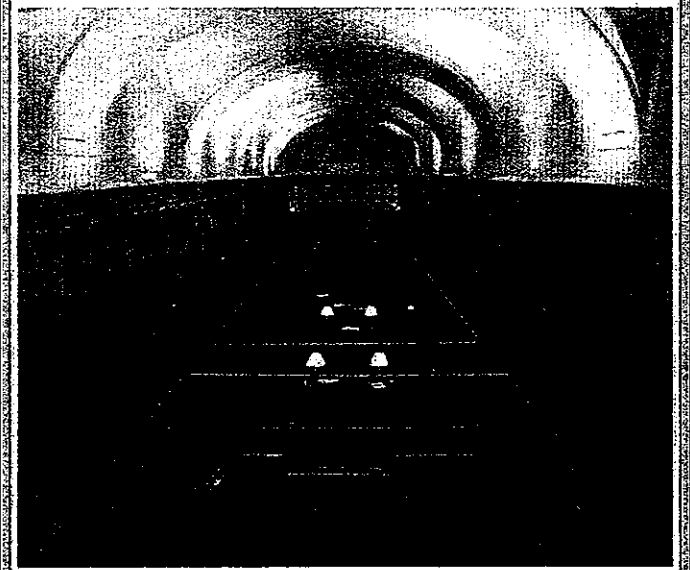


**Le fonti archivistiche
della Camera dei deputati
per la storia
delle istituzioni**

Convegno organizzato dall'Archivio storico



Camera dei deputati

tit →

Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni

Convegno organizzato
dall'Archivio storico
della Camera dei deputati
Roma, 20 giugno 1995



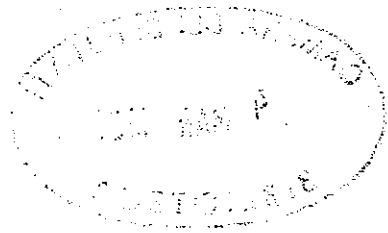
220788



Camera dei deputati

Indice

<i>Avvertenza</i>	VII
PRESENTAZIONI	
Luciano Violante, Vice Presidente della Camera dei deputati	1
Mauro Zampini, Segretario generale della Camera dei deputati	5
INTRODUZIONE	
Barbara Cartocci, Sovrintendente all'Archivio storico della Camera, <i>L'Archivio storico della Camera dei deputati nel panorama delle fonti parlamentari</i>	9
PRIMA SESSIONE: FONTI PARLAMENTARI E RICERCA STORICO-ISTITUZIONALE	
<i>Presiede</i> Pietro Scoppola	21
Fulco Lanchester, <i>Fonti parlamentari e "zone grigie" del diritto costituzionale</i>	24
Guido Melis, <i>Fonti parlamentari e ricerca storica. Il punto di vista degli storici delle istituzioni</i>	45
Raffaele Romanelli, <i>Carte d'archivio e centralità del Parlamento nell'Italia liberale</i>	62
Paolo Pombeni, <i>Il Parlamento nella storia contemporanea</i>	74



SECONDA SESSIONE: GLI STUDI SULLE SERIE ARCHIVISTICHE

<i>Presiede</i> Leopoldo Elia	93
Emiliano Gandolfi, <i>Le carte della Camera del Regno di Sardegna</i>	97
Francesco Soddu, <i>La storia dell'Amministrazione della Camera nelle fonti del suo Archivio storico</i>	105
Giovanna Tosatti, <i>La Commissione parlamentare per la riforma dell'ordinamento amministrativo del Regno</i>	116
Mario Di Napoli, <i>La serie delle petizioni</i>	125
Maria Serena Piretti, <i>Le Commissioni per l'esame dei disegni di legge: i progetti di riforma elettorale dal 1861 al 1928</i>	140
Filippo Mazzonis, <i>La Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (1920-1923)</i>	149
Carlo Crocella, <i>I fondi delle Commissioni parlamentari d'inchiesta come fonte per la storia dell'Italia repubblicana</i>	159

Avvertenza

Il 20 giugno 1995 si è svolto alla Camera dei deputati, nella sede del suo Archivio storico in piazza S. Macuto, il convegno, di cui qui si pubblicano gli atti, dedicato alle "Fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni". L'iniziativa si inquadra nell'impegno continuativo della Presidenza e dell'Amministrazione della Camera di rendere sempre più diffusamente accessibili al pubblico degli studiosi le proprie fonti documentali, e di discutere con gli utenti e i fruitori di tali fonti le modalità del loro utilizzo, accogliendone anche i suggerimenti e le critiche.

Il convegno si è articolato in due sessioni, la prima dedicata all'uso delle fonti parlamentari da parte degli storici e degli studiosi del diritto, mentre la seconda ha affrontato alcuni temi particolari riguardanti i singoli fondi dell'Archivio storico della Camera. Il convegno ha pertanto avuto un ampio carattere interdisciplinare con la partecipazione di storici, giuristi, archivisti e funzionari parlamentari.

I testi riportati sono stati rivisti dagli autori e integrati, se del caso, delle annotazioni bibliografiche; le qualifiche di ciascuno, indicate a piè di pagina, sono riferite alla data del convegno.

Luciano Violante (*)

Sono lieto ed onorato per la Vostra presenza. Vi rivolgo il mio saluto più cordiale. Questo convegno si svolge nella nuova sede dell'Archivio storico e si inserisce in un vasto progetto che la Presidenza della Camera ha avviato fin dagli anni '80. Abbiamo realizzato una rilevante opera di restauro monumentale ed artistico ed abbiamo allestito ed aperto al pubblico due prestigiose sedi scientifiche: la Biblioteca qui accanto e l'Archivio storico, alle quali possono accedere non solo gli studiosi, ma anche un più vasto pubblico di utenti. L'Archivio storico della Camera racchiude frammenti preziosi della storia delle istituzioni e si distingue per la specificità della documentazione. Queste fonti costituiscono testimonianza unica dell'attività legislativa e del ruolo svolto dalle forze politiche e dai singoli parlamentari. Uno studio attento di queste carte dimostrerà un volto del lavoro parlamentare assai diverso da quello che spesso l'opinione pubblica recepisce dai mezzi d'informazione: il lavoro parlamentare più spesso confronto di idee che scontro di posizioni, più spesso collaborazione che guerra. C'è una stima reciproca tra i parlamentari appartenenti a gruppi diversi che è di gran lunga superiore alla inimicizia che traspare dalle vicende parlamentari più eclatanti. Solo chi lavora quotidianamente nelle commissioni, più che nell'Aula, forse ha il quadro esatto del contenuto e della forma del lavoro del Parlamento. Chi studierà i documenti dell'Archivio potrà trarre la stessa impressione.

Il colloquio odierno è dedicato al ruolo delle fonti archivistiche della Camera nella storia delle istituzioni, ma alcune relazioni si occu-

(*) Vice Presidente della Camera dei deputati.

pano anche del rapporto tra queste fonti di diritto costituzionale e diritto parlamentare. Non poteva essere diversamente per il permanente intreccio tra questi tre settori della scienza giuridica.

La materia presenta due motivi di interesse: il riconoscimento del ruolo della storia delle istituzioni per una migliore comprensione delle vicende civili e politiche del paese; l'indicazione della funzione che possono rivestire nell'ambito della storia delle istituzioni le fonti archivistiche che più direttamente testimoniano le vicende del Parlamento.

Nel nostro caso l'attenzione si concentra evidentemente sulle fonti archivistiche della Camera dei deputati, fonti il cui interesse risulta chiaro per la centralità che la Camera ha avuto nella storia politica dell'Italia unita, centralità venuta meno solo negli anni della dittatura fascista.

La verifica di rilievo storico ed istituzionale dei documenti verrà dalle relazioni; intendo richiamare solo un aspetto che può meritare attenzione. Queste carte non si limitano a documentare le vicende interne alle istituzioni, ma spesso documentano l'attenzione e la partecipazione dei cittadini, di gruppi e associazioni alle vicende del Parlamento e del Paese. Basta pensare a questo riguardo alla serie delle petizioni, alle proposte, alla documentazione della più varia natura proveniente da singoli o da associazioni, che è conservata nella serie dedicata ai disegni e alle proposte di legge. Le carte dell'Archivio storico della Camera forniscono da questo punto di vista una testimonianza diretta e poco conosciuta delle inter-relazioni tra istituzione politica e società civile nelle diverse fasi della storia del nostro paese. L'impegno a custodire la documentazione dell'attività parlamentare risale ai primi decenni di vita del Parlamento subalpino. Nel corso della seconda metà dell'800 fino all'inizio del '900 la riflessione riguardò il riordinamento dei fondi, la custodia dei documenti segreti, le modalità di accesso e di consultazione, il riordinamento dei fondi e la sistemazione logistica.

Nel maggio 1903 il Presidente della Camera Biancheri dispose una formale procedura a garanzia dell'integrità degli archivi durante il passaggio di consegne da un direttore all'altro e addirittura in questa fase della procedura era il Presidente della Camera che teneva con sé le chiavi dell'Archivio. Tuttavia solo in epoca recente la disciplina archivistica interna della Camera ha trovato una definizione organica. Il

primo regolamento dell'Archivio storico, allora costituito come ufficio speciale della Segreteria generale della Camera, fu approvato dall'Ufficio di Presidenza nell'aprile '66. Dopo la legge n. 147 del 1971 la Camera mutava la natura del proprio Archivio storico che diventava istituto culturale con autonomia organizzativa, ponendo così le premesse per quella distinzione tra interessi dell'amministrazione attiva e interessi dell'amministrazione archivistica che è generalmente considerata una garanzia per la corretta gestione dei fondi.

Naturalmente l'Archivio non è lasciato a se stesso. Costituisce, come già ricordato, non un servizio della Camera ma un istituto culturale che rientra nell'attività di vigilanza e di indirizzo espressi dall'apposito comitato della Presidenza per la documentazione, affinché la sua politica culturale sia coerente con gli indirizzi generali e con i compiti propri della Camera dei deputati. Nel corso dell'ultimo decennio l'Archivio storico ha raggiunto risultati di grande rilievo: è stata avviata la redazione di inventari analitici che sotto la guida dei sovrintendenti che si sono succeduti nel tempo è giunta sino a comprendere la maggior parte delle serie archivistiche del periodo regio, i fondi della Consulta e quelli della Costituente. Alla loro pubblicazione è dedicata in via principale la collana dei *Quaderni dell'Archivio storico*.

Lo studioso potrà trovare nella *Guida all'Archivio storico* della Camera una sommaria illustrazione di tutte le serie archivistiche, con le principali caratteristiche formali di contenuto e di consistenza. E' proseguita la ricerca storica, ormai tradizione del nostro Archivio e testimonianza di una consolidata apertura alla comunità degli studiosi, di cui la collana delle fonti è tangibile dimostrazione. Sono state recuperate alcune serie documentarie particolarmente deteriorate con la consulenza del centro restauro degli archivi di Stato e con la collaborazione dell'Istituto centrale per la patologia del libro. Grazie al lavoro svolto dall'attuale Sovrintendente dottoressa Cartocci, sono stati pubblicati gli indici dei volumi della Commissione d'inchiesta sulla loggia massonica P2. Oggi sarà possibile leggere e comprendere meglio alcune pagine oscure fondamentali della recente storia repubblicana che altrimenti sarebbero rimaste sepolte tra le molte migliaia di pagine che contengono gli atti della commissione che fu presieduta da Tina Anselmi.

Si sta operando perché il versamento dei documenti dell'amministrazione della Camera nell'Archivio storico sia effettuato in modo automatico, come prassi ordinaria, superando così la tradizionale vischiosità di ogni burocrazia a liberarsi delle proprie carte. Si sta procedendo all'informatizzazione del fondo della Consulta e della Costituente, primo progetto pilota per la futura informatizzazione delle altre serie archivistiche. Questo progetto verrà presentato al pubblico entro l'anno e si propone di coniugare il corretto uso dello strumento informatico con il rispetto dei più rigorosi criteri di descrizione archivistica.

L'identità nazionale di un paese sta nella capacità di ciascuna generazione di porsi in rapporto con quelle precedenti, cogliendo nella memoria nazionale il senso della propria storia e del proprio divenire. Gli archivi sono giacimenti della memoria nazionale, alla quale abbiamo il dovere di attingere perché, superato il bipolarismo e con esso la stagione degli odi e delle contrapposizioni pregiudiziali, si possa finalmente costruire l'Italia nazione, con valori civili condivisi da tutti, indipendentemente dalle collocazioni politiche. Anche sotto questo profilo il nostro lavoro ha solo una funzione servente nei confronti dell'opera degli studiosi alla cui intelligenza e competenza i documenti sono consegnati.

Vi rinnovo il mio saluto ed il mio augurio di buon lavoro.

Mauro Zampini (*)

A me spetta il compito ed il piacere di portare il saluto dell'Amministrazione della Camera agli studiosi ed ai partecipanti di questo Convegno. Tra i principi che ispirano e hanno ispirato il lavoro di questa Amministrazione, vi è sempre stata la convinzione che l'attenzione verso il mondo della cultura e lo scambio di informazioni ed esperienze con chi vi opera siano esigenze fondamentali per il migliore funzionamento dell'istituzione camerale. A tale proposito, soprattutto in questa legislatura, ma anche nelle precedenti sono state intraprese iniziative di grande apertura al mondo della cultura (ne abbiamo avuto un esempio ancora ieri sera con un concerto tenuto nel Transatlantico di Montecitorio) e anche ai cittadini, con l'apertura periodica di un giorno al mese del Palazzo, con una risposta veramente eccezionale in termini di rapporto tra cittadini ed istituzioni.

L'Archivio storico, al quale come ha ricordato il Presidente Violante è attribuita per regolamento la qualifica di istituto culturale, è tra le strutture di questa Camera una di quelle per le quali questa esigenza di apertura e di confronto culturale è necessariamente più viva e fisiologica. L'incontro odierno, ma anche la frequentazione abituale di questi locali da parte di molti dei presenti, che dell'archivio sono non solo utenti, ma anche preziosi interlocutori nel lavoro quotidiano di tutela e valorizzazione delle carte conservate, ne sono chiara testimonianza.

Negli ultimi anni, dopo l'apertura ufficiale al pubblico l'Archivio storico della Camera ha lavorato con rinnovato impegno per la miglio-

(*) Segretario generale della Camera dei deputati.

re attuazione dei fondamentali e delicati compiti affidati dalla legge istitutiva del 1971, dal regolamento dei servizi e del personale, e dal suo stesso regolamento. Io desidero dare atto e ringraziare a nome dell'Amministrazione non solo l'attuale Sovrintendente dottoressa Cartocci, ma anche i predecessori Giuliana Limiti e Anton Paolo Tanda che vedo qui tra i presenti.

Primo fra i doveri indicati è evidentemente quello dell'acquisizione, conservazione, inventariazione e valorizzazione storica dei documenti prodotti dalla Camera dei deputati.

L'incremento continuo dei fondi, accompagnato dalle esigenze di adempiere nel modo più corretto ed efficace al compito di acquisire, inventariare e tutelare i documenti versati, avevano fatto emergere nel corso degli ultimi anni l'esigenza di una revisione e maggiore articolazione del regolamento dell'Archivio storico. Revisione che doveva anche tenere conto dei delicati problemi posti dalla gestione dei fondi segreti, nonché dalle nuove possibilità (e responsabilità) associate al trasferimento nella nuova sede e all'apertura al pubblico.

Il nuovo regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera nel settembre 1994 (all'inizio di questa legislatura) fornisce una risposta proprio a queste esigenze. Lo fa con le sue procedure dettagliate con i nuovi compiti affidati alla Commissione archivistica (incaricata tra l'altro di sovrintendere ai versamenti), ma anche con talune innovazioni di grande spessore politico-parlamentare, come quella costituita dalla possibilità per i gruppi parlamentari di donare o depositare i propri fondi presso l'Archivio storico. All'Archivio storico è poi concessa la facoltà di acquisire archivi o documenti di parlamentari ed ex parlamentari nonché altri fondi privati, e la Presidenza della Camera ha recentemente intrapreso iniziative dirette a favorire tale tipo di versamenti.

Negli ultimi anni, ha compiuto notevoli progressi anche il processo d'informatizzazione dell'Archivio storico. Dopo una attenta fase di studio, si è intrapresa una strada che punta ad associare il rigore archivistico con un alto livello di innovazione tecnologica. Il programma di inventariazione prescelto, permette tra l'altro la riproduzione dei documenti nella loro immagine elettronica, ed è stato personalizzato nel rispetto degli standard nazionali ed internazionali in materia.

Tenendo conto delle esigenze specifiche di un archivio storico, attualmente l'Archivio sta sperimentando la sua utilizzazione su alcuni fondi selezionati, e la versione definitiva del programma terrà conto dei risultati di questa fase di verifica operativa. Le grandi potenzialità degli strumenti informatici utilizzati permettono l'accesso ai dati ed alle stesse riproduzioni dei documenti attraverso reti su territorio e consentono di pensare a modalità radicalmente innovative di fruizione delle risorse d'archivio da parte degli utenti.

Vorrei sottolineare come l'Amministrazione abbia dedicato particolare attenzione alla formazione e all'aggiornamento del personale che opera nell'ambito dell'Archivio storico. Proprio negli ultimi giorni è terminata la seconda fase di un corso di aggiornamento professionale che ha visto la partecipazione nel proprio corpo docente di alcuni fra i più illustri specialisti italiani di materie archivistiche. L'iniziativa che proseguirà e terrà conto delle esigenze specifiche del programma di informatizzazione, segna l'impegno dell'Amministrazione anche sul piano concreto della formazione del personale, nel campo della preservazione e valorizzazione della propria memoria storica.

L'Archivio storico ha portato a compimento nell'anno appena trascorso un ulteriore e gravoso lavoro che è opportuno segnalare e che è stato ricordato dal Presidente Violante: quello di realizzare gli indici dei volumi pubblicati dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia massonica P2. Si tratta di un compito che l'Archivio aveva ereditato dall'ufficio stralcio della Commissione, e che per l'enorme mole e complessità del materiale da indicizzare ha comportato un impegno particolarmente rilevante.

Anche l'attività più propria di studio e ricerca sulle carte possedute è proseguita alacremente, e negli ultimi due anni è stato possibile pubblicare, oltre agli atti del Convegno internazionale sugli archivi storici parlamentari svoltosi nel marzo 1993, significativamente intitolati *La memoria del Parlamento*, due nuovi numeri della collana dei *Quaderni dell'Archivio storico*, mi riferisco all'inventario dettagliato dei fondi delle "commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia fra il 1862 e il 1874", e da quello delle "carte della Camera dei deputati del Regno di Sardegna", uscito proprio in concomitanza con questo convegno e del quale si avrà oggi senz'altro motivo di parlare.

L'incontro odierno non è dunque una iniziativa occasionale, ma momento di un'attività di lavoro e di ricerca che prosegue intensa e ci auguriamo feconda; il mio augurio è che possa rivelarsi un momento di approfondimento utile e produttivo, sia per l'Archivio storico, sia per gli studiosi e ricercatori che abbiamo il piacere di ospitare ed ai quali rinnovo il mio saluto e augurio di buon lavoro.

INTRODUZIONE

Barbara Cartocci (*)

L'Archivio storico della Camera dei deputati nel panorama delle fonti parlamentari

Le riflessioni che esporrò più che il risultato di ricerche sistematiche sono l'esposizione di esperienze personali, dalle quali ho cercato di isolare quegli elementi oggettivi, che in ogni caso vanno oltre l'esperienza personale e che entrano in gioco quando il responsabile di un archivio parlamentare tenta di situarsi nel mondo degli archivi.

Desidero soffermarmi anche sulla collocazione dell'Archivio storico della Camera all'interno dell'istituto parlamentare, come espressione di un forte impulso costantemente manifestato affinché le istituzioni parlamentari si aprano sempre più al mondo della cultura e alla società civile ed anche come dimostrazione di una professionalità ed una versatilità di questa Amministrazione che si propone su tanti fronti, non sempre strettamente legati alla tradizionale attività istituzionale.

Non estranea all'introduzione dell'archivio storico parlamentare con apposita legge, la considerazione che esso non possa essere sottratto alla disponibilità degli studiosi di storia politica e di storia delle istituzioni, affinché il lavoro parlamentare sia oggetto della massima trasparenza. Considerazione, questa, che possiamo far risalire al 1848 quando in Aula a chi avanzava dubbi sulla necessità di istituire un archivio, il deputato Cadorna, Segretario di Presidenza, osservava che la Camera, dopo un solo mese di vita, aveva "infinite carte le quali abbisognano di essere ordinate e tenute in serbo" (1) e l'on. Farina sosteneva: "... i documenti che sono depositati negli archivi della

(*) Sovrintendente all'Archivio storico.

(1) Camera dei deputati. Atti del Parlamento subalpino, *Discussioni*, 5 giugno 1848, p. 100.

Camera entrano nel dominio di uno stabilimento pubblico ed è giusto che i privati ne possano avere visione e forse anche copia "(?) sottolineando fin da allora il ruolo dell'archivio non solo come "memoria-autodocumentazione" a scopi pratici e giuridici, ma anche come patrimonio della comunità.

Il personale degli archivi parlamentari non ha nulla di straordinario e non deve essere considerato diversamente nell'amministrazione dei parlamenti: l'integrazione delle attività archivistiche, storiche e delle attività documentarie attuali costituisce più la regola che l'eccezione nella gran parte dei parlamenti europei; una opportuna formazione tecnica può completare quella formazione storica, giuridica ed economica che è il denominatore comune di ogni funzionario parlamentare. In questa direzione vi sono state sostanziali azioni positive da parte dell'Amministrazione della Camera.

Sono convinta che a motivo dell'interdipendenza del tutto e delle parti, la giusta comprensione di ciò che si fa ed in quale modo, in termini che non falsino la realtà, passa attraverso la conoscenza delle motivazioni più profonde delle regole, delle funzioni e dello spirito di servizio che anima ogni struttura della Camera dei deputati.

L'Archivio della Camera è solidamente fondato su obiettivi ben definiti, e conta sull'esperienza di un'esistenza passata che data dallo scorso secolo e le sue attività sono ben regolate all'interno dell'Amministrazione. Tuttavia, tenuto conto della responsabilità che lo sovrasta per la Camera e per la vita politica e generale dello Stato, è importante perseguire l'integrazione dell'archivio parlamentare nell'archivistica nazionale e internazionale, con circolazione delle idee e delle persone. Anche su questo piano, nell'ultimo decennio, l'Archivio storico della Camera ha assunto molte iniziative concrete.

Un freno a tutto ciò potrebbe essere la tendenza a considerare gli archivi parlamentari come degli archivi speciali. Troppo facilmente si fa un paragone a loro svantaggio con gli archivi tradizionali, più ricchi, per concludere sulla loro banalità. A questo proposito la pubblicazione della *Guida alle serie archivistiche* è stata un passo obbligato per la conoscenza di questo archivio. Per quanto riguarda il carattere par-

(?) Camera dei deputati. Atti del Parlamento subalpino, *Discussioni*, 31 agosto 1849 p. 281.

ziale della documentazione qui conservata, potrei rispondere che la documentazione quasi mai corrisponde a ciò che "lo studioso spera o si augura di trovare". Bisogna tuttavia guardarsi anche dalla tentazione di considerare l'archivio parlamentare come una sorta di microcosmo esaustivo. Si deve aprire invece una prospettiva molto feconda sullo studio comparato dell'esercizio del potere e più in particolare sulle forme di comunicazione che sono utilizzate a questi fini.

Il Parlamento, oggetto comune di ricerca per molte discipline, è un grande laboratorio interdisciplinare per costituzionalisti, storici, sociologi e politologi.

L'archivio parlamentare da un lato risponde alle necessità di informazione dei parlamentari e partecipa al lavoro corrente svolto all'interno della Camera, dall'altro, può fornire all'attività parlamentare quell'orientamento storico che va oltre i limiti di ogni legislatura. Il Parlamento infine è esso stesso oggetto di ricerche storiche e politologiche: senza i documenti e i dati conservati e messi a disposizione dalla Camera e dalla sua Amministrazione nell'archivio, questa ricerca si vedrà privata delle fonti e quindi, di fatto, del suo stesso fondamento.

I documenti parlamentari sono indispensabili dagli stadi iniziali dei lavori delle Assemblee fino al termine del processo di decisione, ma essi mantengono la loro importanza anche quando sono versati all'Archivio storico. Si tratta di documenti eterogenei: si formano all'interno delle Camere, ma provengono anche da istituzioni pubbliche (i ministeri, le direzioni delle amministrazioni pubbliche), da esperti universitari, da istituti ed uffici particolari, ed anche da organizzazioni private, locali o professionali interessate al tema trattato. Infine, provengono anche dai cittadini che desiderano dare la loro opinione direttamente alle persone che elaborano i testi che ordineranno la loro vita quotidiana.

Non si può dimenticare che alla più ampia pubblicità dei dibattiti in Aula e in Commissione corrisponde una minore visibilità di alcuni processi di formazione delle decisioni che si svolgono in Commissione. Ed è questo lo stadio in cui interviene il processo di chiarificazione delle intenzioni, del Governo e delle varie parti politiche e, per loro tramite, dei cittadini. I documenti formati, trasmessi o sollecitati dalla commissione stessa, non hanno spesso vita al di fuori

della Commissione che li ha ricevuti e, tuttavia, possono rivestire una grande importanza nel corso delle discussioni.

L'Archivio conserva tutto il materiale, compiuto e non compiuto, le ricerche, le proposte, le espressioni delle molteplici voci dell'opinione pubblica cui spesso la soluzione di una legislatura non ha permesso di giungere a buon fine. Ma tutto ciò non può e non deve essere solo oggetto di conservazione, deve essere offerto come visione continuativa e non soltanto occasionalmente commemorativa.

Essenziale infine, nel raccordare la massa delle informazioni raccolte con i procedimenti di decisione e di controllo politico, si è rivelata l'attività di documentazione e di supporto tecnico professionale dei servizi interni agli apparati parlamentari, ormai decisamente collocati in un ruolo sempre più marcato di necessaria collaborazione con i soggetti dell'istituzione parlamentare (commissioni, gruppi, singoli deputati e senatori, ecc.).

Accanto alle serie che documentano l'attività istituzionale, espressione dei singoli organi della Camera, bisogna quindi dar conto dell'evoluzione amministrativa che ha contraddistinto l'apparato servente della Camera dopo la Costituente. Le varie articolazioni burocratiche attraverso le quali si è esplicata l'attività di assistenza al Parlamento, costituiscono una storia parallela non meno eloquente e ricca di spunti.

La collocazione dell'Archivio, pur attraverso un cammino complesso e a volte difficile, va sempre concepita come pienamente organica all'istituto parlamentare e a tutto ciò deve unirsi una progressiva volontà di allargamento degli orizzonti e dei rapporti con le istituzioni aventi un'analogia finalità di studio e di documentazione.

Anche oggi, pur nella sua piena indipendenza scientifica, l'Archivio storico cerca di mantenere quel rapporto originario con i bisogni e le domande del mondo scientifico che ne hanno costituito la prima ragione di esistenza e la fonte più feconda di risultati e progressi.

L'organizzazione della struttura documentaria, le sue scelte strategiche, sono infatti in sintonia con il rapporto nuovo che si viene delineando tra ricerca storico-istituzionale e "organizzazioni politiche" del Parlamento.

Una pluralità di strumenti di ricerca si sono presentati come indispensabili per il pieno dispiegarsi delle capacità critiche, analitiche e progettuali e le prospettive essenziali di lavoro dell'Archivio si svolgono su due direzioni operative con cui è necessario confrontarsi dialetticamente affinché le fonti documentarie siano in grado di rispondere alla domanda presente e futura del ricercatore.

In primo luogo, il nesso storia del Parlamento - storia dei processi interni al processo di formazione della legge, vale a dire un deciso ampliamento dell'orizzonte di ricerca, proprio per poter dare una storia reale. L'altra direzione di ricerca è quella che potremo definire "storia sociale e politica", che significa, a mio avviso, sottoporre il Parlamento, in tutte le sue componenti, soggetti, figure, organi, ai metodi di analisi delle scienze sociali opportunamente storicizzati.

Questa struttura che svolge un servizio pubblico e che mira a conquistare un posto preciso nel panorama culturale nazionale ed internazionale ⁽³⁾, ha sviluppato alcune linee d'azione ben definite: in primo luogo, l'affidamento di nuovi studi sulle fonti ⁽⁴⁾ e l'approntamento di strumenti per la ricerca: gli inventari analitici delle serie archivistiche ⁽⁵⁾ e gli indici di complesse masse documentarie ⁽⁶⁾, indispensabili sia al ricercatore specializzato che al lettore comune; in secondo luogo, l'avvio di iniziative secondo varie direttrici di fondo per dare sostegno organizzativo, scientifico e tecnologico alla struttura, recuperare tutti i versamenti possibili, offrire ospitalità agli archivi personali dei deputati e operare i necessari restauri.

⁽³⁾ Non si può non ricordare il convegno nella primavera del 1993: *La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari: teoria ed esperienze in Europa*. Camera dei deputati, 22-25 marzo 1993.

⁽⁴⁾ Sarà tra poco pubblicato un volume sulle riforme regolamentari di fine secolo ed è in corso al tempo stesso una ricerca triennale sulla Commissione di inchiesta per le spese di guerra.

⁽⁵⁾ Sono già pubblicati i *Quaderni* su: "Fonti documentarie sulla legislazione elettorale 1848-1882", "Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)", "Le carte della Camera dei deputati del Regno di Sardegna (1848-1861)"; è in corso di stampa il quaderno su "Incanti diversi di Segreteria della Camera dei deputati del Regno d'Italia (1861-1943)".

⁽⁶⁾ L'Archivio ha curato la redazione degli indici degli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia Massonica P2.

I risultati di oggi sono anche, e non potrebbe essere altrimenti, il frutto del lavoro di chi mi ha preceduto e con grande competenza e passione ha operato in questo Archivio, né posso omettere l'importante contributo scientifico che è derivato dal rapporto di collaborazione e consulenza che questo Archivio da tempo intrattiene con gli Archivi di Stato. A tutti il mio più vivo ringraziamento.

L'Archivio storico ha da tempo avviato anche un programma di informatizzazione che prevede tra l'altro la realizzazione di inventari automatizzati e l'archiviazione su disco e in formato immagine di una larga parte del patrimonio documentario conservato. Il progetto in fase di avanzata sperimentazione, sarà presto operativo e si ritiene di poter completare una prima realizzazione che copra integralmente il fondo dell'Assemblea costituente entro il prossimo anno.

Si stanno affrontando anche i diversi problemi della conservazione della documentazione prodotta su supporto elettronico, soggetta per sua stessa natura ad una vita di breve durata, passibile ad ogni variazione di essere autodistrutta. Il documento elettronico pone problematiche del tutto nuove per la difficoltà, addirittura l'impossibilità di conoscere come le varie parti hanno collaborato nel processo di produzione, conservazione e trasmissione degli archivi informatizzati, e per gli interrogativi quanto alla loro futura conservazione. Anche questo difficile problema archivistico è allo studio per potersi adeguatamente attrezzare a fronte della documentazione di questa Amministrazione tecnologicamente sempre più avanzata.

Quando nel maggio 1994 il Presidente della Camera inviò a tutti i deputati e ex-deputati una lettera invitandoli a versare i loro archivi personali all'Archivio storico parlamentare, si apriva un significativo fronte di attività.

Il regolamento dell'Archivio storico, fin dalla formulazione del 1966, ha dedicato una norma agli archivi dei Gruppi parlamentari, espressione all'interno del Parlamento dell'organizzazione politica del paese, in considerazione della loro peculiare natura, per creare, nel pieno rispetto delle loro autonomie, le condizioni favorevoli per la donazione o il deposito dei loro fondi presso l'Archivio storico.

L'acquisizione di archivi di singole personalità politiche, che il nuovo regolamento auspica, costituisce ora una delle linee progettuali alle quali si sta dedicando attualmente grande attenzione.

Gli archivi privati si contraddistinguono per la loro ricchezza e per la loro fragilità; a causa della loro natura essi possono subire spostamenti e distruzioni che potrebbero far perdere ad un paese una fonte notevole di informazioni storiche e culturali.

Si tratta in primo luogo di muoversi nel senso di un servizio al Parlamento, ai suoi membri; si tratta anche di indicare un luogo, il più consono a costruire un nuovo patrimonio di fondi che riuniscano l'immagine del lavoro dell'istituto parlamentare attraverso il lavoro specifico di ognuno dei suoi membri.

La costruzione consapevole di memoria storica è un elemento che deve particolarmente caratterizzare l'archivio parlamentare. La conservazione attenta di archivi privati avrà, a mio avviso, un ruolo decisivo, per recuperare le tessere di un mosaico dal disegno non precostituito e spesso imprevedibile che, se comporta alcuni problemi di ordinamento, offre la possibilità di aprire significativi stralci sul vissuto individuale, sulle sue gerarchie di valori e di rilevanze, che si prestano ad essere messe in relazione con le finalità e le strutture di altri fondi, rispecchianti invece esigenze istituzionali, organizzative, comunicative di vari livelli.

Io penso che gli archivisti del Parlamento devono conciliare due imperativi: quello di inserirsi nella realtà archivistica, nel senso tecnico del termine; e quello di servire i cittadini: dapprima, attraverso i loro rappresentanti, i parlamentari, quindi attraverso i ricercatori, nel senso più ampio del termine. Il lavoro degli organi della democrazia è più intenso nelle commissioni parlamentari che nei grandi dibattiti pubblici, ma se questi ultimi hanno diritto ai *mass media*, i primi restano sconosciuti. I dossier dalle commissioni arrivano agli archivi: bisogna che gli archivisti contribuiscano alla loro diffusione nel pubblico.

Questi obiettivi si raggiungono sensibilizzando i parlamentari e gli uomini politici al valore archivistico dei loro scritti e, quando ciò sarà da loro compreso, a non tergiversare sui mezzi da porre in atto a cominciare dalle risorse umane e finanziarie.

Le regole, le convenzioni e le strutture parlamentari sono sempre elementi costitutivi di un sistema democratico. Un'osservazione puntuale della natura di tali risorse e delle logiche sottese alla loro fruizione, può contribuire a spiegare la dislocazione funzionale del Parlamento nel sistema politico italiano.

La quantità di documenti degni di essere archiviati è ben inteso infinitamente più ampia di quanti ne sia realisticamente possibile conservare. Nei decenni e secoli a venire, gli uomini si porranno sulla storia domande nuove e diverse da quelle dell'epoca attuale. Tutto potrebbe quindi divenire importante. In altre parole come trovare un compromesso accettabile fra le esigenze del pubblico e della scienza a favore di un'informazione il più rapida e completa possibile e la tutela della riservatezza sui fatti e sulle persone che figurano nelle fonti.

Risulta immediatamente evidente l'importanza del lavoro di selezione delle fonti, operazione da cui non si può più prescindere specie per l'età contemporanea, ma che deve rispondere a criteri rigorosi riconducibili ad una valutazione specialistica dei materiali nell'ambito del filone tematico, quello del Parlamento, sulla base del servizio che si intende svolgere. L'approvazione del nuovo regolamento dell'Archivio (7) e la conseguente nomina di una "Commissione archivistica" consente oggi di lavorare per la costruzione dell'archivio storico fin dall'archivio corrente, per una costante attenzione alla documentazione che si sta formando parallelamente all'attenzione dovuta a quella che si è già formata, contemperando armonicamente - questo è il fine - "l'esigenza per gli interessi giuridico-amministrativi, l'esigenza per il rispetto della memoria storica, l'esigenza per la tutela dei segreti di Stato e della riservatezza attinente alla sfera privata delle persone."

La Commissione potrà dare, soprattutto in fase di prima applicazione, un importante contributo alla razionalizzazione delle serie documentarie prodotte nei vari settori, alla fissazione dei criteri per la loro conservazione nonché alla formazione di una mentalità consapevole dell'importanza per la futura ricerca storica di qualsiasi attività svolta in ragione dell'appartenenza all'Amministrazione della Camera.

(7) Il regolamento è stato approvato il 29 settembre 1994.

Il problema da affrontare non è semplicemente quello di scartare le carte che non servono più nel momento in cui queste ingombrano locali e scaffalature necessarie all'attività quotidiana; è invece quello di valutare i documenti per i loro vari profili e in relazione alla loro capacità di documentare l'organizzazione, l'attività, le funzioni e le procedure dell'istituto e in genere il loro significato per la ricerca futura.

E' necessario sottolineare che il proliferare della documentazione, di fonti primarie, pone dei problemi nuovi al lavoro dell'archivista. Una concezione puramente tecnica di queste mansioni non ha più senso. Il problema della conservazione e dell'organizzazione dei materiali riceve connotati totalmente nuovi nel contesto di una "società dell'informazione"; l'individuazione, la selezione e la presentazione delle fonti deve scaturire da uno stretto rapporto tra tutti gli operatori specializzati, questa almeno l'esigenza appena si supera la soglia minima di un servizio fondato su basi scientifiche. Se al ricercatore in scienze sociali e allo storico in particolare spetta il compito più delicato che è poi quello di sapere interrogare le nuove fonti o anche di porre nuove domande a quelle già note, anche i compiti della struttura documentaria diventano più complessi nella gestione di documenti man mano che ci si avvicina all'età presente.

L'archivio parlamentare ha subito un cambiamento funzionale che si è accelerato moltissimo in questi ultimi tempi e che corrisponde al rapido cambiamento che si è verificato in tutti i settori dello Stato e della società. L'archivio, pur sempre memoria dell'amministrazione, tende sempre più a diventare un'impresa di servizi per il cittadino; manifesta una volontà e una strategia di trasmissione dell'informazione, una apertura netta verso l'interdisciplinarietà, una liberalizzazione crescente e una democratizzazione dell'utilizzazione.

Il Parlamento ha dedicato negli ultimi decenni una parte consistente all'attività "conoscitiva" ed i risultati di questa attività sono diventati una fonte importante per la conoscenza dell'organo costituzionale e della sua amministrazione.

Il Parlamento non si è limitato a ricevere passivamente i dati informativi; al contrario, ha considerato suo compito essere a sua volta fonte di informazione e di interpretazione, in modo da esaminare pro-

blemi e alternative e creare autonomamente nuovi elementi di informazione.

Se molta parte del prestigio deriva al Parlamento dalla forza della tradizione e dalle immutate insostituibili funzioni che svolge, le Camere hanno sicuramente adeguato il loro modo di operare alle diverse condizioni storiche, politiche e sociali del paese, per non perdere la guida del processo di sviluppo e farsi condizionare da forze esterne.

Ormai superata l'accusa di una funzione meramente "notarile" di decisioni già prese in altre sedi, la questione dell'efficienza e i problemi del Parlamento in generale attirano sempre più l'attenzione delle forze politiche, sociali e culturali, nonché dei cittadini.

I Parlamenti producono sempre documenti di grande importanza. Senza un'azione sistematica di censimento, di conservazione, di valorizzazione e di disponibilità di tutti gli scritti prodotti dal Parlamento, dai suoi organi e dalla sua amministrazione, la continuità del lavoro parlamentare non potrà avere adeguata considerazione. Ugualmente, né la funzione attuale del Parlamento nello Stato democratico, né la sua importanza e le evoluzioni storiche potranno essere onorati come si deve, senza gli archivi parlamentari e senza il loro lavoro.

PRIMA SESSIONE
Fonti parlamentari
e ricerca storico-istituzionale

Pietro Scoppola (*)

Mi è stato chiesto dai colleghi dell'Archivio storico della Camera (mi permetto di chiamarli così in ricordo della mia lunga esperienza di funzionario parlamentare) di presiedere questa prima sessione del nostro Convegno sul tema "Fonti parlamentari e ricerca storico-istituzionale". Nel pomeriggio, la seconda sessione sarà dedicata alle singole serie archivistiche.

Mi pare che negli interventi dell'onorevole Violante e del Segretario generale, e soprattutto nella relazione del Sovrintendente dell'Archivio, Barbara Cartocci, sia stata già fornita una idea di fondo di che cosa l'Archivio rappresenti e di cosa significhi perciò l'iniziativa odierna della Camera.

Io vorrei soltanto, molto brevemente e senza togliere spazio ai colleghi relatori, esporre qualche osservazione marginale. In primo luogo, il presupposto di tutto quello che abbiamo sentito è che, per antica tradizione e in ossequio al principio dell'autonomia del Parlamento, Camera e Senato non sono tenuti al versamento dei loro documenti all'Archivio centrale dello Stato. Una legge del 1971 ha sanzionato e ulteriormente precisato questa atipicità del Parlamento. Ciò ha portato alla nascita degli archivi della Camera e del Senato, e comporta tutti i problemi che sono stati qui illustrati.

Vorrei sollevare un interrogativo che spero possa essere ripreso: questa autonomia può risolversi (naturalmente salvo sempre il principio, ricordato dalla dottoressa Cartocci, del rispetto delle esigenze di riserbo dei documenti che toccano le persone) in una abbreviazione

(*) Università "La Sapienza" di Roma.

dei termini previsti per l'accesso alle fonti, particolarmente lunghi nel nostro paese? Noi sappiamo che in altri paesi (negli Stati Uniti d'America in particolare) l'accesso alle fonti è consentito agli studiosi dopo un periodo di tempo molto più limitato rispetto allo svolgimento degli eventi. La normativa italiana prevede invece un limite di 40 anni, che possono diventare 30 in certi casi; tutto questo crea dei problemi. Mi chiedo allora se l'Archivio della Camera, data l'autonomia di cui gode e la particolare disciplina che ne regola il funzionamento, possa affrontare questo problema in una prospettiva più moderna, con maggiore attenzione all'esigenza di tempestività nel seguire gli eventi; una spinta, questa, che viene anche dal mondo degli studiosi.

Seconda osservazione. Vorrei sottolineare quello che risulterà già implicito dall'elenco dei relatori di oggi: il carattere interdisciplinare di questo nostro confronto. Qui a fianco a me c'è un costituzionalista, il collega ed amico Lanchester, e c'è uno storico delle istituzioni: e si tratta — lo dico da studioso di storia — di un fatto nuovo ed interessante. E' positivo che da alcuni anni si siano superate quelle rigidità che ostacolavano lo scambio interdisciplinare, rendevano difficile che lo storico s'incontrasse con il costituzionalista o con lo scienziato della politica per confrontare i risultati della loro ricerca. La storia e la vita delle istituzioni rappresentano un tema che può essere affrontato solo in questa prospettiva interdisciplinare. La storia delle istituzioni e la vita dello Stato non possono essere comprese se non partendo da queste diverse prospettive, questi diversi punti di vista.

Vorrei proporre infine un'ultima osservazione. Ho già ricordato la mia passata esperienza nell'Amministrazione del Senato della Repubblica e sono sensibile anche sul piano archivistico ai problemi del bicameralismo. Vorrei anche qui segnalare l'esigenza che ci sia un coordinamento delle iniziative. Il Senato, soprattutto il Senato del Regno, conserva materiale di grandissimo rilievo; pensate al Senato costituito in Alta Corte, ai verbali del Senato costituito in comitato segreto, ai documenti relativi ai processi a carico dei ministri, al processo all'ammiraglio Persano, al processo Nasi, al processo per l'assassinio di Matteotti. Si tratta di materiale prezioso, che si integra spontaneamente con quanto è conservato nell'Archivio della Camera. Mi sembrerebbe molto opportuno che almeno a questo livello, in attesa di

riforme più incisive per quanto riguarda il bicameralismo nel nostro ordinamento, fosse prevista una forma di collaborazione e di scambio di esperienze, in modo che lo studioso possa essere orientato, sia che acceda all'Archivio della Camera sia che acceda agli Uffici del Senato, su quello che può si trovare nell'insieme negli archivi parlamentari su problemi o settori specifici.

Dopo queste brevi osservazioni, ho l'obbligo gradito di dare la parola ai colleghi. Il programma prevede quattro relazioni e un intervallo fra un'ora circa, devo quindi invitare i colleghi a contenere l'esposizione nei termini di trenta-quaranta minuti.

La prima relazione è quella del professor Fulco Lanchester dell'Università di Roma "La Sapienza", sul tema "Fonti parlamentari e zone grigie del diritto costituzionale".

Fulco Lanchester (*)

Fonti parlamentari e "zone grigie" del diritto costituzionale

Sommario: I — Premessa. II — Costituzionalisti e fonti parlamentari: 1 — Il dibattito di fine secolo. 2 — Dalla crisi dello Stato liberale alla Costituzione del 1948. 3 — Dal disgelo costituzionale alla crisi di regime. III — La Costituzione culturale e la memoria storica: 1 — L'art. 9 della Costituzione e i supremi organi costituzionali. 2 — Gli archivi dei supremi organi costituzionali. 3 — Conclusioni. Una proposta operativa: omogeneità nella diversità.

I. *Premessa* — Il titolo di questa relazione è volutamente eccentrico. Esso riprende infatti, in maniera provocatoria, un'espressione della scuola antiformalista dell'inizio del secolo ed intende sottolineare non soltanto il problema del metodo, all'interno di una riscoperta della prospettiva storica nello studio delle istituzioni, ma anche territori documentari nascosti (o non ancora sufficientemente sfruttati), che risultano invece preziosi sia per comprendere la storia costituzionale italiana sia per l'attività del giurista positivo. (1)

Debbo, inoltre, ricordare che l'espressione *fonti parlamentari* può assumere perlomeno un duplice significato: *per il giurista* identifica gli atti o i fatti idonei a porre regole di comportamento nell'ambito delle assemblee politiche; *per lo storico* tutti i documenti rilevanti (scritti, orali e materiali) più o meno coevi agli avvenimenti o ai problemi concernenti i predetti collegi. In particolare, nel nostro ordinamento possono essere catalogate come fonti del diritto parlamentare i regolamenti ex articolo 64 della Costituzione e le altre fonti scritte. Tra queste ultime possono recuperarsi i regolamenti speciali di specifici organi parlamentari (Giunta delle elezioni e Giunta per le autorizzazioni a procedere), i regolamenti interni approvati dagli Uffici di Presidenza delle due Camere (per la Biblioteca, l'Archivio storico della Camera, la contabilità interna, l'ordinamento degli uffici, la carriera giuridica ed economica dei dipendenti). Devono essere prese in considerazione

(*) Università "La Sapienza" di Roma.

(1) Per il concetto di storia costituzionale e la sua connessione con il regime si rinvia a F. Lanchester, "Alcune riflessioni sulla storia costituzionale", in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 1, pp. 7 ss.

altresì le cosiddette fonti giurisprudenziali dell'ordinamento parlamentare ossia le circolari presidenziali e i pareri interpretativi delle giunte per il Regolamento e le fonti non scritte, che sulla base della consuetudine e della prassi forniscono flessibilità e fluidità alla vita delle Camere. (2)

Com'è ovvio, anche le citate fonti del diritto costituiscono documenti storici utilizzabili sia dal giurista che voglia affrontare una questione di diritto positivo nella prospettiva diacronica, sia dallo storico in senso stretto che voglia approfondire la dinamica delle istituzioni parlamentari e dell'intero ordinamento.

La relazione parte dalla constatazione che una parte dell'oggetto materiale dell'indagine sulle fonti parlamentari risulta comune agli istituzionalisti in genere (anche se le finalità disciplinari sono differenti) (3) e si articola in tre parti distinte, ma concatenate. La prima (che è anche all'origine del titolo) vuole evidenziare il peculiare rapporto che i costituzionalisti hanno avuto nei confronti del Parlamento, delle fonti parlamentari e della storia costituzionale in genere. La seconda più strettamente connessa con l'attività del giurista positivo si pone, invece, il problema dei principi costituzionali in materia di tutela del patrimonio storico culturale (art. 9 Cost.) in relazione alle Camere del Parlamento, ma più in generale ai supremi organi costituzionali. La terza e conclusiva affronta il problema specifico della tutela del patrimonio storico del Parlamento alla luce della struttura bicamerale e dell'autonomia delle singole Camere previste in Costituzione, suggerendo una proposta operativa.

II — *Costituzionalisti e fonti parlamentari*

1. *Il dibattito di fine secolo* — La prima parte della relazione è decisamente introspettiva. La dottrina costituzionalistica (ove si intenda con questa dizione il gruppo di specialisti che si occupano dei proble-

(2) v. A. Manzella, "Il Parlamento", in *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994 (4^a ed.), pp. 374 ss. e T. Martines, "Le fonti del diritto parlamentare", in AA. VV., *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, pp. 43 ss..

(3) v. M. Guercio, "Il documento del ventunesimo secolo: il concetto di documento e l'impatto delle nuove tecnologie", in *La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari. Atti del Convegno internazionale della Camera dei deputati*, Roma, 22-25 marzo 1993, Roma, Camera dei deputati, 1994, pp. 44 ss..

mi attinenti all'organizzazione dei pubblici poteri ed alla libertà contrapposti agli operatori del diritto ovvero a coloro che agiscono nelle istituzioni) ha avuto durante questo secolo un atteggiamento prudente nei confronti delle istituzioni parlamentari. Alla base di questa posizione, che molto spesso è sfociata nell'indifferenza quando non nell'avversione, si pongono due convergenti motivi. Il *primo* si sostanzia nel dibattito metodologico all'interno delle materie giuspubblicistiche e segue l'espandersi della scuola orlandiana con la sostanziale emarginazione dei costituzionalisti antiformalisti. Il *secondo* motivo si concretizza nella peculiarità delle stesse fonti parlamentari, di cui — al di là della pubblicità richiamata dallo Statuto e dalla Costituzione ⁽⁴⁾ — possono parlare in maniera totalmente consapevole e concreta solo coloro che agiscono all'interno delle Camere perché in possesso delle conoscenze e del materiale di base.

Il tema è meno astratto di quanto si pensi (anche se formalmente concentrato sul metodo da applicare nello studio del diritto costituzionale) e coinvolge un piccolo ma rappresentativo strato della classe dirigente. Prima della cosiddetta "rivoluzione orlandiana" i costituzionalisti applicavano infatti un metodo eclettico, collegando elementi giuridici ad analisi filosofiche, psicologiche e storiche. La confusa fase di creazione delle scienze sociali in Italia veniva a sovrapporsi ad una impostazione consapevolmente "impegnata" a favore del nuovo Stato nazionale unitario e dei suoi valori basati sul compromesso monarchico-rappresentativo. Il costituzionalista pre-orlandiano individuava, di norma, la centralità del Parlamento come istituzione rappresentativa rispetto alla Corona, articolando però i propri modelli o verso l'esempio "moderato" e storicamente sedimentato di derivazione britannica o verso quello "radicale" e razionalmente costruito di origine francese.

Nell'Italia degli anni Ottanta del secolo scorso due fenomeni si fusero, mutando il panorama pubblicistico: da un lato la disillusione per il cattivo funzionamento della forma di governo parlamentare con la polemica contro le degenerazioni del cosiddetto parlamentarismo

⁽⁴⁾ v. P. Costanzo, "La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)", Roma, s.l., 1981 (estr. da *Rassegna parlamentare*, 1981).

⁽⁵⁾; dall'altro lo sforzo teso a costruire una scuola giuridica (a somiglianza di quella tedesca), in cui l'elemento tecnico fosse scisso da quello politico. I paradigmi della scuola giuspubblicistica nazionale, fondata sul concetto di Stato e sulla sua personalità, tendevano, da un lato, a neutralizzare la pervasione della politicità derivante dall'allargamento del suffragio all'interno delle istituzioni, dall'altro ad omogeneizzare la formazione della classe burocratica dello Stato unitario. ⁽⁶⁾

Nell'ultimo ventennio del secolo XIX, decisivo per comprendere gli sviluppi dell'Italia liberale e le derive successive, il dibattito metodologico interno ai giuspubblicisti (cui non furono estranee anche le trasformazioni dell'Università italiana) ⁽⁷⁾ vide il giovane Orlando costruire in maniera decisa la sua scuola che, però, trionferà solo nel periodo della crisi definitiva dello Stato liberale-oligarchico. Il Parlamento e gli studi di diritto parlamentare verranno, invece, praticati di preferenza da giuspubblicisti al di fuori di questo indirizzo.

Il Parlamento non poteva che essere trascurato dal nuovo approccio metodologico, perché porta d'accesso della società civile nelle istituzioni e fonte di contraddizioni multiple indesiderabili. La dottrina antiformalistica, che mantenne un atteggiamento critico nei confronti del suddetto indirizzo, non presentava certo simili caratteristiche. Essa continuò ad essere molto collegata all'esempio inglese e francese ed in ogni caso al concreto funzionamento delle istituzioni (con particolare riguardo per quelle parlamentari). Fino alle soglie del secolo XX Arcoleo, Brunialti, Mosca, Majorana, Contuzzi, Zanichelli, Miceli, Ferracciù, Siotto Pintor, Chimienti ricostruirono l'ordito dell'ordinamento statutario, mentre Racioppi e Brunelli e Mancini e Galeotti produssero commenti adeguati alla peculiare natura dell'esperienza statutaria.

Tutti gli autori precedentemente citati si occuparono di temi che costituiscono l'asse portante dell'Archivio storico della Camera dei

⁽⁵⁾ v. G. Perticone, "Parlamentarismo e antiparlamentarismo nel post-Risorgimento", in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 1961, vol. II, pp. 621 ss.

⁽⁶⁾ v. G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento redesco*, Milano, Giuffrè, 1979.

⁽⁷⁾ v. F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994 (soprattutto l'Appendice documentaria).

deputati: dalle inchieste parlamentari alle petizioni, dalle immunità ed incompatibilità alla verifica dei poteri per arrivare alla discussione sul sistema elettorale in senso stretto. ⁽⁸⁾

La peculiarità delle Assemblee parlamentari come crocevia tra società e istituzioni veniva esaltata dallo studio delle prerogative speciali e delle fonti (scritte e non) che le caratterizzavano.

Non è dunque un caso che nella prima serie della "Biblioteca di scienze politiche", diretta da Artilio Brunialti, fossero stati, d'altro canto, pubblicati sia il saggio su la "Tattica parlamentare" di Bentham-Dumont sia il "Trattato pratico di diritto parlamentare" di Poudra-Pièrre, due classici dell'esperienza parlamentare franco-britannica. ⁽⁹⁾ Simile interesse risultava d'altro canto coordinato con il dibattito sulla crescita istituzionale italiana a circa cinquanta anni dalla promulgazione dello Statuto albertino, nel pieno della polemica sul cosiddetto parlamentarismo e le sue degenerazioni ed in preparazione della crisi di fine secolo.

I costituzionalisti del periodo furono coinvolti, assieme ad un'ampia pubblicistica, in una riflessione collettiva sulle disillusioni della realtà politica post-unitaria ed evidenziarono in maniera intensa come lo sviluppo istituzionale si fosse distaccato dai modelli britannico e francese.

All'inizio del Novecento Manfredi Siotto Pintor e Antonio Ferracciù, due costituzionalisti antiformalisti, sostennero sugli *Annali dell'Università di Perugia* che esistevano zone grigie nel diritto costituzionale e cioè aree di frontiera in cui il metodo puramente giuridico non poteva essere utilizzato, dovendosi il giurista riferire ad altri elementi. ⁽¹⁰⁾

Pochi anni dopo un allievo di Mosca, Carmelo Caristia, scrisse una serie di saggi violentissimi contro l'impostazione metodologica della scuola giuspubblicistica orlandiana, perché emarginava gli studi

⁽⁸⁾ v. Camera dei deputati, *Guida all'Archivio storico della Camera. Storia dell'Archivio e guida alle serie archivistiche*, Roma, 1993.

⁽⁹⁾ v. J. Bentham - S. Dumont, "La tattica parlamentare", in *Biblioteca di scienze politiche* diretta da A. Brunialti, I serie, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1884-1892, vol. 4, parte 2 a, pp. 717-844. e J. Poudra - E. Pièrre, "Trattato pratico di diritto parlamentare", in *Biblioteca di scienze politiche*, I serie, cit., vol. 4, parte II, pp. 1-715.

⁽¹⁰⁾ v. M. Siotto Pintor, "Nella zona grigia del diritto costituzionale (ancora in tema di immunità dei deputati)", in *Annali dell'Università di Perugia*, 1904, serie III, fasc. II, pp. 109 ss. e A. Ferracciù, "Il diritto costituzionale e le sue zone grigie (note ed appunti metodologici)", in *idem*, 1905, fasc. II (estr.).

basati sulla realtà costituzionale e faceva perdere la capacità di ricostruire lo svolgersi della vita istituzionale in favore di esercitazioni puramente dommatiche. Si trattava di una impostazione "polemica" che aveva indubbio fondamento, ma che dipingeva a tinte troppo forti il contesto. ⁽¹¹⁾

Un simile dibattito è recuperabile per alcuni versi anche in Germania, dove solo una parte limitata della dottrina si dedicò ai temi del diritto parlamentare (ad es. Hatschek) sulla base di precise scelte politiche e metodologiche. L'analisi della letteratura francese, soprattutto britannica del periodo evidenzia invece differenze marcate, che confermano la presenza di un continuo interesse per le Assemblee politiche e per la prospettiva storica. ⁽¹²⁾

Sarebbe tuttavia sbagliato fornire una rappresentazione del diritto costituzionale italiano e tedesco dicotomizzata tra scuola dominante e singoli ed isolati studiosi antiformalisti interessati al funzionamento delle istituzioni. Ad esempio lo stesso Vittorio Emanuele Orlando negli anni Novanta (nel periodo successivo verrà assorbito dall'attività politica) aveva dimostrato forte interesse per le fonti parlamentari quando aveva recensito positivamente la pubblicazione dell'edizione economica degli atti della Camera dei deputati ⁽¹³⁾. E' però evidente

⁽¹¹⁾ v. soprattutto C. Caristia, *Il diritto costituzionale nella dottrina recentissima*, Torino, Bocca, 1915. Su Caristia si rinvia a F. Lanchester, "Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale", in *Storia, Amministrazione, Costituzione, Annale Isap*, 1995.

⁽¹²⁾ Poiché le sintesi sono sempre pericolose e rischiano di essere distorcimenti, è opportuno sfatare il mito che i grandi maestri del diritto tedesco non praticassero il diritto parlamentare. Ricordo in proposito che lo stesso Laband si era interessato, seppure sull'altro lato della barricata, del *Budgetrecht* per limitare le competenze parlamentari sulla base della teoria delle lacune e del principio monarchico. Georg Jellinek era invece aperto agli studi di diritto parlamentare in considerazione della sua *Allgemeine Staatslehre* (Bad Homburg von Höhe, Gentner, 1959, 3a ed.) di tipo dicotomico e non è un caso che avesse curato l'opera di Georg Meyer su *Der parlamentarische Wahlrecht* (Berlin, Häring, 1901) e che avesse approfondito il tema delle *Verfassungsänderungen* e delle *Verfassungswandlungen* (Berlin, Häring, 1906). Per le opere di Diritto parlamentare di Jellinek v. *Ausgewählte Schriften und Reden*, (1911), Aalen Scientia Verlag, 1970, II, pp. 181 ss., ma anche l'ampia analisi recuperabile in *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen*, Freiburg I.B., Mohr (Siebeck), 1907. Per un panorama più completo sul dibattito v. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

⁽¹³⁾ v. *Archivio di diritto pubblico*, 1891 (I) a p. 152 rec. di Orlando a *Atti parlamentari* edizione economica, per cura della Tipografia della Camera dei deputati, 1891; v. anche a p. 77 rec. di Orlando a L. Rava, *Il sindacato parlamentare sull'amministrazione del bilancio*, Bologna, 1890, dove Orlando stronca il volume tacciandolo di contributo di storia dell'amministrazione pubblica.

che, per quanto riguarda la prospettiva storica e gli stessi studi sul Parlamento, gli effetti che ebbe la costituzione della scuola orlandiana furono riduttivi.

2. *Dalla crisi dello Stato liberale alla Costituzione del 1948* — Chi legga il profondo saggio critico del Galizia e le ampie rassegne bibliografiche del Furlani e dell'Aquarone⁽¹⁴⁾, si può accorgere come l'interesse per le fonti e per il diritto parlamentare si sia attenuato dalla fine del secolo fino al periodo fascista (anni Trenta), per poi rinascere lentamente nel secondo dopoguerra.

Vincenzo Miceli, uno dei più intelligenti tra i costituzionalisti antiformalisti, sostenne pochi anni prima della "grande guerra" che il diritto costituzionale era una materia giuridica con "le sue caratteristiche peculiari, i suoi peculiari istituti"⁽¹⁵⁾. Per il docente palermitano il diritto parlamentare trattava, "il complesso dei rapporti politico-giuridici che si sviluppano all'interno di un'assemblea politica, o tra le assemblee politiche esistenti in uno Stato, o fra esse e gli altri pubblici poteri — quindi le norme che formulano e regolano tali rapporti, e la scienza che le studia"⁽¹⁶⁾.

Durante la prima guerra mondiale la necessaria espansione dei poteri dell'Esecutivo pose in primo piano il tema della decretazione d'urgenza, mentre l'espansione del suffragio (1912) e l'adozione di un sistema elettorale speculare (1919) produssero profonde modificazioni nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Assemblea di Montecitorio. A tre anni dalla fine del conflitto e quasi nella fase terminale dell'esperienza democratico-liberale, Gaspare Ambrosini valutò in maniera efficace le conseguenze delle trasformazioni istituzionali in

⁽¹⁴⁾ v. M. Galizia, "Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale", in *Archivio Filippo Serafini*, 1963 (estr.); S. Furlani, "Guida bibliografica", in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, cit., pp. 649 ss. e A. Aquarone, "Le istituzioni", in *Bibliografia dell'età del Risorgimento in onore di Alberto M. Ghisalberti*, Firenze, Olschki, 1972, pp. 475 ss..

⁽¹⁵⁾ v. V. Miceli, *Principi di diritto costituzionale*, seconda edizione interamente rifatta, Milano, Società editrice libraria, 1913, p. 60.

⁽¹⁶⁾ v. V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società editrice libraria, 1910 (II ed. 1913); su Miceli v. P. Ungari, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Corso universitario 1970-1971, s.l., Cacucci, 1971.

Parlamento, descrivendo la centralità del ruolo dei partiti e dei gruppi parlamentari nella nuova società di massa.⁽¹⁷⁾

La crisi dello Stato liberale e il conseguente mutamento di regime comportarono necessariamente la sottovalutazione del Parlamento, che venne aggravandosi con le riforme incrementali che investirono l'ambito statutario. Risulta così comprensibile come, dalla Commissione dei cosiddetti Soloni in poi, le Assemblee parlamentari venissero considerate sempre più residuali nell'organizzazione costituzionale, mentre il dibattito costituzionalistico riprendeva "formalmente" gli argomenti della polemica di fine Ottocento sulla necessità del recupero di alcune previsioni statutarie.⁽¹⁸⁾

Alle soglie degli anni Trenta lo stesso Costantino Mortati ne *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, parlò nuovamente della necessità di riferirsi alle cosiddette "zone grigie" del diritto costituzionale pur mantenendosi nell'alveo della scuola giuspubblicistica nazionale, ma in sostanza non prese in considerazione il Parlamento, ma l'Esecutivo che già dagli anni Venti risultava essere il perno della nuova situazione.⁽¹⁹⁾

Lo stesso dibattito giuspubblicistico sul metodo tenne conto della nuova situazione contrapponendo gli eredi della vecchia scuola giuspubblicistica nazionale (tesi ad applicare i vecchi schemi senza alcun problema), i giuristi impegnati volti alla creazione di una nuova dogmatica sulla base dei principi del regime ed un gruppo di giuspubblicisti più avvertiti che tendevano a storicizzare i concetti e gli istituti senza rinunciare alle conquiste tecniche della tradizione giuridica nazionale.⁽²⁰⁾

Da un simile dibattito verrà formata la generazione dei giuspubblicisti che condizioneranno la dottrina del secondo dopoguerra (Chiarelli, Mortati, Esposito, Tosato, Crisafulli), ma anche la tenden-

⁽¹⁷⁾ G. Ambrosini, *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

⁽¹⁸⁾ v. A. Solmi, *Le riforme costituzionali*, Milano, Temegni & Calegari, 1924.

⁽¹⁹⁾ v. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, ARE, 1931, la cui impostazione venne significativamente censurata da Oreste Ranalletti nel suo manuale.

⁽²⁰⁾ Si v. la polemica tra Giuseppe Maranini e Vezio Crisafulli, conclusa da Giuseppe Chiarelli, sui primi numeri di *Stato e diritto*, 1940.

za della stragrande maggioranza dei giuristi a sposare in maniera formale la teoria continuista della parentesi e della continuità istituzionale tra pre-fascismo ed ordinamento repubblicano, rinunciando a situare storicamente istituti e strumenti di analisi. ⁽²¹⁾

La vicenda del diritto parlamentare in Italia nel periodo post-bellico sconta queste premesse. La dottrina costituzionalistica si riavvicinò con diffidenza ad un terreno che considerava troppo politicizzato ed estraneo alle categorie dogmatiche della personalità dello Stato e della sua sovranità. ⁽²²⁾ Di qui l'esistenza di un campo che venne lasciato, fino agli anni Cinquanta, in quasi esclusiva gestione ai funzionari parlamentari ⁽²³⁾, anche se già si intravedeva un nuovo interesse sulla base del testo costituzionale del 1948, congelato però dallo scontro muro contro muro tra partiti perlomeno durante la prima legislatura. ⁽²⁴⁾

3. *Dal disgelo costituzionale alla crisi di regime* — Con il disgelo costituzionale successivo al 1955 si sviluppò un processo di riappropriazione dei temi del diritto parlamentare da parte dei costituzionalisti. La crisi del centrismo, il faticoso ed avventuroso avvio dell'esperienza di centro-sinistra ed il suo fallimento costituiscono lo sfondo di una dinamica specifica che si sostanzia in perlomeno tre tappe: la sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, la discussione sulla crisi del Parlamento e la fase di redazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971. ⁽²⁵⁾

L'attività dei costituzionalisti, al di là delle derive disciplinari, evidenziò nel quindicennio 1955-1970 una sempre maggiore attenzione

⁽²¹⁾ v. su questo F. Lanchester, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, cit.

⁽²²⁾ v. G. Amato, "La Sovranità popolare nell'ordinamento italiano", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, n. 1, pp. 75 ss.

⁽²³⁾ v. F. Mohrhoff, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi, 1948.

⁽²⁴⁾ v. T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tip. del Libro, 1952; M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955.

⁽²⁵⁾ v. su questo: P. Barile, "Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 237 ss.; AA.VV., *La Sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967; AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968.

per il Parlamento sia per quanto riguarda argomenti classici come il rapporto fiduciario (Galizia), il procedimento legislativo (Gueli, Galeotti, Spagna Musso, Elia, Lucifredi), il Presidente di Assemblea (Ferrara), i gruppi parlamentari (Savignano, Pizzorusso), le inchieste (Pace), sia per quanto riguarda ricerche empiriche (Predieri).

Di fronte alla realtà di una democrazia bloccata e caratterizzata da governi coalizionali instabili, le Camere, inserite in posizione centrale nel circuito decisionale descritto dalla Costituzione, dovevano divenire luogo di partecipazione all'interno di una strategia di integrazione delle maggiori forze politiche.

In una simile complessa situazione, ritengo significativo che, proprio alle soglie degli anni Settanta, venisse bandita dal "Cesare Alfieri" di Firenze la prima cattedra di diritto parlamentare (i ternati furono Giuliano Amato, Valerio Onida, Silvano Tosi). ⁽²⁶⁾

In quegli stessi anni il persistere delle difficoltà sistemiche e la sostanziale applicazione della parte organizzativa della Costituzione del 1948 vennero viste come la fine di un periodo della storia repubblicana, inducendo storici e giuristi a riflettere sulla storia costituzionale. Su questa base venne approfondito il tema del rapporto continuità rinnovamento con la storia unitaria che era stato alla base della ricerca di giuristi non inquadrabili nel settore dominante della dottrina costituzionalistica.

In effetti, dopo gli scritti di Giorgio Arcoleo e Domenico Zanichelli e la pionieristica *Storia costituzionale del Regno d'Italia* di Gaetano Arangio Ruiz, la prospettiva di storia costituzionale venne rappresentata proprio negli anni Trenta da Giuseppe Maranini e da Giacomo Perticone, che solo negli anni Sessanta provvidero a redigere le due maggiori opere della loro generazione ⁽²⁷⁾. Con gli anni Settanta la riconsiderazione storica delle istituzioni ed il rinnovato interesse dei costituzionalisti per le radici costituzionali provocarono un risveglio di interesse anche in questo settore. Non mi riferisco soltanto al volume

⁽²⁶⁾ v. G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969. Per quanto riguarda S. Tosi v., tra l'altro, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959 e *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969.

⁽²⁷⁾ v. G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze Vallecchi, 1967; G. Perticone, *Il regime parlamentare nello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960.

di Carlo Ghisalberti o al successivo *Profilo* di Umberto Allegretti⁽²⁸⁾, ma soprattutto all'ampia ricerca organizzata in occasione del trentesimo anniversario della Costituzione repubblicana dalla Regione Toscana, che costituì indubbiamente un volano per la riconsiderazione storico-istituzionale ed anche per la riflessione sulle fonti storiche esistenti all'interno degli organi costituzionali ed in particolare in Parlamento.⁽²⁹⁾

Nell'ultimo ventennio la polemica nei confronti dei regolamenti parlamentari consociativi del 1971 e della forma di governo tanto simile al passato "trasformista" hanno costituito una costante ed un impulso all'approfondimento dei precedenti⁽³⁰⁾. In particolare, durante il passato decennio si è assistito ad un triplice fenomeno: in primo luogo ad una progressiva "ristrutturazione" delle regole parlamentari degli anni Settanta; in seconda istanza, ad una giurisprudenza della Corte costituzionale non sempre coerente in tema di sindacabilità dei regolamenti parlamentari; infine, ad un interesse sempre crescente dei costituzionalisti perché la Costituzione venisse osservata in ogni ambito.

In questo specifico quadro si è avuto un sempre maggiore approfondimento della natura e della dinamica delle fonti del diritto parlamentare⁽³¹⁾, mentre gli anni Novanta hanno visto la pubblica-

⁽²⁸⁾ v. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, Laterza, 1974 e U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Lo Stato liberale. Il regime fascista*, Cagliari, Cucc, 1983 e poi *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

⁽²⁹⁾ v. tra gli altri: AA.VV., *L'Italia degli ultimi trent'anni. Rassegna critica degli studi*, Bologna, Il Mulino, 1978; E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi atinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979; R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente: I - L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia cristiana; II - L'area socialista. Il Partito comunista italiano*, Bologna, Il Mulino, 1980; U. De Siervo (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica: I - Costituzione italiana e modelli stranieri; II - Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980; U. De Siervo (a cura di), *Verso la nuova Costituzione. Indice analitico dei lavori della Assemblea Costituente. Spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca*, Bologna, Il Mulino, 1980.

⁽³⁰⁾ v. ad es. G. Boccaccini, *Sistema parlamentare e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980.

⁽³¹⁾ v. in particolare G. G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986 e M. Manetti, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.

zione di manuali di differente impostazione, che collegano la dottrina anche all'esperienza dei funzionari delle due Camere⁽³²⁾.

I costituzionalisti si sono, dunque, sempre più aperti verso gli studi sul Parlamento, ma nello stesso tempo hanno dovuto fare i conti con la modificazione del contesto istituzionale e dei soggetti politicamente rilevanti. La crisi di regime che ha investito l'ordinamento politico-costituzionale italiano nell'ultimo triennio obbliga a riflettere sulle innovazioni adottate e quelle che potrebbero essere introdotte sulla base dell'onda lunga della storia d'Italia e dei valori costituzionali. Di qui un rinnovato interesse per riconsiderazioni della dinamica istituzionale italiana e per l'organizzazione degli studi sia sul lato delle strutture accademiche, sia per quanto riguarda le fonti archivistiche.

III — La Costituzione culturale e la memoria storica

1. *L'articolo 9 della Costituzione e i supremi organi costituzionali* — La seconda parte della relazione si connette strettamente al tragitto percorso e sviluppa il tema della memoria storica sotto la prospettiva del diritto positivo. Se, infatti, lo *Stato costituzionale* risulta storicamente situato ed in esso la Costituzione, fondata sulla sovranità popolare, determina il quadro dei valori e delle norme fondamentali, quando si parla di Archivi storici delle Assemblee parlamentari, ed in generale dei supremi organi costituzionali, è, a mio avviso, indispensabile partire da quanto disposto dall'articolo 9 della Costituzione per cui "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

L'articolo in questione, com'è noto, viene considerato come la testa di capitolo della Costituzione culturale e costituisce la norma quadro attraverso cui orizzontarsi.

Utilizzando il termine "Repubblica" il Costituente ha voluto, infatti, indicare l'impegno della totalità dell'assetto istituzionale, com-

⁽³²⁾ v. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977 (2a ed. 1991); M. L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1991 (2a ed. 1995); T. Martines, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992.

prendente oltre che lo Stato - governo anche lo Stato - comunità, composto da una serie di altre figure giuridiche soggettive ⁽³³⁾, nell'azione di tutela di un patrimonio attribuibile a quell'entità metastorica e culturale denominata Nazione ⁽³⁴⁾.

In questo contesto gli archivi rappresentano un punto centrale sia della tutela del patrimonio culturale della collettività, sia dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica ⁽³⁵⁾. Essi sono costituiti da un complesso di documenti (comprendendo in questa dizione gli atti giuridici in senso stretto e ogni altro documento considerato rilevante), legati fra loro reciprocamente da un vincolo originario, necessario e determinato, che - da un lato - devono essere opportunamente selezionati e conservati, dall'altro devono essere messi a disposizione degli studiosi.

Per le Assemblee parlamentari (ma in generale per i supremi organi costituzionali) simili disposizioni devono essere coordinate con le previsioni costituzionali che garantiscono alle stesse autonomia ed indipendenza. Al principio di cui all'articolo 9 della Costituzione devono, dunque, rispondere — nella forma più opportuna a garantire la loro peculiare posizione — anche i supremi organi costituzionali facenti parte dello Stato-apparato.

2. Gli Archivi dei supremi organi costituzionali

Nel caso specifico le disposizioni di cui all'articolo 9 della Costituzione indicano una numerosa serie di attività che coinvolgono genericamente il pubblico di cittadini e non o più in particolare gli studiosi.

⁽³³⁾ v. C. Mortati, "Art. 1", in *Comm. Branca*, pp. 2 ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, pp. 11 ss. e C. Lavagna, "Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana (1953)", ora in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 739 ss.

⁽³⁴⁾ Sul concetto si v. V. Crisafulli - D. Nocilla, "Nazione", in *Enc. del dir.*, vol. XXVII, pp. 787 ss.; per l'applicazione all'art. 9 v. p. 810.

⁽³⁵⁾ v. E. Lodolini, *Archivistica, Principi e problemi*, Milano, Angeli, 1995, p. 18 e 115 ss.; G. Pasini, "Archivi", in *Enc. giur. Treccani*, vol. II.; I. Soffierti, "Archivi di Stato", in *Digesto IV*, I, pp. 374 ss. e AA.VV., *Les Archives et les archivistes au service de la protection du patrimoine culturel et naturel*, Dresda 1990, Ministero dei beni culturali, 1993.

Per quanto riguarda il patrimonio storico e artistico degli organi costituzionali e la sua fruizione sono state prese di recente iniziative per la socializzazione di tesori nascosti.

Le visite guidate ai palazzi di alcuni organi costituzionali rispondono ad un preciso indirizzo volto a far fruire il pubblico di territori prima indisponibili, con lo scopo mediato di avvicinare i cittadini alle istituzioni.

Per quanto riguarda lo specifico settore degli Archivi la questione risulta più complessa, perché implica decisioni strutturali sulle funzioni e l'organizzazione degli organi in questione.

Si tratta di penetrare in una vera propria zona grigia del nostro patrimonio culturale. In proposito c'è da chiedersi, per prima cosa, quale sia la situazione degli Archivi dei supremi organi costituzionali. La loro organizzazione risulta infatti differenziata e risente di tradizioni, funzioni e politiche culturali diverse.

Com'è noto, la base normativa dell'organizzazione degli Archivi in Italia è il DPR 30 settembre 1963, n. 1409, che stabilisce — tra l'altro — attribuzioni, organi dell'Amministrazione in questione, nonché le norme relative alla consultabilità e alla conservazione dei documenti. La legge n. 147 del 1971 ha soppresso la previsione dell'articolo 1 del DPR n. 1409 del 1963, ed ha stabilito che gli organi legislativi "conservano i loro atti presso il proprio Archivio storico, secondo la determinazione dei rispettivi uffici di Presidenza" mentre rimane latamente in vigore l'articolo 22 relativo all'estensione delle norme contenute nell'articolo 21 sulla consultabilità dei documenti.

La dizione dell'articolo unico della citata legge n. 147 riconosce la funzione dell'Archivio storico delle Camere ed apre, sull'esempio di altri ordinamenti, ampie possibilità di sinergie, su cui intendo soffermarmi, assieme all'ipotesi di estensione della previsione alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale, nella parte conclusiva di questa relazione. Mentre per gli atti del Governo valgono le disposizioni del DPR del 1963, si deve ritenere che, per analogia di posizione, Presidenza della Repubbli-

ca e Corte costituzionale debbano essere equiparate alle due Camere ⁽³⁶⁾.

a) *La Camera dei deputati ed il Senato* posseggono in materia di archivio una storia più che secolare con servizi dedicati alle particolari funzioni delle Assemblee, che si sono sviluppati con esse. Nella nostra storia costituzionale l'unico accenno agli archivi delle Camere era recuperabile all'articolo 38 dello Statuto che prevedeva la funzione di anagrafe reale dell'Archivio del Senato ⁽³⁷⁾, evidenziando un incrocio con quello che successivamente sarebbe divenuto il Quirinale. Gli scritti di Giuliana Limiti, di Carlo Crocella, di Tommaso Affinita, di Nicola Antonetti e Francesco Soddu delineano, invece, in maniera articolata le vicende degli Archivi delle Camere. ⁽³⁸⁾

All'interno delle due Camere i servizi di documentazione ed informazione, biblioteca e archivio risultano maggiormente sviluppati ⁽³⁹⁾. La Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale strutturano invece i loro servizi in maniera più semplice.

⁽³⁶⁾ Esistono altri due settori esterni agli Archivi di Stato che richiamano la "regia prerogativa": l'Archivio storico del Ministero degli affari esteri e quelli storici delle Forze armate. Per quanto riguarda l'Archivio storico del Ministero degli affari esteri — menzionato ufficialmente già nel RD 2 gennaio 1902, n. 2, e le cui attribuzioni vennero fissate dal RD 9 aprile 1908, n. 241 — v. Ministero degli affari esteri, *Indici dell'Archivio storico. Volume I, Le scritture della segreteria di Stato degli affari esteri del Regno di Sardegna*, a cura di R. Moscati, Roma, 1947, p. 12. Per i documenti del Ministero della difesa, conservati presso gli uffici storici delle differenti Forze armate, v. le fonti segnalate da P. Saraceno - F. Venturini, *Strumenti per la storia delle istituzioni: bibliografia e guide archivistiche (1848-1948), suppl. a Le carte e la storia*, cit., p. 34/35. e le notizie contenute in E. Lodolini, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana dall'Unità d'Italia alla costituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali*, pref. di G. Spadolini, Bologna, Patron, 1989 (4a ed), pp. 147 ss.

⁽³⁷⁾ Sulle funzioni del bibliotecario - archivista v. Racioppi - Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Unione Tipografica Torinese, 1909, pp. 379 ss.

⁽³⁸⁾ v. G. Limiti, *Per l'Archivio storico della Camera dei deputati e per il Museo del Parlamento. Le ragioni di una battaglia*, Roma, tip. Colombo, 1993; C. Crocella, "L'Archivio della Camera dei deputati dal 1848 al 1943", in *Guida all'Archivio storico della Camera*, cit., pp. 13 ss. e dello stesso A., "L'Archivio storico della Camera dei deputati", in *Le Carte e la storia*, 1995, n. 1, pp. 60 ss.; T. Affinita "L'Archivio del Senato della Repubblica", in *La memoria del Parlamento*, cit., pp. 150 ss. e N. Antonetti - F. Soddu, "Ipotesi per una ricerca sul Senato del Regno", in *Le Carte e la storia*, 1995, n. 1, pp. 101 ss.

⁽³⁹⁾ Per i differenti modelli di organizzazione in relazione a storia e funzioni delle Assemblee v. G. Buchstab, *Gli archivi parlamentari europei*, cit., pp. 29 ss. e le relazioni nazionali al Convegno *La memoria del Parlamento*.

Non ripeterò qui ciò che hanno osservato altri, soprattutto in occasione del Convegno su *La memoria del Parlamento*, sulla specificità e sulla delicatezza degli Archivi parlamentari ⁽⁴⁰⁾. La natura e la dinamica degli avvenimenti risultano aver sviluppato in maniera peculiare sia la Biblioteca che l'Archivio della Camera dei deputati. In periodo repubblicano il flusso di materiale, che caratterizza il bicameralismo perfetto disegnato dalla Costituzione, deve essere correlato non soltanto alle dimensioni delle due Assemblee, ma anche alle funzioni che le stesse si sono poste nei confronti dei propri appartenenti e del pubblico. In questa prospettiva è opportuno sottolineare che la Camera dei deputati dalla metà degli anni Settanta ha accentuato consapevolmente lo sforzo di essere punto di raccordo tra società e istituzioni. Di qui la decisione di una sempre maggiore apertura al pubblico esterno, culminata con il trasferimento della Biblioteca e dell'Archivio storico nel complesso di via del Seminario e con l'apertura al pubblico degli stessi.

E' opportuno sottolineare questo specifico impulso della Camera dei deputati volto a fornire servizi non esclusivamente funzionalizzati all'interno dell'istituzione camerale e la sua carica esemplare di "training" al di fuori delle finalità tradizionali della informazione parlamentare. Il modello europeo di Assemblee parlamentari risulta, infatti, molto meno aperto ed appare risolto al proprio interno. Per quanto riguarda alcuni aspetti del rapporto con la società civile (tacendo ovviamente sulle sensibili differenze) si può affermare che la tendenza della Camera dei deputati sia più vicina all'organizzazione statunitense, disegnando il ruolo di una Assemblea che non soltanto vuole essere reattiva, ma desidera essere centro socializzato di formazione culturale. Un simile programma ha indubbiamente bisogno di competenze e di risorse ingenti, per evitare di soggiacere a sovraccarichi pericolosi. ⁽⁴¹⁾

⁽⁴⁰⁾ idem.

⁽⁴¹⁾ Nell'ambito del sistema universitario nazionale (ed in particolare di quello romano) la Camera dei deputati si sta, infatti, facendo carico di un peso rilevante di supplenza. La decisione di mettere a disposizione del pubblico di ricercatori e di studenti il proprio patrimonio comporta anche la necessità di sopperire alle carenze esterne alla istituzione parlamentare, importando tensioni all'interno dell'organizzazione camerale.

Per quanto riguarda il tema specifico dell'Archivio storico, la Camera dei deputati prevede una particolare autonomia dello stesso, mentre il Senato della Repubblica lo fa dipendere dal Servizio affari generali-Ufficio informazioni parlamentari - Archivio ⁽⁴²⁾. Risulta evidente la differenza di impostazione che si connette alla filosofia generale che per adesso separa le due Camere su quest'aspetto.

b) La *Presidenza della Repubblica* ha, invece, mantenuto per molto tempo la tradizionale connessione tra Biblioteca ed Archivio, ma oggi la sensibilità del Capo dello Stato (già autorevole componente della Camera dei deputati) ha portato ad un importante sviluppo dell'azione finalizzata ad evitare la dispersione di un patrimonio che solo durante brevi periodi sembra sia stato tutelato. ⁽⁴³⁾

c) La *Corte costituzionale*, infine, attribuisce la funzione di responsabile dell'Archivio al *Servizio affari generali e personale*. Le carte personali dei giudici, le ricerche preparatorie di decisioni della Corte costituzionale, le pubblicazioni ufficiali o interne sono dunque registrate e raccolte nell'Archivio generale e consultabili tramite la rete informatica locale (documentazione generale) della Consulta, mentre

⁽⁴²⁾ Ricordo che per quanto riguarda la Camera dei deputati l'Archivio storico si inserisce nel settore dei servizi preposti all'attività di documentazione, accanto ai servizi: studi, archivio legislativo e documentazione, biblioteca, documentazione automatica, resoconti parlamentari, stenografia, relazioni comunitarie e internazionali e agli uffici speciali (stampa e pubblicazioni; informazione parlamentare). Il Senato inserisce invece l'Archivio nel Servizio affari generali, Ufficio informazioni parlamentari - Archivio. Per l'articolazione dell'apparato delle Camere v. M. L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 159.

⁽⁴³⁾ Parte dell'*Archivio della Real Casa* venne versato con le carte del Ministero della Real Casa. Alla fine degli anni Quaranta il Presidente Einaudi richiese un intervento archivistico per il riordino del materiale esistente, che venne parzialmente versato all'Archivio centrale dello Stato nel 1955. Nel 1992 il Presidente Scalfaro ha nominato Consulente storico-archivistico la professoressa Giuliana Limiti; nel 1995 la *Commissione per l'organizzazione della Presidenza-Comitato studi e proposte* (istituito con decreto del Segretario generale del 27 gennaio 1994) ha previsto l'istituzione dell'Archivio storico all'interno del servizio Archivio, documentazione e biblioteca, sostituendo così la precedente dizione Biblioteca, documentazione ed archivi. All'Archivio (cui dovrebbero essere impegnate persone del ruolo specifico degli archivisti) sono devoluti i compiti di raccolta e pubblicazione dei messaggi del Presidente della Repubblica, archivio storico e di deposito, Commissione di vigilanza sugli archivi, ricerche storiche sul Quirinale, redazione di quaderni.

nell'Archivio giudiziario sono raccolti gli atti ufficiali ed i fascicoli d'udienza. ⁽⁴⁴⁾

Come si vede la situazione risulta variegata ed in *progress*. Solamente l'Archivio storico della Camera dei deputati possiede, per ora, un regolamento, mentre quello del Senato è in attesa dello stesso e del definitivo trasferimento del materiale presso i locali di palazzo Giustiniani. E' quindi possibile ragionare sul modello della Camera, sulla sua attuazione e sui criteri di individuazione dei documenti.

Per quanto riguarda il regolamento dell'Archivio storico della Camera dei deputati, il testo approvato dall'Ufficio di Presidenza il 29 settembre del 1994 prevede che la Camera conservi, ai sensi dell'articolo 28 del regolamento dei servizi e del personale (art.1), "ogni espressione e testimonianza dell'attività prodotta da chiunque vi operi in ragione di un rapporto organico o di servizio e indipendentemente dalla qualità del supporto su cui è registrata" (art. 6). La definizione di documento or ora citata deve essere coordinata con la previsione dell'articolo 8 relativa al termine dei sei mesi dalla fine di ogni legislatura per l'effettuazione dei versamenti degli affari esauriti ed impone di identificare con maggior precisione i soggetti coinvolti. La dizione di cui all'articolo 6 si riferisce, infatti, ai titolari di posizioni potestative all'interno della Camera ed ai dipendenti della stessa. Infine, la peculiare natura dei gruppi parlamentari viene evidenziata dall'articolo 10 che sottolinea la loro autonomia nella tutela del loro patrimonio archivistico, ma anche la possibilità degli stessi di richiedere il concorso della Commissione archivistica e dell'Archivio storico. ⁽⁴⁵⁾

La mia impressione è che il regolamento in questione costituisca un complesso normativo di ottimo livello, la cui effettiva applicazione deve essere verificata. La scadenza di fine legislatura e la nota ritrosia

⁽⁴⁴⁾ Per maggiori informazioni v. un classico repertorio della "letteratura grigia": *Catalogo delle pubblicazioni ufficiali o interne della Corte costituzionale*, Servizio AA.GG. e Pers., giugno 1995.

⁽⁴⁵⁾ Su questo tema, particolarmente delicato in relazione alla recente crisi del sistema partitico tradizionale, con la conseguente scomparsa di alcuni soggetti politici che avevano caratterizzato l'esperienza della Repubblica, v. le osservazioni di G. Buchstab, "Gli archivi parlamentari europei: struttura, natura dei fondi, accessibilità dei documenti", in *La memoria del Parlamento*, cit., pp. 25 ss.

dei titolari di organi politici (anche parlamentari) a versare il materiale costituisce indubbiamente una difficoltà di non poco conto per la costituzione di una documentazione completa, mentre il capitolo più delicato è costituito dal problema della consultabilità dei documenti. Si tratta di un territorio a pelle di leopardo, che richiama la peculiarità della natura dell'Assemblea politica, ma si collega anche agli articoli 21 e 22 del citato DPR n. 1409 del 1963.

Il regolamento dell'Archivio storico stabilisce, infatti, un regime articolato in relazione all'autorità emanante gli atti. Per quanto riguarda documenti acquisiti con classificazione di riservatezza o di segretezza del Governo o quelli dell'autorità giudiziaria sono i soggetti emananti a stabilire le regole. Per quanto attiene invece i documenti di origine interna sono gli stessi soggetti di cui all'articolo 6 a stabilire un vincolo non superiore ai vent'anni. Gli organi delle Camere, le commissioni bicamerali possono apporre il segreto funzionale, indicandone la durata, sul complesso dei documenti e degli scritti in loro possesso, mentre i documenti della Commissione inquirente sono consultabili dopo quaranta anni.

L'argomento in questione si dimostra di estrema delicatezza, soprattutto quando si considerino gli articoli 17 (autorizzazione) e 18 (declassificazioni). Essi confermano la natura peculiare dell'organo camerale, le funzioni strategiche del Presidente della Camera e del Segretario generale nei loro rispettivi ambiti e la natura di vera e propria eminenza grigia del Presidente del Comitato di vigilanza. ⁽⁴⁶⁾

Non è possibile approfondire in questa sede il regolamento, né confrontarlo con quello precedente. Tuttavia esso pare costituire la traccia su cui operare l'unificazione degli sforzi tra i responsabili degli archivi dei supremi organi costituzionali per adempiere in maniera articolata alle finalità interne ed esterne prima evidenziate.

⁽⁴⁶⁾ Sarebbe invero opportuno specificare meglio natura e funzioni del Comitato di vigilanza. Per le inchieste ex art. 82 Cost. v., oltre a A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative*. Saggi, Milano, Giuffrè, 1973), nello specifico A. P. Tanda, "Diritto costituzionale e peculiarità degli archivi storici parlamentari", in *La memoria del Parlamento*, cit., pp. 22/23.

3. Conclusioni — Una proposta operativa: omogeneità nella diversità

Giunto al termine di questa analisi relativa alle fonti parlamentari e agli Archivi sotto il profilo degli interessi del costituzionalista, vorrei proporre una conclusione articolata.

Nel corso della trattazione il grigio è risultato essere il colore prevalente. Un mio caro amico nel corso della discussione per la selezione del colore del primo numero della copertina di *Quaderni costituzionali*, indicò il grigio, affermando che gli sembrava molto giuridico, e domandò se non vi fosse un grigio ancor più grigio. In quel caso si trattava di un atteggiamento favorevole ad una tinta che pare seria di per se stessa e capace di incarnare i caratteri di una categoria di studiosi. Ma nel corso della relazione il grigio ha rappresentato significati ben più concreti, che mi hanno fornito la possibilità di spaziare dal tema del metodo da applicarsi nello studio del diritto costituzionale, alla regolazione del settore storico-archivistico dei supremi organi costituzionali fino ad arrivare ad un tipo di documentazione che la biblioteconomia denomina "letteratura grigia".

Nell'ambito di questa apparente uniformità cromatica, che ricorda - di converso - l'importanza delle variazioni, vorrei dunque sottolineare quattro punti.

In primo luogo mi sembra evidente come, sia per il costituzionalista che per lo storico (delle istituzioni o contemporaneo), la documentazione degli Archivi storici parlamentari (ma in generale degli organi costituzionali) possa essere di estrema utilità ai fini delle rispettive analisi.

In seconda istanza gli Archivi rientrano nella prospettiva dell'art. 9 della Costituzione e i singoli organi costituzionali che siano dotati di indipendenza autoorganizzativa risultano vincolati alla tutela della loro memoria storica.

In terzo luogo, viste le differenti situazioni di partenza e l'autonomia dei supremi organi costituzionali, la suddetta attività di tutela dovrebbe avvenire all'interno di uno schema comune capace di coprire gli incroci ed eliminare il più possibile i vuoti che si possono creare. Ciò significa che si impone un'integrazione-esplicitazione alla legge n. 147 del 1971, prevedendo che anche Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale conservino i propri atti presso un proprio

Archivio storico. Al di là di un simile intervento, è in ogni caso da auspicare un coordinamento tra i responsabili delle strutture in oggetto, poiché l'omogeneità nella diversità richiama come minimo lo sforzo del coordinamento pratico anche in presenza della differenziazione strutturale.

Infine, e questo riguarda in particolare modo le due Camere, lo sviluppo dell'informazione al Parlamento accanto all'informazione sul Parlamento dovrebbe essere promosso in maniera unitaria. La questione si inserisce a pieno titolo nel dibattito sul bicameralismo italiano e la sua revisione, ma — al di là di ogni innovazione istituzionale — si pone nell'onda del miglioramento delle capacità del Parlamento di rispondere alle finalità generali e speciali che lo caratterizzano.

Alcuni autori hanno già da tempo sottolineato l'importanza di prevedere una unificazione funzionale dei servizi relativi all'attività di studio e documentazione, alla biblioteca e alla raccolta dati⁽⁴⁷⁾. Come già accennato, l'articolo 1 della legge 147 del 1971 fornisce la possibilità che i rispettivi uffici di Presidenza coordinino, se non addirittura unifichino, i loro sforzi. L'ipotizzato trasferimento della Biblioteca del Senato a piazza della Minerva fornirebbe, in questa specifica prospettiva, la possibilità di coordinare i rispettivi servizi biblioteca e documentazione, mentre per quanto riguarda gli archivi correnti e quelli storici l'utilità di coordinamenti (se non addirittura per questi ultimi di unificazione) risulta evidente.

⁽⁴⁷⁾ v. su questo le interessanti notazioni relative all'apparato burocratico espresse da E. Cheli, "Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare", in *Studi in memoria di Bachelet*, I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 185 ss..

Guido Melis (*)

Fonti parlamentari e ricerca storica.

Il punto di vista degli storici delle istituzioni

1. Nella prefazione della sua *Storia costituzionale del Regno d'Italia* Gaetano Arangio-Ruiz scriveva:

"Se, come in Inghilterra, la vita del Parlamento fosse intimamente legata, anche in Italia, con la vita della società, questo libro avrebbe il fine ristretto di seguire il progresso e lo sviluppo costituzionale italiano, nei suoi primi cinquant'anni, esponendo tutti i cambiamenti notevoli nella politica, nella legislazione, nelle consuetudini. Il rilevato distacco, però, obbliga l'autore, talvolta, a lasciar da banda il Parlamento, per tener dietro ai fatti politici della formazione dello Stato; talaltra a rifugiarsi in Parlamento, quasi dimentico della società" (1).

Sarà forse per questo paradosso, per questo "distacco tra istituzione parlamentare e società, se una tradizione di storiografia parlamentare attenta specificamente al funzionamento dell'istituzione in Italia quasi non è esistita. La storiografia sul Parlamento, da noi, ha oscillato tra un approccio etico-politico (la ricostruzione dei contenuti politici dei dibattiti parlamentari, la storia dei partiti in Parlamento, tutt'al più la biografia dei grandi parlamentari) e — in misura minore — uno giuridico — costituzionale (il ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale, i conflitti e le "alleanze" con gli altri poteri, la difesa o "l'inva-

(*) Università di Siena.

* Questa relazione si avvale del determinante aiuto del dott. Francesco Soddu, che ha messo generosamente a mia disposizione la sua esperienza di ricerca nel campo delle fonti della storia parlamentare italiana ed ha collaborato non poco, con le sue osservazioni e i suoi suggerimenti, a chiarire vari punti critici.

(1) G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, ristampa, Jovene, Napoli, 1985, p. VIII.

sione" delle prerogative parlamentari). Su entrambi i terreni l'indagine storiografica ha colto, spesso con acutezza, certi caratteri di fondo dell'esperienza parlamentare italiana: la tipicità del nostro bicameralismo per tutta l'età liberale; la precoce rivendicazione del ruolo del Parlamento rispetto a quello della Corona; il mutare degli equilibri nelle e tra le due Camere, specie con il succedersi della Costituzione liberal-democratica a quella oligarchica; l'emergere dei partiti parlamentari e il loro sfaldarsi negli anni del trasformismo; la specificità della maggioranza giolittiana come momento-chiave della "dittatura parlamentare" di Giolitti; le trasformazioni sul piano elettorale e il gioco dei collegi; l'impatto della proporzionale e gli sconvolgimenti che ne sono derivati.

Gli studi, però, hanno più raramente affrontato il nodo critico delle funzioni del Parlamento e della loro evoluzione nel tempo. Il Parlamento come "macchina" per fare le leggi è rimasto assolutamente ai margini dell'interesse degli storici. Ha scritto anni fa Alberto Predieri: "Si può notare come la "storia parlamentare" sia stata intesa come storia dell'attività di indirizzo politico del Parlamento, con scarsissima, per non dire nessuna considerazione, dell'attività legislativa" (2).

Analogamente, lo studio, anche biografico, del personale parlamentare, rivolto, per le varie epoche, a determinare i tratti distintivi della partecipazione di questo gruppo alla funzione (distribuzione delle parti nel lavoro parlamentare, affinamento di capacità tecniche particolari, tempi e modalità dell'esercizio della funzione, comportamenti parlamentari, stile di lavoro ecc.) non è stato sviluppato quanto in altri paesi. Come è capitato in molti settori della storia istituzionale italiana, la dimensione del funzionamento dell'istituzione, della sua *routine* quotidiana, della serialità che ne contraddistingue le dinamiche per così dire fisiologiche (a regime, non in circostanze particolari) è rimasta pressoché inesplorata.

Non possediamo, infatti, lavori di sintesi (e neppure, per la verità, di dettaglio) sulla produttività delle Camere nei vari periodi (e ciò nonostante esista in merito un'apprézzabile tradizione di documentazione da parte del Parlamento: gli stessi indici degli atti parlamentari

(2) A. Predieri, "La produzione legislativa", in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1963, p. 233 n.

sono stati più oggetto di consultazione occasionale che non di studio metodico da parte degli storici); né studi sui tempi dell'attività legislativa; né analisi quantitative sull'impegno del governo in Parlamento; né ricerche approfondite sul meccanismo degli uffici prima, delle commissioni poi, e sull'iter complesso che precede l'approvazione delle leggi. Su altri aspetti dell'attività parlamentare (le inchieste, per esempio; o la disciplina interna delle Camere) gli storici hanno lavorato poco e frammentariamente, sicché spesso si deve soprattutto all'operosità scientifica di chi ha militato professionalmente nelle strutture degli archivi parlamentari (anche se per poi passare al mestiere dello storico di professione) se possiamo disporre di studi e ricerche illuminanti: ricorderò qui, soltanto, la vasta ricostruzione dello scandalo bancario di fine secolo che Eligio Vitale ha condotto, ormai oltre vent'anni fa, principalmente sui fondi dell'Archivio storico dalla Camera (3).

Il genere della biografia parlamentare, d'altronde, non ha prodotto in Italia quel complesso coordinato di ricerche che altrove (penso alla storiografia inglese, a cominciare dal classico lavoro di Namier del 1929 sul personale politico ai tempi di Giorgio III, a proposito del quale giustamente Nicola Antonetti ha di recente constatato come non esista in Italia nulla di analogo) (4) costituiscono la spina dorsale degli studi sul Parlamento. Alcune incoraggianti eccezioni (per esempio i due volumi su *L'Emilia Romagna in Parlamento* curati da Maria Serena Piretti e Giovanni Guidi (5) oppure il dizionario biografico dei parlamentari sardi curato da Tito Orrù) (6) non bastano a correggere l'impressione di un forte ritardo storiografico.

(3) E Vitale, *La riforma degli istituti di emissione e gli "scandali bancari" in Italia. 1892-1896*, della Camera dei deputati, Roma, 1972.

(4) L. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London, 1929; la citazione è da N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Laterza, Roma-Bari, 1992, p. XXI n.

(5) *L'Emilia Romagna in Parlamento (1861-1919). I Collegi, elezioni, comportamento parlamentare; II. Dizionario dei deputati*, a cura di M.S. Piretti e G. Guidi, Centro ricerche storia politica, Bologna, 1992.

(6) T. Orrù, "Dizionario biografico dei parlamentari sardi", in *La Sardegna*, a cura di M. Brigaglia, III, Edizioni Della Torre, Cagliari, 1988, pp. 336 ss.

2. Per rendere più chiaro quanto sto cercando di sostenere, ritengo utile uno sguardo, anche solo sommario, alla letteratura sulla storia parlamentare di altri paesi europei.

Solo pochi esempi, scelti tra i più recenti, senza pretesa di completezza.

Nell'agosto del 1993, la *Revue française de Science politique* ha pubblicato una ricerca di Charles Henry su "Les questions écrites des députés", vasta indagine sulle *questions* poste dai deputati ai ministri nella Terza, Quarta e Quinta Repubblica. Il saggio si sofferma sui seguenti profili: media annuale delle *questions* e sue variazioni anche in rapporto alla prossimità o alla lontananza dalle scadenze elettorali; media per deputato e distinzione di vari gruppi di deputati a seconda che risultino più o meno inclini a presentare *questions*; rapporto tra i gruppi di deputati presentatori e la loro anzianità di mandato; rapporto con il partito di appartenenza. La conclusione è che la pratica delle *questions* si collega al lavoro politico quotidiano richiesto per la consolidazione e la riconquista periodica dei mandati parlamentari; esse — sostiene Henry —, al di là del loro argomento e dei ministeri cui sono di volta in volta indirizzate, servono non ad uno scopo strettamente funzionale al lavoro parlamentare ma piuttosto per rendere visibile presso l'elettorato la presenza del deputato in aula, materializzando il rapporto tra il deputato e gli interessi anche minuti del suo collegio. È interessante è il rilievo di Henry secondo cui frequentemente le *questions* sono svolte secondo schemi "copiati" da *questions* precedenti di altri deputati, attraverso un leggero adattamento dei particolari di dettaglio⁽⁷⁾.

Secondo esempio. Tre studiosi irlandesi (Dunleavy, Jones e O'Leary) hanno pubblicato nel 1990 un articolo sulla partecipazione dei primi ministri inglesi alle sedute dei Comuni tra il 1868 e il 1987⁽⁸⁾. Essi hanno setacciato l'insieme dei resoconti parlamentari per l'intero periodo, registrando tutti gli interventi dei primi ministri in cari-

(7) C. Henry, "Les questions écrites des députés. Analyse des usages d'une procédure parlementaire", in *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, août 1993, pp. 635 n.

(8) Ivi, p. 653.

(9) P. Dunleavy, G.W. Jones, B.O'Leary, "Prime ministers and the Commons: patterns of behaviour, 1868 to 1987", in *Public Administration*, vol. 68, Spring 1990, pp. 123 ss.

ca; li hanno quindi classificati a seconda della tipologia dell'intervento (risposte a *questions*, discorsi nel corso di dibattiti, dichiarazioni, interruzioni o dialoghi brevi); hanno infine elaborato una serie di tabelle per evidenziare quanti interventi i primi ministri abbiamo effettuato, di quale tipo, con che frequenza in media, quanti giorni utili siano trascorsi tra un intervento e il successivo, eccetera.

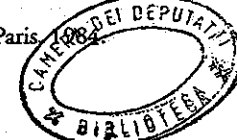
La rassegna offre, alla fine, una sintesi plausibile del rapporto che i primi ministri hanno intrattenuto con i Comuni e quindi, indirettamente, qualche elemento di conoscenza in più, in chiave di comparazione storica, sull'evoluzione delle modalità di rapporto tra esecutivo e Parlamento.

Su un altro versante, quello dei comportamenti parlamentari, l'analisi delle scienze sociali (specialmente negli Stati Uniti, ma anche in Inghilterra e in Francia) è più consolidata ed offre preziosi spunti di riflessione anche agli storici delle istituzioni. L'interesse si appunta in qualche caso sull'analisi statistica del voto parlamentare (Jean Rivero ha proposto di mettere a raffronto le caratteristiche socio-professionali dei parlamentari e il loro voto, nonché di misurare attraverso il voto in Aula l'indice di "coesione partigiana" dei gruppi politici)⁽¹⁰⁾, oppure su altri indici di comportamento quali la presenza nelle commissioni e l'attivismo su questioni procedurali o politiche. Prost e Rosenzweig hanno misurato, con questi criteri, i comportamenti dei deputati francesi tra il 1882 e il 1884⁽¹¹⁾; Jean Yves Cherot ha più ampiamente riflettuto (utilizzando una metodologia statistico-quantitativa) sui voti, sulle posizioni e gli atteggiamenti nell'ambito dell'assemblea, sulle relazioni tra eletti e interessi⁽¹²⁾; altri studi, specialmente in Inghilterra, hanno approfondito il rapporto tra interessi regionali e attività parlamentare e l'attività dei gruppi portatori di quegli interes-

(10) J. Rivero, "Parlement et administration", in *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1981 pp. 171 ss. Sull'analisi statistica dei voti esiste un'ampia bibliografia prevalentemente in lingua inglese: cfr. l'esauriente nota bibliografica posposta a J.Y. Cherot, *Le Comportement parlementaire*, Economica, Paris, 1984, spec. pp. 221-222.

(11) A. Prost, C. Rosenzweig, "Measurement of Attitude Changes Among the Members of the French Chamber of Deputies, 1882-1884", in *The History of Parliamentary Behavior*, ed. by W.O. Aydelotte, Princeton University Press, Princeton, 1977, pp. 102 ss.; id., "La Chambre des députés (1881-1885). Analyse factorielle des scrutins", in *Revue française de science politique*, 1971, pp. 5 ss.

(12) J.Y. Cherot, *Le Comportement parlementaire*, Economica, Paris, 1984.



si⁽¹³⁾; in questa stessa chiave ricorderò anche i contributi sul Senato degli Stati Uniti comparsi nel 1989 sulla "Legislative studies quarterly"⁽¹⁴⁾.

Naturalmente simili ricerche hanno senso se utilizzano la fonte parlamentare nella sua dimensione seriale, cioè se la seracciano per interi periodi, così da consentire adeguate comparazioni. Ecco dunque — lo dico per ora incidentalmente, ma ci tornerò — che la fonte parlamentare non è più il luogo di ricostruzione di eventi politicamente (e quindi anche storiograficamente) significativi, di episodi isolati, ma diventa il terreno di verifica delle grandi tendenze, delle "lunghe durate": dunque significativo diventa semmai il ripetersi degli eventi, l'affermarsi di una tendenza, la normalità dei comportamenti parlamentari e non l'eccezionalità.

Un ultimo tema che conviene mettere in rilievo riguarda l'approccio alla storia delle assemblee legislative. Un profilo significativo mi pare, ad esempio, quello ben sintetizzato in un lavoro relativamente recente sulle tecniche deliberative dell'Assemblea costituente dell'89 in Francia: l'opera (sto parlando de *Les méthodes de travail de la Constituente. Les techniques délibératives de l'Assemblée Nationale 1789-1791*, di André Castaldo) si suddivide in tre parti, la prima dedicata alla ricostruzione degli assetti regolamentari, la seconda alle strutture dell'Assemblea e ai servizi (e cioè dell'organizzazione amministrativa interna, del servizio del processo verbale, del servizio dei decreti, di quello degli archivi), la terza infine al funzionamento⁽¹⁵⁾.

Per altro, se guardiamo all'Inghilterra, e ci basiamo questa volta sulla importante rassegna bibliografica di Stuart Ball, aggiornata al 1991, possiamo riassumere la letteratura parlamentare inglese sotto alcune voci principali (che traggio, appunto, dall'indice di quella bibliografia): ricostruzioni generali; rapporti Parlamento-Costituzione; sviluppi istituzionali e procedurali nell'attività delle Camere; composi-

zione del Parlamento; servizi di supporto dell'attività parlamentare; organizzazione dei partiti in Parlamento e loro disciplina; fazioni parlamentari e singole personalità⁽¹⁶⁾. Potrebbe essere l'indice, mi pare, di una futura storia complessiva anche del Parlamento italiano.

3. E' stato Sabino Cassese, qualche anno fa, ad osservare che "perché soggiacciono al mito dell'onnipotenza del legislatore e del positivismo, i giuristi non studiano i modi in cui si scrivono le norme e le politiche legislative"⁽¹⁷⁾.

Vale la pena di osservare però come, anche in termini più propriamente di ricostruzione storica, il momento tecnico-formale dell'elaborazione legislativa sia stato oggetto di quasi nessun interesse. Spunti importanti sono venuti — naturalmente — dal dibattito storiografico degli ultimi trent'anni. La stagione di studi storico-istituzionali aperta negli anni Sessanta grazie ad opere di ambizioso respiro, come la collana sulla *Organizzazione dello Stato* diretta da Alberto Maria Ghisalberti e Alberto Caracciolo, o come la raccolta degli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, ebbe il merito di consentire una prima, escursione nel campo delle fonti legislative⁽¹⁸⁾. Studi come quelli di Ragionieri⁽¹⁹⁾, di Maranini⁽²⁰⁾, di

⁽¹³⁾ S. Ball, "The British Parliament 1900-1951: a bibliography" in *Parliamentary history*, vol. 10, part 2, 1991 (*Parliament, Gouvernement and party politics, 1900-51*), pp. 378-386.

⁽¹⁴⁾ S. Cassese, "Introduzione allo studio della normazione", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, n.2, pp. 308 ss. La cit. è tratta dalla p. 310.

⁽¹⁵⁾ Nella prima (i volumi sono editi da Giuffrè) erano ricompresi gli studi di Caracciolo sul Parlamento nella formazione del Regno d'Italia, di Pavone sull'amministrazione centrale e periferica dello Stato nell'età della Destra, di D'Addio sulla magistratura, di Aquarone sull'unificazione legislativa, di Moscati sul Ministero degli esteri, di Pieri sulle forze armate, di Talamo sulla scuola, della D'Amelio su Stato e Chiesa, di Izzo sulla finanza pubblica e ancora di Caracciolo sulle istituzioni del nuovo Stato "nelle dimensioni mondiali". Negli *Atti* i lavori antologici sull'unificazione amministrativa (a cura di Benvenuti e Miglio), sull'amministrazione sanitaria (Alessi e Bodde), su Comuni e Province (Giannini e Amorth), sulla giustizia amministrativa (Miele), sulla pubblica istruzione (Jaccarino) e sulla legislazione ecclesiastica (D'Avack). Su questi aspetti rinvio più ampiamente a G. Melis, "Istituzioni liberali e sistema giolittiano", in *Studi storici*, 1978, n. 1 1967, pp. 131 ss.

⁽¹⁶⁾ Soprattutto quelli poi raccolti in E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari, 1967.

⁽¹⁷⁾ Si allude qui all'ormai classico G. Maranini, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1967.

⁽¹³⁾ Un esempio tra i molti è M. Cragoe, "A Cheaper Sort of Member? Welsh MPs, Select Committees and the Representation of Local Interests in Parliament 1852-1865", in *Parliament, Estates and Representation*, vol. 14, n. 2, dicembre 1994, pp. 133 ss.

⁽¹⁴⁾ Mi riferisco ai tre numeri della rivista *Legislative Studies Quarterly*, a XIV (1989).

⁽¹⁵⁾ *Les méthodes de travail de la Constituente. es techniques délibératives de l'Assemblée Nationale 1789-1791*, par André Castaldo, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

Aquarone⁽²¹⁾, di Carlo Ghisalberti⁽²²⁾, o come quelli raccolti nel numero speciale della rivista "Amministrazione civile" (con il fondamentale saggio su "Parlamento e amministrazione" di Massimo Severo Giannini)⁽²³⁾, o nel volume miscelaneo su *La formazione dello Stato unitario* curato nel 1963 da Gianfranco Miglio⁽²⁴⁾, o infine come lo studio di Astuti su *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*⁽²⁵⁾, valorizzarono tutti la fonte legislativa e, per molti versi, anche quella parlamentare.

Un caso a sé per la felice intuizione pionieristica di certe pagine, fu però soprattutto *Stato e società civile* di Alberto Caracciolo⁽²⁶⁾, che, parlando del Parlamento postunitario, attirò l'attenzione — ad esempio — (già nel 1960) sugli "innumerevoli progetti presi in considerazione, discussi negli uffici, portati anche all'attenzione di una delle due Camere, ma poi non trasformati in legge solo per il meccanismo e le difficoltà interne del Parlamento" (singolare handicap, in una costituzione oligarchica nella quale — avrebbe notato in quegli stessi anni sessanta Massimo Severo Giannini - il Parlamento viveva la sua fase di maggiore "libertà" dagli interessi organizzati)⁽²⁷⁾, oppure ricorderò la difficoltà incontrata nel rinnovare lo stesso Regolamento interno della Camera (per non dire della tentata e mai risolta riforma del Senato); o ancora — e qui siamo già ai margini del nostro discorso — citerò la precoce ingerenza della burocrazia nella formazione delle leggi, o l'aggravamento del Parlamento da parte dell'amministrazione attraverso gli strumenti sostitutivi del regolamento, del decreto ministeriale preparato negli uffici del dicastero interessato, della circolare⁽²⁸⁾.

⁽²¹⁾ A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1960; id., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Guida, Napoli, 1972; id., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965. Su Aquarone cfr. comunque la *Bibliografia degli scritti di Alberto Aquarone*, a cura di L. De Courten, presentata al recente convegno di studi promosso a Roma nel 1995 (in corso di stampa negli atti).

⁽²²⁾ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Giuffrè, Milano, 1963.

⁽²³⁾ M.S. Giannini, "Parlamento e amministrazione", in *Amministrazione Civile*, n. 47-51, aprile-agosto 1961, pp. 145 ss.

⁽²⁴⁾ *La formazione dello Stato unitario*, a cura di G. Miglio, Giuffrè, Milano 1963.

⁽²⁵⁾ G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Guida, Napoli, 1966.

⁽²⁶⁾ A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960.

⁽²⁷⁾ M.S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, cit.

⁽²⁸⁾ A. Caracciolo, *Stato e società civile*, cit., pp. 114-116.

Questo complesso di studi, tutti databili all'incirca negli anni Sessanta, posero, certo, le premesse per il lavoro storiografico del decennio successivo, che — sul piano della ricerca storica strettamente intesa — culminò negli sforzi di ricostruzione generale di Candeloro, Carocci e Ragionieri⁽²⁹⁾, ed anche nelle pagine dedicate al Parlamento da Giuseppe Galasso nel saggio su "Potere e istituzioni in Italia", che poneva in evidenza i limiti del regime parlamentare italiano come "democrazia latina"⁽³⁰⁾; e, su un terreno che definirei storico-politologico (ma estremamente fertile) portò alle ricerche di Paolo Farneti, sulla composizione parlamentare negli anni tra l'unità e la prima guerra mondiale⁽³¹⁾ nonché all'importante volume collettaneo curato da Giovanni Sartori nel 1963 sul Parlamento repubblicano⁽³²⁾ specialmente per i saggi di Sartori (che si soffermava sul comportamento parlamentare e poneva il problema del raccordo tra commissioni parlamentari e uffici ministeriali)⁽³³⁾ e di Alberto Predieri, la cui analisi della "produzione legislativa" costituiva un rarissimo esempio di applicazione di metodologie di indagine quantitativa anche in chiave storica: si veda il capitolo dedicato all'aumento delle leggi, frutto di una rilevazione su alcuni semestri della produzione legislativa tra il 1888 e il 1960, cui si collegavano la verifica della funzionalità ed efficienza del Parlamento e una serie di interessanti osservazioni sul mutare di rapporto tra proposte legislative di iniziativa parlamentare e disegni di legge di iniziativa governativa; o l'altro capitolo, sui "tipi di produzione legislativa", che tra l'altro sfatava la leggenda sul Parlamento legislatore generale nel periodo immediatamente postunitario, mostrando, sulle fonti, come gran parte della legislazione costituente fosse propriamente delegata all'Esecutivo e il Parlamento si riducesse, anche in quel periodo "aureo", ad approvare prevalentemente leggi di bilancio, leggine, provvedimenti settoriali, eccetera⁽³⁴⁾.

⁽²⁹⁾ G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, soprattutto voll. VI-X, Feltrinelli, Milano 1870-1945; G. Carocci, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano, 1975; E. Ragionieri, "La storia politica sociale", in *Storia d'Italia*, 4, t.3, Einaudi, Torino, 1976.

⁽³⁰⁾ G. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'impero romano a oggi*, Einaudi, Torino, 1974.

⁽³¹⁾ P. Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Giappichelli, Torino, 1971.

⁽³²⁾ S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963* cit.

⁽³³⁾ G. Sartori, "Dove va il Parlamento?", in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano 1946-1963* cit., pp. 281 ss.

⁽³⁴⁾ A. Predieri, *La produzione legislativa* cit., specialmente pp. 221-216, 228-233.

Stimoli, intuizioni, frammentarie ricostruzioni, primi tentativi di interpretazione generale che ebbero tuttavia scarsa ricaduta sulla storiografia propriamente parlamentare. Basterà, per convincersene, aprire le poche storie parlamentari delle quali disponiamo: quella pubblicata da Flaccovio, ad esempio, tutta impostata su uno schema "eventuale" che lascia pochissimo spazio all'apprezzamento della prospettiva di ricerca sull'attività e sui suoi modi⁽³⁵⁾; o quella, per molti aspetti più innovatrice, edita dalla Nuova Cei: nella quale — è vero — la biografia parlamentare trova per esempio un suo spazio considerevole (sebbene qua e là con il rischio di cadere in una certa medaglionistica), ma poi la storia delle assemblee e quella specifica dell'attività sfumano in un approccio più generalmente di storia politico-costituzionale, nel quale predominano piuttosto le ricostruzioni d'insieme dei problemi politici delle varie legislature (cioè la storia esterna del Parlamento) mentre resta ai margini l'esperienza interna delle strutture istituzionali⁽³⁶⁾. Tra le opere monografiche dedicate espressamente alla storia parlamentare merita poi un rilievo particolare il bel lavoro di Hartmut Ullrich, che tuttavia, per impianto e obiettivi, sceglie la via di una ricostruzione puntuale della classe politica giolittiana in Parlamento, con attenzione minore per gli aspetti istituzionali⁽³⁷⁾. Sotto un altro profilo si devono naturalmente richiamare le due storie costituzionali di Carlo Ghisalberti e di Umberto Allegretti (pur di impostazione tanto diversa)⁽³⁸⁾. Ma anche in questi casi per rilevare come complessivamente manchino ricostruzioni adeguate della *routine* legislativa, cioè grandi analisi a base seriale che evidenzino modalità, procedimenti, tempi e caratteristiche della lavorazione legislativa. Le stesse grandi collane dedicate alla legislazione costituente del 1865 cui si faceva cenno privilegiavano l'analisi, per così dire, a valle del processo di elaborazione legislativa, piuttosto che quella a monte; gli studi più recentemente dedicati alla legislazione crispina degli anni Ottanta-Novanta (per citare un altro corposo tentativo di ricostruzione delle

⁽³⁵⁾ *Storia del Parlamento Italiano dal 1848 al 1968*, vol. I-XX, Flaccovio, Palermo, 1963-1984.

⁽³⁶⁾ *Il Parlamento italiano 1961-1988*, Nuova Cei, Milano, 1988-1991.

⁽³⁷⁾ H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana, 1909-1913*, voll. 3, Camera dei deputati. Segretariato generale. Archivio storico, Roma, 1979.

⁽³⁸⁾ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Roma-Bari, 1974; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989.

istituzioni postunitarie) si soffermano assai raramente sull'iter formativo degli indirizzi normativi messi allora in essere. Solo marginalmente, in queste pur significative ricostruzioni d'insieme, vengono messe a giorno le dinamiche attraverso cui la legislazione si forma: la funzione, spesso decisiva, delle commissioni preparatorie create a livello governativo, l'attività di emendamento spesso sostanziale degli uffici delle due Camere, il gioco spesso non puramente formale del rapporto Camera-Senato (nel quale — dimostrano studi recenti — al Senato non tocca sempre e comunque un ruolo ratificatorio, ma piuttosto quello di una sorta di consulenza tecnico-politica fondata sulla particolare competenza dei senatori provenienti dalle categorie "burocratiche")⁽³⁹⁾, il protagonismo di singole personalità parlamentari che assumono, rispetto a determinate materie e argomenti, un ruolo cruciale quanto a conoscenza e continuità di impegno (penso ad esempio al ripetersi negli anni degli stessi nomi come relatori al bilancio degli stessi ministeri)⁽⁴⁰⁾.

4. Un indirizzo di studi particolare (ma ancora una volta l'esempio viene dall'estero) insiste sulla redazione delle norme, cioè su quella specifica tecnica che si definisce comunemente *legal drafting*⁽⁴¹⁾. Penso, per l'Italia, all'esperienza del Parlamento liberale, e specialmente al caso, per molti versi illuminante, della nuova legislazione speciale per il Mezzogiorno, a partire dall'intervento per Napoli del 1885, ma soprattutto al complesso di leggi emanate nel primo quindicennio del secolo per le varie regioni e situazioni locali del Sud⁽⁴²⁾. La ricerca (soprattutto quella che ha ripercorso le fonti d'archivio) ha potuto evi-

⁽³⁹⁾ Il riferimento è qui, in particolare a G. Melis, "La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al Senato nell'epoca liberale" in *Trimestre*, 1988, n. 4, pp. 211 ss.; e alla tesi di F. Soddu, *Il Senato del Regno in età giolittiana*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", dottorato di ricerca in storia delle dottrine, delle istituzioni politiche e filosofia della politica, 1995. Sugli sviluppi più recenti della ricerca sul Senato cfr. "Ipotesi per una ricerca sul Senato del Regno", in *Le Carte e la Storia*, 1995, n. 1, pp. 101 ss.

⁽⁴⁰⁾ A questo proposito è da tener presente lo studio che Emma Mana ha dedicato di recente a una personalità di rilievo del Parlamento in età giolittiana: E. Mana, *La professione di deputato. Tancredi Galimberti fra Cuneo e Roma (1856-1939)*, Pagus Edizioni, Paese (Treviso), 1992.

⁽⁴¹⁾ Sul problema rinvio al numero monografico della *Rassegna parlamentare*, XXXVII (1995), gennaio-giugno.

⁽⁴²⁾ Mi permetto di rinviare in proposito a G. Melis, "Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale", in *Studi storici*, XXXIV (1993), n. 2-3, pp. 463 ss.

denziare in questo caso come al cambiamento di contenuti (la legge "generale e astratta" di modello postunitario lasciava il campo alla legge di settore, quando non alla legge-provvedimento), corrispondesse un'evoluzione nella fattura stessa della norma, uno spostarsi delle sedi di elaborazione e un intreccio più fitto di quanto non fosse mai avvenuto nel passato tra l'iniziativa propriamente parlamentare e quella degli staff tecnico-legislativi della Presidenza del Consiglio e dei ministeri, al cui interno maturarono allora robuste personalità di funzionari-legisti. Tutto ciò, fra l'altro, si rifletteva propriamente nell'attività di *drafting*: se è stato giustamente scritto (da Guglielmo Negri, in relazione alla legge bancaria del 1893) ⁽⁴⁵⁾ che Giolitti scriveva personalmente le norme (come dimostrano le stesure autografe rinvenute nelle *Carte Giolitti*), bisognerà però anche osservare che nell'età giolittiana alcuni funzionari ebbero un'incidenza decisiva in molte delle nuove legislazioni di settore dei primi del secolo: come capitò (ma non sono che pochi nomi tra i tanti possibili) ad Alberto Pironi per la beneficenza o le municipalizzazioni, ad Arnaldo Raimoldi ma soprattutto ad Emondo Sanjust per la legge sulla Basilicata, ad Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida per le assicurazioni e l'INA, a Meuccio Ruini per la Calabria, a Carlo Petrocchi per le bonifiche, ad Antonio Sansone per la materia forestale, eccetera.

Nella scrittura materiale della legge, risolta spesso in una dialettica intensa tra Governo e uffici parlamentari (spesso con la costituzione di commissioni miste tra parlamentari esperti del problema e funzionari), si operò dunque una sintesi di competenze, che avrà prodotto riflessi, presumibilmente, nello stile e nel linguaggio del legislatore, nonché, naturalmente, nell'articolazione della materia e nelle specifiche soluzioni tecnico-legislative adottate. Come ci ricorda sempre Cassese, in Francia, tradizionalmente, vale il ruolo di codecisione (rispetto al Parlamento) del *Conseil l'Etat*, nel Regno Unito esiste dal 1869 un *Office of the Parliamentary Counsel* che dipende dal *Prime Minister* e dal Gabinetto, negli Stati Uniti nasce nel 1919 un *Legislative Counsel Office*. Nella tradizione italiana il consolidarsi di queste funzioni di

⁽⁴⁵⁾ Cfr. l'introduzione a *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, a cura di G. Negri, Laterza, Collana storica della Banca d'Italia. Documenti, Roma-Bari, 1989, in particolare p. 21.

supporto è viceversa molto tardivo (l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, presso la Presidenza del consiglio, sarà istituito solo con la legge n. 400 del 1988) ⁽⁴⁶⁾.

Non va naturalmente dimenticato il ruolo importante svolto in questo campo dal Consiglio di Stato, che già Armani nel "Trattato Orlando" richiamava come "legislatore della forma", distinguendolo dal "legislatore del concetto" ⁽⁴⁷⁾. Una ricostruzione in chiave storica dell'attività paralegislativa del Consiglio di Stato non è stata ancora avviata (sono in corso però importanti progetti di ricerca sulle fonti dello stesso Consiglio di Stato) ⁽⁴⁸⁾ tuttavia è evidente l'influenza diretta e indiretta di quest'organo sulla legislazione, sia attraverso l'attività consultiva (che la legislazione per decreti accrebbe obiettivamente di peso), sia attraverso quella propriamente giurisdizionale (resa poi più incisiva dalla giurisdizione esclusiva sul pubblico impiego, introdotta nel 1923). Vale per altro, ad attenuare questa prima affermazione, l'osservazione di Francesco Coccozza, secondo la quale, nel caso italiano, i ministeri hanno in genere preferito istituire un rapporto diretto con i singoli consiglieri di Stato chiamandoli nei gabinetti e istituendo specifici uffici legislativi, mentre il Ministero di Grazia e Giustizia ha finito per svolgere nel Governo il ruolo di legislatore della forma spesso in una posizione antagonista rispetto al Consiglio di Stato ⁽⁴⁹⁾. Tanto

⁽⁴⁶⁾ S. Cassese, *Introduzione cit.*, pp. 313-314.

⁽⁴⁷⁾ Traggo la citazione di Armani da F. Coccozza, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1988, p.

⁽⁴⁸⁾ Si veda in proposito C. Bersani, "Una ricerca sulla storia del Consiglio di Stato", in *Le Carte e la Storia*, 1995, n. 1, pp. 80-82. Sulla storia del Consiglio di Stato cfr. C. Zoli, "Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)", in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, 1932, vol. II, Appendice; sul periodo immediatamente postunitario G. Melis, "Il Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa", in *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. Atti del Convegno. Bergamo 26-28 aprile 1990*, Istituto Italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1991, pp. 151 ss.; e, per il periodo fascista, F. Coccozza, "Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni e spunti problematici", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, n. 3, pp. 1231 ss.; L. Ammannati, "Santi Romano al Consiglio di Stato. Il contesto istituzionale e dottrinario", in *Materiali per una storia della cultura giuridica XXII* (1992), n. 1, pp. 107 ss.; id., "Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi", ivi, XXIII (1993), n. 2, pp. 379 ss.; C. Bersani, "Codici, corpi collettivi e diritto pubblico nella prospettiva del Consiglio di Stato", in *Clio*, 1991, n. 2, pp. 247 ss.

più nel ventennio fascista, quando — come già avvertiva Predieri — “la legge di iniziativa governativa è di elaborazione burocratica”⁽⁴⁸⁾ (e proprio Predieri e più di recente Cassese osservavano come nel periodo fascista l'adozione del disegno di legge in luogo del decreto legge corrispondesse alla mal celata velleità del potere esecutivo di aggirare il Consiglio di Stato, chiamato in causa, invece, da entrambi gli altri due tipi di atto)⁽⁴⁹⁾.

Un sondaggio effettuato sul “diritto amministrativo negli anni Trenta” consente di cogliere alcune peculiarità di quella che una raccolta parlamentare di allora chiamò, forse impropriamente ma certo ambiziosamente, “la legislazione fascista”⁽⁵⁰⁾. Colpiscono, in questa produzione normativa, tre fenomeni.

Il primo è l'imponente sforzo di razionalizzazione compiuto attraverso i testi unici, specularmente tuttavia alla sempre più accentuata frammentazione legislativa, avvertita con toni di allarme dalle fonti dell'epoca (da notare che nella redazione del testo unico sono sempre implicati i soggetti rappresentativi degli interessi del settore normato).

Il secondo fenomeno è l'integrazione sempre più frequente, quando non addirittura la surroga, dello strumento legislativo con strumenti di regolazione amministrativa, non necessariamente messi in opera dallo Stato ma, il più delle volte, delegati ad altri soggetti (tipica la legislazione di settore affidata all'ente “corporativo” — come allora si diceva — ma in realtà ente “sindacale”, espressione e referente degli interessi di quel settore).

Il terzo fenomeno, infine, è forse il più interessante: l'intervento nell'elaborazione legislativa degli anni Venti e Trenta non solo delle burocrazie dei ministeri, ma anche dei gruppi sociali o degli enti esponenziali di interessi. L'“adesione” dei ministeri ai provvedimenti che

⁽⁴⁷⁾ F. Coccozza, *Collaborazioni* cit., p. 48.

⁽⁴⁸⁾ A. Predieri, *La produzione legislativa* cit., p. 216.

⁽⁴⁹⁾ A. Predieri, *La produzione legislativa* cit., p. 129. S. Cassese, “Conclusioni”, in *Derulogation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, a cura di S. Cassese e E. Gerelli, Franco Angeli, Milano, 1985, p. 131.

⁽⁵⁰⁾ Rinvio per un approfondimento a G. Melis, “Il diritto amministrativo tra le due guerre”, in *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, estratto dalla rivista *Materiali per una storia della cultura giuridica* dedicato agli atti del convegno in onore di Massimo Severo Giannini (Sassari, 1990), Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 21 ss.

ne interessano di volta in volta le competenze è l'occasione per una minuziosa attività di emendamento, della quale i testi originari escono spesso profondamente modificati; alla Presidenza del Consiglio e specificatamente al suo Gabinetto tocca (in accordo costante con il Ministero delle finanze e specificatamente con la Ragioneria generale, dopo il 1923 vera burocrazia leader) la mediazione e la collazione dei testi⁽⁵¹⁾.

5. Il riordinamento e l'apertura dell'Archivio storico della Camera offre naturalmente allo storico delle istituzioni molte e importanti sollecitazioni.

Per certi versi le lacune storiografiche che sono andato elencando dipendono anche dalla disponibilità limitata delle fonti, sicché una maggiore e migliore offerta su questo terreno non mancherà di riflettersi positivamente sugli sviluppi prossimi della ricerca.

Penso ad esempio a ricerche che sistematicamente mettano a frutto le informazioni deducibili dai fascicoli della serie dei disegni di legge, tenendo presenti l'aspetto cui accennavo prima della produttività del Parlamento. Già Predieri, nel saggio ricordato, offriva alcune efficaci esemplificazioni delle virtualità conoscitive implicite in un'analisi dei tempi di percorrenza dei progetti di legge e avanzava l'ipotesi di un Parlamento che, quanto a distribuzione dei tempi lavorativi, più che funzionare come organo legislativo, “esercita soprattutto una funzione politico-ispettiva-finanziaria”⁽⁵²⁾. Una serie di ricerche, che naturalmente tengano presenti i differenti contesti regolamentari succedutisi negli anni, ma che comunque comparino fra di loro i tempi di attività delle Camere in epoche diverse potrebbero, credo, offrire allo storico generale, non solo a quello delle istituzioni, molte occasio-

⁽⁵¹⁾ Mentre questo scritto era in corso di pubblicazione è stato pubblicato l'importante articolo di G. D'Auria, “La funzione legislativa dell'amministrazione”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, n. 3, pp. 697 ss., testo della relazione tenuta dall'autore alla table ronde su “La fonction législative de l'administration” (Aix-en-Provence, 20-21 ottobre 1994). Sebbene si tratti essenzialmente di un contributo sulla realtà attuale della partecipazione dell'amministrazione al processo legislativo, il saggio offre numerosi spunti utilizzabili in una chiave di indagine storica, p. 235.

⁽⁵²⁾ A. Predieri, *La produzione legislativa* cit.

ni per approfondire questa problematica ⁽⁵³⁾.

Penso alla possibilità di gettar luce sulla fase istruttoria che precede l'approvazione delle Camere, valorizzando più di quanto comunemente non accada i verbali degli uffici (il testo dei verbali delle commissioni sono, se non erro, inediti per gran parte dell'età liberale). Inoltre la documentazione (corrispondenza, petizioni, memorie, dati statistici) che il fascicolo del disegno di legge spesso contiene in allegato rende possibile una ricostruzione degli interessi che, anche in queste forme, accedono all'istruttoria parlamentare.

Penso naturalmente alla storia interna degli apparati, sulla quale altri, dopo di me, terrà la sua relazione: l'emergere faticoso di figure professionali legate alle varie funzioni di supporto, sino al profilarsi di un vero e proprio corpo di collaboratori parlamentari; l'articolare delle funzioni di documentazione parlamentare; e il nesso che questi fenomeni apparentemente endogeni hanno tuttavia avuto con la storia "visibile" dei rapporti tra Parlamento e sistema politico complessivo.

In generale — torno a ripeterlo, perché il punto mi preme — bisognerebbe pensare, anche in questo campo, ad avviare ricerche su cospicue quantità di documentazione, capaci di cogliere le tendenze di lungo periodo e di ricostruire nei tempi lunghi il funzionamento dell'istituzione. Ciò implica forse un protagonismo maggiore dell'Archivio e del Parlamento non solo nell'organizzazione e conservazione delle fonti ma anche nella fase specifica della promozione della ricerca storica, perché non si può pensare a compiere queste rilevazioni se non si dispone di affiatate équipes di ricercatori e di una competenza non solo storiografica ma anche, allo stesso tempo, archivistica. Si tratta, anche in questo campo, come ormai si comincia a pensare per la storia istituzionale in generale, di ripercorrere attraverso l'itinerario delle carte negli archivi i rapporti reali tra le istituzioni e nelle istituzioni.

⁽⁵³⁾ Molto stimolante, in proposito (anche se certamente non rivolto al tema della comparazione storica) il saggio di M. R. Palanza, "Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo", in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne. Ufficio atti e pubblicazioni, Roma, 1990, pp. 123. e segg.

Sicché appare quasi superfluo osservare quanta importanza possa avere riacordare l'Archivio storico della Camera con altri istituti (per primo l'Archivio centrale dello Stato, ma anche — naturalmente — gli archivi di partito e alcuni importanti archivi privati) allo scopo di completare e integrare reciprocamente le fonti di ciascun istituto con quelle degli altri.

Raffaele Romanelli (*)

Carte d'archivio e centralità del Parlamento nell'Italia liberale

1. Gli archivi della Camera dei deputati sono archivi di servizio, funzionali all'attività parlamentare. Ciò ne segna il profilo e l'uso anche agli occhi non del parlamentare ma dello studioso di storia. Ogni archivio infatti può essere guardato da due diverse prospettive (che peraltro ben presto si intrecciano): quella di chi vi cerca materiali per la storia dell'istituzione stessa, e dunque in questo caso del funzionamento dell'istituto rappresentativo come luogo di formazione della volontà politica e di produzione di leggi, e quella invece di chi, considerandolo solo uno tra i vari archivi ai quali indirizzarsi, voglia trovarvi informazioni sulla storia politica, sociale o economica del paese. La prima prospettiva rinvia ad un settore disciplinare specifico — quello degli studi di storia parlamentare — che è dotato di un orizzonte suo proprio e che ha riferimenti comparativi ben precisi. La seconda è ben più generale e meno sistematica e induce ad un atteggiamento diverso. Nel cercare informazioni su un problema specifico, una fase storica, un evento o un personaggio, saremo infatti portati ad avvicinarci ai documenti con piglio incursorio e spirito di rapina, all'inizio senza fermarci a ragionare sulla natura dell'archivio stesso, e presto volgendoci ad altre fonti da incrociare con le prime.

Ora, in entrambi i casi, di fronte all'Archivio storico della Camera le nostre considerazioni muovono da una iniziale insoddisfazione. Da un lato, infatti, la storia degli istituti parlamentari appare in Italia singolarmente poco sviluppata, soprattutto se messa a confronto con ciò

che è stato fatto in altri paesi, il che già invita a riflettere sul posto che quegli istituti occupano nell'orizzonte politico-culturale del paese. Ma le carte conservate negli archivi storici della Camera non sono state fin qui sfruttate appieno nemmeno da chi, d'altro lato, le consideri come fonti per la storia generale. Si tratta, è vero, di fonti comunque accessorie, incidentali; i materiali si addensano con apparente casualità, senza mai promessa di una qualche completezza. Gran parte delle carte conservate negli archivi parlamentari vanno viste del resto in stretto collegamento con altri tipi di fonti e di documenti: da una parte con le carte della Pubblica amministrazione, e dall'altra con gli atti parlamentari. Come è noto, entrambe queste fonti — carte amministrative e atti parlamentari — hanno una storia loro propria, destinazione bibliotecaria e archivistica distinta da quelle dell'archivio della Camera. A quelle dovrà dunque rivolgersi in prima istanza chiunque voglia intraprendere una ricerca sistematica su di un tema qualsiasi di storia italiana. Ma ciò detto, quella certa insoddisfazione che coglie lo storico di fronte alle carte dell'archivio parlamentare va ancora spiegata, e richiama due ordini di problemi, l'uno che riguarda le enormi perdite subite dal materiale nel corso del tempo, l'altro che invece attiene alla natura stessa dell'istituzione, e al ruolo svolto dal materiale documentario nell'iter legislativo. Sia chi voglia studiare la storia parlamentare, sia chi voglia attingere all'archivio della Camera per completare le sue conoscenze su un qualsiasi problema di storia italiana è perciò invitato a parlare dell'Archivio storico della Camera non come di una fonte tra le altre, ma come oggetto stesso del discorso, a riflettere sulla sua struttura, sulla sua storia, la sua organizzazione e a considerarlo come testimonianza e informazione sulla funzione dell'istituto, e infine sulla collocazione istituzionale del Parlamento nella storia italiana.

2. L'attenzione che oggi viene tanto lodevolmente prestata a questo archivio dagli organi di vigilanza, e che la splendida sede che gli è stata finalmente concessa, nonché la pubblicazione dei primi *Quaderni* e lo stesso convegno di oggi testimoniano così bene, mettono ancora più in risalto il fatto che per molto tempo, e fino ad anni recenti, il materiale qui conservato non sembrava avere grande rilevanza. La storia dell'archivio stesso, quale ci è stata narrata nella *Guida* del 1993, è

(*) Istituto universitario europeo di Firenze.

per certi versi sconcertante. Come ha osservato Carlo Crocella, anche in un'epoca nella quale veniva fondata una solida cultura archivistica, e sotto un regime politico, quello liberale-costituzionale, che prestava un sicuro omaggio alle istituzioni rappresentative, la storia delle carte d'archivio è una storia di smarrimenti, di danneggiamenti, e perfino di sottrazioni, che testimonia non solo dell'incertezza circa la collocazione istituzionale del materiale, ma anche di una ben scarsa sensibilità per il suo valore storico-documentario.

Viene da pensare che questa evidente disattenzione per il valore dell'ingente massa di documenti che si concentrava negli edifici parlamentari e che in certo modo "sorreggeva" l'attività di produzione legislativa rifletta una concezione debole dell'istituto parlamentare stesso e una scarsa valutazione delle funzioni conoscitive, ispettive, di vigilanza e di collegamento col paese che invece proprio in età liberale la Camera svolgeva in misura ben più rilevante di quanto non faccia oggi, se non altro perché allora i circuiti alternativi di mediazione e comunicazione politica nel paese erano enormemente più semplici, così come le capacità di intervento degli apparati amministrativi.

Della maggiore o minore robustezza degli istituti rappresentativi nel regime liberale gli storici hanno discusso a più riprese, ed è indubbio che il Parlamento occupasse una posizione dominante nella cultura costituzionale e nella stessa mentalità politica del tempo. È noto che il profilo costituzionale delineato dallo Statuto albertino conobbe una immediata evoluzione in senso parlamentare ⁽¹⁾, e che il "Torniamo allo Statuto" di Sidney Sonnino, se lo vogliamo intendere come un rafforzamento del potere regio rispetto alle prerogative parlamentari, ebbe ben scarsa eco tra le forze politiche, e ancora minore tra i giuristi. E tuttavia, si direbbe che la centralità del Parlamento, che lo rendeva cardine dell'intero sistema e centro di mediazione degli interessi, nascondesse per altri versi una concezione istituzionale debole, che non vedeva nell'attività parlamentare la fonte principale di legittimazione politica e la subordinava ai circuiti della politica e della vita sociale da un lato, e alla centralità dello Stato-persona dall'altro. Si può dire in altre parole che l'altissima coscienza istituzionale che a mio giu-

(1) Su questo punto concordano le non molte storie costituzionali. È comunque tutt'ora valido il rinvio a G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo 1960.

dizio deve essere riconosciuta alla classe dirigente liberale fosse in sostanza priva di valenze democratiche, rivolgendosi più allo Stato come amministrazione pubblica che al Parlamento come presidio di diritti. Ciò sarebbe peraltro tipico di una cultura politica - come quella della generazione liberale che dette vita ai primi parlamenti albertini - alla quale era estranea ogni tradizione costituzionale e che invece portava su di sé l'esperienza di una solida tradizione amministrativa, risalente almeno ai decenni della restaurazione, se non all'assolutismo settecentesco. Se riandiamo alle figure di Silvio Spaventa o di Stefano Jacini, di Ricasoli, di Minghetti o di Bonghi, nonostante la differenza profonda di matrici culturali e di provenienza, vediamo che tutti appartenevano a una generazione di liberali diversamente pensosa dei problemi dello Stato e dell'amministrazione, ma che aveva visto innestate le istituzioni rappresentative direttamente su esperienze di governo paterno-notabile, non legate a una cultura dei diritti e delle rappresentanze parlamentari.

Credo che non sia azzardato collegare la scarsa attenzione al valore documentario degli archivi parlamentari a questa impostazione culturale. Non a caso, ci pare, la storia dell'archivio ci dice anche che una maggiore considerazione del valore delle sue carte venne, in età liberale, da esponenti di una cultura giuridica democratica, e in particolare da Francesco Crispi, che fu il primo a soffermarsi sul problema in quella stagione che gli archivisti ritengono "il periodo più felice per la storia dell'Archivio della Camera dei deputati" ⁽²⁾. Bisogna però dire che si trattò di una cultura istituzionale che non mise radici profonde, come del resto possono testimoniare la cattiva fortuna della generazione crispina, e, per quanto riguarda gli archivi di cui parliamo, il fatto che a quella stagione felice altre ne seguirono di assai meno felici, e che ci conducono direttamente fino ai tempi recenti, o recentissimi, in cui una cultura democratica ben altrimenti radicata ha ispirato la svolta profonda che stiamo vivendo.

3. Quali comunque siano i nessi con la cultura costituzionale del tempo, rimane, per l'età liberale, l'incertezza sul valore da attribuire ai diversi stadi del processo legislativo che precedono la pubblicazione

(2) C. Crocella, "L'archivio della Camera dei deputati dal 1848 al 1943", in *Guida all'archivio storico della Camera*, Camera dei deputati, Roma 1993, p. 38.

delle relazioni e il dibattito in aula, e dunque al materiale documentario prodotto in quella fase preliminare. Ne sono testimonianza non solo la cattiva conservazione delle carte, ma le stesse discussioni sull'accessibilità e sulla segretezza dei documenti. Non dimentichiamo che se le prime norme sulle funzioni archivistiche nei regolamenti parlamentari ci trasmettono una concezione "notarile" della conservazione, quella funzione era per definizione certificata dai suoi atti a stampa. Per la natura stessa del Parlamento, si può affermare che tutto ciò che è costituzionalmente rilevante è destinato ad una pubblicità certificante, e quindi viene pubblicato. Tutto il resto, o non esiste, o è destinato ad una segretezza la cui natura costituzionale è tutt'altro che chiara. Perciò nel 1864 al deputato che chiedeva copia di un rapporto del presidente di una Corte d'appello relativa ad una elezione politica, il Presidente della Camera rispose con un rifiuto, dichiarando tra l'altro che "dovere suo è di dare pubblicità a tutto ciò che viene pronunciato nelle pubbliche tornate, e agli atti che espressamente la Camera ordina che siano pubblicati" e non ad altro ⁽³⁾. Tale segretezza verso il pubblico incide ovviamente sul diritto dei deputati stessi di prendere visione dei documenti d'archivio, e quindi sulla loro natura, se notarile o funzionale al lavoro legislativo. Segretezza o consultabilità incidono, a loro volta, sulla conservazione, e dunque sul prestigio stesso dell'archivio, soprattutto allorché si venne a scoprire, o soltanto si poté sospettare che le lacune non giustificate fossero dovute a sottrazioni dolose. Nel 1869, dopo che erano scomparse le carte dell'inchiesta sulle ferrovie meridionali, il deputato Lobbia si rifiutò di consegnare documenti riservati in suo possesso dichiarando che l'archivio non era un luogo sicuro ⁽⁴⁾.

I documenti non pubblicati vanno considerati dunque il retroterra dell'attività legislativa, e sono a questa meramente funzionali e contingui, e dunque spesso coinvolti in una gestione tutta politica. La stessa distinzione tra archivio e archivio storico è in questo caso assai più sfumata che non nel caso delle carte prodotte dalle amministrazioni pubbliche, che subiscono una vera metamorfosi, regolata da procedure di scarto formalmente definite, quando si trasformano da atti cor-

⁽³⁾ Id, p. 33.

⁽⁴⁾ Id, p. 28.

renti in documenti storici, e lasciano le stanze degli uffici per essere versati in quelle degli archivi di Stato. Questo diverso destino riflette del resto la natura della documentazione parlamentare corrente, che laddove riguardi non la storia interna dell'istituto, ma la vita politica e sociale del paese, non ha profilo istituzionale definito, e semmai funge da filtro e centro di raccolta di atti propri delle amministrazioni pubbliche, o provenienti dalla società civile in tutte le sue forme. Ciò la rende complementare ad altre fonti, come già dicevo, e perciò tanto più preziosa. Lo storico che lavora nella serie dei disegni di legge si sente come quei cercatori d'oro che iniziano a scavare senza sapere se, quando e dove troveranno il filone giusto, a volte dovendosi accontentare di qualche pepita incontrata casualmente, e che nessuno saprebbe rintracciare una seconda volta.

A ben guardare dunque la centralità delle istituzioni rappresentative nella costituzione liberale si misura, più ancora che nella riconosciuta rappresentatività dei dibattiti in aula o nei documenti legislativi ufficiali, nella capacità della Camera di fungere da centro del sistema in continuo dialogo con il paese, come punto di convergenza di un flusso di informazioni, di indagini e inchieste, di appelli e di petizioni.

La potestà ispettiva che si traduce nelle inchieste parlamentari, riconosciuta come una delle prerogative fondamentali dei moderni parlamenti, è soltanto un aspetto di questo dialogo con il paese. Lo stesso concetto di inchiesta parlamentare è del resto assai sfuggente, ed a volte coincide con l'attività di conoscenza e di certificazione che viene attribuita all'istituto dalla sua conclamata autonomia costituzionale, per cui solo la Camera può verificare la regolarità delle elezioni dei deputati, o giudicare su comportamenti dei suoi membri; in altri casi, si estende all'opera di commissioni tecniche, nominate ad hoc su determinate materie, delle quali fanno parte, tra gli altri, alcuni deputati, ma che sono a tutti gli effetti inchieste governative, o amministrative, che hanno però rilievo politico e parlamentare. E' perciò scarsamente rilevante, ai nostri fini, accertare se gli atti di alcune di queste inchieste fossero o no inseriti nella serie degli Atti parlamentari, o se, non essendolo, fossero pubblicate presso la Camera dei deputati, o magari soltanto presso le tipografie che stampavano i documenti ufficiali del Regno (ciò che peraltro accadeva soltanto prima dell'unità, o nei primissimi anni

del regno d'Italia, quando la stessa natura pubblica o privata di una pubblicazione a stampa risultava alquanto incerta) (5).

Non vogliamo perciò riferire quanto stiamo dicendo soltanto alle trenta inchieste svolte dalla Camera tra il 1849 e il 1897, anche perché il materiale archivistico relativo ha valore assai discontinuo e nei casi in cui ha grande rilevanza, o è stato oggetto di pubblicazione e di studi, o è andato in gran parte disperso (6). Il nostro discorso riguarda sì le inchieste parlamentari propriamente dette, ma va esteso all'attività normale degli uffici, e quindi alla ricchissima serie degli incartamenti delle commissioni, che bene riflette la natura del dialogo che la Camera stabilisce con il paese, e il contributo che vi reca, come terzo protagonista, o come mediatore, la Pubblica amministrazione in tutti i suoi vari aspetti e articolazioni.

Vorrei sottolineare qui la natura bilaterale di questo rapporto, che non si limita all'esercizio del potere ispettivo e di indagine, ma comprende un aspetto "ricettivo", che fa della Camera dei deputati il destinatario naturale di un flusso di messaggi che vengono dal paese. Se il diritto di petizione è uno degli strumenti originari concessi alla pubblica opinione nelle costituzioni ottocentesche, occorre prestare attenzione non solo alla sua regolamentazione, ma anche all'intensità con cui esso viene utilizzato, come indice della popolarità delle istituzioni rappresentative, e dunque del loro radicamento nel paese (7). Sulle 71 buste che conservano gli originali delle petizioni nel periodo del regno ascolteremo una relazione in questo stesso convegno. Ma il fondo rappresenta soltanto in parte l'iniziativa della società civile, che lascia traccia frequente e vivace soprattutto negli incarti delle commissioni, dove più intenso è l'intreccio delle voci.

(5) Si veda a questo proposito Ministero delle Finanze, Provveditorato dello Stato, *Pubblicazioni edite dallo Stato o col suo concorso (1861-1923)*, Roma, Libreria dello Stato, 1923. Perfino nel titolo il riferimento ad opere pubblicate col "concorso" dello Stato tradisce l'incertezza dell'oggetto.

(6) Su queste vicende, e sulla consistenza delle fonti, informa ancora una volta puntualmente la citata *Guida all'Archivio storico della Camera*. Da segnalare comunque i volumi su *La riforma degli istituti di emissione e gli scandali bancari 1892-1896*, a.c. di E. Vitale, Roma, Camera dei deputati 1972.

(7) Al termine di uno studio sulla storia del diritto di petizione nel parlamento olandese tra 1775 e 1983, troviamo anche una analisi statistica per campione delle petizioni. Cfr. J. Talsma, *Het recht van petitie, verzoekschriften aan de tweede kamer en het ombudsmantvraagstuk; Nederland, 1795-1983*, Gouda Quint Bv Arhem 1989.

Gli appelli e le petizioni fatti pervenire alle commissioni possono essere visti come il riflesso delle variegate articolazioni che la società italiana va costruendo nei decenni liberali. Gli italiani dell'Ottocento, usi a chiedere il grazioso interessamento dei sovrani assoluti più che a far valere le proprie pretese e i propri interessi nel dibattito politico, utilizzano il nuovo strumento in forme e modi che meriterebbero una attenzione specifica. Tra i documenti inviati da singoli, o da gruppi di cittadini, alcuni sono manoscritti, altri affidano la loro dignità alla stampa, prendendo quella forma dell'opuscolo, del pamphlet argomentato, che echeggia la fiorente tradizione pamphlettistica che ha accompagnato il sorgere della *civil society* nel paese di più antica tradizione parlamentare come l'Inghilterra. Spesso ad esprimersi sono non numerosi individui, ma gruppi per così dire "corporati", cioè rappresentanti di una professione, di un mestiere (maestri, impiegati, artigiani ecc.); un ordine professionale (come i consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori, o dei notai, o i collegi degli ingegneri o degli architetti, ecc., che si esprimono su progetti tecnici di loro competenza, si tratti della revisione di una norma civile o penale o di un progetto di sistemazione edilizia, urbanistica, idraulica), o ancora istituzioni che rappresentano interessi costituiti, come le camere di commercio, i comizi agrari, gli istituti di credito, o la stessa Banca nazionale, le cui spontanee "considerazioni" su di un determinato disegno di legge si affiancano a quelle di singoli operatori finanziari, industriali, di banchieri. Da questo dialogo con le istituzioni parlamentari non è assente nemmeno la Chiesa, anche se da posizioni polemiche: una petizione contro un disegno di legge sul divorzio è firmata da più di cento vescovi e prelati. A volte, organizzati dalle loro associazioni, o dai periodici di settore, i firmatari si ergono a rappresentanti della categoria, e dunque il loro rivolgersi alla Camera può essere sentito come l'espressione di "corpi intermedi" che il mandato politico esclude in via di principio, ma che per lo storico hanno ben concreta rilevanza (8).

(8) Una certa tradizione deprecatoria sui limiti della borghesia italiana ha fatto per molto tempo credere che fosse in Italia più gracile che non altrove la vita associativa. Numerosi studi in questo campo hanno invece cominciato a disegnare un quadro assai ricco e variegato che ora attende però di essere completato per ciò che riguarda i suoi riflessi politico-elettorali. Anche questo è certamente un campo di studi oggi assai sviluppato, ma rivolgendosi l'attenzione prevalentemente alla storia dei partiti e all'emergere della cosiddetta "forma-partito", è stata messa sotto osservazione più l'incapacità della classe dirigente liberale di misurarsi su quel terreno piuttosto che non le sue effettive forme di organizzazione.

Parlavamo di dialogo a più voci. Ebbene, sempre scorrendo gli incarti delle commissioni, si vede che la voce del paese — nelle sue forme individuali o corporate — non è sempre spontanea, ma a volte viene sollecitata dalla commissione stessa, o dagli uffici amministrativi ai quali la commissione si rivolge. E' fitta, in questi incarti, la corrispondenza tra commissione e ministeri. I commissari chiedono al ministero informazioni dettagliate, o indagini sistematiche, mandano prospetti e quesiti, statistiche. Il sistema amministrativo si mette allora al servizio del processo legislativo, e a sua volta dispone rilevamenti e indagini. I prefetti riferiscono circa le deliberazioni dei consigli provinciali, o comunali, o trasmettono direttamente i verbali delle delibere delle giunte, o ancora delle società agrarie, dei comizi, delle Camere di commercio. Il confine tra sfera pubblica-statuale e privata-politica tende qui a sfumarsi: così come non è raro che i parlamentari, tramite la Pubblica amministrazione, registrino la voce della società civile, accade anche che dei privati utilizzino direttamente lo strumento pubblico per indagini sociali (?).

Come si vede, le carte d'archivio restituiscono l'immagine del fitto intreccio di rapporti che lega la Camera al paese, alle sue articolazioni civili e amministrative, e che non si risolve nella grande attività conoscitiva legata all'inchiesta parlamentare, che pure rimane a costituire il modello di riferimento classico e ispira anche le relazioni a stampa con cui le commissioni concludono il loro lavoro. Sono spesso, queste relazioni, quasi la riproduzione miniaturizzata delle grandi indagini promosse dalla Camera inglese, il cui respiro imperiale si sente nel rilevamento sistematico della normativa vigente attorno ad un dato argomento in tutti i maggiori paesi del mondo (e spesso anche nei minori e minimi). Così procedono spesso le relazioni parlamentari: con uno sfoggio a volte pedante di legislazione comparata, quasi a ricordare che il padre del Parlamento italiano, Camillo Cavour, aveva iniziato la sua attività pubblica come relatore per il regno sardo nella grande inchiesta parlamentare inglese sulla beneficenza che aveva preceduto la legge sui poveri del 1834.

(?) Così è ad esempio nel caso dell'indagine pubblicata da Leone Carpi, *L'Italia vivente. Studi sociali*, Milano 1878, svolta attraverso l'invio di questionari alle prefetture.

4. L'osservazione ravvicinata dell'attività "prelegislativa", se così si può dire, ci fa dunque riconoscere nella Camera dei deputati un centro forte del sistema, punto di convergenza della vita civile, anche se la scarsa sensibilità mostrata fino a tempi recenti per la conservazione archivistica delle sue memorie storiche ci era sembrato che rispecchiasse una debole legittimazione della sua centralità istituzionale. Ciò vale anche per il rapporto tra istituzioni rappresentative e vita politica. E' forse constatazione ovvia dire che sarebbe improduttivo cercare nell'archivio della Camera una informazione sistematica del sistema politico nazionale, che è incentrato fuori di essa, nel sistema dei notabili prima, in quella dei partiti poi, e trova nel Parlamento soltanto il suo esito pubblico. In questo senso si può dire che il Parlamento italiano allo stesso tempo nasce con forte ritardo rispetto ai suoi modelli sette-ottocenteschi e anticipa alcuni tratti dei sistemi politici contemporanei. Ancorché sia concepito come luogo di discussione e di riflessione in cui effettivamente si formano le opinioni politiche, si può affermare che dopo la fase costituente — che all'incirca può esser fatta coincidere con gli anni della Destra — esso non funziona di fatto così. Rimane tuttavia significativo anche in questo caso il fatto che gli archivi storici della Camera non siano mai stati visti come il punto di riferimento e il luogo di raccolta delle memorie storiche della vita politica. La serie *carte di parlamentari* è praticamente vuota. Prima dell'onorevole Giorgio Napolitano nessun Presidente della Camera ha mai disposto che le sue carte siano depositate presso l'Archivio storico. E' forse anche questo il segnale di un difetto di coscienza istituzionale che del resto non riguarda soltanto il Parlamento, ma anche l'ordinamento archivistico pubblico. Se le carte Crispi, o le carte Giolitti, sono state depositate all'Archivio centrale dello Stato, non così è capitato alle carte della maggior parte degli uomini politici liberali, da Cavour a Sella a Luzzatti, mentre le carte di altri importanti statisti — basterà fare tra gli altri i nomi di Minghetti, di Spaventa, di Lampertico, di Sonnino o di Salandra — sono rimaste nei loro luoghi d'origine, magari nelle biblioteche del collegio elettorale o presso la famiglia. Si tratta di sistemazioni che riflettono la natura notabile del potere politico del tempo, e che non a caso mutano in età repubblicana, allorché i luoghi dell'attività politica sono i partiti, i quali hanno rifiutato ogni pubblicizzazione delle loro carte e hanno sviluppato la loro "separatezza".

generando, con le fondazioni apposite, luoghi privati della memoria storica.

C'è tuttavia un momento del ciclo di vita politica, quello elettorale che dà vita alla Camera, in cui, grazie al principio dell'autonomia costituzionale dell'organo, alla Camera viene restituito un ruolo assolutamente centrale. Parliamo della convalida delle elezioni, e quindi della legittimazione del sistema rappresentativo.

Naturalmente, per chi studia la storia del sistema elettorale l'Archivio storico della Camera è di particolare interesse. E ciò non solo per il succedersi dei progetti di riforma elettorale, alcuni dei quali danno luogo a indagini di grande respiro già attentamente studiate in varie sedi. Per queste vale quanto si è già detto circa gli incarti delle commissioni, che possono dare, ed hanno dato, informazioni preziose, ma pur sempre aggiuntive e occasionali. Vi sono però altri fondi archivistici che riguardano la meccanica intima del sistema rappresentativo. Se, come già si è accennato, uno degli aspetti più discussi del sistema politico in età liberale è da vedersi nella persistenza del radicamento notabile e nella difficoltà con cui nascono in campo liberale organizzazioni politiche su base ideologica territorialmente estesa, è chiaro che i volumi nei quali vengono riportati i voti ottenuti da ciascun candidato non già collegio per collegio (in questo caso i dati sono stati poi pubblicati) ma sezione per sezione, possono essere di grande interesse per studi sistematici di micropolitica — che cioè documentino il radicamento territoriale del mandato politico. Nella stessa direzione di indagine, potrebbe dare qualche frutto la raccolta dei decreti con i quali alcuni comuni vengono costituiti in sezioni elettorali di un collegio anziché di quello al quale appartenevano. Un semplice sondaggio da me compiuto mostra una continua attività di ridisegnamento della geografia elettorale, attraverso la quale pure si manifesta la morfologia intima del sistema politico. Può essere tra l'altro significativo che, almeno a quanto ha rilevato il mio sondaggio, questo minuto *gerry mandering* sembri riguardare assai poco il Mezzogiorno, dove le circoscrizioni comunali sono generalmente più grandi e politicamente stabili.

Ma è, come dicevo, il lavoro della Giunta delle elezioni a costituire una fonte estremamente significativa per lo studio della sintassi politica del paese. Si ricorderà che le indagini su singole elezioni contestate sono a volte classificate come "inchieste parlamentari". Quale che ne

sia la classificazione, è noto che al momento di proclamare gli eletti, la Camera rivendica una delle massime prerogative, che potremmo dire allo stesso tempo ispettiva, giurisdizionale e di certificazione. Nei casi contestati, si mette in moto un meccanismo di indagine complesso, nel quale la Camera sembra arrogarsi il diritto ultimo non solo di accertare la regolarità delle procedure, ma di dare legittimità al voto espresso dagli elettori. L'Archivio storico purtroppo non contiene materiale di grande ricchezza rispetto a quello poi trasmesso all'Aula e pubblicato. Ma bastano la serie delle relazioni a stampa (raccolte in una filza d'archivio con una preghiera di "non rimuovere", che ci ricorda ancora una volta la natura prevalentemente funzionale del nostro archivio, che deve difendersi dalle incursioni dei parlamentari), nonché i pochi casi in cui è stato conservato l'incartamento originale, per farci capire l'estensione e la natura "mista" che può assumere l'indagine su una elezione contestata, nonché la molteplicità delle autorità coinvolte. Chi scorra sistematicamente i risultati dei procedimenti di convalida vedrà che la Camera è pronta a respingere ricorsi all'apparenza ben fondati e ad accoglierne altri di consistenza assai dubbia. Non sempre la manifestazione di una così aperta discrezionalità politica deve essere intesa come esempio di manipolazione e di degenerazione "parlamentaristica", secondo quanto vorrebbe una tradizione culturale antipolitica che fin dagli inizi ha sviluppato espliciti atteggiamenti antiparlamentari. Ciò che forse più interessa è il fatto che ad essere chiamata in causa da quelle decisioni è piuttosto la natura stessa del mandato politico, che i parlamentari liberali sentono basata sulla effettiva capacità di ottenere consenso sociale, più che sul rispetto della legge elettorale e sulla regolarità delle procedure. Ed anche questo è uno di quegli aspetti poco appariscenti del funzionamento del sistema rappresentativo che solo l'analisi dettagliata dei casi e delle pratiche consente di approfondire percorrendo le carte d'archivio.

Dobbiamo concluderne che, quali frammenti di tessuto che emergono da un fondaco un tempo ricchissimo di merci, i documenti storici che oggi finalmente la Camera ha incaricato i suoi archivisti di riordinare, classificare e aprire al pubblico, possono restituire allo storico il senso del lavoro monumentale — vorremmo dire di un lavoro incessante — che si è svolto per più di un secolo tra queste mura e nel quale consiste la vera centralità costituzionale delle Camere elettive.

Paolo Pombeni (*)

Il Parlamento nella storia contemporanea

Quando si può far iniziare la "storia contemporanea" nella vicenda politica italiana? E' questa la prima domanda che mi è venuta spontanea riflettendo sul titolo che mi era stato assegnato. La mia risposta doveva ovviamente partire dal presupposto che essa comincia dopo la storia dell'Italia liberale su cui interviene Raffaele Romanelli.

Senza questa distinzione, sarei stato tranquillo nel rispondere che la storia contemporanea inizia in tutta Europa con la Rivoluzione francese, il grande evento che non solo mette tutti di fronte ad una svolta programmatica che prende il potere in un grande Stato, ma che informa di sé il trend degli eventi successivi ponendosi come punto di riferimento ineliminabile.

Poichè però devo supporre, almeno ai fini di queste considerazioni, che la mia storia inizi dove termina l'Italia liberale, non avrei dubbi a scegliere come sua data di morte la prima guerra mondiale.

Che essa segnasse la fine di un'epoca era una percezione già comune alle classi dirigenti europee del periodo. Elie Halévy, ricevendo il dottorato *honoris causa* ad Oxford nel 1929, aveva ricordato due previsioni sul futuro, provenienti da due personaggi tanto diversi, come il Ministro degli esteri britannico Lord Grey (il giovane liberale imperialista della generazione post-gladstoniana) e il vecchio John Morley (l'ex giornalista radicale divenuto poi il biografo ufficiale di Gladstone): nel luglio/agosto 1914 entrambi avevano preconizzato la

fine dell'equilibrio politico liberale rinviando non a caso al ritorno della instabilità rivoluzionaria del 1848 (1).

Può sembrare strano questo rinvio, mentre esso è molto pertinente: l'ordine liberale era nato proprio ponendo fra parentesi gli aneliti "rifondatori" del radicalismo quarantottesco e rilanciando l'equilibrio "inglese" contro l'idea giacobina della politica (riprendo qui la recente rivalutazione di Pierre Rosanvallon riguardo alle riforme costituzionali francesi del 1814 e 1830) (2). Non a caso in Italia era stato lo Statuto albertino, che è una nazionalizzazione della Carta francese del 1830, a riuscire ad imporsi come la Costituzione del nuovo Stato, cancellando (fin oltre i limiti del consigliabile) le altre tendenze quarantottesche.

Ora proprio con la prima guerra mondiale venne nel nostro paese posto in discussione questo "ordine" anglo-francese: al modello liberale dello Stato che si costruisce attraverso la mediazione fra società e politica, ruotante intorno alle assemblee rappresentative, si cercò di sostituire lo Stato che si legittima attraverso l'illusorio tentativo di "entrare nella storia" chiedendo di sostenere una parte nella commedia del potere internazionale.

Capisco che questa valutazione possa suscitare qualche perplessità, ma sono fermamente convinto che una chiave di interpretazione della nostra vicenda politica sia da ricercare in questa incapacità della nostra classe dirigente di rapportarsi al complesso quadro delle relazioni

(1) Si veda ora il testo di questa lezione in E. Halévy, *L'ère des tyrannies. Etudes sur le socialisme et la guerre*, Paris, Gallimard, 1938, pp. 171-197. Edward Grey, il Ministro degli esteri britannico, parlando con il conte Mensdorf il 23 luglio 1914 diceva: «Attenti, una guerra sarà seguita da un completo collasso del credito e dell'industria in Europa. Ai nostri giorni, nei più grandi stati industriali, ciò comporterà uno stato di cose peggiore di quello del 1848». Il secondo era John Morley, l'ex direttore "radicale" della *Fortnightly Review* ai tempi del cosiddetto caucus di Chamberlain, poi divenuto gladstoniano di ferro, ministro col grande vecchio e suo biografo ufficiale; a tutti gli effetti espressione della "vecchia guardia", affermava nell'agosto del 1914 nel memorandum con cui rassegnava le dimissioni dal governo: «Attenti, tenendo conto dello stato d'animo attuale della classe operaia, uno sconvolgimento tanto formidabile della vita industriale viene per forza di cose ricco di danni sul piano pubblico. L'atmosfera di guerra non può essere favorevole all'ordine sotto un regime democratico in cui lo spirito pubblico ricorda quello del Quarantotto».

Ho esaminato questi aspetti della crisi della prima guerra mondiale nel saggio, "La crisi europea del primo dopoguerra". Una riconsiderazione, in corso di stampa presso l'editore Il Mulino nel volume a cura di Gaetano Quagliariello che raccoglie gli atti del Convegno della LUISS sui partiti politici nel primo dopoguerra.

(2) Si veda, P. Rosanvallon, *La monarchie impossible*, Paris, Fayard, 1994.

(*) Università di Bologna.

internazionali⁽³⁾. Un problema che interessa tutta la nostra classe politica ed il Parlamento in specie, poco capace di offrire su questo punto stimoli e direzioni.

Tornerò più volte sul tema nel corso delle mie considerazioni, ma lasciatemi ricordare per ora che proprio l'ingresso italiano nella prima guerra mondiale avvenne di fatto escludendo il Parlamento da quella cruciale decisione politica.

Si dice ciò accadesse per timore da parte del governo Salandra della maggioranza giolittiana della Camera, o forse anche per il timore che ad essa si saldassero in qualche modo i due diversi neutralismi di socialisti e cattolici. A me sembra una immagine riduttiva: le maggioranze parlamentari si possono sempre rovesciare e capovolgere e nulla più dei grandi momenti di crisi è adatto a consentire operazioni di questo tipo. La realtà è invece che la classe politica italiana era poco avveza a discussioni di politica internazionale e che la sua capacità di leggere l'evolversi della crisi europea non era particolarmente alta.

Per quel che riguarda la nostra classe dirigente disponiamo di un numero piuttosto limitato di studi sulla sua cultura politica in materia di relazioni internazionali. Gli stessi lavori degli specialisti non sono soddisfacenti, a mio avviso, sul ruolo svolto dal parlamento in questo delicato settore. Si tratterebbe oggi di riprendere queste ricerche, per capire quanto una politica "totale" come quella richiesta dalla guerra avesse trovato il suo limite nella scarsa preparazione sia dell'opinione pubblica in generale che delle classi politiche in specifico alla gestione di situazioni così complesse.

Il Parlamento italiano appare, per quel che se ne sa, un attore debole durante tutta la durata del conflitto: non partecipa che come suggellatore finale di una politica già decisa nella fase della dichiarazione

(3) Oggi c'è un ritorno di interesse sulla crisi che ruota intorno alla prima guerra mondiale, ma prevalentemente, almeno così a me pare, sul piano della storia sociale. Gli studi sulla storia "politica" della crisi che portò all'ingresso in guerra dell'Italia sono ancora sostanzialmente fermi agli anni Sessanta: se ne veda nella raccolta di saggi, *Il trauma dell'intervento. 1914/1919*, Firenze, Vallecchi, 1968. Una rilettura di questa vicenda è nel capitolo iniziale del volume di Nicola Tranfaglia, *La prima guerra mondiale e il fascismo*, Torino, Utet, 1995. Assai importante per capire la confusa gestione delle relazioni internazionali che si ebbe in questa fase, L. Riccardi, *Alleati non amici. Le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia, Morcelliana, 1992.

di guerra; è tenuto a margine dai militari e dal governo e quando esso si reinserisce nel gioco sotto la spinta di fattori di crisi non riesce veramente a capovolgere la situazione. Si pensi anche solo alla contraddizione del governo Orlando (insediatosi il 30 ottobre 1917): governo che fa perno su uno dei teorici dello stato liberale, compagine di larga coalizione e dunque eminentemente radicata nel Parlamento, eppure Esecutivo che alla prima occasione torna sulla vecchia strada del governare marginalizzando la Camera.

Una ricerca sulla Camera (ma anche sul Senato) nel periodo bellico apparirebbe di notevole interesse. Sappiamo per esempio che in Francia i deputati richiamati alle armi godevano di apposite licenze per non tralasciare la frequenza dei lavori parlamentari. Eppure i generali francesi non amavano affatto le Camere, ma il parlamentarismo forte di quel sistema politico non poteva essere immunemente saltato⁽⁴⁾. Così in quel contesto varie svolte politiche possono essere fatte risalire al lavoro delle Camere. La situazione può apparire di più difficile decifrazione in Gran Bretagna, dove in momenti di emergenza il sistema bipartitico consentiva forse una messa in sordina dei lavori parlamentari. Eppure anche in questo contesto la legittimazione politica non cessa di passare per i Comuni⁽⁵⁾.

Persino l'eccezione europea al costituzionalismo liberale, la Germania, vede scaturire dalla guerra l'occasione per una affermazione della centralità del parlamento con il famoso *Interfraktionelle Ausschuss*, momento fondatore della legittimazione politica della futura Repubblica di Weimar⁽⁶⁾.

E' ravvisabile qualcosa di simile nel nostro sistema politico? A me sembra francamente di no, ma certo saranno necessarie ulteriori indagini per potere esprimere una più definitiva risposta. Per quel che si vede ora la legittimazione del sistema sembra piuttosto distruggersi attraverso la prova bellica, che non conoscere momenti di nuovo compattamento.

(4) Cfr. J.J. Becker, S. Berstein, *Victoire et frustrations*, Paris, Seuil, 1990, pp. 86-120.

(5) Sul ruolo del Parlamento nella crisi del 1916 e nelle fasi seguenti, cf., R.J. Scally, *The Origins of the Lloyd George Coalition*, Princeton, Princeton U.P., 1975, pp. 306-370.

(6) Su questo punto rinvio alla sintesi interpretativa di T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, vol. II: *Machtstaat vor der Demokratie*, München, Beck, 1992, pp. 815-857.

La stessa vicenda, che prese le mosse col finire della guerra, dell'adozione del sistema elettorale proporzionale (vicenda ben ricostruita da Maria Serena Piretti)⁽⁷⁾, ci fa vedere come la trasformazione fosse vissuta piuttosto come una occasione di manipolazione politica delle tensioni sortite dal conflitto che non come un mezzo per imprimere nuovi e più efficienti indirizzi ad una convivenza che era già molto usurata alla vigilia degli eventi bellici.

Eppure la debolezza parlamentare della leadership italiana ha avuto un pesante riflesso in materia internazionale. Mi è capitato di leggere nelle settimane che precedevano questo seminario i verbali degli incontri parigini, in vista del negoziato di Versailles, fra i quattro Grandi di allora, verbali stesi dall'interprete ufficiale Paul Mantoux⁽⁸⁾. Ebbene, nella nota questione adriatica, Orlando e Sonnino continuano ad agitare di fronte ai partners lo spettro di un Parlamento italiano poco disponibile verso le loro tesi, non accorgendosi di quanto essi si indeboliscano agli occhi di uomini come Wilson, Lloyd George e Clémenceau che sono (o si ritengono) dominatori dei loro Parlamenti (come non mancano di far notare ai loro interlocutori italiani)⁽⁹⁾.

Insomma per certi versi nel primo dopoguerra vengono a maturazione delle crisi "costituzionali" che sono anche più forti delle pur drammatiche crisi sociali che interessano l'Italia di quel periodo⁽¹⁰⁾. Il liberalismo non riesce a trasformare la propria dinamica parlamentare in modo che tenga conto dell'inquadramento fornito dall'affermarsi della forma-partito moderna (che non è tanto la "organizzazione" nel senso michelsiano del termine, quanto l'istituzionalizzarsi della raccolta del consenso su basi che implicano una capacità di creazione/interazione politica costante con la società nel suo livello nazionale, abban-

(7) Cfr. M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990.

(8) Si veda ora la nuova edizione americana, *The deliberations of the Council of Four (March 24-June 28, 1919)*. Notes of the official interpreter Paul Mantoux, tradotte ed editate da A.S. Link, Princeton, Princeton U.P., 1992.

(9) Si veda per esempio la conversazione del 24 aprile 1919. Notiamo, di passaggio, che Orlando è praticamente l'unico a farsi assistere continuamente nei momenti difficili da Sonnino, mentre gli altri tre Grandi si presentano come leaders a tutto campo. Cfr., *ibidem*, vol. I, pp. 358-369.

(10) Su questo tema rinvio all'ampio studio di R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo*, 2 voll., Bologna, Il Mulino, 1991.

donando gli orizzonti del notabilato locale)⁽¹¹⁾. Il socialismo non riesce a dominare la sua contraddizione tra una vecchia scelta pratica di lavoro dialettico entro le istituzioni ed una perdurante ideologia verbale di apocalisse storica come soluzione delle dicotomie sociali sortite dalla modernità. Il cattolicesimo politico infine, soggetto nuovo solo a livello parlamentare, sconta la sua fase di formazione tutta ideologica, perduta solo dietro un frustrante dialogo/scontro con le gerarchie vaticane, che gli ha impedito di porsi il vero problema politico: se per caso non si fosse una forza di minoranza tenuta a margine del sistema, che alleanze si dovrebbero o potrebbero fare?⁽¹²⁾

La crisi che conduce alla dissoluzione del sistema rappresentativo italiano è in parte non piccola dentro la crisi delle Camere (non si dimentichi infatti il ruolo del Senato, pur con aspetti diversi)⁽¹³⁾, incapaci di porsi come centro di elaborazione di una convivenza politica, ma anche come luogo di progettazione di trasformazioni che trasmettano legittimazione.

Insomma il Parlamento ad un certo punto non parla più al paese e cede il privilegio di questo dialogo alla frammentazione dei partiti.

L'avvento del fascismo va collocato in questo contesto. Immediatamente dopo il successo del nuovo movimento nelle elezioni del 1921 all'interno del giolittiano "Blocco nazionale", che rappresenta l'ultimo

(11) Questo è un punto particolarmente delicato, che meriterebbe una trattazione più ampia. Infatti la più volte rilevata "assenza" di un "partito liberale" non dipende tanto da una freddezza di quella parte politica verso le tematiche organizzative, quanto dal rifiuto ideologico che l'organizzazione dipendesse dalla "istituzionalizzazione" di un gruppo politico. Mi permetto di rinviare su questo tema al mio, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994.

(12) Non si può fare a meno su questo punto di richiamare le nuove acquisizioni che emergono dalla consultazione dell'Archivio segreto vaticano: qui si verifica come la Santa Sede avesse avuto, certamente sino alla vigilia della guerra, un atteggiamento che assegnava al movimento cattolico solo un compito di gruppo di pressione (e, anzi, di pressione/contestazione) rispetto al sistema politico. Questo rendeva certo problematica la maturazione di una strategia delle alleanze, in un contesto in cui l'esempio del partito parlamentare cattolico (il Zentrum tedesco) veniva visto con sfavore. Cfr. M.S. Piretti, "Una vittoria di Pirro: la strategia politica di Gentiloni e il fallimento dell'intransigentismo cattolico" in *Ricerche di Storia Politica*, IX (1994), pp. 5-40.

(13) Sul ruolo del Senato ed i dibattiti intorno ad esso rinvio agli studi di, N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del regno 1848-1924*, Bari, Laterza, 1992, pp. 218-247; M.E. Lanciotti, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 287-330.

tentativo del liberalismo all'italiana di rispondere alla crisi di trasformazione politica ⁽¹⁴⁾, Mussolini parla in una intervista del suo risultato altamente positivo come imputabile alla natura di forza politica organizzata del suo movimento e critica l'illusione liberale che si possa vincere politicamente rifiutando gli strumenti organizzativi della modernità ⁽¹⁵⁾.

Mi è già capitato di sottolineare in uno studio che la trasformazione del fascismo in partito data proprio da questa vittoria elettorale e dall'esigenza di rendere univoco il messaggio che si trasmette attraverso l'azione parlamentare rispetto a quello che si trasmette nella "agitazione" del paese ⁽¹⁶⁾. Si è riflettuto poco sul fatto che il fascismo è stato il primo movimento politico a porsi questo problema del coordinamento tra agitazione politica e lavoro politico dentro le istituzioni di un sistema costituzionale. L'attenzione si è molto appuntata sulla retorica dell'antipartitismo e dell'antiparlamentarismo, retorica che si saldava con una lunga tradizione precedente. Ma non si è tenuto conto che tutto questo faceva parte della "propaganda", era un'offa lanciata ad uno dei più consacrati *idola tribus* della nostra cultura diffusa. Non era affatto questa la cultura politica di Mussolini, troppo buon tattico per non avvertire la centralità dei luoghi istituzionali.

Del resto il futuro duce aveva spesso attaccato i socialisti durante la crisi dei primi anni del dopoguerra proprio rinfacciando loro l'impasse che derivava dal convivere in loro di una potente forza parlamentare che non sapeva produrre nulla e di un verboso partito predicante una rivoluzione che non si era in grado di fare.

⁽¹⁴⁾ Su questo momento particolarmente significativo della crisi si vedano, oltre al già citato studio di Vivarelli (cui va proficuamente aggiunto il saggio del medesimo autore, *Rivoluzione e reazione in Italia negli anni 1918-1922*, in R. Vivarelli, *Il fallimento del liberalismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 111-162), le pagine che dedica alle elezioni del 1921, E. Gentile, *Storia del Partito nazionale fascista. 1919-1922: Movimento e milizia*, Bari, Laterza, 1989, pp. 193-209, e S. Neri Serneri, *Classe, partito, nazione. Alle origini della democrazia italiana 1919-1948*, Manduria, Lacaita, 1995, pp. 49-150.

⁽¹⁵⁾ L'intervista fu rilasciata al *Giornale d'Italia* il 22 maggio 1921 (e contemporaneamente pubblicata anche da *Il Popolo d'Italia*). In questa intervista Mussolini si spingeva sino a definire «idiota» la campagna contro la proporzionale dei liberali, aggiungendo: «tanto peggio per quei deputati che invece di avere un partito avevano una clientela».

⁽¹⁶⁾ P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Pochi hanno riflettuto sul fatto che è Mussolini l'inventore della macchina politica "normale" nel costituzionalismo parlamentare a base partitica: un luogo istituzionale dove i membri del partito che operano dentro il sistema parlamentare si incontrano con i membri di partito che si dedicano all'agitazione politica. Quel "Gran Consiglio del Fascismo" inventato dal duce nel dicembre del 1922 per mettere periodicamente attorno ad un tavolo quelli che lui chiama fascisti di governo e fascisti di partito, altro non è che la premessa degli usuali organi di vertice dei partiti politici cui noi siamo abituati ⁽¹⁷⁾.

Non si dimentichi che il Gran consiglio è stato pensato e voluto in una fase ancora di sistema politico competitivo, mentre il fascismo era a capo di un governo di coalizione e quando probabilmente i futuri sviluppi non erano né previsti né prevedibili. Lo studio di questa fase della transizione politica dalla crisi del liberalismo alla tirannide personale del Presidente del Consiglio in carica è un altro capitolo a cui varrebbe la pena di dedicare attenzione.

In fondo si tratta di una vicenda che mostra, bene come poche, la indiscutibile centralità del Parlamento. Tutto si svolge infatti in questo ambito: il tentativo di Mussolini di consolidare il suo potere attraverso la più classica delle vie manipolative parlamentari, l'invenzione di un sistema elettorale sfacciatamente favorevole alle forze in quel momento dominanti ⁽¹⁸⁾; la denuncia da parte di Matteotti non tanto del merito della nuova legge elettorale, quanto del metodo manipolativo *extra — e contra — legem* cui essa ha dato vita; l'ultimo tentativo della cultura liberal-legalitaria di una parte della nostra classe politica di ottenere l'impossibile *redde rationem* con il ricorso al senso delle istituzioni di un vertice dello Stato che si era già indebolito nella rinuncia a qualsiasi reale prerogativa di natura politica.

La stessa chiusura della vicenda avviene ancora una volta in Parlamento: il discorso del 3 gennaio 1925 che annuncia il passaggio alla dittatura di una sola parte (e che già lascia intravedere la tiranni-

⁽¹⁷⁾ Per una messa a punto della storiografia sul tema si veda, R. D'Alfonso, "Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio del fascismo (1923-1928)". Problemi e prospettive storiografiche, in *Scienza e Politica*, 1991, 5, pp. 89-101.

⁽¹⁸⁾ Per la ricostruzione della vicenda della legge Acerbo rinvio a M.S. Piretti, *Le elezioni in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari, Laterza, 1995.

de di un solo uomo) viene pronunciato, e non per caso, dinnanzi alla Camera.

Sul Parlamento fascista sappiamo poco, vittime forse ancora una volta delle suggestioni della retorica, che voleva ormai in essere un regime politico dove le Camere contavano poco o nulla, puri momenti di registrazione di decisioni prese altrove. Non intendo certo rovesciare questa opinione, giacchè sarebbe ridicolo prospettare un qualsiasi ruolo effettivo per il Parlamento fascista. Tuttavia rimane il fatto non marginale che il Parlamento venne mantenuto a lungo, fino al 1938, come un momento non eliminabile della legittimazione politica e che i capi ed i capetti fascisti continuarono ad ambire di esservi presenti, ivi incluso Mussolini, che non ebbe mai alcuna tentazione di sottolineare la sua "novità" con l'assumere la natura di un capo del Governo che non proveniva dai seggi parlamentari ⁽¹⁹⁾.

Chiaramente esistono motivazioni piuttosto complesse alla radice di questo comportamento. *In primis* la natura "moderna" del fenomeno fascista, che non rinunciava ad essere il prodotto/strumento di una società "rappresentativa", pur se, nella retorica, di natura diversa da quella che poteva uscire dalle urne elettorali. Le quali urne peraltro vennero mantenute, per quanto in forma assolutamente simbolica, come momento di origine di quella Camera che continuava a svolgere il ruolo di luogo ove si presentano e si passano le leggi (anche se ormai in quel contesto le si discute poco).

Ricordiamo che Mussolini si era fatto conferire con la legge che istituiva il capo del Governo una potestà legislativa diretta ed autonoma, ma che egli, almeno a mia conoscenza, non vi aveva mai fatto ricorso. Si dirà: più che ovvio, visto che con un Parlamento del tutto consenziente non vi era ragione di ricorrere a questa rottura traumatica. Tuttavia resta vero anche il contrario: se il fine fosse stato quello di sottolineare la "novità" del regime, nulla di meglio che mostrare all'ope-

⁽¹⁹⁾ Naturalmente questo fatto va letto sullo sfondo del "culto del littorio" per riprendere la fortunata formula proposta da Emilio Gentile per definire la "religione" del fascismo. Ora non si può fare a meno di interrogarsi sul perchè un sistema politico che dava tanto spazio e peso alle componenti della nuova liturgia, manteneva rigorosamente anche la "vecchia liturgia" del parlamentarismo. Mi pare una domanda complessa a cui non pretendo di fornire una risposta nelle righe che seguono, limitandomi ad avviare una riflessione.

Per l'interpretazione di E. Gentile si veda, *Il Culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma, Laterza, 1993.

ra un potere supremo che non aveva più bisogno di quella sanzione parlamentare che aveva costituito il simbolo proprio della rottura col sistema politico dello stato assoluto, cioè con la politica come decisione senza discussione.

Non è qui il caso di andare oltre la presentazione di un problema, perchè, ripeto, le ricerche sul reale funzionamento del Parlamento in epoca fascista sono inesistenti ⁽²⁰⁾ e dunque non possiamo misurare quale fosse il suo tipo di vita, quale l'incidenza marginale, quali le dinamiche eventuali che intrecciava con altri centri di potere.

Possiamo invece ben rilevare che il fascismo mantenne un aspetto non secondario di quella che scherzosamente definirò la "liturgia parlamentare" proprio nel "Gran consiglio". Quest'organo funzionò, a partire dalla svolta del 1925 e, con maggior forza, a partire dalla cosiddetta "costituzionalizzazione" del 1928/29, proprio come il vero "organo rappresentativo" del fascismo. Le sue riunioni infatti avevano perso quel carattere da moderno "comitato centrale" di partito che avevano nel contesto di un sistema politico ancora competitivo, ed assumevano sempre più chiaramente il carattere di *legittimazione attraverso la discussione* delle decisioni non solo politiche, ma anche legislative.

Il Gran consiglio infatti discuteva i progetti di legge, quasi sempre non solo superficialmente, preparava le decisioni politiche sia all'interno del PNF che presso l'opinione pubblica: non è un caso che alle sue riunioni si desse un certo tipo di pubblicità ⁽²¹⁾, soprattutto desti-

⁽²⁰⁾ L'unico studio, peraltro ormai poco utilizzato, è quello di Piero Calamandrei, "La funzione parlamentare sotto il fascismo", in *Il Centenario del Parlamento*, Roma, Camera dei deputati, 1948, pp. 261-97.

⁽²¹⁾ Il sistema di pubblicità di cui godeva il Gran Consiglio è curioso. Sul modello degli esecutivi non si dava alcuna forma di pubblicità ai dibattiti interni, ma alla fine delle sedute veniva emesso un comunicato ufficiale che raccoglieva le statuizioni dell'organo. Fin dal 1927 si provvide alla raccolta delle deliberazioni, pubblicandole in volume. La legge di "costituzionalizzazione" (9 dicembre 1928, n. 2693) stabiliva all'art. 10: «le sedute del Gran Consiglio sono segrete». In nessun articolo della legge era stabilito se e come si dovesse dare pubblicità alle decisioni, in coerenza forse col fatto che l'organo era concepito come una pura sede di "consulenza" del Capo del Governo (per la verità con un piccolo pasticcio legislativo - tipico del fascismo - perchè si prevedeva che l'organo funzionasse non solo in caso di «assenza o impedimento», ma persino in caso di «vacanza della carica». Art. 3). Nei fatti però non solo venne sempre data notizia (con rilievo) delle riunioni, ma venne anche diffusa una nota che conteneva gli argomenti sottoposti a dibattito e le conclusioni a cui l'organo era giunto. Anche in questo caso tale forma di "pubblicità", sia pure contorta, si avvicinava di più al modello di un organo di discussione/legittimazione, che non a quello di un organo di consulenza.

nata a far sapere che si erano affrontati certi temi (dunque supponendo che nella pubblicità data al fatto di sottoporre un provvedimento a preventiva discussione fra uomini "rappresentativi" stesse un contenuto di legittimazione politica). Il Gran consiglio in più si era visto attribuire, sia pure in una maniera contorta ed ambigua su cui non è qui il caso di entrare, il potere classico del Parlamento liberale che era quello di intervenire in materia di investitura del vertice del Governo ed in materia di investitura del vertice dello Stato (22).

Se non si riflette su questo passaggio non si comprende la dinamica del 25 luglio 1943, cioè non si riesce a leggere quello che da un punto di vista giuridico-formale fu senz'altro un "pronunciamento" illegale di un corpo di consulenti del capo del Governo, ma che da un punto di vista sostanziale, stante la posizione che si era fatta prendere al Gran consiglio durante la lunga fase di fondazione del regime, era il surrogato del meccanismo di sfiducia del vecchio Parlamento, di cui il nuovo organo, il solo "rappresentativo" del fascismo, aveva di fatto preso il posto (23).

Certo ciò avvenne in un momento in cui ormai da cinque anni il tiranno aveva cercato di avviare davvero la liquidazione di ogni residuo del sistema costituzionale-rappresentativo, fosse pure nella versione molto particolare che ne aveva dato il suo regime.

Dal 1938 infatti si può notare una certa mutazione del fascismo (24), probabilmente sotto una spinta accentratrice dell'egocentrismo di

(22) A norma dell'art. 12 della legge istitutiva il Gran Consiglio doveva essere sentito sulle «proposte di legge concernenti la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona»; a norma dell'art. 13. «Il Gran Consiglio, su proposta del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato». In un secondo comma si prevedeva addirittura che il Gran Consiglio potesse tenere liste di persone «idonee ad assumere funzioni di Governo».

Anche in epoca fascista non mancarono commentatori della legge che sottolinearono come questo potere di suggerire al Capo dello Stato le persone che potevano ricoprire il vertice dell'esecutivo riecheggiasse il sistema di consultazioni con il parlamento che si era introdotto col sistema costituzionale del governo di gabinetto.

(23) Ho già sviluppato questo argomento nel mio, *Demagogia e tirannide*, cit. e in altri studi successivi.

(24) Mi pare si cominci finalmente ad aprire un certo dibattito sul "secondo fascismo", un termine che in passato era limitato alle polemiche dei "giovani" delle ultime generazioni

Mussolini, che ora, sull'onda anche di una serie di apparenti successi in politica internazionale, si interpretava sempre più come un personaggio del destino (25). Fa parte, a mio giudizio, di questa svolta la decisione di abolire il simulacro di sistema rappresentativo di ormai lontana derivazione liberale, per sostituirlo con quella Camera dei fasci e delle corporazioni che non riuscirà mai ad acquisire una qualche fisionomia politica (26). Quasi in parallelo Mussolini prima depotenziava fortemente, poi di fatto sospendeva il funzionamento del Gran consiglio (27).

Anche l'ultima fase del fascismo rientra ovviamente nei capitoli che attendono approfondimenti: alcune cose sono iniziate ad uscire, ma molto lavoro è ancora da fare. Vi è poi da dire che questi anni non possono essere racchiusi solo nel declino del talento politico di Mussolini, perchè sono anche gli anni in cui una nuova generazione, formata intellettualmente per lo più negli anni del regime, comincia a dibattere il problema di una riforma del sistema costituzionale così come lo si è ereditato dal passato.

fasciste che protestavano contro quello che ad essi appariva come l'esaurirsi della spinta evolutiva del regime. Naturalmente una più precisa valutazione sul ruolo di Mussolini è possibile grazie alla pubblicazione relativamente recente del volume di Renzo De Felice, *Mussolini. L'Alleanza 1938-1943*, Torino, Einaudi, 1993. Si vedano poi due interessanti saggi di E. Gentile nel suo volume, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1995, pp. 203-298, nonché il volume a cura di Angelo Ventura che raccoglie i lavori del convegno sulla crisi del fascismo promosso nel novembre 1993 dall'Istituto veneto per la storia del movimento di liberazione (in esso è ricompreso un mio saggio dove cerco di avviare delle riflessioni su alcuni passaggi di questa fase finale del regime). Cfr. *Sulla crisi del regime fascista 1938-1943. La società italiana dal "consenso" alla Resistenza*, a cura di A. Ventura, Venezia, Marsilio, 1996.

(25) Su questo punto mi permetto di rinviare ancora una volta ad un mio scritto, *Churchill and Italy, 1922-1940* in Winston Churchill, *Studies in Statesmanship*, a cura di R.A.C. Parker, London, Brassey's, 1995, pp. 65-82.

(26) Su questo istituto si veda, E. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.

(27) Aveva già notato Alberto Aquarone che il Gran Consiglio dal 1923 al 1932 aveva tenuto 147 riunioni, mentre nel periodo seguente ne aveva tenute solo 47. L'ultima riunione in cui ci fu una discussione reale avvenne il 6-7 ottobre 1938 in occasione del dibattito sull'introduzione delle leggi razziali; l'ultima riunione, prima di quella fatidica del 24-25 luglio 1943, avvenne il 7 dicembre 1939 puramente per ascoltare Mussolini e Ciano che riferivano sulla situazione internazionale. Cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995 (1965), p. 280.

Se questi studi e questi uomini (ricorderò qui per tutti Costantino Mortati e Vezio Crisafulli) ⁽²⁸⁾ prendevano le mosse dalle asserzioni del regime circa la morte del vecchio universo del liberalismo classico, è anche vero che essi cercavano conferme alle loro teorie con un più vasto giro d'orizzonte internazionale e che ponendosi il problema di un nuovo regime "moderno" finivano per considerare la questione come svincolata in qualche modo dalla contingenza dell'esperimento mussoliniano.

Per strano che possa sembrare, la costituzione repubblicana deve molto a questo clima intellettuale dei secondi anni Trenta (come ha magistralmente mostrato Maurizio Fioravanti) ⁽²⁹⁾. Ovviamente non tutta la novità costituente è racchiudibile all'interno di questa vicenda intellettuale, ma essa ha pesato (e, se mi è consentito, continua a pesare).

Tuttavia la rinascita del parlamentarismo è legata nel nostro paese proprio alla verifica degli insopportabili costi che sono derivati alla nazione dalla presunzione di poter proporsi un modello alternativo ad esso. Questi costi non sono soltanto di natura "interna" (perdita dei tradizionali diritti di libertà, venir meno del sistema di contrappesi reciproci tra i poteri con la conseguente instaurazione di un totalitarismo burocratico sposato al capriccio occasionale dei potenti), ma sono anche di natura "internazionale": è l'assenza di una legittimazione di tipo costituzional-parlamentare che nell'immediato dopoguerra mette il nostro paese in grossa difficoltà nella ricostruzione di una sua identità di classe dirigente ⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ Su Costantino Mortati e sul dibattito giuridico degli anni Trenta esiste ormai una certa letteratura. Si vedano, *Costantino Mortati Costituzionalista Calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Esi, 1989; *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990. Vari temi e figure legati a questo dibattito sono stati da ultimo ripresi da F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994.

⁽²⁹⁾ Cfr. M. Fioravanti, "Costituzione, Amministrazione, Trasformazioni dello Stato", in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla repubblica* a cura di A. Schiavone, Bari, Laterza, 1990, pp. 3-87.

⁽³⁰⁾ La percezione di questa dimensione è abbastanza avvertibile nella memorialistica, dai diari di guerra di Harold MacMillan, a quelli di Nenni. Del resto il nostro paese faceva una strana impressione ai visitatori che venivano da tradizioni politiche parlamentari. Roy Jenkins ricorda ad esempio il suo stupore quando venne in Italia con una delegazione parlamentare britannica nel gennaio 1949 e dovette constatare che alla testa del paese sembrava esserci un gruppo di vegliardi, compreso uno dei quattro grandi di Versailles, l'on. Orlando (cfr. Roy Jenkins, *A life at the centre*, London, Macmillan, 1991, V p. 75).

Vorrei attirare la vostra attenzione sul fatto che la rinascita democratica italiana si lega emblematicamente all'Aventino: la famosa, e da taluni tanto esecrata, "esarchia" altro non era in buona sostanza che il richiamo in vita degli oppositori storici del fascismo a livello parlamentare. Con qualche curiosità s'intende: alcuni eredi erano parenti un po' alla lontana di quei partiti (com'era il caso del Partito d'azione); altri eredi erano dei puri fantasmi del passato, com'era il caso della Democrazia del lavoro di Bonomi e Ruini. In un caso emblematico, quello del partito di ispirazione cattolica, la forza di questa riesumazione fu tale, da creare essa stessa il leader per l'Italia postbellica: pare infatti dubbio che De Gasperi avrebbe potuto aspirare colle sue sole forze a quella collocazione, se in essa non fosse stato posto da quel rituale che ho appena richiamato ⁽³¹⁾.

Significativo è che in questo nuovo contesto il quadro parlamentare non venisse messo in discussione da nessuna delle forze politiche di qualche rilievo. La percezione che era solo dentro il Parlamento che si sarebbe creata la legittimazione ordinaria della nuova classe politica nasceva dalla lezione stessa della storia. Chi ha cercato anche in tempi recenti di riesumare il modello ciellenistico come alternativo al sistema costituzionale basato sul Parlamento (e dunque imperniato sulla dialettica fra forze di maggioranza e forze di opposizione) ⁽³²⁾ ha giocato con le parole: nel riferimento a quella esperienza vi era una buona dose di romanticismo letterario, ma nessuna possibilità di offrire strumenti per una democrazia diversa.

Mi pare degno della massima attenzione il percorso verso il parlamentarismo compiuto in questo contesto dal Partito comunista. Per l'ideologia di cui era in astratto portatore esso avrebbe dovuto guardare con il massimo di diffidenza alla democrazia formale borghese e avrebbe potuto trovare un'ottima arma propagandistica nella svalutazione del Parlamento come luogo di rappresentanza reale. Invece pochi partiti sono stati più "parlamentari" di quello comunista, che ha

⁽³¹⁾ Sulla posizione di De Gasperi nell'immediato dopoguerra, rinvio a P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁽³²⁾ L'autore che con maggiore passione e rigore ha cercato, specie in una certa stagione, di riportare il modello del CLN come via alternativa mancata ad un diverso impianto dello stato italiano è stato Ettore Rotelli: si veda, per una sintesi delle sue posizioni, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981.

dedicato sempre il massimo dello sforzo a trar vantaggio dalla sua presenza in quella sede e ch  ha sfruttato le aule parlamentari per costruire e consolidare molti dei suoi spazi politici ⁽³³⁾.

E' vero che questa cultura della centralit  del lavoro parlamentare era di fatto largamente condivisa da tutti i partiti. Solo in tempi assai recenti la critica al parlamentarismo   diventata patrimonio culturalmente diffuso: prima essa era o appannaggio di pochi eccentrici che volevano risalire ai fasti dell'antiparlamentarismo dell'et  liberale, o caratteristica dei ceti pi  "impolitici" e pertanto portati a sognare una politica senza compromessi e negoziazioni. Tuttavia rimane il fatto che mentre per altre componenti questa cultura di valorizzazione del Parlamento appariva se non scontata, almeno naturale, per quella comunista essa segnava una conquista da sottolineare.

Oggi si insiste spesso sugli eccessi a cui ha portato questa autentica ossessione della centralit  parlamentare, tanto da dar vita ad un sistema politico che riesce a gestirsi con difficolt , mancando della possibilit  di produrre decisione nei tempi necessari. La valutazione pu  anche essere condivisibile guardando solo all'oggi, ma   certamente antistorica.

Il Parlamento italiano   stato il luogo chiave della legittimazione politica, quello che ha evitato in pi  occasioni al nostro paese l'esperienza della guerra civile. La politica italiana ha conosciuto nel cinquantennio repubblicano pi  di una fase di asprezza parossistica ⁽³⁴⁾: mi sia consentito qui di rinviare ad un esempio che in genere non viene pi  menzionato, ma che a me pare, anche per memoria diretta, di alto significato. Cosa sarebbe stato della sfida terroristica in un paese che non avesse avuto un Parlamento posto al centro della Costituzione come era nel caso italiano? Un Parlamento che continuamente riproponeva, anche grazie ad un sistema elettorale forse non molto efficiente, ma certo molto trasparente in termini di misurazione dei vari gradi di consenso, i reali rapporti di forza fra le componenti del paese, che assorbiva in un dialogo, anche talora cinico e spregiudicato, le tensio-

⁽³³⁾ Oggi questo fatto   documentato con moltissimo materiale d'archivio da A. Agosti, *Palmiro Togliatti*, Torino, Utet, 1996.

⁽³⁴⁾ Sono uscite di recente varie sintesi sulla storia dell'Italia contemporanea, ma lo studio che maggiormente si   misurato con le complessit  positive del nostro percorso mi pare sia senza dubbio, P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1991.

ni che correvano fra le forze diverse, che era stato persino in grado di assorbire qualche elemento della classe dirigente contestatrice?

A me pare che dovrebbe oggi esserci pi  spazio di studio per la valutazione di quell' *apprentissage de la République* (per prendere in prestito un termine dei nostri amici francesi) che   stato il Parlamento dal 1946 in avanti. Un apprendimento della "cosa pubblica", una istruzione all'uso della democrazia, su cui oggi si fa troppo facilmente dell'ironia.

Una classe politica non s'improvvisa, anche se ci  non significa che in nome di questa massima quella che s'  insediata in un certo tempo debba ritenersi insostituibile. Il ricambio delle elites ha bisogno di luoghi in cui questo flusso si snodi e si decanti: studiare fino a quando il Parlamento italiano sia stato capace di assolvere a questo compito e quando esso sia andato in crisi proprio per inadempienza di questa funzione dovrebbe essere un compito stimolante per quegli storici che vogliono dare un contributo per uscire dalle nostre difficolt .

Anche le nostre ricerche storiografiche sull'Italia repubblicana hanno dedicato uno spazio ancora troppo ristretto alla vicenda dei lavori parlamentari. Certo bisogna pur dire che questo paese fa molto poco per agevolare l'amore per queste fonti: non disponiamo di strumenti veramente affidabili come guida ai lavori parlamentari e come mappa della nostra classe politica; in epoca di microfilms la reperibilit  delle fonti rimane confinata ad archivi che oggi sono stati (ed   un grande evento) riorganizzati e resi accessibili, ma che rimangono comunque fruibili in un solo luogo ⁽³⁵⁾; non ci sono incentivi per favorire la ricerca in questo settore. Siamo un paese che non ha neppure, non dir  un istituto specializzato nella storia del Parlamento, ma un'unit  del CNR dedicata a questo tema.

Paradossalmente la nostra cultura storica (o, sarei tentato di dire, la nostra cultura pubblicistica)   rimasta inconsapevolmente ancorata a quell'antiparlamentarismo tardo-liberale che   invece obsoleto in tutti i veri laboratori scientifici che studiano il funzionamento delle

⁽³⁵⁾ Apprendo ora che l'Archivio storico della Camera sta lavorando per rendere, grazie ai mezzi informatici, consultabile il suo patrimonio anche senza la necessit  di visitarlo fisicamente. Credo che questa autentica rivoluzione, quando sar  operativa ad un livello sufficientemente significativo, introdurr  un beneficio incalcolabile per la ricerca.

istituzioni politiche. In parte la questione si può spiegare con l'eccesso di concentrazione della classe politica all'interno della classe parlamentare: siamo stati, e forse siamo ancora, un paese, in cui al di fuori del parlamento e del giornalismo non sembra esistere alcuna "classe politica"; e questo è senz'altro un dato negativo che spinge la comunità degli studiosi ad una forse inconscia azione di ridimensionamento in negativo dello spazio del Parlamento. Ma questo non basta a giustificare un disinteresse verso quello che rimane un luogo insostituibile della legittimazione politica nazionale: certo un luogo non esaustivo né esclusivo, perchè trae la sua vitalità dalla più vasta rete delle istituzioni rappresentative, da quelle storiche a livello locale a quelle che ogni tanto il legislatore ha voluto, con intuizione felice pur se non sempre con felice pianificazione, introdurre in vari ambiti (da quello scolastico in avanti).

SECONDA SESSIONE

Gli studi sulle serie archivistiche

Leopoldo Elia (*)

Mi è particolarmente gradito introdurre oggi, nella sede dell'Archivio storico della Camera, la seconda sessione del nostro Convegno.

La valorizzazione del ruolo delle fonti parlamentari nell'ambito della ricerca storico-istituzionale è compito di grande rilievo. Gli archivi parlamentari offrono infatti alla ricerca storica una documentazione vasta e spesso preziosa. Questa documentazione ha naturalmente una importanza particolare per quanto riguarda i periodi più antichi: ciò non perché quelli più recenti presentino un interesse minore, ma perché nel caso degli avvenimenti del periodo repubblicano sarà certamente più difficile in futuro conservare la memoria storica di aspetti e singole vicende anche di grande rilievo politico. Infatti, il mutare degli strumenti di comunicazione e di trasmissione delle informazioni — basti pensare al telefono, che sostituisce spesso la corrispondenza privata — può rendere a volte impossibile la ricostruzione completa dell'iter di un provvedimento. Sarà così più difficile documentare taluni passaggi destinati a rimanere riservati. Ciononostante, i documenti conservati possono fornire testimonianze comunque significative. Per fare un esempio, tratto dalla mia esperienza passata di funzionario del Senato, potrei ricordare l'interesse del processo verbale della seduta della domenica delle Palme in cui fu approvata la legge elettorale maggioritaria.

La votazione avvenne in una situazione di grande confusione, mentre da parte delle opposizioni veniva richiesto al Presidente Einaudi di non promulgare la legge. Accadde così che venissero regi-

(*) Deputato nella XII legislatura, Presidente emerito della Corte costituzionale.

strati a favore dell'approvazione voti di senatori e senatrici dell'opposizione, e contro quelli di taluni esponenti della maggioranza. Si trattò senza dubbio di un segno evidente delle difficoltà estreme, drammatiche, in cui si era conclusa la seduta, sì da rendere difficile una corretta e verosimile individuazione delle volontà di voto. Ora, se i nomi dei protagonisti di quella seduta si possono trovare anche nei resoconti a stampa, quello che credo non si possa trovare se non nel processo verbale è la mancata firma, accanto a quella del Presidente Ruini, dell'allora segretario generale del Senato, l'avvocato Galante. Con l'assenza della sua sottoscrizione veniva in qualche modo registrata l'anomalia nello svolgimento dei lavori durante la fase finale della discussione.

E' un esempio che mi è venuto in mente vedendo la tipologia del materiale archivistico qui conservata, ma ne esisteranno naturalmente altri. Così, oggi si pubblicano anche i bollettini delle riunioni degli organi collegiali della Camera, ma in un passato non troppo remoto si trattava di atti destinati a rimanere assolutamente riservati. Penso che (trascorso un certo numero di anni) documenti di questo tipo si possano consultare solo in sedi come questa dell'Archivio storico della Camera.

Mi pare che l'interesse del Convegno odierno sia garantito non solo dai titoli delle relazioni e dai nomi degli intervenuti, ma anche dall'interesse che hanno vicende come quelle che ho appena ricordato — ad esempio, per quanto riguarda appunto i disegni di legge in materia elettorale. E' evidente che la documentazione relativa all'iter dei lavori, bozze di emendamenti, articoli formulati in sede di commissione, possono avere un grande interesse storico, dato che al momento della relazione in Aula l'atteggiamento prevalente si è in qualche misura solidificato, e può non rimanere traccia di situazioni precedenti o di iniziative non tradotte in emendamenti formali.

Questo è vero anche per le ultime leggi elettorali. Avendo partecipato come Ministro per le riforme ai lavori della prima Commissione (parlo soprattutto della Camera, dove la commissione era presieduta dall'on. Ciaffi), posso dire che c'è del materiale che non è stato formalizzato e stampato, e che invece sarà presumibilmente conservato nei fondi destinati all'Archivio storico. Più difficile sarà forse trovare la documentazione relativa alla definizione dei collegi: come sapete, per

la definizione dei collegi uninominali c'era una delega al Governo, ma i testi elaborati in prima battuta dalla commissione presieduta dal presidente dell'Istat, sui quali si erano poi avuti i pareri delle regioni, erano stati oggetto di esame in seno alle commissioni della Camera e del Senato, che dovevano anch'esse formulare il loro parere al riguardo. Soprattutto alla Camera i lavori sono stati molto laboriosi e difficili, con discussioni assai articolate, e probabilmente non tutto il materiale che era stato presentato, comprendente ricerche su singoli collegi, è stato poi pubblicato. Mi ricordo ad esempio la discussione sul problema se Firenze dovesse avere dei collegi comprendenti Arno e olt'Arno, o se invece l'Arno dovesse dividere nettamente i collegi elettorali. In casi come questi si potrebbe avere materiale che non si è concretato in vere e proprie proposte di emendamento, e probabilmente solo l'Archivio storico della Camera potrà dare alcune risposte alle domande dei ricercatori, permettendo di ricostruire come si sia arrivati a certe soluzioni. Soluzioni che in alcuni casi si sono trovate all'ultimo minuto, anche perchè i problemi affrontati erano assai complessi. Così ad esempio solo poche ore prima della riunione definitiva del Consiglio dei ministri è stato risolto il problema degli sloveni, che in Friuli volevano essere concentrati tutti in un unico collegio: cosa particolarmente difficile, perchè ne sarebbe risultato un collegio a salamandra, dando la sensazione, se non del *Gerrymandering*, certamente di un collegio troppo particolare. Si dovettero trovare delle formule di compromesso per poter soddisfare una parte di queste aspirazioni salvaguardando nel contempo un certo standard medio. In casi come questo parte della documentazione si troverà forse nelle carte del Consiglio dei ministri che verranno trasmesse all'Archivio di Stato. Ma per quello che riguarda l'intensa attività parlamentare e le tante sedute notturne della commissione presieduta dall'onorevole Ciaffi, penso che gli studiosi potranno trovare materiale solo presso l'Archivio storico della Camera: una documentazione, questa, che potrà avere un certo interesse anche nel misurare l'incidenza che hanno avuto i pareri della Commissione parlamentare sulla formulazione definitiva del provvedimento.

Purtroppo tra breve i lavori della prima Commissione, che coincidono con lo svolgimento del Convegno, mi costringeranno ad abban-

donare la sala. Prima, tuttavia, vorrei ringraziare non solo i relatori, ma anche tutti coloro che hanno partecipato a quest'incontro di studio, dimostrando un interesse per una disciplina, la storia istituzionale, che si sta sviluppando nel nostro paese con un'intensità certamente molto maggiore di quanto non fosse avvenuto in periodi precedenti. L'attenzione degli studiosi si concentrerà probabilmente soprattutto sulla cosiddetta prima Repubblica; però è opportuno che nei limiti del possibile siano illuminati anche i periodi precedenti, per colmare lacune e vuoti che appaiono a volte evidenti in lavori anche classici sulla nostra storia istituzionale.

Emiliano Gandolfi (*)

Le carte della Camera del Regno di Sardegna

L'Archivio storico della Camera raggruppa le sue carte da un punto di vista archivistico, suddividendole in fondi che corrispondono generalmente agli organi, enti o persone che le hanno prodotte. Oltre a questa impostazione basata su criteri archivistici ne esiste un'altra di natura storica, politica ed istituzionale che vede i documenti principalmente suddivisi in una tripartizione di fondi: Monarchia, Transizione costituzionale, Repubblica. All'interno di questa divisione, le carte del Regno di Sardegna si collocano nel fondo della monarchia (1848-1943). Si tratta di una scelta che può far sorgere alcune perplessità, prima tra tutte quella di considerare qualche eventuale cesura tra il Parlamento del Regno di Sardegna e il Parlamento nazionale. E' prevalsa la tesi della continuità istituzionale e soprattutto la tesi di una sostanziale continuità per quanto riguarda la struttura amministrativa della Camera. Continuità che certamente si è sviluppata anche oltre il 2 giugno 1946, ma la nascita della Repubblica introduce significative novità nella vita parlamentare in modo tale da considerare la Camera repubblicana in una dimensione diversa rispetto alla Camera regia. Invece non sono sorti problemi per quanto riguarda il Parlamento napoletano del 1848-49, le cui carte costituiscono un fondo. E' da segnalare come la presenza di queste carte nell'Archivio storico sia dovuta all'intervento di Silvio Spaventa, segretario generale di luogotenenza per il Ministero dell'interno e di polizia, il quale nel 1861 diede disposizione per il trasferimento a Torino

(*) Documentarista della Camera dei deputati.

della documentazione che nel marzo 1850 era stata requisita dalle autorità di polizia) (1).

La prima seduta della Camera del Regno di Sardegna, eletta dopo la concessione dello Statuto, ebbe luogo l'8 maggio 1848, un giorno importante per la storia italiana se dopo cento anni, l'8 maggio 1948, si riunì la prima Camera repubblicana dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Le prime sedute o tornate della Camera del Parlamento subalpino si tennero in una sala situata al piano terra di palazzo Carignano, perchè la sala al piano superiore destinata ad ospitare le sedute non era ancora ultimata. Mancavano ancora le sedie ed i presenti furono costretti per lo più a starsene in piedi. Non vi erano nè le schede nè le urne per l'estrazione. Al posto dell'urna si prese un cappello. Si pregò il più anziano tra i presenti, l'ottuagenario avvocato Vittorio Fraschini, deputato di Asti, di occupare il seggio di Presidente. Gli uomini delle diverse correnti rimasero mescolati tra loro non dando vita alla riunione dei deputati di uno stesso orientamento in uno stesso settore, probabilmente non si conoscevano bene tra di loro. In questo clima di precarietà si cominciò a lavorare.

Uno dei primi problemi da affrontare fu quello di creare un minimo di apparato burocratico ed in questo contesto la questione dell'archivio si pose quasi immediatamente. Il 7 giugno 1848, neanche un mese dopo la sua prima riunione, la Camera nominò due funzionari: il redattore del processo verbale ed il bibliotecario-archivista. La nomina del bibliotecario-archivista nella persona di Leonardo Fea e le successive vicende riguardanti la sua figura, sono state ampiamente trattate (2). Qui è opportuno svolgere alcune brevi considerazioni. La prima — come già è stato notato sulla base di varie fonti — è che l'importanza dell'archivista sia una eredità delle Assemblee della Rivoluzione francese. La seconda notazione da fare è che dietro la figura del bibliotecario archivista si scorge la concezione generale settecentesca, tendente ad un ordinamento per materia e quindi ad evidenzia-

re le analogie tra archivi e biblioteche. Poi abbiamo le esperienze contemporanee ed in particolar modo l'esperienza belga. Il regolamento della biblioteca della Camera belga, 6 aprile 1843, affida al bibliotecario "sotto la sorveglianza dei Questori, la custodia degli archivi e della biblioteca" (3), mentre il Regolamento della Camera francese (28 gennaio 1839) incarica il tesoriere di essere a capo dell'ufficio degli archivi, sottolineando così il valore patrimoniale delle carte. Da ultimo si deve tener presente la tradizione stessa del Regno di Sardegna. Nel Piemonte dell'età della Restaurazione compaiono sia il concetto che il termine di bibliotecario-archivista. Infatti appaiono, come già è stato rilevato dal prof. Silvio Furlani e dal dr. Carlo Crocella, nel regolamento della Regia militare Accademia di educazione (1° febbraio 1816) (4). Si può concludere che in fondo la figura del bibliotecario-archivista non sia stata una vera e propria novità della Camera del regno di Sardegna. Questa esperienza sulla quale ci siamo a lungo soffermati fu di breve durata. Nel 1849 in un clima di gravi sacrifici che il paese era chiamato a compiere per il pagamento dell'indennità di guerra all'Austria si ritenne non consono al momento, continuare a corrispondere uno stipendio ritenuto elevato ad un responsabile di un archivio che stava allora sorgendo. Pertanto, si deliberò la soppressione di un incarico e si stabilì che la cura degli archivi passasse agli impiegati di Segreteria. Un vivace dibattito in Aula vide la sconfitta del bibliotecario-archivista, ma non la sua scomparsa (5). Del resto c'era stato il tentativo di reintrodurla in sede di esame, da parte della Camera riunita in Comitato segreto, del primo bilancio interno presentato dall'Ufficio di Presidenza il 23 dicembre 1850 (6). Si propose così una modifica del Regolamento attraverso l'approvazione di un atto amministrativo. Tuttavia la norma del Regolamento che affidava alla Segreteria la competenza sugli archivi non fu cancellata e la stessa figura del bibliotecario-archivista compare ancora sfogliando le piante organiche degli anni 50 per poi scomparire definitivamente.

(3) cfr. Crocella, *ibidem*.

(4) cfr. Crocella, *ibidem*, p. 15, n. 9.

(1) Carla Lodolini Tupputi, *Il parlamento napoletano dal 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'archivio*, Roma, Camera dei deputati, 1992, pp. 321-323.

(2) Carlo Crocella, "L'Archivio della Camera dei deputati dal 1848 al 1943" in *Guida all'Archivio storico della Camera dei deputati. Storia dell'Archivio e guida alle serie archivistiche*. Roma, Camera dei deputati, 1993, pp. 13-23.

(5) Camera dei deputati, Atti del Parlamento subalpino, sessione seconda del 1849, *Documenti*, p. 120. Camera dei deputati, Atti del Parlamento subalpino, sessione seconda del 1849, *Discussioni della Camera dei deputati*, 31 agosto, pp. 281-282.

(6) ASCD, *Comitati segreti*, reg. 1.

Le conoscenze sull'insieme delle carte del Regno di Sardegna non possono prescindere da alcuni strumenti. Il primo è rappresentato dall'inventario dell'archivio della Camera redatto nel 1882 da due segretari del Consiglio di Presidenza, i deputati Filippo Mariotti e Luigi Solidati Tiburzi (7), a seguito di un piano di riordinamento dell'archivio, approvato il 22 febbraio 1882. Il secondo è l'inventario generale dell'Archivio storico risalente al 1962. Gli altri due sono rispettivamente la *Guida all'Archivio storico* del 1993 (8) e l'inventario delle carte della Camera del Regno di Sardegna, pubblicato nel n. 3 dei *Quaderni dell'Archivio storico* (9). Dal confronto fra questi strumenti emerge un quadro generale del materiale documentario e l'identificazione della stessa documentazione al di là delle diverse denominazioni che le serie possono assumere nel corso del tempo. Per esempio noi troviamo:

– *Filze degli atti delle commissioni che esaminarono i vari disegni di legge dal 1848 al 1880 poi disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni;*

– *Carteggi ministeriali poi Incarti di segreteria.*

Per quanto riguarda la consistenza, l'inventario del 1882 menziona alcune serie che gli inventari successivi non descrivono più, tra gli altri i registri degli uffici dal 1848 al 1850, quelli delle commissioni dal 1851 al 1881.

La Camera disponeva di un cospicuo archivio elettorale che raccoglieva la documentazione proveniente dai collegi o unita ad essa in un secondo momento. La verifica dei poteri, fino al regolamento del 1868 che istituì la Giunta delle elezioni, si teneva presso i sette Uffici della Camera con l'esame delle carte giunte dai singoli collegi. I documenti inviati al Ministero degli interni erano da quest'ultimo trasmessi dalla Segreteria della Camera che a sua volta li inoltrava ai singoli uffici dove veniva nominato un relatore. Nei registri degli uffici si trova accanto al Collegio elettorale il nome del relatore, incaricato del-

(7) Camera dei deputati, *L'Archivio della Camera dei deputati nel giugno del 1882*, Roma, Tip. Botta, s.d. (1882).

(8) Guida..... cit.;

(9) "Le carte della Camera dei deputati del Regno di Sardegna (1848-1861)" in *Quaderni dell'Archivio storico*, n. 3, Camera dei deputati, Roma 1995.

l'esame. Le lettere di trasmissione sono collocate negli *Incarti di segreteria*. Gli Uffici esaminavano tutta quanta la documentazione, comprese le proteste che per questi primi anni assumevano talora l'aspetto di petizioni. La Camera poi giudicava in via definitiva. L'esistenza di un archivio elettorale ci è nota attraverso un registro denominato "Indice dell'archivio elettorale". All'interno del registro sono individuate alcune serie: *Incarti elettorali*, *Costituzione di sezioni*, *Corrispondenza della Giunta*. Nella Guida tutto il materiale inerente alle elezioni si trova sotto la serie *Giunta delle elezioni* per un totale di 130 volumi. Per il periodo del Parlamento subalpino esistevano 84 volumi di incarti elettorali. Attualmente disponiamo di 20 fascicoli raccolti in una busta recuperata dopo un'attenta opera di restauro. Sono gli atti elettorali relativi alle prime elezioni del 1848, dei collegi che vanno dal numero 51 al 70, vale a dire dal collegio di La Morre Servolex a quello di Mombercelli II. Si segnala il fascicolo relativo alla elezione di Urbano Rattazzi nel I collegio di Alessandria. I fascicoli contengono le lettere di trasmissione degli intendenti al Ministro degli interni e i verbali relativi alle varie fasi delle operazioni. Nel verbale sono menzionate le contestazioni ed accluse le lettere di protesta. Incollate ad un foglio le schede nulle. Non era raro il caso che le proteste contenesse- ro dei giudizi pesanti o delle accuse verso gli eletti e qualche volta tali proteste venivano lette in Aula in modo che la Camera ne avesse una conoscenza approfondita. Nel corso delle elezioni del 15 novembre 1857 nei collegi della Savoia, il clero era intervenuto massicciamente onde influenzare l'esito della consultazione. La Camera si trovò ad affrontare numerose contestazioni, da qui la richiesta dei parlamentari del centro sinistra perchè si istituisse una commissione d'inchiesta senza affidare l'indagine alla magistratura come in precedenza si era sempre fatto e come anche in questo caso chiedevano i parlamentari della destra. Al termine di un articolato dibattito si sottolineò che le pressioni da parte del clero costituiscono "una violenza morale che nelle singole elezioni può dar luogo all'inchiesta" (10). Poi si approvò un ordine del giorno nel quale si afferma "che le inchieste ordinate dalla Camera nella materia delle elezioni siano demandate ad una Commissione di sette membri da nominarsi dalla Camera stessa" (11).

(10) Camera dei deputati, *Discussioni*, legislatura VI, sessione 1857-58, 9 gennaio 1858, p. 387.

(11) Ivi, 19-20 gennaio 1858, pp. 531-572.

È interessante notare come già in questa prima inchiesta si affrontino i problemi fondamentali dell'istituto: il rapporto con la magistratura, i diritti del singolo, il modo di lavorare della commissione⁽¹²⁾. Infatti il 1 giugno 1858, alla presentazione della relazione conclusiva la commissione dichiarò di essersi data un proprio regolamento nel quale cercava di offrire una risposta ai temi essenziali. Ritornando alle carte dell'archivio elettorale si segnala la serie *Statistiche delle votazioni* di cui possediamo dieci registri contenenti i dati relativi alle elezioni collegio per collegio e all'interno del collegio i dati delle singole sezioni.

Procedendo nel raffronto tra i vari strumenti di ricerca, si rileva come l'inventario del 1862 ricomprenda i *Registri dei progetti e delle proposte di legge* nella serie denominata *Originali dei progetti approvati*. La *Guida* e l'inventario delle carte del Regno di Sardegna chiariscono che si tratta di 5 registri in cui sono riportate le fasi dell'*iter* delle proposte, compilati solo per gli anni 1848 - 1852. Si differenziano dagli *Originali dei progetti approvati* che l'archivio possiede solo a partire dal 1866, in quanto questi ultimi contengono il solo testo del progetto approvato con il riferimento al numero dello stampato, in ordine cronologico di approvazione.

La piccola serie dei *Registri dei progetti* introduce alla documentazione riguardante la funzione legislativa contenuta nei fascicoli delle proposte di legge. La serie ha avuto negli anni del Regno di Sardegna diverse denominazioni: *Proposte del governo e di iniziativa parlamentare* poi *Proposte di legge*, per divenire *Incarti delle commissioni incaricate dello studio dei disegni di legge e delle proposte di iniziativa parlamentare*. Nell'inventario del 1882, la serie veniva identificata come *Atti delle commissioni che esaminarono i vari disegni di legge*. L'inventario del 1962 e la *Guida* all'Archivio storico, rifacendosi ad una prassi consolidata, denominano la serie nel suo complesso: *Disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni*. Per il periodo in esame disponiamo di 21 volumi, nati dalla rilegatura successiva dei fascicoli delle proposizioni relative a una legislatura o ad una sessione in ordine cronologico. A partire dalla prima proposta di legge presentata dal deputato e giornalista Angelo Brofferio, autore tra l'altro di una storia del

Parlamento subalpino⁽¹³⁾. Sotto la dicitura di "idea di legge" troviamo una significativa proposta riguardante la libertà individuale.⁽¹⁴⁾

I fascicoli delle proposte contengono il regio decreto di presentazione, il testo in articoli, la relazione della Commissione. È di indubbio interesse la documentazione di corredo: capitolati, prospetti, relazioni tecniche, lettere di trasmissione.

L'attività legislativa — come è noto — necessitava di un lavoro preliminare effettuato tramite gli Uffici fissati in numero di sette, poi nove dal 1860. I deputati erano ripartiti a sorte non appena terminata la nomina della Presidenza. Dal sorteggio non erano esclusi i ministri che facevano parte della Camera anche se per consuetudine non intervenivano alle riunioni. Rimase isolato il caso del ministro Sineo che il 10 febbraio 1849 venne eletto presidente di un Ufficio. Il rinnovo avveniva in un primo momento mensilmente, poi ogni due mesi con la possibilità di proroga di fronte ad impegnativi disegni di legge. La funzione era duplice: da un lato il parere preventivo per quanto riguarda l'ammissione alla lettura delle sole proposte di iniziativa parlamentare, dall'altro l'esame particolareggiato e la nomina di un commissario nei confronti di tutti i progetti. I registri in buono stato di conservazione sono uniti in pacchi ciascuno dei quali raccoglie i verbali degli Uffici in attività nello stesso periodo. La serie inizia dal 1851 e comprende 51 registri. Il contenuto offre gli elementi di identificazione di ciascuna proposta (numero, proponente, oggetto) e le notizie riguardanti l'*iter* (data della discussione, decisione, nomina del commissario); in alcuni casi si dà menzione di una discussione articolata, di richieste di approfondimento e di chiarimenti.

Si potrebbe continuare ad illustrare altre serie quali i *Verbali delle sedute d'Aula*, quelli dell'*Ufficio di Presidenza*, gli *Incarti di segreteria*, ma forse è più interessante riprendere il discorso già accennato dell'intervento di restauro compiuto sulle serie che l'inventario del 1962 descrive come *Miscellanea nera e pulita*. Probabilmente si tratta di documenti conservati negli anni trenta in depositi sotterranei in precarie condizioni. Di alcuni di questi documenti non era noto l'argo-

⁽¹²⁾ Carlo Crocella, "Le inchieste parlamentari dell'ottocento" in *Quaderni dell'Archivio storico*, n. 2, Camera dei deputati, Roma 1994, pp. XV - XVII.

⁽¹³⁾ Angelo Brofferio, *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell'unità italiana...*, Milano, E. Belzini, N. Battezzati, 1865-69.

⁽¹⁴⁾ ASCD, DPLIC Vol. 1, c. 1.

mento, di altri, pur sapendo l'oggetto, non era possibile la consultazione a rischio di ulteriore deterioramento. L'opera di restauro ha fatto sì che sia possibile identificare le carte relative al periodo in esame nei documenti della Questura, nei registri dei Copialettere, in una miscelanea della serie *Disegni e proposte di legge*.

I registri dell'*Ufficio di Questura* sono una testimonianza della vita interna della Camera e dei vari aspetti della sua amministrazione, essendo i questori elemento essenziale per il funzionamento amministrativo. Disponiamo di 17 registri che si riferiscono ad aspetti finanziari, al personale, agli arredi e locali.

I registri dei *Copialettere* si presentano sia esteriormente che per struttura interna come redatti da un unico ufficio. L'inventario delle carte del Regno di Sardegna considera i *Copialettere* come una serie autonoma, distinguendo, a secondo dell'oggetto della corrispondenza, i copialettere riguardanti l'attività della Segreteria da quelli relativi alla Questura.

I copialettere di Segreteria (sei registri) illustrano l'attività della Camera nei suoi rapporti con il Senato, i collegi elettorali, i tribunali, i singoli cittadini; invece quelli della Questura (due registri) trattano i vari aspetti amministrativi: finanza, locali, personale, vigilanza. L'intervento di restauro ha permesso anche la consultazione di una commissione parlamentare di inchiesta del 1858, volta ad acquisire tutti gli elementi utili al fine di valutare l'opportunità di introdurre un'imposta sulla rendita. Questa commissione ha una peculiarità nella composizione. Infatti tra i suoi membri è presente il Cavour, Presidente del Consiglio. Così Agostino Depretis, designato a presiedere la Commissione spiegava i motivi della scelta: "Io mi attenni ad un sistema che si è praticato in Inghilterra, dove un membro del Gabinetto è stato chiamato a far parte della Giunta di inchiesta sull'imposta della rendita e dirò anche che ho fatto questa scelta perchè il Presidente del Consiglio (...) non si è mai pronunciato in massima contrario alla medesima, anzi si mostrò disposto a studiarla e discuterla" (15).

Questi verbali restaurati sono un ulteriore contributo dell'Archivio storico della Camera alla comprensione della vita parlamentare del regno di Sardegna.

(15) Camera dei deputati, *Discussioni*, legislatura VI, sessione 1857-58, 19 giugno 1858, p. 2367.

Francesco Soddu (*)

La storia dell'Amministrazione della Camera nelle fonti dell'Archivio storico.

1. Fonti e bibliografia

La storia dell'Amministrazione della Camera sconta i ritardi più generali della storiografia parlamentare del nostro paese, come si diceva questa mattina, in merito alla dinamica interna del *law making* e del funzionamento concreto e quotidiano dell'istituto parlamentare.

I pochi studi sulle burocrazie parlamentari sono così in genere il frutto di riflessioni "interne" di acuti funzionari parlamentari, spesso proiettate sul presente (1). Questa caratteristica forse si radica nella stessa finalità delle prime opere concernenti la prassi parlamentare (e in piccola misura anche il ruolo della burocrazia parlamentare), a cominciare dalle *Norme ed usi del Parlamento italiano* di Mancini e Galeotti (1887) che, secondo un modello mutuato da opere analoghe pubblicate nelle più mature democrazie straniere — per tutti il *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* di Thomas Erskine May —, descrivevano la prassi dell'acerbo parlamentarismo italiano mettendo a frutto la propria specifica professionalità di funzionari della Camera.

Non mancano comunque contributi che ripercorrono la storia dell'Amministrazione delle Camere: penso all'ampio lavoro sull'autonomia contabile di Carlo Finzi pubblicato nel 1934 (2), ai molteplici

(*) Università di Sassari.

(1) Nel 1919 un giovane funzionario del Senato, Giovanni Tommasini, poteva notare come "uno dei pochi argomenti finora quasi del tutto trascurati dagli studiosi delle istituzioni parlamentari è senza dubbio quello dell'organizzazione dei servizi interni delle assemblee legislative" ("Note di organizzazione parlamentare. I servizi interni dei parlamenti: il Parlamento inglese", in *Rivista di diritto pubblico*, XI (1919), p. 118).

(2) C. Finzi, *L'autonomia economica ed amministrativa delle assemblee legislative*, Roma, 1934.

lavori sull'evoluzione regolamentare (a cominciare da quello di Romolo Astraldi del 1932) ⁽³⁾; alle prime analisi dei servizi parlamentari (per tutti i saggi sui resoconti di Raffaele D'Isola e di Luigi Ravani dell'inizio del secolo: ma sui problemi legati al metodo stenografico esiste un'ampia letteratura specialistica) ⁽⁴⁾; fino ai saggi più recenti pubblicati dal *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* (in particolare nella nuova serie, 1981), che coprono molteplici aspetti relativi all'amministrazione interna: ricordo quelli di Carlo Specchia sull'autonomia contabile, quelli sui servizi di resocontazione di Giovanni Panarello, Aurelia Mohrhoff e Giuliana Farinelli ed infine i diversi saggi di Guglielmo Negri, Silvio Furlani e Mario Pacelli ⁽⁵⁾. Di quest'ultimo, infine, va anche ricordato il bel libro *Le radici di Montecitorio* del 1983 e il volume, scritto con Gian Franco Ciaurro e Anton Paolo Tanda, *Le Camere del Parlamento* del 1988 ⁽⁶⁾.

Con gli anni Ottanta sembra dunque emergere una più matura sensibilità storica sulla portata generale di una storia dell'Amministrazione interna delle Camere. Forse si può assumere il convegno su *La burocrazia parlamentare* del 1981 come significativo punto di svolta: nell'articolazione delle relazioni la riflessione sul ruolo attuale dei funzionari parlamentari è palesemente legata alla evoluzione stori-

⁽³⁾ R. Astraldi, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma, 1932.

⁽⁴⁾ R. D'Isola, "I resoconti parlamentari all'estero e in Italia", in *Rivista moderna politica e letteraria*, VI (1902), n. 23, pp. 26 ss. e n. 24 pp. 31 ss.; L. Ravani, "Dei resoconti parlamentari", in *L'Italia moderna*, 1907, pp. 565 ss.

⁽⁵⁾ C. Specchia, "L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento", in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, n. 1, pp. 149 ss.; G. Panarello, "La stenografia e la resocontazione dei lavori parlamentari: Origini ed evoluzione della stenografia", *ivi*, 1983, n. 2, pp. 189 ss.; id., "La stenografia parlamentare, e la resocontazione dei lavori parlamentari, II la stenografia parlamentare", *ivi*, 1983, n. 3, pp. 174 ss.; G. Farinelli, "Gli stenografi in Parlamento: I. Le origini", *ivi*, 1982, N. 2, p. 177 ss.; A. Mohrhoff, "Dal linguaggio del Parlamento al linguaggio del Parlamentare", *ivi*, 1983, n. 2, pp. 207 ss.; S. Furlani, "La stenografia - scienza ausiliaria della storia", *ivi*, 1988, n. 2, pp. 109 ss.; id., "L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848", *ivi*, 1986, n. 2, pp. 111 ss.; G. Negri, "Il lessico parlamentare", *ivi*, 1984, n. 3, pp. 59 ss.; id., "Cultura professionale e ruolo dei funzionari parlamentari", *ivi*, 1984, n. 1 pp. 49 ss.; M. Pacelli, "Alcune riflessioni sui segretari generali delle Camere del Parlamento", *ivi*, 1984, n.1, pp. 57 ss.

⁽⁶⁾ M. Pacelli, *Le radici di Montecitorio. Pietre uomini miti*, Roma, 1983; G.F. Ciaurro, M. Pacelli, A.P. Tanda, *Le Camere del Parlamento*, Roma, 1988, in particolare il cap. III "Gli apparati", pp. 127 ss.

ca di questa burocrazia specializzata (a cominciare dai contributi di Enzo Cheli e Ferdinando Pinto) ⁽⁷⁾. Anche in questa nuova consapevolezza si radica l'esigenza di valorizzare il patrimonio dell'Archivio storico, la cui stessa storia, come documenta il bel saggio di Carlo Crocella nella *Guida all'Archivio storico della Camera*, testimonia la stretta correlazione tra l'evoluzione dell'istituto parlamentare e l'organizzazione dei servizi.

Ha ragione chi dice che non si capisce il ruolo della burocrazia parlamentare e la sua eventuale incidenza nel processo legislativo, se non incrociando fonti diverse, che vanno ben oltre quelle possedute dall'Archivio della Camera. Queste sono però illuminanti circa l'atteggiamento che i parlamentari avevano verso il corpo burocratico, il tipo di servizi di cui sentivano il bisogno, i limiti individuati via via. In definitiva, registrano il segno dell'evoluzione della "professione parlamentare" riflesso sulle trasformazioni dell'apparato servente.

In questo senso le fonti dell'Archivio storico della Camera (non solo dunque quelle relative all'iter legislativo di cui si è detto questa mattina) sono indispensabili per la comprensione dell'evoluzione dell'istituto parlamentare. Esse completano le informazioni ricavabili dagli atti parlamentari, in particolare dalle relazioni sui bilanci interni.

Tra queste fonti spiccano per importanza i verbali dell'Ufficio di Presidenza, vero motore della vita interna della Camera, nel quale si prendevano quasi tutte le scelte relative all'organizzazione interna e al personale, salvo l'intervento dell'Assemblea riunita in Comitato segreto per le decisioni più rilevanti, spesso meramente ratificatorio ⁽⁸⁾.

I registri che raccolgono questi verbali — similmente a quanto accade per il Senato — presentano anche, soprattutto in certe fasi, ric-

⁽⁷⁾ *La burocrazia parlamentare. Funzioni garanzie e limiti*, Roma, 1983, in particolare E. Cheli, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario* e F. Pinto, *L'evoluzione dell'apparato camerale: brevi profili storici*, pp. 17 ss. e 256 ss. Dello stesso Cheli cfr. "Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare", in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, pp. 187 ss.

⁽⁸⁾ Il regolamento della Camera prevedeva, a partire dal 1863, che "una pianta organica approvata dalla Camera" fissasse "il numero, la qualità e gli assegnamenti degli impiegati assegnati a ciascun ufficio".

chi apparati di allegati. In effetti, almeno fino al 1907, data, come si vedrà, di svolta nell'Amministrazione camerale, la serie *Incarti di segreteria* (di cui sono in corso di stampa — a cura di un gruppo di archivisti di stato — gli inventari) contiene poche informazioni sull'amministrazione interna, disseminate sotto le più diverse categorie. Quanto più in questa serie si viene delineando un autonomo spazio per le vicende della burocrazia parlamentare (evidente nelle categorie del nuovo titolare del 1909, che contiene sotto la voce "M": *Segretario generale*, le sottocategorie *Uffici e personale dipendente*, *Concorsi e tipografia*), tanto più gli allegati alla Presidenza (che intanto vengono materialmente conservati in buste autonome a partire dal 1903) si vanno liberando degli incartamenti delle diverse pratiche sbrigate e si caratterizzano essenzialmente come copie dattiloscritte dei verbali del Consiglio e del Comitato segreto (basta confrontare il contenuto della busta che contiene gli allegati alla Presidenza 1903-1912 con quelli del 1920-1925 per cogliere la portata del cambiamento).

Anche le carte della Questura sono rilevanti ai fini della nostra ricostruzione. Basterebbe pensare alle serie *Concorsi* (1866-1898; 1913-1937) della cosiddetta *Miscellanea pulita*, in cui sono raccolte le domande per posti vacanti e talvolta le prove concorsuali, ma non — salvo qualche eccezione — le carte ufficiali delle commissioni d'esame e la loro composizione, che stanno negli allegati all'Ufficio di Presidenza. O ancora ai registri della *Miscellanea nera* relativi agli stati di servizio (in particolare quello di fine secolo relativo al personale collocato a riposo che si apre con due funzionari della prima ora, Galletti e Pellati), a quelli dei sussidi accordati, o relativi alla situazione del personale (malattie, punizioni ecc.).

2. Spunti per una storia dell'Amministrazione

Il tempo a disposizione non consente che alcune prime annotazioni sui caratteri dell'Amministrazione e sui punti di svolta.

In prima battuta mi pare si possa rilevare che i temi che ricorrono nelle carte della Camera non sono diversi da quelli che ho potuto riscontrare per l'Amministrazione del Senato, a conferma del fatto che si trattava di due burocrazie gemelle per struttura e funzioni, sia pure

con alcuni elementi peculiari⁽⁹⁾. Sono costanti (pressoché in tutti i verbali dell'Ufficio di Presidenza) le rivendicazioni economiche del personale, sia in termini di miglioramenti salariali che di gratificazioni e sussidi *una tantum* (ed è interessante seguire l'evoluzione della politica retributiva e dei modelli di riferimento); ricorrenti sono le lamentele sul servizio stenografico e sui ritardi nella pubblicazione dei resoconti (spesso determinati da un comportamento non corretto degli stessi parlamentari); si rileva anche come costante una certa indisciplina del personale subalterno; si può cogliere, infine, l'emergere, in modo più netto alla Camera, di una trasformazione dei servizi offerti ai parlamentari con la progressiva "professionalizzazione" dell'attività politica.

Un aspetto, quest'ultimo, che forse rivela anche la più forte motivazione all'espletamento del mandato parlamentare dei deputati, espressione di una rappresentanza generale, territorialmente definita, potenzialmente provvisoria e per tutte queste ragioni più bisognosa — se mi si passa il termine — del sostegno di una struttura efficiente.

Nei primi anni del Parlamento subalpino, però, questo dato sembra quasi invertito perché solo il Senato si dimostrò capace di dotarsi rapidamente di una normativa interna che regolasse non solo il lavoro parlamentare, ma anche l'attività amministrativa⁽¹⁰⁾.

Certo le prime sedute del Parlamento, come narrano le grandi storie parlamentari del secolo scorso, da Brofferio ad Arbib, segnalano l'impreparazione e una certa improvvisazione nell'organizzazione dell'attività⁽¹¹⁾ indicative delle incertezze e insieme delle resistenze che

⁽⁹⁾ E non mancarono infatti i tentativi di unificazione delle due strutture o di parti di esse, non solo con il tentativo verticistico di Alberti del 1929 (su cui M. Pacelli, *Le radici*, cit., p. 110) ma già nel secolo scorso con ipotesi di unificazione dei servizi di resocontazione.

⁽¹⁰⁾ La Camera conservò il regolamento provvisorio fino al 1863; c'è traccia, nei verbali dell'Ufficio di presidenza, dell'approvazione di un regolamento per il servizio interno nel febbraio 1850, ma non si è ritrovato il testo; il Senato, invece, si diede una normativa per il servizio interno già nel 1849 e l'anno successivo approvò il nuovo regolamento. Su questi aspetti mi permetto di rimandare al mio *L'amministrazione interna del Senato regio. I. Dallo Statuto albertino alla crisi di fine secolo*, Sassari, 1992.

⁽¹¹⁾ "Con che umili principi nacque l'assemblea destinata a fondare in Italia il Governo parlamentare, lo dice il fatto che nella prima tornata, mancavano le seggiole per sedere, le urne per depositarvi le schede. Gli eletti della nazione, non altrimenti di quello che avveniva nei più modesti comizi, votarono in piedi alzando il braccio destro, e per raccogliere le schede, si valsero del cappello a cilindro d'uno dei presenti. Mancava tutto, non eravi biblioteca, non stenografi, non archivista, nulla": cfr. E. Arbib, *Cinquant'anni di storia parlamentare del Regno d'Italia*, vol. I, Roma, 1910, p. 3.

accompagnavano l'avvio delle istituzioni nate dalla Carta albertina; ma anche del ruolo marginale assegnato all'apparato interno delle Camere.

Queste indecisioni sono emblematicamente rappresentate dalla questione dell'autonomia economica e amministrativa del Parlamento, oggetto, tra il 1848 e il 1850, di una vera e propria "battaglia" con il Ministero dell'interno, già ampiamente descritta nei saggi di Finzi, Specchia e Pacelli, che si concluse con il riconoscimento dell'autonomia più completa. Peraltro questa iniziale ingerenza dell'esecutivo nel controllo della spesa delle Camere non interessò l'organizzazione amministrativa interna, né sotto il profilo della determinazione degli uffici, né sotto quello della dipendenza degli impiegati: il personale del Parlamento o fu di pria nomina, o, se proveniente dall'amministrazione statale, fu subito immesso in ruolo, evitando così possibili interferenze governative sugli impiegati⁽¹²⁾. Non è possibile, però, trovare puntuali riscontri di questa vicenda (né della "battaglia" per l'autonomia) nei verbali dell'Ufficio di Presidenza (ma utili indicazioni si ricavano dagli stati di servizio del personale): il primo registro che li raccoglie inizia con la copia del verbale del 10 marzo 1849⁽¹³⁾.

Certo la scarsità dei regolamenti parlamentari del 1848 in merito all'amministrazione interna e al personale poteva ingenerare qual-

⁽¹²⁾ La nomina nei ruoli dell'amministrazione camerale intervenne infatti rapidamente per alcuni impiegati governativi comandati nelle prime settimane di funzionamento delle nuove istituzioni parlamentari presso la segreteria della Camera. Si trattava del direttore Giuseppe Galletti, segretario al Ministero dell'interno, del vice-direttore Bartolomeo Masino, vice-intendente generale, degli applicati Amedeo Pinelli e Fernando Bianchi, sottosegretari al Ministero dell'interno (cfr. *Calendario generale dei regni Stati*, 1849, p. 75). Per Galletti e Bianchi, ancora in servizio nel 1876, dati preziosi vengono dalle carte Crispi, risalenti al periodo della sua Presidenza alla Camera, in particolare da un elenco nel quale sono annotati, per ciascun impiegato, sia "lo stato di servizio presso la Camera", sia i "servizi governativi anteriori" (ACS, Crispi Roma, F. 15, VII; ma analoghe informazioni anche dal già ricordato registro relativo allo *Stato di servizio del personale collocato a riposo* della c.d. "miscellanea nera", sia pure non tutto perfettamente leggibile). Per i due impiegati l'elenco indica l'entrata in servizio alla Camera (l'8 maggio 1848) e la "nomina regolare" (il 21 giugno dello stesso anno). Anche al Senato, del resto, le nomine furono tutte coeve, o di pochi giorni successive alla data "d'entrata all'impiego" (tra il maggio e giugno del 1848: cfr. lo stato degli impiegati allegato al progetto di bilancio interno riportato nel verbale del Comitato segreto del 21 luglio 1848).

⁽¹³⁾ Dal 12 maggio 1850 si riporterà - ma non sempre - direttamente l'originale. Il problema della redazione e successiva custodia di questi verbali avrà soluzioni diverse legate comunque alla necessità di garantirne la riservatezza.

che incertezza in merito alle procedure di nomina e alle funzioni dei vari impiegati⁽¹⁴⁾. Le norme si limitavano infatti a delineare due figure: l'estensore del processo verbale e il bibliotecario archivista, ritenuti i due impiegati più importanti (come dimostra anche il fatto che venivano nominati direttamente dall'Assemblea): il primo per la funzione di certificazione degli accadimenti, il secondo per la funzione di cura del patrimonio librario, di consulenza e di conservazione di atti e documenti⁽¹⁵⁾.

In realtà queste due figure non esaurivano la più ampia articolazione dell'Amministrazione interna già nel suo primo impianto. Ai compiti notarili dell'estensore (la cui figura si doveva via via appannare assumendo un ruolo defilato rispetto alla struttura amministrativa della Camera: ed infatti compare poco nelle carte della Presidenza) si affiancava la funzione di dare pubblicità esterna ai lavori delle Camere propria del corpo stenografico⁽¹⁶⁾, sulle cui tormentate vicende inizia-

⁽¹⁴⁾ Gli artt. 70-75 e 79-80 del regolamento della Camera definivano il ruolo dell'estensore dei processi verbali e del bibliotecario archivista e la loro nomina assembleare. L'art. 84 si limitava a prevedere la nomina da parte dell'Ufficio di Presidenza di "messaggeri, uscieri e altri impiegati minori". Formula che ha indotto Pacelli (*Le radici*, p. 68) ad ipotizzare una riserva governativa sul personale di concetto della Camera.

⁽¹⁵⁾ Proprio la contrastata definizione del ruolo del bibliotecario-archivista, ben descritta da Crocella, mostra l'incertezza e l'improvvisazione della prima organizzazione della Camera. In questa vicenda, che tra il 1848 e il 1850 portò prima alla soppressione e poi alla ridefinizione di questo ruolo, giocò in parte l'esigenza di fare economie ed in parte l'adeguamento ai modelli stranieri, che affidavano gli archivi ad altri soggetti (sul rapporto di mutazione della normativa regolamentare dai modelli franco-belgi oltre a C. Crocella, *L'Archivio*, cit., cfr. S. Furlani, *L'influenza*, cit. e F. Soddu, *L'Amministrazione*, cit.). La stessa decisione di una dipendenza funzionale dell'archivio dalla segreteria, assunta dalla Camera dopo un acceso dibattito nell'agosto del 1849, fu rapidamente superata "per via amministrativa" (Crocella) già con le decisioni dell'Ufficio di Presidenza del gennaio 1850, con la nomina del bibliotecario Fea ad archivista (o meglio "impiegato straordinario di segreteria coll'incarico di sorvegliare gli archivi e supplire alla redazione dei verbali" come si legge nel verbale dell'Ufficio dell'11 gennaio). La separazione delle due funzioni appare definitivamente sancita a partire dal regolamento approvato dalla Camera nel 1863 (cfr. il capo nono *Della Biblioteca*, artt. 80 ss.), quando la ripartizione dei servizi nei quattro "pilastri" - per usare un'espressione di Paolo Ungari - principali (segreteria, questura, biblioteca, resoconti) si era ormai consolidata e razionalizzata.

⁽¹⁶⁾ Il processo verbale, che "in pratica contiene la descrizione schematica delle sedute e quindi degli atti e delle deliberazioni di cui fa fede" (così A.P. Tanda, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1984, p. 103), ha dunque una funzione di certificazione, non di pubblicità dei lavori, "cui sono ordinati invece i resoconti" (ivi, p. 131) curati dal Servizio stenografico.

li già gli atti parlamentari (penso alla dettagliata relazione del deputato Henry Avigdor dell'aprile 1851) sono ricchi di informazioni che i verbali della Presidenza completano con interessanti dettagli (le carte dell'Archivio sono poi indispensabili per cogliere le tappe della successiva evoluzione del servizio).

Così compiti di consulenza e conservazione erano propri anche della Segreteria, ed in particolare del suo direttore, il quale, con l'andar degli anni, avrebbe rivestito un ruolo di crescente preminenza, nonostante la formale equiparazione dei capi di tutti i servizi (o quanto meno dei direttori della Segreteria e della Questura), anche sotto il profilo retributivo a partire dal 1862 fino alla definitiva affermazione di un capo burocratico dell'Amministrazione con la riforma del 1907 (affermazione già prefigurata nella pianta organica voluta da Crispi, in vigore dal 1877 al 1891), che in qualche modo sancisce la prevalenza (almeno tendenziale) di un'amministrazione di consulenza sul modello alternativo di un'amministrazione di registrazione-esecuzione⁽¹⁷⁾. Eppure, quella di un personale di consulenza è un'esigenza che matura lentamente e con contraddizioni, ma che si avverte fin dai primi anni del Parlamento subalpino. I parlamentari manifestarono l'esigenza di un supporto non solo amministrativo ma di vero ausilio alla funzione legislativa, evidente nella riforma della pianta organica del Senato del 1856 quando si aggiunse un posto di sottosegretario "per coadiuvare i presidenti e i relatori degli uffici e delle commissioni nella ricerca e nel coordinamento dei documenti storici e legislativi, e generalmente di tutti quei lavori preliminari che si giudicassero atti ad agevolare l'esame e la discussione dei progetti di legge". Nelle carte della Camera non ho trovato un esempio altrettanto significativo, ma ricorrono segnali precisi in questa direzione, come anche delle ragioni, essenzialmente di contenimento delle spese, che impedirono una più celere maturazione di questi fermenti. Si trattava, nel caso della Segreteria di attività di consulenza dai profili più indistinti rispetto a quella propria del bibliotecario, sulla cui rilevanza, peraltro, bastereb-

⁽¹⁷⁾ C. Chimenti, intervento in *La burocrazia parlamentare*, cit. p. 229, delinea "due fondamentali modelli di amministrazione parlamentare": "un'amministrazione di registrazione-esecuzione e un'amministrazione di consulenza". Secondo Chimenti i due tipi sono da porsi in relazione con due possibili modelli di Parlamento, un Parlamento "ratificatorio" e uno "decisionale" e sono applicabili solo con le dovute cautele all'amministrazione ottocentesca.

be richiamare le parole di Giorgio Asproni in occasione della discussa nomina del vice-bibliotecario Scovazzi a bibliotecario: "Non so poi cosa guadagnerebbero i deputati - sottolineava Asproni il 5 maggio 1870 — quando portassero a bibliotecario persona nuova, la quale non è informata del passato. Quando avessero bisogno di *ricercare decisioni e discussioni* fatte sopra qualche materia ricorrerebbero a un uomo che non conoscerebbe niente e che dovrebbe fare studi appositi per lunghi anni" ⁽¹⁸⁾. "Gli impiegati della Camera — sottolinea più in generale Sineo in quella stessa occasione - sono quelli che ci rendono possibile l'adempimento dei nostri doveri. Col loro intelligente aiuto ci rendono più lieve il peso dell'ardua nostra missione. Veniamo qui dalle province senza i nostri libri, senza quei sussidi che ciascuno trova in casa sua, ma se abbiamo dei buoni impiegati che ci aiutano..."; e la bontà, precisò Sineo, era legata al riconoscimento delle aspettative e alle prospettive di carriera degli impiegati stessi ⁽¹⁹⁾. Si mettevano così a fuoco due distinti problemi: da un lato un primo riconoscimento della specifica professionalità dei funzionari parlamentari; dall'altro l'esigenza di regole certe che governassero il reclutamento e la carriera degli impiegati. Nelle carte della Presidenza questi due elementi ricorrono spesso, sia pure con contraddittori e altalenanti risultati. Così, per esempio, si scopre che proprio questa successione al bibliotecario Leonardo Fea provocò l'ingresso extraconcorsuale del figlio Pietro nel personale della biblioteca ⁽²⁰⁾, a conferma della discrezionalità degli

⁽¹⁸⁾ E di questa competenza lo stesso Scovazzi aveva già fatto un uso, per così dire, commerciale, predisponendo gli indici degli atti parlamentari da vendere alle due Camere. Già dal luglio 1851 l'Ufficio di Presidenza propose al revisore Boggio, cui chiese di associarsi Scovazzi, la compilazione di una "tabella sinottica delle discussioni della Camera" per gli anni 1848-49: sarà l'origine di quei lavori che Scovazzi cercherà di vendere fino ai primi anni Sessanta anche al Senato (cfr. F. Soddu, *L'Amministrazione*, cit., p. 55). Più in generale la compilazione di indici e sommari cui si dedicarono, talvolta di propria iniziativa, diversi impiegati delle due camere (ripetutamente oggetto di discussione sulla natura ordinaria o straordinaria di tale lavoro) poneva le premesse per la formazione di quella competenza tecnico-procedurale che sarebbe risultata la caratteristica del funzionario parlamentare di fine ottocento. Sulla nomina di Scovazzi cfr. anche M. Pacelli, *Le radici*, cit. p. 82.

⁽¹⁹⁾ Non è raro, per esempio, che si rinunci ad aprire un concorso per evitare l'ingresso nell'amministrazione di un "estraneo" che avrebbe precluso la carriera agli impiegati già in servizio ma non ancora idonei al posto da coprire.

⁽²⁰⁾ L'Ufficio di Presidenza — 5 maggio 1870 — decise di svincolarsi dalla graduatoria di un concorso di aiuto bibliotecario appena concluso, il cui vincitore aveva però rinunciato al posto.

organi politici e dell'uso ancora strumentale del concorso non come garanzia per i candidati ma come semplice sistema di selezione di un personale che aveva ancora per tanti versi i tratti dell'amministrazione "domestica" in cui valeva essenzialmente il rapporto fiduciario con il padrone di casa (ciò valeva soprattutto per il c.d. "basso personale", assimilato esplicitamente ai domestici privati).

Questa stessa natura fiduciaria giustificava l'interesse mostrato spesso dai parlamentari (non solo dai membri della Presidenza) verso le vicende del personale sia al momento dell'assunzione (i registri annotano diligentemente le raccomandazioni di cui godeva ciascun candidato) che nella successiva evoluzione della carriera. Era un legame che poteva persino sfociare in contrasti palesi tra i diversi settori dell'Amministrazione che rimandano da un lato alla "lotta" per il controllo dell'apparato e dall'altro, sia pure più sullo sfondo, alla scelta tra i due possibili modelli di amministrazione sopra ricordati ⁽²¹⁾.

Certo non è semplice cogliere, nel minuto dipanarsi della quotidiana vicenda dell'Amministrazione che si riflette in questi verbali, il segno dei mutamenti che via via trasformano i caratteri della burocrazia parlamentare. Alcuni passaggi però sono di tutta evidenza:

a) la Presidenza Crispi. Dirò solo che la razionalizzazione dei servizi realizzata nel 1877 prefigura l'organizzazione monocratica del segretario generale. E' una svolta attribuibile a Crispi ma anche al direttore della Segreteria Galletti come si può vedere nelle carte Crispi dell'ACS. Non a caso, alla morte di Galletti, nel 1891, ci sarà una sorta di "restaurazione" del precedente modello quadricefalo.

b) l'istituzione del Segretariato generale. Le carte dell'Ufficio di Presidenza non chiariscono del tutto i passaggi della riforma e soprat-

⁽²¹⁾ Così per esempio, un articolato rapporto sui diversi servizi della Camera presentato nella seduta dell'Ufficio di Presidenza dell'11 maggio 1860 dal questore Cavallini (interessante perché fornisce informazioni sui vari servizi a partire dal 1848) nasceva dalla contestazione delle nomine e delle promozioni fatte dalla Questura durante le vacanze parlamentari, di cui si chiedeva l'annullamento, ribadendo il ruolo esclusivo in merito dell'Ufficio di Presidenza. E' l'indice di una latente conflittualità tra Segreteria e Questura, che si rifletteva talvolta anche nei rapporti tra il relativo personale, dando luogo anche a contrasti piuttosto accesi (più evidenti al Senato).

tutto il ruolo che vi ebbe Montalcini ⁽²²⁾, ma sono utilissime per cogliere i nuovi compiti che concretamente il segretario generale venne ad assumere e la sua influenza sugli organi politici nelle scelte amministrative (che in realtà rifletteva un ruolo di mediazione tra i diversi vertici istituzionali e politici di più ampia portata) ⁽²³⁾. Con Montalcini, in ogni caso, la burocrazia parlamentare compie il decisivo salto di qualità verso una posizione di autonomia e di garanzia di imparzialità dell'istituzione servita ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Certo l'iniziativa per un nuovo regolamento interno fu presa il 9 dicembre 1904 ad un anno e mezzo dalla nomina di Montalcini a direttore degli uffici di Segreteria (18 maggio 1903). Una prima discussione sullo schema di regolamento interno predisposto dai vice-presidenti De Riseis e Torrigiani (12 aprile 1905) rivela alcuni contrasti tra coloro che volevano una direzione unica di tutti i servizi (Gorio, De Riseis, Lacava) e coloro che invece preferivano una separazione dei servizi con capi distinti (De Asarta). Approvata in massima la distinzione tra i servizi legislativi e quelli amministrativi come prevedeva lo schema del regolamento, l'Ufficio Presidenza incaricò del suo esame una Commissione, prevedendo che potesse avvalersi dell'opera del direttore della segreteria "e udire altri capi servizio" (è evidente la diversa considerazione riservata al primo). Sarebbero passati quasi due anni prima che l'Ufficio di Presidenza potesse esaminare ed approvare il progetto di nuovo organico e del nuovo regolamento (2 giugno 1907). Queste soluzioni dovevano dar luogo, come comunicò il presidente, "con sorpresa e dispiacere", nella seduta successiva (13 giugno), a un esplicito malcontento (che trovò espressione anche in alcuni giornali) in una parte del personale "mentre in precedenza tanti i capi ufficio quanto il basso personale a mezzo di essi" avevano espresso "il più vivo compiacimento". Proprio da quest'ultimo erano venute "le maggiori lagnanze", contor i criteri per le promozioni, le misure disciplinari e il rafforzamento della sorveglianza nei veri servizi. Il testo del regolamento e la nuova pianta in AP, Camera, *Documenti*, Leg. XXII, doc. LVbis.

⁽²³⁾ Sul ruolo che Montalcini venne ad assumere nel quadro politico degli anni successivi cfr. H. Hullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, 1909-1913, Roma, Camera dei deputati, 1979.

⁽²⁴⁾ Cfr. sul punto M. Pacelli, *Le radici*, cit., pp. 88 ss.; F. Mohrhoff, *Camillo Montalcini. Primo segretario generale della Camera dei deputati*, Roma, 1968 e, più in generale id., *I segretari generali delle assemblee legislative*, Roma, 1968.

Giovanna Tosatti (*)

La Commissione parlamentare per la riforma dell'ordinamento amministrativo del Regno

Se ci si riferisce al primo decennio successivo all'Unità, non di una sola commissione parlamentare per la riforma dell'ordinamento amministrativo del Regno si deve parlare, ma di molte commissioni e molti progetti di riforma, tutti invariabilmente abortiti, spesso dopo essere stati già discussi negli uffici o talvolta dopo essere arrivati alla discussione in Aula⁽¹⁾, per il prevalere delle resistenze moderate conservatrici e per la situazione di grave instabilità politica, dovuta alla mancanza di salde maggioranze e alla debolezza dei governi, che portava a continui mutamenti di indirizzo, compromessi, crisi di gabinetto e scioglimenti anticipati delle Camere⁽²⁾.

In questa occasione si fa riferimento a due progetti in particolare: il gruppo di quattro proposte presentate da Minghetti alla Camera nel mese di marzo del 1861⁽³⁾ e il progetto inizialmente presentato dal Ministro dell'interno Cadorna nel febbraio del 1868⁽⁴⁾, ripreso e in parte trasformato da una commissione parlamentare presieduta da

(*) Archivio centrale dello Stato.

(1) Un elenco di questi progetti è in A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960, pp. 114-115. Cfr. in proposito G. Talamo, "Diversità e squilibri regionali nella cultura politica del Risorgimento", in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico* (atti del convegno, Torino-Saint Vincent, 3-7 settembre 1961), Milano, Lerici, 1962, pp. 91-130, successivamente pubblicato in G. Talamo, *De Santis politico e altri saggi*, Roma, E. De Santis, 1969, pp. 115-156.

(2) Così descrive il clima politica dell'epoca A. Caracciolo, *Stato e società civile...* cit., p. 114.

(3) Atti parlamentari della Camera dei deputati (di seguito APC), Leg. VIII, *Documenti*, nn. 7-10.

(4) APC, Leg. X, sess. I, *Documenti*, n. 163.

Angelo Bargoni⁽⁵⁾, che fu anche incaricata di armonizzare il progetto Cadorna con l'altro presentato da Cambrey Digny, che prevedeva l'istituzione delle intendenze di finanza⁽⁶⁾.

Perché proprio questi due progetti? Non è soltanto perché ambedue portano un contributo di rilievo alla discussione sul problema accentramento/decentramento⁽⁷⁾, assai sentito e dibattuto in quegli anni; ma anche perché nell'Archivio storico della Camera, oltre a quanto è normalmente pubblicato negli atti parlamentari (progetti di legge, relazioni, resoconto delle discussioni), è conservata documentazione allegata ai due progetti di legge.

Per quanto riguarda i progetti Minghetti, si conserva la raccolta dei verbali della commissione parlamentare incaricata di esaminarli⁽⁸⁾; in questo caso l'interesse risiede nel fatto che essi sostituiscono la discussione in Aula, alla quale non si pervenne mai⁽⁹⁾. Inoltre, si trattava di una delle prime discussioni parlamentari sull'argomento, in quanto nessuna delle tre leggi comunali e provinciali emanate dal 1848 in poi era stata discussa e deliberata in Parlamento, e questo costituisce l'elemento forse più significativo della netta prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo, in una delle questioni più delicate di assetto costituzionale del nuovo Stato⁽¹⁰⁾. I verbali della di-

(5) La relazione della Commissione è in APC, Leg. X, sess. I, *Documenti*, n. 163B e 186B. Cadorna, a seguito del disaccordo con la commissione parlamentare, si dimise dalla carica di ministro dell'Interno il 10 settembre 1868 e subito dopo pubblicò un opuscolo *Le seicento delegazioni governative. Osservazioni del senatore Carlo Cadorna sul disegno di legge della Commissione della Camera dei deputati intorno al riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato*, Firenze, Tip. Eredi Botta, 1869.

(6) APC, Leg. X, sess. I, *Documenti*, n. 186.

(7) Sul tema cfr. S. Cassese, "Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1986, n. 2, pp. 594-612.

(8) Archivio storico della Camera dei deputati, *Verbali della Commissione per la riforma dell'ordinamento amministrativo del Regno*, cc. 1-40.

(9) Cfr. C. Pavone, 1861: "Come morirono le Regioni", in *Il Ponte* 1961, n. 8-9, pp. 1202-1212; lo stesso Pavone ne ha trattato e ne ha pubblicato diversi stralci nel suo volume *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rastazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 411 ss.

(10) Queste osservazioni di Pietro Manfrin, contenute nel suo volume *Il sistema amministrativo inglese e la legge comunale italiana*, Padova, 1872, p. 317, sono riportate da E. Ragonieri, "Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita", in *La Regione*, 1963, n.1, ora in *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, p. 158.

scussioni della commissione sono stati poi integralmente pubblicati ⁽¹¹⁾.

Per il progetto di legge del 1868, la lunghissima discussione generale, protrattasi nel corso di sedute quotidiane dall'8 al 20 dicembre, terminò con l'approvazione di un ordine del giorno proposto per saggiare le intenzioni del governo e della Camera riguardo ad una radicale riforma della legge comunale e provinciale ⁽¹²⁾; la richiesta espressa dalla Camera e accolta dal Ministro dell'interno Cantelli fu all'origine di un'indagine volta ad appurare se i prefetti e le deputazioni provinciali ritenessero opportuno ampliare i limiti dell'autonomia dei comuni e delle province ⁽¹³⁾. In particolare, i quesiti riguardavano l'eventuale allargamento del suffragio sia attivo che passivo; la convenienza di agevolare la concentrazione dei comuni di minori dimensioni; l'opportunità di cambiare il sistema di elezione del sindaco, all'epoca nominato dal governo; l'opportunità infine di mantenere la presidenza prefettizia della deputazione provinciale e di conseguenza la tutela dei comuni da parte delle deputazioni stesse.

Anche in questo caso, la storiografia ha già attinto a questa ricchissima documentazione, all'epoca pubblicata parzialmente nella "Rivista amministrativa del Regno" ⁽¹⁴⁾; si deve ricordare in particolare il volume di Raffaele Romanelli *Il comando impossibile* ⁽¹⁵⁾, ma a me

⁽¹¹⁾ Cfr. *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859 - 1861)*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1961, vol. III.

⁽¹²⁾ L'iniziativa fu assunta dal Terzo partito, la corrente politica di Mordini e Bargoni, che chiedeva l'approvazione di una riforma amministrativa e non burocratica (come sarebbe stata quella di Cadorna, che si limitava ad attribuire maggiori poteri ai prefetti, senza attuare un vero decentramento, una reale autonomia di comuni e province). Cfr. a tale proposito A. Berselli, *La destra storica dopo l'Unità*, vol. II, *Italia legale e Italia reale*, Bologna, Il Mulino, 1965, cap. I.

⁽¹³⁾ Archivio storico della Camera dei deputati, *Proposte di legge e incarti delle commissioni*, b. 97 bis.

⁽¹⁴⁾ Grande attenzione fu dedicata al progetto di riforma e all'indagine Cantelli dalla *Rivista amministrativa del Regno*, giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni e degli istituti di beneficenza, nell'annata 1869. Gli articoli in cui venivano discussi i temi del progetto sono di Agostino Aliberti; nello stesso numero vennero inoltre pubblicate alcune relazioni ritenute di maggiore interesse (pp. 249 - 262; 305 - 313; 400 - 408). Sulla *Rivista amministrativa del Regno* cfr. G. Melis, "La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'amministrazione", in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987, n. 16, p. 51.

⁽¹⁵⁾ R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988; il saggio era stato originariamente pubblicato con il titolo di *Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869*, in *Passato e presente*, 1983, pp. 35 - 83. L'indagine è ricordata anche da E. Gustapane, "Sulla storia del prefetto", in *Le carte e la storia*, 1995, n. 1, p. 21.

sembra che ci sia ancora spazio per ulteriori considerazioni e per proporre letture diverse delle tesi svolte da prefetti e deputazioni provinciali.

I due nuclei citati, pur a distanza di pochi anni l'uno dall'altro, discendono da due culture assai diverse; i verbali della commissione parlamentare del 1861 rispecchiano infatti le classiche contrapposizioni schematiche, dottrinarie e astratte tipiche di quegli anni. Diversamente, l'indagine promossa da Cantelli nel 1869, basata sulla consultazione di prefetti e istituzioni locali, a cui si chiedeva espressamente di rispondere sulla base della loro esperienza "sul campo", si può già interpretare nel senso di una prima diffusione degli umori positivistici, che tra l'altro - osserva Romanelli - "chiedevano la messa in discussione degli aspetti più dottrinari del liberalismo: in questo caso la rituale apologia delle forme di autonomia della società nei confronti dello Stato" ⁽¹⁶⁾.

Date queste premesse, è evidente per chi oggi si occupi di storia delle istituzioni, che la prima delle due fonti si prestava ottimamente ad essere utilizzata - come in effetti avvenne - dalla storiografia degli anni Sessanta, ancorata alla ricostruzione della storia della legislazione, ed eventualmente del dibattito politico - parlamentare. Viceversa, il secondo nucleo di documentazione rientra a pieno titolo tra le fonti documentarie a cui attinge la storiografia amministrativa contemporanea.

La discussione sul tema accentramento/decentramento, che è, come si è detto, l'oggetto di questa indagine, ha riempito centinaia di pagine di atti parlamentari, dal momento che non c'era stato Ministro dell'interno, dal 1860 in poi, che non si fosse cimentato sull'argomento con studi e progetti di legge sia prima che dopo la legge comunale e provinciale del 1865; ugualmente ricchi sono la pubblicistica dell'epoca e il dibattito sui giornali. Non si può dire altrettanto per quanto concerne gli archivi, in particolare quelli pubblici: infatti, mentre non esisteva ancora un archivio del Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono completamente andate perdute le carte del Gabinetto e del Segretariato generale del Ministero dell'in-

⁽¹⁶⁾ R. Romanelli, *Il comando impossibile* cit. p. 47.

terno, da cui dipendeva anche la Divisione degli affari comunali e provinciali. Sul fronte degli archivi personali, la maggior parte delle carte dei principali protagonisti politici dell'epoca è disseminata fra le biblioteche e gli archivi pubblici e privati italiani, primo fra tutti l'archivio dell'Istituto per la storia del Risorgimento italiano, assai ricco di carteggi. Una pressoché totale assenza di documentazione interessante su questo tema del decentramento amministrativo caratterizza invece la scarsa raccolta di archivi personali relativi a questo periodo conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, con l'unica eccezione, come di consueto, dell'archivio di Francesco Crispi, il quale era solito raccogliere e studiare, per ogni questione nuova da affrontare, tutta la documentazione che gli potesse essere utile, con una particolare attenzione alle esperienze straniere. Per la riforma della legge comunale e provinciale Crispi si fece ordinare e inviare dal prefetto di Milano Codronchi un piccolo nucleo di carte di Marco Minghetti⁽¹⁷⁾, morto pochi anni prima, che sono dunque rimaste estrapolate dall'archivio dello statista, conservato presso la Biblioteca comunale dell'Archiginnasio di Bologna⁽¹⁸⁾. Questa piccola raccolta, relativa proprio agli anni 1868-69 corrispondenti all'indagine, è costituita da giornali, opuscoli, disegni di legge, ma soprattutto da numerosi appunti sull'argomento di Minghetti (ivi compresa una nota sulle pagine dedicate al comune e alla contea in America da Tocqueville⁽¹⁹⁾, uno dei maestri di Minghetti), che evidentemente costituiva per Crispi un sicuro punto di riferimento⁽²⁰⁾. Questo dimostra che non è sempre corrispondente al vero l'affermazione che "manca in genere la consapevolezza degli

⁽¹⁷⁾ Archivio centrale dello Stato, Carte Crispi, Deputazione storia patria di Palermo, fasc. 234, s. fasc. 2, ins. b. Tutto il fascicolo contiene una ricca documentazione sull'argomento e sui progetti precedenti.

⁽¹⁸⁾ Un inventario sommario dell'archivio Minghetti è nel volume della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Marco Minghetti. Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, Roma, Direzione generale informazione, editoria e proprietà letteraria, artistica e scientifica, 1986. Per la corrispondenza, cfr. M. G. Gobbi Cicognani, *M. Marcelli* (a cura di), "Inventario della corrispondenza di Marco Minghetti", in *L'Archiginnasio* 1974 - 78.

⁽¹⁹⁾ Si tratta del noto volume di Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Parigi, 1840, da Minghetti definito "libro magistrale".

⁽²⁰⁾ Crispi era sempre stato un deciso assertore dell'autogoverno e delle più ampie autonomie amministrative; nel 1887 commemorò Minghetti ricordando il suo ordinamento dello Stato in regioni: cfr. a questo proposito E. Ragonieri, *Accentramento e autonomie* cit., p. 167.

studi e delle operazioni di epoche precedenti, come se l'amministrazione italiana, tradizionalmente cattiva custode della propria memoria storica, fosse anche incapace di attingere a quel vasto "archivio della progettualità riformista" che è costituito dagli atti delle molte commissioni, gruppi di studio, organismi collegiali chiamati a occuparsi del problema amministrativo, a studiare i termini concreti, a prospettare soluzioni"⁽²¹⁾.

Per quanto riguarda l'indagine di Cantelli, non si conosce quale uso ne sia stato fatto dall'amministrazione; certamente le risposte inviate al Ministero dell'interno furono esaminate con una certa attenzione, come si può rilevare dai segni apposti sulle carte e dall'unica annotazione riscontrata, che elogiava la risposta del prefetto di Napoli, come "lavoro assai pregevole per chiarezza e per bontà di giudizi"; il prefetto era Di Rudinì, che appena trentenne si trovava già alla sua seconda esperienza in questa carica, dopo aver retto la prefettura di Palermo. In un momento successivo, tutto il plico fu trasferito alla Camera (ed è questo il fortunato evento che ha permesso alle carte di non disperdersi, come sarebbe certamente avvenuto se fossero rimaste presso il Ministero dell'interno), dove i risultati furono riepilogati fra gli atti preparatori di una ennesima commissione parlamentare incaricata, durante il primo governo della sinistra, di studiare l'argomento della riforma della legge comunale e provinciale⁽²²⁾.

Come si può affermare con certezza che l'inchiesta non fu mai utilizzata? È noto che il progetto di legge Cadorna, poi divenuto progetto Bargoni, non ebbe esito positivo, come sarebbe avvenuto del resto per tutti i successivi: l'insabbiamento della legge, la caduta del ministero e il varo per decreto delle parti più urgenti della legge, riguar-

⁽²¹⁾ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Dipartimento per la funzione pubblica, La riforma amministrativa 1918 - 1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, p. 11.

⁽²²⁾ APC, Leg. XIII, I sess., *Documenti*, n. 33A, all. H. Si trattava del progetto di riforma della legge comunale e provinciale presentato da Cairoli il 7 dicembre 1876. Nella relazione al progetto, il deputato Marazzo nella tornata del 13 giugno 1877 ricorda che "prima di deliberare sulle novità del progetto ministeriale, circa alla capacità elettorale, abbiamo creduto di fare uno studio accurato delle risposte ad essi quesiti, come quelle che non possono non avere qualche peso venendo da funzionari superiori e da amministratori elettivi molto addentro nelle cose dei comuni e delle province.

danti l'amministrazione finanziaria, fecero rinviare *sine die* la discussione sulla riforma dell'amministrazione locale. Tuttavia non si può verificare se il Ministro dell'interno, che quell'indagine aveva promosso, ne abbia tratto almeno utili indicazioni rispetto allo stato reale dell'Italia dell'epoca, allo stesso modo in cui, ad esempio, non si conosce generalmente quale uso venisse fatto delle citatissime relazioni che i prefetti erano tenuti periodicamente ad inviare al ministero o delle pubblicazioni di statistica sociale, che molti prefetti curarono, soprattutto nel primo ventennio dell'unificazione⁽²³⁾.

E allo storico di oggi cosa può suggerire la lettura delle risposte dei prefetti e delle deputazioni provinciali? A me sembra che, nella valutazione dei contenuti di ciascuna delle risposte, prima di tutto si debba tenere nel debito conto chi ne sia l'autore; la casistica è varia, e può accadere che il prefetto addirittura non abbia interpellato la deputazione provinciale o che comunque abbia inviato un'unica risposta formulata da lui stesso; mi è sembrata assai pertinente in proposito la premessa del prefetto di Sondrio⁽²⁴⁾ il quale tenne distinte le due relazioni senza che vi fossero discrepanze sostanziali, "in quanto può interessare al ministero di conoscere su quali punti più propriamente si portino le aspirazioni del corpo provinciale, le quali per la natura elettiva del medesimo acquistano come un senso e un'importanza praticamente superiore a quella che teoricamente possono avere quelle del prefetto". Quale credito di obiettività si può dare alle risposte dei prefetti, che come è stato ormai ampiamente ripetuto a partire dagli studi del Ragionieri⁽²⁵⁾, erano perfettamente omologhi alla classe di governo e alla classe parlamentare, spesso governanti e parlamentari essi stessi? Valgano per tutti due casi, quelli dei protagonisti della vicenda: Angelo Bargoni, deputato dal 1863 e relatore alla Camera della legge amministrativa, negli anni immediatamente successivi sarebbe divenuto prima Ministro della pubblica istruzione nel governo Menabrea, poi

prefetto, poi di nuovo Ministro del Tesoro e di nuovo prefetto⁽²⁶⁾; il ministro Girolamo Cantelli, a sua volta, era stato precedentemente prefetto di Firenze ed era anche senatore dal 1865⁽²⁷⁾.

Ragionando in questa ottica, potrebbe anche sorgere il sospetto che l'indagine fosse soltanto un "gioco delle parti", in cui il Ministro dell'interno, chiamato in causa e forse messo in difficoltà dagli avversari politici sul terreno della concessione delle autonomie, si fosse voluto difendere dimostrando che il paese reale non era affatto assetato di maggiore autonomia e che la legge vigente era da alcuni considerata addirittura troppo liberale. Non si può trascurare il fatto, ad esempio, che ai prefetti e alle deputazioni fosse stato concesso meno di un mese per stendere le risposte ai quesiti, ossia un tempo brevissimo se davvero il governo desiderava ottenere risposte meditate e ben articolate in una materia di tale complessità e tanto controversa.

L'ambiguità non riguarda soltanto l'indagine Cantelli. Bisogna considerare infatti che non si trattò certo di un'esperienza isolata, e che in quegli anni l'uso dell'inchiesta era piuttosto diffuso e si rifaceva anche a modelli europei, in particolare inglesi e francesi. Tuttavia, proprio in conseguenza di alcune esperienze poco feconde di risultati, era divenuto luogo comune - ricorda Marino Raicich nell'introduzione al volume sull'inchiesta Scialoja del 1872 relativa all'istruzione secondaria - che "le inchieste non risolvessero nessun problema e che specie nella situazione politica italiana, spesso non fossero altro che un nobile alibi per il ministro, che così era giustificato nel non fare nulla, nel rinviare anche i problemi più urgenti"⁽²⁸⁾.

Tenendo conto di queste considerazioni, mi sembra che l'indagine possa essere letta sotto varie prospettive: nella sua globalità come uno specchio della situazione dell'Italia del 1870, caratterizzata da gravi squilibri economico-sociali e da sostanziali differenze culturali tra Nord e Sud, al pari delle diverse inchieste finalizzate di cui all'indomani dell'unificazione si era servito il governo per conoscere lo stato

⁽²³⁾ Cfr. E. Gustapane, "Le fonti per la storiografia dei prefetti", in *Storia amministrazione costituzione*, Annale ISAP 1/1993, pp. 248-279.

⁽²⁴⁾ Si trattava di Cesare Paladini, prefetto di carriera, che resse le prefetture di Belluno, Catanzaro, Sondrio e Treviso. I dati sono tratti da M. Missoni, *Governi, alte cariche dello Stato, magistrati e prefetti del Regno d'Italia*. Roma, M.B.C.A. - UCBA, 1989.

⁽²⁵⁾ Cfr. Ragionieri "Politica e amministrazione nello Stato unitario", ora in *Politica e amministrazione ...* cit. pp. 71 - 129.

⁽²⁶⁻²⁷⁾ Cfr. il profilo biografico di Girolamo Cantelli, curato da G. Talamo, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XVIII, Roma, Ist. Enciclopedia italiana, 1975, pp. 247-252.

⁽²⁸⁾ Archivio centrale dello Stato, *L'inchiesta Scialoja sulla istruzione secondaria maschile e femminile (1872 - 1875)*, a cura di L. Montevocchi e M. Raicich, Roma, MBCA - UCBA, 1995, p. 15.

del paese e i mutamenti sociali in atto ⁽²⁹⁾; che si possano analizzare singolarmente le risposte per uno studio approfondito della situazione politica, economica e sociale di ciascuna provincia e dei protagonisti della vita politica locale (fra l'altro i componenti delle deputazioni erano spesso personaggi di spicco anche a livello nazionale) ⁽³⁰⁾; infine attraverso l'indagine è possibile anche verificare "in presa diretta" il meccanismo del rapporto tra prefetto e deputazione provinciale, che qui si presenta in tutta la gamma delle sfumature possibili e forse anche trovare, in qualche caso, le tracce della personalità e dell'attività dei singoli prefetti, del diverso modo di interpretare la propria funzione ⁽³¹⁾.

Evidentemente questi sono soltanto alcuni spunti, altri se ne potranno individuare che interessano, come suggerisce il titolo del convegno, la storia delle istituzioni.

⁽²⁹⁾ Cfr. a tale proposito R. Romanelli, "La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali. Una premessa", in *Quaderni storici*, 1980, n. 45, p. 770.

⁽³⁰⁾ Ad un approfondimento dei meccanismi di controllo e dei rapporti intercorrenti tra le istituzioni centrali e periferiche dello Stato, e alle dinamiche di funzionamento degli enti locali è dedicato il volume *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, a cura di M. Bigaran, Milano, Franco Angeli, 1986.

⁽³¹⁾ Ha scritto Enrico Gustapane che "i nuovi studi dovrebbero indirizzarsi all'esame dell'attività dei singoli prefetti, e dei loro uffici, nei diversi periodi storici e nelle varie regioni del Paese. E' necessario infatti calarsi nel mondo concreto degli uffici per dipanare la complessità della storia dell'amministrazione, che ha come protagonisti funzionari, capaci o incompetenti, imparziali o faziosi, equilibrati o privi di buon senso, onesti o senza scrupoli, ed è intessuta di conflitti di interessi e di aspirazioni ideali che interferiscono nell'applicazione del diritto amministrativo. tutto ciò immerso nella routine imperturbabile degli uffici, che amalgama, smussa e assopisce i contrasti politici, sociali ed economici, ma ha anche il pregio di garantire, comunque, la continuità dei servizi"; cfr. E. Gustapane, *Le fonti per la storiografia ... cit.*, p. 258. Una fonte molto ricca e assai poco utilizzata per l'approfondimento di questi aspetti del rapporto centro/periferia è costituita dagli archivi delle prefetture; un lavoro esemplare in questo senso è il recente volume di N. Randerad, *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1993, che studia il funzionamento di tre prefetture campione, quelle di Venezia, Bologna e Reggio Calabria, negli anni immediatamente successivi all'Unità.

Mario Di Napoli (*)

La serie delle petizioni

Come noto, le petizioni affondano le loro radici alle origini del parlamentarismo; esse furono, infatti, il principale strumento di attività del Parlamento inglese per rivolgersi al re ed ottenere la promulgazione delle leggi, il cui testo si presentava appunto sotto la forma della petizione. Con l'evoluzione e la precisazione dell'atto legislativo (*bill*), l'istituto della petizione non si estinse, ma si trasformò e da canale di comunicazione fra Parlamento e Re divenne canale di comunicazione fra paese e Parlamento. Come tale, si è diffuso nell'esperienza parlamentare occidentale, soprattutto a partire dalla Rivoluzione francese. Si può ben dire che la petizione parlamentare, nel sostituirsi alla supplica regia come estrema istanza di giustizia, abbia anch'essa contribuito alla transizione di sovranità dall'antico al nuovo regime politico. Si ricordi che nell'epoca rivoluzionaria il recinto parlamentare era aperto ai cittadini proprio perché presentassero direttamente le loro petizioni *à la barre*, onde riceverne immediata trattazione e risoluzione. L'abbandono di questa procedura provocò ancora nel 1848 un'invasione popolare dell'Aula parigina.

Queste nobili origini della petizione non corrispondono ad una particolare fortuna storiografica, non solo in Italia, dove, peraltro, l'ultimo saggio monografico risale al 1938. Ha probabilmente influito negativamente sull'interesse degli studiosi l'apparente poca efficacia dell'istituto nella storia parlamentare, che è ripetutamente proclamata e denunciata nelle discussioni sia della Camera sia del Senato. Del tutto trascurati sono, però, stati due punti di vista che, a mio avviso,

(*) Documentarista della Camera dei deputati.

gettano nuova luce sulle petizioni e possono suggerire nuovi campi di ricerca. Il primo trova il suo motivo di interesse nello studio dei contenuti e delle provenienze delle petizioni, come documento delle istanze che dalla società civile giungono alla classe politica, costituendo un'importante occasione di contatto potenziale fra rappresentanti e rappresentati. Il secondo, invece, punta a cogliere la polivalente funzionalità delle petizioni nel gioco politico-parlamentare, prescindendo in qualche modo dal loro valore intrinseco, ed enfatizzandone piuttosto quello procedurale.

Il diritto di petizione aveva ricevuto piena costituzionalizzazione nello Statuto albertino, all'articolo 57: "Ognuno che sia maggiore d'età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere le quali debbono farle esaminare da una Giunta e dopo la relazione della medesima deliberare se debbano essere prese in considerazione e, in caso affermativo, mandarsi al Ministero competente o depositarsi negli uffici per gli opportuni riferimenti". Il successivo articolo 58 si preoccupava di delimitare la così ampia libertà appena statuita, escludendo che le petizioni potessero essere presentate personalmente. Un altro divieto, ispirato da timori politici, riguardava le petizioni in nome collettivo, riservate alle autorità costituite ed ai corpi morali.

Le norme statuarie sono ovviamente approfondite nei regolamenti di Camera e Senato, ma soprattutto sono destinate ad evolvere nella prassi delle due assemblee, in relazione alla varia casistica che viene a presentarsi nel lungo arco di tempo considerato, con particolare riferimento alla titolarità del diritto di petizione. E' bene premettere che le soluzioni non sono sempre identiche a conferma del fatto che il diritto parlamentare non si sottrae ai condizionamenti politici o semplicemente alle maggioranze diverse. Ne è conseguenza un'applicazione delle norme statuarie in senso ora estensivo ora restrittivo.

Tutta questa casistica è ampiamente trattata nella celebre opera di Mario Mancini ed Ugo Galeotti, che può considerarsi il primo manuale di diritto parlamentare italiano. Gli autori avevano senz'altro a disposizione uno schedario dei precedenti, od almeno ciò fa supporre la precisione e la quantità dei loro puntuali riferimenti, ma dovettero anche mettere il naso in archivio e ritrovare quella serie delle petizioni che, viepiù accresciuta, costituisce oggi uno dei principali fondi

dell'Archivio storico della Camera dei deputati. In particolare, per il periodo regio (1848-1938: è esclusa la Camera dei fasci e delle corporazioni), si contano 94 buste contenenti petizioni più 16 volumi fra elenchi, rubriche, tabelle verbali e transunti (di taluni volumi ammuffiti è in corso il restauro). Volendo avere una prima idea quantitativa, ci si può affidare alla duplice numerazione della serie: dal 1848 al 1871 sono numerate 13.659 petizioni, quindi sino al 1938 se ne contano 7.477 (con il vuoto della legislatura di guerra e la non numerazione delle petizioni dell'ultima legislatura, 1934-1938). Dunque, oltre 21.000 petizioni per tutto il periodo regio, senza considerare le petizioni non numerate magari perché irrivalenti ma egualmente conservate. Molte sono le petizioni a stampa, che servivano sia a raccogliere le firme nel caso di petizioni collettive sia a dare maggiore risalto a quelle singole (si ricordi che si stampavano anche le allegazioni forensi).

E' bene, tuttavia, sin d'ora precisare che una parte delle petizioni non è conservata nella serie stessa, a causa della loro destinazione alle commissioni d'esame dei progetti di legge (nel qual caso si ritrovano allegate ai verbali di dette commissioni, ad arricchire la serie dei *Disegni di legge*, senz'altro la più importante dell'Archivio storico) oppure ai ministeri competenti (nel qual caso se ne trova traccia negli *Incarti di segreteria* per la relativa corrispondenza ed eventualmente nei fondi ministeriali presso l'Archivio centrale dello Stato): non sempre si disponeva di un'altra copia o si aveva la cura di trarla. Alla serie regia, di cui ci si occupa in questo intervento, fa ovviamente seguito la serie repubblicana, dal momento che il diritto di petizione è stato mantenuto nella Costituzione del 1947 (art. 50): sino alla conclusione della X legislatura (1992), si conservano 230 buste più 22 casse ancora da aprire (traggo questi dati dalla "Guida" all'Archivio storico e dalla consultazione diretta dei fondi). La disponibilità e la consultabilità di tali fondi della Camera dei deputati consente pertanto lo sviluppo di una ricerca che purtroppo non è ad oggi estensibile al Senato (se non per la parte relativa alle discussioni in aula ed ai sunti pubblicati), che non si è ancora dotato di un Archivio storico e non ha perciò ottemperato alla norma di legge che a suo tempo sottrasse gli archivi parlamentari dall'obbligo del deposito presso l'ACS (legge 3 febbraio 1971, n. 147).

La petizione in sé, per il suo contenuto intrinseco, si colloca fra gli

strumenti di raccordo istituzionale fra rappresentanti e rappresentati, fra Parlamento e Paese. Tale raccordo coinvolge in via primaria l'intera Camera cui la petizione è rivolta, in via secondaria il singolo parlamentare che se ne rende patrocinatore. Alla Camera dei comuni la presentazione stessa di una petizione spettava al parlamentare in funzione di mediatore della rappresentanza, con la sola eccezione, per antico privilegio, delle petizioni delle autorità municipali di Londra e Dublino. Ma anche la prassi parlamentare italiana ha enucleato le forme di intervento diretto del singolo deputato o senatore in favore di una petizione di suo interesse. La stessa presentazione di sua iniziativa, pur non richiesta, è però consentita direttamente al banco della Presidenza, coll'effetto di accelerare i termini procedurali, poichè, per rispetto verso il presentatore, si danno per scontati i requisiti di ammissibilità. In seguito, quando in apertura di seduta la petizione è annunciata per riassunto, ciascun parlamentare può chiedere che essa sia dichiarata d'urgenza, anche se le conseguenze pratiche saranno irrilevanti, in quanto finisce per godere di tale dichiarazione, di norma accordata per cortesia senza discussione, circa la metà delle petizioni annunciate. Fa eccezione il caso della richiesta di immediata trattazione, che pur sporadicamente è attestato, in sostanziale violazione dell'obbligo statutario dell'esame preventivo e referente in sede di giunta. Infine, quando la petizione ritorna in aula per la relazione e la deliberazione, il parlamentare interessato può a più riprese intervenire nella discussione e far valere, anche contro la proposta del relatore, le ragioni dei petizionari. È raro il caso di petizioni riferite e discusse senza che prenda la parola alla Camera il deputato del collegio elettorale in cui risiede il cittadino o l'ente che ha presentato la petizione, fornendo ulteriori particolari e attestando con la sua fede la veridicità del contenuto della stessa.

Il collegamento che si realizza in tal modo non si limita al rapporto fra rappresentanti e rappresentati, ma più ampiamente abbraccia il Parlamento a tutta la società civile, nelle sue articolazioni. Non sono, infatti, soltanto gli elettori a godere del diritto di petizione (che è diritto pubblico e non diritto politico, come l'espressione del voto), ma tutti i cittadini, incluse le donne, nonché gli enti locali, i corpi morali, le categorie professionali. Ne viene fuori un assai variegato

ventaglio di interlocutori del Parlamento, che non si richiama tanto al vincolo mandatario dell'elezione, quanto a qualcosa che sta prima del sistema rappresentativo e del voto censitario, bensì all'origine del rapporto fra il suddito poi cittadino ed il potere sovrano, impersonato prima dal re e dalla sua curia e poi appunto dal Parlamento. Tale rapporto è da sottolineare non solo come base giuridica del diritto di petizione come diritto pubblico rientrando fra i diritti di cittadinanza, ma anche come motivazione di riferimento per i presentatori delle petizioni stesse che si rivolgono al Parlamento come all'estrema istanza del potere, *superiorem non recognoscens*, per ottenere giustizia e tutela dall'applicazione che il potere esecutivo fa delle leggi, ma talora anche dalle leggi; nell'antica convinzione precostituzionale (soltanto nel 1889, peraltro, l'istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato offrì un'efficace opportunità di giustizia nell'amministrazione, tale, probabilmente, da contribuire a diminuire il peso numerico delle petizioni).

Custode dell'uniformità di trattamento e della cosiddetta "giurisprudenza" parlamentare avrebbe dovuto essere la Giunta delle petizioni, commissione permanente con funzione esclusivamente referente, di cui si conserva un solo ma grosso volume di verbali che copre tutto il periodo regio. Ma i membri della giunta non sono sempre gli stessi e non la pensano sempre allo stesso modo. È vero che vi siedono dei veri e propri "specialisti", parlamentari che vi si fanno ripetutamente eleggere e vi occupano gli incarichi direttivi, sicché finiscono per consolidarsi, ma anche per contrapporsi, delle linee interpretative non occasionali, che sono invece il frutto di lunga esperienza e riflessione. I membri della giunta più assidui diventano, inoltre, quasi gli avvocati difensori del diritto di petizione: studiano gli accorgimenti per renderlo operante, sollecitano maggior attenzione da parte dei colleghi nel calendario dei lavori, lamentano l'inefficacia di tale diritto.

A questo risultato contribuisce, tuttavia, non solo la generica indifferenza di gran parte dei parlamentari, ma soprattutto la gran massa di petizioni che le Camere ricevono, in particolare nelle prime legislature unitarie. Il loro smaltimento è impossibile in tempi normali, sicché non è raro il caso di petizioni su cui la giunta relationa a distanza di alcuni anni. Vi cospira la suaccennata complessa procedura di esame, che per ciascuna petizione richiede una trattazione anali-

tica, senza contare l'accertamento dei requisiti di validità. Le proporzioni del fenomeno sono tali che ben poco ottengono taluni accorgimenti, come il raddoppio dei membri della Giunta, l'indicazione di uno o più giorni fissi per la relazione in Aula, la sottoposizione a semplice ratifica dell'ordine del giorno puro e semplice sulle petizioni superate da fatti successivi o da norme sopravvenienti.

Il ritmo dei lavori parlamentari resta incapace di adattarsi al flusso delle petizioni. Non sempre la pratica quotidiana si mantiene fedele ai buoni propositi. Manca, peraltro, il solo provvedimento che avrebbe potuto risolvere il problema, e cioè la delega del potere deliberativo alla Giunta, con la possibilità di riportare la discussione in Aula, in presenza di un certo numero di dissenzienti. Il quadro così ricostruito sembrerebbe dare ragione al disinteresse registrato sull'argomento. Invece, a prescindere dall'inefficacia del diritto di petizione nel rapporto fra cittadini ed eletti, le discussioni parlamentari che nascono dalle relazioni sulle petizioni si rivelano molto interessanti per lo studioso delle istituzioni rappresentative, sotto il profilo del rapporto Parlamento-Governo. Le fonti archivistiche inedite si intrecciano così alle fonti a stampa degli atti parlamentari, ma come dimenticare che oggi è ancora valido il monito rivolto da Giustino Fortunato a Gaetano Salvemini che non c'è nulla di più inedito dell'edito nella storia parlamentare? Infatti, a fronte dei testi conservati nella serie delle petizioni ed ai verbali della Giunta, negli atti parlamentari si ritrovano sia i sunti delle petizioni stesse nella serie dei Documenti, sia appunto i dibattiti che hanno generato, oltre al loro annuncio ed all'eventuale dichiarazione d'urgenza, nella serie delle Discussioni.

Sin dal 1848, sulla scorta di esempi stranieri, mediati anche grazie alla cospicua stampa parlamentare francese e inglese che era assai letta a Torino, il Parlamento subalpino elabora una sorta di paradigma costituzionale dell'esercizio del diritto di petizione, che si caratterizza via via come pretesto per l'esercizio del controllo parlamentare sull'esecutivo, in particolare per l'opposizione. Dalla prassi parlamentare, ad esempio, era emersa da un lato la necessità di individuare le petizioni ammissibili senza rischio d'interferenza con gli altri poteri pubblici, dall'altro la tipizzazione di quelle da prendere in considerazione e dei relativi strumenti di intervento.

Nel rapporto con il potere esecutivo, proprio per esaltare la funzione di indirizzo e controllo che il Parlamento intende costruirsi, è rilevabile la tendenza a non ritenere ammissibili petizioni il cui oggetto rientri nella piena discrezionalità del Governo. Ancora, si afferma la necessità che, prima della petizione parlamentare, siano già stati esperiti i ricorsi di rito presso la Pubblica amministrazione, sicché l'intervento parlamentare possa presentarsi come giudizio di ultima istanza, successivo ed anche eventualmente sanzionatorio rispetto alla condotta governativa.

Diversi sono i termini del rapporto con il potere giudiziario. La Giunta ne rispetta scrupolosamente l'indipendenza e propone l'ordine del giorno puro e semplice su tutte le petizioni relative a processi in corso oppure a sentenze in giudicato. Questa dichiarazione di incompetenza parlamentare conosce però qualche rara eccezione: in tal caso, la petizione è inviata al Ministro di grazia e giustizia perché vigili sulla corretta amministrazione della giustizia, con una formula piuttosto ambigua.

Quanto alla tipizzazione delle petizioni, emergono due profili generali, che possono peraltro coesistere, l'uno legislativo, l'altro risarcitorio sul piano amministrativo. Il primo profilo, che è rivolto al futuro, riguarda le proposte e le richieste che i cittadini e i corpi morali rivolgono al Parlamento in vista della sua attività primaria, e cioè la produzione di nuove leggi. Il secondo profilo mira alla riparazione di un torto subito ed investe, quindi, il controllo parlamentare sull'esecutivo. Ma i due profili sono spesso intrecciati, poiché il risarcimento di un'ingiustizia richiede un intervento legislativo.

Ammissa la presa in considerazione di una petizione, e quindi escluso su di essa l'ordine del giorno puro e semplice, la Camera può deliberare, a seconda del caso, anche in difformità rispetto alla proposta della Giunta, scegliendo fra il deposito nei suoi archivi oppure l'invio al ministero competente (ma le due opzioni sono compatibili). Nel primo caso, la petizione è ritenuta utile come fonte di informazione per il procedimento legislativo e viene perciò conservata per quando il Parlamento si occuperà della materia. Un'ipotesi subordinata, ma assai più feconda, è che sia già in discussione un progetto di legge in tale materia: la petizione è inviata direttamente alla commissione parla-

mentare che se ne sta occupando e che l'allega ai propri atti, con l'obbligo di citarla nella relazione all'Aula sul progetto di legge stesso.

L'invio al ministro competente, e perciò la chiamata in causa della responsabilità dell'esecutivo, è però senz'altro l'esito più significativo cui possa giungere la discussione di una petizione. Si è davanti ad un istituto dell'attività di indirizzo e controllo, cui i parlamentari annettono particolare importanza, come dimostrano le appassionante discussioni che sostengono per ottenerne l'adozione. E' evidente, a questo punto, che non è in gioco la petizione in sé e quindi l'interesse del petizionario, ma il rapporto delicato e talora conflittuale fra Parlamento e Governo ed in questo ambito fra maggioranza e opposizione. Ogni petizione inviata al ministero competente costituisce pertanto l'occasione della riaffermazione della supremazia del Parlamento dal punto di vista costituzionale e talora, dal punto di vista della dialettica politica, offre all'opposizione una vittoria parlamentare destinata ad avere eco sulla stampa.

In quest'ottica, la petizione sembra affiancassi agli esiti delle interpellanze e delle interrogazioni, che tradizionalmente sono considerate gli strumenti esplicativi dell'indirizzo e controllo parlamentare. Ma, a ben guardare, la loro potenzialità è inferiore; la petizione, oltre a non richiedere per il voto la presentazione di un ulteriore atto parlamentare (la mozione), ha il *surplus* che le deriva dalla provenienza esterna all'aula parlamentare, dalla maggiore obiettività della richiesta che patrocina, sicché, anche quando l'opposizione se ne fa banditrice, non può essere risolta secondo mere logiche di schieramento. La potenziale politicità che la petizione possiede sarà destinata a svilupparsi nell'arco temporale che è oggetto di studio, con l'avvento dei partiti popolari, come il Partito socialista, che l'adopterà proprio in tale chiave, spesso facendosene indirettamente promotore. In precedenza, era raro che le petizioni avessero contenuto politico. Ciononostante, esse partecipavano efficacemente alla dialettica parlamentare.

La crucialità dell'invio della petizione al ministero competente, nell'ambito del controllo parlamentare, è attestata dalle discussioni relative alla formulazione, al significato, all'esito di tale invio. Si fa, ad esempio, strada, allo scopo di richiamare più direttamente l'esecutivo alle sue responsabilità, l'espressione, nella formula di invio, della "spe-

ciale raccomandazione" che il Parlamento annette alla petizione inviata. Inoltre, non sono rari i casi in cui l'invio avviene con ulteriori precisazioni di indirizzo, sino alla richiesta di presentare un progetto di legge. L'interpretazione filogovernativa, sempre riaffermata dai ministri e dai parlamentari che ne sono i più accreditati sostenitori, tende a smontare queste progressive conquiste, ritenendo non soggetto ad alcun vincolo l'invio della petizione, affidata perciò alla piena discrezionalità governativa. Vi si oppone caparbiamente l'interpretazione filoparlamentare, non solo dai banchi dell'opposizione, che reclama l'importanza della "presa in considerazione" e della "speciale raccomandazione", che non possono risolversi in formule vuote, salvo compromettere la posizione costituzionale delle Camere. Anche a proposito delle petizioni, esce confermata la tradizionale ipotesi dell'espansione dei poteri parlamentari nel rapporto con l'esecutivo, che pure di recente è stata messa in discussione (ad esempio da Umberto Allegretti).

Questa dialettica sfocia in aperta polemica, a proposito dell'esito che l'invio al ministero competente consegue. A questo punto, il Parlamento non dispone più di diretti strumenti di controllo. La proposta di una relazione periodica non viene accettata dal Governo, che programmaticamente è geloso delle sue prerogative e mira ad avere comunque le mani libere da qualsiasi condizionamento parlamentare. E' prevista solo la comunicazione alla Presidenza delle Camere dei provvedimenti eventualmente presi ad esaudimento di una petizione. Ma sembra prevalere l'elusione di tale comunicazione, a giudicare dalle proteste parlamentari, tanto eclatanti nei toni, quando deboli nei risultati. Le carte d'archivio tornano a questo punto in primo piano proprio per individuare i percorsi delle petizioni, successivamente alla deliberazione dell'Aula.

Il voto dell'ordine del giorno puro e semplice ed il deposito negli archivi comportano entrambi la conservazione della petizione, anche se la seconda opzione in linea teorica dovrebbe consentire l'eventuale ripescaggio, qualora se ne dovesse presentare l'opportunità. Sul documento originale, è riportato l'esito, spesso con la firma del deputato relatore. La destinazione alla commissione, composta dai rappresentanti degli uffici, che sta esaminando un progetto di legge connesso

oppure alla Giunta di bilancio comporta, invece, l'unione alle carte della serie dei *Disegni di legge e di bilancio*. Al fascicolo di ciascun disegno di legge, risultano perciò allegate le eventuali petizioni rimesse dall'Assemblea. Di norma, quando è inviata alla commissione una petizione, lo sono d'ufficio anche le altre di argomento analogo che via via pervengono alla Presidenza, senza passare per l'Aula. Per qualche caso, è anche attestata la rimessione automatica alla commissione, pur in assenza di un precedente d'Aula, per la manifesta e inappellabile connessione con un progetto in corso d'esame. Le petizioni come supporto dell'attività legislativa, in quanto primaria attività parlamentare, rappresentano da un lato una fonte d'informazione sulle comuni necessità, dall'altro una forma di pressione dei rappresentanti sui rappresentanti.

Il rinvio al ministero competente di una o più petizioni similari è attestato dalla lettera di trasmissione della Presidenza della Camera e dalla lettera di ricevuta dello stesso ministero. Per un primo tempo, le minute della Presidenza sono conservate direttamente nella serie delle petizioni, mentre le ricevute ministeriali sono rintracciabili negli *Incarti di segreteria*, tenuto conto della evidente non completezza di questa serie. Successivamente, sia le minute sia le ricevute dovrebbero essere presenti negli *Incarti di segreteria*. Il titolare del 1882 (ma non il successivo del 1909) prevede appunto per le petizioni la classe "F", ma questa appare assai sguarnita e lacunosa, a parte qualche clamorosa eccezione che può dare l'idea di quanto vi avrebbe dovuto essere conservato (ad esempio, l'annata 1899). Un riscontro sarebbe realizzabile con i fondi ministeriali presso l'ACS che però per il periodo regio di rado presentano adeguata ricchezza documentaria. Un sistematico scavo nelle rubriche del Gabinetto della Presidenza del Consiglio (1876-1900) ha, tuttavia, fornito qualche traccia dell'arrivo delle petizioni all'esecutivo. E' però negli *Incarti di segreteria* che con buona frequenza si ritrovano le risposte ministeriali alle petizioni inviate. La ricerca sinora svolta ha però offerto esempi soltanto di risposte negative, argomentate perlopiù con la carenza di una norma di legge che consenta l'accoglimento dell'istanza. Ed è proprio in questa argomentazione che risiede la contraddittorietà e la residualità della petizione in quanto efficace strumento di giustizia individuale ed immediata per

il richiedente: la supplica al re era affidata al libero arbitrio della grazia regale, mentre la via parlamentare deve sottostare al quadro normativo.

Nella corrispondenza degli *Incarti di segreteria*, non mancano le relazioni con i presentatori delle petizioni: ci sono i loro solleciti oppure ampliamenti documentari e così le risposte dell'amministrazione della Camera (in questa fase si evidenzia il ruolo del funzionario addetto alla Giunta delle petizioni), per informare sulla procedura oppure per comunicare l'esito presso il Governo. Non c'è ovviamente lettera che resti senza risposta, seppur negativa, da parte dell'amministrazione, ma si ha pure l'impressione che, almeno a tratti, l'informativa sulle varie fasi procedurali sia regolarmente inviata a ciascun petente, senza che sia lui a richiederlo. Ciò sta a testimoniare il rispetto verso il presentatore della petizione che indubbiamente è ritenuto portatore di un diritto statutario e perciò preso in considerazione, quantomeno sul piano formale ed amministrativo. In questo rapporto diretto fra uffici e singoli, non mancano i richiami personali alla figura del Presidente della Camera, quando il sollecito vuole assumere anche il senso dell'omaggio e della lusinga.

Ma la personalità e la varietà dei "petizionari" è tutta consegnata alla viva voce delle istanze e dei documenti da loro presentati, conservati nella serie delle petizioni e, per la parte che si è detto, in quella dei disegni di legge (anche se spesso si può sospettare la penna di un uomo di legge chiamato a stendere il testo, che allora assume l'andamento di un vero e proprio ricorso forense). In proposito, si deve fare una triplice distinzione fra le petizioni presentate da singoli cittadini (a titolo personale oppure per la funzione ricoperta), da gruppi accomunati da uno specifico interesse o scopo, da enti collettivi, come le associazioni, ma anche le camere di commercio, i comuni, le province, le collegiate, eccetera. Tale distinzione si riflette ovviamente sulla natura delle richieste.

I cittadini che si muovono a titolo personale chiedono di norma il ristabilimento della giustizia a loro vantaggio, ad esempio in materia fiscale oppure successoria. I dipendenti pubblici chiedono il computo più favorevole della loro pensione, i perseguitati politici il risarcimento dei danni subiti ed il ripristino della loro posizione sociale (un tema

dominante, conforme alla società borghese). Numerose sono ovviamente le richieste di un impiego statale.

I gruppi di cittadini espongono spesso comuni necessità della loro categoria o del loro paese, magari non condivise da tutti e perciò non presentabili a nome dell'ente collettivo di riferimento. Ma non sono rari i casi di petizioni a più firme di carattere politico-legislativo, tali da assumere una funzione sia di mobilitazione sia di stimolo della lotta politico-parlamentare, evidentemente ispirate dai circoli o partiti interessati (dalla cacciata dei gesuiti all'eversione dell'asse ecclesiastico, dalla riforma elettorale all'amnistia per i condannati politici dei moti di fine secolo).

Gli enti rappresentativi di interessi economici hanno di mira soprattutto il fisco, quelli ecclesiastici la difesa delle loro prerogative e proprietà le associazioni di patrioti e reduci si battono per un sussidio ed una medaglia di riconoscimento delle loro gesta. Ma sono soprattutto le petizioni dei comuni a documentare le più sentite e collettive istanze delle realtà locali, della periferia sul centro, ed ecco le richieste di strade e ammodernamenti infrastrutturali, di perequazione fondiaria e di istruzione superiore, nonché di esenzioni e di aiuti d'ogni genere. Talora, i comuni si aggiungono a perorare le petizioni dei singoli cittadini o categorie, magari ricorrendo alla loro trasmissione per via amministrativa. E' la voce della multiforme realtà italiana, che rivendica una specificità di trattamento od almeno di considerazione, di contro al prevalere dell'accentramento e dell'omogeneizzazione unitaria. Non è un caso che vi sia una prevalenza di richieste provenienti dall'Italia meridionale, peraltro abituata dai borboni ad una tale via per ottenere benefici.

Insomma, le petizioni possono offrire, con l'ovvio esercizio della critica delle fonti, uno spaccato di storia sociale, fatto di tanti casi umani e collettivi, che però è riconducibile ad una tipologia di riferimento tale da non condurre alla microstoria più o meno romanzesca. Inoltre, poiché la petizione fa spesso il punto di una complessa vicenda e viene a presentarsi dopo l'esperimento di un confronto con la Pubblica amministrazione, da questa fonte si può ricostruire con ampia messe documentaria il rapporto fra il cittadino e l'amministrazione, vissuto in tutte le sue sfaccettature ora estenuanti ora causidi-

che. Ancora solo dalle petizioni, e non certo dagli schematici sunti a stampa, si può estrarre il senso di consapevolezza dell'esercizio di un diritto costituzionale e il modo di porsi di fronte alle istituzioni rappresentative dei singoli come degli enti pubblici minori.

Riepilogando, vorrei fornire un ventaglio delle possibili utilizzazioni delle petizioni nella ricerca storica istituzionale, politica, sociale e culturale:

- lo studio delle petizioni come procedura parlamentare interna alle Assemblee rappresentative e come aspetto dell'organizzazione degli uffici amministrativi;

- le petizioni nel rapporto fra Parlamento e Governo, quale strumento originale e rafforzato del controllo parlamentare;

- il ruolo del parlamentare come sollecitatore e difensore delle petizioni provenienti dal suo collegio;

- la specializzazione del parlamentare nella Giunta delle petizioni, come caso di un più generale fenomeno di acquisizione di una specifica competenza nella vita dell'Assemblea;

- la ricostruzione delle tipologie dei richiedenti e degli oggetti delle loro istanze come gamma esemplificativa del rapporto centro-periferia;

- il gran numero delle petizioni ricevute nella prima legislatura postunitaria suggerisce di usare questa fonte anche come immediata verifica dei problemi dell'unificazione (ma la scelta tematica può essere, come ognuno vede, amplissima);

- le petizioni collettive come forma di mobilitazione e lotta politica.

- i modelli linguistici e formali delle petizioni, anche per evidenziare il grado di maggiore o minore spontaneità;

- la petizione come *extrema ratio* di un tormentato rapporto con la pubblica amministrazione e talora con la giustizia;

- la percezione delle istituzioni parlamentari come ultima istanza ma anche come organo di rappresentanza.

L'auspicio è che si proceda all'inventariazione analitica di questa serie, almeno per il periodo regio. Si può stimare necessario il lavoro a tempo pieno di un archivistista per un biennio, ma è proprio su questa strada che, come dimostrano i *Quaderni*, si è finalmente da alcuni anni mosso l'Archivio storico della Camera, proprio grazie alla collaborazione di valorosi archivisti di Stato.

Nota

Sulla consistenza archivistica delle petizioni presso la Camera dei deputati, si legga retrospettivamente: Filippo Mariotti - Luigi Solidati Tiburzi, *L'Archivio della Camera dei deputati nel giugno 1882*, Roma, Tip. Botta, 1882, pp. 6 (inventario della stanza XIV), 8 (materiale a stampa). Una sommaria descrizione della serie è nella *Guida all'Archivio storico della Camera. Storia dell'Archivio e guida alle serie archivistiche*, Roma, Camera dei deputati, 1993, pp. 83 (1848-1938), 125 (1948-1992). Utili indicazioni specifiche sono negli inventari relativi al parlamento subalpino ed a quello napoletano: *Le carte della Camera dei deputati del Regno di Sardegna (1848-1861)*, Roma, Camera dei Deputati 1995, pp. 467-476; Carla Lodolini Tupputi, *Il Parlamento napoletano del 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'Archivio*, Roma, Camera dei deputati, 1992, pp. 413-416, 417-475 (descrizione delle 593 petizioni inviate alla Camera dei deputati), 476-486 (descrizione delle 100 petizioni inviate alla Camera dei pari).

La più interessante trattazione del diritto di petizione e della sua attuazione nel periodo liberale è senz'altro nel celebre manuale di Mario Galeotti - Ugo Mancini, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tip. Camera dei deputati, 1887, pp. 451-484. Cfr. anche F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, vol. III, pp. 131-157, nonché gli spunti di Gaetano Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Napoli, Civelli, 1898, p. 543 e di Vittorio Emanuele Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1912, p. 256. Per il periodo fascista, cfr. G. Lo Verde, "L'evoluzione del diritto di petizione", *Rivista di diritto pubblico*, 1938, pt. 1, pp. 673-683. Per un raffronto comparativo vedi: Josef Redlich, *The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form*, London, Constable, 1908, vol. I, pp. 6-25, 239-241; Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairie Imprimeries Réunies, 1914, IV ed. pp. 658-677. Un profilo bibliografico si legga in Silvio Furlani, *Guida bibliografica, ne il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 757-759; a titolo di curiosità, ma anche della veneranda età del diritto di petizione, l'autore mi ha segnalato il saggio di W. Lindsay Adams, *Macedonian kingship and the right of petition*, in *Ancient Macedonia IV*, Thessaloniki, Institute for Balkan studies, 1986, pp. 43-52.

Sulle vigenti disposizioni costituzionali relative al diritto di petizione, cfr. Enrico Spagna Musso, "Note sul diritto di petizione", *Rassegna di diritto pubblico*, 1957, pp. 84-152 (alle pp. 103-104 una breve digressione storica); Paolo Giocoli Nacci, *Il diritto di petizione negli ordi-*

namenti dello Stato e delle regioni, Napoli, Jovene, 1979. In chiave comparativa, si veda: Sonia Duborg-Lavroff, "Le droit de petition en France", *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1992, pp. 1733-1770; P. Silk - R. Walters, *How Parliament works*, London - New York, Longman, II ed., 1994, pp. 204-205. Sulle prospettive evolutive del diritto di petizione, in sede comunitaria, cfr. Vincenzo Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 140-147.

L'interesse per lo studio delle petizioni è maturato nel corso del mio lavoro di tesi di laurea (Pisa, 1989) sul rapporto fra eletti ed elettori del Mezzogiorno continentale, che ho svolto con Franco Andreucci (relatore) e Raffaele Romanelli (correlatore). Decisivo è stato però il successivo incontro con Maria Sofia Corciulo e con le importanti suggestioni del suo volume su *La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima Restaurazione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 72, relativamente all'uso non ortodosso delle petizioni in vista dell'affermazione del controllo parlamentare sull'attività governativa. Rinvio per la trattazione più completa degli aspetti storico-istituzionali alla relazione, *Petitions from Southern Italy to the Parliament*, che ho avuto l'onore di tenere a Budapest il 6 settembre 1994, nella Széchényi National Library, presso la 44th Annual Conference della International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions (ICHRPI), in corso di pubblicazione. Colgo l'occasione per ringraziare i membri della commissione che sono intervenuti nella successiva discussione con utili osservazioni e raffronti, e per tutti loro il presidente John Register.

Maria Serena Piretti (*)

Le Commissioni per l'esame dei disegni di legge: i progetti di riforma elettorale dal 1861 al 1928

Per chi privilegia nella sua ricerca il campo della storia politica, i materiali conservati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati rappresentano un campo d'indagine particolarmente significativo. Fatti giocare insieme ad altri fondi archivistici privati o pubblici, possono fornire un interessante spaccato della nostra storia a partire dagli input che il paese le ha impresso.

L'ambito della mia ricerca (i sistemi elettorali e quindi le relative leggi di riforma sia che riguardino l'allargamento del suffragio sia che ineriscano con il sistema di scrutinio) (1) svolge in questo la duplice funzione di essere al tempo stesso il prodotto dell'azione del paese legale che irrimediabilmente scalza i vecchi artefici e contemporaneamente si erge a nuovo rappresentante della Nazione.

Lo studio dei carteggi parlamentari, relativi alle commissioni che hanno predisposto i materiali per il dibattito legislativo intorno alle riforme elettorali, apre una finestra sull'interazione che si crea tra le diverse parti politiche nel momento in cui la posta in gioco è la persistenza o il mutamento dell'impianto rappresentativo che la forma-Stato parlamentare si è data a partire dall'unificazione della penisola.

Prendendo a paragone la storia elettorale di altri paesi, l'Italia occupa nel trend mutamento/persistenza una posizione intermedia: non raggiunge la Francia nel tasso di manipolazione politica del sistema elettorale, ma si discosta notevolmente dal modello inglese, esem-

(*) Università di Bologna.

(1) Si veda a questo proposito il mio studio su *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

pio più significativo di persistenza di un principio rappresentativo *first past the post*, che passa indenne attraverso i più radicali segni di una trasformazione politico-sociale che investe globalmente il rapporto Stato-Società (2).

Le date della storia elettorale italiana (1882, 1891, 1895, 1912, 1918, 1919, 1923, 1925, 1928, per limitarci agli anni dal liberalismo al fascismo) (3) sono significative della progressiva difficile commensurabilità tra la necessità di rendere sempre più riconoscibili le intricate maglie del paese reale attraverso i canali di informazione della classe dirigente e l'esigenza spesso quasi palese di mantenere nelle mani di un paese legale, espresso per partenogenesi, i fili di direzione della cosa pubblica, vanificando neanche tanto l'accesso alla rappresentanza nazionale delle masse, quanto rendendo innocue le stesse attraverso la progressiva formazione di una casta parlamentare che vive della politica e tende a perpetuare il proprio potere.

Non è possibile in questa sede ripercorrere in modo puntuale la complessa parabola della nostra storia elettorale che ha inizio con una deputazione nazionale, a prevalenza moderata, che si avvale di metodi giacobini, per la salvaguardia delle istituzioni unitarie appena raggiunte, bloccando il processo di omologazione in atto tra Stato e società, fino ad arrivare al fascismo dove un partito si identifica anche formalmente con lo Stato e predispone una rappresentanza che è solo figlia di se stesso.

Mi limiterò in questa sede a cogliere alcuni degli aspetti più significativi che attraversano i dibattiti delle commissioni parlamentari per le riforme elettorali, per mettere in evidenza l'ulteriore tassello che questi materiali possono fornire nel complesso mosaico rappresentato dalla nostra storia politica.

(2) Sul sistema elettorale francese si veda R. Huard, *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1991, come pure P. Rosanvallon, *Le sacre du Citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992. Per quanto riguarda il caso inglese si rimanda al classico M. Pugh, *The making of modern British politics 1867-1939*, Oxford, Blackwell, 1993. Per quanto riguarda il dibattito intorno ad un possibile cambiamento in senso proporzionale del sistema inglese, interessante appare la ricostruzione fatta da J. Hart, *Proportional representation, Critics of the British electoral system 1820-1945*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

(3) Richiamo qui le date nelle quali il Parlamento votò una modifica o del sistema di scrutinio o della composizione del corpo elettorale o di entrambi

Partendo dalla legge del 1882 ⁽⁴⁾ fino ad arrivare alla legge del 1928 che introduce il plebiscito, l'analisi del dibattito in commissione chiama in causa innanzitutto le modalità attraverso cui vengono formate le commissioni parlamentari che esaminano i disegni di legge.

Fino al 1920 quando viene modificato il regolamento parlamentare attraverso l'istituzionalizzazione dei gruppi politici di matrice prevalentemente partitica, la formazione della commissione (a meno che non si tratti di commissione di nomina regia, tra i dibattiti in sede di commissione da me esaminati va ricordata la nomina nel 1876 di una commissione da parte del re, per avviare lo studio di una possibile riforma elettorale — metodo pesantemente stigmatizzato da Gaetano Arangio Ruiz come quello che "in Italia suole scegliersi, allorché vuolsi rimandare una soluzione importante" ⁽⁵⁾) avviene attraverso la nomina degli Uffici: ogni Ufficio, dopo aver dibattuto al proprio interno il progetto dà mandato ad un deputato di portare in seno alla commissione la linea che è emersa all'interno dell'Ufficio.

Un interrogativo che sorge è quanto può incidere tuttavia in queste nomine la posizione che il governo assume rispetto alla riforma in oggetto.

Dibattendosi, all'interno degli Uffici, nel 1909 il progetto di legge d'iniziativa ministeriale (quindi giolittiana) per "assicurare la sincerità delle elezioni" ⁽⁶⁾, la proposta non è esente da critiche: da più parti si giudica il progetto insoddisfacente ed incompleto "non corrispondente alle esigenze politiche del momento", sono queste le parole del deputato Pietro Pansini durante la discussione all'interno dell'Ufficio VI ⁽⁷⁾. Ciò che si sarebbe voluto era un intervento più organico, più radicale, per usare le parole di De Viti De Marco ⁽⁸⁾, ma soprattutto un progetto che si fosse posto anche il problema dell'allargamento del

⁽⁴⁾ Si veda a questo proposito il materiale d'archivio relativo ai disegni di legge per la riforma della rappresentanza nazionale, pubblicato in *Quaderni dell'Archivio storico*, 1991, n. 1, "Fonti documentarie sulla legislazione elettorale 1848-1882", Camera dei deputati, 1991.

⁽⁵⁾ G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Napoli, Jovene, 1985² p. 352.

⁽⁶⁾ Cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari - Discussioni*, leg. XXIII, Doc. n. 96.

⁽⁷⁾ Cfr. *Disegni e Proposte di Legge e Incarti delle Commissioni (DPLIC)*, conservati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, Vol. 876, fasc. 96.

⁽⁸⁾ Cfr. *Ibidem*.

suffragio, della ristrutturazione delle circoscrizioni elettorali e di un possibile ritorno allo scrutinio di lista.

Nonostante questo, gli Uffici nominano, nella commissione che deve esaminare il progetto, deputati favorevoli all'iniziativa giolittiana, con l'unica eccezione dell'Ufficio IX che invia Vincenzo Riccio, pronunciandosi per un radicale mutamento della proposta ⁽⁹⁾.

La complessa vicenda che porterà poi alla legge del 1912 sarà attraversata dai mutamenti in sede ministeriale con i noti passaggi da Giolitti a Sonnino e poi a Luzzatti, ma, interessante è rilevare che, quando Luzzatti riprenderà le fila del progetto giolittiano e cercherà di farsi artefice di una più vasta riforma, troverà i maggiori ostacoli proprio da quella commissione che potremmo dire, fuori di metafora, prende ordini solo da Giolitti.

Anche in un'altra occasione la nomina della commissione influenzerà pesantemente l'iter della legge, predisponendone una sicura approvazione.

Siamo questa volta nel 1923, il governo retto da Mussolini, appena andato al potere, mette in conto l'immediata modifica del sistema elettorale per bloccare, si dice, quell'instabilità governativa che si vuole figlia della proporzionale introdotta nel sistema italiano nel 1919.

Il lavoro parlamentare questa volta non si fonda sull'anonimato politico degli Uffici, ma su gruppi parlamentari partiticamente connotati. La nomina della commissione è prerogativa del Presidente della Camera, in questo caso Enrico De Nicola, eletto nel 1919 alla Camera nelle liste napoletane del Partito demoliberale. De Nicola seleziona una commissione in modo assolutamente tendenzioso: è difficile individuare in esso un reale criterio informatore, non basandosi né sulla pariteticità delle forze politiche in campo, né sulla consistenza numerica delle stesse ⁽¹⁰⁾.

Mettendo a raffronto l'incidenza percentuale dei gruppi nell'Assemblea e l'incidenza percentuale degli stessi all'interno della commis-

⁽⁹⁾ La Commissione risulta composta, secondo le nomine in ordine per Ufficio, dai deputati Celesia, Camera, Calissano, Faelli, De Seta, Negri De Salvi, Srigari, Ciccarone e Riccio.

⁽¹⁰⁾ Per la ricostruzione della nomina della Commissione parlamentare che deve esaminare il progetto di riforma elettorale nel 1923, si rimanda al mio *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, cit. pp. 226-260.

sione (in particolare è necessario fermarsi sulla incidenza socialista: unitari 14,7% incidenza nella Camera, 5,5% incidenza in commissione; socialisti 8,2% nella Camera, 5,5% in commissione; e raffrontare queste con quelle dei liberali e dei fascisti tutte al di sotto del 10% nella Camera e tutte pari all'11% nella commissione; in più dato particolarmente rilevante il gruppo misto, che ha un'incidenza pari al 5,9% nella Camera, ottiene un'incidenza in commissione pari all'11%)⁽¹¹⁾, appare immediatamente evidente come, con la sua scelta, De Nicola abbia già avallato la legge. Non fa meraviglia che Turati attribuisca proprio a De Nicola (il quale peraltro aveva avuto parte attiva nella concertazione del testo legislativo, come riferiscono i giornali dell'epoca e come ricorda lo stesso Acerbo nelle sue memorie)⁽¹²⁾ il record tra coloro "a cui si possono far risalire le più terribili responsabilità di ciò che avviene"⁽¹³⁾, del resto, proprio ricordando la composizione della commissione, Turati, in Assemblea a Montecitorio, dirà, rivolto a Orano, il rappresentante del gruppo misto in odor di fascismo: "Voi che, nella Commissione dei 18, foste immesso come l'arbitro che doveva formare gli otto contro i dieci anziché i nove contro i nove"⁽¹⁴⁾.

Questo a ribadire come nel delicato gioco delle parti che rende il governo figlio della maggioranza parlamentare e la maggioranza parlamentare condizionata da un governo onnipotente e onnipotente, i dibattiti che preparano l'approvazione delle leggi risentono pesantemente dell'impianto di questo sistema politico che funziona un po' come il gioco delle scatole cinesi.

Andando tuttavia al di là del momento di formazione delle commissioni, è importante soffermarsi su ciò che emerge da questo confronto tra i commissari che, se a volte anticipa il futuro dibattito parlamentare nelle sue diverse pieghe, altre volte si palesa come laborato-

⁽¹¹⁾ Queste percentuali sono costruite in base alla presenza delle singole forze politiche prima all'interno della Camera poi all'interno della Commissione rapportate alla totalità dei componenti dei due corpi considerati.

⁽¹²⁾ Cfr. G. Acerbo, *Fra due plotoni di esecuzione*, Bologna, Cappelli, 1968, pp. 222 sg.

⁽¹³⁾ F. Turati-A. Kuliscioff, *Carteggio VI (1923-1925)*, raccolto da A. Schiavi, a cura di Pedone, Torino, Einaudi, 1977, p. 113.

⁽¹⁴⁾ Camera dei deputati, *Atti parlamentari - Discussioni*, Leg. XXVI, Tornata del 15 luglio 1923, p. 10656.

rio politico, dove la contrattazione tra le parti non lascia sempre apertamente trapelare la posizione dei diversi contraenti.

Partiamo dal lavoro della commissione che discute il dettato della futura legge elettorale del 1882. In questo caso il dibattito in commissione si snoda lungo due direttrici che si riproporranno, secondo un analogo schema, in Aula: da un lato i principi che fondano la rappresentanza, dall'altro le *technicalities* che ne rappresentano la struttura, con un intreccio tra le due parti che rende comunque il dibattito continuamente condizionato dalle valutazioni circa l'ipotetica ricaduta politica del dettato della riforma. Valutazioni che porteranno, per assurdo, in un momento saliente dello scontro, a far convergere le posizioni pro universalità del suffragio espresse dall'estrema, con quelle della migliore destra moderata⁽¹⁵⁾.

Nel 1919, invece, le convergenze realizzate in commissione verranno pesantemente ridimensionate in Aula. Qui l'efficace dirigismo di Nitti introdurrà quello che possiamo definire una sorta di tavolo parallelo delle trattative: al di là dei lavori di commissione Nitti è costantemente alla ricerca di un accordo tra le forze politiche *che contano* al fine di garantire la veloce approvazione della legge, prevenendo qualsiasi affermazione di sovranità dell'Assemblea che sposti i termini degli accordi fuori da quello che è il controllo e, sotto sotto, la volontà del governo⁽¹⁶⁾.

Nel dibattito invece che prelude il ritorno al collegio uninominale nel 1891, alcuni dati che emergono dagli incartamenti delle commissioni appaiono significativi, perché non trapelano pienamente nel successivo dibattito parlamentare.

Di abolire lo scrutinio di lista se ne incomincia a parlare fin dal 1886 e da più parti vengono presentati progetti in questo senso. Negli incartamenti delle commissioni⁽¹⁷⁾ chiamate a dirimere questo problema, troviamo per ben due volte l'intervento di Crispi, una prima volta in data 7 maggio 1887 (quando sono in discussione le proposte Bonghi e Nicotera), una seconda in data 30 maggio 1889 (quando vengono riesaminate le stesse) in cui egli si dichiara contrario alla

⁽¹⁵⁾ Cfr. M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, cit., pp. 54-104

⁽¹⁶⁾ Cfr. M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 171-218.

⁽¹⁷⁾ Cfr. ASCD, *DPLIC*, vol. 427, fasc. 61, esame delle proposte n. 65 (Nicotera) e n. 66 (Bonghi); vol. 491, fasc. 53 e 53 bis.

modifica del sistema elettorale. La prima volta Crispi si oppone in modo categorico, nella seconda occasione Crispi, invece, mentre sostiene che è obbligo di legge la riforma dei collegi e che quindi si impegnerà a presentare un progetto in tal senso, afferma di non ritenere opportuno cambiare il sistema elettorale in quanto: "la questione del collegio uninominale o plurinominale è questione di metodo, e precisamente egli crede il sistema attuale difettoso perché non toglie gli inconvenienti propri dell'uno e dell'altro metodo di elezione". Questa posizione va sottolineata perché in genere Crispi, anche nelle sue memorie, si proclama fautore del ripristino dell'uninominale, quale riforma moralizzatrice di un sistema che andava deteriorandosi.

Infine una considerazione va fatta in relazione alla Commissione dei diciotto che discute il progetto di legge Acerbo.

Qui da un lato emerge in modo netto la percezione che Turati ha dell'importanza istituzionale della legge in discussione: la legge di riforma elettorale che viene proposta non prepara semplicemente il terreno alla conclamata riforma costituzionale — dirà infatti che è essa stessa riforma costituzionale in quanto "sopprimerebbe la conquista irrevocabile del suffragio universale, anche soltanto maschile: e condurrebbe — oltre che alla legalizzazione del colpo di Stato — a istituire, sotto apparenze legali, il colpo di Stato in permanenza facendo succedere, alla violenza palese ed accidentale di un partito e di un Governo, la violenza mascherata ed ininterrotta infinitamente più esiziale, con l'evidente ed immanicabile effetto di annullare in pieno la Costituzione, giurata anche dal Re, e di sostituire al regime rappresentativo... il dominio insindacabile di un potere esclusivamente personale e angustamente oligarchico, al Parlamento l'ironia del Parlamento, al cittadino il servo e alla dignità della Nazione il dispotismo della setta" (18).

Mentre Turati evidenzia qui quel profondo senso dello Stato che già era emerso nel suo intervento del marzo 1919 (19), quando aveva proposto di ridiscutere in termini proporzionali la legge elettorale (anche se a questo senso dello Stato, come sottolineerà Amendola fin

(18) ASCD, *DPLIC*, vol. 1083, fasc. 2120.

(19) Cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari-Discussioni*, leg. XXIV, tornata del 6 marzo 1919, p. 18618.

dal 1920 non corrisponde una parallela assunzione di responsabilità istituzionale) (20), nelle posizioni delle altre forze politiche che siedono in commissione, non emerge altrettanto chiaramente la capacità di cogliere i segni dei tempi che si stanno vivendo.

Per Lazzari e Graziadei risulta assolutamente comprensibile l'atteggiamento del fascismo. In ultima analisi la comune matrice rivoluzionaria dei fascisti e dei socialcomunisti non può che trovarli concordi nella logica di occupazione del potere: il progetto non va dunque rigettato perché è una palese violazione del diritto, o perché contro gli interessi della democrazia, ma perché ad occupare il potere è un'altra forza apolitica (21).

Per i liberali, in tutte le diverse sfumature che *il partito* presenta, si registra un sostanziale appoggio alla riforma. I demosociali si sono già palesemente arresi al fascismo e se Fera tenta un incredibile rimando alla discussione degli articoli, glissando sul principio informatore del progetto, Casertano, senza pudori, ribadisce la necessità di mantenere salda la proposta governativa. Tra i liberaldemocratici, Salandra, pur professandosi uninominalista e alieno ad una rappresentanza che passi per numeri e quozienti, con un'abilità da camaleonte, rifiuta il dibattito sui grandi sistemi e si nasconde dietro il compito affidato alla commissione, individuato nel semplice: "riferire sopra un disegno di legge, che ci si propone come un espediente che il governo ritiene il più adatto a soddisfare quella che appare la maggior esigenza dell'attuale momento politico: garantisce la stabilità e la sicurezza di un governo che abbia vigore e tempo di menare a compimento la restaurazione della pace interna e dell'erario pubblico".

Per i democratici all'Orlando, e per i demoliberali, alla Grassi, la legge rappresenta invece, chiosando le parole del filofascista Orano, l'alternativa tra la costituzionalità e l'incostituzionalità del fascismo: o si accetta che la sovranità del PNF derivi direttamente dalla piazza, come è avvenuto per la presa del potere del 28 ottobre, o si legge questo disegno come "un ponte che il Governo dell'on. Mussolini stende alla Nazione perché la funzione parlamentare non subisca interruzioni e ritrovi la sua ragione d'essere".

(20) Cfr. G. Amendola, *La nuova democrazia. Scritti politici (1919-1925)*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1976, p. 36-8.

(21) Cfr. ASCD, *DPLIC*, vol. 1083, fasc. 2120.

In questa linea di palese accondiscendenza al fascismo che i liberali dispiegano, non risulta incomprensibile l'emendamento che il demoliberalista Grassi proporrà, quasi al termine dei lavori della commissione. Con questo emendamento si stabiliva che le liste non dovevano contenere più di due-terzi dei seggi assegnati al collegio. Indirettamente si sanciva così che la lista di maggioranza sarebbe stata immediatamente eletta per intero senza possibilità di scelta. Al tempo stesso, questo emendamento significava, tuttavia, anche garanzia che tutti coloro i quali si fossero decisi a correre col partito vincente, sarebbero stati eletti. E questo, in un paese dove per tradizione l'identità politica, fuori dai partiti-chiesa, è difficilmente identificabile, non è poco ⁽²²⁾.

E' questo uno spaccato del dibattito in commissione che fornisce un chiaro quadro delle posizioni politiche rispetto all'astro nascente del fascismo, e ne evidenzia non solo le connivenze o l'alterità ma soprattutto le asperità di quel rapporto Partito-Stato che condizionerà lo sviluppo di ogni interazione tra la società e lo Stato.

I partiti, quando il fascismo predispone la sua occupazione del potere, non sono radicati nel sistema politico italiano, anzi la cultura politica italiana, sulle più o meno consapevoli tracce di Mosca, continua ad essere antipartitica.

Ma, d'altra parte, questi dati non smentiscono le origini: già a metà degli anni Ottanta, quando da pochi anni era in vigore lo scrutinio di lista, che avrebbe dovuto favorire la rinascita dei partiti, in ambito istituzionale si è perfettamente consapevoli che i partiti resteranno una panacea.

Negli incartamenti della commissione (vol. n. 427) che rielabora il riparto del numero dei deputati fra i collegi elettorali, è conservata una lettera dove, rispondendo a Crispi, in data 21 giugno 1887, il direttore generale di Statistica, a cui era stato chiesto una classificazione dei candidati a seconda del colore politico, risponde: «Gli avvenimenti hanno dimostrato... che la classificazione per colore politico che fosse stata fatta al principio della XV legislatura, non avrebbe avuto più alcun valore al chiudersi di essa, come non l'avrebbe più oggi quella che si fosse fatta al principio della legislatura attuale» ⁽²³⁾. A sottolineare che la ministeriabilità degli uomini politici è a volte più forte dell'identità politica degli stessi.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁾ *ASCD, DPLIC*, vol. 427, fasc. 61.

Filippo Mazzonis (*)

La Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (1920-1923)

Nel famoso discorso elettorale pronunciato a Dronero il 12 ottobre 1919, che rappresentò la sua resurrezione politica e gli valse (oltre che per il contenuto, per gli accenti conclusivi così fortemente orientati a sinistra) l'appellativo di «bolscevico dell'Annunziata», Giovanni Giolitti presentò, com'è noto, un vero e proprio programma di governo: al terzo punto vi si richiedeva l'istituzione di inchieste parlamentari intese ad «accertare» non solo «le responsabilità politiche relative alle origini e alla condotta diplomatica della guerra» e «il modo come furono esercitati i pieni poteri», ma anche, e soprattutto, «come furono stipulati ed eseguiti i grandi contratti di fornitura tanto all'interno quanto all'estero e far conoscere chiaramente al paese come furono spese le immensi somme di decine di miliardi delle quali finora nessun conto è stato dato» ⁽¹⁾.

Con queste richieste, Giolitti, mentre lasciava chiaramente intendere di voler chiudere il conto politico lasciato in sospeso nell'aprile-maggio 1915, non faceva che interpretare un sentimento largamente diffuso nell'opinione pubblica del paese: venuto meno in gran parte l'entusiasmo per la vittoria e attenuatasi l'ammirazione degli osservatori (anche stranieri) per la prova davvero straordinaria superata dall'economia italiana (e, soprattutto, dal suo apparato industriale) per sostenere positivamente lo sforzo militare ⁽²⁾, prevaleva ora la preoc-

(*) Università di Teramo.

⁽¹⁾ Il testo integrale del discorso di Dronero è riportato in G. Giolitti, *Discorsi extraparlamentari*, Torino, 1952, pp. 294-327.

⁽²⁾ Una ammirazione successivamente trasferitasi anche nelle interpretazioni storiografiche: S.B. Clough (per fare solo un esempio) nella sua *Storia dell'economia italiana dal 1861 ad oggi* (Bologna, 1965), parla di «risultati stupefacenti, data la difficoltà di ottenere rifornimenti da oltremare» (p. 239).

cupazione per l'enorme indebitamento dello Stato, in virtù del quale era stato possibile ottenere tali successi, ma della cui entità effettiva ben poco si sapeva mentre se ne avvertivano viepiù gli effetti perversi sulla realtà sociale e nella vita quotidiana (primo fra tutti, il forte rincaro dei prezzi a fronte di una diminuzione complessiva del reddito nazionale).

Ciò che si sapeva, o meglio si intuiva e comunque si diceva sempre più apertamente, era che la grandiosa macchina della mobilitazione industriale — pensata e voluta per assicurare una risposta pronta ed efficace alle esigenze militari e, pertanto, organizzata in una struttura agile, composta da un Comitato centrale e sette (poi undici) comitati regionali, al cui funzionamento sovrintendeva il Sottosegretariato per le armi e munizioni (divenuto, poi, Ministero) —, lungi dall'assicurare tutta l'efficienza e la funzionalità che erano state nelle intenzioni, finì per appesantire e complicare ulteriormente l'apparato burocratico statale (in alcuni momenti, gli addetti al Ministero giunsero a essere quasi 6.000) e rendere meno trasparenti le operazioni di approvvigionamento, distribuzione e consumo, sì da favorire lucrosi sovrapprofitti e illeciti arricchimenti, grazie alla complicità di funzionari disonesti e la presenza in organi decisionali e di controllo di esponenti dell'imprenditoria privata direttamente interessati: il tutto, con gravi danni per l'erario e, più in generale (e non solo economici), per l'intera comunità.

Lo scandalo della scorretta gestione delle spese di guerra, già emerso mentre il conflitto era ancora in corso (come dimostrano le dimissioni, nel maggio 1918, dell'«incolpevole» generale Dallolio da ministro per le armi e munizioni), divenne inevitabilmente un ulteriore elemento di tensione nell'acceso clima di polemica politica e di scontro sociale che caratterizzò il dopoguerra.

Non stupisce allora che uno dei primi provvedimenti fatti approvare da Giolitti, chiamato a guidare il governo dopo le tre brevi e tormentate esperienze ministeriali presiedute da Nitti, fosse l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (legge 18 luglio 1920 n. 999, prorogata con legge 28 dicembre 1921 n. 1979), che essenzialmente aveva due compiti fondamentali: «il primo, quello di accertare gli oneri finanziari risultanti a carico dello

Stato per spese dipendenti dalla guerra e le modalità della loro erogazione; il secondo di procedere alla revisione dei contratti, delle commesse, delle indennità di requisizione e di espropriazione e di proporre i provvedimenti atti a reintegrare l'erario dei lucri indebiti o eccessivi che risultassero accertati. In relazione ad entrambi gli oggetti doveva la Commissione accertare ogni responsabilità morale, politica, amministrativa e giuridica»⁽³⁾.

Sorretta da un'ampia volontà politica (oltre a Giolitti, di cui si è detto, non vi era, infatti, partito o movimento che nei suoi programmi non chiedesse l'accertamento e la punizione degli illeciti arricchimenti) e animata dalla ferma convinzione di assolvere un compito di alto significato etico, come risulta da numerosi passaggi della citata relazione finale⁽⁴⁾, la Commissione si mise rapidamente e alacramente all'opera.

Presieduta dall'onorevole Giulio Di Rodinò prima, da Gabriele Carnazza poi e infine da Ulderico Mazzolani (mentre segretario politico ne fu, all'inizio, Giuseppe Beneduce e, successivamente, Lanza di Trabia), la commissione era composta da 15 deputati e altrettanti senatori e trovò la propria sede ufficiale e principale a palazzo Venezia⁽⁵⁾. Per poter affrontare con la necessaria efficacia il compito prefissato, il lavoro venne organizzato in sei «sotto-commissioni» (ognuna indicata con una lettera dell'alfabeto) e suddiviso nella maniera seguente:

— A (presidente: prima on. Carnazza, poi sen. Cefaly). «Spese generali dei Corpi. Spese propriamente dette, riservate e politiche.

⁽³⁾ Da *Relazione Generale* (d'ora in avanti RG), in *Relazioni della Commissione Parlamentare d'Inchiesta per le Spese di Guerra, Atti Parlamentari Camera dei Deputati*, (d'ora in avanti APCD) Legislatura XXVI, Sessione 1921-23, *Documenti*, Doc. XXI, vol. I, p. 9.

⁽⁴⁾ «Mai legge ebbe fondamento morale più squisito e manifesto. Ammettere che accanto al sacrificio della vita e degli averi compiuto da tante migliaia di cittadini per la integrità e la grandezza della patria, per profondo senso del dovere e della disciplina, potessero altri non solamente aver schivato i pericoli della guerra, ma a causa di essa aver potuto realizzare lucri indebiti o eccessivi, avere cioè speculato sui dolori della patria e sul sacrificio dei suoi figli devoti, e potessero costoro trovare la sicurezza delle male acquistate ricchezze nel sacrificio appunto dagli altri compiuto, senza che la legge potesse intervenire a reintegrare la morale offesa, sarebbe stata per il popolo ragione di ben scarsa fiducia in questa legge». *Ibidem*.

⁽⁵⁾ «Appositi uffici distaccati» furono creati presso le prefetture di Torino, Genova, Milano e Napoli.

Spese di propaganda all'interno e all'estero. Spese segrete in dipendenza degli avvenimenti internazionali. Spese in dipendenza degli avvenimenti di Albania. Spese per la Palestina e la Siria. Spese straordinarie militari per la Libia. Spese per la difesa della colonia Eritrea. Conti degli alleati.»;

– B (presidente: sen. Cassis). «Servizi di sussistenza, vestiario, casermaggio e combustibile. Acquisto di combustibile. Servizio di Sanità. Servizi presso l'esercito operante. Servizio ippico. Servizio trasporti. Servizio automobilistico. Spese ferroviarie. Spese per servizi postali e telegrafici in dipendenza della guerra.»;

– C (presidente: on. Venditti). «Armi e munizioni, servizi tutti per l'Artiglieria e per il Genio.»;

– D (presidente: sen. Amero D'Aste Stella). «Servizi aeronautici. Spese del Ministero della marina. Spese attinenti ai trasporti marittimi e alla marina mercantile.»;

– E (presidente: prima on. De Capitani, poi on. Mazzolani). «Assegni per gli ufficiali e per le truppe. Sussidi alle famiglie dei richiamati alle armi. Spese di assistenza agli invalidi di guerra. Spese per l'acquisto di motori e macchine agrarie. Spese per la mobilitazione agraria. Liquidazione del materiale bellico. Compensi e indennizzi in dipendenza di appalti di forniture per perdite determinate dallo stato di guerra. Giustizia militare.»;

– F (presidente: sen. Melodia). «Gestione approvvigionamenti e consumi. Commissariato dei combustibili. Gestione dei combustibili nazionali. Mobilitazione industriale.»⁽⁶⁾.

Nell'adempimento delle proprie funzioni le sottocommissioni furono coadiuvate da una segreteria tecnica composta da funzionari dello Stato, per lo più provenienti dalla magistratura⁽⁷⁾, e coordinata dal consigliere di Stato Ernesto D'Agostino.

⁽⁶⁾ Cfr. "Introduzione", in *Relazioni della Commissione* ecc. cit., pp. 4-5.

⁽⁷⁾ «I funzionari [...] addetti all'Ufficio di Roma non superarono mai il numero di trentacinque», ai quali se ne deve aggiungere una decina in funzione presso gli uffici distaccati (cfr. *ivi*, p. 5).

Dotata di amplissimi poteri istruttori, la Commissione indagò (è il caso di dirlo) a tutto campo (cioè: tanto nelle pieghe della pubblica amministrazione, quanto negli affari delle imprese private), convocando in sede ovvero recandosi sul posto, per interrogare persone e personaggi, prendere visione di documenti contabili e, se del caso, sequestrarli, senza (ciò le va indubbiamente riconosciuto) timori reverenziali né preoccupazioni di altro genere, che potessero farla deviare dai compiti che la legge, o meglio, la volontà del Parlamento le aveva affidato.

Essa rimase, peraltro, a lungo priva di reali poteri esecutivi in rapporto ai provvedimenti di recupero di volta in volta stabiliti (si badi, sempre all'unanimità: a riprova della forte tensione morale che animava i commissari), poteri che furono ad essa attribuiti con il R.D. 4 maggio 1922, pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 24 maggio 1922 (cioè, solo sei mesi prima che la Commissione stessa concludesse i propri lavori). La relativa esiguità di risultati concreti (appena 324 milioni fu l'ammontare complessivo dei recuperi) si spiega, pertanto, con il poco tempo avuto a disposizione per esercitare la «pienezza» dei suoi poteri e con il fatto che si decise di portare «lo esame [...] sui contratti di più grande importanza, e su quelli sui quali fu specialmente richiamata l'attenzione che in sostanza son quelli che maggiormente dettero luogo a sospetti»⁽⁸⁾.

Malgrado questi limiti politici, i cui effetti si esaurirono nell'immediato, per chi come noi è interessato al *senno di poi*, l'enorme quantità di materiale prodotto (si pensi alle relazioni finali, in due volumi di quasi 1500 pagine complessive!) e raccolto dalla Commissione costituisce una miniera ricchissima e preziosissima di notizie e informazioni storiche (e sotto più di un aspetto, come accennerò). Mentre una pesante coltre di silenzio veniva imposta sui risultati della Commissione⁽⁹⁾, per decisione della Presidenza del Consiglio tale miniera era affidata alla custodia della Camera dei deputati⁽¹⁰⁾, nei cui depositi

⁽⁸⁾ Cfr. RG, pp. 10-1.

⁽⁹⁾ Se si eccettua l'attività del Collegio arbitrale per il recupero delle spese di guerra (1923-7) e quella del Comitato di liquidazione delle gestioni di guerra, che in alcuni casi si protrasse fino all'esercizio finanziario 1934-35.

⁽¹⁰⁾ In quanto ritenute di rilevante interesse per la sicurezza dello Stato, da questo primo deposito di materiale documentario vennero escluse le carte concernenti le «spese in dipendenza degli avvenimenti dell'Albania» e le «spese per la Palestina e la Siria» (sottocommissione A), come pure quelle relative al commercio di armi in Cina e ai servizi di informazione dipendenti dai dicasteri militari (argomenti, peraltro, non specificamente indicati tra quelli oggetto di indagine da parte delle sottocommissioni).

sotterranei giacque abbandonata e (quasi) obliata da tutti ⁽¹¹⁾, finché, nell'ambito dell'attività di riorganizzazione e rilancio scientifico e istituzionale dell'Archivio storico della Camera dei deputati (ripresa con maggior determinazione nella seconda metà degli anni Ottanta), una *équipe* di funzionari dell'Archivio centrale dello Stato fu incaricata di riordinare e inventariare tutto il materiale ⁽¹²⁾, del quale, fino ad allora, non era stato possibile prendere visione in maniera organica e complessiva ⁽¹³⁾.

Nacque così il «Fondo inchiesta sulle spese di guerra», composto di 159 buste (per uno sviluppo spaziale complessivo di 30 metri lineari), in cui, oltre a tutto il materiale attinente all'attività della Commissione e delle sottocommissioni (dalla relazione generale alle varie relazioni finali, dai carteggi della Segreteria generale e delle sottocommissioni ai verbali delle sedute, dalle numerose delibere a ogni tipo di atti e di decisioni), si trova ora ordinata la grande quantità di documentazione amministrativa e contabile servita ai commissari per lo svolgimento della loro funzione. E' facile dunque intendere la notevole importanza storica del Fondo e l'eccezionale interesse storiografico che ne deriva: mi limiterò a sottolinearne, in forma breve e schematica, tre aspetti.

1) *Storia politica*. Si tratta del punto che indubbiamente più direttamente investe il nodo del complesso (e perverso) rapporto guerra-dopoguerra-fascismo. Basti ricordare, a tale proposito, che la Commissione, imposta a furor di popolo nella «calda primavera» del 1920

⁽¹¹⁾ Soprattutto per il periodo in cui fu operante il Collegio arbitrale per il recupero delle spese di guerra, non mancarono, da parte di pubbliche istituzioni e di privati, richieste di consultazione di documenti che li concernevano. Il materiale prelevato, se e quando restituito, venne di volta in volta unito a quello esistente senza ordine o criterio di archiviazione alcuno.

⁽¹²⁾ Cfr. Archivio storico della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (1920-1922)*. *Inventario*, parte I-III, Roma, 1991, pp. XIV-334 (dattiloscritto). Il lavoro di schedatura e inventariazione del materiale documentario è stata condotta tenendo conto principalmente del numero e della data di protocollo e delle competenze delle singole commissioni.

⁽¹³⁾ Tra gli studi di quanti, in maniera più o meno ampia (e comunque, prima che il Fondo venisse riordinato e inventariato), hanno utilizzato il materiale documentario in questione, ricordo i libri di Bigazzi sull'Alfa Romeo e di Anna Maria Falchero sulla Banca Italiana di Sconto, i saggi di Carparelli sull'Ilva e quello di Webster sull'Ansaldo.

⁽¹⁴⁾, concluse i propri lavori all'indomani della marcia su Roma ⁽¹⁵⁾, finendo per subire, per opera del governo Mussolini, sia dal punto di vista del significato politico che degli effetti pratici, una sorte analoga agli altri provvedimenti voluti e varati da Giolitti ⁽¹⁶⁾. Inoltre, la questione investe anche i mutamenti in atto nel modo stesso di fare e organizzare l'attività politica; non solo e non tanto in un'ottica verticistica e nazionale: si pensi che la Commissione accertò che l'enorme somma di oltre cinque miliardi spesa per «sussidi alle famiglie di richiamati» era stata in realtà usata, in termini largamente prevalenti, quale «mezzo per procurarsi o per rafforzare clientele» a livello locale ⁽¹⁷⁾.

2) *Storia istituzionale e amministrativa dello Stato*. Si tratta di una questione decisiva. Sia che la consideriamo in sé: se, cioè, ci riferiamo alla istituzione di nuovi ministeri e all'ampliamento e potenziamento di compiti e funzioni di quelli già esistenti ⁽¹⁸⁾, con la conseguenza, da un lato, di appesantire la «già pesante macchina burocratica», complicandone l'organizzazione e abbassandone il livello di efficienza ⁽¹⁹⁾, e,

⁽¹⁴⁾ Per il dibattito parlamentare cfr. *APCD*, Legislatura XXV, sessione 1919-21, *Discussioni*. Inoltre, presso l'Archivio storico della Camera dei deputati (serie *DPLIC*) si trova il materiale documentario allegato ai due disegni di legge (C.n. 544 e C.n. 709) relativi alla legge istitutiva (n. 999) e a quella di proroga (n. 1979) della Commissione d'inchiesta.

⁽¹⁵⁾ La relazione generale fu completata nel dicembre 1922 e depositata dal presidente della Commissione, on. Ulderico Mazzolani, nella tornata del 6 febbraio 1923. Per il dibattito parlamentare che ne seguì cfr. *APCD*, Legislatura XXVI, Sessione 1921-23, *Discussioni*.

⁽¹⁶⁾ Mi riferisco in particolare alle leggi sull'aumento della tassa di successione, sull'avocazione allo Stato dei sovrapprofitti di guerra e sulla nominatività dei titoli (quest'ultima, com'è noto, già sospesa dal governo Bonomi).

⁽¹⁷⁾ Cfr. *RG*, pp. 24-5: «in un solo Comune — è riportato a titolo esemplificativo —, su quattrocentotrentasette sussidi, solo trentasette furono riconosciuti legittimamente concessi».

⁽¹⁸⁾ Tra il giugno 1916 e il maggio 1918 furono istituiti (vuoi *ex novo*, vuoi «per gemmazione» o per trasformazione dei relativi Sottosegretariati) i Ministeri per l'Industria, Commercio e Lavoro, per i Trasporti Marittimi e Ferroviari, per le Armi e Munizioni, per gli Approvvigionamenti e Consumi Alimentari, per l'Assistenza Militare e Pensioni di Guerra, in aggiunta dei quali bisogna pur considerare il consistente numero di Ministri senza portafoglio (ben 7 nel governo presieduto da Boselli), un certo numero di Sottosegretari con incarichi speciali (come quello, ad es., per la Propaganda all'estero e la stampa) e, a partire dal gennaio 1919, il Ministero per le Terre Liberate dal Nemico. Per una ricostruzione puntuale dei dati (e delle date) cfr. M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, 1989, pp. 124-32.

⁽¹⁹⁾ Nel denunciare l'«eccessivo numero di commissioni consultive di funzionari», la Commissione osservava come «l'uso e l'abuso» di esse fosse «diventato durante la guerra una delle caratteristiche della nostra amministrazione»; e così concludeva: «il danno che [...] ha portato è enorme, la spesa tutt'altro che indifferente». Cfr. *RG*, p. 27.

dall'altro, di rafforzare l'apparato statale in termini di potere; il tutto agevolato dalla situazione di totale accentramento delle decisioni e delle scelte, che provvedimenti legislativi *ad hoc* avevano voluto impermeabile a ogni azione di controllo⁽²⁰⁾. Sia che la consideriamo rispetto al ben noto problema dell'evoluzione del «modello di sviluppo economico italiano» (con particolare riferimento, mi pare ovvio, alla sua dimensione industriale): non ritengo che possa avere molto senso soffermarsi sull'argomento, dal momento che, fin dalle pionieristiche lezioni di Pietro Grifone, la storiografia più accreditata ha riconosciuto il ruolo catalizzatore decisivo esercitato dalla «grande guerra» sullo sviluppo industriale per il tramite dell'intervento dello Stato e che tale fatto (anche per le caratteristiche della sua realizzazione, basate, come si è detto, sulla presa di contatto diretta, al di fuori di ogni controllo) ha rappresentato una tappa importante nel lungo rapporto tra imprenditoria privata e apparato statale, sì da segnare il successivo sviluppo e da venire, altresì, a costituire una sorta di punto «di non ritorno» (o, almeno, un momento iniziale assai importante) nel processo di modificazione-ridefinizione degli equilibri interni al blocco sociale egemone (nei termini che poi emergeranno consolidati all'indomani della seconda guerra mondiale). Mi preme, piuttosto, sottolineare come l'abbondante materiale inventariato nel Fondo offra da questo di vista molteplici occasioni di ricerca originale per quanto riguarda lo svilup-

⁽²⁰⁾ Particolarmente grave nei suoi effetti si rivelò il R.D. 4 agosto 1914 n. 770, che «autorizzò i ministeri militari a derogare alla legge ed al regolamento di contabilità generale dello Stato nella stipulazione dei contratti e nei pagamenti, con che fu [...] soppresso il relativo controllo della Corte dei conti»: ancorché non previsto dal testo del decreto (la cui efficacia fu ben presto estesa anche «ad altre amministrazioni»), ciò portò di fatto «alla soppressione di ogni controllo, alla abolizione di ogni regolare contabilità». Ne derivò che «fatta forse eccezione per [l'Amministrazione] della Regia Marina, [...] le conseguenze [...] sono state così gravi per lo Erario da dare alla Commissione il convincimento che molta parte delle spese di guerra avrebbe potuto subire importante falciatura, che molti scopi proposti dallo Stato avrebbero potuto esser meglio, più prontamente e più sicuramente raggiunti» (*ivi*, p. 23). Inoltre, la Commissione pervenne alla fondata convinzione che «il danno derivato dalla trascuranza di ogni norma contabile [...] sarebbe però stato minore, [...] se le direttive politiche, che prevalsero durante il periodo della guerra, non fossero intervenute ad aggravarlo estendendo oltre i limiti del necessario e dell'utile le funzioni statali, rendendo mastodontica la macchina burocratica, in relazione alle assunte funzioni» (*ivi*, p. 29).

po industriale, sia nei settori più forti e progrediti⁽²¹⁾ che in quelli emergenti⁽²²⁾, come pure per il mondo agricolo⁽²³⁾.

Strettamente connessa a questi due gruppi di problematiche è la questione che potremmo definire dell'«etica pubblica», ovvero sia la dimensione delle conseguenze (in primo luogo sulla morale, ma anche sulla ideologia e sulla mentalità) dell'impatto fra la cultura dell'impresa da una parte e quella della classe politica e di una pubblica amministrazione in rapida trasformazione dall'altra: il tutto in un contesto fortemente condizionato dalle formidabili sollecitazioni provocate dall'eccezionalità del periodo. Da questo punto di vista l'intera documentazione raccolta nel Fondo si rivela quanto mai stimolante ai fini di una riflessione di carattere generale, ricca anche di riferimenti all'attualità.

3) *Storia sociale e storia materiale*. La documentazione relativa all'organizzazione sanitaria (con particolare riferimento alla Croce rossa) e dei mezzi di trasporto, ai contratti di fornitura di abbigliamento, di approvvigionamento di generi alimentari, di acquisto di suppellettili, ecc. costituisce un campo di ricerca di notevole interesse per lo studio delle condizioni di vita delle truppe, mentre numeroso

⁽²¹⁾ Mi riferisco in particolare alla documentazione raccolta e prodotta dalla sottocommissione C, specificamente incaricata di indagare sulla «mobilitazione industriale» (cfr. *Relazioni della Commissione ecc. cit.*, vol. II, pp. 3-359): a titolo esemplificativo, dirò che ne fanno parte anche la cosiddetta «Inchiesta Ilva» e le due ponderose inchieste a carico dell'Ansaldo («Doppia vendita di cannoni», «Vertenza noli»). Di grande interesse è pure la questione dei rapporti con le imprese armatoriali e con il mondo dei lavoratori del mare, su cui indagò la sottocommissione D (cfr. *Relazione sulla Marina Mercantile e il Traffico Marittimo durante la Guerra, e Relazione sulla Convenzione 17 Aprile 1920 tra lo Stato e la Cooperativa Garibaldi*, *ivi*, pp. 155-236 e 237-46), pervenendo, infine, a conclusioni severamente negative: «La gestione statale della Marina Mercantile ha servito a procurare lucri illeciti ed eccessivi agli armatori, che han determinato pretese ugualmente eccessive dei lavoratori del mare, ha costituito un aggravio enorme per lo Stato italiano, ha disfatto la Marina Mercantile italiana» (in RG, p. 30).

⁽²²⁾ La sottocommissione D indagò anche sulle spese per l'aeronautica: la vasta documentazione prodotta (cfr. *Relazione sulle Spese di Guerra per l'Aeronautica*, in *Relazioni della Commissione ecc. cit.*, vol. I, pp. 323-410) e raccolta riguarda i contratti di fornitura e gli acquisti con ditte nazionali ed estere (soprattutto americane).

⁽²³⁾ Alla sottocommissione E fu affidato l'incarico di esaminare le modalità di gestione delle «Spese per la mobilitazione agraria» e di quelle «per l'acquisto di motori e macchine agrarie». In proposito, cfr. anche la *Relazione generale intorno all'Esercizio della Motoratura di Stato*, in *Relazioni della Commissione ecc. cit.*, vol. II, pp. 586-648.

altro materiale (a cominciare da quello abbondantissimo relativo ai «sussidi alle famiglie dei richiamati», del quale si è già fatto cenno) offre nuovi elementi di analisi sulla provenienza sociale dei militari.

Bene ha fatto dunque la direzione dell'Archivio storico della Camera dei deputati a promuovere l'istituzione e l'organizzazione di un nutrito gruppo di ricerca, coordinato e diretto da un comitato scientifico composto da due docenti universitari e dal consigliere capo dell'Ufficio studi e ricerche dell'Archivio medesimo, la cui attività è finalizzata allo studio sistematico del Fondo, in base al quale pervenire all'elaborazione di una serie organica di contributi specifici e a una raccolta antologica della documentazione originale ritenuta più interessante. Tanto più che tale iniziativa viene a integrare e arricchire quanto già è stato fatto dall'Archivio centrale dello Stato con la pubblicazione, in due volumi, del regesto dei fondi del Ministero per le armi e munizioni ivi depositati ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Cfr. Archivio centrale dello Stato, *Ministero per le armi e munizioni. Decreti di ausiliarità*, inventario a cura di A.G. Ricci e F.R. Scardaccione, Roma, 1991, e Id., *Ministero per le armi e munizioni. Contratti*, inventario a cura di F.R. Scardaccione, Roma, 1995.

Carlo Crocella (*)

I fondi delle Commissioni parlamentari d'inchiesta come fonte per la storia dell'Italia repubblicana

1. *La storiografia dell'Italia repubblicana e le fonti prodotte da organi inquirenti: problemi metodologici*

La storiografia contemporanea, per quanto riguarda la storia dell'Italia repubblicana, è ancora alla ricerca di modelli interpretativi, di periodizzazioni, e persino di un consenso generale sulle fonti principali.

E' già stato sottolineato come, in attesa di poter accedere ai documenti dell'ultimo cinquantennio conservati negli archivi di Stato, le carte giudiziarie prodotte da numerosissimi processi penali a sfondo politico offrano sin d'ora allo storico una massa documentale imponente.

Dopo le riflessioni condotte negli anni Trenta sull'argomento da Guido Calogero ⁽¹⁾ e Piero Calamandrei ⁽²⁾, solo in anni molto recenti si è tornati a considerare — sia pure solo per porre il problema, poiché manca tuttora un concreto impegno storiografico in questa direzione — l'opera dei magistrati sotto il profilo della fonte per la ricerca storica. Nel 1991 un saggio di Luigi Ferrajoli sottolineava per la prima volta il grande interesse storico dei documenti raccolti dalla magistratura inquirente di alcuni grandi processi. Di queste fonti gli storici però hanno fatto un uso solo occasionale, nonostante fosse

(*) Consigliere capo dell'Ufficio studi e ricerche dell'Archivio storico della Camera dei deputati.

⁽¹⁾ G. Calogero, *La logica del giudice e il suo controllo in Cassazione*, Cedam, 1937, in particolare pp. 111-149.

⁽²⁾ P. Calamandrei, "Il giudice e lo storico", in *Studi in onore di E. Besta*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 353-376.

ormai matura l'esigenza di rileggere in chiave storica le vicende della Repubblica che, terminato l'ottavo decennio del secolo, erano ormai giunte ad una svolta così decisiva da consentire una serena valutazione del percorso precedente. Nello stesso anno, su iniziativa dello storico Adolfo Pepe e del magistrato Antonio Bevere, veniva costituito un gruppo di lavoro tra storici e magistrati, che si poneva l'obiettivo di definire e svolgere un programma di ricerca già chiaramente descritto nel suo titolo: "Il giudice storiografo nell'Italia repubblicana. Il processo politico come archivio e come chiave di lettura. 1960-1990". L'assunto principale della ricerca, attorno a cui ruota il problema metodologico, era che "allo storico si presenta un panorama inedito: per la prima volta, quelle che ha sempre considerato fonti importanti, ma integrative, si potrebbero configurare, per la loro imponenza, organicità, continuità, come fonte primaria" (3). Questo comporta, sotto il profilo metodologico, un pericoloso assottigliarsi della distinzione che aveva sempre caratterizzato, nella ricostruzione dei fatti, il lavoro del magistrato rispetto a quello dello storico. Il primo infatti riceve l'oggetto della sua ricerca dall'esterno, al punto che non può rifiutare di accedervi, per l'obbligatorietà dell'azione penale. Il secondo invece sceglie il suo oggetto con la piena libertà che compete al lavoro scientifico. In altri termini, si può esprimere "la ragionevole preoccupazione che lo storico non sia più in grado di determinare l'oggetto della sua ricerca, ma sia costretto a muoversi nel solco non solo dei fatti e dei giudizi espressi in quelle due sedi, ma soprattutto sia quasi obbligato a muoversi entro canoni valutativi propri di quei procedimenti ricostruttivi" (4).

Il lavoro del gruppo di ricerca è proseguito negli anni seguenti con seminari, svoltisi in distinte sedi universitarie, che hanno contribuito a verificare la gravità della lacuna da un lato, e la fondatezza dell'ipotesi di ricerca dall'altro. (5) Il progetto originario si è allargato quasi

(3) *Il giudice storiografo nell'Italia repubblicana. Il processo politico come archivio e chiave di lettura, 1960-1990. Relazione scientifica e programma particolareggiato*, pro manuscripto, 1993, p. 1.

(4) A. Pepe, "Alcuni problemi per l'uso delle fonti nella storiografia sull'Italia contemporanea", in *Trimestre*, 1992, n. 1-2, p. 149-156.

(5) Gli atti del primo di quei seminari sono pubblicati in *Trimestre*, 1992, n. 1-2, p. 149-172.

subito a comprendere i documenti di tutti gli organi inquirenti, e quindi anche di quel magistrato *sui generis* che è la commissione parlamentare d'inchiesta.

Per molti aspetti le carte delle commissioni parlamentari d'inchiesta - che procedono, come detta l'articolo 82 della Costituzione, con "gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" - presentano, sotto il profilo dell'interesse storico, caratteristiche analoghe, ma anche spiccate peculiarità, rispetto a quelle dei grandi processi in materia di terrorismo e di delinquenza organizzata con riferimenti politici.

L'utilizzo di questa fonte presenta aspetti particolarmente delicati sotto il profilo metodologico perché, oltre alle cautele con cui lo storico si accosta alle carte processuali, sono da tener presenti quelle relative al modo di procedere di un corpo politico costituito in organo inquirente. Negli atti giudiziari infatti emergono da un lato le *verità di parte*, che sono per definizione verità parziali, e forse fuorvianti, e dall'altro lato la *verità giudiziaria* costituita dalla decisione del giudice, volta ad accertare se sia documentata la violazione della norma scritta. Negli atti di un corpo politico le *verità di parte* assumono un diverso rilievo, perché esse mettono in luce quegli elementi che sono funzionali a un disegno politico: sono cioè non già verità utili alla difesa di una parte individuale in un procedimento giudiziario, ma alla promozione del progetto di società di una *parte politica*. Quando però attraverso gli atti della commissione parlamentare d'inchiesta si giunge all'approvazione della relazione finale, allora il *giudizio* pronunciato riguarda un bene più fondamentale del progetto politico di un singolo partito, perché l'oggetto del giudizio riguarda i valori su cui si basa il libero confronto fra le diverse parti politiche.

Così può avvenire senza contraddizioni, ad esempio, che la magistratura non riscontri violazione della norma scritta nell'attività della loggia P2, e che la commissione parlamentare d'inchiesta la consideri invece una gravissima distorsione delle regole del gioco democratico.

La verità cercata dal giudice e quella cercata dall'inquirente politico non sono più di un'importante base di lavoro per lo storico, il cui metodo di ricerca, com'è ormai pacifico, è ancora diverso. Nell'utilizzo delle fonti relative ai procedimenti attraverso i quali si cerca di perve-

nire, nel rispetto delle regole proprie dei rispettivi ambiti, alla verità giudiziaria e alla verità politica, lo storico cerca di costruire dapprima un'ipotesi che consenta di scegliere nella massa indistinta delle informazioni quelle più idonee a descrivere le linee portanti, i fattori decisivi, del periodo o del fenomeno che sta studiando; e in secondo luogo verifica se vi siano nelle fonti elementi sufficienti per quantità e qualità a sostenere quella ipotesi. Si perviene così alla verità storica, che è sempre relativa all'ipotesi formulata, e quindi ad una particolare sfaccettatura della realtà. Per restare all'esempio fatto più sopra, nel caso della loggia P2 lo storico formulerà dapprima un'ipotesi, ad esempio quella secondo cui la loggia P2 è stata il regista occulto delle più importanti decisioni politiche in un periodo determinato. Dopo aver esaminato le fonti — che non saranno mai esclusivamente quelle di cui ci stiamo occupando, perché non si potrà mai rinunciare alle fonti classiche della storiografia contemporanea (mezzi d'informazione, legislazione, pubblicistica, fondi archivistici diversi) — egli potrà concludere in piena libertà accogliendo o respingendo in modo totale o parziale l'ipotesi formulata.

Di fronte alle oltre duecentomila pagine e alle centinaia di faldoni d'archivio delle grandi inchieste parlamentari svoltesi tra il 1961 e il 1994 la chiave di volta della ricerca storica rimane dunque l'ipotesi di ricerca. E la prima ipotesi che deve essere formulata è proprio se queste fonti non meritino una posizione di maggior rilievo fra i documenti su cui si fonda la storia italiana dell'ultimo mezzo secolo. D'altra parte anche le inchieste parlamentari del periodo regio non hanno avuto grande fortuna fra gli storici, e non è un caso che il più attento a questa tematica sia Sergio Turone⁽⁶⁾, che alla sensibilità dello storico accompagna quella del giornalista.

Eppure la riflessione storica sulle vicende oggetto di inchiesta parlamentare dal 1862 (brigantaggio) al 1920 (spese di guerra) sarebbe illuminante sulle ragioni di mancata coesione della compagine nazionale. La triade criminalità comune-criminalità economica-spezzoni del potere politico emerge ripetutamente nelle prime inchieste sulla

⁽⁶⁾ Turone, Sergio, *Politica ladra, Storia della corruzione in Italia, 1861-1992*, Laterza, 1992. Il libro rielabora precedenti lavori, e in particolare *Corrotti e corruttori dall'unità d'Italia alla P2*, Laterza, 1984 e *Partiti e mafia dalla P2 alla droga*, Laterza, 1985.

mafia⁽⁷⁾ come nello scandalo della Regia tabacchi⁽⁸⁾, in quello della Banca romana⁽⁹⁾ o nelle orride speculazioni denunciate dalla Commissione d'inchiesta sulle spese di guerra istituita nel 1922⁽¹⁰⁾, dopo una campagna politica durata tre anni e guidata da Giolitti, che l'aveva lanciata con il discorso di Dronero nel 1919.

Lo studio delle inchieste parlamentari del periodo regio consentirebbe probabilmente di mettere in luce l'esistenza di un persistente scollamento della compagine nazionale, che forse l'esperienza giolittiana, seguita dalla grande catarsi della guerra, stava avviando a superamento quando le tensioni del dopoguerra e il fascismo radicalizzarono nuovamente le posizioni. Dopo la seconda guerra mondiale, il periodo della Costituente segna un promettente avvio di ricompattamento della solidarietà nazionale, realizzando un difficile, ma riuscitissimo, incontro fra le tre grandi tradizioni del paese: quella laica, quella cattolica e quella marxista. Gli elementi di scollamento tuttavia tornano ben presto a manifestarsi, ed anzi vengono ad approfondirsi.

Il riserbo degli storici nell'approfondirne le ragioni si può comprendere in relazione alla difficoltà di mantenere il necessario distacco scientifico di fronte a materiali che ancora suscitano opposte passioni, e idonei a un uso militante. Intorno ad essi infatti "si è diffusa, in una prima fase, una considerevole produzione saggistica che potremmo definire latamente *giornalistica* per le tecniche di indagine impiegate, per l'uso e il carattere delle fonti utilizzate, per le forme narrative pre-

⁽⁷⁾ Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo, deliberata dalla Camera dei deputati il 25 aprile 1867. L'inventario del fondo, conservato presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, è stato pubblicato nel 1994, insieme a quello di altre commissioni d'inchiesta dello stesso periodo, nella collana dei *Quaderni dell'Archivio storico*, con il titolo "Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)".

⁽⁸⁾ Commissione d'inchiesta sui fatti della Regia cointeressata dei tabacchi, deliberata dalla Camera l'11 giugno 1869. Il fondo è stato di recente riordinato e l'inventario è stato pubblicato nella collana dei *Quaderni* dell'Archivio storico della Camera dei deputati (v. nota precedente).

⁽⁹⁾ Commissione d'inchiesta sulle banche e Commissione per il "plico Giolitti", istituite rispettivamente il 20 marzo 1893 e l'11 dicembre 1894. Il fondo è stato riordinato nel 1990.

⁽¹⁰⁾ Commissione d'inchiesta per le spese di guerra, istituita con legge 18 luglio 1920, n. 999.

scelte, infine per gli autori e per l'intento fortemente polemico e politico che presiedeva alle ricerche" (11). E tuttavia possiamo chiederci se si possa scrivere una *Storia dell'Italia repubblicana*, per molti versi pregevole, come quella di Silvio Lanaro, senza nominare l'inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino e liquidando con un cenno impreciso il caso Giuffré. Le relazioni politico-affaristiche, i silenzi, le coperture emerse in queste prime inchieste di tipo giudiziario del Parlamento repubblicano — che vedono già coinvolti, sia pure in posizione marginale, anche personaggi che in seguito, e ancora oggi, rivestiranno posizioni politiche di rilievo — sono un elemento importante per comprendere i successivi sviluppi di forme degenerative dell'attività politica nel nostro paese.

2. I fondi archivistici delle Commissioni d'inchiesta del Parlamento repubblicano custoditi presso l'Archivio storico della Camera dei deputati (12)

Com'è noto, fra le commissioni d'inchiesta di tipo bicamerale, solo quelle presiedute da un deputato versano i loro documenti all'Archivio storico della Camera. Pertanto, oltre ai fondi versati dalle commissioni d'inchiesta monocamerale istituite dalla sola Camera (Misericordia, 1951; Disoccupazione, 1951; Antitrust, 1961; Terrorismo, 1986 (13); Condizione giovanile, 1988) (14), l'Archivio possiede solo i fondi delle commissioni bicamerale presiedute da un deputato. Si tratta delle seguenti inchieste: Costruzione dell'aeroporto di Fiumicino (legge 5 maggio 1961, n. 325), Eventi del giugno-luglio 1964 (Sifar) (legge 31 marzo 1969, n. 93), Fuga di sostanze tossiche avvenuta il 10

luglio 1976 nello stabilimento ICMESA (legge 16 giugno 1977, n. 357), Caso Sindona e responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse (legge 22 maggio 1980, n. 204), Loggia massonica P2 (legge 23 settembre 1981, n. 527), Mafia (legge 13 settembre 1982, n. 646 (15)), Terremoti in Basilicata e Campania (legge 7 aprile 1989, n. 128).

Presso questo Archivio sono dunque conservati i fondi di quattordici inchieste parlamentari (16), di cui occorre verificare il contenuto di massima e il regime di accesso. Per tutte le inchieste, anche per quelle non conservate presso la Camera, è sempre essenziale il riferimento a quella parte del fondo archivistico che risulta pubblicata, anche se in qualche caso si tratta solo di relazioni della commissione.

Per un primo esame possono essere prese in considerazione solo alcune inchieste, che riguardano vicende di rilievo più generale e di più immediato interesse per la storia istituzionale. Alla stregua di questo criterio si possono selezionare le inchieste sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, sui limiti posti alla concorrenza in campo economico (antitrust), sugli eventi del giugno-luglio 1964, sulla mafia, sul caso Sindona, sulla loggia P2, e sul terrorismo.

2.1. Il fondo dell'Inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino consta di 127 buste di documenti non pubblicati. Attraverso di essi la commissione doveva "accertare se nella scelta del terreno, nel suo acquisto, negli incarichi per la redazione dei progetti, nella scelta dei progetti e nelle loro modifiche, nelle assegnazioni e aggiudicazioni della costruzione di opere, delle forniture e dei servizi, nella esecuzione e nei controlli dei lavori, nelle perizie suppletive, nelle

(11) A. Pepe, "Alcuni problemi per l'uso delle fonti nella storiografia sull'Italia contemporanea", in *Trimestre*, 1992, 1-2, p. 149.

(12) Per l'analisi dei fondi e per talune osservazioni sono debitore a Silvano Scelzo, che mi ha anche consentito la lettura di un suo studio sull'argomento, non ancora pubblicato.

(13) Si tratta della prima Inchiesta parlamentare sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi, presieduta dall'on. Bianco.

(14) Non si posseggono documenti della commissione monocamerale sui fondi neri dell'Iri perché alla deliberazione avvenuta il 29 gennaio 1987 non fu dato seguito per la fine della legislatura.

(15) Si tratta della commissione presieduta dal sen. Lapenta nell'VIII legislatura, e proseguita con la presidenza dall'on. Alinovi nella IX. Benché si trattasse formalmente di una commissione di indagine e non di inchiesta, viene riportata qui per la perfetta analogia delle materie trattate con quelle di altre commissioni antimafia. La commissione precedente, che operò attraverso ripetuti rinnovi dal 1962 al 1976, (presieduta dall'on. Rossi nella III legislatura, dal sen. Pafundi nella IV, dall'on. Cattanei nella V e dal sen. Carraro nella VI) versò le sue carte al Senato, ad eccezione di poche carte rimaste alla Camera per vicende occasionali. Le carte della commissione presieduta dall'on. Violante nella XI legislatura non sono state ancora versate perché richiamate dalla commissione istituita nella XII legislatura, presieduta dall'on. Parenti.

(16) Più precisamente, si tratta di tredici inchieste e un'indagine (v. nota precedente).

liquidazioni e in ogni altra attività direttamente o indirettamente collegata con la costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, gli organi politici e amministrativi dello Stato, sia centrali che periferici, abbiano commesso irregolarità o ne abbiano avuto conoscenza, e, in quest'ultimo caso, accertare quali misure abbiano adottato per eliminarle e colpirne i responsabili" (17).

Sulla pubblicità del fondo non esistono disposizioni nella legge istitutiva, né delibere della commissione. Si può ritenere pertanto che esso sia a disposizione degli studiosi, salvo i consueti criteri archivistici, in omaggio ai quali si escludono dalla consultazione per settant'anni i documenti relativi a vicende private non pertinenti all'oggetto dell'inchiesta. Quanto alla natura dei documenti, si tratta dei verbali delle sedute della commissione e degli interrogatori e di documenti trasmessi dall'Aeronautica e dal Ministero dei lavori pubblici (commissione interministeriale per il progetto e la costruzione del nuovo aeroporto di Roma, ufficio speciale aeroporto di Fiumicino, direzione generale del Demanio, direzione generale dell'aviazione civile e del traffico aereo, direzione dei lavori del nuovo aeroporto). Dal punto di vista strettamente archivistico, può essere interessante segnalare che in questo fondo compaiono per la prima volta nastri magnetofonici e filmati.

2.2. *L'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico*, che, come si è detto, fu approvata con deliberazione monocamerale, aveva il compito di elaborare e presentare alla Camera un rapporto che "accert(asse) le principali limitazioni alla concorrenza nei vari settori delle attività economiche del Paese; esamin(asse) le cause immediate di tali limitazioni e valut(asse) gli effetti che le limitazioni stesse producevano) sullo sviluppo economico del Paese; sugger(asse) misure di politica economica atte ad eliminare gli effetti negativi e a rimuovere le cause che li determina(vano)" (18). La commissione, rinnovata nella IV legislatura, versò all'Archivio 203 buste di documenti di notevole interesse per la storia economica del periodo. Si tratta di materiale di libera consultazione, comprendente molte decine di relazioni sui diversi settori produttivi e di audizioni di esperti e operatori.

(17) Legge 5 maggio 1961, n. 325, art. 2.

(18) Camera dei deputati, Deliberazione 19 aprile 1961, art. 2.

2.3. *I documenti dell'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964*, constano di 35 buste e 20 pacchi, tutti coperti dal segreto di Stato, fino a quando la Commissione d'inchiesta sulle stragi presieduta dal senatore Gualtieri ne pubblicò la maggior parte, nell'ambito dello spezzone d'inchiesta relativo alla vicenda Gladio. I rimanenti documenti pertanto si devono considerare tuttora segreti, così che il contributo alla storia politica della Repubblica derivante dai lavori di questa commissione è limitato - per il momento e fino all'anno 2004 - alle relazioni pubblicate nel 1970 (relazione Alessi di maggioranza e relazioni di minoranza Terracini, Biondi, Covelli e Franza) e ai documenti recentemente resi pubblici dalla commissione Gualtieri. Scopo della commissione, com'è noto, era esaminare le risultanze della commissione ministeriale d'inchiesta presieduta dal generale Lombardi e più in generale le iniziative prese e le misure adottate in materia di ordine pubblico e di sicurezza in relazione ai fatti che con qualche imbarazzo vengono definiti "gli eventi del giugno e del luglio 1964", esaminando quali di tali iniziative e misure fossero in contrasto "con le disposizioni vigenti e gli ordinamenti costituiti per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza", e formulare proposte per un riordino degli stessi servizi di sicurezza (19).

La parte dell'archivio della commissione Alessi già pubblicata, ed in particolare le relazioni di maggioranza e di minoranza, per quanto spesso citata, merita alcune osservazioni.

La relazione di maggioranza consegnata alle Camere il 15 dicembre 1970 (20), presenta una sorprendente divergenza fra la gravità degli elementi di cui dà atto il testo della relazione stessa e la levità delle conclusioni. La relazione illustra infatti una serie di documenti divenuti in parte famosi: il rapporto Manes, frutto di una prima indagine interna all'Arma dei carabinieri, in cui furono sentiti numerosi ufficiali, fra i quali l'allora colonnello Dalla Chiesa; la relazione Beolchini, relativa all'inchiesta disposta dal ministro della difesa sui 157 mila fascicoli di

(19) Legge 31 marzo 1969, n. 93, art. 1.

(20) Istituita con la legge 31 marzo 1969, n. 93, Costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta, fu prorogata con le leggi 1 agosto 1969, n. 472; 24 dicembre 1969, n. 979; 20 luglio 1970, n. 570 e 10 novembre 1970, n. 853. Presieduta dall'on. Alessi, concluse i propri lavori con il deposito della relazione il 15 dicembre 1970.

persone schedate dal SIFAR; la relazione Lombardi, a conclusione dell'inchiesta ministeriale sull'esistenza di eventuali attività illegali nell'ambito delle Forze armate in relazione agli eventi politici della primavera-estate 1964; la lista di 731 "enucleandi" ⁽²¹⁾, cioè persone da deportare in appositi campi di concentramento. La relazione descrive poi accuratamente le vicende relative agli *omissis* e alle difficoltà fraposte dal governo agli accertamenti richiesti, e conclude formulando quattro possibili ipotesi sugli avvenimenti presi in esame:

a) colpo di stato alla greca: il comandante generale dell'Arma dei carabinieri avrebbe ordito un piano, con la collaborazione di ufficiali di altre armi, per l'occupazione militare di tutti i centri di potere;

b) colpo di stato con mezzi sostanzialmente illegittimi, ma formalmente legali (si sarebbe trattato di enfatizzare alcuni problemi di ordine pubblico per promuovere interventi eccezionali);

c) colpo di stato eventuale (cioè preso in ipotesi, ma non attuato);

d) simulazione di complotto.

Le conclusioni approvate a maggioranza dalla commissione tuttavia escludono tutte queste ipotesi ed attribuiscono all'esclusiva responsabilità del generale De Lorenzo la predisposizione di piani straordinari per interventi di ordine pubblico in condizioni di emergenza, senza informare l'autorità politica.

La relazione di minoranza, a firma Terracini, è interessante, alla luce delle recenti rivelazioni su Gladio, perché vi si trova il primo accenno a una clausola segreta e incostituzionale del Patto atlantico, volta a escludere elementi di non totale affidabilità atlantica da incarichi politici e amministrativi elevati.

La commissione Alessi illustra dunque per la prima volta al mondo politico e all'opinione pubblica una situazione che troverà negli anni seguenti numerose conferme. Essa riguarda l'esistenza nel paese di un forte potere, che trova il suo nucleo principale nei servizi segreti ed ha importanti agganci nelle Forze armate, collegato agli Stati

⁽²¹⁾ Di questa lista la Commissione ebbe notizia solo indirettamente, attraverso varie testimonianze.

Uniti e in grado di operare indipendentemente dalle legittime autorità nazionali.

2.4. *Le inchieste antimafia.* A questo potere separato si aggiunge, con autonoma fonte di legittimazione, sia pure criminale, ma anche con la capacità di stabilire con esso un raccordo in funzione di contingenti interessi comuni, il potere mafioso. Le grandi inchieste antimafia (Carraro 1976, Alinovi 1985, Chiaromonte 1988, Violante 1992 ⁽²²⁾) mettono in evidenza tre successivi gradini dello sviluppo del potere mafioso: il rapporto con la politica, quello con l'alta finanza e quello con l'eversione. Della prima antimafia il fondo Camera comprende solo tre buste relative principalmente alla presenza mafiosa nella Pubblica amministrazione, nel comune di Palermo e nei mercati all'ingrosso. La commissione Alinovi ha versato invece 323 buste, il cui regime di pubblicità costituisce a tutt'oggi una vicenda non risolta, e tre pacchi di documenti segreti.

La relazione finale della prima inchiesta antimafia, condotta attraverso più legislature, fu presentata il 4 febbraio 1976 ⁽²³⁾. Essa indica nel rapporto mafia-politica una costante dalle radici addirittura secolari. Cita infatti la relazione dell'inchiesta Sonnino e Franchetti del 1876 ⁽²⁴⁾ che sostiene essere "assolutamente impossibile a chi entrava nella gara delle ambizioni politiche locali sottrarsi a contatti con persone che debbono la loro influenza al delitto" ⁽²⁵⁾. Ma si potrebbe risalire ancora più addietro, all'inchiesta sulle condizioni della provincia di Palermo del 1864 ⁽²⁶⁾, in cui si trovano già descritte la forza della mafia ed alcune sue tipiche modalità operative. Per quanto riguarda la dimensione del rapporto fra mafia e politica nei primi tre decenni

⁽²²⁾ Anche se le carte della Commissione non sono ancora state versate all'archivio, come si è detto, i verbali e le relazioni finali sono pubblicati negli atti parlamentari, ed ora sono anche disponibili sulla rete telematica pubblica, nell'ambito del progetto Manuzio promosso da *Liber liber* all'indirizzo FTP sunsite.dsi.unimi.it.

⁽²³⁾ Questa inchiesta ha la peculiarità di essere la più lunga della nostra storia repubblicana. Deliberata con legge 20 dicembre 1962, n. 1720, e più volte prorogata, fu presieduta dapprima dal sen. Pafundi, poi dall'on. Cartanei ed infine dal sen. Carraro. Essa concluse i suoi lavori, con la presentazione della relazione finale, il 4 febbraio 1976.

⁽²⁴⁾ *La Sicilia nel 1876*, per Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino, Firenze, 1876.

⁽²⁵⁾ Camera dei deputati, VI legislatura, doc. XXIII, n. 2, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Relazione conclusiva, p. 108.

⁽²⁶⁾ Cfr. nota 7.

della Repubblica, la relazione dedica diciotto pagine ai rapporti fra potere pubblico e mafia edilizia, con particolare riferimento alle attività di Vito Ciancimino. Infine illustra gli sviluppi dell'attività mafiosa nell'Italia continentale e a livello internazionale. Un ulteriore livello di pericolosità raggiunto dalla mafia con la penetrazione nelle attività finanziarie sarà illustrato più tardi dalla relazione finale della successiva Commissione antimafia, presieduta per la prima volta da un deputato comunista, Abdon Alinovi ⁽²⁷⁾.

Il rapporto con la mafia di forme degenerative della grande finanza aveva già cominciato ad essere posto in evidenza alcuni anni prima grazie al lavoro della Commissione sul caso Sindona. La grande finanza, la cui natura sostanziale di potere autonomo internazionale è oggi ben conosciuta, è dunque il terzo elemento, dopo i servizi segreti e la mafia, a venire individuato come soggetto la cui legittimazione sostanziale, almeno per certi aspetti, può apparire autonoma dallo Stato. Può così avvenire che esso giunga a rivendicare, nella sua sfera e in particolari contesti, una lealtà diversa da quella richiesta dalle leggi dello Stato.

2.5. Il fondo dell'inchiesta *"sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse"* si trova in condizioni analoghe, quanto a consultabilità, a quello dell'inchiesta SIFAR. Infatti alle 132 buste in archivio, in assenza di una delibera formale della commissione circa la loro pubblicità, è stato attribuito il regime dettato dall'art. 6 della legge istitutiva ⁽²⁸⁾, che obbliga i funzionari, il personale, i collaboratori, e gli stessi parlamentari membri della commissione "al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta", sotto le pene previste dall'articolo 326 del codice penale. Si tratta della fattispecie che la Corte costituzionale ha individuato come segreto funzionale, la cui durata, secondo il regolamento dell'Archivio storico, deve essere definita dalla commissione. In assenza di indicazioni in merito, come nel presente caso, la relativa valutazione si deve considerare rimessa al Presidente della Camera. I sei volumi pubblicati dalla commissione (comprendenti la relazione di maggioranza, stesa

⁽²⁷⁾ Istituita con la legge 13 settembre 1982, n. 646, concluse i suoi lavori con la presentazione della relazione il 16 aprile 1985.

⁽²⁸⁾ Legge 22 maggio 1980, n. 204.

dal deputato Azzaro, tre relazioni di minoranza — D'Alema, Teodori e Rastrelli — e i relativi allegati) danno conto di come la commissione abbia cercato di adempiere al compito delicato e complesso affidatole dalla legge istitutiva. Alla luce delle vicende posteriori di poco più di una decina d'anni, appare chiaro che il corpo legislativo aveva già individuato come nell'ultimo scorcio degli anni settanta avessero cominciato a radicarsi comportamenti e atteggiamenti tali da sconvolgere profondamente l'etica pubblica, senza tuttavia riuscire ad imporre un rinnovamento. L'indicazione dei compiti della commissione fatta dalla legge istitutiva è infatti così ampia e puntigliosa ⁽²⁹⁾ da lasciar tra-

⁽²⁹⁾ Si riporta integralmente l'art. 1 della legge istitutiva (legge 22 maggio 1980, n. 204):
"E' istituita una commissione parlamentare d'inchiesta con il compito di accertare:

1) se l'avvocato Michele Sindona, personalmente o per tramite di società da lui direttamente o indirettamente controllate o di società collegate, o comunque per tramite di terzi, abbia mai erogato somme di denaro o altri beni, o abbia comunque procurato vantaggi economici a partiti politici, ad esponenti di partiti politici, a membri del Governo, a dipendenti della pubblica amministrazione, ad amministratori o dipendenti di enti pubblici, o di società a partecipazione pubblica, ovvero organizzazioni, enti e società in cui i predetti soggetti fossero direttamente o indirettamente cointeressati; se esponenti politici o membri del Governo, dipendenti della pubblica amministrazione, amministratori o dipendenti di enti pubblici, o di società a partecipazione pubblica, ovvero organizzazioni, enti e società in cui i predetti soggetti fossero direttamente o indirettamente cointeressati, si siano avvalsi dell'intermediazione dell'avvocato Sindona, o di società da questi direttamente o indirettamente controllate o di società ad esse collegate, per compiere operazioni finanziarie sull'interno o sull'estero e se eventuali operazioni di tale natura siano avvenute in violazione di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative;

2) se esponenti di partiti politici, membri del governo, dipendenti della pubblica amministrazione, amministratori o dipendenti di enti pubblici o di società a partecipazione pubblica, abbiano direttamente o indirettamente favorito, o tentato di favorire, sostenuto, o tentato di sostenere, anche con comportamenti omissivi, attività svolte in violazione di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative o in contrasto con l'interesse pubblico, dall'avvocato Michele Sindona, da società da questi direttamente o indirettamente controllate o da società a esse collegate; in particolare se vi siano stati interventi di tale natura in relazione a richieste di autorizzazione di aumenti di capitale di società direttamente o indirettamente controllate dall'avvocato Michele Sindona o di società collegate alle predette;

3) se, dopo la dichiarazione di fallimento della Banca privata italiana, e al di fuori delle ordinarie procedure in materia, siano avvenuti rimborsi a creditori e depositanti della medesima banca; con quali modalità tali rimborsi siano stati operati; quale soggetto li abbia operati; quale sia stato l'ammontare dei rimborsi e quali ne siano stati i beneficiari;

4) se siano state avanzate proposte nei confronti della Banca d'Italia o degli organi preposti alle procedure concorsuali per ottenere l'estinzione o la remissione dei debiti del Sindona, o la loro traslazione in capo ad enti pubblici o privati; quale sia stata la natura di tali proposte e chi le abbia avanzate;

5) se da parte di pubblici dipendenti siano stati tenuti comportamenti tali da impedire o ritardare o comunque ostacolare l'estradizione dell'avvocato Sindona o tali da intralciare lo svolgimento delle indagini della magistratura sulle sue attività; se esponenti politici o membri del Governo siano direttamente o indirettamente intervenuti per sollecitare o favorire i comportamenti indicati".

sparire la convinzione che le operazioni sindoniane si fossero svolte in un contesto di gravi illegalità, con la connivenza di parti rilevanti del mondo politico e amministrativo, fin dentro allo stesso governo.

L'inchiesta pose in luce come, nel rapporto già noto tra mafia e politica, si fosse saldamente inserita una terza componente, quella della grande finanza. La commissione, presieduta da Francesco De Martino, terminò i suoi lavori il 24 marzo 1982⁽³⁰⁾ con un documento (la relazione Azzaro) in cui descriveva il proprio lavoro come l'aver "sollevato il velo su un inquietante scenario di ambienti massonici, droga, progetti di golpe, speculazioni edilizie, riciclaggio di denaro sporco." La relazione di minoranza, presentata da D'Alema, dedicò fra l'altro un capitolo ai rapporti di Sindona con la loggia P2, con la mafia e con personaggi americani.

2.6. *L'inchiesta P2.* I poteri separati che le precedenti inchieste avevano faticosamente individuato trovano una sorta di mediazione politica nella loggia massonica P2, che integra al suo interno massoneria, mafia, servizi segreti ed elementi che garantiscono forti collegamenti con il mondo politico, le Forze armate⁽³¹⁾, la magistratura, la finanza, l'editoria, la NATO, istituendo anche autonomi canali di finanziamento, attraverso attività illegali legate al traffico d'armi e al traffico di petrolio. Il quadro descritto dai 120 volumi della commissione d'inchiesta — di cui l'Archivio storico ha recentemente curato un ricco volume di indici — è impressionante per l'estensione geografica, la ramificazione in tutti i settori più importanti della società e la potenza dell'organizzazione⁽³²⁾. Nonostante fra gli storici si colga un com-

⁽³⁰⁾ Istituita con legge 22 maggio 1980, n. 204, Istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse, fu prorogata con legge 23 giugno 1981, n. 315. Presieduta dal sen. De Martino, concluse i suoi lavori con la presentazione della relazione il 27 ottobre 1982.

⁽³¹⁾ Negli elenchi degli iscritti alla P2 sequestrati a Castiglion Fibocchi figurano 52 ufficiali dei carabinieri, 9 dell'aeronautica, 29 della marina, 50 dell'esercito, 37 della guardia di finanza, 6 della polizia. Fra costoro vi sono il capo di stato maggiore della marina, e poi della difesa (Torrise), tre comandanti generali della guardia di finanza e i massimi dirigenti dei servizi segreti.

⁽³²⁾ La Commissione d'inchiesta sulla loggia massonica P2, istituita con la legge 23 settembre 1981, n. 527 e prorogata con le leggi 4 giugno 1982, n. 342; 28 febbraio 1983, n. 57; 1 ottobre 1983, n. 522; 6 aprile 1984, n. 59 fu presieduta dall'on. Anselmi e presentò la relazione conclusiva il 12 luglio 1984. Fra tutte le commissioni d'inchiesta, è quella che ha pubblicato la documentazione più ampia: 120 volumi, di cui 6 di relazioni, 16 di resoconti delle sedute, 97 di documenti allegati e uno di indici relativi a una prima parte dei documenti. Un indice completo è stato pubblicato nel 1994 a cura dell'Archivio storico della Camera.

prensibile fastidio a considerare in sede scientifica un fenomeno ancora idoneo ad essere usato come elemento di lotta politica, la sua importanza per comprendere la storia dell'Italia repubblicana non può essere assolutamente sottovalutata. Il fondo archivistico in questo caso è quasi completamente pubblico, grazie ad una esplicita delibera in tal senso assunta dalla commissione nella sua ultima seduta. A fronte di 729 buste di documenti liberamente consultabili, il fondo segreto comprende 17 buste, 8 pacchi e 5 schedari.

2.7. *Le inchieste sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi.*

E' stato osservato che mai commissione d'inchiesta ebbe un titolo più agghiacciante, che suona come durissimo atto d'accusa: i responsabili delle stragi, sottintende il titolo, non sono stati individuati a causa di un'attiva opera di depistaggio.

Già l'inchiesta sul caso Moro⁽³³⁾, pur essendosi conclusa senza rivelazioni importanti sotto il profilo giudiziario o politico, aveva acquisito una enorme documentazione sul terrorismo, fondamentale per ogni futura ricerca storica sul fenomeno. La relazione finale, presentata il 29 giugno 1983 dal presidente Valiante, riconosce che rimangono non chiarite le relazioni internazionali del terrorismo italiano⁽³⁴⁾, di cui tuttavia si trovano tracce molto ampie nella documentazione raccolta. Il relativo fondo archivistico, conservato presso il Senato, è stato in gran parte pubblicato per decisione della commissione, ed occupa 102 volumi.

All'Archivio storico della Camera è stato versato il fondo della commissione presieduta dall'onorevole Gerardo Bianco nella IX legislatura. Pur avendo operato solo per pochi mesi, tra il 1986 e il 1987, a causa della fine anticipata della legislatura, essa ha prodotto 47 buste di documenti. La commissione, alla quale secondo la legge istitutiva

⁽³³⁾ L'inchiesta sulla strage di via Fani e sul sequestro e assassinio di Aldo Moro, deliberata con la legge 23 novembre 1979, n. 597 e ripetutamente prorogata (l. 4 settembre 1980, n. 542; l. 30 dicembre 1980, n. 892; l. 6 gennaio 1983, n. 1; l. 9 aprile 1982, n. 154) concluse i suoi lavori con la presentazione della relazione il 29 giugno 1983. Fu presieduta inizialmente dall'on. Biasini e in seguito dal sen. Schietroma e dal sen. Valiante.

⁽³⁴⁾ I principali paesi interessati, secondo la documentazione raccolta dalla Commissione, sono Germania Federale, Francia, Stati Uniti, Libia, Israele e Bulgaria.

non poteva essere opposto il segreto di Stato, deliberò che i documenti ricevuti come segreti (raccolti in 35 buste) rimanessero tali fino al 31 dicembre 1987, prevedendo che nella nuova legislatura una analoga commissione avrebbe proseguito il lavoro interrotto. La nuova commissione fu però istituita solo nel maggio 1988, così che anche i documenti ricevuti come segreti divenivano teoricamente liberi. Di fatto essi furono custoditi con il regime con cui erano stati ricevuti, salvo diversa decisione del Presidente della Camera, e cioè dell'autorità che, per quanto riguarda la gestione dei fondi, si deve considerare erede della cessata commissione.

L'ultima commissione d'inchiesta da prendere in esame è quella sul terrorismo e le stragi, presieduta dal senatore Gualtieri, che terminò i suoi lavori nell'aprile del 1992⁽³⁵⁾. La relazione finale prende in esame quattro argomenti: il caso Moro, Ustica, Gladio e il terrorismo in Alto Adige.

Sul caso Moro, premesso che rimangono molte ambiguità e lati oscuri, nonostante quattro processi, sostiene la necessità di pubblicare tutti i documenti per "consegnarli nella loro integrità e autenticità al giudizio dell'opinione pubblica e della storia". In particolare sottolinea il ruolo inquietante svolto nella vicenda dai servizi segreti⁽³⁶⁾, dalla P2⁽³⁷⁾, e da ambienti americani⁽³⁸⁾.

Il ruolo dei servizi segreti, sia nella tragedia di Ustica (la relazione parla di una latitanza così sfacciata da equivalere a una copertura) che

⁽³⁵⁾ La Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulla mancata individuazione dei responsabili delle stragi fu istituita con la legge 17 maggio 1988, n. 172 e prorogata con le leggi 31.1.1990, n. 12, 28.6.1991, n. 215 e 13.12.1991, n. 397. La relazione finale, predisposta dal presidente Gualtieri e approvata a maggioranza, fu presentata il 22 aprile 1992. Nell'XI legislatura, i cui lavori non vengono qui presi in considerazione, la Commissione fu ricostituita con la legge 23 dicembre 1992, n. 499 e fu ancora presieduta dal sen. Gualtieri. I suoi lavori terminarono con tre relazioni di settore, presentate il 28 febbraio 1994.

⁽³⁶⁾ Appartenevano o erano appartenute ai Servizi sia la testina IBM con cui erano stati scritti alcuni falsi comunicati delle BR, sia la macchina della tipografia di via Pio Foà, sede di uno dei covi delle BR.

⁽³⁷⁾ Il comitato di crisi istituito a Palazzo Chigi era pieno di piduisti, e forse vi partecipò lo stesso Gelli, con il falso nome di Luciani.

⁽³⁸⁾ Si fa riferimento al ruolo di Ronald Stark, iscritto alla P2 e, secondo vari indizi, agente della CIA.

nella vicenda dell'organizzazione Gladio e in quella del terrorismo altoatesino è ugualmente accertato, sempre in posizione contraria alle istituzioni legittime⁽³⁹⁾.

3. Una ipotesi di ricerca: alle radici del fenomeno della doppia fedeltà

La rapida rassegna che precede lascia intravedere quale contributo l'attività inquirente del Parlamento repubblicano possa dare alla conoscenza degli ultimi decenni della nostra storia. Emerge in particolare un ruolo assai profondo di quelli che abbiamo chiamato "poteri con autonoma legittimazione", che appaiono numerosi e assai diversi tra loro e che vengono gradualmente identificati dalle inchieste parlamentari che si susseguono. Dapprima emerge il fenomeno dei servizi deviati, che appaiono legittimati dai servizi alleati più potenti, quelli americani, e dall'ideologia atlantica; segue l'individuazione della mafia come autonomo potere criminale, dotato di una struttura organizzativa che in senso tecnico si potrebbe definire politica, con un tipo di legittimazione derivato dalla sua capacità di imporre la propria legge; la grande finanza trae dalla sua stessa dimensione sovranazionale una forza che sfugge ai tentativi dello Stato di ricondurla a comportamenti in armonia con gli interessi nazionali; la massoneria vincola la fedeltà degli adepti addirittura con un solenne giuramento.

Alla ricerca di una interpretazione, cioè delle ragioni soggiacenti ai fatti, è stata formulata l'ipotesi suggestiva del *doppio Stato* e della *doppia fedeltà*⁽⁴⁰⁾. Il concetto di doppio Stato, come ha giustamente ricordato Franco de Felice, è largamente presente nella dottrina dello Stato europea, che ha ripetutamente analizzato una serie di coppie concettuali sottese all'idea di Stato. Prima fra tutte quella che vede da un lato lo Stato come massima espressione dell'organizzazione sociale, dall'altro lo Stato come soggetto del diritto internazionale (da cui derivano anche due linee storiografiche, che vedono rispettivamente la storia

⁽³⁹⁾ Anche per quanto riguarda l'organizzazione Gladio, da alcuni presentata come legittima in quanto operante nel quadro dell'alleanza atlantica, la relazione Gualtieri afferma che "la sua illegittimità aumenta nella seconda metà degli anni ottanta" (p. 39).

⁽⁴⁰⁾ Il problema, già accennato da altri autori in alcuni contributi precedenti, è stato posto in modo più articolato da F. De Felice nel saggio "Doppia lealtà e doppio Stato", in *Studi storici*, 3, 1989, pp. 493-563.

come storia politica e sociale, oppure come ritmata dai rapporti internazionali e dalle guerre). Ma bisogna ricordare anche le coppie forza-consenso⁽⁴¹⁾, apparenza-realtà⁽⁴²⁾, governo visibile-governo invisibile, nazionale-internazionale⁽⁴³⁾. Il fenomeno del doppio Stato, almeno in qualcuna delle interpretazioni ricordate, è stato presente in qualche misura in tutti gli stati moderni. Sotto l'aspetto della doppia lealtà comincia a delinearasi fra le due guerre, in relazione al rilievo assunto dalla coppia nazionale-internazionale, ma si afferma in modo più accentuato a partire dal secondo dopoguerra, quando tutti gli stati europei, ad est come ad ovest, e anche in altri continenti, si sono trovati inseriti in aree politico-economico-militari più vaste, che hanno determinato la formazione di gruppi dirigenti che identificavano l'interesse nazionale con quello dell'area vasta.

In Italia tuttavia il fenomeno si manifesta in modo assai più incisivo. Tre figure emblematiche sembrano rimanere fuori da questa logica: Enrico Mattei, Ferruccio Parri e Aldo Moro⁽⁴⁴⁾, tre figure diversissime, ma accomunate dalla pretesa di tener fede a una propria concezione dell'interesse nazionale. Tre figure che suscitavano contrasti tesi-simi a vari livelli, specie quando erano in grado di operare in contesti decisivi, come Mattei e Moro. La durezza con cui queste posizioni furono estirpate sottolinea il modo unico in cui il fenomeno della doppia fedeltà opera in Italia.

Questa caratteristica, ormai riconosciuta, non ha ancora ricevuto una spiegazione convincente. Non pare idoneo a questo scopo fare riferimento allo strutturarsi della classe dirigente postbellica intorno al tema dell'antifascismo⁽⁴⁵⁾. Questa affermazione infatti, mentre da un lato semplifica il processo, essendo nota la permanenza anche dopo il 1945 di ampi strati della classe dirigente fascista e prefascista, dall'altro non si riferisce a un fenomeno tipicamente italiano.

⁽⁴¹⁾ E. Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983.

⁽⁴²⁾ A. Wolfe, *I confini della legittimazione*, Bari, De Donato, 1981.

⁽⁴³⁾ E. Fraenkel, l.c.

⁽⁴⁴⁾ De Felice accenna esplicitamente a una forte polarizzazione tra la *terza fase* proposta da Moro e il sistema della doppia lealtà (l.c., p. 550).

⁽⁴⁵⁾ F. De Felice, *ivi*, con particolare riferimento al paragrafo "Antifascismo e doppia lealtà", pp. 509-524.

La stessa *doppiezza* dello Stato è per qualche aspetto un concetto riduttivo, perchè i poteri con autonoma legittimazione sono molti e i loro interessi solo in parte e occasionalmente hanno trovato forme di collegamento. Va anche ricordato che questi poteri non sono solo quelli devianti messi in evidenza dalle inchieste parlamentari. Almeno fino agli anni settanta "il partito", specie quello comunista, era un soggetto che richiedeva fedeltà. Ed è chiaro che la Chiesa cattolica si è sempre considerata dotata di una propria legittimazione originaria, non derivata dallo Stato, ed anzi superiore a quest'ultimo in quanto titolare del diritto di giudicare i comportamenti dello Stato.

Tuttavia servizi segreti, grande finanza, partiti comunisti e Chiesa cattolica sono presenti in molti paesi, e questo non ci aiuta a comprendere la peculiarità italiana. Occorre trovare un'esperienza collettiva particolarmente intensa e che abbia toccato in profondità le coscienze degli italiani per trovare una ragione della particolare intensità con cui il fenomeno della doppia fedeltà è stato vissuto nel nostro paese.

Questa grande esperienza collettiva di "doppia fedeltà", che ha segnato come un *imprinting* la coscienza nazionale, a mio avviso si deve far risalire al 1870, quando, dopo la presa di Roma, gran parte della popolazione cattolica continuò a considerare Pio IX come sovrano legittimo, e per conseguenza Vittorio Emanuele II come usurpatore. La vicenda incide fortemente sulle strutture concettuali produttrici di dualità nel rapporto con lo Stato: il nesso nazionale-internazionale, privato (religioso)-pubblico (politico), governo visibile (legge)-governo invisibile (coscienza). L'osservanza delle leggi italiane era praticata con la riserva mentale di far salvi comunque i diritti della Chiesa e del papato. Alcuni teologi moralisti sostenevano che determinate leggi, in particolare quelle fiscali, erano "meramente penali", cioè obbligavano in coscienza non già ad eseguire il precetto, ma solo ad accettare la sanzione se si fosse stati scoperti. Se in una qualsiasi attività era possibile frodare lo Stato a vantaggio della chiesa, questo era solo un parziale risarcimento per le confische del patrimonio ecclesiastico operate dallo Stato, era la classica "frode pia".

Tutto questo poteva sembrare grave secondo una concezione hegeliana dello Stato, ma lo era molto meno se si accettavano i principi dello *ius publicum ecclesiasticum*. Eppure l'esperienza di questa frattu-

ra fra la necessità di obbedire alle leggi dello Stato e quella di rispettare i diritti del Papa e della Chiesa fu così profonda che ad essa probabilmente si deve far risalire lo strutturarsi del fenomeno della doppia fedeltà nelle coscienze degli italiani.

In centoventi anni la situazione è certo cambiata e la Chiesa insegna oggi a rispettare la legge e a pagare le tasse, ma nella profondità delle coscienze stenta a radicarsi la convinzione che l'osservanza della legge dello Stato sia moralmente dovuta. Se l'ipotesi indicata trova conferme, se si conferma il ruolo giocato da una vicenda esclusivamente italiana, appunto la questione romana, come fattore attraverso cui si esalta il fenomeno della doppia lealtà, si rimane pensosi di fronte alla durata e alla gravità delle conseguenze; e di fronte alle responsabilità degli operatori politici, che possono coltivare germi di divisione di cui molte generazioni porteranno le conseguenze.

Una diversa considerazione merita il ruolo giocato in questo quadro dalla guerra fredda. La degenerazione da cui è stata investita l'Italia negli ultimi decenni — documentata solo parzialmente dalle inchieste parlamentari citate — non è solo un fenomeno di lealtà, sia pure doppia, è in gran parte anche un fenomeno di *slealtà*, di immoralità diffusa in tutti i livelli della vita pubblica. Che il fenomeno stia venendo a galla in tutta la sua ampiezza solo dopo la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda è un chiaro indizio della relazione tra i due avvenimenti.

La guerra fredda, combattuta con particolare asprezza nel nostro paese, proprio per la sua posizione di frontiera, ha provocato, come tutte le guerre, una sorta di delegittimazione dell'etica (in guerra l'imperativo è vincere, a costo di qualsiasi immoralità). A questo si è aggiunta la scarsa presa del senso dello Stato, in un contesto in cui anche le coscienze dei non cattolici sono in gran parte, almeno indirettamente, formate dalla Chiesa cattolica, tuttora riconosciuta titolare del ruolo di dare una risposta alla domanda di moralità.

E forse bisognerebbe cercare qualche ulteriore ragione nel fatto che la Chiesa italiana non ha conosciuto il puritanesimo, suscitatore di moralità civica, ma solo alcune sue lontane radici, presenti nella forma perenne del ribellismo medievale e in quella obbediente del francescanesimo, di cui molte formazioni politiche conservano tuttora tracce minoritarie. Ma non è questa la sede per sviluppare simili considerazioni.

Finito di stampare nell' ottobre 1996
dall'INDUSTRIA GRAFICA ROMANA
Via Cancelliera, 24 - 00040 Cecchina (Roma)
Tel. 93.42.686-7