



M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 400*.

“**I**nterno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone” di Mario Pacelli con Giorgio Giovannetti è un'ampia e dettagliata ricostruzione della storia a tutto tondo del Parlamento italiano, che permette di comprendere l'evoluzione dell'istituzione parlamentare, e di conseguenza della forma di governo, in chiave diacronica. È possibile suddividere il volume sia in base ai periodi storici che tratta, ossia la fase statutaria, il regime fascista e la fase repubblicana, che per aree tematiche, le quali sono messe in luce dallo stesso sottotitolo.

Nel corso del volume, gli Autori non mancano di effettuare rilevanti comparazioni con altre esperienze parlamentari, soprattutto quella francese e inglese, mettendo in rilievo non solo le motivazioni che hanno portato, il più delle volte, la prima ad essere utilizzata come modello, ma anche gli aspetti problematici che ne sono derivati. A caratterizzare il testo, oltre alla minuziosa ricostruzione degli eventi e delle norme, è la scelta di introdurre immagini, riquadri di approfondimento sui più disparati argomenti – dai più tecnici alle mere curiosità – e un'appendice. Nel corso della lettura, infatti, è possibile imbattersi in approfondimenti sui “fantasmi di Montecitorio” – un imperatore romano, un frate corpulento che prenderebbe a schiaffi chi difetta in buone maniere e un irruente garibaldino caduto a Mentana –; sull'evoluzione dei prezzi della buvette o sugli amori nati nei corridoi del Palazzo, come quello tra Nilde Iotti e Palmiro Togliatti. Sono più frequenti e più dettagliati, però, i riquadri dedicati ad argomenti più tecnici e delicati, solo per citarne alcuni: la struttura delle aule parlamentari a emiciclo o con banchi contrapposti; i sistemi utilizzati per esaminare le leggi ossia quello degli Uffici, quello delle tre letture o il sistema delle commissioni permanenti; la peculiarità italiana del voto segreto; le Commissioni bicamerali; l'ostruzionismo; le leggi di bilancio e l'integrazione europea.

Interessante e di indubbia utilità per il lettore è l'“Appendice” che contiene approfondimenti sulla comunicazione politica e la sua evoluzione in Italia (“La forza delle parole”); sui confronti, spesso non solo dialettici, avvenuti a Montecitorio (“Tumulti in aula (ma anche in Transatlantico)”); sul *drafting* normativo e la sua istituzionalizzazione (“Le buone leggi”); sulla diffusione, nell'Ottocento, del «romanzo parlamentare» ossia un genere letterario che, raccontando le storie degli uomini che frequentavano, a vario titolo, le assemblee rappresentative, fornì uno spaccato della società che si trasformava (“Il romanzo parlamentare”); sul dibattito,

*Contributo sottoposto a *peer review*.

mai sopito, riguardante l'autonomia amministrativa e l'autodichia del Parlamento (“L'autonomia amministrativa e l'autodichia delle Camere”); sui sistemi elettorali e la legislazione elettorale di contorno in Italia dal 1948 al 2017 (“La legge per il voto”). L'Appendice si conclude con due elenchi schematici. Il primo ha ad oggetto “Le legislature del Regno”, divise in quelle del Regno di Sardegna e quelle del Regno d'Italia, di cui si riportano il periodo di inizio e fine; la durata; il numero di sessioni e di sedute; il sistema elettorale con il quale ne sono stati eletti i membri; il numero dei votanti e quello dei deputati. Il secondo schema è dedicato, invece, a “Le legislazioni della Repubblica” ed evidenzia la data delle elezioni, quella di inizio e fine della legislatura e la durata della stessa, sia in termini di giorni che di anni.

Infine, si ritiene particolarmente efficace la scelta di indicare, sia nel corso del testo che in un'apposita sezione (“Riferimenti bibliografici essenziali”), alcuni volumi utili a comprendere e ad approfondire le vicende e gli argomenti trattati.

Come è messo in evidenza fin dalla prefazione, il volume contiene tre linee espositive: la descrizione di palazzo Montecitorio, l'esposizione dell'evoluzione dell'amministrazione della Camera e la narrazione della storia di quelli che vengono definiti “gli abitanti del Palazzo”, ossia i parlamentari ma anche i dipendenti e i giornalisti. Nonostante la trasversalità delle narrazioni, per il lettore non è difficile muoversi all'interno del testo, ritornare indietro di interi capitoli per cercare gli antecedenti di quanto sta leggendo, grazie alla scelta efficace dei titoli e allo stile della scrittura che, attraverso la sua immediatezza, permette una rapida comprensione, anche degli argomenti più tecnici. Il minimo comune denominatore che lega le diverse linee narrative è la descrizione della “cultura del Parlamento” ossia “l'insieme di norme, regole, prassi, comportamenti, stili e tradizioni che costituiscono la bussola con cui orientarsi nella più importante istituzione rappresentativa” (p. XVI). Esemplificativa di ciò è la narrazione della presidenza di Francesco Crispi (1876-1877), durante la XIII legislatura. Nel raccontarla, gli Autori mettono in rilievo come questa abbia inciso non solo sulle norme positive, che regolavano il funzionamento e la struttura della Camera, ma anche sulla prassi. Crispi per sottolineare il mutamento di clima iniziò, all'inizio della sua presidenza, con la forma – decidendo che al suo ingresso in Aula lo avrebbe preceduto l'usciera maggiore e sarebbe arrivato al banco della presidenza tra due ali di commessi, seguito dai funzionari impegnati nei lavori dell'Assemblea – e, dopo poche settimane, fece approvare un nuovo regolamento dei servizi. Con il chiaro intento di rafforzare il principio gerarchico, il nuovo regolamento stabilì una radicale riforma dell'amministrazione: diede unità ai diversi servizi, che fino a quel momento erano stati autonomi, disponendo che avessero un unico dirigente, il direttore generale – embrione dell'attuale segretario generale –, vale a dire il funzionario di grado più elevato, direttamente responsabile nei confronti del presidente e dell'Ufficio di presidenza; e cancellò uno dei punti fermi della gestione della Destra storica ossia il principio della “neutralità politica dei dipendenti pubblici” consentendogli di assumere posizioni politiche senza incorrere in sanzioni disciplinari.

Dalla definizione data dagli stessi Autori è evidente che nella “cultura del Parlamento” rientri il diritto parlamentare in senso stretto, di cui, nel corso del volume, è fornita un'esposizione tecnica e chiara. Ne viene approfondita, in chiave sincronica, la dimensione procedurale, l'evoluzione e lo stretto legame che lega il diritto parlamentare alla forma di governo, mostrando

in che modo, nel corso del tempo, l'ha influenzata. Particolare rilievo è dato ad alcuni argomenti, tra i quali la presidenza e i regolamenti della Camera. Per quanto riguarda il Presidente della Camera dei deputati, viene illustrata l'evoluzione del suo ruolo da espressione indiscussa della maggioranza – fin dalla presidenza Gioberti (1848) – a rappresentante anche dell'opposizione – con l'elezione di Ingrao (1976) – e l'incidenza di alcune personalità, come Nilde Iotti, sui rapporti tra Legislativo ed Esecutivo e sul funzionamento della Camera. Più consistente è la trattazione dei regolamenti parlamentari. Questi vengono definiti “atti di indirizzo politico” (Ferrara) in quanto determinano le regole del gioco del confronto tra le forze politiche. Viene evidenziato come, raramente, vengano modificati in modo brusco, in quanto il passaggio da un indirizzo politico ad un altro si realizza lentamente, spesso in modo incerto e non lineare e i regolamenti tendono a recepire i cambiamenti solo una volta che questi sono diventati certi. “Le regole di funzionamento delle Camere risultano così il frutto di una decantazione politico-istituzionale” (p. 97). Gli Autori analizzano, sia nel corso del testo che in appositi riquadri di approfondimento, i regolamenti della Camera dei deputati, a partire dal primo regolamento – adottato, immediatamente, nel 1848 e sostanzialmente copiato da quello dell'Assemblea francese – e le loro modifiche, illustrando le motivazioni che le hanno ispirate e mettendo in rilievo, in termini pratici, quanto affermato nella definizione.

Ritornando alle linee espositive. Alla prima sono dedicati interamente i capitoli “Roma capitale e la scelta di Montecitorio” e “Il tempio della democrazia: il palazzo Basile” in cui, a partire dal racconto della decisione della sede per la Camera dei deputati di palazzo Monte Citorio – come ancora indica la targa di marmo posta nella piazza che ospita il palazzo –, si illustrano le varie fasi di adeguamento della struttura al fine di renderla il “Palazzo della politica” e il “tempio della democrazia”. In queste pagine, da una parte, viene messo in luce quanto il Palazzo possa essere immaginato come un piccolo feudo, un Paese della politica appunto, con la sua piazza (il Transatlantico), l'ufficio postale, il bar (la buvette), lo sportello bancario, il tabaccaio, l'infermeria, le botteghe degli artigiani nascoste nei sotterranei e una colonia felina destinata a difendere documenti e materiali dai roditori. Dall'altra, gli Autori mettono in evidenza quanto la scelta della sede ha rappresentato un importante tassello dell'indipendenza del Potere Legislativo da quello Esecutivo. La mattina del 5 gennaio 1871 – al termine dell'incontro tra l'Ufficio di presidenza, il ministro dei Lavori pubblici e tre componenti della commissione per le sistemazioni edilizie connesse con il trasferimento della capitale – il presidente della Camera, Bianchieri, comunicò che la sede della Camera dei deputati sarebbe stata palazzo Montecitorio e, alla risposta del ministro che si sarebbe tenuto conto dell'opinione espressa dalla Camera, precisò che non si trattava di un'opinione, ma di «una formale deliberazione intorno alla scelta del locale che dovrà essere destinato alla sede della Camera in Roma» (p. 46) e non anche al Ministero dell'Interno, come era stato proposto. Il governo non si poté opporre ad una presa di posizione così chiara. Qualora lo avesse fatto, avrebbe scatenato un conflitto dal quale sarebbe uscito sconfitto dato che la Camera, per quanto divisa in numerosi gruppi, era compatta sulla scelta della sede.

La descrizione di Montecitorio e delle modifiche che vi sono state apportate, dovute al naturale trascorrere del tempo, al susseguirsi di differenti periodi storici e all'aumento del personale, non è limitata ai suddetti capitoli ma percorre l'intero volume, nella maggior parte dei casi sotto forma

di aneddoto. Quello utilizzato è un espediente narrativo che, oltre a dare respiro all'esposizione storica e tecnica, permette di caratterizzare e spiegare un dato evento. Ad esempio, viene messo in rilievo come uno dei primi atti compiuti all'instaurarsi della Costituente fu eliminare dall'Aula la pedana del banco del governo, posta al centro durante il fascismo per sottolineare il ruolo del Capo del governo; sostituire la parte centrale del lucernario, in cui spiccava lo stemma sabauda tra due fasci littori; e rimuovere la lapide con l'elenco delle Nazioni che avevano applicato le sanzioni all'Italia nel 1935. Infine, la dettagliata descrizione del Palazzo, della sua storia e della sua evoluzione strutturale è accompagnata da planimetrie e fotografie che rendono visivamente quanto narrato e che appaiono fondamentali per comprendere i cambiamenti della struttura che, ancora oggi, ospita la Camera dei deputati. La decisione di accompagnare al linguaggio scritto quello visivo è presente in tutto il testo e non solo rende la lettura più piacevole e scorrevole, ma permette al lettore di immergersi in quanto raccontato.

La seconda linea espositiva riguarda la storia dell'amministrazione della Camera dei deputati e si articola lungo tutto il volume intrecciandosi, non solo con la descrizione degli eventi e dei luoghi, ma soprattutto con la narrazione riguardante gli "abitanti del palazzo" ossia i parlamentari, i giornalisti, i dipendenti dell'amministrazione e, in particolare, la burocrazia parlamentare. Per quanto riguarda i giornalisti, che più che abitanti veri e propri sono sicuramente gli ospiti di più lunga data, a questi sono dedicati numerosi approfondimenti che mettono in rilievo quanto siano stati un fondamentale strumento di democratizzazione, avendo permesso l'alfabetizzazione politica del paese, e raccontando come è cambiata, nel corso degli anni, la percezione e la rappresentazione della politica. Il primo riquadro dedicatogli, "I giornalisti parlamentari", mette in evidenza proprio l'importanza dei cronisti parlamentari e della loro funzione in quanto, nonostante il regolamento del 1848 non vi facesse alcun riferimento, gli fu consentito, sin dalla prima riunione del Parlamento, di assistere alle riunioni pubbliche trattandosi di un diritto sancito indirettamente dall'art. 52 dello Statuto albertino, che prevedeva il libero accesso alle sedute. Anche riguardo ai giornalisti parlamentari, vi sono poi riquadri che possono essere definiti di intrattenimento, come quello in cui si narra della prassi di regalare un ventaglio al Presidente della Camera. Questa risale, al luglio del 1893 quando l'allora presidente Zanardelli, mentre dirigeva i lavori d'Aula, affermò di invidiare i giornalisti che assistevano al dibattito muniti di ventaglio per alleviare la calura. Pochi giorni più tardi, questi regalarono al presidente un ventaglio che recava sulle stecche le loro firme. Da allora la consegna del ventaglio, alla vigilia della sospensione estiva dei lavori parlamentari, è divenuta un'usanza che si è estesa anche al Senato e al Presidente della Repubblica e ha assunto rilevanza politica, rappresentando l'occasione per i presidenti di fare un bilancio della vita istituzionale.

La seconda linea espositiva, oltre ad essere, come si è appena visto, il filo rosso che collega le varie aree tematiche, è anche quella più consistente dato il naturale legame tra la Camera e la sua amministrazione. Quest'ultima, infatti, è fondamentale per l'andamento dei lavori parlamentari e ciò appare evidente, sin dalla prima legislatura quando, nonostante l'incertezza sul ruolo e le funzioni del Parlamento, emerse il tema dell'autonomia amministrativa della Camera e, seguendo il modello francese, i primi deputati decisero la completa autonomia amministrativa e la piena e assoluta subordinazione del personale agli organi politici. Vi era la convinzione che chi redigeva

gli atti in cui si attestava quanto avvenuto nella Camera e le decisioni da essa assunte doveva godere della fiducia dei deputati, per cui non doveva sottostare alle regole previste per gli altri dipendenti pubblici, che di norma erano nominati dal re. Ciò aprì una prima breccia nel potere regio e avviò la trasformazione della forma di governo da monarchica costituzionale a monarchica parlamentare. Proprio l'analisi dell'evoluzione storica dell'amministrazione è fondamentale per comprendere le diverse fasi che hanno caratterizzato il Parlamento italiano, il suo ruolo e, quindi, la forma di governo, in quanto il livello di rafforzamento e di strutturazione dell'apparato amministrativo è dipeso dall'entità della centralità dell'Assemblea legislativa. Ciò è evidente in numerosi punti del volume, ma particolarmente illustrativo di tale legame è il periodo fascista. In quegli anni, infatti, la Camera dei deputati e, successivamente, quella dei fasci e delle corporazioni ebbero esclusivamente la funzione di ratificare le decisioni del regime, per cui non necessitavano di strutture amministrative complesse, come quelle previste dal regolamento dei servizi del 1907. Le prime modifiche furono introdotte nel 1925 e tra le più rilevanti vi fu la decisione di attribuire al presidente sia la facoltà di nominare, promuovere e destituire i funzionari che la diretta responsabilità dell'ordinamento, del funzionamento degli uffici e della disciplina del personale. Il personale fu progressivamente ridotto e nel 1928 il numero dei funzionari fu portato a 45 e quello dei subalterni a 135 e negli anni successivi non ci si discostò molto da questi numeri. Inoltre, i servizi furono ridotti a tre (il Segretariato generale, la Questura e la Biblioteca) e la regola per le assunzioni divenne quella della chiamata diretta, non essendovi alcuna difficoltà a raggiungere la maggioranza dei 4/5 dei membri dell'Ufficio di presidenza prevista per ricorrervi. Successivamente, nel 1930 venne approvato un nuovo regolamento di disciplina che stabilì per i dipendenti della Camera un'obbedienza pronta ed assoluta e prevede, in caso di violazione, sanzioni, sia economiche che personali quali la sospensione e la destituzione. Infine, nel 1941, due anni dopo la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni, il nuovo regolamento dei servizi e del personale, all'art. 70, stabilì che il segretario generale rispondeva "del buon funzionamento di tutti gli uffici e servizi e della disciplina del personale". In questo modo il fascismo, nella sua fase più matura, affermò anche all'interno della Camera il principio gerarchico, ma, allo stesso tempo, lo svuotò rendendo il vertice della gerarchia amministrativa responsabile nei confronti del potere politico.

Il Volume, dopo aver messo in luce l'importanza del personale amministrativo, in particolare degli stenografi, e le problematiche emerse nel corso del tempo a riguardo, si sofferma sulla burocrazia parlamentare e, in particolare, sui i funzionari parlamentari, vale a dire coloro che svolgono le funzioni di sostegno della classe dirigente nella trasformazione degli indirizzi politici in norme e di memoria storica sull'applicazione delle regole del gioco all'interno della Camera. Si tratta di personalità sottoposte alla legge "ma al tempo stesso supporti e suggeritori di chi le leggi le scrive" (p. XVI) e questa peculiarità è stata loro riconosciuta fin dalla nascita del Parlamento subalpino, nel 1848. Vittorio Emanuele Orlando li classificò come "dipendenti di Stato e non dello Stato" e Ugo Zampetti li intese come super tecnici, pronti a trovare le soluzioni richieste dalla politica, pur conservando la loro neutralità. Francesco Cosentino specificò, nella dichiarazione che fece alla commissione P2, che, in particolare, il compito del segretario generale, ossia il dirigente preposto all'apparato amministrativo della Camera, era quello di essere il custode

del *tèmenos* – il recinto sacro del tempio greco a cui avevano accesso solo i sacerdoti –, mentre Luciano Violante sostenne l'irrinunciabile necessità di un rapporto fiduciario tra presidente e segretario generale tanto da proporre la soppressione della periodicità dell'incarico del secondo.

Collaborando all'elaborazione delle norme del regolamento interno – registrando i precedenti e la prassi, fornendo ragguagli di carattere tecnico-giuridico quando le prassi dovevano diventare norme e collaborando con il presidente e l'Ufficio di presidenza nell'interpretazione delle norme regolamentari – la burocrazia parlamentare iniziò a rappresentare la continuità tra una legislatura e l'altra, consentendo all'istituzione parlamentare di sopravvivere alle diverse maggioranze e in stagioni diverse della democrazia.

Già nel 1848 alla Camera vi era una netta distinzione tra i dipendenti: l'art. 84 del regolamento stabilì solo che i messaggeri, gli uscieri e gli altri impiegati minori potevano essere nominati e revocati alla maggioranza assoluta, dal presidente, dai vice-presidenti, segretari e questori ma non stabiliva nulla riguardo gli impiegati di grado più elevato. Questa distinzione, che inizialmente ebbe lo scopo di lasciare uno spazio di manovra al governo, che riteneva l'amministrazione della Camera una sorta di appendice di quella degli Interni, successivamente permise ai legislatori di avere un ampio margine nella scelta di quel personale con il quale collaboravano più strettamente. L'esistenza di una "burocrazia parlamentare" e la sua importanza fu evidente già nel 1870 con il cosiddetto «caso Scovazzi». Giovanni Battista Scovazzi, vice bibliotecario della Camera, venne nominato bibliotecario alla morte di Leonardo Fea. Il regolamento prevedeva che tale incarico, data la sua alta valenza politica, fosse assegnato dalla Camera e sulla procedura da utilizzare furono individuate due ipotesi: quella di Filippo Mariotti, un avvocato di Camerino, che propose il pubblico concorso e quella di Giorgio Asproni, deputato repubblicano di origine sarda ai vertici della Massoneria italiana, il quale suggerì che doveva essere la stessa Assemblea a nominare il successore di Fea, affermando "non so quanto guadagnerebbero i deputati quando portassero a bibliotecario persona nuova la quale non è informata del passato" (p. 101). Tali posizioni caratterizzarono, per lungo tempo, il dibattito sui dipendenti di alto rango della Camera. Alla fine, nonostante la Camera avesse affidato ad una commissione il compito di esaminare la questione e questa si fosse pronunciata a favore del pubblico concorso, l'Assemblea, riunita in Comitato segreto, decise di nominare Scovazzi. Con quella che può essere definita la prima successione di alto rango, la burocrazia interna vinse la sua prima battaglia. Per la prima volta la discrezionalità politica era stata accantonata e si era affermato il principio per cui le aspettative di carriera del personale non potevano essere ignorate.

Proprio attraverso il racconto delle più rilevanti personalità che hanno "abitato" Montecitorio, vengono illustrati i cambiamenti, strutturali e funzionali, dell'apparato burocratico e la continua tensione tra discrezionalità politica e neutralità della pubblica funzione. A volte sono stati i funzionari a disegnare, più o meno direttamente, l'assetto amministrativo, altre volte quest'ultimo è stato modificato in modo da permettere la nomina dei direttori e dei segretari generali. In alcuni casi, come quello di Camillo Montalcini, avvennero entrambi. Nel 1903, nel disegno giolittiano la Camera doveva essere il luogo in cui si realizzava la politica riformistica e di apertura a cattolici e socialisti. Per attuare questo progetto, era necessario un apparato burocratico specializzato, indispensabile per una classe politica alla ricerca di nuovi spazi per il Parlamento. Ciò significò

dover “inventare” il funzionario parlamentare: un burocrate dai tratti anomali, a continuo contatto con il potere politico ma non condizionato da esso nell’esercizio delle sue funzioni, “amico di tutti e, al tempo stesso, non vincolato a seguire le sorti di nessuno” (p. 114). Per realizzare un disegno così complesso fu necessaria una personalità che unisse cultura giuridica, esperienza amministrativa, pratica nella vita parlamentare, sensibilità politica e sintonia con Giolitti e tale figura fu individuata in Camillo Montalcini, nominato direttore della Segreteria nel 1903. Poco dopo, nella seduta del 2 giugno 1907, l’Ufficio di presidenza approvò il nuovo regolamento dei servizi e del personale abbandonando il principio della separazione tra struttura legislativa ed amministrativa a favore di un unico centro decisionale, ossia il segretario generale, intorno al quale ruotava l’intera organizzazione. A lui spettava, assieme alla diretta responsabilità del Segretariato, l’assistenza al presidente nella preparazione dei lavori per le sedute della Camera, la custodia dell’archivio segreto e la conservazione dei verbali dell’Ufficio di presidenza e dei comitati segreti. La possibilità di partecipare alle riunioni dell’Ufficio di presidenza ne aumentò notevolmente l’influenza e il prestigio e il segretario generale divenne un autorevole interlocutore della classe politica. La burocrazia parlamentare, che aveva il suo vertice in questa figura, vide ufficialmente riconosciuto il suo ruolo e da quel momento non fu più mera destinataria delle deliberazioni dell’Ufficio di presidenza ma partecipe delle sue decisioni. Il segretario generale giocò nella vita politica, fino all’avvento del fascismo, un ruolo di mediazione tra le forze politiche. Negli anni successivi, il “precedente Montalcini” fu interpretato in modi molto diversi dai segretari generali e alcuni arrivarono ad entrare in conflitto con gli organi politici della Camera e in particolare con il suo presidente.

La centralità di tale funzione e la rilevanza di Montalcini furono evidenti da quanto avvenne durante la prima fase del regime fascista, a cui è dedicata la seconda parte del volume. Gli Autori, infatti, dopo aver illustrato i cambiamenti che caratterizzarono la vita politica italiana nel 1919, l’affermarsi dei partiti di massa, la riforma al regolamento della Camera del 1920 e i primi eventi che portarono all’avvento del fascismo, ne espongono i rapporti con la burocrazia parlamentare e, in particolare, con il suo vertice. Il regime che si stava consolidando, infatti, non poteva tollerare un personaggio con la rete di rapporti e conoscenze di Montalcini ma, allo stesso tempo, non poteva attaccarlo apertamente. Il «problema Montalcini» venne risolto, allora, in un quadro più generale di riforma dell’intera amministrazione della Camera dei deputati. Vi fu l’allineamento del trattamento economico del personale della Camera a quello degli altri dipendenti pubblici in modo da poter dispensare dal servizio quei funzionari il cui comportamento, anche al di fuori dell’ufficio, non era conforme alle direttive politiche del governo. Per farlo si doveva cancellare l’autonomia amministrativa delle Camere e, dato che ciò contrastava con la politica di mantenere inalterata la “facciata” delle istituzioni liberal-democratiche, si preferì agire in modo indiretto, individuando un punto debole per svuotare l’amministrazione della Camera e allontanare i dipendenti ritenuti meno affidabili. Tale punto debole fu individuato nella Massoneria: nel 1923 il Gran consiglio del fascismo sancì l’incompatibilità tra l’iscrizione al PNF e l’appartenenza alle logge massoniche e, nel 1925, venne approvata una legge contro le associazioni segrete. Nel frattempo, il presidente della Camera incaricò il questore Buttafochi di svolgere un’inchiesta sulle diramazioni massoniche all’interno della Camera e nonostante Montalcini, comprendendo la

rilevanza di quanto stava avvenendo, invitò il presidente a nominare una commissione d'inchiesta non riuscì ad impedire la fascistizzazione della Camera. Fu compiuta una vera e propria epurazione dell'amministrazione e lo stesso Montalcini ne fu colpito. La commissione, infatti, nonostante riconobbe le qualità del segretario generale lo invitò a lasciare la Camera. Tale suggerimento fu rafforzato dall'individuazione del suo sostituto: il vice segretario generale e direttore dell'ufficio di segreteria Annibale Alberti. Montalcini fu nominato segretario generale onorario, in modo che avrebbe potuto avere un ruolo attivo qualora ve ne fosse stata la necessità, che naturalmente non si presentò. Le conclusioni della commissione d'inchiesta ebbero un notevole effetto sull'amministrazione, proponendo rilevanti modifiche: la Camera, da quel momento, non sarebbe più stata amministrata dai funzionari ma dai questori, cioè dai politici. L'organizzazione costruita da Montalcini risultò quindi smantellata.

Anche nella sezione del volume dedicata al periodo fascista, attraverso la narrazione delle vicende che hanno riguardato i segretari generali, gli Autori non mancano di mettere in rilievo le modifiche che subì la Camera dei deputati – tali da renderla, dopo il 1926, una mera ratificatrice delle scelte del governo – e la sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni, della quale sono illustrati dettagliatamente la composizione e il funzionamento.

La terza parte del volume, quella dedicata alla fase repubblicana, si apre con il racconto del cartello in lingua inglese, affisso accanto al portone principale di Montecitorio, in seguito all'ingresso a Roma tra il 3 e il 4 giugno 1944 delle truppe alleate. Il cartello informava che in quell'edificio aveva sede la Camera dei deputati del Parlamento italiano. A poche ore dalla liberazione di Roma si insediò a Montecitorio un Ufficio provvisorio di presidenza, guidato da Vittorio Emanuele Orlando, che, circondato da funzionari di formazione giolittiana, ricostruì immediatamente l'amministrazione della Camera. Uno dei primi provvedimenti fu, il 5 agosto del 1944, la nomina di Ubaldo Cosentino a segretario generale. Questi se non l'ispiratore, era stato quantomeno uno dei sostenitori della decisione di Orlando di dar vita all'Ufficio provvisorio di presidenza e la sua nomina ebbe una rilevante valenza politica e amministrativa essendo ritenuto l'uomo adatto a gestire la delicata fase di transizione. Il primo passo per la stabilizzazione dell'amministrazione fu il rifiuto di far sottoporre i dipendenti della Camera al giudizio di epurazione da parte della commissione prevista dal RDL 28 dicembre 1943, n. 29/B. Orlando sostenne che la Camera dei deputati, nell'esercizio della sua autonomia amministrativa, avrebbe applicato quanto previsto dal decreto attraverso un proprio organo, vale a dire una commissione formata da tre deputati del periodo prefascista. In tal modo sedimentava le basi di un principio fondamentale per lo svolgimento dei lavori parlamentari ossia quello dell'autodichia.

Con la modifica al regolamento degli uffici e del personale del 5 agosto 1944 fu stabilito che il presidente della Camera dei deputati era “il capo di tutti i servizi” e che l'Ufficio di presidenza avrebbe provveduto a nominare gli impiegati e a disporre promozioni, collocamenti a riposo, sospensioni dal grado, revoche e destituzioni. La bilancia del potere amministrativo oscillò decisamente a favore degli organi politici e, in particolare, del presidente.

Prima di ritornare all'analisi dell'evoluzione dell'amministrazione nel periodo repubblicano, viene illustrato dettagliatamente il processo che portò all'elaborazione della Costituzione, attraverso la Consulta nazionale e l'Assemblea costituente, e il suo contenuto. Viene messo in

evidenza, inoltre, come, nonostante la previsione di un bicameralismo paritario si diffuse, fin dal 1948, la percezione che la Camera avesse un peso politico maggiore rispetto al Senato. Tale convinzione, che aveva origine nella tradizione monarchica, fu alimentata, nel corso del tempo, dai politici che preferirono farsi eleggere a Montecitorio per mostrare le preferenze ricevute.

Per quanto riguarda i suoi funzionari, nonostante l'art. 97, terzo comma, della Costituzione sancisse il concorso pubblico per l'accesso alle pubbliche amministrazioni, la Camera decise di assumere per chiamata diretta proprio quei dipendenti per i quali il concorso è la più naturale e logica forma di selezione ossia i commessi e i dattilografi. Contemporaneamente, bandì il primo concorso per revisore. Si trattava di un grado elevato, al quale, fino a quel momento, era stato possibile accedere solo dopo almeno 10 anni di servizio. Tra i vincitori di questo concorso, che si svolse nel 1947, vi fu Francesco Cosentino, figlio del segretario generale in carica, che ebbe un ruolo significativo quando, a sua volta, divenne segretario generale. In quegli anni, la burocrazia parlamentare fu per lo più democristiana, con significative presenze socialdemocratiche e repubblicane, mentre i comunisti vi furono assenti fino al concorso del 1960.

Dopo Ubaldo Cosentino, fu nominato segretario generale un vecchio funzionario, Alberto Giuganino, e contemporaneamente fu conferita la qualifica di vice segretario a Benedetto Migliore. Si trattò di una forzatura del regolamento dei servizi, che non prevedeva tale qualifica, con lo scopo di sanare il conflitto tra i due funzionari, che ambivano entrambi al vertice di Montecitorio.

La situazione derivante dallo spostamento di tutti i poteri amministrativi a favore della presidenza, operata dal regolamento dei servizi del 1948, risultava in contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione, a partire dall'imparzialità dell'amministrazione sancita dall'art. 97, e ciò portò all'approvazione, nel 1953, di un nuovo regolamento dei servizi e del personale. Questo stabilì che tutti gli uffici sarebbero stati compresi nel segretariato generale, sottolineando la dipendenza gerarchica e funzionale dei servizi, e quindi dei relativi direttori, al segretario generale, la struttura amministrativa della Camera ritornò, a grandi linee, quella ideata da Montalcini. Inoltre, venne stabilito che le assunzioni sarebbero avvenute di norma attraverso pubblico concorso, ridimensionando in tal modo i poteri del presidente.

In linea con le precedenti sezioni, anche quella dedicata alla Repubblica ripercorre i momenti salienti dell'evoluzione dell'amministrazione della Camera attraverso alcuni dei più importanti segretari generali. Uomini illustri – la prima donna al vertice di Montecitorio fu Lucia Pagano, nominata nel 2015 – che riorganizzarono l'amministrazione e il funzionamento della Camera, il cui operato e la sua riuscita, oltre ad essere influenzato dal clima politico del Paese, fu condizionato soprattutto dal rapporto che ebbero con il o la Presidente della Camera.

Attorno alla metà degli anni Cinquanta, il Parlamento stava assumendo una crescente importanza e le procedure parlamentari divennero un importante strumento di coinvolgimento dell'opposizione. La Camera dei deputati, l'organo più direttamente rappresentativo della sovranità popolare, quindi, non poteva più essere quella del periodo prefascista ed era necessaria anche una profonda revisione delle strutture amministrative. In questo contesto avvenne, il 16 marzo 1964, la nomina a segretario generale di Francesco Cosentino, a cui il PCI non si oppose, ricevendo in cambio l'impegno ad approvare un nuovo regolamento che consentisse un maggiore

coinvolgimento delle opposizioni, nelle decisioni della Camera. Per il nuovo segretario generale il centro del sistema doveva essere un Parlamento che discuteva, in grado di criticare anche aspramente il governo e che approvava poche leggi fondamentali, lasciando all'Esecutivo la libertà di agire, attraverso propri atti, sotto la propria responsabilità politica. In questo schema le forze politiche di opposizione avevano un ruolo fondamentale. Si trattava di una concezione del Parlamento e delle sue funzioni che, insieme alla necessità di attribuire maggiore rilevanza alla documentazione parlamentare, in modo che la Camera potesse realmente attuare la sua funzione di controllo, comportò una totale riforma delle strutture amministrative. Il 31 luglio 1964 l'Ufficio di presidenza approvò il nuovo regolamento dei servizi e del personale. Cosentino in pochi anni trasformò la Camera, rendendola una struttura moderna, efficiente, aperta alla società civile e pronta a confrontarsi con le università italiane e le più significative esperienze straniere, con l'obiettivo ultimo di rendere il Parlamento il centro della politica e del potere. Il nuovo regolamento stabilì l'assunzione dei nuovi dipendenti solo attraverso concorso e pose alla diretta dipendenza del segretario generale tutti i servizi della Camera. Al segretario generale, inoltre, vennero attribuite le funzioni di curare la preparazione dei lavori parlamentari e di assistere il Presidente durante le sedute e gli vennero conferiti il voto consultivo nelle sedute dell'Ufficio di presidenza, la rappresentanza legale dell'amministrazione e il potere di curare la disciplina del personale e di assegnare i dipendenti ai vari servizi. Infine, all'Ufficio di presidenza fu attribuita la competenza di nominare, su proposta del presidente, il segretario generale, fra i consiglieri capi servizio o tra i consiglieri con almeno otto anni di anzianità. La novità organizzativa maggiore, premessa di un Parlamento meglio informato, secondo l'idea guida della riforma del 1964, fu la creazione del servizio Studi, legislazione e inchieste parlamentari. Cosentino, come prima di lui Montalcini, non fu solo, per il combinato dei poteri che gli erano attribuiti, il capo dell'amministrazione, ma anche, grazie al credito e al prestigio che ebbe, un influente soggetto della vita politico-parlamentare.

Il segretario generale, in un clima politico che si stava trasformando in modo diverso dalle sue aspettative, presentò le dimissioni nel 1976, dopo essere stato coinvolto nello scandalo Lockheed. Secondo alcuni, sarebbe stato l'autore del Piano di rinascita nazionale della P2 e probabilmente svolse un ruolo nella loggia segreta ben più importante di quello di un semplice iscritto. Il suo successore fu Antonio Maccanico, nominato il 22 aprile 1976. La linea d'azione del nuovo segretario generale fu chiara, poco dopo la sua nomina, quando, nella riunione del Consiglio dei capi servizio, affermò che “era bene «non illudersi di poter ricostruire condizioni di particolare privilegio e tutela all'interno»” (p. 250) dell'amministrazione della Camera. Maccanico voleva ricomporre un'amministrazione in crisi e, nel marzo 1977, propose all'Ufficio di presidenza l'unificazione di alcuni servizi, la trasformazione dello Schedario generale elettronico in una struttura centrale, l'istituzione della qualifica di vice segretario generale amministrativo e prospettò un migliore utilizzo dei capiservizio privi della responsabilità di un servizio.

Maccanico cessò la sua funzione quando fu chiamato dall'ex presidente della Camera, Sandro Pertini, appena eletto presidente della Repubblica, alla segreteria generale del Quirinale. Fu, allora, nominato segretario il vice segretario generale Vincenzo Longi. Il suo segretariato avvenne in un periodo in cui gli organi interni della Camera, e in particolare la presidenza e il collegio dei deputati

questori, tentarono di recuperare le prerogative che avevano, precedentemente, perso a favore del segretario generale.

A quasi un decennio dall'entrata in vigore dei regolamenti del 1971, lo scenario politico italiano era profondamente mutato e, anche se il Parlamento aveva istituzionalizzato gran parte delle novità sociali e integrato molte delle istanze politiche sorte in quegli anni, nella VII legislatura, i primi deputati radicali introdussero un nuovo modo di fare politica trasformando l'ostruzionismo da arma estrema ed eccezionale, in prassi costante. Il regolamento della Camera, a differenza di quello del Senato, era privo di difese rispetto ad un'azione del genere per cui un ristretto numero di deputati aveva la possibilità di bloccare l'attività dell'intera Assemblea. A cercare e individuare una soluzione a questo problema fu la nuova presidente della Camera, Nilde Iotti. Il 23 gennaio 1980, in occasione della questione di fiducia posta sulla conversione del decreto antiterrorismo del Governo Cossiga, sommerso da 7500 emendamenti, diede un'innovativa interpretazione dell'art. 116 del regolamento. La presidente, considerando l'obbligo costituzionale del Parlamento di pronunciarsi sulla questione di fiducia, definì l'illustrazione degli emendamenti una discussione politica, tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia, per cui avrebbe dovuto rispettare l'art. 43 del regolamento, in base al quale non era possibile parlare più di una volta nel corso della stessa discussione, anche se senza limiti di tempo. Questa decisione, chiamata in seguito «lodo Iotti», eliminò uno dei principali strumenti dell'ostruzionismo. Questo episodio rende evidente la personalità della nuova Presidente che, durante la sua lunga presidenza (1979-1992), decise di creare una nuova classe amministrativa che, data la fine della solidarietà nazionale, avrebbe potuto supportare un governo del PCI. Il personale fu riorganizzato, così come fu modificato il trattamento economico dei dipendenti. Con altre forme e strumenti diversi si trattò della medesima operazione realizzata all'inizio del secolo da Montalcini. La riforma mancava però di un presupposto essenziale ossia la piena condivisione del progetto da parte del segretario generale. Longi fu, inizialmente, molto equilibrato e propose la sua idea di riforma che però non ebbe seguito, e, con il passare del tempo, fu sempre più isolato e venne meno il suo ruolo di primo consigliere del presidente. Longi presentò le sue dimissioni durante una seduta dell'Ufficio di presidenza che le accolse, con una sola astensione. Secondo alcuni partecipanti alla riunione, si trattò di una decisione obbligata, dato che la presidente vi aveva posto la questione di fiducia. Si concluse così uno dei contrasti che aveva profondamente diviso i vertici di Montecitorio, quello politico e quello amministrativo, ma poco dopo ve ne fu un altro, altrettanto aspro e forse più problematico, tra i due vertici dell'amministrazione. In seguito alle dimissioni di Longi, l'Ufficio di presidenza della Camera, dopo un periodo in cui era stato facente funzioni, nominò segretario generale Gianfranco Ciaurro e lo fece, per la prima volta, a scrutinio segreto rendendo evidente che la divergenza di vedute sull'amministrazione era diventata una questione partitica. Intanto, apparve sempre più chiara la lotta alla successione tra i due vice segretari ossia Donato Marra e Silvio Traversa. Si trattava di un confronto interno alla DC tra le sue due anime: quella di sinistra che sosteneva Marra (così come la presidente Iotti e il PCI), mentre Traversa rappresentava la componente più moderata. Fu trovata una soluzione singolare e inedita: una diarchia. Marra divenne il nuovo segretario generale con responsabilità relative al servizio Studi e all'organizzazione dei lavori di Aula e commissioni, mentre Traversa fu nominato segretario

generale aggiunto, competente per tutto ciò che riguardava l'organizzazione amministrativa e il personale. Iotti, lasciò la presidenza della Camera con l'inizio della XI legislatura (1992) e la sostituì, per alcuni mesi, prima di essere eletto Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro e, successivamente, Giorgio Napolitano. I danni della decisione di dividere in due l'amministrazione erano evidenti: la diarchia aveva generato problemi di sovrapposizione, allungato i tempi nelle decisioni e reso difficile individuare responsabilità. La professionalità dei dipendenti, in mancanza di sicuri punti di riferimento, era diminuita e l'immagine dell'amministrazione della Camera si era deteriorata profondamente per tale motivo la successiva presidente decise di non darvi seguito.

Le elezioni del 1994 sancirono la fine della Prima Repubblica – sebbene, gli Autori non mancano di sottolineare che sarebbe più corretto parlare di fine della prima fase della Repubblica, visto che al mutamento del sistema politico non si accompagnò un significativo mutamento istituzionale – e il 15 aprile, al quarto scrutinio, fu eletta presidente della Camera Irene Pivetti. Si trattò di una presidenza brevissima e caratterizzata dall'appartenenza al mondo cattolico della presidente. Il capo della segreteria fu Gianluigi Marrone, che contemporaneamente fu anche Giudice unico dei tribunali dello Stato della Città del Vaticano, carica che comportava il compito di essere la controparte dello Stato italiano in questioni delicate, come avvenne nel caso della sparizione di Emanuela Orlandi. Scaduti i 5 anni dell'incarico conferito a Marra e Traversa, essendo evidenti i problemi derivanti da una amministrazione “tagliata” a metà e venuti meno i presupposti politici che avevano portato a creare un'amministrazione bicefala, l'Ufficio di presidenza decise di modificare gli artt. 6 e 7 del regolamento dei servizi e del personale, in materia di nomina di un segretario generale aggiunto e di temporaneità degli incarichi. Il 28 giugno Mauro Zampini, capo del servizio del Personale, fu nominato all'unanimità segretario generale. Questi lavorò con determinazione per fare dell'amministrazione della Camera un'azienda, efficienza e produttività divennero gli obiettivi principali della sua azione. Si trattò di una scelta in parte inevitabile per rimettere ordine dopo la gestione precedente, ma che alla lunga mostrò molti limiti.

La XII legislatura si concluse rapidamente, caduto il primo governo Berlusconi e dopo l'incerta vita del governo Dini, nel 1996 si tornò a votare e a vincere fu l'alleanza di centrosinistra guidata da Romano Prodi. La Camera elesse come suo presidente Luciano Violante. Tra questi e il segretario generale Zampini nacque, ben presto, una profonda divergenza di vedute, che rappresentava il contrasto tra politica e amministrazione. Il 18 ottobre 1999, con un breve comunicato, la Presidenza della Camera diede notizia che Zampini, nominato prefetto, lasciava l'amministrazione. Poco dopo, l'Ufficio di presidenza modificò il regolamento del personale stabilendo che il segretario generale sarebbe rimasto in carica 7 anni, salvo revoca con deliberazione motivata, su proposta del presidente e con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Ufficio di presidenza, e nominò segretario generale Ugo Zampetti.

Furono anni convulsi per il Parlamento, il bipolarismo italiano, basato su coalizioni labili, nate più per vincere le elezioni che per governare, rese impossibili le riforme di cui l'Italia aveva bisogno. In molti casi, le forze politiche applicarono regole e comportamenti in modo tattico contro l'opposizione del momento, senza considerare la tenuta del sistema e si instaurarono prassi e atteggiamenti che hanno progressivamente degradato il confronto politico. In un contesto così

difficile, la segreteria generale di Zampetti, confermato al vertice dell'amministrazione nel 2006 per un secondo settennato, da una parte, supportò gli organi politici nella ricerca delle soluzioni regolamentari necessarie per i mutamenti del contesto politico ed istituzionale. Dall'altra, riaffermò la responsabilità del segretario generale nei confronti del presidente e dell'Ufficio di presidenza. Zampetti modificò le regole di funzionamento dell'amministrazione, imponendo una rigorosa trasparenza nella gestione amministrativa, e attuò un rinnovamento generazionale. Il segretario generale mostrò di intendere il proprio ruolo come il "vertice di una clessidra": collegamento tra il corpo politico e l'amministrazione della Camera. Le idee di Zampetti ebbero il concreto supporto di alcuni funzionari della stessa generazione come Goracci, Palanza, Lippolis e Posteraro, ma non ebbero seguito in una riforma strutturale, a causa delle resistenze delle strutture interne, contrarie a una verticalizzazione dell'amministrazione, ma soprattutto per la debolezza del sistema politico, incapace di immaginare un nuovo ruolo per il Parlamento.

Al posto di Zampetti, il 9 gennaio 2015, fu nominata Lucia Pagano, la prima donna al vertice dell'amministrazione di Montecitorio. Il volume, dopo poche battute sulla segreteria Pagano, si conclude con la perentoria affermazione "Siamo ai giorni nostri. La storia diventa cronaca", mantenendo la volontà di realizzare un lavoro di ricostruzione analitica e tecnica.

In un momento critico per le Assemblee parlamentari, "Interno Montecitorio" appare un volume essenziale per comprendere l'importanza del Parlamento italiano, la sua insostituibile opera di sintesi e di rappresentanza di un "Paese complesso e complicato" (p. XV).

È possibile individuare delle cause comuni alla crisi delle istituzioni parlamentari nelle democrazie contemporanee in quanto, sempre più di frequente, le decisioni politiche fondamentali sono assunte in ambiti sovranazionali, in particolare quello europeo. La crisi dello Stato nazionale si riflette, quindi, sul Parlamento e in particolare sulla funzione legislativa, ridotta a ratificatrice delle decisioni assunte da istituzioni sovra-statali, formate, nella maggioranza dei casi, da rappresentanti membri dell'Esecutivo nazionale o da questo selezionati. A ciò si aggiunge che, nonostante l'art. 70 della Costituzione italiana disponga che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", la prassi dimostra l'affermarsi, anche a livello nazionale, di un progressivo dominio dell'Esecutivo attraverso sia un ampio uso della delega legislativa che all'abuso della decretazione d'urgenza. I decreti legge da misura eccezionale, da adottare in casi di necessità e urgenza, sono divenuti la principale fonte dell'ordinamento italiano. Tale spostamento d'asse, causato dalla volontà di una maggiore celerità nel processo decisionale, ha comportato uno stravolgimento del procedimento legislativo, diventato una procedura di rapida ratifica di contenuti normativi proposti dal Governo, attraverso l'utilizzo della questione di fiducia su maxiemendamenti. In tal modo, la questione di fiducia ha perso il suo carattere fiduciario e ciò ha comportato, di fatto, la scomparsa della funzione di indirizzo politico del Parlamento, a vantaggio del Governo. Le Camere, oltre ad aver perso centralità a favore dell'Esecutivo, sono state scavalcate nel dibattito politico dai mezzi di comunicazione e sono sotto attacco costante del populismo, che promuove una democrazia diretta in cui la volontà del popolo si affermi direttamente. Per di più, recentemente, il "contratto per il governo del cambiamento", sottoscritto dai leader di Movimento 5 Stelle e Lega, ha escluso il Parlamento e i suoi membri dal procedimento di formazione del Governo e dall'instaurazione del rapporto

fiduciario e il referendum del 20 settembre 2020, con il quale il corpo elettorale si è espresso a favore della riduzione del numero dei parlamentari, ha dimostrato una crescente sfiducia nei confronti della classe politica, percepita come distaccata e disinteressata al popolo e alla sua condizione.

Il volume di Mario Pacelli con Giorgio Giovannetti, illustrando le motivazioni storiche e le modalità con cui è stata esercitata la funzione parlamentare, le sfide che le sono state poste e le scelte adottate di volta in volta, mette in risalto l'insostituibile funzione della Camera dei deputati, e quindi di tutto il Parlamento. Fornisce le basi per poter ripensare l'organo legislativo e le sue funzioni, sia nel contesto nazionale che sovranazionale, al fine di attribuirgli una rinnovata centralità. Proprio per le motivazioni illustrate nel corso di questo testo, tale riposizionamento del Legislativo appare impensabile senza il supporto e, soprattutto, il contributo della burocrazia parlamentare.

Rosa Iannaccone