

La disciplina del dibattito: l'organizzazione dell'iter legislativo nei regolamenti parlamentari ottocenteschi di Italia e Germania

Anna Gianna Manca

1. Premessa

Le moderne assemblee rappresentative istituite in Europa dopo il congresso di Vienna si trovarono di solito nella condizione di dover decidere, di fronte alla necessità di stabilire le regole per lo svolgersi del lavoro parlamentare e per la disciplina dei deputati, tra due tipi principali di regolamenti parlamentari, quello inglese e quello francese²⁶.

Secondo il tipo francese (art. 45 della *Charte* del 1814 e art. 39 della costituzione del 1830) l'assemblea si suddivideva in sezioni o uffici (*bureaux*), composti di un numero eguale di deputati scelti per sorteggio, quindi senza riguardo all'orientamento politico dei deputati, e rinnovabili relativamente spesso, in genere dopo qualche mese o addirittura ogni mese. Agli uffici, data la difficoltà di lavorare in modo razionale ed efficiente all'interno di un'assemblea troppo numerosa, era delegata l'istruzione del tema che sarebbe stato poi oggetto del dibattito dell'aula, riconoscendo così a queste entità, che lavoravano lontano dalla pubblicità dell'aula, un ruolo molto importante nel processo legislativo. In Francia la costituzione del 1795 aveva espressamente vietato l'istituzione di commissioni permanenti per l'esame preparatorio delle proposte di legge, prevedendo invece che a questo scopo si creassero delle commissioni speciali, destinate a sciogliersi non appena l'Aula avesse deliberato (art. 67). La medesima costituzione aveva poi anche introdotto espressamente l'obbligo di

²⁶ B. MERTENS, *Die europäischen Wurzeln parlamentarischer Geschäftsordnungen im Vergleich*, «Parliaments, Estates & Representation», 28/2008, pp. 87-101; B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung*, Meisenheim am Glan, Hain Verlag, 1954, che ai due sistemi accosta anche quello americano e quello tedesco.

frazionare il procedimento legislativo, rallentandolo sensibilmente, con l'effettuazione di tre letture, a distanza di dieci giorni l'una dall'altra, di ogni proposta di legge (art. 77)²⁷.

Il tipo inglese di regolamento, invece, a differenza del francese, anzitutto in gran parte non era scritto, e soprattutto poggiava, come del resto la maggior parte del diritto costituzionale inglese, su consuetudini. Nel Regno Unito i primi regolamenti parlamentari scritti (*standing orders*) cominciarono ad apparire solo dopo la riforma del 1832, e solo nel 1844 fu pubblicato per la prima volta il manuale di diritto parlamentare di Erskine May, l'aiuto-bibliotecario della Camera dei Comuni che da questo momento divenne l'autorità indiscussa per tutte le questioni regolamentari della prassi parlamentare inglese²⁸. Soprattutto questo tipo di regolamento, che puntava molto su una figura forte e neutrale del Presidente dell'assemblea, non prevedeva il ricorso, per la preparazione dei progetti di legge, a commissioni permanenti (*select committees*), che fecero la loro apparizione solo all'inizio dell'Ottocento²⁹. Il regolamento inglese privilegiava invece l'aula come luogo per eccellenza dei dibattiti parlamentari, garantendo così loro un alto livello di pubblicità. Solo in aula, dove erano sempre immediatamente visibili i rapporti di forza tra maggioranza e minoranza, si decideva l'orientamento della Camera di fronte alle mozioni o ai progetti di legge. Solo il *Plenum* poteva decidere se un determinato progetto di legge dovesse essere preso in considerazione oppure rigettato e quindi stralciato dall'ordine del giorno; e, inoltre, nel primo caso, se il progetto, per un esame istruttorio, dovesse essere affidato ad una commissione, oppure se, a questo scopo, fosse l'intera assemblea a doversi trasformare in una commissione (*committee of the whole House*). In quest'ultimo caso a ogni deputato, in egual grado e a

²⁷ Sui regolamenti parlamentari francesi a partire dal 1789 vd. R. BONNARD (ed), *Les Règlements des Assemblées Législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926.

²⁸ TH. ERSKINE MAY, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Charles Knight & Co, 1844.

²⁹ A. WIRSCHING, *Parlament und Volkes Stimme. Unterhaus und Öffentlichkeit im England des frühen 19. Jahrhunderts*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1990, p. 75.

prescindere dalle sue competenze specifiche, era data la possibilità di familiarizzare con l'oggetto del dibattito e delle risoluzioni del *Plenum* della Camera. Per questa via si evitava anche che, in virtù delle competenze, si giungesse all'autonomizzarsi di una parte dell'assemblea rispetto al suo insieme, massimizzando il livello di trasparenza del momento decisionale nel processo legislativo³⁰.

In linea di massima le moderne assemblee rappresentative tedesche ottocentesche si organizzarono secondo il modello francese, non senza tuttavia qualche importante concessione a quello inglese³¹, concessione che, come si vedrà più avanti, apparirà particolarmente generosa nel regolamento del parlamento del Secondo Impero tedesco (1871-1918). Nel Regno d'Italia, e più precisamente nella Camera dei deputati di epoca liberale (1861-1922), nonostante che nelle discussioni relative ai regolamenti parlamentari si rinviasse puntualmente al tanto decantato modello inglese, di fatto, ad essere seguito sarà prevalentemente quello francese.

Di seguito si cercherà anzitutto (2.) di dar conto delle principali determinazioni regolamentari del parlamento imperiale tedesco (*Reichstag*) in materia

³⁰ La Camera dei Comuni inglese rinunciò solo molto tardi, nel 1771, al «privilegio» della segretezza dei suoi lavori, cui si era attenuta sin qui per proteggere la libertà di parola dei deputati dalle influenze del potere regio e governativo (*ivi*, pp. 83-85). Solo da questo momento i giornali cominciarono a dedicare gran parte delle loro pagine ai resoconti dei lavori parlamentari (B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 186). Tra i primi autori a teorizzare l'importanza della pubblicità dei lavori parlamentari per consentirne la trasparenza e il controllo dall'esterno Jeremy Bentham (cfr. A. WEIS, *Theorie der Parlamentsöffentlichkeit. Elemente einer Diskursgeschichte und deliberatives Modell*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2011, pp. 23-43), per il quale essa rappresentava un meccanismo di razionalizzazione (p. 80).

³¹ Con particolare attenzione al caso prussiano vd. A. G. MANCA, *Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale (1815-1918)*, «Giornale di storia costituzionale», 6/2003, pp. 291-314. Vd. inoltre J.-D. KÜHNE, *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)* e G. KRETSCHMER, *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, entrambi in H.-P. SCHNEIDER – W. ZEH (eds), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin - New York, de Gruyter, 1989, rispettivamente pp. 49-100, qui 94-95 e pp. 291-331, in part. pp. 293, 294-295; da ultimo C. HAYUNGS, *Die Geschäftsordnung des hannoverschen Landtages (1833-1866): ein Beispiel englischen Parlamentsrechts auf deutschem Boden*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1999.

di organizzazione del processo legislativo e dell'esito concreto della loro traduzione in pratica. Quindi (3.) si considereranno i risvolti concreti dell'applicazione delle principali norme dettate nella stessa materia dai regolamenti della Camera dei deputati del Regno d'Italia. Da ultimo (4.) si cercherà di tirare alcune conclusioni in chiave comparata.

2. L'organizzazione e lo svolgimento del lavoro parlamentare nella Germania imperiale

In attuazione di quanto già previsto dal Patto del 18 agosto 1866, a cui su invito della Prussia avevano aderito 17 stati della Germania settentrionale e che costituì il momento fondativo della Confederazione della Germania del Nord (*Norddeutscher Bund*), il 24 febbraio 1867 si riunì per la prima volta a Berlino un parlamento costituente (*konstituierender Reichstag*) per dare una costituzione alla confederazione³². Il regolamento adottato da questo parlamento per i suoi lavori fu quello della Camera dei deputati prussiana, risalente al 28 marzo 1849, ma modificato da ultimo nel 1862³³.

Nel regolamento prussiano l'esame istruttorio dei progetti di legge (*Vorberatung*) risultava ormai anche formalmente sottratto alle sezioni (dette in Prussia *Abteilungen*), che peraltro, di fatto, già da tempo non lo svolgevano più, e il compito della *Vorberatung* poteva invece essere affidato dall'Aula (*Vollversammlung o Plenum*), non più solo ad una delle 7 commissioni permanenti (*Ausschüsse*) previste, ma anche a se stessa, dando luogo alla cosiddetta *Vorberatung im ganzen Haus* (istruzione in aula). Particolarmente nel caso di un progetto di legge considerato importante l'aula aveva così la possibilità di pronunciarsi subito su di esso, evitando così di farlo passare attraverso il lungo

³² E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 3: Bismarck und das Reich*, (rist. della 2a ed. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978²) Stuttgart, Kohlhammer, 1983³, pp. 644-647.

³³ Sul regolamento prussiano del 1862 A. PLATE, *Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung. Unter Berücksichtigung der Geschäftsordnung und der Gewohnheiten des Deutschen Reichstages*, Berlin, Pasch, 1904², pp. 1, 10-12.

esame di una commissione permanente per poi magari essere rigettato dal *Plenum*³⁴.

Proprio sulla base della *Vorberatung im Plenum*, senza cioè far ricorso ai lavori preparatori di una commissione costituzionale e invece esclusivamente sulla base dei dibattiti plenari, a favore dei quali si erano espressi i nazional-liberali nel parlamento costituente, questo riuscì ad approvare il progetto costituzionale, di origine governativa, per la Confederazione della Germania del Nord³⁵ in sole sei settimane³⁶. Tutto il lavoro preparatorio di discussione e di mediazione politica che avrebbe dovuto svolgersi in commissione, fu invece svolto dai gruppi politici parlamentari (*Fraktionen*), a cui peraltro il regolamento non faceva alcun cenno.

Una volta istituita anche formalmente la Confederazione della Germania settentrionale, il 1° luglio 1867, il suo parlamento ordinario (*Reichstag*) decise, il 10 settembre 1867, di utilizzare per i suoi lavori lo stesso regolamento utilizzato dal *Reichstag* costituente. Dopo averlo sottoposto ad alcune modifiche si giunse infine all'entrata in vigore, il 12 giugno 1868, del nuovo regolamento (*Geschäftsordnung*) del parlamento della Germania settentrionale (*Norddeutscher Reichstag*).

Nel regolamento del 12 giugno 1868 erano stati introdotti alcuni elementi che lo avvicinavano ulteriormente a quello praticato nel parlamento inglese. Era stato infatti introdotto il sistema delle tre letture nella discussione dei progetti di legge, che da allora è rimasto alla base dei regolamenti parlamentari tedeschi fino ai giorni nostri³⁷, e attraverso il quale i dibattiti in aula (*im ganzen*

³⁴ Sulle vicende del regolamento prussiano A.G. MANCA, *Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare*, in part. 297-301.

³⁵ C. HIERSEMENZEL, *Die Verfassung des Norddeutschen Bundes erläutert mit Hilfe und unter vollständiger Mittheilung ihrer Entstehungsgeschichte*, Berlin, Hempel, 1867, pp. X-XI.

³⁶ K. E. POLLMANN, *Einleitung*, a B. HAUNFELDER – K. E. POLLMANN (eds), *Reichstag des Norddeutschen Bundes. 1867-1870*, Düsseldorf, Droste, 1989, p. 32.

³⁷ K.E. POLLMANN, *Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867-1870*, Düsseldorf, Droste, 1985, p. 357. Sulla continuità formale dell'evoluzione storica dei regolamenti parlamentari tedeschi, dietro la cui facciata si celerebbe tuttavia un forte mutamento interno e fattuale vd. B. MERTENS, *Die europäische Wurzeln*, p. 101.

Haus) potevano acquistare un ruolo di gran lunga maggiore³⁸. Con il sistema delle tre letture introdotto nel 1868, infatti, alle commissioni rimase da svolgere nel processo legislativo un ruolo, in particolare tra la prima e la seconda lettura, assai inferiore rispetto al passato, e il centro dei dibattiti si spostò dalle commissioni, la cui *Vorberatung* era stata sin qui la regola, nel *Plenum*³⁹.

In particolare, la prima lettura doveva consistere di un dibattito generale, pubblico, all'interno del *Plenum*, sui principi fondamentali del progetto di legge, sulle sue motivazioni, la sua necessità e attuabilità, come pure, infine, sul modo in cui si doveva procedere oltre. Tra la prima e la seconda lettura si aveva quindi l'esame della commissione, a porte chiuse, e nella seconda lettura si tornava quindi indietro al *Plenum* a discutere pubblicamente i singoli articoli del progetto sulla base del lavoro fatto in commissione. Nella terza lettura, che si svolgeva sulla nuova versione del progetto di legge quale uscito dalla seconda lettura, si riprendeva la discussione sui principi portanti e gli obiettivi principali del progetto di legge, per passare poi alla votazione, dapprima articolo per articolo e poi del progetto nel suo insieme⁴⁰.

Con il regolamento parlamentare del 1868 i nazional-liberali, e in particolare deputati come Karl Twisten e Eduard Lasker che si erano battuti per il sistema delle tre letture, volevano, anzitutto, portare in primo piano l'aula (*Plenum*) come luogo principale della comunicazione con l'opinione pubblica e con la nazione, e in secondo luogo, attraverso la ripresa del dibattito pubblico sul progetto dopo la seconda lettura, valorizzare il *Reichstag* nel suo insieme come

³⁸ Fino al 1868 nella discussione delle leggi si era seguito questo procedimento: 1) discussione in *Plenum* (*Plenarberatung*) sul modo in cui si doveva discutere il progetto di legge, 2) esame preparatorio (*Vorberatung*) in commissione, oppure, ma solo in via eccezionale, *Vorberatung im ganzen Hause* o addirittura nessuna *Vorberatung*, infine 3) discussione finale in aula (*Schlußberatung im ganzen Hause*), sia sui principi fondamentali del progetto di legge, sia sui singoli articoli, e infine chiusura del dibattito per con la votazione (J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin-Leipzig, Göschen'sche Verhandlung, 1915, pp. 65-66).

³⁹ *Ivi*, pp. 63 s.

⁴⁰ *Ivi*, p. 66; L. VON RÖNNE, *Das Staats-Recht des Deutschen Reiches* (1876), Kronberg/Ts., Scriptor, 1975, I, pp. 285-286; J. JEKEWITZ, *Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, «Der Staat», 15, 4/1976, pp. 537-552, qui 548-549.

sede della mediazione politica e del compromesso. Sul regolamento parlamentare del 1868 scrisse nel 1876 il giurista liberale Ludwig von Rönne: «Il nuovo regolamento prende le mosse dal presupposto che l'assemblea plenaria sia da considerarsi come il luogo naturalmente deputato alla discussione e alla decisione sulle leggi, e che perciò i punti di vista principali su ogni questione non debbano venir fuori dalle sezioni e dalle commissioni, ma debbano scaturire direttamente dalla libera manifestazione delle opinioni e dal dibattito nella totalità dell'assemblea; si deve individuare la volontà della totalità attraverso la partecipazione attiva e l'interazione reciproca tra tutti i membri, e non attraverso la loro scomposizione burocratica e settoriale. Le commissioni devono continuare a esistere solo in via eccezionale e occuparsi dei dettagli legislativi»⁴¹.

Già nella fase finale della Confederazione della Germania del Nord, tuttavia, divenne chiaro che, di fatto, ad avvantaggiarsi del drastico ridimensionamento del ruolo delle commissioni non era l'assemblea plenaria, e inoltre che, per quanto riguarda la qualità della redazione tecnica delle leggi, il lavoro del *Plenum* lasciava spesso a desiderare; a causa della mole di lavoro legislativo riversatogli addosso, esso finiva spesso per trovarsi a lavorare al limite delle sue possibilità.

Ad acquistare un'importanza funzionale sempre maggiore furono, invece, i gruppi parlamentari, i loro vertici, i comitati interpartitici, il cosiddetto *Seniorenkonvent* o *Senjorenrat*, insomma le proiezioni organizzative dei partiti e gli organi di raccordo tra di essi, come già accaduto in Prussia verso la metà degli anni Sessanta⁴².

Il *Seniorenkonvent*, in particolare, era una specie di informale conferenza dei capigruppo, che radunava i fiduciari di tutti i gruppi politici parlamentari

⁴¹ L. VON RÖNNE, *Das Staats-Recht des Deutschen Reiches*, I, p. 284.

⁴² In merito A. PLATE, *Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses*, pp. 229-230; W.-D. HAUENSCHILD, *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin, Duncker und Humblot, 1968, p. 33-34; H. Franke, *Vom Senjorenkonvent des Reichstags zum Ältestenrat des Bundestages*, Berlin, Duncker und Humblot, 1987, pp. 46-68.

e che assunse ben presto, nella prassi, funzioni estremamente significative; ad esempio la pianificazione del lavoro parlamentare, la compilazione dell'ordine degli interventi (*Rednerliste*) per il dibattito in aula, la distribuzione degli incarichi d'aula, e, *last but not least*, la determinazione della composizione delle commissioni. Tutto questo nonostante che il *Senjorenkonvent* non trovasse alcuna menzione nel regolamento del *Reichstag* del 1868, in cui del resto non si faceva nessun cenno nemmeno ai gruppi parlamentari (*Fraktionen*)⁴³, e a dispetto del fatto che il § 26 del medesimo regolamento affermasse che a votare sui deputati da inviare nelle commissioni dovessero essere le *Abteilungen*, cioè le suddivisioni meramente numeriche dell'Aula. Solo la composizione delle commissioni da parte del *Senjorenkonvent* poteva però garantire che esse venissero a rappresentare uno specchio 'fedele' della composizione 'partitica' dell'Aula, praticamente un'assemblea plenaria in formato ridotto.

Il regolamento del parlamento del *Norddeutschen Bundes*, quale scaturito dalla riforma del 1868 e con solo qualche modifica volta essenzialmente a migliorare il sistema delle tre letture, fu adottato il 21 marzo 1871 anche dal *Reichstag* dell'appena fondato Impero tedesco (*Reich*), per essere poi riconfermato praticamente immodificato all'inizio di ogni legislatura (prima di 3, poi di 5 anni)⁴⁴.

Proprio come il suo predecessore il regolamento del *Reichstag* imperiale ignorava l'esistenza dei gruppi (*Fraktionen*) e del *Senjorenkonvent*, che erano in realtà le principali forze motrici della vita parlamentare e il luogo dove effet-

⁴³ H. FRANKE, *Vom Seniorenkonvent des Reichstags*, pp. 46-50; K.F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 1966, pp. 35-36.

⁴⁴ Vd. *Geschäftsordnung für den Reichstag vom 10. Februar 1876*, in E.R. HUBER (eds) *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, 3. Neubearbeitete Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, Kohlhammer, 1986, pp. 423-434. Il regolamento conteneva principalmente determinazioni sulla verifica delle elezioni, sul modo di trattare progetti di legge, mozioni, petizioni, interpellanze e messaggi, sull'ordine del giorno, sull'ordine degli interventi, sui dibattiti e le votazioni, sulla disciplina parlamentare, sulla concessione di congedo ai deputati, sulla perdita del mandato e l'indizione di nuove elezioni (E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 885).

tivamente si prendevano le decisioni; nel regolamento si parlava invece estesamente delle sezioni dell'aula (*Abteilungen*) che però, di fatto, si limitavano a fare la verifica dei poteri⁴⁵. A livello imperiale i gruppi parlamentari saranno riconosciuti per la prima volta nel regolamento del parlamento di Weimar del 1922, che affiderà loro esplicitamente la composizione delle commissioni; solo nei singoli stati tedeschi il loro riconoscimento formale avvenne già prima, ad esempio nel Württemberg nel 1909 e nel Baden nel 1912.

Nonostante il ruolo predominante assegnato nel regolamento del parlamento imperiale tedesco al pubblico dibattito dell'Aula, il corso complessivo del processo legislativo, a cui il *Reichstag* era chiamato a collaborare con il *Bundesrat* (art. 5 della costituzione imperiale del 16 aprile 1871), restò contraddistinto nel suo complesso da un livello di pubblicità tutt'altro che costante; e questo non solo perché i lavori dell'Aula si alternavano a quelli che si svolgevano nelle cosiddette "camere oscure" delle commissioni. Il *Bundesrat*, infatti, poteva praticamente in ogni momento ritirarsi a discutere 'privatamente' a porte chiuse⁴⁶. Il grado di pubblicità del processo legislativo era comunque più alto quando il progetto di legge proveniva dal *Reichstag* e durante la sua discussione in esso, mentre era assai più basso quando il progetto di legge proveniva dal *Bundesrat*, come però accadeva assai più di frequente.

I dibattiti dell'aula del *Reichstag*, particolarmente valorizzati dal regolamento parlamentare, correvano però il rischio, se non adeguatamente preparati, di girare a vuoto. Il lavoro non pubblico delle commissioni, in cui i gruppi erano rappresentati in misura proporzionale alla loro consistenza in aula, e cui i rappresentanti del 'governo imperiale', o i loro commissari, potevano prender

⁴⁵ E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 885).

⁴⁶ Cfr. *Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. April 1880*, in E. R. HUBER (ed) *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, 2, pp. 417-422, qui 422 (§ 26). Vd. in merito M. RAUH, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*, Düsseldorf, Droste, 1973, p. 109-112. La costituzione imperiale non conteneva «alcuna determinazione relativamente al fatto che le sedute del *Bundesrat* dovessero essere pubbliche o segrete» (L. von RÖNNE, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, I, pp. 210-211).

parte con voto consultivo (§ 29 del regolamento del *Reichstag*; i deputati invece non potevano prender parte ai lavori del Consiglio federale), si rivelò infatti molto importante e addirittura irrinunciabile, perché consentiva la mediazione politica sia infraparlamentare, cioè tra i gruppi parlamentari (*Fraktionen*), sia extraparlamentare, tra i deputati e il 'governo imperiale'⁴⁷. Il loro lavoro era inoltre imprescindibile per garantire una più alta qualità tecnica del lavoro legislativo ed evitare così rallentamenti e intasamenti nel lavoro dell'Aula.

Delle commissioni non si faceva tuttavia alcun cenno nella costituzione imperiale del 1871; e anche quelle di cui si parlava nel regolamento del parlamento imperiale, agli artt. 26 ss., dove si prevedeva che potessero essere istituite delle commissioni, o cosiddette permanenti (*ständige Kommissionen*) o speciali (*Fachausschüsse*), in realtà, o duravano in carica per una sola sessione della legislatura, le prime, oppure erano istituite *ad hoc* per determinati progetti di legge (*Sonder- o Spezialkommissionen o -ausschüsse*), e quindi si scioglievano non appena approvato il progetto di legge, le seconde.

Sostanzialmente, nella vita reale del parlamento imperiale non si sviluppò alcun sistema completo di vere e proprie commissioni permanenti, in corrispondenza cioè delle varie branche dell'attività governativa, tali da poter dispiegare una attività continuativa e quindi un controllo più penetrante ed effettivo della politica governativa, come invece accadrà in epoca weimariana⁴⁸.

Alle sole sei commissioni previste dal regolamento (regolamento [*Geschäftsordnung*], *Petitionen*, commercio e attività produttive [*Handel und Gewerbe*], finanze e dazi [*Finanz und Zölle*], *Justiz*, bilancio [*Reichshaushalt*]), non solo non se ne aggiunsero altre col tempo, ma nemmeno le sei previste furono tutte sempre attive. Le due di carattere economico-finanziario e

⁴⁷ A. NEUMANN-HOFER, *Die Wirksamkeit der Kommissionen in den Parlamenten*, «Zeitschrift für Politik», 4/1911, pp. 51-85.

⁴⁸ H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin, Duncker und Humblot, 1873, p. 122, nota 71.

quella sulla giustizia non furono mai istituite come permanenti; anche in questi settori si preferì in genere ricorrere all'istituzione di commissioni speciali o *ad hoc*⁴⁹. D'altra parte in certi periodi furono istituite come permanenti delle commissioni, come ad esempio quella per la verifica dei poteri (*Wahlprüfungskommission*) o quella per la verifica contabile (*Rechnungskommission*), di cui nel regolamento non si parlava affatto; segno anche questo che nella vita del parlamento imperiale grande importanza rivestirono la prassi e la necessità concreta, più che non la norma regolamentare scritta. Per non fare che un esempio: nel 1880 nel parlamento imperiale erano in funzione 5 commissioni permanenti, cioè bilancio, petizioni, verifica dei poteri, regolamento, e contabilità, un misto cioè di commissioni previste dal regolamento e di altre da esso non previste⁵⁰. Dentro al Consiglio federale, invece, lavorarono in modo continuativo non meno di 11 commissioni permanenti⁵¹.

L'epoca degli ampi dibattiti plenari e con ciò del trionfo della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari, a cui la lettera del regolamento parlamentare aveva assegnato molto valore, si rivelò comunque ben presto insostenibile. Il lavoro della commissione tra la prima e la seconda lettura acquistò col tempo un peso sempre maggiore e un sempre più alto livello di autonomia, mentre la prima e la terza lettura divennero sempre più formali.

Con l'acquisizione di sempre maggiore importanza della seconda lettura, e con ciò del lavoro della commissione, si pose nuovamente in discussione la purezza del modello regolamentare inglese a cui si era guardato nel 1868. Sarà attraverso il progressivo aumento della distanza tra le norme regolamentari

⁴⁹ Sulle commissioni del parlamento imperiale B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, pp. 57-59; N. ULLRICH, *Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen*, Berlin, Duncker und Humblot, 1996, pp. 45-46; E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 3, p. 886.

⁵⁰ A. BIEFANG, *Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im «System Bismarck» 1871-1890*, Düsseldorf, Droste, 2009, pp. 54-56, qui 55.

⁵¹ N. ULLRICH, *Gesetzgebungsverfahren*, p. 117.

scritte e quelle consuetudinarie effettivamente applicate⁵², che assunse contorni sempre più definiti la cosiddetta 'variante tedesca' del modello inglese.

3. L'organizzazione del lavoro parlamentare nella Camera dei deputati del Regno d'Italia

Lo Statuto Albertino, che come la maggior parte delle costituzioni europee del XIX secolo aveva stabilito che la regola dovesse essere la pubblicità delle sedute parlamentari e la loro segretezza, invece, l'eccezione (art. 52)⁵³, aveva d'altro canto affermato al suo art. 55 che «Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate pei lavori preparatorii»⁵⁴. L'esame preparatorio dei progetti di legge era così affidato di fatto, e al di là di qualsiasi solenne dichiarazione di principio, a degli organismi, le Giunte o Uffici (corrispondenti alle sezioni o *Bureaux* francesi e alle *Abteilungen* tedesche), che discutevano a porte chiuse.

I nove Uffici della Camera dei deputati italiana, uguali per numero di componenti e scaturiti da sorteggio, erano indifferenti rispetto alla composizione politica della Camera proprio come gli omologhi francesi; nessuna norma regolava l'andamento dei loro dibattiti⁵⁵. Essi raggiungevano il numero legale dapprima con solo 1/3 dei membri, poi con 9 di essi, ed erano particolarmente prediletti dai loro sostenitori perchè consentivano anche ai deputati più timidi, all'interno di una cerchia più ristretta e informale, di confrontarsi anche con i colleghi politicamente più distanti. Tutti gli Uffici erano rinnovati dapprima ogni mese, poi ogni due mesi, e ogni ufficio doveva esaminare lo stesso progetto

⁵² Su tale distanza insiste anche E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 3, pp. 885-886.

⁵³ Art. 52: «Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto»; vd. in merito F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1909, vol. III: *Dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo*, pp. 54-69, e in part. 58, dove si richiama la somiglianza con l'art. 33 della costituzione belga del 1831.

⁵⁴ Vd. in merito F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, pp. 92-122.

⁵⁵ M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1891², p. 216; F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, pp. 98-103.

di legge, anche nel caso che i suoi membri non potessero vantare alcuna competenza specifica nel settore di intervento del progetto di legge. Una volta terminato l'esame del progetto di legge ogni ufficio doveva scegliere un commissario al suo interno e inviarlo come portavoce o all'Ufficio centrale, costituito da un rappresentante per ufficio, o alla commissione formata *ad hoc* per quel progetto di legge, dal cui lavoro doveva scaturire una relazione che serviva da base per la discussione dell'Aula. Poteva anche accadere perciò che la relazione riflettesse quella che in seguito si rivelerà essere l'opinione della minoranza piuttosto che non della maggioranza della Camera. Ad ogni modo, solo quando la relazione dell'Ufficio centrale o della Commissione era pronta ed era stata posta all'ordine del giorno, poteva avere inizio il dibattito pubblico in aula, prima sui principi fondamentali del progetto di legge e poi sui singoli articoli, per arrivare infine alla votazione.

Sin dall'inizio della vita costituzionale del Regno di Sardegna l'articolazione della Camera negli 'oscuri' Uffici era stata stigmatizzata da Cavour, che li considerava addirittura contrari allo spirito e allo scopo delle istituzioni rappresentative⁵⁶; anche Cesare Balbo l'aveva tacciata di essere di «disturbo e impedimento alla macchina rappresentativa»⁵⁷.

Il sistema francese degli uffici non rappresentava certo un'incentivo al consolidarsi di un governo come quello inglese o di gabinetto, come di solito lo si chiamava in Italia⁵⁸. L'articolazione della Camera in uffici, infatti, che non valorizzava la posizione della maggioranza, tendeva piuttosto ad assecondare la propensione della Camera italiana all'assemblearismo, dove la maggioranza non era chiaramente delimitata dalla minoranza e dove quindi tendevano ad

⁵⁶ Vd. C. CAVOUR, *Il regolamento della Camera dei deputati*, «Il Risorgimento», I, n. 111, 6 maggio 1848; sugli uffici vd. anche R. ASTRALDI - F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Roma, Colombo, 1950, pp. 41, 46; R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel regolamento delle assemblee legislative*, in *Camera dei deputati, Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1948, pp. 369-397, p. 384, nota 2.

⁵⁷ C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia, saggi politici di Cesare Balbo. Della politica nella presente civiltà. Abbozzi del medesimo autore*, Firenze, Le Monnier, 1857, p. 338.

⁵⁸ Così F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, p. 97.

assumere un ruolo predominante le singole personalità carismatiche e non gli schieramenti politico-‘partitici’⁵⁹.

La previsione statutaria dell’esame istruttorio dei progetti di legge da parte degli uffici, che trovò accoglienza nel primo regolamento provvisorio della Camera dei deputati del Regno di Sardegna del 1848, si ritrovava anche nel secondo regolamento adottato nel 1863 dalla Camera dei deputati del Regno d’Italia⁶⁰. Il sistema si mantenne immutato, nonostante tutte le sue più che evidenti irrazionalità, fino al 28 novembre 1868⁶¹. A questo punto, infatti, il regolamento della Camera dei deputati fu sottoposto ad alcune modifiche, aventi come scopo principale, oltre che l’introduzione di una commissione permanente per la verifica delle elezioni, proprio l’abolizione del sistema degli uffici e l’introduzione invece del sistema inglese della preparazione dei progetti di legge da parte di tutta l’aula, il sistema cioè che consentiva di sapere sin dall’inizio se il progetto di legge era suscettibile di incontrare o meno il favore della maggioranza dell’Aula. Come si è visto, solo qualche mese prima, cioè il 12 giugno 1868, il medesimo sistema inglese era stato introdotto nel regolamento del parlamento della Confederazione della Germania del Nord, e in particolare come prima fase del sistema delle tre letture⁶².

A differenza che in Germania, però, in Italia il sistema inglese fu modificato in modo sostanziale prima di essere introdotto; esso fu, per così dire, adattato

⁵⁹ Si veda in questo senso L. PALMA, *Una questione urgente parlamentare. Il Regolamento della Camera dei deputati*, «Nuova Antologia», XXX, dicembre 1875, pp. 685-716, in part. 686, dove Palma indicava tra le cause principali dei mali della Camera italiana dei deputati: «la mancanza nelle parti politiche di un ordinamento, per il quale la Camera sia divisa in due partiti disciplinati: l’uno sostenitore del Ministero [...], l’altro avente idee opposte, e disposto a seguire l’indirizzo di un capo riconosciuto, come vediamo essere il Leader dell’Opposizione nella Camera dei Comuni inglese». Sull’assemblearismo del parlamento italiano vd. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, che lo vede incoraggiato anche dal nuovo regolamento del 1900, ma anche L. MUSELLA, *Il trasformismo*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 28-29.

⁶⁰ Sull’eterno carattere provvisorio del regolamento parlamentare della Camera dei deputati L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forme di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, «Giornale di storia costituzionale», 15, 1/2008, pp. 33-52.

⁶¹ *Atti del Parlamento Italiano* (da qui in poi API), *Camera dei deputati*, seduta del 24-28 novembre 1868, pp. 8063-8144.

⁶² Vd. sopra nel testo dopo la nota 11.

alle esigenze italiane.

Infatti, secondo il regolamento del 28 novembre 1868 la prima lettura del progetto di legge doveva certo essere effettuata in Aula, ma non in pubblica seduta, bensì in seduta segreta o privata all'interno del cosiddetto Comitato privato dell'intera Camera. La seconda lettura, poi, avrebbe dovuto svolgersi a porte chiuse all'interno di una Commissione, scelta dall'aula o costituita *ad hoc*, senza alcuna regola o limitazione di sorta del dibattito interno; la commissione era solo tenuta a rispettare la consuetudine che imponeva di scegliersi un segretario, col compito di tenere i verbali, e di relazionare all'Aula⁶³. La terza lettura si sarebbe infine svolta, come prima della riforma del 1868, pubblicamente nell'Aula, dove però, sia il dibattito generale, sia quello articolo per articolo del progetto di legge, si ripetevano per la terza volta⁶⁴.

Dopo quanto detto non sarà difficile intuire, anzitutto, come il sistema italiano del Comitato privato di tutta la Camera, introdotto nel 1868, non mirasse affatto, evidentemente, a consentire un livello più alto di pubblicità dei lavori parlamentari italiani, come invece il sistema inglese del Comitato di tutta la Camera, o quello della *Vorberatung im ganzen Haus*, introdotto solo qualche mese prima per il parlamento della Germania imperiale; in secondo luogo, come la generalmente alta percentuale di assenteismo della Camera dei deputati rendesse difficile anche il raggiungimento del numero legale fissato per la operatività del Comitato privato (30 deputati); in terzo luogo, infine, come l'alta percentuale di assenti, sommata alla tradizionale scarsa visibilità delle divisioni partitiche all'interno dell'assemblea italiana, potessero talvolta avere come conseguenza che dal dibattito del Comitato privato si desumesse un orientamento dell'Aula che poi non trovava conferma nelle fasi successive del

⁶³ Vd. M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, pp. 228 ss.; secondo gli autori niente, se non motivi di opportunità politica, avrebbe potuto impedire che fossero pubblicati i 'processi verbali' delle sedute della Commissione.

⁶⁴ Sul modo di procedere del Comitato privato vd. LUIGI PALMA, *Una questione urgente parlamentare*, S. 706.

processo legislativo, in commissione o in aula. Nel complesso, insomma, il sistema italiano del Comitato privato di tutta l'Aula tendeva a perpetuare, anziché a eliminare, gli stessi deficit nell'istruzione dei progetti di legge emersi dall'applicazione del precedente regolamento basato sugli Uffici: la pubblicità del lavoro parlamentare era sacrificata sull'altare della libertà del deputato, persistevano ripetitività e irrazionalità, oltre a imperscrutabilità, inefficienza e inaffidabilità del lavoro parlamentare.

Il sistema del Comitato privato dell'intera Camera, ad ogni modo, non si mantenne a lungo; fu conservato solo per cinque anni, e in particolare sino al 30 aprile 1873. A quel punto esso fu ripudiato dagli stessi deputati della Destra Storica che, nel 1868, lo avevano fortemente voluto, e che lo rigettarono stavolta con il sostegno determinante dei colleghi della Sinistra Storica⁶⁵.

Un serio tentativo di abolire il sistema degli Uffici non venne compiuto neanche nel periodo successivo dai governi della Sinistra, e cioè dopo la cosiddetta rivoluzione parlamentare del 1876⁶⁶. Al contrario, il sistema degli Uffici seppe conquistarsi, anche negli anni Settanta e Ottanta, quando al governo fu prevalentemente la Sinistra, un numero sempre maggiore di estimatori. Col tempo si rinunciò comunque a procedere a una grande riforma regolamentare, e da questo punto di vista poco cambiò anche dopo il 20 dicembre 1886, quando fu istituita una Commissione permanente per il Regolamento.

Qualcosa si mosse solo con l'accoglimento da parte della Camera dell'importante modifica regolamentare del 18 aprile 1888, risalente a una proposta di Ruggero Bonghi, da sempre nemico acerrimo del sistema degli Uffici. Attraverso il regolamento del 1888 fu introdotto, infatti, anche se solo come scelta

⁶⁵ API, *Camera dei deputati*, XI legislatura, seduta del 30 aprile 1873, p. 6050 per il risultato del voto segreto per l'abolizione del Comitato generale di tutta la Camera: presenti 216, maggioranza 109; a favore 175; contro 41.

⁶⁶ Piuttosto, proprio di questo periodo è la *Relazione Corbetta*, presentata all'aula il 22 novembre 1877, che rappresenta un'eccellente trattazione in chiave europea-comparata sulla questione del Regolamento parlamentare, e che ancora una volta prende le difese del sistema degli uffici (cfr. API, *Camera dei deputati*, XIII legislatura, sessione 1876-1877, *Documenti*, vol. VIII, n. IV-bis). Tra le modifiche regolamentari proposte da Corbetta c'era addirittura la non pubblicità dei lavori della Commissione permanente per la verifica delle elezioni.

facoltativa accanto al sistema degli uffici, il sistema delle tre letture, che prevedeva una prima lettura in aula e qui un pubblico dibattito sui principi guida, la necessità e l'opportunità politica del progetto di legge⁶⁷. Accanto ai due tipi principali di istruzione dei progetti di legge, in Italia, il cui ceto dirigente colto si fregiava di essere il paese dell'elettismo⁶⁸, si poteva trovare all'opera anche un terzo sistema, e cioè quello americano delle commissioni speciali o ad hoc, che però in Italia furono introdotte nella forma delle commissioni permanenti. Anche ad esse, che naturalmente si radunavano segretamente, poteva essere affidata la preparazione dei progetti di legge.

Delle commissioni permanenti tuttavia, a ben vedere, solo due servivano alla preparazione di progetti di legge, e cioè la commissione bilancio e, dal dicembre 1877, la Commissione per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio. Le altre: la Commissione per il Regolamento interno, la Giunta delle elezioni, la Commissione per le petizioni, la Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, la Commissione di vigilanza sulla Biblioteca della Camera, servivano invece a garantire la funzionalità della Camera⁶⁹.

Tutto lascerebbe intendere, insomma, che in Italia non ci si seppe decidere univocamente per uno dei due principali sistemi di preparazione delle leggi. Tuttavia la posizione assunta dal presidente della Camera l'8 febbraio 1890, secondo cui in mancanza di un'opzione esplicita per il sistema delle tre letture

⁶⁷ Questa soluzione di compromesso passò comunque con una maggioranza molto esigua di 115 voti contro 92 (R. ASTRALDI - F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti*, p. 46). In merito cfr. inoltre F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, pp. 113-114. La possibilità di scegliere tra due sistemi principali di preparazione dei progetti di legge (Uffici o tre letture) fu solo tardi, e cioè il 22 febbraio 1900, recepita anche dal Senato (R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel regolamento delle assemblee legislative*, pp. 374, 383).

⁶⁸ M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 212.

⁶⁹ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, p. 105. I dibattiti di queste commissioni, introdotte solo nel 1863 (M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 219), non erano naturalmente pubblici, al pari di quelli degli uffici. Tra di esse la più importante era la Giunta del Bilancio, che, a partire dal 1882, contava 36 membri (*ivi*, p. 221) e si suddivideva in sottocommissioni (5 secondo F. RACIOPPI - I. BRUNELLI; 7 secondo M. MANCINI - U. GALEOTTI, p. 223), ognuna delle quali doveva eleggere il suo relatore (F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, p. 106).

da parte dei proponenti, la Camera avrebbe adottato automaticamente il sistema degli uffici, lasciò chiaramente capire quale sarebbe stata in futuro la strada maestra.

Il sistema delle tre letture, perfezionato da un punto di vista formale col regolamento del 1891, divenne di fatto col tempo obsoleto⁷⁰; e questo nonostante che Raccioppi e Brunelli nel loro *Commento allo Statuto del Regno* ancora nel 1909 scrivessero che «le maggiori simpatie teoriche sono pel sistema delle tre letture, come quello che non sottrae ma riserba all'assemblea – qual corpo politico – il primo giudizio complessivo sopra ogni proposta»⁷¹. Il regolamento del 1900, lo stesso che è passato alla storia per una prima seppur insoddisfacente garanzia del diritto di rappresentanza delle minoranze all'interno delle commissioni prima della riforma del 1920⁷², si limitò a prendere provvedimenti per il caso che i dibattiti delle commissioni si protraessero troppo a lungo, prevedendo che in questo caso l'Aula potesse decidere di richiamare a sé la discussione del progetto di legge⁷³.

Solo dopo la fine della guerra e l'introduzione del sistema elettorale proporzionale, si avviò un processo evolutivo che lasciava avanzare i partiti al centro della scena parlamentare e che metteva definitivamente a nudo l'irrazionalità del sistema degli uffici. Con la riforma regolamentare del 26 luglio-6 agosto 1920 fu definitivamente abbandonato il sistema di distribuzione dei deputati per sorteggio negli Uffici, e ordinata invece l'adesione di ogni deputato a uno dei gruppi parlamentari presentatisi alle elezioni, dato che ora i partiti erano

⁷⁰ R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti*, p. 47; R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano*, p. 382.

⁷¹ F. RACCIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, p. 113.

⁷² *Ivi*, pp. 105-106; prima la rappresentanza delle minoranze era consuetudine solo all'interno della Commissione bilancio (M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 222). Sul regolamento del 1900 come «punto di svolta della storia costituzionale italiana» vd. L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento*, pp. 33-52, qui p. 44.

⁷³ Sulla risoluzione in questo senso della Camera del 12 dicembre 1907 vd. F. RACCIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, p. 68, e inoltre R. ASTRALDI – F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti*, p. 61.

riconosciuti anche formalmente e nella loro pluralità come il perno dell'organizzazione parlamentare. La riforma del 1920 introduceva anche un sistema articolato e completo di commissioni permanenti, istituite in corrispondenza di ogni branca dell'attività governativa e riflettenti al loro interno i rapporti di forza politici dell'aula, come strumenti tecnicamente adeguati non solo per preparare i progetti di legge ma anche per tenere i contatti tra i parlamentari e i membri del governo e/o i suoi commissari, come pure per controllare costantemente e con competenza l'attività del governo. Il fondamentale lavoro legislativo di istruzione dei progetti di legge era così ora affidato senza eccezioni alle commissioni permanenti.

4. Qualche riflessione conclusiva

La storia della Camera dei deputati italiana di epoca monarchico-costituzionale fu profondamente segnata, sino alla riforma regolamentare del 1920, dalla tendenza a concentrare negli uffici il lavoro legislativo. Questo a differenza di quanto accadde nel *Reichstag* dell'Impero tedesco, dove gli uffici o *Abteilungen* persero di fatto molto presto ogni ruolo importante nel corso del processo legislativo, a favore del lavoro (pubblico) dell'aula, oppure, a vantaggio dei gruppi parlamentari, particolarmente quando il lavoro parlamentare dall'aula si spostava all'interno delle commissioni.

Lo spunto per qualche ulteriore riflessione conclusiva ci è offerto però in particolare dalla stimolante e allo stesso tempo provocatoria tesi di Bruno Dechamps, per il quale la dimensione pubblica del lavoro parlamentare non dovette necessariamente essere sacrificata al lavoro tecnicamente e qualitativamente superiore assicurato dalle 'oscure' commissioni permanenti, laddove, come nella Germania imperiale, il parlamento non era coinvolto direttamente e attivamente nella guida dello Stato⁷⁴.

⁷⁴ B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, pp. 58 s.

Dato che sulla collocazione decentrata del parlamento tedesco nel complessivo sistema politico imperiale tedesco non pare sussistere ormai più alcun dubbio⁷⁵, la tesi di Dechamps torna oggi indubbiamente utile ad avvalorare indirettamente la tesi abbracciata negli ultimi decenni dalla nuova *Kulturgeschichte*, per cui il livello elevato di pubblicità assicurato ai lavori del parlamento imperiale tedesco doveva servire, non tanto ad accrescere il suo ruolo politico in quanto istituzione di controllo del governo, ma a metterlo in grado di svolgere il compito assegnatogli in via principale sin dall'inizio della vicenda imperiale, di essere cioè fattore eminentemente simbolico di integrazione della nuova compagine statale federale⁷⁶. Per altro verso, tuttavia, nella nostra prospettiva comparata italo-tedesca, la medesima tesi invita senz'altro a interrogarsi sul perché invece nel Regno d'Italia, in quella che pure ancora sino all'altro ieri era definita (evidentemente con superficialità) una monarchia parlamentare, non si sia voluto (o potuto) concedere lo stesso 'palco' onorario alla rappresentazione pubblica e simbolica per eccellenza della dialettica tra i partiti, cioè alla Camera dei deputati.

La questione se nella nostra penisola la relegazione dell'importante lavoro legislativo preparatorio all'angusta 'oscurità' degli uffici abbia rappresentato, sin dal periodo statutario, una delle precondizioni del 'connubio' stretto, all'interno dell'apparentemente variegato schieramento liberale, tra la Destra e la Sinistra storica, non può trovare in questa sede evidentemente una risposta definitiva. Certo è però che la forte opposizione della classe dirigente italiana, perlomeno sino al 1919, all'emersione in superficie della consapevolezza dell'esistenza di un sistema pluripartitico che reclamava riconoscimento formale, implicava anche, e non da ultimo, il mantenimento in vita del vetusto e anacronistico sistema, solo apparentemente impolitico, degli Uffici. Un sistema, questo,

⁷⁵ A.G. MANCA, *Il parlamento della Germania imperiale tra autonomia e incardinamento sistemico*, in D. NOVARESE – E. PELLERITI – V. CALABRÒ – P. DE SALVO – C. TRIMARCHI (eds), *Oltre l'Università. Storia, istituzioni, diritto e società, studi per Andrea Romano*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 207-222.

⁷⁶ A. WEIS, *Theorie der Parlamentsöffentlichkeit*, pp. 131-132.

di organizzazione del lavoro parlamentare, irrazionale, inefficiente e inconciliabile con qualsiasi rappresentanza popolare poggiante sulla moderna dialettica partitica di maggioranza e minoranza, e con qualsiasi moderna rappresentanza pluripartitica in genere, quale naturale e imprescindibile peraltro per un 'vero' sistema parlamentare di governo.

Anche un'altra tesi di Dechamps, a prima vista del tutto condivisibile, quella cioè per cui «il dislocamento del lavoro parlamentare dall'assemblea plenaria nelle commissioni era strettamente correlata con lo sviluppo più significativo delle democrazie parlamentari, cioè i gruppi parlamentari»⁷⁷, potrebbe in realtà, particolarmente da un punto di vista storico-comparato, essere considerata vera solo in parte. Sia in Italia che in Germania, infatti, le commissioni permanenti vennero a svolgere effettivamente un ruolo centrale nel processo legislativo ben prima che fosse stato assicurato il passaggio ad un sistema compiutamente parlamentare di governo: in Italia con la riforma del 1920, in Germania con la Repubblica di Weimar.

Tanto la tendenza a valorizzare il *Plenum* o le *Fraktionen* nella Germania imperiale, da un lato, come il morboso attaccamento all'opaco e inconcludente sistema degli uffici nel Regno di Sardegna prima e d'Italia poi, dall'altro, mi sembrano così in gran parte comprensibili a partire dal sistema politico-istituzionale complessivo in cui è calata e opera storicamente la rispettiva istituzione rappresentativa, ma anzitutto dalla qualità e dal livello di sviluppo del sistema partitico nei due paesi.

Che la Germania imperiale fosse già nell'Ottocento, a differenza dell'Italia, un compiuto Stato di partiti (*Parteienstaat*), e che lo fosse diventato ben prima che il suo sistema politico diventasse parlamentare, è difficilmente contestabile. Lo «Stato nazionale» in Germania si realizzò contemporaneamente all'affermarsi di una matura «pluralità di gruppi d'interesse e di gruppi ideali», di

⁷⁷ B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, pp. VII e 1.

«partiti e associazioni d'interesse (*Parteien e Verbände*)» già largamente affermati negli anni Sessanta e che all'epoca dell'Impero svolgevano già pienamente la loro funzione sociale, anche se la costituzione imperiale non volle prendere atto della loro esistenza e del ruolo che svolgevano per lo sviluppo del sistema politico complessivo⁷⁸. Non solo, dato il sistema elettorale in vigore, quello maggioritario assoluto e non il relativo, che secondo E. R. Huber avrebbe invece portato ad un sistema bipartitico, poté svilupparsi un maturo sistema politico pluripartitico (*Vielparteiensystem*). Questo anche perché nessun partito ottenne mai nell'Impero la maggioranza assoluta dei voti o dei mandati, e la previsione nella legge elettorale del ballottaggio incoraggiò la costruzione di coalizioni, per quanto mutevoli, e premiò la disponibilità al compromesso⁷⁹.

In Italia, invece, la conservazione a oltranza e non solo formale del modulo organizzativo degli Uffici era funzionale ad una concezione ben determinata della rappresentanza parlamentare, quella della classe dirigente liberale, il cui ideale era una Camera dei deputati che, in quanto anzitutto organo dello Stato, doveva presentarsi all'esterno quanto più possibile 'unitaria' e non lacerata dal conflitto tra le sue diverse 'parti'. Una Camera in grado di occultare alla vista esterna, non solo l'estrema frantumazione interna del campo liberale, ma anche e soprattutto l'esistenza di una varietà ben più articolata di gruppi politico-partitici (prima i democratico-repubblicani, poi i cattolici e i socialisti), tutti mortificati dal sistema elettorale maggioritario in vigore e tutti rubricati come anti-sistema⁸⁰; una Camera insomma aconfittuale al suo interno e quindi ritenuta in grado di 'dialogare', come con 'una voce sola' con le altre istituzioni del sistema politico e di governo. La sua dialettica interna avrebbe insomma dovuto ripetere quella della classe dirigente liberale che, certo articolata nelle

⁷⁸ E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 781-783.

⁷⁹ *Ivi*, pp. 866 e 868-871.

⁸⁰ L. MUSELLA, *Il trasformismo*, ad esempio pp. 10-11, 22-24, 26 (sul carattere composito degli schieramenti parlamentari), 27 (sulla frantumazione politica interna del parlamento), ma *passim*.

sue due ali principali della Destra e della Sinistra Storica, alternantesi pacificamente al governo, rimaneva purtuttavia compatta nell'offrirsi al monarca come bacino, unico ed esclusivo, di reclutamento della classe politica di governo⁸¹.

Al di là tuttavia di qualsiasi rigida e ormai obsoleta differenziazione storiografica tra la cosiddetta monarchia parlamentare del Regno d'Italia e la monarchia costituzionale come forma di governo della Germania ottocentesca⁸², come pure al di là del differente livello di sviluppo nei due paesi del sistema dei partiti, sia qui che là si nota una tendenza a mettere insieme elementi caratteristici dei due modelli principali di regolamento parlamentare, come pure la medesima tendenza, evidentemente insopprimibile, non solo a sottrarre alla pubblicità il vero e proprio momento decisionale del lavoro parlamentare, ma anche e soprattutto a oscurare in esso il ruolo dei partiti, i veri protagonisti di un moderno sistema politico.

⁸¹ *Ivi*, p. 69, dove si parla di un paese «con un sistema bloccato che non prevedeva alternanza di governo e che aveva dovuto sempre e solo ricavare le soluzioni politiche all'interno di una medesima classe di governo».

⁸² Per una messa in discussione di questa differenziazione sia qui concesso il rinvio a A.G. MANCA, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare: a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 33-34/2005, pp. 1285-1333. Per un'evidenziazione delle particolarità che distinsero il sistema politico dell'Impero tedesco (1871-1918) da una monarchia costituzionale classica quale fu quella prussiana cfr. A.G. MANCA, *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria*, «Giornale di storia costituzionale», 36, 2/2018, pp. 85-107.

Quaderni di Scienza & Politica n. 13 ~ 2021



DIPARTIMENTO DELLE ARTI
SESTO PERFORMATIVE MEDIANE

ISBN: 9788854970625



AlmaDL
ALMA MATER DIGITAL LIBRARY

Tra melancolia e disciplina.
Per una storia costituzionale delle
dottrine politiche

Festschrift für Pierangelo Schiera

A cura di
Monica Cioli e Maurizio Ricciardi

Quaderno n° 13

QUADERNI DI SCIENZA & POLITICA

Collana diretta da Pierangelo Schiera

Coordinamento redazionale: Roberta Ferrari

Editore: Dipartimento delle Arti visive performative e mediali

Università di Bologna

ISSN della collana: 2465-0277

ISBN: 9788854970625

Comitato Scientifico Nazionale

Stefano Visentin (Università di Urbino), Fabio Raimondi (Università di Udine), Paola Persano (Università di Macerata), Giovanni Ruocco (Università La Sapienza), Mario Piccinini (Università di Padova), Antonino Scalone (Università di Padova), Tiziano Bonazzi (Università di Bologna), Maurizio Merlo (Università di Padova), Ferdinando Fasce (Università di Genova), Sandro Chignola (Università di Padova).

Comitato Scientifico Internazionale

Daniel Barbu (University of Bucharest), Gerhard Dilcher (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), Brett Neilson (University of Western Sydney), Maura Brighenti (Università di Bologna), Carlos Petit (Universidad de Huelva), Ranabir Samaddar (Mahanirban Calcutta Research Group), George L. Stoica (University of Bucharest), Michael Stolleis (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), José M. Portillo Valdés (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea), Marco Antonio Moreno Perez (Universidad Central de Chile), Judith Revel (Université Paris Ouest Nanterre La Défense), Paolo Napoli (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris), Eric Michaud (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris), Jorge Olvera Garcia (Universidad Autonoma del Estado de Mexico).

Questo quaderno è stato pubblicato sul sito di *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine* ed è scaricabile all'indirizzo: <https://scienzaepolitica.unibo.it/pages/view/supplement>

INDICE

Monica Cioli, Maurizio Ricciardi, <i>Misura e pratica</i>	9
Paola Rudan, <i>Misura e dismisura. Christine de Pizan, la virtù come prassi e l'arte della politica</i>	15
Eleonora Cappuccilli, <i>I conflitti della disciplina. Libri di condotta femminile e critica del patriarcato nel Seicento inglese</i>	33
Giuseppe Olmi, <i>Dio e la natura. Studiare e raffigurare la realtà naturale all'interno degli ordini religiosi nell'età moderna</i>	51
Angela De Benedictis, <i>Tra romanzo barocco e storie di tumulti: itinerari napoletani (ma non solo)</i>	109
Luca Cobbe, <i>La melancolia disciplinata e il buon uso della superstizione</i>	121
Maurizio Ricciardi, <i>Modernità e dottrina. Sulla genesi delle scienze sociali come forma contemporanea della teoria politica</i>	143
Renato G. Mazzolini, « <i>Tout homme, quelle que soit sa couleur</i> ». L'Articolo 4 della Costituzione di Saint-Domingue del 1801	163
Niccolò Cuppini, <i>La Ginevra di Simonde de Sismondi come modello di città</i>	173
Carla De Pascale, <i>Benjamin Constant lettore e interprete di Filangieri</i>	199
Gianfranco Borrelli, <i>Desiderio, (mala) contentezza, malinconia: Leopardi interpreta Machiavelli</i>	215
Roberta Ferrari, <i>Al di là del principio di evoluzione. Herbert Spencer tra cooperazione e dominio</i>	243

Matteo Battistini, <i>La statistica della legittimazione e il demiurgo della classe media nelle scienze sociali fra Germania e Stati Uniti</i>	263
Anna Gianna Manca, <i>La disciplina del dibattito: l'organizzazione dell'iter legislativo nei regolamenti parlamentari ottocenteschi di Italia e Germania</i>	279
Gigi Blanco, <i>Il fondamento dell'autonomia. Sulla legittimazione delle autonomie speciali nell'esperienza repubblicana (e più in generale)</i>	303
Isabella Consolati, <i>Le incerte ragioni del dominio. Individui e strutture in Otto Brunner e Max Weber</i>	325
Gustavo Gozzi, <i>Storia costituzionale e storia delle dottrine politiche</i>	345
Vincenzo Calì, <i>A mezzo secolo dalla contestazione. Mauro Rostagno e gli altri</i>	359
Luigi Lombardi, <i>La Malinconia del Potere e il Potere della Malinconia: osservazioni parziali su un caso italiano</i>	373
Giuseppe Duso, <i>Ripensare la politica: l'amministrazione e la categoria del governo</i>	393