

Introduzione

Interno Montecitorio esce in una edizione completamente rivista. Come è stato per le tre edizioni precedenti, rapidamente esaurite e ormai introvabili, il volume ha tre linee espositive.

La prima è la storia dell'amministrazione della Camera dei deputati dal 1848 ai nostri giorni. Quando nel 1984 fu pubblicato *Le radici di Montecitorio* (che va considerata la prima edizione di quest'opera) non c'erano volumi dedicati alla nascita e all'organizzazione della burocrazia parlamentare (ancora oggi non esiste un lavoro simile dedicato al Senato). Fu perciò nel suo ambito innovativa, perché spiegava la stretta relazione esistente nella forma di governo tra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e burocrazia della Camera dei deputati.

Vi è, poi, la descrizione di palazzo Montecitorio, inteso come Paese della politica, il luogo in cui a tutti i livelli si è realizzata (e si realizza) la sintesi di un Paese complesso e complicato come il nostro. In esso, meglio di ogni altro luogo si unisce l'anima risorgimentale con quella papalina: dalla simbologia massonica presente nell'opera di Basile alla lapide che celebra il discorso di Giovanni Paolo II. Un Paese della politica con la sua piazza (il Transatlantico), l'ufficio postale, il bar (la buvette), lo sportello bancario, il tabaccaio, l'infermeria, le botteghe degli artigiani nascoste nei sotterranei e persino una colonia felina d'élite destinata a difendere documenti e materiali dall'assalto dei voraci e combattivi roditori del grande canale che sotto piazza del Parlamento convoglia le acque pluviali che scendono dal Quirinale. Su piazza Montecitorio c'è anche una coppia di gabbiani reali, con base in via della Missione, che risolve le necessità alimentari depredando con impressionante abilità gli ignari turisti che escono dal vicino bar Giolitti con coni gelati e pizzette.

Il Paese della politica è difeso dai Carabinieri all'esterno, dalla Polizia all'interno mentre la Guardia di Finanza supporta le commissioni d'inchiesta nel vicino Palazzo San Macuto.

Nel volume si parla anche degli abitanti del Palazzo. Non solo i parlamentari; accanto a loro i dipendenti dell'amministrazione e i giornalisti. A questi ultimi sono dedicati alcuni approfondimenti raccontare come è cambiata nel corso degli anni la percezione e la rappresentazione della politica.

Queste le linee principali del testo in cui abbiamo cercato di legare la storia della Camera dei deputati con le vicende politico-istituzionali. Il minimo comune denominatore che le lega è il tentativo di descrivere ciò che è stata definita *cultura del Parlamento*, l'insieme, cioè di norme, regole, prassi, comportamenti, stili e tradizioni che costituiscono la bussola con cui orientarsi nella più importante istituzione rappresentativa. È un mare frequentato da ogni genere di specie, dove l'esperienza è un elemento essenziale per nuotare, sopravvivere e cercare di realizzare il bene comune.

La storia dell'amministrazione è anche l'insieme di vicende politicamente non trasparenti e eticamente non esaltanti. Si racconta in proposito che qualche anno fa un anziano funzionario parlamentare accolse con un sorriso paterno il primo classificato al concorso per referendari. Il nuovo collega, poco più che un ragazzo, era esultante, pieno di dottrina e ricco di entusiasmo per aver superato brillantemente una delle prove più difficili del pubblico impiego. Il più esperto sospinse il più giovane dal Transatlantico verso l'uscita di piazza Montecitorio. Giunti davanti al portone gli disse: «Ricorda figliolo, le leggi escono tutte da quella porta, ma molte non rientrano». Alla perplessità dell'interlocutore spiegò che in nome dell'autonomia erano stati violati gli stessi principi e diritti per cui era nato il Parlamento e lo Stato di diritto.

Tempi lontani e fortunatamente superati, ma che hanno fatto parte della storia della Camera dei deputati.

Un discorso a parte merita la burocrazia parlamentare e in particolare il vertice di essa, composto dai funzionari parlamentari. Un corpo a sé, fuori dalle classificazioni tradizionali, più simile ai consiglieri di Stato che ai dirigenti statali. Gli «uomini in grigio» sono chiamati ad aiutare i politici a trasformare gli indirizzi politici in norme e svolgono la funzione di memoria storica sull'applicazione delle regole del gioco nel confronto parlamentare. Sottoposti alla legge e al tempo stesso supporti e suggeritori di chi le leggi le scrive. È una peculiarità riconosciuta sin dalla nascita del Parlamento subalpino nel lontano 1848. Vittorio Emanuele Orlando li classificò come «dipendenti di Stato e non dello Stato»; nell'età giolittiana Camillo Montalcini ideò e realizzò un sistema che, almeno formalmente, garantiva autonomia e autorevolezza alla struttura

di vertice dell'amministrazione della Camera per renderla «sempre sopra dai marosi della politica». Il sistema realizzato con intelligenza e scaltrezza da Montalcini riuscì a sopravvivere al fascismo. In anni più recenti Francesco Cosentino, a cui si deve una delle più efficaci riforme degli apparati serventi del Parlamento, immaginò i funzionari parlamentari come i custodi del *tèmenos*, cioè dell'area sacra dei templi degli antichi greci.

Nella stagione politicamente eccezionale e istituzionale incerta che stiamo vivendo, molti funzionari del Parlamento sono stati chiamati a ricoprire ruoli di supporto ai vertici governativi (capi di gabinetto, capi degli uffici legislativi, responsabili dei dipartimenti). Una forzatura in contrasto con la tradizione della burocrazia parlamentare che trae la sua autorevolezza (e quindi la sua forza) proprio dal non apparire mai schierata politicamente. Naturalmente ciò non vuol dire che in passato tra i dipendenti (e i funzionari in particolare) non siano state presenti diverse opinioni politiche (non sono rari i casi di dipendenti titolari di cariche pubbliche, anche quando erano ancora in servizio), ma è essenziale che quelle opinioni non siano strumentalizzate nell'espletamento del servizio all'interno di Montecitorio, nell'ormai acquisita consapevolezza che quella neutralità condiziona l'esistenza stessa della burocrazia parlamentare, altrimenti condannata alla logica di uno *spoilt system* privo di qualsiasi garanzia.

D'altro canto il vertice dell'amministrazione della Camera trae la sua legittimazione dalla nomina fatta dall'Ufficio di presidenza e deve godere della fiducia del presidente. Ipotizzare un contropotere del segretario generale significa minare il funzionamento del Parlamento, come accadde qualche anno orsono quando un alto funzionario nella sua biografia, dopo aver più volte esaltato l'autonomia della burocrazia della Camera arrivò ad adombrare un referendum con il quale far decidere agli elettori se mantenere in vita la democrazia parlamentare. Benedetto Croce avrebbe parlato di un arresto della storia, se non di anti storia.

Viviamo in un'epoca in cui tutto cambia e lo fa in modo rapido e rivoluzionario. Le autostrade informatiche, generate dall'era digitale, hanno trasformato l'economia, inciso sulle abitudini, modificato i meccanismi di informazione e i processi di conoscenza. Si è parlato di una trasformazione antropologica (Serres). Dopo l'era dell'oralità, quella della scrittura, quella della stampa a caratteri mobile, il digitale. Quando la nuova era si sarà consolidata muterà anche l'organizzazione dello Stato.

La finanza, che si è adattata ai nuovi ritmi del mondo meglio di ogni altra organizzazione, sembra in grado di poter asservire la politica. Girano parole come «postdemocrazia», «controdemocrazia», «dopodemocrazia», «democratura», tutte frutto di analisi che mettono insieme la globalizzazione, il dominio dei mezzi di comunicazione, la mancanza di valori forti che ha creato una società fluida, o «liquida», per dirla con Zygmunt Bauman.

Il nuovo si intravede, ma è lontano sulla linea dell'orizzonte. Tra il domani prossimo venturo e un passato in cui il ricordo spesso addolcisce le asperità e ingigantisce i protagonisti, c'è l'oggi: anni impegnativi e interessanti. In essi, nonostante il turbine di idee rimane valida l'affermazione di Churchill secondo cui *La democrazia è la peggiore forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle forme che si sono sperimentate fino ad ora* e la rappresentanza parlamentare resta il modo migliore per dare un senso e una struttura alla democrazia delle società contemporanee. A tal proposito torna in mente l'ammonimento di un politico del secolo scorso che in Transatlantico, rivolgendosi a un gruppo di giovani colleghi affermò: *Badate, ogni tanto, in Parlamento, si ascolta il fruscio delle ali degli angeli e quello delle ali del diavolo che si occupano delle grandi svolte. È lo stesso fruscio che, in altri tempi, si sentiva solo nell'anticamera de re o nel Gabinetto del primo ministro. Chi non l'ascolta, o chi non vi presta attenzione, non è nato per fare politica e tanto meno è nato per stare qui dentro.*

Molto si può fare per aggiornare le antiche procedure alle novità tecnologiche, ma per far funzionare bene un sistema rappresentativo restano le indicazioni fatte in epoche diverse da Constant, Tocqueville, Weber, Bobbio e Sartori (per citare maestri indiscussi): occorre una legge elettorale capace di legare elettorato ed eletti; che la classe dirigente sia selezionata anche in base alla conoscenza dei problemi e non ultimo che la politica non sia solo comunicazione, ma recuperi uno spessore e una dimensione temporale.

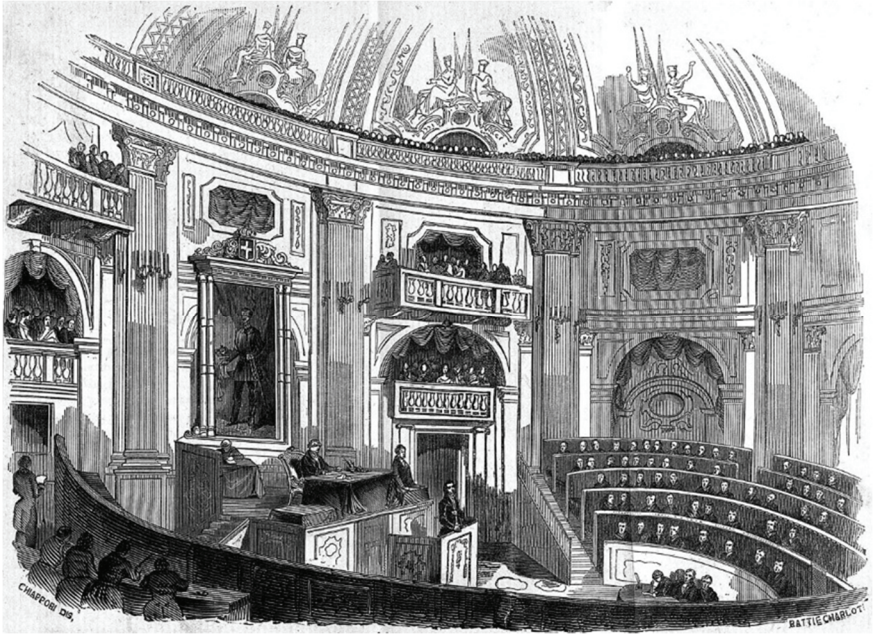
Ringraziamenti e crediti

Grazie a

Fabio Bianchini, Fabrizio Castaldi, Antonio Casu, Luigi Ciaurro, Mariella Di Donna, Mario Di Napoli, Valerio Di Porto, Paolo Evangelisti, Giacomo Lasorella, Pier Francesco Lotito, Paolo Massa, Sandro Palanza, Stefano Stefanori, Claudio Tucciarelli.

Le stampe inserite nel capitolo III sono tratte da *Il palazzo di Montecitorio. Storia e raccolte di Stampe antiche*. A cura di Paolo Ferri. Ricerche storiche di Giuliana Limiti e Maria Catelli, Roma, 1967.

Le foto, le stampe e le riproduzioni dei periodici inserite nel volume provengono dall'Archivio storico della Camera dei deputati e dalla Biblioteca della Camera dei deputati, per gentile concessione.



Aula della Camera dei deputati a Palazzo Carignano, Torino 1848

Gli esordi. Tra Torino e Firenze

La Camera dei deputati del Regno di Sardegna, eletta il 27 aprile 1848, si riunì per la prima volta l'8 maggio nel salone da ballo al primo piano di Palazzo Carignano a Torino. Due mesi prima era stato promulgato lo Statuto albertino.

Un oggetto sconosciuto

La battaglia per lo Statuto era stata lunga e difficile, tuttavia per la maggior parte dei «regnicoli», come definiva lo Statuto i sudditi del re di Sardegna, il Parlamento era un «oggetto misterioso».

I circoli di corte lo consideravano con timore e preoccupazione, consci che avrebbe modificato gli equilibri esistenti. I 222 deputati della prima legislatura del Regno (204 eletti il 27 aprile a cui si aggiunsero, a metà luglio, i 18 provenienti da Parma e Piacenza), sapevano di rappresentare la minoranza più attiva del Regno (aveva diritto al voto l'1,7% della popolazione, cioè 83.369 persone, ma avevano partecipato alle elezioni solo il 65,5%, cioè 53.924).

Erano stati eletti con un sistema «alla francese», cioè con collegio uninominale a doppio turno (era eletto il candidato che raggiungeva la maggioranza assoluta al primo turno; se ciò non accadeva si andava al ballottaggio tra i due candidati più votati), con suffragio ristretto. Si trattava di proprietari terrieri, commercianti, industriali, avvocati, qualche militare e alcuni magistrati.

Nessuno sapeva cosa il Parlamento avrebbe rappresentato e che ruolo avrebbe svolto. Mancava anche qualunque esperienza sulle esigenze di un'assemblea rappresentativa, che per il Regno sabauda costituiva una novità assoluta.

Carlo Alberto, principe di Carignano, divenuto re dopo l'abdicazione di suo zio Carlo Felice, aveva traslocato nel vicino palazzo reale la residenza di famiglia era dunque libera. Un decreto di Eugenio di Savoia, luogotenente generale del re (al fronte per la guerra contro l'Austria), stabilì che esso sarebbe stato la sede della Camera dei deputati. Si decise di realizzare alcuni lavori.

Nella sala scelta per le riunioni furono predisposti i banchi per i deputati e la presidenza, alcuni locali furono destinati ad accogliere gli uffici, ma la confusione era tanta ed altrettanta l'incertezza sulle cose da fare. La prima seduta si dovette svolgere in una sala attrezzata all'ultimo momento, perché i lavori per l'Aula non erano ancora terminati. Nel racconto di quella seduta emerge che non vi erano sedie per tutti i deputati presenti e che, quando si trattò di procedere alla prima votazione, mancavano le urne, di cui nessuno evidentemente aveva previsto la necessità. Si ricorse, così, ad un cappello a cilindro, messo a disposizione da uno dei presenti.

Il ferro di cavallo

Tutti i Parlamenti, ad eccezione di quelli di derivazione britannica (Irlanda, Australia, Nuova Zelanda, Canada, Sud Africa ...) hanno le aule a forma di emiciclo.

La struttura a ferro di cavallo trae origine dalla tradizione inglese originata dalle prime riunioni della Camera dei Comuni, subito dopo la concessione della Magna Charta (1215-1297).

Quelle assemblee non avevano una sede stabile e si riunivano nelle sale capitolari delle principali cattedrali o nelle abbazie britanniche. Tra gli spazi utilizzati divenne famosa, per l'eccellente acustica, la Chapter house della cattedrale di Lincoln, nel nord dell'Inghilterra.

La sala di Lincoln aveva una pianta decagonale, a differenza della maggior parte delle altre che erano ottagonali. Quando i Comuni si riunivano a Lincoln la disposizione delle panche seguiva le pareti (sui nove lati, escluso quello dell'entrata) formando un ferro di cavallo.

Quando, molti anni più tardi, iniziarono a diffondersi le assemblee rappresentative, l'esperienza inglese divenne un modello in tutta l'Europa continentale e negli Stati Uniti. Nel Regno Unito, invece, si preferì per l'aula parlamentare un locale con banchi contrapposti, dove risultava evidente la distinzione tra maggioranza e opposizione, mentre l'emiciclo tendeva fisicamente a sfumare le differenze.

Le ragioni «inglesi» sono mirabilmente sintetizzate dal celebre discorso di Winston Churchill ai Comuni il 28 ottobre 1943: (...) *Due sono le caratteristiche principali della Camera dei comuni. La prima è la forma: deve essere oblunga, e non semicircolare. È questo un fattore importantissimo nella nostra vita politica. L'Assemblea semicircolare (...) costringe ogni individuo o ogni gruppo a muoversi attorno al centro, adottando le varie sfumature tra il bianco, il rosa e il rosso secondo il vento che spira (...).*

La modesta aula realizzata a Torino dal ministero dei Lavori pubblici, su progetto di Carlo Sada (con la collaborazione dell'allora giovane ingegnere del Genio civile Paolo Comotto), era lo specchio fedele di un'Assemblea ricca di entusiasmi, ma priva di poteri effettivi, che doveva cercare e definire il proprio ruolo.

Lo spazio disponibile era scarso, tanto che, nella seduta del 14 giugno 1848, la Camera stabilì di assegnare all'Ufficio di presidenza ed ai questori alcuni locali che il decreto di Eugenio di Savoia aveva, invece, destinato all'alloggio del presidente. Il cambio d'uso fu motivato dalla necessità di disporre di locali per eventuali riunioni, segno che non si era pensato a queste esigenze.

Incompatibilità e ineleggibilità

Lo Statuto non faceva alcun cenno alle incompatibilità parlamentari: l'articolo 64 si limitava a stabilire che nessuno poteva essere al tempo stesso deputato e senatore, tacendo a proposito della compatibilità dell'ufficio di membro dell'una o dell'altra Camera con qualsiasi altra situazione giuridica.

Per i senatori, tutti di nomina regia, era lo stesso monarca a decidere implicitamente, con il decreto di nomina a senatore, la compatibilità tra la titolarità del nuovo ufficio e l'attività svolta. Qualunque diversa valutazione in proposito sarebbe stata ritenuta lesiva della prerogativa regia.

I deputati, in base all'articolo 39 dello Statuto, erano «scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge»: era dunque la legge elettorale che avrebbe potuto (eventualmente) stabilire i casi di incompatibilità tra l'ufficio di deputato e lo svolgimento di qualunque altra attività.

La questione si pose immediatamente per gli impiegati dello Stato.

Con la legge elettorale del 17 marzo 1848, emanata per elezioni del primo Parlamento subalpino, fu stabilita la ineleggibilità dei pubblici dipendenti, fatte salve alcune categorie di funzionari statali e di magistrati di grado più elevato (art. 98), e fissato un numero massimo (un quarto del totale) dei «funzionari od impiegati regi stipendiati» che potevano, se eletti, mantenere la carica: qualora fossero risultati in numero superiore, la stessa Camera avrebbe estratto a sorte il nome di coloro la cui elezione doveva essere annullata.

La successiva legge elettorale 20 novembre 1859, ampliò le categorie di pubblici dipendenti che potevano essere eletti deputati

(art. 96), ma, nello stesso tempo, ridusse ad un quinto la quota dei deputati impiegati: in caso di eccedenza degli eletti rispetto al numero prestabilito si sarebbe ricorso come per il passato all'estrazione a sorte del «nome di quelli la cui elezione dev'essere annullata».

Il problema dell'incompatibilità parlamentare non era ancora emerso se non sotto il profilo della eleggibilità di pubblici dipendenti alla Camera dei deputati. Era una impostazione troppo riduttiva rispetto all'esigenza, che si fece presto sentire, di garantire che ciascun membro del Parlamento perseguisse nello svolgimento della funzione inerente all'ufficio solo l'interesse generale e non interessi particolari o di gruppo.

Il 17 luglio 1864 la Camera, al termine della discussione sulla relazione sulle ferrovie meridionali che fece venire alla luce gravi collusioni di interessi tra deputati e una società privata sovvenzionata dallo Stato, approvò una risoluzione che invitava il governo a presentare una proposta di legge *che prevegga ai casi in cui può esservi conflitto tra l'interesse personale e l'interesse generale nelle funzioni dell'ufficio del deputato*.

Il governo ritenne opportuno sottoporre la questione al Consiglio di Stato data la complessità dei problemi da risolvere, primo fra tutti quello della possibile estensione del regime delle incompatibilità anche ai senatori.

Il 31 marzo 1865 Lanza, ministro dell'Interno, presentò alla Camera un progetto di legge sulle incompatibilità parlamentari che, se approvato, avrebbe modificato ben poco la situazione esistente: i membri del Parlamento (deputati o senatori), legati direttamente o indirettamente, attraverso società, da rapporti economici con l'amministrazione pubblica non avrebbero potuto partecipare alle discussioni o votazioni che avessero per oggetto «un affare qualsivoglia in cui essi siano, in uno dei detti modi interessati», mentre l'elezione dei deputati che si fossero trovati nelle stesse condizioni sarebbe stata annullata, pur consentendosi la loro (eventuale) rielezione.

Il progetto cadde con la fine della legislatura. Fu ripresentato all'inizio della legislatura successiva nello stesso testo dal ministro degli interni Desiderato Chiaves e questa volta ebbe miglior fortuna, giungendo fino all'esame da parte di una commissione speciale. Il relatore Giovanni Lazzaro presentò all'Assemblea una relazione in cui veniva nella sostanza accolto il testo governativo, apportandovi solo lievi modifiche. La sessione terminò prima che il progetto di legge fosse esaminato dall'Assemblea: fu pertanto di nuovo presentato alla Camera il 21 dicembre 1866 dal presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Bettino Ricasoli. Accompa-

gnato dalla stessa relazione già presentata all'Assemblea sul precedente progetto, fu approvato dalla Camera il 15 giugno 1867 e subito trasmesso al Senato, che non ne iniziò nemmeno l'esame: sembrò ai vecchi servitori dello Stato e del suo re quasi un affronto che con una legge da essi stessi approvata si facesse richiamo alla loro onestà personale e si esprimessero sia pure indirettamente dubbi sulla loro costante preoccupazione per l'interesse generale.

La legislatura finì ed il progetto di legge decadde: si trattava tuttavia di una questione politicamente troppo importante perché potesse essere abbandonata.

Il 5 giugno 1868 Carlo Cadorna, nuovo ministro degli Interni, presentò ancora una volta alla Camera dei deputati il progetto nel testo già da essa approvato. I dibattiti degli anni precedenti e la consapevolezza che il coinvolgimento dei senatori nella questione delle incompatibilità sarebbe stato un ostacolo insuperabile alla soluzione del problema, indussero la commissione che esaminò il progetto ad introdurvi sostanziali modifiche.

Il testo della commissione, sul quale riferì all'Assemblea il deputato Luigi Macchi, era molto semplice: non erano eleggibili a deputati, pena l'annullamento dell'elezione, tutti coloro che fossero «personalmente vincolati allo Stato» da rapporti economici, coloro che fossero al servizio di una «società od impresa sovvenuta in qualsivoglia modo, ed anche solo eventualmente, dallo Stato o che si trovi vincolata col medesimo», oltre che «coloro che avessero impieghi retributivi a carico del regio economato».

Era un progetto che, se fosse divenuto legge, avrebbe sconvolto radicalmente il sistema: le incompatibilità in esso indicate divenivano situazioni di ineleggibilità, originaria o sopravvenuta, per tutti coloro che direttamente o indirettamente ricevessero denaro dallo Stato, si trattasse o meno di pubblici dipendenti. La Camera non fu di questo avviso e, nella seduta del 29 aprile 1869, approvò il progetto nel testo originariamente presentato dal governo, e che era poi quello già approvato due anni prima e restato negli archivi del Senato. La stessa cosa accadde anche questa volta: il progetto approvato dalla Camera non fu mai esaminato dal Senato e decadde.

Lanza, nuovo ministro dell'Interno, il 22 dicembre 1869 lo presentò nuovamente, questa volta al Senato, nell'evidente intento di giungere ad un compromesso, ma senza risultati apprezzabili: infatti il progetto decadde senza essere mai stato esaminato. Il 6 dicembre 1870, nuova presentazione, anche questa volta al Senato, del progetto di legge sempre da parte del ministro degli Interni Lanza: per l'ennesima volta il Senato non ne iniziò l'esame, segno

questo più che evidente della contrarietà della Camera di nomina regia a mettere in discussione la onorabilità di un membro del Parlamento.

Della questione non si parlò più per alcuni anni. Per giungere ad un risultato positivo occorreva un mutamento profondo del clima politico. Non a caso l'annoso problema trovò soluzione a pochi mesi dalla caduta della Destra.

Un nuovo progetto di legge presentato dal ministro dell'Interno Nicotera il 7 dicembre 1876 fu infatti approvato dalla Camera dei deputati il 1° marzo e il 27 aprile dell'anno successivo dal Senato, con alcune modifiche. La Camera l'11 maggio 1877 lo varò definitivamente. Erano passati 13 anni dall'approvazione alla Camera della risoluzione che chiedeva una rapida soluzione della questione.

La legge 13 maggio 1877 n. 3830 fu la prima vera legge sulle incompatibilità parlamentari. Erano dichiarati ineleggibili non solo i funzionari ed impiegati pubblici (salvo le eccezioni stabilite dalla legge) ma anche tutti coloro che avessero comunque una retribuzione su bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa, o garanzia di prodotti o d'interessi, «quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato» o che fossero «personalmente vincolati con lo Stato per concessioni o contratti di opere o somministrazioni»: coloro che fossero venuti a trovarsi in tali condizioni, anche se dopo l'avvenuta elezione, avrebbero cessato di essere deputati, salva la possibilità di rielezione.

Negli anni successivi la questione sarà posta più volte in discussione, ma il principio era ormai acquisito: non poteva esercitare la funzione di deputato, rappresentare cioè, a norma dello Statuto, la nazione, chi poteva oggettivamente ritenersi che, se eletto, avrebbe perseguito interessi particolari e non l'interesse generale. L'esperienza dimostrerà che non era sufficiente stabilirlo con una legge.

Il regolamento

Il primo problema del Parlamento fu quello delle regole da utilizzare per svolgere le funzioni che lo Statuto gli attribuiva (*Lo Statuto albertino e i lavori preparatori*, a cura di Guglielmo Negri e Silvio Simoni, Roma, 1989).

L'art. 61 della Carta concessa da Carlo Alberto rinviava ad un regolamento interno che la Camera dei deputati e il Senato del Re-

gno avrebbero dovuto approvare. Impresa tutt'altro che agevole, in assenza non solo di qualunque precedente, ma anche di una «cultura del Parlamento» che indicasse i confini tra i poteri delle assemblee e quelli del sovrano.

I modelli di maggiore rilevanza nell'Europa del tempo erano l'Assemblea nazionale francese e la Camera dei Comuni inglese. Cesare Balbo, il primo presidente del Consiglio dopo lo Statuto, insisté perché fosse preso a modello il regolamento in vigore a Londra. Prevalse, invece, il modello francese. A sostenerlo fortemente fu Camillo Benso conte di Cavour. In quel periodo, quello che sarebbe divenuto il maggiore artefice dell'unificazione italiana, non faceva ancora parte della Camera, ma aveva una forte e crescente influenza sull'opinione pubblica e sui parlamentari anche grazie alle battaglie politiche del *Risorgimento*, il periodico che aveva fondato e dirigeva (Cavour si era candidato alla Camera nelle elezioni del 27 aprile in tre collegi e in tutti e tre era stato battuto. Ricandidatosi nelle elezioni suppletive del 26 giugno, fu eletto in 4 collegi, optando per quello di Torino 1 che lo avrebbe sempre rieletto fino alla morte).

Costantino Nigra, ambasciatore sabaudo a Parigi, ebbe incarico di trasmettere al governo il regolamento adottato dall'Assemblea nazionale nel 1839. Tradotto in italiano e con alcune modifiche mutate dal regolamento parlamentare del Belgio, il testo fu consegnato alla Camera dei deputati affinché lo adottasse.

Il documento del governo è andato purtroppo perduto, così come la (eventuale) relazione che forse l'accompagnava. Un peccato perché sarebbe stata preziosa per comprendere il motivo che aveva fatto prevalere il modello francese e il senso delle modifiche introdotte al testo francese. Ma chi lavorò sul regolamento? Qualche «mente acuta» vicina al governo (forse lo stesso Cavour), o esso fu il risultato di una riflessione compiuta all'interno di una di quelle logge massoniche che furono sin dall'inizio una presenza importante nel Parlamento subalpino?

La Massoneria – è importante ricordarlo, visto che più volte tornerà ad essere citata – è stata una sorta di religione civile del Risorgimento, l'insieme, cioè, di valori, regole di vita e sentimenti con cui si è costruita l'unità nazionale. Nell'Ottocento riuniva la maggior parte della classe dirigente del Regno, sia di fede monarchica che repubblicana. Essere massoni in quegli anni significava non essere papisti e neppure radicali. La Massoneria in quel tempo (come oggi) era un insieme di realtà diverse per influenze culturali, politiche, territoriali e di alleanze internazionali, spesso in conflitto tra loro.

Nella seduta dell'8 maggio 1848 la Camera adottò all'unanimità, su proposta del deputato Pietro De Rossi di Santarosa, amico e sodale di Cavour, il regolamento predisposto dal governo, definendolo «provvisorio». Contestualmente fu nominata una commissione speciale «per studiare sulla base dell'esperienza le eventuali modifiche da apportarvi».

La Camera rinunciava così al potere che lo Statuto le attribuiva di regolare autonomamente lo svolgimento delle proprie funzioni. Nessuno, fece rilevare l'anomalia.

Il testo del 1848, in cui il governo era favorito fu sostituito, – come vedremo – nel 1863 con uno (parzialmente) diverso, elaborato da una commissione speciale presieduta dal deputato Carlo Bon Compagni.

Le legislature erano divise in sessioni, prima annuali e poi anche semestrali o trimestrali (si veda l'appendice).

Il procedimento legislativo era basato sul sistema degli Uffici. La Camera era divisa in 7 uffici rinnovati ogni mese a mezzo di estrazione a sorte, e due commissioni permanenti (che avevano i medesimi poteri degli Uffici) composte da 7 o più membri, eletti a scrutinio segreto: una di Finanza e contabilità, l'altra per Agricoltura, industria e commercio. Prevista anche una commissione per le petizioni, composta di 7 membri eletti ogni mese, uno da ciascun ufficio, incaricata di riferire settimanalmente sulle petizioni arrivate.

Ogni deputato poteva presentare proposte di legge. Il presidente della Camera le comunicava agli Uffici e se almeno due ne autorizzavano la lettura, il proponente – seguendo l'ordine fissato dalla Camera – presentava la sua proposta all'Assemblea. Questa deliberava se «doveva essere presa in considerazione». Se il voto era favorevole, il testo veniva rimandata agli uffici. Concluso l'esame, veniva nominato un relatore che andava a far parte di un Ufficio centrale composto dai relatori di tutti gli altri Uffici che poi, a sua volta, riferiva dopo un nuovo esame all'Assemblea che deliberava.

In modo analogo procedevano le commissioni (quella che si occupava di materie economiche e finanziarie e quella che aveva competenze sulle attività produttive), i cui componenti – come si è visto – erano eletti dall'Assemblea.

Il voto finale doveva essere, in base all'art. 63 dello Statuto espresso con voto segreto.

I progetti di legge di cui non si era conclusa l'esame entro la sessione decadevano, come ora accade per quelli presentati e non approvati nel corso della legislatura.

Uffici, Tre letture, commissioni permanenti

Nell'Ottocento erano usati tre sistemi per esaminare le leggi.

Il primo, tipico del Regno Unito era quello delle **Tre letture**. Ogni proposta di legge era esaminata tre volte dall'Assemblea. Nella prima lettura l'Assemblea ne valutava le linee, un comitato ristretto la esaminava, quindi l'Assemblea tornava ad esaminarla e a votarla in modo definitivo.

Il sistema degli **Uffici** utilizzato in Francia. L'esame preliminare delle proposte di legge era fatto da un comitato di deputati estratti a sorte, che riferiva all'Assemblea, alla quale spettava poi un nuovo esame e il voto.

L'ultimo sistema era quello delle **Commissioni permanenti**, introdotto negli Stati Uniti, in affiancamento e poi in sostituzione a quello delle Tre letture. Esso prevedeva la costituzione di commissioni permanenti specializzate per materia che esaminavano le varie proposte e riferivano all'Assemblea che poi votava ciascuna di esse.

In Italia il sistema degli Uffici restò in vigore fino al 1920, salvo la breve parentesi dal 1868 al 1872 in cui fu introdotto il sistema delle Tre letture che, successivamente (1888), fu previsto in alternativa a quella degli Uffici ma che, di fatto, presto cadde in disuetudine, fino a quando non fu definitivamente soppresso con l'introduzione nel 1920 del sistema delle commissioni permanenti.

Gli uffici erano criticati perché la mescolanza alla rinfusa dei parlamentari non consentiva una chiara distinzione tra maggioranza e opposizioni e neppure la valorizzazione delle competenze a causa dei sorteggi.

Le Tre letture, importate in Italia nel 1868 in modo anomalo rispetto alla pratica inglese (il comitato privato, che nel sistema britannico era la «seconda lettura», in Italia è la «prima lettura»), migliorava sia l'aspetto tecnico che quello politico della valutazione del progetto di legge. Il comitato privato, infatti, nel rispetto sostanziale della proporzione tra deputati di maggioranza e di opposizione, si «reclutava da sé», presupponendo, così, un'attrazione per interesse (e forse competenza).

Nel 1848, anche la gestione dei lavori d'Assemblea era tutta da definire. Vincenzo Gioberti, nominato primo presidente della Camera dei deputati, era solito rivolgersi direttamente al pubblico presente nelle tribune per sostenere le proprie decisioni e commentare i discorsi dei deputati, generando così reazioni e tumulti. Non appena Gioberti lasciò la presidenza per incarichi governativi, si decise di modificare le norme per l'accesso del pubblico nelle tribune e sul comportamento che avrebbe dovuto tenere.

Il presidente d'Assemblea

L'esperienza di Gioberti, di un presidente d'Assemblea tendente cioè ad influenzare il regolare svolgimento della discussione, mostrò, sin dal 1848, le caratteristiche del ruolo: non arbitro imparziale, sul modello dello *speaker* della Camera dei comuni, ma espressione di una maggioranza politica.

In tutta l'epoca statutaria sia il presidente del Senato, di nomina regia, che quello della Camera elettiva furono infatti sempre scelti, talora con alcune incertezze, nell'ambito della maggioranza di governo o delle forze politiche ad essa collegate, affinché il governo stesso potesse contare su un «potere amico» all'interno del Parlamento, anche se dall'elezione di Crispi (1876) il presidente non votò più.

Attraverso l'alternarsi dei presidenti, alcuni dei quali peraltro di grande valore personale, il sistema si mantenne inalterato per più di un secolo, superando anche la frattura imposta dalla Costituzione repubblicana del 1948, fino a quando nel 1976 fu eletto presidente della Camera un deputato dell'opposizione (Pietro Ingrao).

Voto segreto, breve storia di una peculiarità italiana

L'uso dello scrutinio segreto per la votazione finale dei disegni di legge era una peculiarità italiana. A stabilirlo era l'art. 63 dello Statuto albertino (*Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per scrutinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne il personale*). Come documentano Mancini e Galeotti nel loro celebre *Norme e usi del Parlamento italiano* (Roma 1887) nell'Ottocento negli altri parlamenti europei era privilegiato il voto palese. Maranini (*Le origini dello statuto albertino*, Firenze, 1926) e Jemolo (*Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano in Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946) hanno indagato, senza successo, sulle ragioni di questa peculiarità italiana. Probabilmente l'uso dello scrutinio segreto fu adottato per garantire ai singoli deputati uno spazio di manovra.

Fatto sta che – come ha scritto Perticone – (*Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, 1960) *il voto segreto toglieva al governo la possibilità di esercitare (...) una vera coartazione, anzitutto sulla sua maggioranza, come poteva avvenire nelle votazioni per appello nominale.*

L'unico dato certo è che la radice culturale di questa scelta deriva da alcune riflessioni del costituzionalismo italiano di fine Settecento, influenzato dalla Costituzione francese del 1795.

Durante tutta l'epoca statutaria si svolse un ampio dibattito sull'uso e la correttezza del voto segreto, anche perché gli effetti politici di tale strumento era-