

Ma se queste proposte debbono essere presentate solo alla Camera o se possano anche essere presentate direttamente al governo (col che le commissioni verrebbero ad influire sul governo non attraverso all'assemblea, ma direttamente) non è detto espressamente dal regolamento.

Stando rigidamente ai principii che hanno finora regolati i rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo, dovrebbe dirsi che le commissioni parlamentari, quali organi interni della Camera, non possano entrare in rapporti col potere esecutivo, se non per avere delle informazioni e per essere così in grado di riferire alla Camera, aggiungendo eventualmente, quando credessero del caso, i propri giudizi e le proprie proposte. Ma dell'opportunità o meno di sottoporre quelle proposte al governo e più ancora di indicarle al governo come direttive precise a cui esso deve attenersi nell'esercizio del potere, solo la Camera dovrebbe essere competente a decidere. Le commissioni quindi non potrebbero presentare proposte direttamente al governo, ma dovrebbero inviarle sempre all'assemblea.

Questa stessa soluzione parrebbe più rispondente alla disposizione del 2.^o comma dell'art. 8 del regolamento.

Senonchè nella pratica può ben succedere che si segua un altro indirizzo.

Per la loro stessa natura, per la competenza specifica che le commissioni vanno assumendo e per la conseguente autorità che acquistano di fronte all'assemblea e di fronte al governo, per i continui contatti che hanno col governo, sia quando sono esse a chiamare nel loro seno i ministri per avere chiarimenti su questioni di politica e di amministrazione, sia quando sono i ministri che ne richiedono la convocazione per fare comunicazioni, le commissioni sono fatalmente portate ad esercitare quotidianamente e direttamente una profonda e complessa influenza sull'opera del governo.

In taluni casi specialmente delicati, come ad esempio durante

negoziazioni diplomatiche, potrà essere il governo che ricorrerà non alla Camera, ma direttamente alle commissioni per riceverne i lumi e per esserne sorretto. In altri casi potranno essere le commissioni, che, forti della loro competenza ed autorità, si arrogheranno il diritto di sindacare direttamente l'opera del governo, e di sottoporre direttamente al governo proposte o raccomandazioni riguardanti i vari rami dell'attività politica ed amministrativa dello Stato.

In proposito è opportuno avvertire, che le commissioni se esercitassero spesso ed intensamente questo potere, finirebbero per paralizzare la libertà del potere esecutivo e per trasformarsi in entità simili a quei comitati francesi della Costituente, della Legislativa e della Convenzione, che, realizzando una vera confusione di poteri, riuscirono ad assidersi sovrani sull'Assemblea e sul Governo.

In fatto, adunque, le commissioni parlamentari permanenti potranno assumere i più svariati atteggiamenti.

La estensione e la intensità dei poteri delle commissioni non sono, nè avrebbero potuto agevolmente, data l'indole della materia, essere tassativamente previste e determinate dal regolamento; saranno perciò di volta in volta determinate dalla volontà dei partiti della Camera e dalle necessità politiche del momento.

Tenendo presente tutto l'organismo del nuovo sistema, si può però fin d'ora dire che le commissioni permanenti funzioneranno da organi intermedi e di collegamento tra Camera e Governo, e che molto probabilmente assumeranno il carattere, oltre che di organi parlamentari di informazione e di controllo sull'opera del governo, anche di organi di collaborazione.

Sarebbe interessante esaminare fino a qual punto tali innovazioni alterano il sistema di rapporti finora vigente tra il potere legislativo e il potere esecutivo, e se esse potevano costituzionalmente essere realizzate con deliberazione della sola Camera dei Deputati per mezzo della riforma del suo regolamento interno.

Ma noi qui vogliamo limitarci a prospettare la nuova situazione dell'istituto parlamentare senza scendere ad altre indagini di merito.

Non esamineremo perciò nemmeno se le innovazioni siano state o meno opportune, e se potranno o non potranno aver vita duratura.

Qui ci interessa stabilire che le innovazioni sono state profonde.

* * *

8. Oggi tutto l'ordinamento legale dell'istituto parlamentare è dominato dalla proporzionale. Decisivo è il sistema di nomina delle commissioni permanenti, di questi nuovi organismi cioè che da soli possono dare un nuovo orientamento al funzionamento dell'istituto parlamentare.

I commissarii sono nominati direttamente dai gruppi politici in proporzione del numero dei deputati a ciascuno di essi iscritti.

I gruppi nominano i proprii commissarii per diritto proprio, e non, come nel sistema adottato dalla Camera francese, quasi per delegazione dell'assemblea.

I singoli commissarii derivano perciò, i loro poteri non da tutta l'assemblea, ma dai rispettivi gruppi che li hanno eletti, e conseguentemente nel seno delle commissioni rappresentano non genericamente l'assemblea, ma i proprii gruppi.

Questo principio non è portato alle estreme conseguenze, in quanto i gruppi non hanno giuridicamente il diritto di dare un mandato imperativo ai proprii commissarii, nè il diritto di revocarli.

Ma se questo diritto non è scritto nel regolamento, praticamente, in fatto, è esercitato dai gruppi. Comunque non sarebbe possibile che un commissario svolga nel seno della Commissione un'azione difforme dal pensiero del proprio gruppo, e tanto meno un'azione contraria.

Così, per mezzo dei membri delle commissioni permanenti, di questi organismi nuovi che hanno funzioni, oltre che di controllo anche di collaborazione continua col governo, i gruppi parlamentari agiscono costantemente sul governo e in modo da limitarne talora la libertà e l'iniziativa.

*
* *

9. La trasformazione dell'ordinamento elettorale e dell'ordinamento della Camera doveva necessariamente portare alla trasformazione del modo di costituzione del governo.

In seguito all'adozione del nuovo sistema non si può parlare più di *governo di gabinetto*, il cui organismo era legato al regime parlamentare classico, ma si deve invece parlare di *governo dei gruppi parlamentari*.

Il tradizionale regime parlamentare era caratterizzato dalla divisione dell'assemblea in due grandi partiti, che, alternandosi al potere, costituivano di volta in volta maggioranza e minoranza. Il governo cosiddetto di gabinetto era formato dal Capo della maggioranza e con uomini della stessa maggioranza. I quali, perciò, avevano con lui comunanza di programma ed erano a lui legati prima ancora di entrare nel gabinetto per il fatto stesso che appartenevano alla maggioranza da lui capitanata.

Il primo ministro formulava il programma del gabinetto e imprimeva a questo la sua personalità.

Secondo il nuovo sistema l'assemblea non è più distinta in due partiti, ma in molti partiti, nessuno dei quali raggiunge la maggioranza assoluta per essere in grado di formare il governo secondo le classiche norme costituzionali.

L'evoluzione in questo senso era in verità avvenuta da parecchio tempo, prima ancora dell'adozione della rappresentanza proporzionale.

La complessità dei bisogni e delle aspirazioni della vita moderna,

la adozione del suffragio allargato e poi del suffragio universale avevano portato al frazionamento dei partiti e al tramonto del classico sistema parlamentare dei due partiti, uno di maggioranza e uno di minoranza.

Moltiplicatisi i partiti, nei parlamentari dei vari paesi non ci fu più un partito così numeroso, che da solo avesse potuto costituire la maggioranza. Onde, per forza di cose, già da tempo il gabinetto veniva costituito in seguito ad una coalizione.

L'adozione della proporzionale ha affrettato e portato alle ultime conseguenze questo processo evolutivo, giacchè essa, mettendo a base del meccanismo elettorale le liste di partito, eccita alla formazione e alla maggiore differenziazione dei partiti. Ondè la maggiore accentuazione, rispetto al vecchio sistema, del fattore coalizione, da cui ha nascita il governo.

Ma la differenza è ancora più notevole dal punto di vista qualitativo.

Prima si trattava sempre di una coalizione di parlamentari formata dal primo ministro in seguito a trattative individuali con le personalità più spiccate o aventi più seguito nell'assemblea o a lui legate per amicizia.

La coalizione aveva un'impronta personalistica.

Spostata, con l'adozione della proporzionale, la base della vita politica dagli individui ai partiti politici ed ai gruppi parlamentari, divenuti questi il fulcro del funzionamento della Camera, cambiava anche il carattere della coalizione, da cui derivava il ministero.

L'elemento personalistico scompariva o passava in seconda linea.

Oggi, vigendo la proporzionale, il governo non può essere più la emanazione di un partito di maggioranza, nè di una coalizione a base personalistica dovuta principalmente all'autorità e al prestigio del primo ministro, ma deve necessariamente essere la risultante della coalizione di vari gruppi parlamentari, ognuno dei quali deve per forza di cose rinunciare ad una parte del proprio programma ed accettare una parte del programma degli altri partiti con cui stringe la coalizione. Il governo risulta da una transazione, che deve essere conclusa tra i vari partiti sulla base dei programmi.

Fra i membri del governo non può esserci quella omogeneità che esisteva, almeno teoricamente, nel gabinetto secondo il vecchio sistema, ma c'è una collaborazione che si esplica su la base degli accordi conclusi fra i vari partiti che hanno preso parte alla formazione del gabinetto di coalizione.

* * *

10. Da ciò discende un cambiamento relativamente alla figura e al compito del primo ministro.

Naturalmente il primo ministro, per il fatto stesso che è il capo del gabinetto, resta sempre la personalità più spiccata di esso.

Però la sua posizione non è più quella che era nel gabinetto secondo il vecchio sistema. Nel vecchio sistema il primo ministro, oltre che uomo di fiducia della Corona, era o diveniva il capo della maggioranza, trattava per la composizione del ministero individualmente con le personalità più o meno spiccate dall'assemblea e sceglieva a suoi collaboratori uomini politici di sua fiducia.

Per ciò poteva in qualche modo dirsi che i ministri ripetevano da lui la propria nomina.

Col nuovo sistema la situazione, restando uguale per quanto si riferisce ai rapporti tra Corona e primo ministro, cambia relativamente ai rapporti tra questi e la Camera.

Risultando il governo da una coalizione di gruppi, chi è incaricato dalla Corona di formare il ministero non può trattare individualmente con le personalità della Camera, ma deve trattare impersonalmente con i direttori dei gruppi.

E formandosi il governo in base ad una transazione tra i gruppi, è fatale che questi trattino con chi ha dalla Corona l'incarico di formare il ministero non solo per quanto si riferisce al programma, ma anche per quanto riguarda il numero dei portafogli da assegnarsi ai varii gruppi, la distribuzione dei dicasteri e perfino la scelta delle persone dei ministri.

Naturalmente questa non può essere una regola rigida, nè tanto meno può essere applicata rigidamente.

Ma sicuramente questa è la nuova prassi, che il nuovo sistema impone di seguire con quel senso della misura che sarà di volta in volta consigliato dalla situazione politica del momento e della varia forza dei diversi partiti.

Dato il nuovo sistema se non tutti, almeno un buon numero di ministri sono per forza di cose emanazione di gruppi, e stanno al governo quasi a sanzionare il patto stretto dai rispettivi gruppi e a garantire la esecuzione di quella parte di programma che tali rispettivi gruppi hanno fatto includere nel programma del governo come condizione per entrare a fare parte della coalizione destinata a sostenere il governo stesso.

L'uomo chiamato dalla Corona a formare il governo non può quindi avere assoluta libertà di scelta nella nomina dei ministri, ma deve, per forza di cose, sentire, assecondare e talvolta subire le designazioni o le stesse imposizioni dei gruppi. Ripetiamo che ciò va inteso con un criterio di molta relatività.

Sicuramente un gruppo non può imporre al primo ministro di includere nel gabinetto una persona a lui sgradita.

Oltre che l'accordo sul programma, per il buon funzionamento del gabinetto è necessaria un'intesa anche personale fra i membri che ne fanno parte, ed anche una certa dipendenza dei singoli ministri dalle direttive date dal primo ministro. Senonchè ciò non trasforma i ministri in persone di fiducia del primo ministro, nè rende

questi onnipotente o assolutamente preponderante nella formazione del programma del gabinetto e nella sua esecuzione.

Come dicemmo, questo programma risulta non dalla volontà del primo ministro ma dall'accordo stretto fra i vari gruppi, che pigliano parte al governo di coalizione e che quasi partecipano alla realizzazione del programma di transazione concordato per mezzo di ministri che escono dal proprio seno.

La persona del primo ministro viene ad essere uguale a quella di un *primus inter pares*.

Molti crederanno che così la figura del capo del ministero resti sminuita. Ma quest'idea sarebbe, secondo noi, erronea.

La fatica del primo ministro diventa più grave e il suo compito più alto e più nobile.

Più che imporre la sua volontà e le sue direttive a gruppi o a persone che lo seguono, egli deve conciliare ed ammonizzare le tendenze dei vari gruppi, arrivare al loro accordo, preparando i termini della transazione su cui si baserà la maggioranza di coalizione.

Nel sistema tradizionale del governo di gabinetto il presidente era o diventava il capo del partito di maggioranza.

Nel sistema del governo dei gruppi il presidente, per il fatto stesso che costituisce il termine di coesione tra i gruppi, deve essere quasi estraneo e superiore ad essi.

Il compito del primo ministro, da quello autoritario di dominatore, si trasforma in quello di supremo moderatore e pacificatore dei gruppi.

In seguito alla trasformazione dell'istituto parlamentare sopra delineata, ci pare che il presidente del Consiglio dei Ministri viene a perdere di autorità di comando quasi quanto venne a perderne il Sovrano nel passaggio del regime strettamente costituzionale a quello parlamentare.

Ma non perciò il suo compito è meno alto; al contrario anzi ci sembra che diventi più arduo e delicato.

*
* *

11. *L'adozione della proporzionale ha adunque trasformato il governo di gabinetto nel governo dei gruppi.* L'istituto così mutato non ha nè può avere ancora il suo assetto. È in formazione.

Può darsi che organismi nuovi saranno necessari per il suo migliore funzionamento. Le necessità della vita politica ne determineranno la nascita.

Come uno di questi organismi nuovi, sebbene in fase o più propriamente in gestazione, può considerarsi il cosiddetto: *Comitato di maggioranza*, che i direttorii dei gruppi democratico e popolare hanno già, durante lo svolgimento della crisi, deciso in via di massima di costituire in previsione di una collaborazione per assicurare in modo duratura l'osservanza degli accordi stretti tra i vari gruppi

nel momento della formazione della maggioranza e del governo di coalizione.

È molto probabile che questo organismo, la cui necessità appare evidente per il mantenimento dell'accordo tra i gruppi e il buon funzionamento o meglio il tranquillo funzionamento del governo dei gruppi, si affermi e acquisti diritto di cittadinanza del nuovo ordinamento parlamentare.

Altre previsioni potrebbero farsi per l'ipotesi che resti a lungo in vigore il nuovo sistema.

Presumibilmente, dopo le prime incertezze ed oscillazioni, si arriverà ad una stabilizzazione di programmi concordati tra i vari gruppi; programmi che resteranno sostanzialmente uguali anche in seguito al cambiamento delle persone del primo ministro e dei singoli ministri.

La coreografia delle tempestose discussioni nell'aula parlamentare, dei colpi di scena sensazionali e dei grandi discorsi improvvisi che potevano decidere all'ultimo momento della vita e della morte di un ministero, andrà perdendo d'importanza.

I discorsi che avranno maggior peso nella vita parlamentare non saranno quelli che esprimono vedute individuali anche di grandi personalità, ma quelli dei deputati designati dai rispettivi gruppi per esporre le deliberazioni prese da questi in precedenza.

La sorte dei ministeri e le direttive politiche, che nelle quistioni più gravi seguiranno la maggioranza dei deputati, saranno decise in precedenza fuori dell'aula, nel seno dei gruppi, e per alcuni gruppi (quelli più disciplinati) sotto l'influenza dei dirigenti dei rispettivi partiti.

Questa, a grandi linee, la nuova orientazione del regime parlamentare.

Tenendo presente, come deve tenersi presente, questa nuova orientazione, non si possono considerare i procedimenti nuovi seguiti nello svolgimento delle crisi come contrarii alle norme costituzionali, giacchè come dicemmo avanti, questi nuovi procedimenti sono consequenziali del nuovo sistema. E fino a quando questo vige, non si potrà non seguirli.

Chi ritiene tali nuovi procedimenti dannosi e li vuole abolire deve dirigere la critica e la lotta non ad essi, ma al sistema da cui essi necessariamente discendono, cioè alla proporzionale.

Non è ora il caso di fare un esame di merito per discutere sulla bontà o meno, teorica e pratica, del sistema della proporzionale.

Ci limitiamo ad osservare che, se non si ritiene utile o possibile abolirlo, bisogna, fino a quando vige, adattarvisi. Il non adattarvisi, il conservare cioè una mentalità contraria alla proporzionale, pur lasciandola in vita, sarebbe causa continua di maggiori inconseguenze e perturbazioni nel funzionamento del parlamento e del governo.

Comunque, dato che l'abolizione della proporzionale non sembra

possibile, è urgente migliorarne il congegno ponderatamente e senza la preoccupazione delle elezioni immediate.

Ma più che la legge bisogna modificare il costume.

La mancanza di scrupoli, l'incompetentismo, l'arrivismo e l'affarismo hanno portato nel discredito l'istituto parlamentare. È urgente che elettori ed eletti cambiino mentalità e costume; altrimenti qualsiasi riforma di congegni elettorali resterà vana. Se la classe politica non si migliora, se non si ristabilisce il regno dell'onestà, del dovere, della competenza e della responsabilità, il regime parlamentare democratico, che attraversa oggi la crisi più profonda, rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo di sindacati.
