

Sped. in A.P. Comma 26 / art. 2 legge 549/95 aut. filiale - Varese

Rivista
trimestrale
ISLE

Rassegna Parlamentare

1

1997
Gennaio/Marzo
Anno XXXIX

Giuffrè editore

CA

Peri

bro di comunità che lo completano (come l'Unione Europea), come anello intermedio di un sistema che sfocia in larghe autonomie locali, come garante di una società complessa e di un'economia di mercato che per se stessa esige il potenziamento di tutte le energie individuali e sociali. Ma anche, pure in queste condizioni, non uno Stato importante, né uno strumento secondario. Il suo ruolo resta importante poiché ha tuttora in mano leve fiscali, finanziarie, incentivi per indirizzare l'utilizzo delle risorse, della stessa tecnologia, della ricerca scientifica, della politica sociale, capaci di guidare lo sviluppo verso priorità ben definite, democraticamente scelte.

Lo Stato deve dare alla scuola, alla cultura, alla ricerca, alla formazione civile un ampio sostegno, anche economico, poiché occorre che le immense risorse della rivoluzione tecnologica riescano a dar vita ad una società fondata su valori collettivi capaci di togliere l'uomo dal suo egoistico e disperato isolamento.

Non è un processo riformatore facile, né è possibile immaginare che si compia in un giorno, o con un documento, una volta per tutte risolutivo. È invece difficile ed incerto. Havel ha scritto: « Noi sentiamo che tutto è possibile, ma più nulla è certo ». Proprio così: perché si possa arrivare a rendere certe le speranze che nascono dall'enorme ricchezza del progresso tecnologico, occorre una mobilitazione delle forze sociali. La Costituzione del 1948 nacque in un clima di forte tensione morale e di mobilitazione politica. Bisogna riuscire a superare lo scetticismo e la stanchezza che sembrano essersi impossessati di larghi strati di opinione pubblica, bisogna perciò superare i tatticismi, i giochi di partito, gli interessi di parte e ridare alla politica quella sua alta funzione di guida di una società. Sarà un percorso lungo, accidentato, costellato di dubbi e di errori, ma così fu anche per la costituzione dello Stato democratico e così occorre fare in modo che sia, con tenacia e coraggio, l'edificazione dello Stato della Rivoluzione informatica.

RIFLESSIONI SULL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DALLE ORIGINI ALLA CADUTA DEL FASCISMO

di SILVIO TRAVERSA

1. La recente pubblicazione da parte della Camera dei Deputati del quarto Quaderno dell'Archivio storico, mi hanno indotto a formulare talune brevi considerazioni in ordine all'assetto organizzativo delle strutture Amministrative della Camera ed al loro atteggiarsi ed evolversi nel corso del lungo periodo storico che va dalla formazione dello Stato unitario nel 1861, fino al termine dell'ultima legislatura del Regno nel 1943.

Si tratta di un volume pregevole, anche sotto il profilo della veste tipografica oltre che naturalmente dei suoi contenuti, che offre in modo coordinato ed organico una documentazione di grande interesse, concretamente fruibile dagli studiosi nel rispetto della particolare normativa che ne disciplina la consultazione.

Ciò ha potuto realizzarsi grazie all'alta professionalità ed al grande impegno dei suoi curatori — tutti archivisti centrali dello Stato —, della cui consulenza l'Amministrazione della Camera ha molto opportunamente, a suo tempo, ritenuto di avvalersi per contribuire a costituire e riordinare il suo archivio storico che potesse degnamente come tale qualificarsi.

La varietà ed eterogeneità dei contenuti del volume emerge dal suo stesso titolo « Incarti diversi di segreteria della Camera dei Deputati del Regno d'Italia », e tuttavia esso appare particolarmente utile, nonostante la metodologia di classificazione delle carte presenti discontinuità e variabilità nel tempo, per reperire documenti indispensabili alla ricostruzione del processo organizzativo dell'Amministrazione della Camera. In proposito va sottolineato il prezioso contributo costituito dall'introduzione che

offre, sia pure in nuce, uno spaccato di problemi — emergenti dagli incartamenti — che, come cercheremo di mettere in luce, si riproporranno con alterne vicende e soluzioni nel corso dei decenni per giungere fino ai nostri giorni

Queste brevi riflessioni sul tema delle origini storiche dell'organizzazione amministrativa della Camera dei deputati e sulla sua evoluzione, tendono soprattutto a sollecitare ulteriori ricerche e studi sulla vita interna della Camera dei deputati che potranno trovare adeguati spunti di approfondimento nella documentazione dell'Archivio storico già classificata ed in altri nuclei documentari in corso di riordinamento ed inventariazione, quali Questura e Miscellanee.

Tali contributi integrerebbero opportunamente quelli, di indubbio interesse e spessore, prodotti negli anni più recenti da due amici e colleghi di vecchia data, che hanno ricoperto incarichi di grande prestigio nella direzione delle strutture dell'Amministrazione della Camera e della cui cronistoria, più recente, sono stati, ad un tempo, spettatori e protagonisti. Mi riferisco a Mario Pacelli, già Consigliere Capo Servizio, che ha pubblicato nel 1983 il libro « Le radici di Montecitorio (pietre, uomini, miti) » ricco di riferimenti storici e documentari, ed a Vincenzo Longi, Segretario generale nel decennio 1978-1988 che ha scritto il volume « La seduta è tolta (Montecitorio ieri) » stampato nel 1994 che, come lo stesso autore sottolinea, è « un libro di ricordi, che percorre quaranta anni di cronaca con riferimenti alla vita pubblica » ma che, a differenza del primo, ha la caratteristica invero singolare di essere stato redatto di getto, « senza consultare una pubblicazione, un giornale, un resoconto del tempo ».

Nell'introduzione dei curatori del quarto Quaderno si evidenzia opportunamente che il contributo fondamentale della documentazione inventariata resta quello portato alla ricostruzione della storia amministrativa della Camera di cui mi limiterò a richiamare sinteticamente alcune essenziali connotazioni. Mi soffermerò in particolare su talune problematiche che vuoi per ragioni di una qualche perdurante attualità, vuoi per lontane reminiscenze familiari (mio padre entrò alla Camera nel 1920 per

pubblico concorso ed andò in quiescenza nel 1956 con l'allora qualifica di direttore generale) mi appaiono meritevoli di sottolineatura anche come possibili temi di eventuali futuri approfondimenti.

2. La struttura amministrativa della Camera dei deputati dell'Italia unitaria riproduceva, per indubbia continuità, quella essenziale e scheletrica del Parlamento Subalpino, insediatosi a Palazzo Carignano l'8 maggio 1848. Il suo primo regolamento interno, che si ispira al modello francese, fu adottato in base all'art. 61 dello Statuto, secondo cui: « Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina, per mezzo di un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni ». Esso già conteneva talune indicazioni sulle strutture amministrative più direttamente collegate all'esercizio delle funzioni parlamentari, quali quelle sull'estensore dei processi verbali, sulla biblioteca e gli archivi, sul personale di resocontazione e su quello d'ordine.

Sin dai primi anni di vita del Parlamento Subalpino tentano faticosamente di farsi strada taluni principi essenziali per l'organizzazione delle strutture parlamentari, che solo negli anni a venire si delinearanno in modo più compiuto, quali l'autonomia amministrativa e contabile e quella relativa alla predisposizione e gestione dei bilanci interni, per garantire alla Camera di poter liberamente determinare le spese necessarie al suo funzionamento. In tal modo, la Camera elettiva si svincolava dall'iniziale dipendenza dal Ministero dell'Interno, dai cui ruoli furono prelevati i primi, pochi impiegati necessari e nel cui bilancio erano inserite le spese per il funzionamento della Camera stessa che, conseguentemente, erano impegnate e rendicontate nel bilancio di quel Ministero.

Le varie forme di autonomia che caratterizzano la organizzazione delle Camere — quella amministrativa e contabile, quella finanziaria, organizzativa e regolamentare per lo status giuridico e per il trattamento economico dei propri dipendenti nonché quella della autodichia — sono dirette a garantire l'indipendenza dagli altri poteri dello Stato ed inizialmente soprat-

tutto da quello regio, e muovono tutte dalla principale e fondamentale potestà dell'autonomia regolamentare statutariamente sancita. Quest'ultima venne ripresa, ampliata e garantita, anche attraverso la previsione della maggioranza assoluta dei componenti per l'adozione del Regolamento, dalla Costituzione repubblicana nella forma della riserva di competenza regolamentare che, in quanto direttamente attuativa della fonte costituzionale, risulta sostanzialmente equiparata alla legge sul piano della ricostruzione gerarchica del rapporto tra le fonti.

I temi collegati alla realizzazione di una piena autonomia organizzativa e funzionale per tutte le attività del Parlamento, che costituirono oggetto di forti rivendicazioni nella fase iniziale e di consolidamento delle sue strutture, si sono riproposti più volte nel corso di oltre un secolo di storia parlamentare e si sono proiettati, con varie implicazioni, fino ai nostri giorni.

Occorrerà attendere la riforma del Regolamento della Camera del 1863 per vedere codificate un minimo di disposizioni relative all'organizzazione amministrativa ed al personale. Da esse emerge, in estrema sintesi, che:

- a) spettano alla Presidenza la nomina, le promozioni e la destinazione degli impiegati nei vari uffici della Camera;
- b) gli uffici sono cinque e precisamente: segreteria, biblioteca, questura, revisione e stenografia;
- c) soltanto il personale cosiddetto d'ordine, cioè uscieri, commessi e inservienti, dipende direttamente dai questori anziché dalla Presidenza;
- d) una pianta organica, approvata dalla Camera, definisce numero, qualifica e dotazioni degli impiegati di ciascun ufficio;
- e) è deferita alla Presidenza la competenza ad emanare Regolamenti speciali per determinare le attribuzioni ed i doveri dei dipendenti.

Quest'ultimo principio è di fondamentale importanza per tutto il successivo svolgimento della storia amministrativa della Camera. Il deferimento da parte dell'Assemblea di una attribuzione permanente all'ufficio di Presidenza di una competenza normativa generalizzata in materia di organizzazione amministrativa interna e di personale contribuirà in misura determi-

nante a rendere più flessibile e rapidamente adeguabile alle esigenze funzionali della Camera la struttura di supporto.

Fu peraltro soltanto dopo la caduta della Destra storica e l'avvento della sinistra al potere, nel 1876, che sotto la Presidenza di Francesco Crispi fu approvata una significativa riforma della struttura amministrativa, con la predisposizione, l'anno successivo, di una nuova pianta organica. Tale riforma è caratterizzata dall'accentramento in un solo capo, il direttore dell'Amministrazione, direttamente responsabile nei confronti della Presidenza, dei vari servizi della Camera, precedentemente autonomi. In sostanza ad una struttura decentrata se ne sostituisce una fortemente accentrata basata sul principio gerarchico.

Questo assetto rimase fermo fino al 1891, quando fu rimesso in discussione da una nuova riforma varata, presumibilmente a seguito delle difficoltà insorte nel procedere alla nomina del successore di Giuseppe Galletti, il primo direttore della Camera, nel frattempo deceduto. Si preferì così seguire la via del ritorno al sistema precedente, sopprimendo la carica di direttore e restituendo autonomia ai capi servizi che avrebbero, quindi, risposto direttamente all'ufficio di Presidenza del funzionamento degli uffici da loro diretti.

Credo meriti di essere sottolineato fin d'ora un profilo che, come vedremo, avrà occasione di riprospettarsi più volte nella storia dell'Amministrazione, anche nei tempi più recenti, e cioè l'intrecciarsi di riforme della struttura con vicende legate a posizioni di singole persone; il che, se è umanamente comprensibile, lo è certamente meno in riferimento ai principi di imparzialità e buona amministrazione.

3. La « Grande svolta », come opportunamente la definisce Pacelli nel suo volume, nell'assetto organizzativo della struttura amministrativa della Camera si realizza nel 1907 con la istituzione della carica di Segretario generale. Non è certamente possibile soffermarsi, in questa sede, sulle ragioni che la resero possibile. Esse furono certamente legate all'evoluzione dell'organizzazione amministrativa degli apparati dello Stato-Governo, all'intervenuta approvazione, nel 1904, della legge sullo stato

giuridico dei pubblici dipendenti, alle vicende politiche della vita nazionale — da quelle di fine secolo al delinarsi e consolidarsi di una forte direzione politica del Paese con Giolitti — al più significativo ruolo svolto dal Parlamento nei vari settori della vita nazionale e che si tradusse in un rilevante ampliamento delle sue funzioni, testimoniato dal nuovo testo del Regolamento parlamentare del 1 luglio 1900.

Resta il fatto che con la nomina, effettuata in Comitato segreto, sotto la presidenza di Giuseppe Marcora, di Camillo Montalcini, a primo Segretario generale della Camera dei Deputati, quest'ultima cambia volto.

Montalcini, personalità dalle grandi doti culturali e professionali, rimase Segretario generale per ben venti anni, fino al 1927, e sotto la sua guida l'assetto organizzativo della Camera assunse una moderna connotazione, basata sull'introduzione di principi fondamentali che ne hanno segnato tutti i successivi sviluppi.

Da un lato, la burocrazia parlamentare assunse una fisionomia sua propria, dai contorni più netti, meno ancorata alla esclusiva e tradizionale funzione notarile, che le consentì di qualificarsi sempre più quale depositaria delle prassi applicative del Regolamento, custode imparziale e neutrale dei precedenti, consulente, in posizione privilegiata, della classe politico-parlamentare; dall'altro lato, gli organi di direzione politica — Presidente e componenti dell'ufficio di Presidenza — vedono ridursi in misura considerevole la precedente assoluta discrezionalità, innanzi svincolata da regole puntuali, ora introdotte, cosicché può affermarsi che da allora in poi la gestione dell'Amministrazione della Camera dei deputati divenne affare comune della Presidenza e della dirigenza amministrativa e non più competenza assoluta ed esclusiva della prima.

I regolamenti interni di questo periodo affermarono, tra l'altro, il principio dell'accesso per pubblico concorso — relegando la previgente regola della chiamata diretta a tendenziale eccezione —; disciplinarono talune importanti garanzie sullo stato giuridico dei dipendenti e consolidarono un loro trattamento economico particolare, certamente superiore a quello de-

gli altri dipendenti pubblici, con il contestuale divieto di svolgere altre attività a carattere continuativo; articolarono diversamente la struttura dei servizi, con la creazione del segretariato generale per il quale venivano specificate le competenze e fu definita una nuova pianta organica del personale subalterno, posto alle dipendenze del Capo commesso.

4. Con l'avvento del fascismo ed il suo rapido evolversi in regime la situazione all'interno della Camera non poteva certamente rimanere la stessa. Occorre, tuttavia, rilevare che l'Amministrazione fu investita in misura parziale ed in forme comunque meno vistose di quella rigida « fascistizzazione » cui fu sottoposto l'apparato statale a partire dal 1925. Certamente mal si conciliava con il nuovo regime una burocrazia composita, ormai prevalentemente selezionata per pubblico concorso, sostanzialmente imparziale ed indipendente, di cultura e formazione tendenzialmente liberale, a cominciare dal Segretario generale Montalcini, di cui si apprezzava l'alta professionalità, ma che poteva rappresentare, per ciò stesso, un ostacolo verso la « normalizzazione » che il regime intendeva realizzare.

Fu così che venne enfatizzata sulla base di episodi marginali, una forte polemica circa infiltrazioni massoniche nella struttura amministrativa della Camera dei deputati, cui si rispose con la creazione di una Commissione di inchiesta della Presidenza le cui conclusioni — che certamente si tradussero nella sostanziale riduzione dell'ampia autonomia gestionale di cui aveva goduto la burocrazia, e che, peraltro, rispettavano l'esigenza di un approccio morbido che evitasse contrapposizioni con la stessa — verranno ad avere un peso notevole sul successivo assetto interno dell'Amministrazione.

Tra i provvedimenti rilevanti per la vita interna dell'Amministrazione della Camera, adottati in quegli anni, meritano di essere ricordati, da un lato, la nuova pianta organica del personale, che veniva suddiviso in tre gruppi — A, B, e C a seconda del titolo di studio richiesto per l'accesso in carriera — e l'equiparazione delle posizioni giuridiche ed economiche di tutto il personale a quelle degli altri pubblici dipendenti, con l'introduzione

dei gradi; dall'altro lato, lo sdoppiamento della Questura in due uffici — uno amministrativo ed uno per il controllo ed il cerimoniale — con la contestuale sottoposizione dell'Amministrazione alla diretta dipendenza dei deputati questori che, con la riforma regolamentare del 1922, da due erano diventati tre. Come si vede, le problematiche connesse a quest'ultimo diverso assetto organizzativo dell'attività di stretta natura amministrativa si sono riproposte in termini analoghi alcuni anni fa e la loro perdurante attualità è confermata dal fatto che recentemente esse hanno costituito nuovamente oggetto di attenta riflessione e di rielaborazione normativa da parte dell'Amministrazione e dell'ufficio di Presidenza (Cfr. da ultimo *Bollettino degli Organi Collegiali* della Camera dei deputati n. 9 del 30 gennaio 1997 ed *ivi* al punto 2, informativa del Segretario generale sull'entrata in vigore del riordino delle attribuzioni dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale).

Quando all'inizio del 1927 Montalcini chiese di essere collocato in quiescenza, esso fu sostituito — secondo le indicazioni della Commissione di inchiesta innanzi richiamata — da Annibale Alberti, che dirigeva l'ufficio di Segreteria ed era certamente vicino e gradito al nuovo regime. Peraltro dopo soli due anni, in concomitanza con l'elezione a Presidente del Senato di Federzoni, con il quale l'Alberti aveva collaborato in passato alla Camera dei deputati, quest'ultimo tentò di realizzare un progetto nuovo ed ambizioso, quello di divenire, primo nella storia, il Segretario generale di entrambe le Camere, del Parlamento: esso tuttavia, teneva scarsamente conto — pur nel mutato clima politico contraddistinto da un sensibile appiattimento e riduzione di ruolo e di funzioni del Parlamento — del tradizionale principio di gelosa autonomia e separatezza delle due Camere. Funzionale a tale progetto era la nomina di un vicesegretario generale alla Camera che consentisse la realizzabilità, sul piano operativo, di un simile significativo mutamento.

Fu pertanto bandito, nel maggio 1929, un concorso interno, per titoli ed esami, per la qualifica di vicesegretario generale, al quale presero parte cinque funzionari. Effettuate le tre prove scritte di diritto costituzionale, civile ed amministrativo

(nei giorni 27, 28 e 29 maggio) e svoltisi gli esami orali alle ore 10 di Venerdì 31 maggio, fu improvvisamente decisa la sospensione del concorso, senza che fosse data alcuna formale e puntuale comunicazione agli interessati circa i risultati dello stesso. Ci si limitò il successivo 7 giugno ad una burocratica comunicazione, da parte del Presidente della Camera Giuriati, ai cinque partecipanti, della deliberazione adottata dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 5 giugno « di annullare il concorso non avendo riconosciuto in alcuno dei candidati tutte le qualità necessarie per ricoprire il posto medesimo ». Ciò che appare contrastare con quanto riferito dal Vicepresidente Acerbo, Presidente della Commissione esaminatrice, in Ufficio di Presidenza lo stesso 31 maggio al termine delle prove, e secondo cui (come si legge testualmente a pag. 158 del verbale) « l'esito del concorso è lusinghiero, poiché tutti e cinque i candidati hanno dato prova di dottrina generale e speciale ».

Si tratta di una vicenda ancora avvolta nell'ombra per la quale, all'epoca, filtrarono più spiegazioni: da un lato quella, forse un po' fantasiosa, ma comunque da non escludere a priori, che il Capo del Governo, duce del fascismo, non avrebbe tollerato che vi fosse una persona che, da sola, potesse sovrintendere e quindi controllare entrambi i rami del Parlamento; dall'altro lato quella più ufficiosa, ma non per questo di per sé più attendibile (tenuto conto dei rapporti personali dell'Alberti con il Presidente del Senato e del successivo evolversi della questione) secondo cui il Senato sarebbe stato contrario; infine quella, forse più realistica, che politicamente sembrerebbe avere un maggior fondamento, basata sui risultati delle prove che, evidentemente, non erano stati ritenuti conformi alle aspettative del regime. Ciò che apparirebbe confermato da una sommaria consultazione dei verbali del Consiglio di Presidenza nei quali è contenuta l'indicazione di una graduatoria ed il riferimento al verbale della Commissione che sarebbe particolarmente interessante se si riuscissero a rintracciare, unitamente agli elaborati delle prove.

Su questo, così come su altri temi, estremamente significativi per l'evoluzione del futuro assetto organizzativo della Camera e per l'esatta ricostruzione di fatti ormai storici per l'Am-

ministrazione, ritengo che il lavoro di classificazione delle carte dell'Archivio storico possa fornire un contributo importante per diradare le nebbie che ancora li avvolgono. Penso, in particolare, oltre al concorso ora richiamato, alle vicende relative: al trasferimento della sede della Camera dei fasci e delle corporazioni a Venezia; alla ricostituzione di quel nucleo essenziale di personale (che non aveva aderito alla Repubblica Sociale rifiutandosi di andare al Nord,) e che consentirà la riapertura del Palazzo di Montecitorio della nuova Italia antifascista, all'indomani della liberazione di Roma; all'attività del Comitato interno di epurazione nominato dalla Presidenza, ed ai provvedimenti conseguenti adottati al termine dei suoi lavori.

Con l'annullamento del concorso non era, peraltro, venuta meno la necessità della nomina di un vicesegretario generale anche perché permaneva il progetto Alberti che tuttavia veniva nel frattempo ridimensionato e modificato. Il Presidente della Camera Giuriati attribuì tale incarico al dottor Aldo Rossi Merighi, funzionario che aveva avuto modo di apprezzare nell'attività del suo Gabinetto al Ministero dei lavori pubblici. Essendo stato contestualmente l'Alberti nominato Segretario generale del Senato, il dottor Rossi Merighi svolse di fatto, fin dall'inizio, le funzioni di Segretario generale che gli furono poi formalmente attribuite nel dicembre del 1929. Con tale nomina *ab extra*, mai prima verificatasi né ad oggi ripetutasi alla Camera, si consolidava quell'orientamento già emerso all'inizio del regime e consistente nella riappropriazione, da parte del corpo politico, della effettiva direzione dell'Amministrazione della Camera con ampio ricorso a quell'istituto della chiamata diretta utilizzato nei primi anni di vita del Parlamento ma che poi, per un lungo periodo, aveva costituito solo l'eccezione.

Il conferimento, sostanzialmente *extra ordinem* dell'incarico di Segretario generale al dottor Rossi Merighi, gli venne in qualche modo addebitato, nonostante egli non avesse aderito alla Repubblica sociale, e fosse stato pertanto, come tutti gli altri funzionari direttivi che si erano rifiutati di andare al Nord collocato a riposo di ufficio dal 1 febbraio 1944; cosicché all'indomani della liberazione fu, al pari degli altri, formalmente rias-

sunto in servizio ma a differenza degli altri, contestualmente collocato in pensione e, quindi, sostituito nella carica.

5. Come già ricordato, subito dopo la liberazione di Roma da parte degli alleati il Palazzo di Montecitorio fu riaperto. E già il 18 luglio 1944 l'on. Vittorio Emanuele Orlando, nella sua qualità di ex Presidente dell'ultima Camera senza deputati fascisti, aveva ricevuto l'invito dal Governo di assicurare la continuità della vita autonoma e sovrana della Camera ed aveva a tal fine convocato la prima riunione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento postfascista chiamandovi a partecipare i deputati Micheli, Romita e Mazzolani (eletti nella XXV legislatura del Regno - 1919-1921) nonché il deputato Veroni (eletto nella XXIV legislatura - 1913-1919) tutti rappresentanti prefascisti, di diverse componenti politiche. Tra i provvedimenti allora adottati oltre al pensionamento, con decorrenza 5 giugno 1944, del dott. Rossi Merighi, vi fu la riammissione in servizio, dalla medesima data, di quei funzionari direttivi per i quali non si ravvisava a priori alcun titolo né formale né sostanziale per un eventuale esame ai fini della defascistizzazione e precisamente: Cosentino U., Giuganino, Damiani, Traversa A, Bach, Migliore, Collamarini, Romanelli, Piermani, La Mesa, Morisani e De Franceschi. Tale ufficio di Presidenza provvisorio, che operò in una sorta di ideale *prorogatio* di una Camera eletta ben 25 anni prima, confermò all'avv. Ubaldo Cosentino l'incarico, assegnatogli dal Presidente Orlando, di esercitare le funzioni di Segretario generale, che fu poi formalmente perfezionato dalla Presidenza nella successiva seduta del 5 agosto 1944, quando si procedé alla ridefinizione della direzione dei vari uffici.

6. Le considerazioni che precedono pur nella estrema sintesi dei dati riferiti che risentono certamente di frammentarietà e non organicità di analisi, offrono tuttavia un quadro complessivo delle vicende della burocrazia parlamentare e dell'evoluzione dell'organizzazione interna dell'Amministrazione ove alle ombre si alternano anche tante luci. Il dato più confortante che emerge dalle carte di quasi un secolo di vita interna della Ca-

mera dei deputati, nonostante i profondi capovolgimenti politici che lo contrassegnarono, è quello della straordinaria maturazione della burocrazia parlamentare, che ulteriormente si svilupperà in epoca repubblicana, trasformatasi in vero e proprio corpo di servitori dello Stato, punto di riferimento serio ed affidabile per l'istituzione parlamentare al servizio della quale opera e, più in generale, della democrazia di cui la rappresentanza della sovranità popolare costituisce fondamento non sostituibile.

Le radici che hanno consentito a tale pianta di irrobustirsi e maturare fino all'alto livello che gli è oggi pacificamente riconosciuto hanno un nome preciso: sono le varie forme di autonomia che furono rivendicate, come abbiamo visto, fin dagli albori della storia parlamentare, che in qualche periodo possono anche aver costituito fonti di qualche abuso e di eccessiva discrezionalità, ma che non sono state messe seriamente in discussione neppure nei periodi più bui del ventennio fascista. È bene ricordare che l'autonomia, in quanto espressione profonda della libertà — nel caso di specie di autorganizzarsi, di stabilire le regole, di provvedere, di controllare e persino di giudicare — non può mai dirsi acquisita e garantita una volta per tutte, nonostante gli espliciti riconoscimenti contenuti nella stessa Costituzione.

Non è dunque casuale che non solo in passato ma anche in tempi recenti talune sue forme siano state contestate e messe in forse. Abbiamo così avuto il caso del conflitto di attribuzioni sollevato dalle Camere (e dal Presidente della Repubblica) nei confronti di decreti della Corte dei conti che prescrivevano un termine per la presentazione dei conti relativi alla gestione degli anni dal 1969 al 1977, ritenendo la Corte che i tesoriere delle Camere fossero assoggettati alla propria giurisdizione contabile. Tale conflitto è stato risolto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 129 del 1981 in senso favorevole alle Camere e con l'esplicita affermazione che non spetta alla Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesoriere del Parlamento. Ed ancora la sentenza n. 154 del 1985 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 12 dei Regolamenti di Camera e Senato che prevedono l'autodichia (la c.d. giurisdizione dome-

stica) nei confronti dei propri dipendenti, ancorché questo tema sia tuttora oggetto di differenziata valutazione ad opera della dottrina, parte della quale non ritiene giustificato e conforme al nostro ordinamento costituzionale una limitazione così incisiva, se non eccessiva, della giustiziabilità dei diritti da parte del giudice naturale precostituito per legge che opera in posizione di terzietà ed indipendenza. E peraltro la pronuncia della Corte è valsa almeno ad indurre ad una riconsiderazione, in conformità dei più generali principi di ordine costituzionale, delle fasi procedurali interne di giudizio con l'introduzione, almeno sul piano formale, di un doppio grado di giurisdizione e di una qualche apparente parvenza di terzietà.

Ai casi sopra citati vi è da aggiungere la pretesa del Governo, sia pure prospettata con ogni possibile riguardo, di voler sindacare e contrattare nel merito le richieste avanzate dai Presidenti delle Camere di iscrizione nel bilancio dello Stato delle dotazioni per il funzionamento delle Camere stesse, richieste sempre ritenute per antica consuetudine, insindacabili e, delle quali, quindi prendere mero atto. Esse sono state pertanto prontamente contestate dalle Camere nella parte in cui si ponessero come invasive della propria autonomia finanziaria ed invece autonomamente valutate ed attentamente considerate se intese come espressione di collaborazione tra organi costituzionali, al fine della migliore tutela degli interessi generali del Paese.

Desidero, a conclusione, di queste brevi riflessioni, formulare un invito che, tra l'altro, trae spunto dalla lettera di Filippo Turati al Presidente dell'Assemblea del 13 giugno 1924, concernente la decisione dei c.d. aventiniani di non partecipare ai lavori della Camera, pubblicata con ampio risalto nel volume dell'Archivio storico. L'invito è diretto anzitutto a rimuovere un clamoroso erroneo riferimento, contenuto nell'iscrizione marmorea collocata nella sala della Lupa nel corso della VIII legislatura, a ricordo delle riunioni che si sarebbero ivi tenute dai rappresentanti dei gruppi dell'opposizione, a seguito dell'attentato all'on. Giacomo Matteotti. Infatti da ricerche, sia pure sommarie e soprattutto fotografiche, compiute dagli uffici della Camera quando questa epigrafe, su sollecitazione dei questori dell'epoca,

fu collocata in tale sala (unitamente a quella commemorativa della proclamazione dei dati del referendum istituzionale sulla Repubblica), emerse con evidenza che il salone della Lupa non poteva essere quello ove le riunioni si erano tenute, in quanto la conformazione degli stipiti dei portali dell'aula degli aventiniani appariva diversa da quella di accesso al salone della Lupa.

L'invito è naturalmente rivolto agli uffici dell'Amministrazione della Camera ed al Corpo politico, ma anche agli studiosi perché tutti collaborino, ognuno per la parte di sua competenza, a rimuovere questo obiettivo « falso storico ». Il contributo richiesto è quello di tentare, anche attraverso l'attento esame delle carte dell'Archivio storico di individuare l'esatta collocazione, nel palazzo di Montecitorio, dell'Aula ove i deputati aventiniani si riunivano, al fine di collocarvi l'epigrafe in questione. Ove ciò non dovesse risultare obiettivamente possibile che almeno si modifichi l'attuale iscrizione ristabilendo la verità storica.

È infatti una delle prerogative della cultura la ricerca della verità; e la forza della verità appare l'unica in grado di opporsi adeguatamente alle manipolazioni cui spesso il potere ricorre nelle sue varie ed articolate manifestazioni. E la vocazione dell'Archivio storico, in specie quello del Parlamento, la sua alta funzione, deve essere particolarmente quella di conservare ogni traccia storicamente utile per consentire almeno alle generazioni future — una volta cessata la fase acuta dello scontro-confronto politico — la ricostruzione dei reali accadimenti, depurati dalle strumentalizzazioni e dagli opportunismi.

LA PRESIDENZA PERTINI (*)

di GUGLIELMO NEGRI

Lo storico futuro che studierà le vicende italiane « nell'età di Pertini » non potrà prescindere da una constatazione preliminare; quella presidenza della Repubblica iniziò quasi all'indomani dell'assassinio, da parte delle Brigate rosse, di Aldo Moro, leader del partito di maggioranza relativa, e continuò a svolgersi in un contesto di *estrema emergenza* per tutto il settennato. I primi anni della Presidenza Pertini coincisero, infatti, con la fine della formula della « solidarietà nazionale » (31 gennaio 1979) la cui definitiva rottura fu siglata all'indomani dei « non possumus » bilaterali manifestati dai due grandi partiti di massa PCI e DC a continuare nell'esperimento e originati da cause che qui sarebbe troppo lungo analizzare.

Già a partire dal 1973, tuttavia, la politica di centrosinistra aveva iniziato il suo lento declino ed il Paese versava in una situazione di incertezza politica il cui sintomo evidente fu il frequente ricorso alle elezioni anticipate (nel 1972, '76, '79) sempre alla ricerca di una maggioranza stabile.

Il tutto fu aggravato da una forte crisi economica caratterizzata da recessione, disoccupazione e marcata inflazione, conseguenza diretta quest'ultima della guerra del Kippur tra Israele e Stati Arabi e dell'immediato aumento del prezzo della benzina. Una grandissima crisi economica, dunque, un profondo disorientamento politico, il disagio morale (conseguente alla chiusura in senso oligarchico della classe politica), gli scandali ai vertici delle istituzioni (citiamo per tutti il caso Lockheed) offrirono

(*) Intervento dell'Autore pronunciato al Convegno per il centenario della nascita di Sandro Pertini, organizzato dalla Presidenza del Consiglio regionale della Regione Liguria.