

DU SYSTÈME DES BUREAUX AU SYSTÈME DES GROUPES ET DES COMMISSIONS. LE RÈGLEMENT PARLEMENTAIRE ITALIEN DE 1920 ET LA DOCTRINE CONSTITUTIONNELLE

Fernanda Mazzanti Pepe
(*Université de Gênes*)

Il faut rappeler d'abord qu'on a parlé d'un significatif « silence des juristes » sur les nouveautés institutionnelles du premier après-guerre¹.

Je chercherai à lire ce silence, qui n'est pas total, à la lumière d'une réflexion de plus longue durée sur la crise du régime parlementaire ou bien de l'État.

Ce que je me propose est de mieux éclaircir la portée de la réforme du règlement parlementaire de 1920 par rapport aux difficultés théoriques de la transition du régime parlementaire libéral vers un autre modèle, qui réussira à être réalisé et à trouver sa systématisation dans la doctrine seulement après la chute du fascisme, dans le nouveau cadre constitutionnel de la constitution républicaine.

I. Une profonde innovation

Le règlement parlementaire approuvé en août 1920², partiellement modifié deux ans après¹, prévoit l'obligation pour les députés

¹ Voir M. Fioravanti, *La Crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforme dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, 1996, p. 201-208 ; et, plus amplement, sur la culture constitutionnelle de l'État libéral, ID, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Cultura giuridica dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma Bari, 1990, p. 3 et suiv. et ID, *La Scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra otto e novecento*, 2 vol., Milan, 2001.

² Le texte du règlement de 1920 en *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti, Legislatura XXV*, Doc. n. XI-ter ; et en G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale, con un'appendice contenente il testo delle modifiche apportate il 26 luglio-6 agosto 1920 al Regolamento della Camera dei Deputati*, Florence, 1921, p. 137-144. *Ivi*, la seconde partie, p. 72 et suiv., est dédiée à l'analyse du nouveau système des groupes et des commissions. Un examen détaillé des débats parlementaires en P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei*

de déclarer quel est leur « groupe politique » d'appartenance. Les groupes composés d'au moins 20 députés constituent un « bureau », chargé de désigner, dans une mesure proportionnelle à son importance, ses délégués (un pour 20 députés inscrits au bureau) dans les commissions permanentes, chargées de la discussion préliminaire des projets de loi, que le règlement même instituait en nombre de 9 (12 en 1922, avec l'obligation pour chaque député d'en faire partie). Les députés dont le groupe n'arrive pas à 20 inscrits, peuvent s'agréger à un autre groupe pour constituer un bureau et, de façon exceptionnelle, le Conseil de Présidence peut autoriser les groupes d'au moins dix inscrits à constituer un bureau, pourvu qu' ils représentent « un parti organisé dans le pays. » Cette dernière disposition est ajoutée pendant la discussion parlementaire, sur la requête du petit groupe républicain, qui revendique le droit des minorités à être représentées dans les commissions, et la requête est accueillie sans aucune opposition². Il est enfin prévu un « Bureau unique mixte » qui peut regrouper les députés dont les groupes n'arrivent pas à constituer un bureau, et ceux qui n'ont pas déclaré leur appartenance à un groupe ; ces derniers députés sont appelés « sauvages » pendant la discussion parlementaire et le terme deviendra d'usage commun.

Ce nouveau règlement est le complément des réformes électorales précédentes qui ont introduit le suffrage universel masculin et, en 1919, le système proportionnel, destiné à favoriser la présence sur la scène politique des modernes partis de masse. En introduisant les partis à l'intérieur du parlement, la réforme du règlement sanctionne un profond changement de la forme de gouvernement parlementaire (l'usage du terme « sauvages » était en ce sens extrêmement indicatif). Ces changements s'inscrivent d'ailleurs dans un processus qui intéresse toute l'Europe de l'après-guerre³. Le projet

deputati dal 1900 al 1922. Una cronaca parlamentare, 4^e partie, *La rivoluzione regolamentare e la moderna Camera dei Deputati : dal Parlamento dei notabili al Parlamento dei partiti (1920-1922)*, en "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", 1987, n. 2, p. 67 et suiv.

¹ Voir Di Muccio, *op. cit.*, p. 113-119.

² Voir *ibid.*, p. 77-79.

³ Voir, sur ce thème, l'introduction par G. Quagliariello et la 1^{re} partie, *Partiti e riforma della politica nell'Europa del I dopoguerra* du volume *Il partito politico*, *cit.*, p. 15-197. Pour la réflexion sur la doctrine constitutionnelle contemporaine, on renverra à B. Mirikine Guetzevitch, *Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931.

est approuvé presque sans discussion, sans doute parce qu'il s'inscrit dans la logique de la réforme électorale de 1919, apparaissant inévitable.

C'est une réforme profondément innovatrice par rapport au système précédent, qui avait été « provisoirement » adopté en 1848, dans la première séance de la Chambre des députés, en organisant les travaux parlementaires par bureaux, lieux des discussions préliminaires des projets de loi. Les bureaux (9 dans la Chambre des députés et 5 au Sénat.), qui étaient constitués par tirage au sort parmi les parlementaires, nommaient une commission qui faisait présenter par un rapporteur ses travaux à l'assemblée. Bien qu'ayant changé de nature, les nouveaux regroupements parlementaires créés en 1920 conservent le nom de « bureaux », en référence à leur rôle de désignation des membres des commissions. Sauf un brève période, de 1868 à 1873, dans lequel on a adopté, sans succès, le système à l'anglaise du comité général ou des trois lectures, ce système a caractérisé le fonctionnement des travaux de la Chambre des Députés, jusqu'à la réforme de 1920 (qui ne touche pas la persistance des bureaux au Sénat)¹.

Ce système renvoie à une idée de représentation dans laquelle aucune hypothèse de présence organisée de partis ne peut avoir place : chaque député doit représenter en pleine liberté toute la nation. Cette idée de représentation caractérise la culture constitutionnelle libérale, ainsi que le refus de toute idée de volonté politique émanant de la société, incompatible avec l'idée centrale de la souveraineté de l'État (le terme même de volonté politique disparaît du lexique constitutionnel). On sait le rôle que Vittorio Emanuele Orlando a joué pour donner une systématisation doctrinale à ces idées, à partir de la moitié des années 1880². Dans ses *Études juridiques sur le gouvernement parlementaire* (1886), il montre que toute idée de pouvoir constituant est erronée, ainsi que l'idée, connexe, que la

¹ On trouve des notations, plus ou moins amples, sur l'évolution du système des bureaux vers le système des commissions dans presque tous les manuels de droit parlementaire. Voir S. Tosi, *Diritto parlamentare*, Milan, 1993 (nouvelle éd par les soins de A. Mannino), p. 95-6 ; 153-155 et 185-6, et, dans une perspective plus ample et articulée A. Manzella, *Il parlamento*, Bologne, 1993 (1^{re} éd. 1977), p. 64-69, où l'on trouve aussi une réflexion sur les motifs qui amenèrent les Constituants de 1946-48 à reprendre le règlement de 1920-22 pour organiser leurs travaux et aussi comme modèle pour le fonctionnement du nouveau Parlement républicain.

² Voir V. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Otto e Novecento*, Milan, 1980

représentation peut être conçue comme une délégation de pouvoirs : anticipant la thèse centrale de son *Fondement juridique de la représentation politique* (1895), il affirme qu'elle n'est qu'une « désignation des capables au gouvernement ». L'exercice du droit de vote, loin d'être une délégation de pouvoirs, n'est donc qu'une fonction que l'État confiait aux citoyens pour la formation d'un de ses organes. Dans le même essai de 1886, il s'exprime avec clarté sur un autre point central : une origine seulement parlementaire du Cabinet donnerait lieu inévitablement à un inacceptable « gouvernement des partis » ; pour avoir un « gouvernement juridique », il faut qu'il découle du « pouvoir royal », qui personnifie la souveraineté de l'État¹.

La réforme électorale de 1919, et ses reflets dans le règlement parlementaire de 1920 renvoient au contraire à un différent, et dangereux, univers conceptuel, dans lequel la société, organisée en partis politiques, fait entendre sa voix et entrait au cœur des institutions.

II. Les anciens...

Depuis longtemps la culture constitutionnelle a réfléchi sur la « crise de l'État » et sur les moyens de l'adapter aux évolutions de la société, en cherchant une voie moyenne entre les extrêmes, également dangereux, d'un excès de fermeture aussi bien que d'ouverture aux nouvelles exigences². La discussion constitutionnelle qui s'est ouverte à partir des années 1880, montre que l'on a abandonné l'espoir que l'omnipotence parlementaire (d'un Parlement conçu comme une construction équilibrée de ses trois branches, Roi, Chambre et Sénat), puisse garantir, sans secousses en s'adaptant aux progrès de la société, le gouvernement par « les meilleurs ». On a commencé à poser le

¹ Voir V.E. Orlando, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, in «Archivio giuridico», vol. XXXVI, 1886, et dans ID, *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Milan, 1940, p. 345-415. *Ivi*, p. 417-456, *Il fondamento giuridico della rappresentanza politica*, traduction de l'original *Le fondement juridique de la représentation politique*, paru en 1895 sur la « Revue de droit public et de la science politique ».

² Voir, plus amplement, F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1848-1922)*, Rome, 2004, avec textes et documents et bibliographie et, plus en bref, EAD, *Culture constitutionnelle, modèles étrangers et forme de gouvernement parlementaire en Italie : l'État libéral (1848-1922)* en « Parliaments, Estates & Representation », 26, 2006.

problème des « corrections » que la science doit suggérer à la politique pour éviter que l'équilibre ne soit pas rompu en faveur d'une prépondérance de la seule chambre élective. Cette prépondérance ne peut, souligne-t-on, qu'être dangereuse car la Chambre des députés, expression de la force du « nombre » destinée à se substituer, avec les élargissements de l'électorat, à celle de la « qualité », est incapable de faire émerger des majorités qualifiées. De là, les recherches de systèmes propres à renforcer les autres deux piliers du Parlement : le Roi, en soulignant la nécessité de lui conserver un pouvoir réel surtout dans la nomination du gouvernement et dans la dissolution des chambres ; et le Sénat, dans lequel devraient être représentés les intérêts organisés, afin de donner voix aux « forces de la qualité ».

« Adaptation » et « limite » sont les mots clefs de ce débat qui a commencé à partir des premiers élargissements de l'électorat en 1882, pour s'approfondir parallèlement aux profondes transformations sociales et politiques qui accompagnent le nouveau siècle et le premier après guerre.

Partout, parmi les juristes surtout (qui très souvent sont aussi des parlementaires), on invoque des correctifs au système parlementaire face à la réalité nouvelle d'une société qui demande, par ses organisations intérieures, de participer à la vie politique et à laquelle il faut fournir des moyens institutionnels d'expression, si l'on veut éviter que la crise de l'État libéral ne cause sa propre perte. L'un de plus illustres représentants de l'école de V. E. Orlando, Santi Romano, intervient, en 1909, dans le débat, pour souligner l'urgente nécessité d'une profonde réflexion de la science juridique sur la crise de l'État et les moyens de la résoudre. Une société qui se montre toujours plus organisée impose aux constitutions modernes un effort de « construction » du neuf qui constitue le seul remède pour renforcer « la solide et sévère architecture de l'État », un État à concevoir comme « organisation supérieure » des « organisations mineures ». Il faut, dans d'autres termes, que l'État soit doué « de moyens juridiques et institutionnels » pour faire valoir « sa structure au sein de la société¹ ». Romano se limite ici à prendre en examen le thème de la nécessité de représentation des intérêts et les projets de réforme dans ce sens du Sénat, et il se dédiera ensuite à rechercher une nouvelle

¹ Voir S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, "Rivista di diritto pubblico", 1910, p. 87 et suiv., et en ID, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milan, 1969, p. 5-26.

déclinaison de l'État de droit comme État administratif¹. Mais, dans sa recherche des « formes nouvelles » nécessaires à la représentation politique, il n'aborde pas explicitement le thème, plus problématique à l'intérieur de l'école de V. E. Orlando, des partis politiques.

D'autres juristes, prenant leurs distances avec les rigidités méthodologiques de cette école, traitent ouvertement le thème des partis, afin de leur trouver un espace dans une nouvelle forme de régime parlementaire. On peut, à titre d'exemple, citer Attilio Brunialti, qui dénonce en 1896 les insuffisances de la culture libérale face aux périls posés par les théories et l'organisation politique du socialisme. Il faudrait, soutenait Brunialti, créer un véritable parti libéral, centré sur la défense des libertés individuelles, à opposer à celui qui préfère « l'action collective », lui aussi légitime et même nécessaire². Encore plus conscient de la nécessité d'intégrer les nouveaux partis politiques dans une nouvelle forme de régime parlementaire, Giorgio Arcoleo est l'un des premiers constitutionnalistes à identifier, à l'intérieur d'une forme de gouvernement qu'on appelle indifféremment constitutionnelle ou parlementaire, la forme spécifique du gouvernement de cabinet³. Évitant de réduire la science juridique à un « dogmatisme stérile », il soutient en 1904 que la science constitutionnelle aurait dû faire un effort de « modestie » et « étudier dans les conditions sociales les nouveaux courants qui revivifient le droit », à la recherche d'une voie moyenne entre « le formalisme des réformes qui viennent d'en haut et les excès des mouvements qui viennent d'en bas » : dans cette perspective il faut favoriser le développement des « organisations spontanées et douées de volonté » [politique], c'est-à-dire le développement des forces populaires au sein de la société, au lieu d'en faire l'objet d'une simple « tolérance » ou « bienveillance », et tout en évitant le danger que la société ne renverse l'État⁴. Dans d'autres termes, écrit-il en 1909 dans le recueil *Formes vieilles, idées nouvelles*, « il n'est plus temps de se faire des illusions, en regardant depuis les meurtrières des remparts parlementaires ou

¹ Voir M. Fioravanti, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, en *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Naples, 1986, p. 318 et suiv.

² Voir A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, 2 vol., Turin, 1896-1900, vol. I, p. 981-4.

³ Voir G. Arcoleo, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Naples, 1881.

⁴ Voir ID, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, 2^e éd rev., Naples, 1904. Les citations se trouvent aux p. 27 et 31.

gouvernementaux le mouvement de la société contemporaine » Il faut, conclut-il, « descendre au milieu de la société et en étudier les besoins et les remèdes¹ ». Face à une réalité de croissante organisation sociale, qui vise à « conquérir » les pouvoirs publics, caractérisant toutes les sociétés modernes et reconnue comme un mal nécessaire, le seul remède est dans la conciliation de la « souveraineté de l'État » avec « l'organisation des classes ». La tâche de la science juridique devient donc « le développement dans tous les groupes sociaux de la conscience de la limite », de façon que cette organisation, loin d'être considérée comme un obstacle, puisse devenir « le moyen le plus apte à organiser et à renouveler l'État ». Le remède est donc dans la capacité d'adapter les institutions à la réalité sociale dans les limites posés par la permanence de la souveraineté de l'État : dans ces limites, Arcoleo semble favorable à une ouverture aux “vrais” et “modernes” partis politiques, des “centres vivants d'actions qui transforment les idées en projets, en tendances, en moeurs et en lois”. En conclusion, il se déclare convaincu que “dans un État libre, un gouvernement n'est pas possible sans les partis”².

Dans son manuel de 1904, on peut trouver des formules jusqu'à évitées, telle que celle de « volonté de la nation », qui pourrait contribuer, par les partis, à « constituer » les organes de l'État. Mais il insiste cependant sur la conception de la représentation comme désignation de capacité, et surtout il recherche des garanties afin que la nouvelle forme de gouvernement parlementaire ne se transforme pas dans un gouvernement des partis, soulignant comme V. E. Orlando, la nécessité d'une désignation du cabinet par le roi, afin d'en garantir la nécessaire autonomie. L'autorité du chef de l'État est invoquée dans les pouvoirs de nomination du gouvernement et de dissolution des chambres³. L'autre garantie est celle du renforcement du Sénat, en le rendant partiellement électif et représentatif des intérêts organisés.⁴ Lui-même sénateur, Arcoleo est en 1910 le rapporteur d'un projet en ce sens⁵. Un autre projet de réforme du Sénat est présenté, significativement, à la fin juin 1919, quelque temps

¹ ID, *Evoluzione*, en ID, *Forme vecchie. Idee nuove*, Bari, 1909, p. 157.

² *Ibid.*, *Organizziamo lo Stato*, pp. 252 et 286 ; et *Alla ricerca di un partito*, p. 243.

³ Voir G. Arcoleo, *Diritto costituzionale*, cit., p. 302 et suiv. et p. 469 et suiv.

⁴ *Ibid.*, p. 357-8.

⁵ Voir *Per la riforma del Senato. Relazione della commissione, composta dei senatori Finali Presidente, Fortunato Segretario, Borgnini, Castani, Pellegrini, Rossi Luigi, Villa e Arcoleo relatore*, Rome, 1911. Le projet fut présenté le 6 décembre 1910.

avant l'approbation de la réforme électorale par la Chambre des députés (15 août). Mais, dans la législature suivante, la réforme réglementaire sera approuvée sans reprendre le projet de réforme du Sénat.

III. ...et les Modernes

La réforme de 1920, qui néglige le Sénat et ne laisse aucun espace à un rôle significatif du roi dans la désignation du premier ministre, vise à institutionnaliser le « gouvernement des partis », en le rendant expression exclusive des groupes parlementaires, eux-mêmes expression des partis.

Interviewé à chaud sur la réforme, V.E. Orlando tout en refusant de se prononcer explicitement sur son bien-fondé, essaie de lui donner une interprétation restrictive. Il y a, souligne-t-il, deux manières de concevoir le groupe parlementaire : d'une part, comme une agrégation spontanée d'hommes politiques unis par « des opinions, des sentiments et des affinités naturelles » ; d'autre part, comme regroupement doté de sa propre ligne politique, aux directives de laquelle les adhérents doivent « subordonner chaque comportement individuel¹ ». Il n'est pas difficile de saisir que la seconde acception ne peut qu'être refusée par l'auteur d'une théorie de la représentation, dans laquelle il a exprimé d'une façon scientifique ce qui est le patrimoine commun de la culture libérale : l'idée que la représentation doit se résoudre dans la désignation des capables, sans impliquer aucune indication de ligne politique par l'électeur ou par un parti organisé.

Or, il ne faut aucun plus aucun doute que les partis modernes entendent en 1920 jouer ce rôle, jusqu'à envisager la nécessité de l'exercice d'un pouvoir constituant pour remettre en discussion les bases constitutionnelles de l'État. Sur la ligne implicite des réflexions d'Orlando, un autre juriste bien moins connu, Giovanni Salemi, essaie de concilier le nouveau cadre institutionnel avec la théorie de la représentation comme désignation de capacité, dans une longue leçon inaugurale de l'année académique 1920-21, à l'Université d'Urbino. L'auteur, bien que saluant avec faveur les récentes innovations institutionnelles, pose en réalité des « questions juridiques » qui montrent leur inconciliableté avec les principes fondamentaux de l'État libéral, si on leur donne une interprétation contraire au principe

¹ *Quel che dice l'on. Orlando*, in *Giornale d'Italia*, 2 août 1920.

constitutionnel de l'indépendance des députés. Il rappelle les dispositions statutaires qui interdisent le mandat impératif, chaque député étant le représentant de la nation en général (art 41) ; il soutient que dans ce cadre le vote ne peut être qu'une désignation de capacité, et il conclut que toute autre interprétation augmenterait d'une manière inacceptable « les relations et les liens politiques entre le corps électoral et les députés », en réintroduisant le mandat impératif dangereux pour la liberté « au-dedans et au-dehors de chacun des regroupements », et en définitive, pour la survie même de l'État¹. On pourrait dire que pour Salemi les partis peuvent exister comme partis « de l'État » mais non pas comme partis « de la société ».

Mais la réalité de l'époque va dans une toute autre direction, qui demande, au lieu de ces tentatives de compromis, une profonde transformation du droit public, dans laquelle une nouvelle forme de régime parlementaire trouve sa place. A l'inverse de l'école orlandienne, d'autres juristes soutiennent qu'il faut désormais s'acheminer vers cette direction. C'est le cas de Francesco Ruffini, l'un des rapporteurs du dernier projet de réforme du Sénat, qui rédige en 1920, avant même le vote de la réforme du règlement parlementaire, un essai sur les réformes constitutionnelles. Il y examine avec lucidité les transformations qu'elles sont en train d'apporter à la conception classique de la représentation. Après une ample reconstruction historique, il prône une nouvelle systématisation doctrinaire, plus conforme à une réalité de démocratisation croissante, qu'il faut regarder avec la même « impassibilité scientifique », dépourvue de préjugés et de regrets, avec laquelle la science regarde les phénomènes de la nature². Il critique les « constructions théoriques » de la doctrine qui se refusent l'inéluctable mouvement vers une « conception de la représentation politique et de l'électorat pleinement contraire à la doctrine libérale classique. » Le XIX^e siècle, écrit-il, a été le siècle du « système majoritaire », tandis que le XX^e s'annonce comme le siècle du « proportionnel³. » Il invite ceux

¹ G. Salemi, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, leçon inaugurale de l'année universitaire 1920-21 à l'Université de Urbino, dans la "Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia, a. XII, 1921, p. 37-64.

² F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali: suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Turin, 1920, p. 10 et 94. Il s'agit d'une version augmentée d'un discours lu le 24 novembre 1919 à l'Université de Turin pour l'inauguration de l'année universitaire.

³ *Ibid.*, p. 40.

qui ne veulent pas changer leurs théories « élégantes et subtiles », mais inutiles dans leur excès d'abstraction de la réalité, à « se plier » au mouvement en cours¹. Dans une interview de 1920 sur la réforme du règlement parlementaire, Ruffini n'hésite pas à franchir le tabou de la conception de la représentation comme désignation de capacité, en affirmant qu'après la proportionnelle et le nouveau règlement parlementaire, qui sont le signal d'une « vraie révolution constitutionnelle, comparable à celle de 1848 », cette théorie ne peut qu'appartenir au passé. Il est évident, souligne-t-il, que dans le processus en cours l'élection devient l'expression d'une direction politique que les électeurs, par le biais des partis, donnent à leurs représentants. Donc le député « représentant de toute la Nation... ou de nul autre que lui-même » appartient au passé, et est destiné à devenir « un pauvre sauvage ». La nostalgie de ces idées qui « firent la gloire et la force du libéralisme », ne peut selon lui empêcher d'accepter le changement en cours, qui s'impose comme l'un de ces « phénomènes le plus imposants de la nature, qu'on ne peut pas blâmer² ».

Conclusion

Mais on est désormais à la veille du fascisme, et dans le peu de temps dans lequel le nouveau système pourra fonctionner, il ne montrera que ses aspects négatifs, en favorisant la formation de

¹ *Ibid.*, p.52. D'une façon plus tranchante, Ruffini avait soutenu, deux pages avant, qu'une théorie qui refuse de prendre en considération la possibilité que les données provenant de la réalité nouvelle de la représentation ou de l'électorat soient tels à modifier leur configuration juridique même, est condamné à être « éternellement sans fondement ». L'expression italienne originale est « campata nelle nuvole ». *Ivi*, p. 50. Une critique analogue sur les écarts entre théorie juridique et réalité et sur la nécessité de modifier la théorie par rapport au changements en cours, en G. Ambrosini, *Partiti politici*, *cit.*, qui renvoie plusieurs fois à cette œuvre de Ruffini, en en prenant toutefois les distances sur l'autre thème y abordé, celui de la représentation des intérêts ou « organique », que Ambrosini, différemment de Ruffini, considérerait « inacceptable ». Pour une analyse des positions de Ambrosini, en comparaison aussi avec celles de Ruffini, voir N. Antonetti, *Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali*, en « *Giornale di Storia costituzionale* », 3/1, 2002, p.119-134. Sur la représentation des intérêts selon Ruffini et, plus en général, dans la culture constitutionnelle italienne, voir F. Mazzanti Pepe, *Profilo*, *cit.*, chap. 5, *Costituzione e rappresentanza degli interessi : i progetti di riforma del Senato tra necessità di 'adeguamento' e ricerca dei 'limiti'*.

² ID, *Gli sviluppi della "proporzionale"*, interview au « *Corriere della Sera* », 14 août 1920.

ministères faibles¹. En 1923 le système proportionnel est remplacé par un système fortement majoritaire (loi Acerbo) et en 1924, par l'approbation d'un simple ordre du jour, le règlement de 1920 étant aboli pour revenir au système des bureaux². Ces changements sont présentés comme faisant partie d'un projet de restauration du régime parlementaire libéral, obtenant ainsi un consensus initial d'une partie des libéraux, parmi lesquels V.E.Orlando lui-même. Mais, en 1926, Ruffini ne peut que dénoncer avec courage la façon dont le peuple italien est en train de perdre toutes ses libertés politiques et constitutionnelles³.

¹ Pour une reconstruction du fonctionnement du nouveau système jusqu'à son abolition en 1924, voir G. Orsina, *L'Organizzazione politica delle Camere della proporzionale (1920-1924)*, dans *Il partito politico, cit.*, p. 397 et suiv. Pour une réflexion contemporaine sur les premiers effets de la réforme, en particulier sur les changements dans le rôle du premier ministre dans le passage du gouvernement de cabinet au « gouvernement des groupes parlementaires », voir encore G. Ambrosini, *La Trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, extrait de la revue « Il circolo giuridico », a 1922, p. 15. Selon Ambrosini la figure du Premier ministre n'aurait pas été amoindrie ; son rôle aurait simplement changé, tout en conservant son importance : « La tâche du premier ministre va se transformer de celle autoritaire de dominateur à celle de suprême modérateur et pacificateur des groupes ». *Ivi*, p. 13.

² Voir Di Muccio, *op.cit.*, p. 121-125.

³ Voir F. Ruffini, *Diritti di libertà*, avec introduction et notes par P. Calamandrei, Florence, 1975, réimpression de la deuxième éd. 1946 (première éd. 1926) *Prefazione* à la première édition, p. LIX- LX I.