

## PRÉSIDENTS ET BUREAUX DE PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS DE L'ITALIE LIBÉRALE. REPÈRES STATISTIQUES ET PROSOPOGRAPHIQUES

**Francesco Bonini**

(Université de Teramo)

« Copié » du règlement de la Chambre française de 1839, le règlement de la Chambre du Règne de Sardaigne du 8 mai 1848, est la base du texte approuvé au lendemain de l'Unité, le 2 mars 1863 par la Chambre italienne, qui d'autre part n'est que le résultat de l'élargissement de la Chambre subalpine<sup>1</sup>. Il sera objet de plusieurs réformes, en particulier en 1868 et d'une véritable réécriture après la crise politique et parlementaire de la fin du siècle, un nouveau texte est approuvé le 1<sup>er</sup> juillet 1900. Ce nouveau règlement d'autre part - qui résistera jusqu'à l'après guerre - ne modifie l'organisation du bureau de présidence, qui reste la même depuis l'Unification : « La Chambre élit pour toute la durée de la Session annuelle un président, quatre vice-présidents avec scrutin de liste, huit secrétaires et deux questeurs ». Par rapport au Règne de Sardaigne il y a le dédoublement des vice-présidents et des secrétaires<sup>2</sup>.

Le bureau - formé par 15 parlementaires - a donc une composition classique et le règlement dresse le profil des différentes fonctions, que je ne rappelle pas ici, ainsi que le mode d'élection.

En ce qui concerne le président, l'article 5 établit que si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu<sup>3</sup>. Vice-présidents, secrétaires et questeurs sont élus au scrutin plurinominal majoritaire, étant donné que, si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

En 1868, on supprime le deuxième tour, passant directement au ballottage L'Art. 5 du règlement approuvé le 1<sup>er</sup> juillet 1900 change le

---

<sup>1</sup> V. Longi, M. Stramacci, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori : 1848-1968*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 14-17.

<sup>2</sup> Les députés passent de 204 à 443 (ils étaient 387 en 1860). Après les annexions de la Vénétie (1866) et de Rome (1870) leur nombre sera fixé en 508.

<sup>3</sup> En 1868 on supprime le deuxième tour, passant directement au ballottage.

mode de scrutin, introduisant le vote limité, en raison de la moitié de sièges à pourvoir.

Tous les membres du bureau sont élus pour toute la durée la session parlementaire, qui peut durer toute la législature, selon la règle du nouveau siècle, à partir de 1904, ou seulement un an, comme sera le cas pour les premières législatures post-unitaires, selon la décision du souverain.

Ce qui nous intéresse toutefois n'est pas une étude de la procédure parlementaire, mais ce qu'on pourrait appeler le point de vue du bureau.

La Chambre est fragmentée et perd dès le début son pivot, le comte Camillo Benso di Cavour, disparu le 6 juin 1861, c'est à dire peu de semaines après l'inauguration de la première législature unitaire, le 18 février. Dans un système politique flou, le bureau est un point d'observation très important et fort peu étudié qui peut permettre de définir les axes de l'assemblage et du développement de la classe politique et du système politique de l'Italie libérale, faute non seulement de partis politiques mais aussi de traditions enracinées de formation et de socialisation politique unitaire. Le scrutin plurinominal de toute façon, même avant l'approbation du vote limité permet le dosage d'éléments politiques et régionales différents.

Il serait fort intéressant de dresser une histoire politique des élections du bureau de la Chambre, qui n'a pas encore été tentée, étant donné le fait que l'histoire parlementaire en Italie n'a pas une véritable autonomie par rapport à l'histoire politique. Le résultat de ces élections internes, en particulier tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, dessine les équilibres, l'écologie incrementaliste du processus de régulation de la classe politique.

Dans cette communication, je ne vais utiliser les données sur la composition du bureau que comme point de départ pour un survol statistique et prosopographique. Le répertoire des élus au bureau définit une élite parlementaire : ce sont les gens qui gèrent la « machine » de la Chambre, mais jouent aussi un rôle dans l'articulation de la classe politique. Ils s'occupent de la gouvernance interne de la Chambre, mais par extension aussi ils expriment la gouvernance de l'Italie libérale. Leur observation synthétique nous permet d'en comprendre les caractères formels et informels.

## I. Une élite parlementaire

À partir de 1861 (première législature italienne, octave du Règne de Sardaigne, dont maintient la numération) jusqu'à la fin de la XXIV (qui traverse la première guerre mondiale de 1913 à 1919), il y a eu 24 sessions, et sept législatures à session unique : la plupart ont été segmentées, en force de raison d'opportunité politique. Étant donné que le bureau de présidence est composé de quinze parlementaires, on peut dresser, long les 31 élections générales et les renouvellements partiels dus à nominations au gouvernement, démissions ou décès, une liste de personnalités, dont je suis en train de dresser le répertoire, par fiches.

Précisément de l'Unité à la Première Guerre mondiale, c'est-à-dire l'Italie libérale (qui connaît deux systèmes électoraux et trois régimes de suffrage, jusqu'au presque universel masculin expérimenté en 1913) on peut compter 16 présidents, 76 vice-présidents, 99 secrétaires, 27 questeurs : 217 élus, qui sont en fait 193 parlementaires en raison de 23 doubles rôles et de la triple nomination de Domenico Farini, le seul député qui a été en succession secrétaire, vice-président et président de la Chambre des Députés.

Les chiffres nous indiquent tout au débout un taux de permanence assez remarquable. La confirmation fait prime sur le changement, comme d'autre part c'est le cas des élus à la Chambre.

La chambre italienne est peu fréquentée, en particulier au début du Règne lorsque la capitale était à Turin : la composition du bureau change, mais il y a toujours, parmi les vice-présidents, comme les secrétaires et les questeurs, un fort élément de continuité, qui permet un ancrage et un point de référence.

Très important le rôle des secrétaires, qui sont les permanents de la Chambre.

Ce sont les « jeunes » du bureau, mais on y retrouve des personnalités importantes, comme Giuseppe Massari (1821-1884), qui est, du début en 1861, jusqu'à la XII Législature, finie en 1876, « l'éternel secrétaire de la Chambre » du côté de la droite.

Nicolò Quartieri, 28 fois élu président de la province de Massa Carara, est un autre « éternel secrétaire », du côté de la gauche, de la XV (1876) à la XVIII (1895).

Parmi les vice-présidents le plus permanents on peut rappeler les hommes de garantie, comme Isacco Pesaro Maurogognato (1817-1892) élu en 1872 (XII – XVI) du côté de la droite, qui traverse les

législatures de la gauche ou Tommaso Villa, mais des présidents je vais essayer une typologie en conclusion.

Giuseppe De Riseis, député de gauche, est questeur de 1879 à 1898, lorsqu'il est élu vice-président, fauteuil qu'il ne quittera qu'un 1909, ce qui fait trente ans sans interruption au bureau de la Chambre.

Si trente ans sont l'exception, dix ans sont presque la règle : comme le questeur Giordano Apostoli, o Podestà et Visocchi, secrétaires et questeurs, au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Les « carrières » internes au bureau sont l'exception plutôt que la règle. 6 vice-présidents ont été secrétaires, Chimirri, De Sanctis, Di Rudinì, Farini, Lacava e Solidiati Tibruzi, le seul qui est élu presque en succession, moyennant un passage au gouvernement en tant que secrétaire général au ministère de la justice. Barraco entre 1873 et 1876 passe de questeur à vice-président, comme Cantelli tout au début de notre histoire

Guglielmi, de secrétaire au questeur, moyennant un passage au gouvernement comme sous secrétaire au Trésor, pendant l'âge de Giolitti, chassé croisé entre secrétaire et questeur qui intéresse aussi, comme on l'a vu, Podestà et Visocchi.

Presque tous les présidents ont une expérience de vice-président – ou, Zanardelli et Crispi – une très ancienne carrière de secrétaire.

## **II. Passages**

Les nominations directes du bureau de présidence au gouvernement et la place du mandat au bureau dans les carrières politiques est un autre chapitre très intéressant, compte tenu du fonctionnement du système politique de l'Italie libérale, autour du parti de la majorité, c'est à dire la majorité parlementaire comme « cartel party » informel, tissu de relations entre centre et périphérie, politique et administration, gouvernement et parlement.

C'est la vice-présidence qui est le poste le plus intéressant de ce point de vue. Elle est en effet un tremplin ou même une sorte de porte-tournante : notables locaux, anciens ministres – comme Camillo Finocchiaro Aprile o Guido Baccelli - trouvent un fauteuil de prestige, ou bien une chance de compensation en attendant de se recycler, tandis qu'on pêche parmi les vice-présidents pour assurer des liens entre le gouvernement et « sa » majorité. Le cas le plus éclatant est Diego Tajani, qui pendant la XIII<sup>e</sup> législature quitte le poste pour devenir ministre de la justice, et le retrouve un an après, réélu vice-

président à la chute du gouvernement dont il faisait partie, le 2 décembre 1879. Une seconde fois le même Tajani, réélu vice-président en 1883, est nommé ministre de la Justice en 1885. L'apparente contradiction entre instabilité ministérielle et stabilité du système politique dessine une écologie qui présuppose des postes de compensation.

Au total, il y a eu 19 cas de passage direct de la vice présidence au gouvernement, et 2 de nomination directe à la présidence du Conseil (Rudini et Fortis). Francesco De Sanctis rejoint le gouvernement (toujours au ministère de l'instruction publique) de vice-président (en 1878), réélu vice-président à la chute du gouvernement, mais aussi au début de l'histoire parlementaire, lorsqu'il était secrétaire, comme représentant des méridionaux, le 22 mars 1861.

À cette exception près<sup>1</sup> les secrétaires sont une sorte de petit vivier de sous-secrétaires : il y en a une douzaine qui passent au gouvernement. La Cava, quitte deux fois le bureau, en 1876 pour devenir sous secrétaire (secrétaire général) et trente ans après, en 1907 pour le ministère des Finances. Un arc de trente ans qui témoigne du jeu de persistances et des chassés croisés. À part les passages directs, il faut souligner cette donnée du circuit de la gouvernance.

Ce circuit nous oblige à prendre en compte évidemment aussi le Sénat. La nomination au Sénat est une bonne fin de carrière pour beaucoup de députés et deux présidents de la Chambre, Tecchio et Farini, sont passés à la présidence du Sénat, grâce au rapport direct avec le souverain, qui non seulement nomme les sénateurs (qui normalement sont choisis par le président du Conseil), mais choisit personnellement le président et garde un rôle fondamental dans le système politique de l'Italie libérale.

### **III. Une typologie des présidents**

En ce qui concerne les présidents – qui donnent un échantillon très intéressant de la classe politique libérale italienne – on peut essayer d'être plus précis et il est possible d'essayer une typologie.

Entre 1861 et 1919, il y a eu 16 présidents, tous issus de l'Italie du Nord, Toscane comprise, à l'exception des siciliens Crispi e Gallo. L'on pourrait les grouper selon quatre types :

---

<sup>1</sup> Il y a un autre cas : Stelluti Scala en 1903, qui devient ministre des Postes.

- Les leaders politiques, qui sont élus en correspondance avec des périodisations fortes du système politique : c'est le cas d'anciens ou de futurs présidents du Conseil, comme Rattazzi, tout au début, ensuite de Lanza, de Crispi, Cairoli, Zanardelli. Leur élection est un acte politique. Dans les cas de Rattazzi, Lanza, Cairoli, le passage à la tête du gouvernement est immédiat, à cause même de l'élection ou en cours de législature. Si Rattazzi, tout au début est l'un des pères de la patrie, ami personnel du roi, dans les autres cas l'élection est un acte politique, qui met en crise le gouvernement : comme Lanza, par rapport à Menabrea et de Cairoli à Depretis. Crispi et Zanardelli sont des leaders politiques importants et leur élection complète l'organigramme du gouvernement : ils deviennent vite ministres dans les postes-clé de l'Intérieur et de la Justice. De toute façon, il s'agit de présidences brèves, lorsque le président est un partenaire ou un des leaders de la majorité.

- Les présidents – éclairs, qui passent directement au gouvernement, ayant évacué la question urgente après une crise : c'est le cas à deux reprises de Michele Coppino, et de Nicolò Gallo, nommé ministre de l'Instruction publique avant même de s'installer comme président. Si le premier prend la place de Farini, lors de ses démissions temporaires en 1880 et définitives en 1884, le second est chargé de tirer les conséquences de la crise de la fin du siècle, avec l'obstructionnisme parlementaire en réaction aux controverses réformes du règlement.

- Les secondes lignes, garants de la stabilité du gouvernement : c'est le cas de Tecchio, qui succède en tant que vice-président, à Rattazzi en 1861, et sera ensuite ministre et président du Sénat, Cassinis, qui prend sa place et finalement, de Mari<sup>1</sup>, choisi par des motivations géo-politiques, étant florentin au moment du changement de la capitale, après avoir interrompu le mandat pour assumer le ministère de la justice, est battu par le leader de la droite Lanza contre le « gouvernement du roi » dirigé par Menabrea. C'est la même typologie de Chinaglia et Colombo, qui se succèdent vite, demeurant en poste peu de mois, pendant la crise de la fin du siècle. Le cas de Tommaso Villa, est plutôt celui d'un président de « seconde ligne », qui d'autre part est doté d'un remarquable profil technique : vice-président en 1876, ministre, à nouveau vice président pour une dizaine d'années de 1886 à 1895, est élu président par la « majorité » de Crispi et maintient sa place sous Rudini, qui d'autre part plus tard lui

---

<sup>1</sup> Ancien ministre de la justice, dans le gouvernement Rattazzi en 1867.

préfère, en début de législature, Zanardelli. Il sera néanmoins rappelé au début du siècle pour mener à bien la réforme du règlement.

- Nous voilà au quatrième type, vers lequel le cas de Villa nous amène : les techniciens, ou la continuité du « parti de la majorité » : Farini, Marcora et surtout, avec toute évidence, Giuseppe Biancheri. Leur présidence couvre en effet plus de quarante ans, c'est à dire les deux tiers de l'histoire de l'Italie libérale, signe de remarquable stabilité, bien à travers les temps syncopés de l'instabilité gouvernementale et de l'histoire politique.

Aux élections de 1886, Domenico Farini (né 2 juillet 1834, fils de Luigi Carlo, ancien président du Conseil) refuse de poser sa candidature : il avait démissionné de la présidence de la Chambre au début de 1884. Il sera nommé au Sénat (7 juin 1886), dont il deviendra, l'année suivante, l'impeccable et influent Président, jusqu'à sa mort, le 18 janvier 1900.

Secrétaire de la Chambre de 1867 jusqu'à '76, vice-président au début de la législature de la gauche, dont il est un membre important, lorsque Cairoli passe à la présidence du Conseil, monte sur le fauteuil plus haut de Montecitorio. Démissionnaire en fin de législature, est réélu jusqu'au 12 mars 1884<sup>1</sup>. Il s'agit d'une carrière exemplaire, qui va poursuivre, comme j'ai dit, à la présidence du Sénat, grâce au rapport très fort avec le roi Humbert.

Si Farini a été le président « technique » de la gauche, Giuseppe Biancheri (22 novembre 1821-26 octobre 1808), a été le « président idéal », comme l'a défini son dernier successeur Giuseppe Marcora. Il a été élu 18 fois président : entre 12 mars 1870 et 30 janvier 1907 a traversé tous les phases politiques de l'Italie libérale.

Le bibliothécaire de la Chambre a dressé un portrait qui met en évidence non seulement les caractères politiques et intellectuels du président idéal, mais aussi les traits « physiques pas moins précieux : une voix forte, une résistance à la fatigue qui lui permet de rester assis six ou sept heures sans problèmes ».

Biancheri, élu député pour la première fois à gauche en 1853, ministre (à la place de Depretis peu de mois en 1867) avec Ricasoli, n'entre pas dans le gouvernement de droite Lanza et est élu (contre Cairoli) à la présidence de la Chambre. Il la quitte après les élections

---

<sup>1</sup> R. Colapietra, *Domenico Farini presidente della Camera*, in "Critica Storica", 1966, pp. 639-676. (suivi per un essai sur *Domenico Farini president du Senat*, *ivi*, 1967, pp. 321-55. Son *Diario di fine secolo*, Roma, Bardi, 1962 a été publié par Emilia Morelli. L'archive est au Musée Central du Risorgimento.

de 1876<sup>1</sup>, au moment de la chute de la droite, pour la regagner en 1884, jusqu'au mois de janvier 1895 (sauf la parenthèse Zanardelli 1892-94), comme garant et expression du parti de la majorité issu du transformisme sous les ministères Depretis et Crispi. Critiqué pour sa faiblesse, on doit toutefois avoir recours à son expérience jusque loin dans l'âge de Giolitti, pendant la crise de la fin du siècle, jusqu'au dernier avatar du « parti de la majorité » : il démissionne le 30 janvier 1907, âgé de 85 ans, peu avant sa mort, l'année suivante, dernier survivé du parlement subalpin. Il a siégé au total sur le fauteuil de président 20 ans et un mois.

La dernière présidence de Biancheri s'entrepasse avec le mandat de Giuseppe Marcora (Milano 14 octobre 1841- 4 novembre 1927)<sup>2</sup>. Député de 1876 (à l'exception des années 1890-'92) est choisi par Giolitti après les élections de 1904<sup>3</sup>, pour balancer à gauche une Chambre plutôt conservatrice et élargir durablement la « majorité » vers la gauche radicale, dont il était l'un des hommes de pointe.

Moyennant le dernier avatar d'un Biancheri toujours plus âgé, il va accentuer un profil « technique<sup>4</sup> », tandis que dans le bureau est accueilli en 1909 Andrea Costa, le premier député socialiste dans la Chambre italienne, en 1882. Marcora, qui évolue en notable de la majorité giolittienne<sup>5</sup>, sans une véritable autonomie politique, exprime bien, pendant ses presque quinze ans de présidence, le profil d'une institution et l'interprétation d'un rôle politique de cohésion plutôt que d'initiative.

## Conclusion

Nous voilà à la conclusion de ce survol à partir d'une recherche en cours. Gouverné sans parti, l'Italie libérale est néanmoins

---

<sup>1</sup> Il avait voté pour le gouvernement de droite, battu dans la séance de la « révolution parlementaire » du 16 mars 1876 : ses démissions sont repoussées par la nouvelle majorité le 29.

<sup>2</sup> Les seuls essais par S. Furlani, dans « Il Parlamento Italiano », Milano, Nuova Cei, 1989, vol. 9, p. 267-78 et D. Massagrande, « Il Risorgimento » 1976, pp. 97-106.

<sup>3</sup> Giolitti explique l'option pour Marcora dans ses Mémoires : G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, con uno studio di Olindo Malagodi, Milano, Fratelli Treves, 1922 p. 216.

<sup>4</sup> Il réorganise l'administration de la Chambre, créant le poste de secrétaire général, où est nommé Camillo Montalcini, en 1907. Le premier noyau de la structure administrative de la Chambre, avec un directeur fut créée par Crispi.

<sup>5</sup> Président de la banque Cariplo, de 1911 à 1923.



gouvernée par le « parti de la majorité »<sup>1</sup>, dont la gestion est assurée par le gouvernement en tant que tel, mais aussi, en tant que « parti parlementaire », par la structure permanente de la Chambre. La Chambre est normalement peu fréquentée, fonctionne avec moins de la moitié de ses membres, qui n'aiment pas quitter leurs collègues. Le bureau assure la gouvernance interne, mais aussi, par le jeu de la continuité, le bon fonctionnement, la stabilité du système, et son processus de changement à la marge.

---

<sup>1</sup> F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 132-135.