

Publicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale (1815-1918)

ANNA GIANNA MANCA

1. *Introduzione storiografica*

Il dibattito politico-giuridico sulla pubblicità delle sedute e dei dibattiti parlamentari conobbe in Germania un rinnovato impulso soprattutto negli anni che precedettero la riforma del 1969 del regolamento (*Geschäftsordnung*) del Parlamento repubblicano tedesco (*Bundestag*) del 6 dicembre 1951. Con questa riforma fu accordata alle commissioni (*Ausschüsse*), che sin dalle origini del moderno sistema rappresentativo si erano sempre riunite a porte chiuse e nelle quali si diceva essersi ormai spostato il momento della decisione politica con grave pregiudizio della pubblicità dei dibattiti parlamentari garantita dall'art. 42 del *Grundgesetz*, la possibilità in singoli casi di riunirsi, discutere e votare pubblicamente (Steiger, p. 143; Zeh, p. 454).

In concomitanza con il maturare di questa importante riforma si moltiplicarono in Germania i lavori tesi ad enucleare i termini del mutamento funzionale incontrato dalla pubblicità dei dibattiti parlamentari

nella storia parlamentare europea otto- e novecentesca e in particolare nelle moderne democrazie postbelliche, fondate sulla centralità dei partiti organizzati (Dechamps, Dieterich).

L'aula, l'assemblea plenaria (*Plenum*), si lamentava in quegli anni, lungi dall'essere il luogo in cui attraverso la discussione ci si forma un'opinione o si approfondisce la proposta sottoposta all'assemblea, sarebbe ormai diventata il luogo dove, oltre a votare, tutt'al più si rendono note e si spiegano all'opinione pubblica idee e posizioni maturate altrove, soprattutto all'interno dei gruppi parlamentari (*Fraktionen*) e cioè dei partiti (Dieterich, pp. 98-99). Nel nuovo contesto dello Stato pluralistico dei partiti, caratterizzato peraltro da una ineliminabile tendenza alla consultazione non pubblica (Dieterich, pp. 54-56), la pubblicità parlamentare sarebbe così diventata più che altro un loro strumento, sia dei partiti di maggioranza che di quelli di opposizione, e non più un mezzo di comunicazione tra il Parlamento tutto ed i cittadini in esso rappresentati (Dieterich,

pp. 87 ss.). Inoltre, mentre le discussioni plenarie nel *Bundestag* avrebbero perso il carattere di vere e proprie consultazioni, la fase dell'esame in commissione, prevista dal regolamento parlamentare tra la prima e la seconda lettura, sarebbe diventata quella in cui, di fatto, si decide sulla forma ultima della legge (Dechamps, p. 104).

Si presero le mosse dalla constatazione della oggettiva superiorità quantitativa e qualitativa del lavoro non pubblico svolto dalle commissioni rispetto a quello svolto in aula, sotto gli occhi dell'opinione pubblica, nonché dal pragmatico riconoscimento della difficoltà e inopportunità politica di contrastare un fenomeno, la dislocazione del lavoro parlamentare dall'aula nelle commissioni, che pare essere intrinsecamente connesso al consolidarsi del sistema politico pluripartitico. Si cominciò a pensare di superare la contraddizione tra la necessità di avere un Parlamento funzionante ed efficiente, da un lato, e il principio della pubblicità e trasparenza del processo di formazione della volontà politica dall'altro, attraverso una autoriforma dell'istituzione parlamentare che ne rinnovasse ed esaltasse la dimensione della pubblicità, rendendo almeno in parte pubblico il lavoro delle commissioni (Dechamps, p. 77).

La critica all'assenza di pubblicità dei lavori parlamentari in conseguenza dello spostarsi del momento decisionale dal pubblico dibattito dell'aula nelle stanze oscure e "misteriose" delle commissioni e dei gruppi parlamentari, è stata però tutt'altro che una specificità esclusiva della pubblicistica politica e giuridica attenta al concreto funzionamento del *Bundestag* tedesco.

Già Carl Schmitt nel 1923, come a suo tempo non mancò di ricordare Jürgen Habermas (Habermas, p. 244), aveva bolla-

to come patologica la perdita di pubblicità dei lavori parlamentari. Nella vita politico-parlamentare i partiti avrebbero ormai completamente avvocato a sé, nonostante che di essi non si facesse menzione alcuna nel testo costituzionale, quella importantissima funzione di mediazione e di integrazione politica che la dottrina liberale voleva invece veder riconosciuta al Parlamento nel suo complesso e al pubblico dibattito parlamentare dell'aula. Si sarebbe così giunti ad una precoce degenerazione e obsolescenza non solo del modello liberale di rappresentanza, ma anche dell'istituzione parlamentare in sé e per sé e, addirittura, della forma parlamentare di governo *tout court* (Schmitt; Dieterich, pp. 73-83). Affermò testualmente Schmitt:

la attività vera e propria [del Parlamento] non si svolge nei dibattiti pubblici dell'aula, ma in comitati più ristretti (*Ausschüsse*) e neanche necessariamente in comitati infraparlamentari; decisioni fondamentali vengono prese in sedute dei capigruppo parlamentari (*Fraktionsführer*) sottratte alla pubblicità o addirittura in comitati che si riuniscono fuori dal Parlamento; subentra così un dislocamento della responsabilità ed anzi un suo dissolvimento, e in questo modo l'intero sistema parlamentare è alla fine solo una cattiva copertura del potere dei partiti e dei rappresentanti di interessi economici.

[Schmitt, pp. 28-29]

Epperò, nemmeno la critica di Schmitt al Parlamento (*Reichstag*) weimariano era del tutto originale. Peraltro, gli studi più recenti descrivono, quantomeno sino al 1928, più come un *Arbeitsparlament* che un *Redeparlament*, tutt'altro che defunzionalizzato e anzi con un grande carico di lavoro, più sovraccaricato di aspettative che non realmente delegittimato (anche se forse ancora più attento al dialogo con il governo che non a favorire quello tra maggioranza ed opposizione al suo

interno) (Mergel, pp. 91-92, 178-181, 199, 229, 399-401). Anche quella critica riprendeva infatti, a ben vedere, i motivi ricorrenti della critica antiparlamentare rivolta al *Reichstag* imperiale (fondato sulla costituzione del 1871) sin dall'inizio della sua vicenda storica. L'assemblea plenaria del Parlamento sarebbe stata ormai solo un luogo di ratifica di decisioni prese nelle "camere oscure" dei partiti, un luogo insomma da cui la politica si era volatilizzata e quindi privo di funzione; e il Parlamento nel suo complesso, come istituzione, sarebbe stato dilaniato dalle disgreganti pressioni dei partiti e delle associazioni di interesse, e quindi incapace di rappresentare tutto il popolo.

In un rapporto steso agli elettori sull'attività della rappresentanza popolare tedesca nella sua prima legislatura (1871-1873) dal partito operaio socialdemocratico (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*), rapporto che era stato dato alle stampe il 2 settembre 1873 in vista delle elezioni ormai prossime, nel contesto di una argomentazione tesa a denunciare l'impotenza del Parlamento imperiale per il suo presunto potere solo "consultivo" («le risoluzioni uscite dalle sue consultazioni diventano legge solo quando i governi [riuniti nel *Bundesrat* (v. sotto)] danno ad esse il loro consenso»), si denunciava infatti la totale assenza di trasparenza delle diverse fasi del processo legislativo. Si denunciava inoltre il fatto che le decisioni vere e proprie fossero prese non in Parlamento, ma dietro le quinte della scena parlamentare da quelli che noi oggi chiamiamo gruppi parlamentari (*Fractionen*), associazioni organizzate di deputati eletti, e in pratica quindi dai partiti:

Tutto, anche i progetti di legge più importanti, vengono esaminati con molta fretta e quasi al volo, cosicché la grande maggioranza dei deputati solo in rarissimi casi ha piena conoscenza di ciò su cui

ha votato [...]. Le singole *Fractionen* si riuniscono regolarmente a porte chiuse, esaminano l'ordine del giorno della prossima seduta, stringono alleanze con coloro che sono più vicini alle loro idee, di regola stipulano accordi dietro le quinte anche con i ministri, e a questo scopo sostanzialmente sono utilizzate le serate del sabato presso il principe Bismarck, dove il vino è buono, la birra bavarese eccellente ed i sigari ottimi. Esse si presentano quindi il giorno dopo in aula e davanti all'opinione pubblica con decisioni e leggi confezionate. Ciò che nel *Reichstag* viene detto e deciso, è definito già da lungo tempo, è, per così dire, una commedia, rappresentata su un palcoscenico e a cui il popolo tedesco ha l'onore di poter intervenire come pubblico, godendo del diritto di applaudire e... di pagare per assistervi. Perché il divertimento costa caro, molto caro.

[*Die parlamentarische Thätigkeit*, pp. 10, 12-13]

Il concetto espresso non cambiava nemmeno quando a riflettere sul funzionamento dell'istituzione parlamentare era, stavolta verso la fine dell'esperienza del *Reichstag* imperiale, un democratico come Hellmuth von Gerlach, che certo non intendeva prender parte alla corrosiva critica antiparlamentare della matura epoca costituzionale e che anzi continuava a vedere «ogni speranza di uno sviluppo liberale della Germania [poggiare] esclusivamente sul *Reichstag*» (Gerlach, pp. 71, 96, 74-75).

Il sistema delle commissioni, a suo avviso ormai pienamente sviluppato in Germania, avrebbe pregiudicato irrimediabilmente la funzionalità del *Plenum*, tanto che si sarebbe potuto parlare non solo di "superiorità" (*Übermacht*) delle commissioni, dei cui dibattiti non apparivano resoconti ufficiali e le cui decisioni diventavano legge senza che l'opinione pubblica si fosse minimamente resa conto di cosa si trattasse, ma addirittura di loro "onnipotenza" (*Allmacht*). Nelle stanze "riservate" (*verschwiegenen*) delle commissioni sarebbero state concordate

grandi opere legislative, sarebbe stata ad esempio decisa e poi solo ratificata in aula la riforma finanziaria del 1906. Una volta che i partiti della maggioranza si erano accordati in commissione, i dibattiti della seconda e terza lettura sarebbero puntualmente degradati al livello di farsa, e la maggioranza non si sarebbe lasciata più coinvolgere in alcuna discussione costruttiva. Non solo, giustificate proposte di modifica della minoranza non sarebbero state nemmeno prese in considerazione con la motivazione che ormai era troppo tardi (Gerlach, p. 49). Particolarmente sotto il cancellierato di Bismarck, il normale decorso del processo legislativo sarebbe stato il seguente:

Nella prima lettura di un progetto di legge presentato dal governo si proclamavano ad alta voce gli ideali liberali. In commissione si cercava quindi di correggere il progetto almeno in parte nel senso degli ideali liberali. In occasione della seconda lettura in aula Bismarck proclamava però puntualmente la inaccettabilità di tutte le correzioni sostanziali che si volevano apportare al progetto governativo, e tra la seconda e la terza lettura si trattava alacramente tra i capi dei nazional-liberali e i fiduciari di Bismarck per salvare del liberalismo ciò che si poteva salvare. Alla fine veniva regolarmente fuori che niente si poteva salvare. Bismarck conosceva solo il 'o così... o così', e si manteneva fermo sulle sue posizioni. Allora erano gli altri ad ammorbidirsi, e quando si arrivava alla terza lettura rinnegavano tutto ciò che alla prima lettura avevano sostenuto in modo pieno e incondizionato e già alla seconda lettura invece ancora solo a metà. [Gerlach, p. 92]

Come si vede, dunque, anche del funzionamento del *Reichstag* imperiale i contemporanei hanno sottolineato la assenza di pubblicità dei lavori parlamentari, e la storiografia costituzionale, per bocca del più grande allievo di Schmitt, Ernst Rudolf Huber, non ha mancato di affiancarsi a

posteriori alla loro critica, sviluppando anche in riferimento al *Reichstag* imperiale quella tesi della «Öffentlichkeit als essential der Repräsentation», che il suo maestro aveva coniato minando alla base la legittimità del Parlamento di Weimar.

Huber, come Schmitt, prende le mosse da una assolutizzazione a tipo ideale della concezione che potremmo definire liberale classica della rappresentanza parlamentare, fondata cioè sulla figura del notabile (*Honoratiorenparlament*) e caratterizzata da un basso livello di sviluppo dello spirito e dell'agire del deputato partiticamente vincolato (Dieterich, pp. 73-83, in part. pp. 74 e 80). Ma è una concezione di rappresentanza popolare di cui peraltro negli ultimi decenni è stata messa massicciamente in dubbio la corrispondenza con un tipo parlamentare realmente e storicamente esistito; Huber non esita a "retrodatare" al Secondo Impero la critica schmittiana sull'assenza di pubblicità nei lavori parlamentari del *Reichstag*, a motivazione e giustificazione ideologica a posteriori dello scarso peso politico del *Reichstag* nella concreta vicenda storico-politico-istituzionale dell'epoca imperiale. Per Huber, proprio come per Schmitt, «senza pubblicità non c'è rappresentanza» e solo la pubblicità avrebbe reso il *Reichstag* un organo veramente rappresentativo (Huber, III, pp. 886-887).

All'interno della storiografia costituzionale e del diritto costituzionale tedeschi ancora oggi i pareri sembrano dividersi tra chi si spinge sino ad affermare che vi è Parlamento solo laddove esso agisce pubblicamente e cioè nell'aula (Ellwein-Görlitz, p. 242), e chi invece ribatte che una tale concezione del Parlamento, corrispondente a quella liberale classica, è però da sempre del tutto estranea alla realtà storica (Fuchs; Küh-

Manca

ne, p. 100; Hauenschild, p. 38). Non mancano tuttavia nemmeno tentativi di mediazione tra un'inequivocabile affermazione della necessaria pubblicità dei lavori parlamentari, da un lato, e una realistica ma non rassegnata presa d'atto della realtà, dall'altro.

Uno studioso come Leo Kissler apre un saggio su *Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation* affermando che il "luogo centrale", il "cuore" della pubblicità parlamentare, deve essere considerato "il *Plenum*", vale a dire l'aula. Poi però, nel porsi la domanda se l'assemblea plenaria possa effettivamente essere considerata oggi un luogo di comunicazione politica, egli si trova a non poter tacere l'impressione, invero assai consolidata e diffusa, che «il *Bundestag* dibatte [anche] pubblicamente, ma soprattutto segretamente», dato che «il lavoro parlamentare si è spostato in numerosi organismi non pubblici», tra cui le commissioni, che sono tenute a rendere pubblico solo il risultato dei loro lavori, nonostante si vada progressivamente rafforzando la propensione a rendere pubbliche anche le loro sedute (Kissler, pp. 993, 1001-1002, 1005-1006).

Tutto questo ci dice che ancora oggi, a conferma dei tanti fili di continuità tra la storia politico-istituzionale dell'epoca costituzionale e quella della nostra epoca democratico-parlamentare, la questione su cui ci si interroga è ancora sostanzialmente la stessa. Vale a dire se effettivamente la pubblicità e la trasparenza dei lavori parlamentari del *Plenum* debbano essere valori irrinunciabili, o se invece essi non possano essere almeno in parte sacrificati, a vantaggio sia dell'efficienza e della produttività dell'istituzione parlamentare, sia della qualità della sua attività legislativa.

Se questo è ancora attualmente lo *status quaestionis*, allora ha senso chiedersi a che

punto della storia parlamentare europea, e tedesca in particolare, abbia cominciato a profilarsi la questione; soprattutto, di contro a quelle posizioni storiografiche che in una presunta progressiva perdita di pubblicità dei lavori parlamentari hanno visto l'inizio della obsolescenza dell'istituzione parlamentare. Ha senso chiedersi se la questione dello spostamento del lavoro parlamentare dalla pubblicità dell'aula alla segretezza delle commissioni parlamentari, non sia sorta con l'istituzione parlamentare stessa e con il suo strutturarsi in partiti più o meno organizzati. Quando cioè le forze politiche che credevano nella soggettività politica del Parlamento, e quelle liberali per prime, hanno pragmaticamente ricercato momenti non pubblici di organizzazione della attività istituzionale del Parlamento per assicurare la sua capacità di sintesi politica e accrescere l'effettività e la produttività dei suoi lavori.

2. *La pubblicità parlamentare nella Germania costituzionale*

Con pubblicità dei lavori parlamentari, sin dall'inizio della moderna epoca rappresentativa, si sono intese tre cose: il libero accesso alle tribune per tutti; il diritto della stampa alla pubblicazione dei protocolli parlamentari; il diritto di fare a mezzo stampa resoconti liberi dei dibattiti (Mohl 1860, pp. 304-312; Dieterich, p. 48).

Essa fu sempre ritenuta, nella riflessione politico-costituzionale dei liberali tedeschi della prima metà dell'Ottocento, come un principio organizzativo-strutturale irrinunciabile, in una moderna costituzione rappresentativa, per la capacità dell'istituzione parlamentare di affermarsi pienamente nel pro-

cesso di formazione della volontà politica e in particolare nel processo di legislazione. Solo la pubblicità dell'attività del Parlamento poteva sia garantire che le leggi da esso varate fossero realmente in sintonia con l'opinione pubblica (di cui il Parlamento era nientemeno che l'istituzionalizzazione) e che la rappresentanza popolare svolgesse quindi quella funzione di integrazione della nazione che gli era intrinseca, sia rassicurare il popolo e gli elettori sul fatto che la loro rappresentanza, all'interno delle mura del Parlamento, effettivamente svolgeva l'altra sua funzione primaria (oltre alla produzione delle leggi) di controllare il governo (Dieterich, pp. 23-50, in part. p. 26).

Determinazioni affermanti il principio della pubblicità dei dibattiti delle seconde Camere e la facoltà per le stesse di pubblicare i resoconti delle loro sedute, laddove invece le prime Camere si riunivano solitamente a porte chiuse tranne che nel Baden (Botzenhart, p. 474), erano presenti in numerose costituzioni tedesche prequarantottesche. Con lo stesso termine si indicavano tuttavia spesso cose diverse o livelli assai differenti di pubblicità. Poteva anche accadere, però, che il principio della pubblicità fosse introdotto non direttamente dalla costituzione ma solo dai regolamenti interni delle rappresentanze popolari.

La pubblicità delle sedute delle due Camere era stabilita ad esempio dall'art. 167 della costituzione del Württemberg del 25 settembre 1819. Anche se questo articolo non implicava che fossero pubblicati dei resoconti stenografici (*Stenographische Berichte*) fedeli alla lettera dei dibattiti dell'aula, e anche se l'art. successivo, il 168, che sarà modificato solo nel 1874, riconosceva anche al monarca o a suoi emissari (oltre che ad un numero non inferiore a dieci di deputati), il

diritto di chiedere che le sedute fossero tenute segretamente (Botzenhart, p. 475).

Al contrario della costituzione appena citata, quella del Granducato dell'Assia del 17 dicembre 1820 (art. 99) aveva affermato il principio che i dibattiti delle due Camere dovessero essere resi noti a mezzo stampa; ma non riconosceva alle Camere il diritto di tenere pubblicamente le sedute, diritto che fu riconosciuto loro solo con la legge di introduzione del regolamento parlamentare del 10 ottobre 1849 (Huber (ed), 1, p. 234). Resoconti stenografici riportanti fedelmente e senza censure il corso del dibattito parlamentare non venivano pubblicati neanche nel Baden, la cui costituzione del 22 agosto 1818 aveva affermato, all'art. 78, la pubblicità delle sedute delle due Camere; anche il regolamento parlamentare (§ 74) consentiva solo, genericamente, che fosse pubblicato del materiale relativo alle sedute.

Nella costituzione della Baviera del 26 maggio 1818, infine, non si diceva niente sulla pubblicità delle sedute parlamentari, ma al § 68 del regolamento si consentiva alle Camere di pubblicare i loro protocolli, senza però che ciò costituisse per loro un obbligo. La possibilità di tenere sedute a porte chiuse solo con il consenso della maggioranza dei deputati fu introdotta dal nuovo regolamento (*Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betreffend* del 25 luglio 1850) che le Camere si diedero sull'onda dei rivolgimenti quarantotteschi (Botzenhart, pp. 475-476, 505-507).

Il modo e la misura in cui la pubblicità dei lavori parlamentari era garantita nella Germania prequarantottesca, profondamente segnata dall'ineliminabile dualismo su cui poggiavano i sistemi monarchico-costituzionali, erano insomma molto differenti da Stato a Stato. Nel complesso erano ritenuti dai liberali, come si evince dal qua-

Manca

dro della situazione offertoci da Carl Welcker nella voce *Öffentlichkeit* dello *Staatslexikon* (redatta molto probabilmente prima dello scoppio della rivoluzione del 1848), del tutto insoddisfacenti.

Basti dire che nei singoli Stati territoriali tedeschi di cui si componeva la Confederazione germanica, in genere i ministri o i loro rappresentanti potevano inserirsi in qualsiasi momento nei dibattiti parlamentari, inaugurando una prassi che si è mantenuta sino ad oggi (Kühne, p. 90; Steiger, p. 94). E che il monarca, oltre al potere di scioglimento, chiusura e aggiornamento del Parlamento, che in epoca costituzionale era sempre nelle sue mani, aveva anche in genere a sua disposizione, particolarmente negli Stati divenuti costituzionali per primi, il diritto di chiedere in qualsiasi momento la segretezza delle sedute parlamentari (Kühne, pp. 90-91), di condannare cioè di fatto alla non esistenza insieme al Parlamento anche la sfera dell'opinione pubblica. Per giunta in decenni, come quelli del *Vormärz* o dell'immediato *Nachmärz*, in cui furono continuamente all'ordine del giorno pesanti limitazioni e addirittura prolungate sospensioni della libertà di stampa, di riunione e di associazione.

In Prussia, che com'è noto fu uno degli ultimi Stati tedeschi a divenire costituzionale, sarà proprio sull'onda della rivendicazione della pubblicità dei lavori delle Diete provinciali che entrò progressivamente in una crisi irreversibile l'intero sistema rappresentativo cetuale. Le leggi istitutive dei *Provinziallandtage* prussiani del 1823 si erano limitate a riconoscere loro il diritto di rendere noti attraverso la stampa solo "il risultato" e il "deliberato" finale (*Abschied*) dei loro dibattiti, ed i regolamenti interni di taluni di questi ceti provinciali addirittura impo-

nevano ai deputati il silenzio sui lavori a cui avevano partecipato (Obenhaus, pp. 201-203, 250-251, 390-391, 400-419, 568-571).

La moderna costituzione rappresentativa che entrò in vigore in Prussia il 31 gennaio 1850 garantì invece in modo completo, insieme a più moderne relazioni politico-rappresentative e al diritto di ogni Camera di «regolare il corso dei suoi lavori e la sua disciplina attraverso un regolamento» (art. 78), il carattere pubblico dei lavori delle due Camere (art. 79) (Huber (ed), 1, 510), mentre la libertà di dare a mezzo stampa resoconti dei dibattiti parlamentari fu garantita dal § 38 della legge prussiana sulla stampa del 12 maggio 1851 (Hatschek 1922, pp. 504-505).

Nella loro sostanza le innovazioni introdotte dalla costituzione prussiana erano state però già riconosciute, sempre nel corso della terza ondata costituzionale del 1848/49, dalla costituzione di Francoforte, che tra l'altro lasciò all'autonoma e sovrana decisione del Parlamento di definire nel rispetto di quali criteri l'assemblea potesse decidere di tenere segretamente le sue sedute (§ 111) (Huber [ed], 1, p. 387 e Hatschek 1922, p. 492).

La assicurazione piena e incondizionata nella costituzione e nel regolamento della rappresentanza popolare della pubblicità dei suoi dibattiti non era però allo stesso tempo, come invece ritenevano i teorici liberali della prima metà del secolo, garanzia certa di trasparenza del processo legislativo. La concretizzazione di questo principio dipendeva infatti notevolmente, come si avrà modo di vedere, da come la rappresentanza popolare affrontava di fatto, spesso allontanandosi notevolmente da quanto previsto nel regolamento interno o addirittura in contraddizione con esso, sia la preparazione (*Vorbera-*

tung) del progetto di legge o della risoluzione che avrebbe dovuto essere oggetto della pubblica discussione dell'aula, sia l'esame vero e proprio del progetto o della proposta che avrebbe dovuto essere infine oggetto della votazione.

Sin dai loro primi tempi di vita, le moderne istituzioni rappresentative si trovarono sostanzialmente ad optare tra due diversi tipi di regolamenti parlamentari che con il tempo erano andati cristallizzandosi.

Quello francese suddivideva l'assemblea in tante sezioni (in Germania dette generalmente *Abteilungen*, ma anche meno spesso *Sectionen*), numericamente uguali e indifferenti alla composizione politica dell'assemblea. Ad esse l'aula, data l'ovvia difficoltà di lavorare all'interno di un organismo troppo numeroso e quindi allo scopo di raggiungere una più alta e migliore capacità di lavoro entro un organismo più ristretto, "delegava", come a suoi sottoorganismi, la preparazione della materia oggetto delle sedute plenarie, riconoscendo dunque loro un grado di autonomia relativamente alto ma sottraendo una fase importantissima del processo legislativo alla pubblicità.

Quello inglese, che a differenza del francese non era completamente scritto e poggiava, almeno in parte, sulla consuetudine (come del resto la gran parte del diritto costituzionale inglese), privilegiava invece l'aula, l'assemblea plenaria, in cui i rapporti di maggioranza e minoranza erano in ogni momento chiaramente percepibili, come luogo centrale dei dibattiti parlamentari e foro decisionale per eccellenza, garantendo dunque un più elevato livello di pubblicità. Secondo il diritto regolamentare inglese solo nell'aula, alla quale pervenivano in prima battuta tutti i progetti di legge o altre proposte, si poteva decidere come procedere oltre, e cioè

se l'oggetto avrebbe dovuto essere affidato ad una commissione o invece tolto dall'ordine del giorno, e soprattutto, nel primo caso, se l'aula avrebbe dovuto trasformarsi essa stessa per intero in una commissione (quella che in Inghilterra prendeva il nome di *committee of the whole house*) per esaminarlo. In questo caso si sarebbe consentito a tutti i deputati di venire a conoscenza in egual misura di quello che sarebbe successivamente stato oggetto del pubblico dibattito e delle deliberazioni dell'aula (Mittermaier, pp. 649-650); evitando da un lato quella frammentazione specialistica delle conoscenze dei deputati tipica dei membri delle commissioni, che peraltro conferiva loro una certa superiorità contribuendo ad una loro autonomizzazione dal resto dell'assemblea; dall'altro, favorendo decisamente la trasparenza del percorso decisionale seguito nel processo legislativo.

In linea di massima le moderne istituzioni rappresentative tedesche si orientarono verso il modello francese, ad eccezione dell'Hannover, non senza tuttavia qualche concessione al modello inglese (Kühne, pp. 94-95).

Già nell'Assemblea Nazionale di Francoforte, in particolare attraverso la sua *Geschäftsordnung* (GO) del 29 maggio 1848, fu recepito, prendendo le distanze dalla proposta di Robert von Mohl (Mohl 1848) e certo in considerazione sia delle dimensioni dell'assemblea, sia del fatto che molti deputati all'inizio non si conoscevano affatto tra di loro, il sistema francese di dividere l'assemblea in *Abteilungen*; per estrazione a sorte ne furono formate 15 di circa trenta deputati ciascuna.

Queste sezioni avevano il compito, oltre che di verificare la validità delle elezioni, di intraprendere un primo esame delle proposte che sarebbero state oggetto del dibattito parlamentare, quindi di eleggere ognuna un

Manca

suo rappresentante da inviare nella commissione centrale (*Zentralausschuss*) o nelle commissioni che avrebbero potuto essere insediate *ad hoc* per singole questioni e che avrebbero dovuto avere carattere non permanente, contrariamente anche stavolta a quanto consigliato nelle "Proposte" di Mohl. Solo in sede di commissione, in cui ovviamente si sarebbe discusso a porte chiuse, sarebbero infine dovute emergere chiaramente le posizioni della maggioranza e della minoranza, posizioni che avrebbero dovuto essere rappresentate all'aula da un relatore (Botzenhart, pp. 482-493; Dechamps, pp. 57, 93, 132).

Il regolamento dell'Assemblea Nazionale di Francoforte tuttavia, lungi dall'essere sempre fedelmente applicato e seguito alla lettera, fu ben presto sottoposto nella prassi quotidiana, come del resto però accadeva e accade spesso ai regolamenti parlamentari, a numerose modifiche, principalmente in conseguenza del peso preponderante ben presto acquisito nell'organizzazione interna del Parlamento dalle *Fractionen*. Ad esse però non si faceva alcun cenno nel regolamento dell'aula, inaugurando una tradizione giuridico-positiva che si rivelò assai dura a morire (Demmler, pp. 150-151), e non solo in Germania.

Con il quasi immediato strutturarsi dell'assemblea in gruppi parlamentari, dato storico che evidentemente entra in contraddizione con la tesi secondo cui Francoforte sarebbe stato, più che altro, un *Honoratiorenparlament* (critico già Boldt, pp. 18), le *Abteilungen* cessarono ben presto di svolgere la funzione più importante loro assegnata dal regolamento dell'aula (e cioè il primo esame del materiale da sottoporre all'aula), mantenendo solo quella di eleggere i membri delle commissioni: funzione nel cui svolgimento peraltro dovettero ben presto



Stanza per le sedute delle sezioni, delle commissioni e dei gruppi parlamentari del Parlamento imperiale

accettare di subire l'influsso determinante dei "partiti". La preparazione dei dibattiti plenari passò così di fatto nelle mani delle commissioni da un lato e di questi ultimi dall'altro (Botzenhart, pp. 489).

Sulla base del regolamento dell'Assemblea Nazionale di Francoforte fu modellato anche quello adottato dalla Seconda Camera prussiana il 28 marzo 1849 (Plate, pp. 4 ss.), regolamento che restò formalmente immutato sino al 1862.

A differenza di quello di Francoforte quest'ultimo prevedeva tuttavia, innovazione importantissima, che i progetti di legge provenienti dal governo, dall'altra Camera, o anche dagli stessi deputati, potessero ancora eccezionalmente essere esaminati dalle *Abteilungen* e dalla commissione centrale (*Zentralausschuss*), ma dovessero "di regola" essere esaminati dalle commissioni, nella cui composizione doveva naturalmente essere rispecchiata proporzional-

mente la forza numerica dei singoli gruppi parlamentari (Plate, pp. 57). A questo scopo furono insediate, oltre a quella che si doveva occupare delle *Petitionen*, sette commissioni permanenti, e da questo momento furono queste a svolgere la cosiddetta *Vorberatung*, e non più, a differenza di quanto si diceva nel regolamento, le *Abteilungen* (Plate, pp. 4-5, 25, 50; Botzenhart, p. 501).

Quindi anche in Prussia, come già a Francoforte, la suddivisione egualitaria dell'assemblea in sezioni indifferenti alla composizione politico-partitica dell'assemblea, era stata ben presto superata dal potere sempre maggiore acquisito dai gruppi parlamentari. Le sezioni non cessarono di esistere, ma, accanto al compito di effettuare la verifica dei poteri (*Wahlprüfung*) (§§ 3 e ss. della GO del 1849), rimase loro solo formalmente la funzione di eleggere i membri delle commissioni (§19 GO del 1849). Se infatti nel regolamento della Seconda camera non si giunse certo al riconoscimento ufficiale dell'influenza dei gruppi parlamentari sulla composizione delle commissioni, la crescita del loro potere si evince anche dal fatto che furono ulteriormente ristrette le possibilità di azione autonoma dei singoli deputati nel momento in cui fu aumentato il numero delle firme necessarie a sostegno della presentazione in aula di una proposta (Botzenhart, p. 502).

Ben presto però la possibilità espressamente prevista in via residuale dal regolamento prussiano del 1849, che nel caso non ci fossero state commissioni permanenti immediatamente interessate all'oggetto di un progetto di legge, il suo esame preliminare avrebbe potuto essere assunto dalle apertistiche *Abteilungen*, fu cancellata anche formalmente dalla riforma a cui il regolamento fu sottoposto nel 1862. Erano questi i tempi

in cui ancora più forte di prima si fece sentire presso la maggioranza liberale della Camera la necessità di dare maggiore visibilità all'opposizione da essa condotta in aula sulla riforma militare voluta dal governo; oltre all'esigenza di razionalizzare maggiormente il corso dei lavori parlamentari lasciando meno spazio ai tempi morti e alla casualità, vi era anche l'urgenza di stabilire un collegamento più diretto e immediato con gli elettori e l'opinione pubblica nel suo insieme (Manca, pp. 249-250, 359 ss.).

La modifica della GO del 1862, proposta dall'allora deputato della *Fortschrittspartei* Max von Forckenbeck, riprendendo sostanzialmente una precedente proposta di modifica avanzata nel 1861 dal liberale Eduard Simson, anch'egli come Forckenbeck futuro presidente del *Reichstag* imperiale. Si stabilì che l'aula potesse decidere sin dall'inizio di trasmettere preliminarmente parte del suo carico di lavoro direttamente alle commissioni, alle quali fu inoltre concessa la possibilità di relazionare all'aula non solo per iscritto ma anche oralmente. In questo modo le commissioni venivano ad assumere anche formalmente quella funzione di *erste Vorberatung* dei progetti di legge che sin qui il regolamento aveva continuato a riconoscere alle sezioni; a queste, per contro, veniva ormai tolta anche formalmente qualsiasi possibilità di entrare nel merito dei progetti di legge, mentre fu ancora confermato loro il compito di eleggere le commissioni, nonostante che nella prassi ciò non accadesse più da lungo tempo (Plate, pp. 10-11, 50; Dechamps, pp. 57, 59).

Accanto alla soppressione anche formale della possibilità di effettuare la *Vorberatung* nelle sezioni, di cui si è appena detto, un'altra importantissima modifica apportata al regolamento della Camera prussiana

Manca

nel 1862, fu l'introduzione della possibilità della cosiddetta *Vorberatung im ganzen Haus*: una istituzione tipica del diritto regolamentare del Parlamento inglese, che prevedeva come preliminare alla discussione in aula (*Plenardebatte*) e accanto alla ormai divenuta obbligatoria *Vorberatung in Kommission*, anche un primo esame in aula, e quindi pubblico, del progetto di legge.

La modifica si era resa necessaria – così le motivazioni addotte dai proponenti della riforma – quando, dopo che si era imposta senza eccezioni la *Vorberatung* in commissione con l'obbligo della relazione scritta, avevano preso il sopravvento "le forme burocratiche" e il dibattito in aula aveva perso praticamente qualsiasi "vivacità". Su alcuni importanti progetti di legge la Camera doveva, al contrario, conservare la possibilità di pronunciarsi chiaramente subito. Addirittura la responsabilità dell'esplosione del conflitto costituzionale (1862-1866) era da far ricadere sulla commissione militare: se l'aula avesse avuto l'occasione di pronunciarsi sul principio sottostante alla riforma militare, immediatamente dopo la presentazione dei progetti di legge sull'esercito, forse la situazione non si sarebbe trascinata così a lungo (Plate, pp. 12, 51).

Il regolamento della Camera dei deputati prussiana, modificato nel 1862, valorizzava notevolmente la dimensione della pubblicità del lavoro parlamentare presente nel dibattito in aula. Lungi dal restare confinato nella sua applicazione al solo Stato prussiano, il regolamento fu adottato anche, dalla Confederazione della Germania del Nord nel 1866, con solo qualche modifica, peraltro non significativa, introdotta dal Parlamento imperiale costituente tedesco del 1867; questo, infatti, nella fretta di dare una costituzione alla neonata Confederazione,

non poteva certo permettersi di inoltrarsi in una riforma del regolamento.

Sulla base del regolamento della Camera dei deputati prussiana, così come modificato nel 1862, fu quindi varata anche la costituzione della Confederazione della Germania del Nord (*Norddeutscher Bund*): in appena sei settimane ed esclusivamente attraverso dibattiti in seduta plenaria (*Plenardebatte*), senza cioè ricorrere all'attività preparatoria di una commissione costituzionale (*Verfassungskommission*), quale aveva invece operato anche a Francoforte nel 1848/49.

Al lavoro preparatorio di una tale commissione, i nazional-liberali, ormai partito centrale della coalizione di maggioranza, preferirono rinunciare non solo per consentire, come amavano proclamare, un maggior coinvolgimento della nazione nei pubblici dibattiti sulla costituzione, ma certo anche per sfuggire al rischio che in commissione il progetto governativo, sottoposto ad una riflessione più meditata e approfondita, potesse essere stravolto. O anche per evitare che, proprio prendendo spunto da quanto sarebbe inevitabilmente trapelato dai lavori di una tale commissione, la stampa liberal-progressista berlinese cogliesse l'occasione di far pesare la sua influenza.

Certo è ad ogni modo che la rinuncia all'esame in commissione, su cui insistettero particolarmente i nazional-liberali, ebbe come condizione e conseguenza allo stesso tempo una impennata del peso dei gruppi parlamentari all'interno della rappresentanza popolare tedesca; su di essi si riversò di fatto tutto il lavoro di *Vorberatung* che avrebbe dovuto svolgere un'eventuale commissione. Ai contatti informali tra i capigruppo fu evidentemente lasciato quel preliminare scambio di opinioni e le irrinunciabili trattative che solitamente avevano

luogo in commissione (Pollmann, pp. 189, 192-193).

A costituzione ormai approvata, il regolamento già adottato in via provvisoria una prima volta, fu confermato anche dal Parlamento tedesco ordinario il 10 settembre 1867. Già nei mesi che seguirono, tuttavia, importanti proposte di modifica formale del regolamento furono avanzate da due deputati nazional-liberali, Eduard Lasker e Karl Twesten, senza però che nel 1867 approdassero a nulla (Hatschek 1915, pp. 62-63).

La riforma del regolamento del Parlamento della Confederazione della Germania del Nord sarà tuttavia condotta a buon termine nell'anno immediatamente successivo e sarà definitivamente varata il 12 giugno 1868. Nel regolamento del *Reichstag* della Confederazione, che costituì il primo nucleo forte del (Secondo) Impero tedesco, furono così introdotti forti elementi innovativi – elementi a cui il regolamento della Camera dei deputati prussiana rimase invece estraneo – miranti ad avvicinarlo ancora più decisamente al regolamento in uso nel Parlamento inglese. Il riferimento è qui in particolare a quel sistema delle tre letture per l'esame dei progetti di legge che è rimasto una caratteristica fondamentale del diritto regolamentare della moderna rappresentanza popolare tedesca, ma non solo, sino ai nostri giorni.

Fino al 1868 nell'esame dei progetti di legge, sulla base del percorso largamente consolidatosi nella Camera dei deputati prussiana, veniva seguita la seguente procedura: 1) dibattito in aula su come si sarebbe dovuti procedere nella trattazione del progetto (*geschäftliche Behandlung*), 2) *Vorberatung* in commissione o, in via eccezionale, *Vorberatung im ganzen Haus* o addirittura nessun esame preliminare, infine, 3) discussione plenaria finale

(*Schlußberatung im ganzen Haus*), nel corso della quale si tornava sia sui principi fondamentali della proposta di legge, sia sui singoli articoli, per chiudere, infine, con il voto (Hatschek 1915, pp. 65-66).

Con il sistema delle tre letture introdotto nel 1868 «il centro delle consultazioni, secondo quanto dichiarò lo stesso Twesten, si [sarebbe spostato] dalle commissioni, la cui *Vorberatung* sino ad allora aveva rappresentato la regola, nell'aula» (Hatschek 1915, pp. 63-64; Plate, pp. 14-15). In particolare, la prima lettura avrebbe dovuto consistere in un pubblico dibattito generale in aula sui principi fondamentali del progetto, le sue motivazioni, la sua attualità e attuabilità, nonché, in conclusione, sul modo in cui si voleva procedere. Tra la prima e la seconda lettura si inseriva il lavoro a porte chiuse dell'esame in commissione, e nella seconda lettura si tornava a discutere pubblicamente in aula sui singoli articoli del progetto sulla base, prevalentemente, del lavoro svolto dalla commissione. Infine nella terza lettura, che aveva luogo dopo che il progetto di legge era stato organicamente ricomposto nella forma che aveva assunto in seguito alla seconda lettura, si ridiscuteva di nuovo sui suoi principi ispiratori e le sue finalità, per passare poi a votarlo, prima articolo per articolo, poi nel suo insieme, e si decideva quindi definitivamente se vararlo o no nella forma che aveva nel frattempo assunto (Hatschek 1915, pp. 66; Rönne, pp. 285-286; Jekewitz, pp. 548-549).

In questo modo, effettivamente, i pubblici dibattiti dell'aula (*Debatten im ganzen Haus*) avrebbero dovuto acquistare un ruolo assai maggiore rispetto a prima, e il Parlamento sarebbe stato maggiormente coinvolto nelle diverse fasi del processo legislativo; mentre alle commissioni veniva assegnato un posto più definito ed un ruolo

Manca

lo più circoscritto nel processo legislativo solo tra la prima e la seconda lettura.

Sulla GO del *Reichstag* della Confederazione tedesco-settentrionale del 1868, che sarà adottata con poche modifiche anche dal *Reichstag* imperiale del 1871, restando per questa via, con il suo caratteristico sistema delle tre letture, anche alla base della GO del *Bundestag* repubblicano (Jekewitz, p. 548), il grande giuspubblicista liberale Ludwig von Rönne scriverà nel 1876:

Il nuovo regolamento ha completamente abbandonato l'idea che stava alla base dei precedenti regolamenti, e cioè di spostare il fulcro dei dibattiti nelle sezioni e nelle commissioni, dando invece ai dibattiti plenari il carattere di arringa preparatoria. Esso parte invece dall'assunto che l'assemblea plenaria sia da considerarsi il portatore naturale e a ciò votato della consultazione e della risoluzione legislativa, e che perciò i principali punti di vista per ogni questione non debbano essere ricavati nelle sezioni e nelle commissioni, ma debbano invece maturare direttamente nella manifestazione di opinioni e nel dibattito della totalità; ciò che si deve trovare è la volontà della maggioranza, con partecipazione attiva e interazione reciproca di tutti i membri e non per mezzo di una articolazione burocratica e specialistica. Le commissioni devono continuare ad esistere solo come eccezione per riuscire a curare il dettaglio legislativo.
[Rönne, p. 284]

Con la modifica a cui era stato sottoposto il regolamento del *Reichstag* nel 1868, i nazional-liberali volevano dunque riportare in primo piano il *Plenum* come luogo principale della comunicazione con l'opinione pubblica e la nazione; nonché, particolarmente, riaprendo a tutto campo il pubblico dibattito sul progetto di legge dopo la seconda lettura, rivalutare il *Reichstag* nel suo complesso come luogo della mediazione e del compromesso politico. Tutto ciò

doveva però naturalmente passare per il drastico ridimensionamento del rilievo acquisito negli ultimi tempi, evidentemente ritenuto eccessivo, dal lavoro parlamentare svolto nelle commissioni: organismi che si voleva ridurre ad un ruolo secondario e subordinato, a mero strumento. Da esse, non da ultimo per la loro difficoltà a riflettere fedelmente le maggioranze incerte e oscillanti che, come vedremo, caratterizzeranno la vicenda politico-parlamentare imperiale (Pollmann, pp. 359, 361-362), si riteneva dovercisi attendere soprattutto un eccessivo protrarsi dei lavori parlamentari.

Tuttavia, già negli ultimi tempi del *Norddeutscher Bund* divenne ben presto assai chiaro che, di fatto, ad avvantaggiarsi di questa drastica riduzione del ruolo delle commissioni non era stata la seduta plenaria: peraltro, spesso, data la mole di lavoro legislativo che le veniva riversata addosso, si trovò a lavorare ai limiti delle sue possibilità, lasciando spesso alquanto a desiderare riguardo alla qualità della redazione tecnica delle leggi.

Ad acquisire in peso funzionale furono piuttosto le *Fraktionen*, i loro vertici e i comitati interpartitici, non solo, come già in Prussia, nella definizione della composizione delle commissioni, ma anche nell'approntamento della lista degli interventi per il dibattito in aula. Sempre con la riforma del 1868 era infatti stato soppresso l'istituto di origine francese della *Rednerliste*, che solitamente veniva rigidamente fissata ancora prima che iniziasse il dibattito e non era modificabile per alcun motivo, indipendentemente dal corso che prendeva il dibattito. Al suo posto fu invece introdotta, anche se solo nella prassi, la consuetudine inglese del presidente che chiamava i deputati ad intervenire secondo il suo arbitrio (Hatschek 1915, pp.

666-667), confidando tacitamente nella possibilità del presidente di collaborare con il *Seniorenkonvent*, una specie di conferenza dei capigruppo che radunava i fiduciari di tutti i gruppi parlamentari e che si era imposto in Prussia già verso la metà degli anni Sessanta (Plate, p. 229; Hauenschild, p. 33), ma di cui ancora per alcuni anni non si farà mai parola (Pollmann, p. 365).

Di questo *Seniorenkonvent*, che venne ben presto ad assumere di fatto funzioni importantissime – come la pianificazione del lavoro parlamentare, la fissazione dell'ordine degli interventi in aula, la distribuzione degli uffici della Camera e la definizione della composizione delle commissioni (Franke, p. 46-50; Hauenschild, p. 34) – non si faceva infatti alcun cenno, come del resto delle *Fraktionen*, nel regolamento del *Reichstag* appena modificato.

3. La pubblicità nel processo di legislazione tra Bundesrat e Reichstag

Il regolamento del *Reichstag* della Confederazione della Germania del Nord, uscito dalla riforma del 1868, fu adottato come si è detto, con qualche leggerissima modifica volta essenzialmente a perfezionare il sistema delle tre letture, anche dal primo *Reichstag* dell'appena fondato (Secondo) Impero tedesco il 21 marzo 1871, e fu poi nuovamente confermato all'inizio di ogni legislatura.

Il regolamento del Parlamento imperiale, tacendo clamorosamente sull'esistenza delle *Fraktionen* e del *Seniorenkonvent*, nella realtà i motori principali della vita politico-parlamentare ed i luoghi in cui effettivamente venivano prese le decisioni, certo contribuì non poco con la sua reticenza ad alimentare

le critiche di coloro che, prima di Carl Schmitt e prima che in Germania fosse introdotto il sistema parlamentare di governo, cominciarono ad indicare nell'aula solo il teatro di una ben studiata rappresentazione scenica (Mergel, pp. 295 ss., 401; Biefang, pp. 86-100; Blackbourn). Allo stesso tempo non si prendeva atto di come solo l'esistenza delle tanto depredate stanze degli organismi dei partiti fosse in grado di far funzionare un Parlamento moderno, fondato non più solo sul libero mandato del deputato ma anche democraticamente eletto e su cui quindi gravavano pesanti ipoteche di legittimazione.

Com'è noto, il sistema politico-costituzionale imperiale era caratterizzato dalla originale compresenza di un diritto elettorale altamente moderno e democratico, con un sistema di elezione dei deputati oltre che generale, anche segreto e diretto, con un sistema di governo monarchico-costituzionale fondamentalmente dualistico, poggiante sull'assicurazione costituzionalmente garantita della preponderanza dell'esecutivo (consiglio federale [*Bundesrat*], cancelliere, imperatore) sul legislativo e sul *Reichstag* in particolare.

In un sistema politico in cui ad una democratizzazione reale anche se voluta soprattutto dall'alto non seguì mai una parlamentarizzazione compiuta e formale (Schönberger, pp. 633 ss., 650; Ritter, pp. 85-90; Zwehl, pp. 96, 101-105; Ullmann, p. 71), era certo assai concreto per la rappresentanza popolare il pericolo che si levassero dalla sfera dell'opinione pubblica e dagli elettori pesanti dubbi sulla sua legittimazione funzionale e politica: dubbi che effettivamente diventarono assai pressanti soprattutto dopo il 1878. In questo momento entrò infatti in crisi l'alleanza parlamentare tra liberali e conservatori

moderati che aveva sin qui fattivamente supportato il governo imperiale nel porre le basi giuridico-amministrative del nuovo Stato federale tedesco fondato sulla *Reichsverfassung* (RV) del 16 aprile 1871 (Huber (ed), 2, pp. 384-402), e la mediazione politica tra Parlamento e governo imperiale, nonché tra le forze politico-parlamentari tra di loro, diventò ancora più laboriosa.

All'interno del Parlamento, le maggioranze parlamentari che si susseguirono nel tempo divennero sempre più incerte e oscillanti. Il più nutrito dei gruppi parlamentari, i nazional-liberali, arrivò a contare nel suo momento di maggiore forza 150 membri, e quindi non raggiunse mai da solo la maggioranza (circa 199 voti); d'altro canto la maggioranza relativamente solida tra liberali e conservatori-liberali che aveva retto sino al 1878, dovette essere sempre nuovamente ricontrattata. A questo bisogna poi aggiungere che le differenze tra i gruppi parlamentari di opposizione erano troppo grosse perché essi riuscissero a sfruttare quella complessiva maggioranza numerica che pure raggiunsero dal 1881 al 1887. Si può così dire che nel Parlamento imperiale, se si prescinde dal cosiddetto *Kartellreichstag* (1887-1890), vere e proprie coalizioni non ce ne furono, e a ben vedere le *Fraktionen* finirono effettivamente con lo sviluppare più capacità di mediazione verso l'esecutivo imperiale che non tra di loro (Ullrich, pp. 64, 92).

Nel nuovo Impero la generalità del diritto di voto, oltre a raggiungere lo scopo per cui era stata introdotta da Bismarck, l'integrazione in uno Stato federale unitario di tutto il popolo tedesco proveniente da esperienze storiche e statali differenti, ebbe anche come effetto che i partiti giunsero gradatamente ad acquistare una forza prima sconosciuta. Sia dentro il Parlamento, dove

sin dall'inizio della moderna vita parlamentare essi, o meglio le *Fraktionen*, ebbero un ruolo catalizzatore decisivo per il funzionamento dell'istituzione parlamentare; sia fuori dal Parlamento, dove gli stessi furono costretti a darsi una organizzazione più solida e articolata soprattutto per l'organizzazione delle campagne elettorali (Ullrich, pp. 76-84; Nipperdey, pp. 22, 24). In Germania, tuttavia, in genere e soprattutto tra i liberali è sempre stato il gruppo parlamentare ad assumere la guida del partito nel paese e non, viceversa, il partito a guidare la sua rappresentanza in Parlamento (Ullrich, p. 80; Nipperdey, pp. 139, 145, 158).

Il rafforzarsi del sistema dei partiti, caratteristico dell'epoca imperiale, mise comunque definitivamente in crisi la concezione liberale classica dell'istituzione parlamentare, formata essenzialmente da notabili (*Honoratiorenparlament*). Una concezione che certo è stata generosamente alimentata dal sistema maggioritario vigente, che da un lato spingeva i deputati ad essere più attenti agli interessi del proprio collegio elettorale che non a quelli dell'intero popolo e dall'altro li rendeva particolarmente riottosi in Parlamento a qualsiasi disciplina di partito (*Fraktionszwang*) (Ullrich, pp. 33, 70, 74; Nipperdey, pp. 163, 174), e che sottostava a ben vedere alla consuetudine, sempre rigidamente rispettata dai regolamenti parlamentari tedeschi sino a Weimar, di ignorare del tutto l'esistenza dei partiti all'interno del Parlamento.

Le *Fraktionen* furono ufficialmente riconosciute per la prima volta, a livello dei singoli Stati tedeschi, dal regolamento della Seconda Camera del Württemberg del 12 agosto 1909, laddove si parlava dell'importanza delle «associazioni di membri» del Parlamento per l'elezione delle commissio-

ni; mentre, a livello imperiale, il loro primo riconoscimento si ebbe solo con il regolamento del *Reichstag* weimariano (§§ 7-9 della *Geschäftsordnung für den Reichstag* del 12 dicembre 1922 [Tschucke, pp. 19-20]), in cui pure si assegnava ad esse il compito di formare le commissioni (Demmler, p. 154; Hauenschild, p. 21).

Se in genere si è sottolineata alquanto acriticamente la sostanziale continuità rintracciabile tra i regolamenti delle rappresentanze popolari tedesche dagli inizi del moderno parlamentarismo ad oggi (Kretschmer, pp. 290-291; Trossmann, p. 125), proprio su questo punto, e cioè sul persistente disconoscimento della strutturazione in partiti dell'istituzione parlamentare, e quindi sullo iato tra diritto regolamentare positivo e funzionamento reale dell'istituzione parlamentare (*Reichstagswirklichkeit*) che ne conseguiva, non si può non ammettere che la continuità fu perlomeno imbarazzante.

Il principio della pubblicità dei lavori parlamentari, inteso come garanzia che esterni potessero assistere ai dibattiti del Parlamento e che dei lavori di quest'ultimo fosse data notizia all'opinione pubblica a mezzo stampa, era solennemente affermato sia nell'art. 22 della già citata costituzione imperiale (Huber [ed], 2, p. 390) che nell'art. 36 della *Geschäftsordnung für den Reichstag* (Huber [ed], 2, p. 429). L'art. 26 della costituzione imperiale, inoltre, a ulteriore garanzia della pubblicità dei lavori del *Reichstag*, proteggeva quest'ultimo da arbitrari aggiornamenti da parte dei vertici dello Stato.

Nel processo di legislazione imperiale (art. 5 della RV), a cui erano chiamati a concorrere con pari diritti il *Bundesrat* (Consiglio federale, ovvero la rappresentanza dei monarchi e/o dei governi dei singoli Stati),

con funzioni sia di governo sia di legislazione e presieduta dal Cancelliere imperiale, e il *Reichstag* (Rönne, pp. 13 ss.), il livello di pubblicità dei lavori non era sempre costante. Esso dipendeva infatti non solo dal necessario alternarsi nel *Reichstag* dei lavori dell'aula a quelli delle cosiddette "camere oscure" delle commissioni, ma anche dal fatto che l'altro fattore della legislazione, il Consiglio federale, potesse praticamente in ogni momento ritirarsi a dibattere "privatamente" a porte chiuse, e quindi sottrarsi alla dialettica aula-commissioni, salvo poi rientrarvi e far qui valere il suo potere di veto.

In particolare, il livello di pubblicità del processo legislativo era maggiore quando il progetto di legge partiva dal Parlamento e nel corso del suo esame; mentre era alquanto ridotto quando esso partiva dal *Bundesrat*, il che però era ciò che accadeva di regola, dato che da esso muoveva solitamente l'iniziativa legislativa. In questo caso i progetti di legge (o le proposte, le petizioni, le interpellanze) erano discussi prima al *Bundesrat* in sedute rigorosamente non pubbliche, coerentemente con la natura dell'organo, e solo successivamente venivano trasmessi al *Reichstag* perché li esaminasse. O meglio, venivano trasmessi al presidente di quest'ultimo dal Cancelliere imperiale che presiedeva il *Bundesrat* (Ullrich, pp. 16, 101-103; Huber, III, p. 852).

Il Consiglio federale, nonostante si fosse dotato anch'esso di una *Geschäftsordnung für den Bundesrat* (Huber [ed], 2, pp. 417-422) che definiva un percorso ben determinato per l'esame dei progetti di legge e prevedeva l'instaurazione di ben undici commissioni permanenti per la loro preparazione, partecipava dunque alla legislazione ma non era né una seconda Camera, come ten-

Manca

ne a precisare Laband (Laband, p. 307), né in alcun modo parte del Parlamento (Ullrich, pp. 21, 23, 102-103; Huber, p. 853). Nella sua collegialità esso rappresentava, piuttosto, il polo monarchico-governativo nella forma di governo monarchico-costituzionale che a ben vedere vigeva anche a livello imperiale, oltre che nei singoli Stati territoriali tedeschi, e in quanto tale non poteva essere tenuto a discutere pubblicamente.

Insomma, nella realtà costituzionale imperiale la pubblicità dei lavori parlamentari non coincideva affatto con la pubblicità dell'intero processo di legislazione. Non solo, dei due organi designati dalla costituzione a fattori della legislazione, l'organo che teneva segretamente le sue sedute e di cui quindi di solito non si occupava direttamente né la stampa né l'opinione pubblica, il *Bundesrat*, i cui membri non erano nemmeno continuamente esposti (come invece accadeva ai membri del *Reichstag*) alla corrosiva critica che parlassero «zum Fenster hinaus», era anche l'organo che nella costituzione deteneva "la posizione dominante" (Deuerlein, p. 20).

È perciò solo logico che all'interno del Parlamento ci si sia interrogati da subito se la pubblicità in sé e per sé agisse effettivamente da moltiplicatore della forza e dell'influenza politica del Parlamento, come avevano ritenuto i liberali tedeschi della prima metà del secolo, o se invece in certe circostanze l'obbligo della pubblicità non minacciasse di trasformarsi in un fattore di debolezza. E questo ancora di più qualora si prendesse definitivamente atto che a dover andare al confronto e alla contrattazione con il *Bundesrat* per far funzionare la macchina della legislazione era solo apparentemente tutto il *Reichstag*, in realtà invece una frazione di esso, generalmente la sua maggioranza.



Sala delle sedute plenarie del Reichstag imperiale, 1894

L'interesse soprattutto della maggioranza parlamentare a varare le leggi e quindi a cercare nel merito un accordo con il *Bundesrat*, dato anche che la RV (come in genere le *konstitutionelle Verfassungen*) non aveva affatto previsto cosa dovesse succedere nel caso che i due fattori della legislazione non riuscissero a trovare un accordo, richiedeva comprensibilmente tanta più riservatezza quanto maggiore si prospettava già in partenza la distanza e la disomogeneità politica tra le due Camere. Già il solo fatto che il divario politico-ideologico e politico-programmatico tra governo imperiale e *Reichstag* nel suo complesso andò progressivamente aumentando dopo il 1878, e che contemporaneamente divenne più alto il livello di conflittualità interna al Parlamento imperiale, in particolare con il progressivo rafforzarsi del partito socialdemocratico, lascia intuire quanto vitale potesse apparire per la operatività, la funzionalità e la produttività stesse

del Parlamento imperiale la individuazione di momenti non pubblici di mediazione politica.

È evidente che a questo scopo si prestava eccellentemente ad essere utilizzato il lavoro non pubblico delle commissioni. Alle loro consultazioni solitamente prendevano parte con voto non deliberativo anche rappresentanti governativi o loro commissari, secondo quanto previsto dal § 29 della GO del Parlamento imperiale, ed in cui tutti i partiti dovevano essere rappresentati proporzionalmente alla loro forza elettorale. Al contrario, i pubblici dibattiti in aula, che pure erano stati particolarmente valorizzati dal regolamento vigente, rischiavano, se non adeguatamente preparati, o di ridursi ad ospitare un dibattito politico tanto conflittuale e lacerante quanto sterile e improduttivo (come del resto già era accaduto durante gli anni del conflitto costituzionale in Prussia), oppure di rivelarsi assolutamente superflui qualora si cedesse alla tentazione opposta di spostare tutto il lavoro parlamentare vero e proprio dalle assemblee plenarie nelle commissioni.

Il verificarsi di questo secondo caso era del resto tanto poco negli auspici e nelle intenzioni del Cancelliere quanto il verificarsi del primo, dato che il *Reichstag* rischiava comunque di perdere quel ruolo di integrazione politica della nazione tedesca, quel ruolo di «luogo di cristallizzazione della coscienza imperiale», che era il motivo principale per cui egli aveva voluto che venisse eletto democraticamente e che apparisse come il «fattore politico determinante della politica imperiale», laddove invece nella costituzione era «la parte più debole del corpo legislativo» (Deuerlein, p. 20).

Il *Reichstag*, a cui la costituzione imperiale (art. 27) aveva assicurato il diritto di

decidere sugli *interna corporis* e quindi l'autonomia regolamentare (Arndt, pp. 33-34), acquistava la sua struttura attraverso tutta una serie di uffici e di organismi. Essi in parte servivano alla mera amministrazione del lavoro parlamentare (presidenza, ufficio, segretari e questori, sezioni); in parte avevano influsso diretto sulla legislazione, come la maggior parte delle commissioni; in parte, infine, avevano entrambe le funzioni, come nel caso del presidente, dei gruppi parlamentari, e del già incontrato *Seniorenkonvent*. Alcuni di questi organismi, come si è già visto, erano previsti dal regolamento parlamentare, altri, e cioè le *Fraktionen*, il *Seniorenkonvent* o le *Freie Kommissionen* (semplici unioni di deputati senza alcun mandato) si svilupparono al di fuori dello stesso.

Tra le commissioni, di cui trattavano i §§ 26 e ss. del regolamento del *Reichstag*, ce ne potevano essere sia di permanenti, sia di costituite *ad hoc* per esaminare e discutere proposte legislative ben determinate; in questo secondo caso erano destinate immediatamente a sciogliersi alla conclusione dell'esame del progetto di legge per cui erano state insediate.

Nel *Reichstag* imperiale non si sviluppò tuttavia un sistema di commissioni permanenti: delle sole 6 commissioni permanenti previste dal regolamento (regolamento, petizioni, commercio e attività produttive, finanze e dogane, giustizia, bilancio dell'Impero) non tutte furono sempre presenti. Il fatto che fossero trascurate le commissioni permanenti non significa però che si rinunciassero all'esame in commissione; in realtà furono create sempre nuove cosiddette *Fach* o *Sonderkommissionen* (Dechamps, pp. 58-59).

Ai lavori delle commissioni del *Reichstag* potevano prendere parte con voto consultivo, come si è già accennato, anche i membri

del *Bundesrat* ed i loro commissari. Il governo imperiale fece uso di questa possibilità e inviò un suo rappresentante permanente in alcune commissioni, cosa che gli consentiva di seguire in tempo reale l'andamento dei dibattiti delle commissioni del *Reichstag*. Sia dell'inizio dei lavori che della materia dei loro dibattiti, le commissioni dovevano dare notizia al Cancelliere imperiale (§29 GO). Non diventò invece mai una rispettata consuetudine che il *Reichstag* fosse messo al corrente in tempo ragionevole e utile delle prese di posizione del *Bundesrat* sulle proposte trasmessegli. Dopo che inizialmente quest'ultimo aveva negato sussistesse per esso qualsiasi obbligo di informare il Parlamento sulle sue risoluzioni, nel 1872 il Parlamento decise di inviare al Cancelliere imperiale la richiesta che gli fossero comunicate per iscritto al più tardi all'inizio di ogni sessione le risoluzioni prese dal Consiglio federale in merito alle proposte o ai progetti di legge pervenutigli.

Il Consiglio federale, che pure in un primo momento accolse senza replicare la richiesta del Parlamento imperiale, inaugurando nel 1873 la prassi, diligentemente osservata sino al 1918, di inviare un prospetto con le informazioni richieste all'inizio della sessione, cominciò però ben presto ad inviarle con tale ritardo da risultare inutilizzabili per gli scopi informativi che dovevano soddisfare, e lasciando quindi pressoché inalterato il livello di riservatezza non solo dei suoi dibattiti ma anche delle sue risoluzioni (Trossmann, p. 137).

Nelle commissioni, il cui numero di membri doveva essere eguale a 7 o a suoi multipli sino a 28, ad indicare alle singole *Fraktionen* quanti rappresentanti potessero inviare in esse, era nella prassi il *Seniorenkonvent*, che anche nel Parlamento imperia-

le si affermò abbastanza rapidamente, al di là del fatto che nel § 26 del regolamento parlamentare si dicesse che i membri delle commissioni erano eletti dalle *Abteilungen*. Solo la formazione delle commissioni attraverso il *Seniorenkonvent* poteva infatti garantire che esse rappresentassero uno "specchio veritiero" del *Plenum*, praticamente una assemblea plenaria in dimensioni ridotte, e che fosse di conseguenza possibile al loro interno una prima trattativa utile sul progetto di legge in discussione.

Principi fondamentali della attività delle commissioni erano, oltre alla loro formazione in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, lo scambio di opinioni con gli organi governativi, la non pubblicità delle sedute, la loro indipendenza dall'aula. Particolarmente queste due ultime caratteristiche delle commissioni, la riservatezza delle sedute e la relativa autonomia rispetto all'aula, consentivano ai deputati di esprimersi con maggiore libertà; al loro interno assai meno sentiti erano anche i vincoli al gruppo parlamentare di appartenenza. Fermamente vincolato alle decisioni finali della commissione era per contro il relatore incaricato di riferire all'aula sull'esito dei lavori (Ullrich, pp. 44-46). La concezione giuridica dell'autonomia delle commissioni si è mantenuta sino ad oggi (Dechamps, p. 95).

La dovizia di particolari con cui nel regolamento del Parlamento imperiale ci si soffermava non solo sulle commissioni, sul modo in cui dovevano essere composte e sul modo in cui dovevano lavorare, ma anche sulle sezioni, e cioè su entrambi gli organi "ufficialmente" preposti alla preparazione dei lavori parlamentari dell'aula, colpisce ancora di più se si pensa a come invece nello stesso regolamento si tacesse

del tutto, come si è già accennato, su quegli organismi, quali i gruppi parlamentari e il *Seniorenkonvent*, in cui prima ancora che nelle commissioni di fatto si svolgeva la *Vorberatung* dei progetti di legge. La stessa possibilità che l'aula potesse all'occorrenza riversare parte più o meno consistente del suo lavoro nelle commissioni aveva come premessa, e conseguenza allo stesso tempo, una relativamente stabile strutturazione dell'aula in gruppi parlamentari.

Del resto, anche i rapporti del Parlamento con gli organi esecutivi dell'Impero passavano per la mediazione dei gruppi parlamentari, nel senso che gli esponenti dell'esecutivo, e Bismarck per primo, cercavano preferibilmente il dialogo con i parlamentari che potevano trattare in nome di un gruppo parlamentare relativamente folto o influente. Particolarmente nelle cosiddette *parlamentarischen Soireen* Bismarck cercava i contatti con i parlamentari e in queste occasioni furono spesso annunciati nuovi progetti legislativi.

L'epoca di estensione dei dibattiti plenari e con ciò anche del trionfo della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari a cui tendeva la lettera del regolamento imperiale, in effetti durò assai poco. Ben presto il lavoro svolto in commissione tra la prima e la seconda lettura andò acquistando peso sempre maggiore e soprattutto maggiore autonomia, mentre per contro la prima e la terza divennero sempre più formali. Nella seconda lettura, che era per l'appunto quella che avveniva sulla base del lavoro svolto sul progetto di legge all'interno della commissione, il progetto veniva discusso in ogni sua parte e ogni deputato poteva proporre modifiche su ogni punto del progetto in esame.

Se in seconda lettura l'aula rigettava il progetto in ogni sua parte, non era ammessa

una terza lettura. Anche nel corso della terza lettura del progetto di legge i singoli deputati potevano proporre modifiche, ma, diversamente che nella seconda lettura, le proposte di modifica dovevano essere sostenute da almeno trenta deputati. Con la possibilità prevista dal regolamento del *Reichstag* di inserire l'esame in commissione in ogni fase del processo legislativo (§21 della GO), e soprattutto con la centralità assunta dalla seconda lettura, e cioè del lavoro svolto in commissione, si andò di nuovo irrimediabilmente inquinando di tratti caratteristici del modello francese quella purezza del modello inglese a cui invece Twesten e Lasker avevano voluto avvicinarsi ulteriormente nel 1868; prese così forma sempre più definita la cosiddetta "variante tedesca" del modello inglese di regolamento parlamentare (Jekewitz, p. 549).

Il livello relativamente alto di pubblicità del lavoro parlamentare "imposto" dal regolamento si rivelò ben presto tanto più insostenibile quanto evidentemente parziale, poggiando acrobaticamente sulla rimozione della ineliminabile presenza sulla scena parlamentare dei suoi protagonisti primi, i partiti ed i loro organismi. Del *Seniorenkonvent* addirittura, che si impose ben presto sul presidente dell'assemblea anche nella fissazione della *Rednerliste*, che a partire dal 1872 fu presentata direttamente da esso, e non più dal presidente in seguito agli accordi presi con esso (Ullrich, p. 51; Dechamps, p. 94), non si fece a lungo parola alcuna non solo nel regolamento parlamentare, ma nemmeno nelle sedute plenarie e nelle memorie dei deputati (Ullrich, pp. 41-44).

Particolarmente dall'esempio rappresentato da questo organismo, che prese successivamente il nome con cui è ancora oggi noto, vale a dire quello di *Ältestenrat*, e la cui importanza fu a lungo inversamente

Manca

proporzionale solo alla sua debolezza giuridico-positiva, si può intuire quanto grande fosse la differenza tra norme giuridiche fissate per iscritto e la costituzione materiale dell'Impero, quella stessa distanza che correva tra un regolamento parlamentare che lasciava apparire le pubbliche sedute dell'aula come il fulcro dei lavori parlamentari e invece una dialettica politico-istituzionale che premiava, come ancora oggi del resto, più i contatti informali e le trattative svolte nella segretezza degli organismi dei partiti che non la pubblicità incondizionata e la trasparenza dell'agire politico.

4. *Alcune riflessioni conclusive*

La storia costituzionale comparata è la disciplina cui forse spetta per così dire istituzionalmente di verificare se un dato fenomeno politico-costituzionale, in questo caso il restringersi della pubblicità e il venir meno della trasparenza dei lavori parlamentari in conseguenza della cosiddetta «Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse» (Dechamps, pp. 1-2), sia o sia stato in relazione con la statica e/o la dinamica del sistema politico entro cui storicamente si manifesta o si è manifestato. Proprio per questo appare oggi tutt'altro che privo di senso tornare a riflettere sulla questione in termini aggiornati sia rispetto a come essa era stata imposta ormai mezzo secolo fa da Bruno Dechamps, sia soprattutto alla luce degli ultimi sviluppi del dibattito storico-costituzionale tedesco (ma che è ormai europeo) sui differenti tempi e modi della parlamentarizzazione dei sistemi monarchico-costituzionali, nonché sui tratti caratteri-

stici della forma parlamentare di governo anche nei nostri Stati democratici di oggi.

Si può ancora oggi ritenere, come sostiene Dechamps, che quando la pubblicità dei lavori parlamentari effettuati nell'aula dovette essere sacrificata a vantaggio della maggiore precisione, razionalità e completezza dei lavori parlamentari svolti nelle commissioni, ciò si realizzò in termini tanto più radicali quanto più stretto era il legame tra Parlamento e governo, quanto più insomma il governo si presentava come il comitato esecutivo, politicamente responsabile, della maggioranza parlamentare, non da ultimo perché così veniva a ricadere sul Parlamento un carico di lavoro maggiore rispetto a quello che vi ricadeva in un sistema politico monarchico-costituzionale?

Non richiederebbe forse oggi questa tesi di essere rivisitata alla luce delle nuove ipotesi di ricerca affermatesi negli ultimi decenni, secondo cui in Germania, dove pure non si arrivò alla parlamentarizzazione, il *Reichstag* di epoca imperiale, non meno di quello della Confederazione della Germania del Nord che lo aveva preceduto (Pollmann, pp. 17, 20, 357, 514) e di quello di Weimar che lo seguì (Mergel, pp. 91, 178-179), lavorò sempre intensamente, assiduamente e con grandi risultati, lasciando segni indelebili della sua intensissima attività di legislazione e acquisendo per tale via, indirettamente, un influsso crescente ed un peso da non sottovalutare nel governo dello Stato?

Particolarmente rispetto all'argomentazione sviluppata da Dechamps nella Germania dei primi anni '50, che vide anche la storiografia strenuamente impegnata a ricercare le cause e le ragioni profonde, possibilmente politico-strutturali, del *Sonderweg* tedesco, siamo in grado oggi, certo più che allora, di riflettere sul basso tasso di coin-

volgimento diretto del Parlamento nell'effettivo governo dello Stato, che gli avrebbe fatto assumere quel suo tratto caratteristico di mero *Diskussionsforum* e *Bewilligungsparlament* (Dechamps, p. 57). È un dato da cui Dechamps fa discendere un presunto scarso carico di lavoro del Parlamento tedesco, *ergo* una necessità proporzionalmente ridotta di riversare il lavoro parlamentare dall'aula nelle commissioni, *ergo*, strettamente correlato a ciò, il mancato sviluppo di un sistema stabile di commissioni permanenti (Dechamps, p. 75). Ma questa non fu affatto una caratteristica esclusiva del sistema politico e di governo della Germania di epoca costituzionale; fu invece, a ben vedere, un dato comune alla maggior parte dei sistemi monarchico-costituzionali dell'Europa continentale, anche quando quei sistemi, come ad esempio quello italiano, passavano nominalmente per parlamentari (Martucci).

A caratterizzare la vicenda tedesca non fu tanto la presenza di un Parlamento chiamato solo a ratificare decisioni assunte precedentemente altrove, particolarmente nelle sedute segrete del *Bundesrat*, e principalmente in questo senso mutilato nella dimensione della pubblicità, quanto piuttosto lo sviluppo, assai precoce e del tutto originale nell'articolazione interna, di un sistema di partiti relativamente stabile nella sua cronica instabilità. Nella Germania di epoca costituzionale si può cioè osservare un fenomeno esattamente opposto a quanto successe in Francia o in Italia, dove ad un Parlamento esteriormente forte faceva da contraltare una forma-partito ancora fondata essenzialmente sul ruolo preminente dei notabili.

In Germania, principalmente in conseguenza della relativamente precoce democratizzazione del diritto di voto (1867), infatti, il sistema dei partiti non solo si con-

solidò indipendentemente dal parlamentarizzarsi del sistema di governo, ma si consolidò facendo leva, non tanto sull'associazionismo politico che solitamente nella società prepara o segue da vicino il processo di costituzionalizzazione formale di uno Stato, ma invece proprio su quello che anche in seguito, per tutta l'epoca costituzionale e anche oltre, si confermò essere il nucleo fondamentale del moderno partito politico tedesco, la *parlamentarische Fraktion*.

Proprio su questo punto della persistente centralità del ruolo della *Fraktion* nella vita politico-costituzionale, la vicenda tedesca è in grado di esibire una particolarità la cui considerazione però, a ben vedere, può essere fatta pesare non solo per isolare il caso tedesco da quella che, secondo Dechamps, sarebbe stata la regola nei sistemi parlamentari maturi di Francia e Inghilterra (e cioè la «*Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse*» per far fronte al sovraccarico di lavoro dell'aula con conseguente drastica riduzione della pubblicità e trasparenza dei lavori parlamentari). Ma anche nel tentativo di evidenziare il modo particolare in cui la Germania partecipò concretamente alla medesima vicenda politico-costituzionale degli altri Stati costituzionali europei, una vicenda che è indubabilmente segnata dalla riduzione della pubblicità e trasparenza dei lavori parlamentari.

In questa prospettiva, bisogna anzitutto sgombrare il campo dall'assioma per cui il non consolidarsi in Germania sino a Weimar di un sistema di commissioni permanenti, sarebbe già di per sé indice incontrovertibile del relativo permanere della centralità del *Plenum* nella conduzione dei lavori parlamentari. Una tale impostazione infatti non rende ragione della innegabile

Manca

tendenza, documentabile già in epoca costituzionale e non solo quindi da Weimar in poi, del progressivo ma inesorabile restringersi della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari a favore del lavoro non pubblico delle commissioni.

Per cogliere il livello reale del grado di pubblicità sottratto ai lavori parlamentari dal lavoro delle commissioni, bisogna però anche mettere a nudo l'artificialità di un metodo interpretativo che pretende di porre al centro dell'indagine la considerazione di un organo, per quanto relativamente autonomo, del Parlamento, e cioè le commissioni, senza di fatto tenere nella dovuta considerazione che dietro anche solo la pura e semplice esistenza delle commissioni ci furono storicamente ed immancabilmente in Germania i gruppi politici parlamentari, i partiti. Come ha intuito anche Dechamps, senza tuttavia trarne tutte le possibili conseguenze, furono i partiti e più precisamente le *Fractionen* a mantenere saldamente nelle loro mani in Germania la decisione politica, mentre le commissioni furono a ben vedere solo i luoghi in cui queste si confrontavano tra di loro (Dechamps, p. 108).

Alla ricerca del momento preciso in cui il Parlamento tedesco ha pragmaticamente cominciato a cedere di fatto quote sempre più significative della pubblicità dei suoi lavori, non deve perciò suscitare meraviglia che già per il Secondo Impero assai frequenti siano le testimonianze dei contemporanei non solo del già avvenuto svuotamento del *Plenum* a favore delle commissioni (Hauenschild, p. 37), ma anche del superiore livello di sviluppo raggiunto in Germania dal sistema delle commissioni proprio in conseguenza del fatto che qui, a differenza che in Francia o in Inghilterra, esse fossero formate dal *Seniorenkonvent* (von Gerlach, p. 49).

Bibliografia

- Arndt (K.F.), *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966;
- Becker (H.), *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas*, zweite Auflage mit einer Vorbemerkung, Berlin, 2003;
- Bergsträsser (L.), *Parteien – Fractionen – Regierungen*, in *Zeitschrift für Politik*, 1955, pp. 84-90;
- Biefang (A.), *Bismarcks Reichstag. Das Parlament in der Leipzigerstraße. Fotografiert von Julius Braatz*, Düsseldorf, 2002;
- Boldt (W.), *Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Fractionen, politische Vereine und Parteien in der Revolution 1848. Darstellung und Dokumentation*, Paderborn, 1971;
- Botzenhart (M.), *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit. 1848/1850*, Düsseldorf, 1977;
- Blackbourn (D.), *Politics as Theatre. Metaphors of the Stage in German History, 1848-1933*, in *Populists and Patricians*, London, 1987;
- Dechamps (B.), *Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung*, Meisenheim am Glan, 1954;
- Demmler (W.), *Der Abgeordnete im Parlament der Fractionen*, Berlin, 1994;
- Dieterich (R.), *Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus*, Diss. Jur., Tübingen, 1970;
- Deuerlein (E.) (ed.), *Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes. 1871-1933*, Bonn, 1963;
- *Der Reichstag in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit 1871-1945*, in Deuerlein (E.) (ed.), *Der Reichstag*, cit., pp. 13-32;
- Ellwein (Th.), Görlitz (A.), *Parlament und Verwaltung*, Teil I, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1967;
- Franke (H.), *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Berlin, 1987;
- Fuchs (M.), Recensione a Schütt-Wetschky in «Der Staat», 25, 1986, 3, pp. 443-445;
- Gerlach (H. von), *Das Parlament*, Frankfurt a. M., 1907;
- Habermas (J.), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 1977 (ed. or. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962);
- Hatschek (J.), *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin u. Leipzig, 1915;
- *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, I, Berlin, 1922;
- Hauenschild (W. D.), *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fractionen*, Berlin, 1968;
- Hirth (G. Hrsg. von), *Preussischer Landtags-Almanach. X. Legislatur-Periode – 1. Session*, Berlin, 1868;
- Huber (E.R.), *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, III: Bismarck und das Reich*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1978 (ristampa della seconda edizione);

- (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. 1. Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1830*, 3a ed., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1978;
- (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. 2. Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, 3a ed. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1986;
- Jekewitz (J.), *Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, in «Der Staat», 15, 1976, 4, pp. 537-552;
- Kissler (L.), *Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (edd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin-New York, 1989, pp. 993-1020;
- Koselleck (R.), *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bologna 1972 (ed. or. *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Freiburg-München, 1959);
- Kretschmer (G.), *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, cit., pp. 291-331;
- Kühne (J.-D.), *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, cit., pp. 49-100;
- Laband (P.), *Staatsrecht*, in P. Hinneberg (Hrsg.), *Die Kultur der Gegenwart. Ihre Entwicklung und ihre Ziele. Systematische Rechtswissenschaft*, Berlin u. Leipzig, 1906, pp. 293-334;
- Manca (A.G.), *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)*, Bologna, 1995;
- Martucci (R.), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002;
- Mergel (Th.), *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf, 2002;
- Mittermaier (K.-J.-A.), *Geschäftsordnung*, in C. von Rotteck, C. Welcker (edd.), *Das Staatslexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, Fünfter Band, Altona 1847, pp. 643-654;
- von Mohl (R.), *Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des Verfassungsgebenden Reichstages*, Heidelberg, 1848;
- *Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen*, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Monographien. Erster Band. Staatsrecht und Völkerrecht*, Graz, 1962 (ristampa inalterata dell'edizione Tübingen, 1860);
- Nipperdey (Th.), *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf, 1961;
- Obenhaus (H.), *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, Düsseldorf, 1984;
- Die parlamentarische Tätigkeit des Deutschen Reichstags und der Landtage und die Sozialdemokratie. Nebst einem Anhang, enthaltend: [...] für die Agitation, Auszüge aus den deutschen Vereins- [und Ver]sammlungsgesetzen, dem Strafgesetzbuch, dem Reichswahlgesetz, der Wahlgesetzverordnung u.*, Leipzig (Verlag der Genossenschaftsbuchdruckerei), 1873;
- Plate (A.), *Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordneten-hauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung. Unter Berücksichtigung der Geschäftsordnung und der Gewohnheiten des Deutschen Reichstages. Mit Textabdrücken der Geschäftsordnungen des Deutschen Reichstages und des Preußischen Herrenhauses*, 2a ed. inalterata, Berlin, 1904;
- Pollmann (K.E.), *Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867-1870*, Düsseldorf, 1985;
- Ritter (G.A.), *Die deutschen Parteien 1830-1914: Parteien und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem*, Göttingen, 1985;
- Rönne (L. von), *Das Staats-Recht des Deutschen Reiches*, I, 2a ed. Leipzig, 1876 (ristampa Kronberg/Ts., 1975);
- Schmitt (C.), *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 4a ed., Berlin, 1969 (ristampa inalterata della 2a ed. apparsa nel 1926);
- Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (edd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin-New York, 1989;
- Schönberger (Ch.), *Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich*, in «Historische Zeitschrift», 272, 2001, 3, pp. 623-666;
- Schütt-Wetschky (E.), *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am "Fraktionszwang"*, Freiburg, 1984;
- Steiger (H.), *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin, 1973;
- Trossmann (H.), *Reichstag und Bundestag – Organisation und Arbeitsweise*, in E. Deuerlein (ed.), *Der Reichstag*, cit., pp. 125-143;
- Tschucke (O.Th.L.), *Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente*, Berlin, 1928;
- Ullmann (H.P.), *Politik im deutschen Kaiserreich 1871-1918*, München, 1999;
- Ullrich (N.), *Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen*, Berlin, 1996;
- Welcker (C.), *Oeffentlichkeit*, in C. von Rotteck, C. Welcker (edd.), *Das Staatslexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, Zehnter Band, Altona, 1848, pp. 246-282;
- Zeh (W.), *Parlamentarisches Verfahren*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, Heidelberg, 1987, pp. 425-466;
- Zwehl (K.von), *Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871-1918)*, in G. A. Ritter (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf, 1983, pp. 90-116.