



LA CAMERA DEI FASCI A VENEZIA E IL PROGETTO DI RIFORMA DEL SENATO*

di Luigi Ciaurro**

SOMMARIO: 1. L'iniziale centralità della questione costituente. - 2. Il commissariamento degli uffici del soppresso Senato durante la RSI. - 3. La figura dei due commissari degli uffici parlamentari durante la RSI. - 4. Il trasferimento della Camera dei fasci a Venezia: un'inutile "andata e ritorno". - 5. Emanuele Mancuso: chi era costui? - 6. La relazione di Mancuso sull'attività degli uffici della Camera dei fasci a Venezia. - 7. I giudizi di epurazione riguardanti i dipendenti delle Camere trasferitesi a Venezia. - 8. Cenni alle vicende relative alla cessazione della Camera dei fasci e delle corporazioni. - 9. Il Senato nei cinque documenti di innovazione costituzionale risalenti al periodo della RSI. - 10. Il progetto di riforma del Senato elaborato dagli uffici della Camera dei fasci a Venezia. - 11. Considerazioni conclusive: è esistita una progettualità costituzionale durante la RSI?

1. *L'iniziale centralità della questione costituente*

Le vicende travagliate e per certi versi singolari, che hanno caratterizzato sia il sorgere¹ che il dissolversi² della Repubblica Sociale Italiana, non potevano non riverberarsi sulle difformi

* Contributo sottoposto a double *blind peer review*. Si ringraziano per il prezioso ausilio nella ricerca di atti e di documenti le dottoresse Elisabetta Lantero e Anna Boldrini dell'Archivio storico del Senato della Repubblica, il dottor Paolo Massa sovrintendente dell'Archivio storico della Camera dei deputati, la dottoressa Marina Giannetto sovrintendente dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica ed il dottor Alberto Corteggiani dell'Archivio centrale dello Stato. Infine, per i consigli e gli spunti ricevuti si ringrazia la dottoressa Emilia Campochiaro, già responsabile dell'Archivio storico del Senato.

** Docente di Diritto parlamentare presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA di Roma.

¹ Gli elementi fondativi possono infatti rinvenirsi nel fenomeno a dir poco anomalo - pre-giuridico, ma anche pre-fattuale - dei cosiddetti "governi della radio", vale a dire in quegli annunci di imminente sovranità statale diffusi via radio circa la prossima costituzione di un esecutivo guidato da Mussolini. Come noto, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 venne installata una stazione radio in un treno speciale di Hitler, che trasmetteva da Königsberg e veniva messa a disposizione di Pavolini, Ricci e Vittorio Mussolini; stazione che diffuse messaggi via etere circa la costituzione di un governo italiano fascista al fine di continuare a combattere insieme con l'alleato tedesco (v. A. Osti Guerrazzi, *Storia della Repubblica Sociale Italiana*, Roma, 2012, p. 60). In seguito, il 18 settembre 1943 fu direttamente Benito Mussolini (da poco liberato dai tedeschi il 12 al Gran Sasso) ad annunciare da radio Monaco la nascita di uno stato "nazionale e sociale nel senso più alto della parola, cioè fascista" (v. G. Oliva, *La Repubblica di Salò*, Firenze, 1997, pp. 9 s.). Infine, in un pomeriggio del 23 settembre 1943, furono annunciate per radio la costituzione e la composizione del nuovo esecutivo fascista e repubblicano, che si riunì - si potrebbe dire "collettivamente", ma non "collegialmente" - nello stesso giorno presso l'ambasciata tedesca a Roma sotto la presidenza di Pavolini.

² Di un certo interesse appare il saggio di A. Rossi (*Il gladio spezzato*, Crotone, 2014), il quale ha ricostruito lo sbandamento dell'esercito di Mussolini nell'ultima settimana (25 aprile - 2 maggio 1945), rimasto "senza ordini, senza speranze e senza

ed a volte contraddittorie conclusioni cui è pervenuta la dottrina circa la stessa natura giuridica dell'ordinamento di Salò.

Le più conosciute sono quelle minimaliste, a partire da quella *radicale*, secondo cui la RSI fu una sorta di "nulla", non avendo potuto esercitare potestà effettive al di là delle proclamazioni ufficiali (Gueli). Come noto, la tesi prevalente inquadra quel fenomeno nella figura generica del "governo di fatto" (*ex pluribus* Iemolo, Vassalli, Bozzi, Virga, Morelli, Sandulli, Biscaretti e Pergolesi). Un'altra definizione è quella riduttiva di uno "Stato fantoccio" (Balladore Pallieri), meramente funzionale all'occupazione tedesca dei territori italiani del centro-nord del Paese; assetto che infatti non poteva reputarsi "di diritto" poiché non basato sull'ordinamento costituzionale previgente, ma nemmeno "di fatto" in quanto non era sorto per garantire l'ordine e per evitare fenomeni di anarchia (funzioni semmai svolte in concreto dalle forze tedesche di occupazione). Tuttavia, la definizione più nota è proprio quella più specifica di "governo locale di fatto" (Massimo Severo Giannini), connotato da una sovranità circoscritta e contestata sotto il profilo materiale³.

Se poi lo stesso Governo di Salò si auto-dichiarava ambiziosamente "unico" sul territorio italiano (nonostante la presenza del Regno del Sud), ma anche realisticamente "provvisorio" (date le contingenze belliche), nei comportamenti concreti tuttavia emerge inizialmente una certa velleità di innovazione costituzionale, la quale poi si è andata via via attenuando se non dissolvendo fino a pervenire a quel "frammento conclusivo", che può considerarsi il testo proveniente dal ridotto di Venezia della Camera dei fasci e delle corporazioni e consegnato dal commissario Crollalanza a Mussolini quale Presidente del Consiglio il 7 luglio 1944, qui ed ora pubblicato (a quanto pare per la prima volta) in allegato.

In realtà, nell'immediato un primo tentativo, che potremmo definire di "fattualità costituente", può considerarsi il progetto sulla questione istituzionale intorno al quale Buffarini e Pavolini avevano discusso con lo stesso Mussolini, appena liberato, a Monaco: convocare a Roma la Camera dei fasci e delle corporazioni ed il Senato, al fine di far dichiarare decaduta la monarchia dal Parlamento. Ma una volta arrivati a Roma gli stessi due proconsoli subito si resero conto che l'aria della Capitale non era poi così favorevole, che quindi il rischio di un insuccesso era troppo forte e che lo stesso voto delle Camere non era sicuro, anche per il ruolo rivestito proprio dal Senato nelle vicende immediatamente precedenti il 25 luglio 1943⁴.

futuro", a fronte della "totale impreparazione delle strutture politiche e militari ad affrontare il *si salvi chi può*". In breve: si trattò di una sorta di "secondo 8 settembre".

³ Per una ricostruzione essenziale delle varie teorie sia rinvia alla sintetica ma preziosa voce di G. Negri, *Repubblica Sociale Italiana*, su *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993, secondo il quale, in particolare, "per il diritto pubblico dello Stato italiano l'ordinamento della Repubblica sociale era illegittimo e la sua instaurazione come fatto diretto a disciogliere l'unità dello Stato costituiva delitto contro la personalità internazionale dello Stato (art. 241, secondo comma, C.P.)".

⁴ L'episodio è stato ricostruito anche da G. Bocca, *La Repubblica di Mussolini*, Milano, 1994, p. 43. In particolare sul ruolo svolto dal Senato in relazione al 25 luglio 1943 v. soprattutto L. Cortesi, *Mussolini e il fascismo alla vigilia del crollo*, Roma, 1975.

Comunque sia, già nella prima riunione del 27 settembre 1943 alla Rocca delle Caminate il Consiglio dei ministri si dette il compito fondamentale di preparare l'Assemblea costituente, che sarebbe stata convocata una volta riconquistata la sovranità sull'intero territorio nazionale ed avrebbe "dovuto consacrare il programma del partito con la creazione dello Stato fascista repubblicano". In occasione della ricorrenza della marcia su Roma, il 28 ottobre alla radio il segretario del PFR Alessandro Pavolini aveva dichiarato: "Prima che l'anno termini l'Assemblea costituente darà alla Repubblica le leggi basiche".

Il successivo 6 novembre⁵ un dispaccio ufficiale della Presidenza del Consiglio annunciava che l'Assemblea costituente si sarebbe riunita il 15 dicembre a Guastalla⁶ (ma poi come noto il comunicato non ebbe seguito concreto). Mentre il 15 novembre presso il Castelvecchio di Verona si tenne la prima assemblea del Partito fascista repubblicano⁷, che approvò il famoso "manifesto dei diciotto punti", il primo dei quali recitava: "Sia convocata la Costituente, potere sovrano, di origine popolare, che dichiari la decadenza della monarchia, condanni solennemente l'ultimo re traditore e fuggiasco, proclami la Repubblica sociale e ne nomini il Capo". Poi il punto 2 elencava le categorie che avrebbero dovuto far parte della Costituente. Infine, il punto 3 proclamava "il diritto dei cittadini di controllare gli atti della pubblica amministrazione e prevedeva l'elezione popolare ogni cinque anni del capo della Repubblica".

Se pertanto non è un caso che l'*incipit* del manifesto di Verona fosse dedicato alla Costituente, a riprova della naturale centralità della questione costituzionale nell'ambito di un regime politico che si definiva *repubblicano* e *sociale*, ancora nella seduta del 13 dicembre 1943⁸ (pur essendo ormai sfumata "l'ipotesi Guastalla") il Consiglio dei ministri della RSI deliberava che a far parte dell'Assemblea costituente venisse chiamata una serie di personalità⁹, mentre in quella stessa seduta il ministro della educazione nazionale, il

⁵ Su "Il Corriere della Sera" del 7 novembre 1943 appare un articolo dal titolo *Le basi della Costituzione*. In particolare, viene specificato che "il progetto della nuova Costituzione repubblicana viene ora elaborato dal segretario del partito, Pavolini"; "la riunione dell'assemblea legislativa che dovrà ratificare la nuova Costituzione repubblicana è preveduta per il 15 dicembre"; "anche questa assemblea terrà le sue sedute nell'Italia settentrionale" (senza nessuna indicazione di luogo precisa, *ndr*); infine, "La nuova Costituzione repubblicana avrà forza di legge definitiva per mezzo della votazione popolare. La data di questa votazione non è stata ancora fissata". Pertanto, si farà notare la particolarità della previsione di una votazione popolare sul testo di Costituzione approvato dall'apposita assemblea legislativa.

⁶ A quanto sembra la sede di Guastalla fu scelta, oltretutto per motivi logistici, in ossequio evocativo al primo tricolore italiano, fra l'altro senza il simbolo dei Savoia, bandiera come noto adottata nel 1796 dalla repubblica Cispadana.

⁷ Nella sostanza probabilmente ha ragione F. Deakin (*Storia della Repubblica di Salò*, Torino, 1963, p. 615) nel sostenere che la convocazione dei delegati delle federazioni fasciste e dei sindacati, che rappresentavano circa 250 mila iscritti, rappresentò "la prima volta in cui l'idea di un'Assemblea costituente fu pubblicamente sostituita da quella di un congresso di partito, cosa che aveva un significato ben differente".

⁸ Proprio con riferimento al mese di dicembre del 1943 lo stesso segretario generale del Senato dell'epoca Galante riferì che il delegato Turola così lo invitava ad accettare il trasferimento al Nord: "Gli si faceva fra l'altro notare che a Venezia si stava preparando la Costituzione e perciò l'opera sua sarebbe stata, in questo lavoro, oltremodo preziosa" (cfr. l'interrogatorio di Galante, in Archivio storico del Senato della Repubblica (di seguito denominato: ASSR). Senato del Regno, Commissione per l'epurazione del personale, 1, fasc. 3, p. 18 del relativo verbale).

⁹ Ed in particolare: i componenti il Governo Fascista Repubblicano, il Direttorio del Partito Fascista Repubblicano, i Capi delle provincie, i Triumviri federali del Partito, i presidi delle provincie; i podestà dei capoluoghi di provincia di quelli con popolazione superiore ai 50 mila abitanti, i rappresentanti dei lavoratori, dei tecnici e dei dirigenti dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito e dell'assicurazione, dell'artigianato, della cooperazione; i rappresentanti dei professionisti e degli

costituzionalista Biggini, presentava un testo per principi (che però non venne discusso) suddiviso in 31 punti ed intitolato significativamente: "Alcune idee sul futuro assetto politico e sociale del popolo italiano"¹⁰.

Tuttavia nel frattempo la questione costituente stava cessando di essere "la" priorità. Non a caso qualche giorno prima su *Il Corriere della Sera* del 7 dicembre 1943 era apparso un articolo dal titolo: "Meno Costituente e più combattenti", a firma di Giuseppe Morelli¹¹, che può considerarsi il "punto di non ritorno" ai fini del passaggio dall'iniziale enfasi costituente all'accantonamento *sine die* del problema istituzionale o, se si preferisce, ai fini della prevalenza del realismo dei fascisti più consapevoli e preoccupati degli eventi bellici rispetto alla probabile vacuità (in quel contesto) dei tanti improvvisati riformatori di turno.

In particolare, il senatore Morelli affermava che "Ciò che intendo qui manifestare, nella convinzione di tradurre il pensiero di molti italiani, e non tra gli ultimi, è la preoccupazione che l'attesa della Costituente, le dissertazioni sulla medesima che da tempo si fanno sulla stampa e fuori - soprattutto nelle riunioni giovanili - la sua organizzazione e composizione, che daranno luogo ad altre discussioni e forse a malcontenti per le eventuali esclusioni, e infine quel periodo di discussioni dell'Assemblea le quali se essa deve essere una cosa seria, non potranno essere tanto brevi, i commenti alle medesime, sui giornali e al di fuori, la coreografia relativa, prima durante e dopo, tutto questo insomma, per tacere d'altro, abbiano a distrarre il popolo italiano e anche gli organi responsabili dal problema, per me unico, fondamentale e inderogabile che in questo momento si impone, di fronte al quale ogni discussione di assetto politico è vana ed effimera, di apprestare, nel più breve tempo, un'esercito che possa al più presto essere in linea e combattere a fianco dei valorosi camerati germanici".

Ed ancora: "Chi sa quanti, dal primo giorno nel quale si parlò di Costituente, saranno andati a scartabellare i vecchi libri di storia per rinfrescare la memoria sulle varie Costituenti, prima quella francese:

artisti; i rappresentanti dei dipendenti statali; i rappresentanti delle provincie invase; i rappresentanti degli Italiani all'estero; i presidenti delle Associazioni nazionali delle Famiglie dei Caduti in guerra; delle Famiglie dei Caduti, dei mutilati, dei feriti per la rivoluzione; dei Mutilati e invalidi di guerra; delle Medaglie d'oro; del Nastro azzurro; dei Combattenti; dei Volontari d'Italia; della Legione garibaldina; delle Associazioni d'arma; i rappresentanti dei prigionieri di guerra; i rappresentanti delle Famiglie numerose; il Presidente dell'Accademia d'Italia; i Rettori delle Università; il I Presidente della Corte Suprema di Cassazione; i primi presidenti delle Corti d'Appello; i presidenti del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato e del Tribunale Supremo Militare; i Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

¹⁰ Cfr. il processo verbale del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 1943, in *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Settembre 1943 - Aprile 1945*, Archivio centrale dello Stato (MiBACT), a c. di F.R. Scardaccione, Roma, 2002, p. 8.

¹¹ Giuseppe Morelli (avvocato ed amministratore) era nato il 22 maggio 1879 a San Miniato. Già sottosegretario alla giustizia dal 1929 al 1932 e presidente della Banca Nazionale del lavoro, fu nominato senatore del Regno il 20 ottobre 1939. Durante la RSI venne nominato presidente della Corte dei conti, ma per poco tempo a causa del decesso avvenuto a Busto Arsizio il 16 novembre 1944. Per comprendere appieno il significato del suo articolo, occorre considerare che era stato un fascista della prima ora (iscrizione al PNF dal 1° agosto 1922) e che aveva partecipato come volontario alla I guerra mondiale, ricevendo due croci al valore militare (v. *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, a c. di E. Gentile e di E. Campochiaro, vol. 4, M-R, Roma, 2004, *ad vocem*).

chi sa quanti staranno già preparando i loro discorsi e già si atteggeranno a Mirabeau, a Robespierre, a Danton, a Seyès ecc., tutta storia e tutti nomi anacronistici che non hanno nulla a che vedere con la storia attuale. E allora? Dovrà questa essere soltanto un'accademia sonante di discorsi più o meno retorici, di sfoghi più o meno personali, l'espressione di rancori da tempo compressi, di critica alle manchevolezze del fascismo, al tradimento di alcuni gerarchi, alla incompiutezza, alla disonestà e alla insufficienza di molti altri, un'opera insomma di recriminazione e non di ricostruzione? Ecco le nostre preoccupazioni e perciò diciamo: meno Costituente e più combattenti". Sia consentita una battuta, pur senza voler richiamare espressamente vicende recenti: ancorché per fortuna negli ultimi decenni non vi siano stati eventi bellici, forte sarebbe la tentazione di invertire il noto aforisma ed affermare che si tratta di "un antico che sa di nuovo". Probabilmente Mussolini - se pure non si hanno riscontri sul fatto che ne fosse l'ispiratore¹² - condivise i contenuti dell'articolo, tanto è vero che l'Assemblea costituente non fu poi effettivamente convocata e lui stesso ne spiegò le ragioni nel famoso (ultimo) discorso pubblico al teatro lirico di Milano del 16 dicembre 1944.

In quella occasione, sul punto egli affermò che "il manifesto (di Verona, *sc.*) cominciava con l'esigere la convocazione della Costituente e ne fissava la composizione, in modo che - si disse - la Costituente fosse una sintesi di tutti i valori della Nazione. Ora la Costituente non è stata convocata. Questo postulato non è stato fin qui realizzato e si può dire che verrà realizzato soltanto a guerra conclusa. Vi dico con la massima schiettezza che sarebbe stato superfluo convocare la Costituente quando il territorio della Repubblica, dato lo sviluppo delle operazioni militari, non poteva considerarsi definitivo. Mi sembrava prematuro creare un vero e proprio Stato di diritto nella pienezza di tutti i suoi istituti, quando non avevamo ancora le forze armate che lo sostenessero. Uno Stato che non dispone di forze armate è tutto fuorché uno Stato".

E quindi - si può concludere - "niente di niente restò" della Costituente e dei relativi progetti.

2. *Il commissariamento degli uffici del soppresso Senato durante la RSI*

Ma la questione della Costituente non può non richiamare l'attenzione sulle eventuali strutture serventi, che evidentemente non potevano che essere le amministrazioni delle Camere, che però in quel periodo erano sotto regime commissariale.

¹² È la tesi esplicita di G. Bocca (*op. cit.*, p. 213): "La discussione sulla Costituente, importante, appassionante, scompare completamente il 7 dicembre del 1943 quando il senatore Morelli fa sapere per incarico del Duce che non è più il caso di parlarne".

L'istituto della gestione commissariale delle amministrazioni delle Camere venne infatti introdotto innovativamente dopo le convulse fasi legate al sorgere della Repubblica sociale italiana, caratterizzate fra l'altro dalla soppressione del Senato operata con decreto legislativo del 29 settembre 1943, n. 867¹³.

Figura centrale di questo primo commissariamento è l'ingegnere Elio Turola¹⁴, delegato della Presidenza del Consiglio dei ministri della RSI per l'esercizio delle attribuzioni deferite dai Regolamenti del soppresso Senato nei riguardi del personale, degli uffici e del patrimonio. Analoghe attribuzioni gli erano state conferite anche per quanto riguarda la Camera dei fasci.

Per l'ingegner Turola si trattava indubbiamente di una rivincita: infatti, aveva già rivestito l'importante carica di direttore generale dell'ufficio di Questura della Camera dei deputati fino al 1936, quando fu collocato a riposo apparentemente per l'avvenuta soppressione dell'incarico, ma in realtà a seguito di insistenti voci che sin dal 1929 correvano circa la sua presunta omosessualità¹⁵. A quanto pare, da commissario era solito occupare a palazzo Montecitorio la stanza del segretario generale, dove spesso si faceva raggiungere anche da funzionari del Senato per il disbrigo di pratiche correnti. Quando invece risiedeva a palazzo Madama, generalmente occupava la stanza assegnata al capo di gabinetto del Presidente del Senato, in quanto il segretario generale del Senato dell'epoca, Domenico Galante, era ancora regolarmente in servizio. Sulla base delle testimonianze dello stesso Galante, Elio Turola era solito girare armato, con una pistola ben in vista sul cinturone.

Con decreto del commissario Elio Turola del 27 gennaio 1944, il personale in pianta del soppresso Senato del Regno che non avesse chiesto di essere trasferito in altra sede dell'Italia settentrionale fu

¹³ Con riferimento a tale periodo appare fondamentale la puntuale ricostruzione della documentazione presente presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica effettuata da E. Lantero, *Il Senato del Regno tra luglio 1943 e giugno 1944*, su *MemoriaWeb*, 2014, n. 6, disponibile sul sito: www.senato.it, la quale in particolare dà conto di un appunto del segretario generale Galante (probabilmente risalente al mese di giugno del 1944) sulla mancanza di legittimità formale e sostanziale dei provvedimenti assunti dall'ing. Turola, primo commissario della RSI.

¹⁴ La figura di Elio Turola meriterebbe ulteriori approfondimenti, sia di tipo biografico sia sul ruolo avuto nella Camera degli anni Trenta (v. anche *infra* nel testo). Quanto al comportamento tenuto nel breve periodo in cui esercitò le funzioni di commissario, duro è il riferimento di M. Pacelli (*Interno Montecitorio*, II ed., Milano 2006, p. 108), il quale, senza citarne il nome, ricorda che "un (bioco) funzionario della Camera con un mitra depresso sul tavolo ascoltava quelle ragioni e decideva di conseguenza: o il trasferimento a Venezia o ... ricollocamento a riposo d'ufficio". Anche agli atti dell'Archivio storico del Senato emergono giudizi critici sul suo comportamento (v. *infra* nel testo). Tuttavia, agli atti dell'Archivio storico della Camera, invece, risultano testimonianze relative proprio alla vicenda del trasferimento dei dipendenti a Venezia, da cui emerge un atteggiamento benevolo, a tal punto che ai pensionandi di grado inferiore furono concessi benefici economici, che a stretto rigore non sarebbero stati a loro applicabili.

¹⁵ La vicenda - comprensiva anche dei rapporti riservati della polizia politica (anche a seguito di pedinamenti) - è stata ricostruita da L. Benadusi, *Il nemico dell'uomo nuovo. L'omosessualità nell'esperimento totalitario fascista*, Milano, 2005, pp. 270 ss., in cui si dà anche conto della inchiesta svolta al riguardo dal questore della Camera Dudan a seguito di denunce interne. Inoltre, in una nota di polizia del 18 giugno 1930 sono contenuti giudizi poco commendevoli sulla rapida ascesa sociale dei fratelli Turola nella Capitale, ottenuta mediante insistenti raccomandazioni di ogni genere (nota ritrovata fra le carte private di Mussolini, conservate presso gli archivi nazionali britannici di Kew Gardens di recente messi a disposizione: v. M. J. Cereghino - G. Fasanella, *Le carte segrete del Duce*, Milano, 2014, pp. 162 s.).

collocato a riposo d'autorità, se rivestiva grado VI o superiore, o collocato in disponibilità, se rivestiva gradi inferiori o se non apparteneva ai ruoli del personale, a partire dal 1° febbraio 1944¹⁶.

Infatti, la quasi totalità degli impiegati non volle trasferirsi a Venezia. Solo 2 impiegati su 173 accettarono di trasferirsi al Nord: l'archivista capo Antonio Apostoli e il commesso d'Aula Umberto Vitaletti¹⁷. Infine, sempre dal 1° febbraio 1944 - data del trasferimento a Venezia degli unici due impiegati del Senato¹⁸ - a Roma rimase un ufficio di collegamento, costituito da una serie di funzionari, come si evince da un decreto di Turola in pari data¹⁹, mentre fino al mese di aprile rimasero in servizio il direttore dell'ufficio di Questura Rossi ed alcuni collaboratori per l'espletamento degli ultimi adempimenti amministrativi.

Il 29 gennaio 1955 sulle colonne de "Il Messaggero" di Roma apparve un articolo ben informato: "33 anni alla segreteria del Senato", dedicato al Segretario generale Domenico Galante e scritto sotto lo pseudonimo di Marco Papirio da un noto giornalista parlamentare²⁰.

Per quanto di nostro interesse, val la pena di riportare i seguenti passi: "Pochi giorni ancora e il 29 settembre la Gazzetta Ufficiale di Salò pubblicava che il Senato del Regno era sciolto. Situazione più drammatica non poteva darsi. Nominato commissario delle due Camere l'ing. Turola si recò da Galante per reclamare la consegna di Palazzo Madama. Galante si consultò con Thaon de Revel (Presidente del Senato, che poi da allora non mise più piede a palazzo Madama, *ndr.*), tornò quindi nel suo ufficio, sedette sulla sua poltrona e rispose all'ing. Turola che non l'avrebbe abbandonata nemmeno se egli vi avesse messo sotto una cartuccia di dinamite. Ricordatevi di quei giorni [...]. Ammetterete che una risposta come quella, in tanto strepito di intimidazioni e di vendette, non era proprio facile darla. Turola, perplesso di fronte a tanta risolutezza non ritenne per il momento di insistere: si rivolse, però, al personale per

¹⁶ Va precisato che poi "vennero considerati nulli a tutti gli effetti i provvedimenti di cessazione dal servizio adottati dal rappresentante dello pseudo governo fascista repubblicano per il Senato del Regno nei confronti del personale di ruolo" (v. estratto del Consiglio di Presidenza del Senato del 25 novembre 1944, in ASSR, Senato del Regno, Questura, atti di protocollo, 1943-1944, V/1, affari generali).

¹⁷ I nominativi e i relativi atti sono indicati in E. Campochiaro, *Gli archivi del Senato (1848-1948)*, su *Guida all'archivio storico del Senato*, Soveria Mannelli, 2003, pp. 70 s.

¹⁸ Infatti, su un foglio dattiloscritto, è annotato semplicemente: "trasferito, a sua domanda, alla sede Nord del Senato il 1° febbraio 1944" (v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato Antonio Apostoli*). Ma il viaggio non fu facile, a causa di difficoltà nel traffico ferroviario. In particolare, si ha notizia che Vitaletti impiegò tre giorni di viaggio in torpedone e fu inizialmente alloggiato presso l'albergo Regina a Venezia Lido, mentre Apostoli arrivò solo l'11 febbraio (cfr. una lettera di Vitaletti del 14 febbraio 1944 all'impiegato Maina: ASSR, Questura, *Fascicoli del personale*, Umberto Vitaletti).

¹⁹ Attivato espressamente "in analogia a quello istituito per la Camera dei fasci e delle corporazioni" (affidato in quel caso a Francesco Ferri, funzionario dell'ufficio di Questura), l'ufficio di collegamento del Senato venne assegnato a Virgilio Mattei (già capo dell'ufficio di Ragioneria), con la collaborazione dei dipendenti Gamba, La Sorsa, Maina e Matteucci, ai quali probabilmente si aggiunsero in seguito anche gli impiegati Virgili e Marcucci (ASSR, Questura, Gestione commissariale, b. 1943-1944, fasc. 20).

²⁰ Infatti, si trattava probabilmente di Tommaso Martella, redattore parlamentare de *Il Corriere della Sera*, autore proprio in quegli anni di un saggio che utilizzava nel titolo quello stesso pseudonimo: "Marco Papirio a Palazzo Madama", Roma, 1957.

convincerlo a trasferirsi nel nord [...]. Un commesso e un dattilografo furono gli unici che fecero le valigie per Salò."

3. *La figura dei due commissari degli uffici parlamentari durante la RSI*

In ogni caso, la gestione dell'ingegner Turola sembra essersi caratterizzata per una certa aggressività²¹, come emerge anche dalla relazione del direttore dell'ufficio di Ragioneria del Senato²², in cui, a proposito di Araldo di Crollalanza (nominato commissario in data 8 marzo 1944), si specificava "che a differenza del predecessore si dimostrò assai rispettoso del patrimonio politico, artistico e mobiliare del Senato del Regno".

Dal canto suo, proprio il secondo commissario della Presidenza del Consiglio della RSI, Araldo di Crollalanza, "non ha bisogno di presentazioni" e può considerarsi una figura di sicuro rilievo, in quanto aveva già avuto importanti incarichi di governo in precedenza, mentre successivamente fu senatore della Repubblica dalla II alla IX legislatura (fino al 1986, quando venne a mancare all'età di 94 anni)²³. Dagli archivi del Senato emerge che in quelle poche settimane di gestione si mostrò molto comprensivo dei problemi del personale, venne per qualche settimana ad abitare con la propria famiglia a palazzo Giustiniani presso l'appartamento del Presidente²⁴ per poi essere accompagnato al Nord con autovettura del Senato guidata da due autisti dell'amministrazione.

Invece, per quanto concerne il primo delegato/commissario per i servizi amministrativi delle Camere²⁵, l'ing. Elio Turola, non è facile ricostruirne il profilo biografico, anche perché presso l'Archivio storico della Camera dei deputati non è presente il suo fascicolo personale, sicuramente trafugato in tempi andati, per cui è stato necessario tentare di individuare a tal fine altre fonti archivistiche²⁶.

²¹ Secondo il direttore dell'ufficio di Questura Rossi, Turola aveva un vero e proprio "programma di spoliazione" dei beni strumentali ed artistici di palazzo Madama, avendogli sentito affermare "di dover mettere il Senato in condizioni tali da non poter funzionare per due anni" (cfr. l'interrogatorio di Rossi, in ASSR, Senato del Regno, Commissione per l'epurazione del personale, 1, fasc. 3).

²² ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, 4, Segretario generale, UA 15, Relazione del capo dell'ufficio di Ragioneria sulla gestione amministrativa nel periodo 1° gennaio-4 giugno 1944.

²³ Per un profilo biografico si rinvia al recente D. Crocco. *Il Ministro delle grandi opere che disse di no a Mussolini. Vita di Araldo di Crollalanza*, Padova, 2017, il quale dà conto del fatto che - incaricato a Venezia di coadiuvare un gruppo di esperti per gettare le basi di una nuova struttura dello Stato - "nonostante i tre testi faticosamente formulati, le diverse elaborazioni costituzionali non vanno in porto, per volere di Mussolini e per il rapido precipitarsi degli eventi" (p. 74).

²⁴ Per essere precisi tale soggiorno durò dal 20 marzo al 13 maggio 1944 (cfr. l'interrogatorio del direttore dell'ufficio di Questura Rossi, cit.).

²⁵ Nella corrispondenza ufficiale l'ing. Turola si qualificava come "il delegato e rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di commissario".

²⁶ In particolare, gran parte delle notizie riportate sul testo sono state tratte da: Archivio centrale dello Stato, Ministero dell'interno - Direzione generale della pubblica sicurezza - Divisione affari riservati, *fascicolo di Elio Turola*.

Elio Turola (fu Giuseppe) era nato a Revere (Mantova) il 24 luglio 1897²⁷. Il 18 maggio 1922 si era laureato in ingegneria presso la facoltà degli studi di Bologna²⁸.

In precedenza aveva partecipato alla Prima guerra mondiale, meritando anche una medaglia d'argento. Agli atti della Commissione d'inchiesta sul disastro di Caporetto²⁹ risultano anche una sua deposizione (il 14 luglio 1918) ed una memoria del 9 febbraio 1918 (sull'azione svolta dalla sua batteria nei giorni 24 ottobre 1917 e seguenti), essendo stato addetto quale tenente alla 214^a Batteria Bombarde dislocata a San Lucia di Tolmino.

Dalle carte emerge anche un curriculum "fascisticamente" di una certa rilevanza: iscritto al PNF sin dal 15 dicembre 1919, squadrista, marcia su Roma, sciarpa littorio, fondatore dei fasci mantovani e comandante delle squadre d'azione nella detta zona. Inoltre, fu console della MVSN dal 1928. Infine, risulta ancora attivo - pur dopo l'assunzione alla Camera - nelle associazioni d'arma³⁰.

Dal 1926 al 1936 fu direttore generale (Economato e Questura) della Camera dei deputati, con collocamento a riposo per soppressione del posto. Quest'ultimo fu senz'altro un espediente per allontanarlo dalla Camera. Così come forse non è un caso che, dopo aver partecipato da volontario alla campagna etiopica con il grado di capitano di artiglieria, gli fu data proprio in quel periodo in godimento una pensione di 5^a categoria per malattia contratta nelle operazioni in Africa orientale. A quanto pare, abbandonata la Camera, svolse da ingegnere le funzioni di capo servizio tecnico mobiliare dell'Ente economico delle fibre tessili.

Dal dicembre 1943 al marzo del 1944 Elio Turola ebbe i suoi "cinque minuti di gloria", appunto, nella veste di commissario per la Camera e per il Senato, a ciò incaricato dal governo della RSI. Da Venezia, sede della Camera dei fasci, una volta cessato dall'incarico commissariale³¹ risulta poi essersi trasferito a Milano e ad Erba (Como), nella quale ricopriva la carica di direttore di un ufficio delle corporazioni.

Tornato a Roma nel mese di luglio del 1945, a quanto sembra sarebbe stato occupato presso una ditta commerciale e avrebbe fatto molta attenzione a non farsi trovare e a nascondere la sua dimora abituale (probabilmente nei pressi di piazza Barberini), non abitando più presso il suo appartamento a viale delle

²⁷ Nel corso della sua vita ricevette varie onoreficenze: grande ufficiale della Corona d'Italia; commendatore dell'ordine coloniale della Stella d'Italia (R.D. 9 maggio 1929, su G.U. n. 115 del 16 maggio 1930); cavaliere nell'ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro.

²⁸ Cfr. Archivio storico dell'Università di Bologna: fascicoli degli studenti: fasc. n. 53902 di Elio Turola (fasc. n. 4433 della facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali). Si era immatricolato nell'anno accademico 2016/17 (*ivi*, fasc. n. 53454).

²⁹ V. Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, Commissione d'inchiesta - Caporetto, inventario del fondo H-4 (a c. di A. Gionfrida), busta 12, fasc. 183.

³⁰ In particolare, faceva parte quale consigliere di amministrazione della sezione di Roma della Associazione nazionale Alpini, nel settembre del 1934 (v. Archivio Giuseppe Martelli, dedicato agli Alpini, disponibile sul sito: www.noialpini.it).

³¹ Sulla posizione dell'ing. Turola di un certo interesse appaiono gli elenchi degli iscritti al dopolavoro della Camera dei fasci di Venezia: agli inizi del 1944 il primo nominato è "Sua eccellenza" Turola, commissario; nel 1945 l'ing. Turola è inserito nella seconda parte dell'elenco (famigliari ed altri) con la qualifica di "pensionato" (dal che si evince che percepiva una pensione dalla Camera, di cui era stato dirigente fino al 1936).

Milizie, dove pure risultava ancora anagraficamente residente e dove si recava ogni tanto a ritirare la corrispondenza.

Comunque sia, nei rapporti contenuti nel fascicolo a lui dedicato presso la Divisione affari riservati del Ministero dell'interno - che pur contiene atti delle prefetture del Nord dell'immediato dopoguerra - non si rinvencono particolari addebiti di ordine penale, politico o morale, anche se emerge che nel famoso biennio 1945-47 Elio Turola rappresentava ancora un personaggio "attenzionato" dalle autorità di pubblica sicurezza³², proprio per il suo breve ma rilevante incarico di commissario della RSI per i servizi amministrativi delle due Camere³³.

È probabile che la nomina a tale incarico fosse dovuta ad una scelta discrezionale del sottosegretario alla Presidenza Barracu, il quale aveva partecipato - proprio come Turola - alla guerra in Africa orientale. E la scelta appariva pienamente "razionale": si attribuiva un importante incarico istituzionale ad un "combattente" di cui ci si fidava, ma che era anche stato per dieci anni un importante direttore generale della Camera e che quindi assicurava ottimi requisiti di competenza.

Resta una curiosità, che evidentemente a distanza di tanti decenni risulta difficile poter soddisfare, in mancanza di dati certi: per quali motivi fu sostituito l'ingegner Turola dall'onorevole Crollanza solo dopo pochi mesi dall'affidamento dell'incarico? Possono adombrarsi varie ipotesi, quali ad esempio: 1) gli organi di vertice dell'Esecutivo erano rimasti insoddisfatti dell'operato del delegato, data la limitatezza delle risorse umane e materiali delle Camere trasferite alla sede di Venezia (ancorché, a dire il vero, a nostro avviso l'esito fallimentare prescinde dall'operato dell'ingegner Turola, essendo legato a ben altre considerazioni); 2) si erano creati dissidi personali (ma non vi sono riscontri certi al riguardo) tra il commissario e gli stessi organi di vertice politico; 3) erano pervenute (evidentemente in ritardo) informazioni alla Presidenza del Consiglio circa le motivazioni per le quali l'ingegner Turola era stato allontanato dalla Camera dei deputati nel 1936; 4) oppure la ragione è del tutto diversa e risiede nell'esigenza di conferire un incarico di prestigio all'ex ministro Crollanza, che aveva aderito alla Repubblica Sociale Italiana (un indizio in questa direzione consiste nella forma solenne dell'atto di nomina

³² In particolare, la prefettura di Venezia fece partire una circolare del 24 ottobre 1946, onde diramare ricerche per rintraccio e vigilanza nei confronti dello stesso Turola.

³³ Durante una conversazione avvenuta il 24 settembre 2018 Gian Claudio De Cesare (già consigliere capo servizio della Camera, dove fece ingresso nel 1961) ha ricordato come ancora negli anni Sessanta fosse possibile incontrare ogni tanto a palazzo Montecitorio Elio Turola - indisturbato e senza destare alcuna particolare attenzione, nonostante il ruolo rivestito nell'inverno del 1943 -, che vi si recava per salutare qualche amico ancora in servizio. Il fatto è confermato anche da Mario Pacelli, il quale (in una conversazione del 30 agosto 2018) addirittura ha riferito l'episodio di una visita di Elio Turola, ricevuta a metà degli anni Sessanta nel suo ufficio a Montecitorio di segretario della Commissione lavori pubblici, nella quale si presentò al giovane consigliere con una certa enfasi circa il suo pregresso ruolo svolto alla Camera.

- vale a dire un decreto del capo del Governo³⁴, previa deliberazione del Consiglio dei ministri³⁵ - differente dalla mera lettera d'incarico al delegato Turola da parte del "semplice" sottosegretario Barracu³⁶; 5) può essere anche stato possibile che ragioni di contrarietà nei riguardi dell'ingegner Turola abbiano coinciso con la necessità di un nuovo incarico di prestigio per l'onorevole Crollalanza.

4. *Il trasferimento della Camera dei fasci a Venezia: un'inutile "andata e ritorno"*

Con lo sguardo di oggi appare evidente che il trasferimento a Venezia³⁷ degli uffici della Camera dei fasci e delle corporazioni³⁸ rappresentò poco più che una fatua ed inutile operazione di immagine pseudo-istituzionale da parte del governo della Repubblica sociale italiana, con connotati che potremmo definire ai limiti della "commedia all'italiana"³⁹.

³⁴ Si tratta del decreto legislativo del Duce n. 1037 dell'8 marzo 1944 (pubblicato poi con notevole ritardo nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 1945), il cui testo è il seguente: "Araldo di Crollalanza è nominato Commissario per la gestione straordinaria della Camera dei fasci e delle corporazioni e del Senato". Nel preambolo al decreto di nomina sorprende la citazione - pur comprendendone la necessità giuridica - anche del decreto n. 705 del 2 agosto 1943, recante lo scioglimento della Camera, emanato dal governo Badoglio.

³⁵ Cfr. il verbale del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1944, su *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, cit., p. 299, ove si legge: "Inoltre su proposta del Duce, Capo del Governo, approva lo schema di Decreto relativo alla nomina di Araldo di Crollalanza a Commissario per la gestione straordinaria della Camera dei Fasci e delle Corporazioni", anche se poi il relativo decreto di nomina farà riferimento pure al Senato.

³⁶ È stato possibile rinvenirne il testo presso l'archivio storico del Senato: "Ho disposto che l'ing. Turola provveda a regolare la posizione del personale addetto agli uffici del soppresso Senato del Regno e provveda anche a tutto quanto necessario per la conservazione, manutenzione, custodia dei beni mobili ed immobili, nonché per l'amministrazione delle disponibilità liquide esistenti e di ogni altra consistenza patrimoniale. In particolare, il predetto ingegnere Turola ha l'incarico di organizzare ed effettuare il trasferimento da Roma ad altra sede dell'Alta Italia dell'archivio di tutti gli atti e documenti del soppresso Senato e del personale che chiederà di rimanere in servizio, curandone l'utilizzazione e impiego. Per quanto si riferisce ai predetti incarichi il dott. ing. Elio Turola deve intendersi delegato e rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, munito, per conseguenza, di tutti i poteri necessari all'adempimento concreto e sollecito del compito affidatogli." (F.to Barracu, Roma, dicembre 1943): ASSR, Fondo biblioteca, serie Incarti, vol. 1943-1944.

³⁷ Viene in mente per una qualche analogia quanto avvenne in quello stesso periodo nel mondo del cinema. Infatti, in molti si trasferirono per continuare a lavorare a Venezia, dove ancora funzionavano i set cinematografici: "Sarà difficile distinguere poi, comunque vada, chi sarà andato a Venezia per fede, per non restare sotto l'occupazione alleata, e chi c'è andato soltanto per continuare a lavorare" (v. A. Lualdi, *Morire a Salò. La vera storia di Osvaldo Valenti e Luisa Ferida*, Milano, 1975, p. 132).

³⁸ Le poche notizie sulle vicende del trasferimento a Venezia sono rinvenibili soprattutto in U. Rossi Merighi, *Il trasferimento e l'attività della Camera a Venezia*, in *Il Parlamento italiano (1861-1988)*, vol. XII, tomo II, Milano, 1990, pp. 239 s., il quale indica nel 27 aprile 1945 la data di conclusione della gestione commissariale di Crollalanza. Risulta che dopo la fuga di quest'ultimo la reggenza degli uffici della Camera fu affidata a Carlo Pariset dal col. Filippini, comandante per il CLN della piazza di Venezia. Mentre gli stipendi vennero erogati ai dipendenti delle Camere trasferiti al Nord fino al mese di aprile compreso (v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato Antonio Apostoli*).

³⁹ Tale considerazione si lega anche alle preziose e caustiche ricostruzioni di M. Pacelli (in particolare, *Bella Gente*, Roma, 1992, pp. 128 s.) per quanto concerne sia l'inizio che il termine dell'esperienza veneziana: "Per ironia della sorte la nuova sede fu il Casinò a Ca' Giustiniani: gli impiegati, abituati alle solenni ed austere sale di Montecitorio, dovettero adattarsi ai tavoli verdi della roulette e del baccarat, un'esperienza destinata a concludersi presto e che nessuno mostrò di prendere veramente sul serio". Con questo scenario finale: "Tornarono gli impiegati da Venezia su alcuni autocarri carichi di casse di documenti ma anche di molti oggetti d'argento, compresi alcuni servizi di posate con tanto di stemma dei Savoia sul manico e una zuccheriera di modesto valore ma di un certo valore affettivo per il popolo di Montecitorio: era un dono di Giovanni Giolitti alla Camera dei deputati destinata al banco della buvette forse per costringere tutti coloro che se ne servivano a ben ricordare chi negli anni precedenti il fascismo dispensava gli *zuccherini*, compresa la stessa rielezione. Il convoglio, giunto a metà strada, si dové fermare per una serie di controlli, un'altra storia restata avvolta nella nebbia del tempo e di cui si conosce solo la fine: molti documenti e argenti, compresa la zuccheriera di Giolitti, a Montecitorio non tornarono né allora né mai. Un giorno qualcuno avrà forse

In particolare - secondo quanto risulta dal verbale (redatto su carta intestata "Senato del Regno", cui è stato sovraimpresso il timbro della RSI), datato 22 marzo 1944 (ore 19), a Venezia ebbe luogo uno scambio di consegne fra il commissario uscente Elio Turola e il commissario entrante per la gestione straordinaria della Camera e del Senato, onorevole Crollalanza, che aveva ricevuto un incarico al riguardo dal sottosegretario alla Presidenza Barracu con lettera del 10 marzo 1944. Si fa riferimento a 7 elenchi contenenti gli atti di stato civile di Casa Reale (atti di nascita e di morte, nonché formule di giuramento dei Re) e gli atti processuali depositati presso l'Alta Corte di giustizia. Si trattò complessivamente di 17 casse; consegna che ebbe luogo anche alla presenza del dottor Giorgio Bosco⁴⁰ (funzionario della Camera ed esercitante le funzioni di segretario per la redazione del verbale) e di un dirigente della Camera dei fasci, dottor Federico Morof, il quale era stato incaricato provvisoriamente della direzione dei servizi amministrativi del Senato. Sempre dal citato verbale risulta altresì esistere presso la filiale veneziana della Banca Nazionale del Lavoro un conto di lire trecentomila a disposizione del Senato, di cui lire 46.068 erano depositate a favore dell'amministrazione della Camera dei fasci⁴¹.

Per quanto concerne il personale del Senato, come già accennato solo 2 impiegati su 173 accettarono di trasferirsi al Nord, forse allettati dal congruo compenso previsto⁴² (che tra l'altro in seguito dovettero restituire): la relativa delibera del commissario straordinario Turola è del 28 gennaio 1944, mentre il personale della Camera aderente era stato trasferito al Nord già a partire dal 15 dicembre 1943, a seguito del decreto del vice Presidente della Camera De Francisci n. 3229 del 1° dicembre 1943. Su 220 dipendenti della Camera solo 38 accettarono di trasferirsi (di cui 4 di grado superiore al VI)⁴³.

Con un *Ordine di servizio per i dipendenti del Senato che non si trasferiscono in alta Italia*, datato 31 gennaio 1944, l'ingegner Turola dispose il collocamento a riposo o la messa in disponibilità di questi ultimi. Rimasero comunque in servizio a Roma 19 impiegati, 33 subalterni di ruolo e 9 straordinari: in particolare, fu garantito il funzionamento della biblioteca (sotto la guida di Giuseppe Pierangeli) e fu istituito (dal 1°

occasione di ritrovarli nella bottega di un rigattiere o nel negozio di un antiquario. È già accaduto e non è da escludersi che accada ancora in futuro."

⁴⁰ A dire il vero l'archivista Apostoli - uno dei due dipendenti del Senato trasferiti al Nord - riferisce che "era il dottor Bosco ad interessarsi di tutte le questioni riflettenti il Senato" (cfr. il verbale dell'interrogatorio reso il 6 giugno 1945 al direttore dell'ufficio di Questura Rossi sul materiale del Senato trasportato a Venezia: v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato Antonio Apostoli*).

⁴¹ I fatti e gli atti relativi all'episodio dello scambio delle consegne sono tratti da R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, su *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, vol. LX, pp. 129 s., il quale però non indica le fonti consultate, che si presumono presenti presso gli Archivi storici delle due Camere.

⁴² Secondo quanto è stato possibile ricostruire, si trattava delle seguenti somme: 2 doppie mensilità anticipate (febbraio e marzo), 4 mensilità a fondo perduto e un'indennità di equipaggiamento pari a 5 mila lire (v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato Antonio Apostoli*). A ciò si aggiunge il rimborso delle spese di vitto (per 90 giorni) e alloggio (per 100 giorni) anche con riferimento ai famigliari al seguito.

⁴³ Cfr. la relazione del segretario generale Ubaldo Cosentino alla riunione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dell'11 settembre 1944 (v. il relativo verbale in Archivio storico della Camera dei deputati, *Ricostituzione ed epurazione della Camera*, 1944-47, faldone 1-2, busta 1, fascicolo 2, sottofascicolo 5).

marzo 1944) l'ufficio di collegamento (guidato da Virgilio Mattei, con l'aggiunta di 4 stretti collaboratori e di 14 dipendenti).

Come accennato, l'ingegner Turola si fece consegnare dal Segretario generale Galante (che però provvide alla loro microfilmatura) la documentazione prima ricordata degli atti di stato civile della Real Casa il 27 gennaio 1944. Da un promemoria senza data, contenente due elenchi dei documenti trasferiti a Venezia, si apprende che venne inviato anche l'archivio della segreteria (dal 1919), oltretutto il Fondo della Real Casa e le carte dell'Alta Corte di giustizia.

Come è stato ricostruito, dopo varie vicende, furono consegnate per volontà dell'onorevole Crollanza 35 casse all'archivio di Stato di Venezia, poi collocate in un locale al pian terreno del palazzo Ducale, contenenti materiale documentario di valore storico dei due rami del Parlamento.

Finita la guerra, non fu facile per il Senato - vista l'iniziale indisponibilità del sovrintendente degli archivi di Stato di Venezia - di rientrare in possesso del materiale, che tornò alla "casa madre" di palazzo Madama a Roma verosimilmente entro la fine del mese di giugno 1945⁴⁴.

In particolare, già nel maggio 1945 il Senato si era attivato presso la Presidenza del Consiglio per ottenere l'autorizzazione a mandare a Venezia due suoi funzionari, al fine di determinare le modalità di rientro a Roma del materiale ivi trasportato e, al contempo, per controllare la gestione finanziaria dei fondi asportati da Roma e di quelli successivamente assegnati dal governo fascista. Per questa operazione, i direttori degli uffici di Questura del Senato e della Camera operarono congiuntamente. Per quanto di spettanza della Camera, a Venezia dovevano essere disponibili oltre 9 milioni di lire scaturenti dalla dotazione dell'esercizio 1943-44, nonché un'altra somma non quantificata riferibile all'esercizio 1944-45 e trasmessa nel mese di maggio del 1944 a Venezia dalla Tesoreria di Brescia. Fu la Camera ad essere maggiormente coinvolta nell'operazione, perché proprio essa, più del Senato, fu vittima dell'asportazione di materiale. Le casse della Camera, quando rientrarono a Roma, erano circa 40 e contenevano i verbali dei Comitati segreti dal 24 marzo 1901, dei Consigli di Presidenza dal 16 gennaio 1925, di varie Commissioni d'inchiesta, i documenti dell'archivio del Segretariato Generale fino al 1925, nonché, fra gli altri, fascicoli relativi a Dino Grandi e Galeazzo Ciano

⁴⁴ L'indicazione della data del rientro del materiale è quanto mai autorevole, provenendo dall'ex responsabile dell'Archivio storico del Senato: E. Campochiario, *Gli archivi del Senato (1848-1948)*, op. cit., p. 78.

L'operazione materiale e il rientro a Roma dei documenti, degli arredamenti e, in genere, dei beni di pertinenza della Camera fu effettuato da Carlo Pariset, che dopo poco più di due settimane ne dette conto, con lettera datata 14 maggio 1945⁴⁵, all'Ufficio di Presidenza della Camera⁴⁶.

Per quanto concerne il Senato, a fronte dell'indisponibilità del sovrintendente agli archivi di Stato di Venezia di consegnare, insieme con le carte della Camera, anche la documentazione del Senato, il dottor Giorgio Bosco, direttore della Camera dei deputati (ma che pare si occupasse delle vicende riguardanti il Senato: v. nota n. 41), sollecitava l'intervento del Presidente del Senato Tomasi Della Torretta con missiva dell'11 giugno 1945⁴⁷. Già il giorno successivo il Presidente chiedeva alla Sottocommissione alleata per l'aeronautica di consentire ad un funzionario del Senato, Giovanni Minnucci (cancelliere capo addetto all'ufficio dell'Alta Corte di Giustizia), di raggiungere Venezia, con il primo mezzo aereo disponibile, onde recuperare tempestivamente gli atti relativi ai procedimenti penali pendenti e altro materiale, trasferiti a Venezia nel mese di gennaio 1944. I documenti rientrarono poi a Roma, come ricordato, presumibilmente entro la fine del mese di giugno 1945⁴⁸.

Come si evince chiaramente da una lettera indirizzata ad un collega dal commesso Vitaletti⁴⁹, a Venezia i dipendenti della Camera e del Senato erano inizialmente del tutto sottoimpiegati, operavano più o meno nell'ozio. Ma poi si è avuta notizia che prima dell'estate del 1944 furono presentati al Capo del Governo studi comparatistici, progetti per la Costituente (v. *infra*), lo schedario della legislazione della RSI (circa 3000 provvedimenti) ed il completamento del *Bollettino* della interrotta XXX legislatura statutaria. Si tratta

⁴⁵ Fra l'altro dalla lettera del funzionario della Camera dei deputati Pariset (incaricato dal Comando militare di Venezia del CLN), indirizzata all'Ufficio di Presidenza della Camera, si ricava la notizia che la situazione finanziaria era diversa: infatti, alla data del 27 aprile 1945 erano depositati in conti correnti, liberi o vincolati, un totale di 3.600 mila lire, mentre in quantità libera 68 mila lire.

⁴⁶ Anche gli episodi sopra riportati nel testo sono in gran parte tratti da R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, p. 134: pure in questo caso si presume siano state citate fonti documentali (soprattutto) dell'Archivio storico della Camera dei deputati.

⁴⁷ "Approfitto di un automezzo in partenza domani per affidare la presente al Commesso della Camera Fulvio Santoni che accompagnerà a Roma un autocarro contenente atti e materiali della Camera. Tale autocarro avrebbe dovuto trasportare anche le casse del Senato contenenti gli atti dell'A.C. e quelli relativi allo Stato civile della Real Casa. Senonché il Sovrintendente agli Archivi di Stato con il quale avevo redatto il verbale di consegna mi ha comunicato per telefono [...] che anche per disposizione di un Ispettore giunto da Roma sarebbe stata posta una specie di fermo su tali casse delle quali peraltro essi ignorano ufficialmente il contenuto. Egli avrebbe suggerito di fare pervenire una richiesta di codesta Presidenza intesa a fare restituire a me o a chi codesta Presidenza riterrà più conveniente quanto io consegnai per la temporanea custodia al predetto Archivio di Stato" (ASSR, Segreteria, *Incarti*, b. 683, 1944, 1/A).

⁴⁸ E. Campochiaro, *Gli archivi del Senato (1848-1948)*, op. cit., pp. 76 ss., laddove è anche riprodotta la lettera del senatore questore recante l'assegnazione di un fondo spese di trentamila lire a favore del Minnucci onde recarsi a Venezia "per recuperare gli atti ivi trasferiti dal rappresentante del governo fascista repubblicano".

⁴⁹ Cfr. una lettera di Vitaletti del 14 febbraio 1944 all'impiegato Maina: ASSR, Questura, *Fascicoli del personale*, Umberto Vitaletti. Sulla base di una conversazione con lo stesso Mario Pacelli avvenuta il 30 agosto 2018, tra i pur numericamente esigui dipendenti della Camera trasferitisi a Venezia i rapporti erano conflittuali, come spesso avviene negli uffici - aggiungiamo noi - quando non vi è molto da fare. Lo stesso Emanuele Mancuso (pur segretario generale f.f.) non destava un grande consenso, tanto che si narra che fosse solito passare in solitudine pomeriggi oziosi seduto al caffè Florian a piazza San Marco, mentre altri impiegati volutamente frequentavano differenti locali.

di documenti ora difficilmente reperibili, fra l'altro a quanto sembra stampati - dopo tante difficoltà - da una tipografia dei salesiani a Venezia⁵⁰.

Circa il trasferimento dei dipendenti (soprattutto) della Camera e del Senato al "Parlamento veneziano"⁵¹ presso il Casinò di Ca' Giustiniani⁵², sia consentita una breve riflessione basata sui dati numerici.

È nota la tesi di Mario Pacelli sul fatto che l'amministrazione della Camera rimase sostanzialmente impermeabile ad una "fascistizzazione" più che altro di facciata; conclusione che a nostro avviso è ancora più evidente per palazzo Madama, in cui le consolidate tradizioni sabaude, il carattere vitalizio dei componenti, il naturale collegamento con la Casa regnante e la lunga presidenza del "tiepido" Federzoni avevano prodotto un radicamento fascista a dir poco "debole" nell'amministrazione del Senato regio. Pertanto l'Italia liberata del 1945 trovò alla Camera (e similmente se non maggiormente al Senato) apparati burocratici già pronti per il ritorno ad un'Assemblea elettiva; prontezza nei riguardi del ripristino della democrazia presente in misura ancora più accentuata rispetto al resto delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, desta un certo stupore il raffronto fra le percentuali dei trasferimenti riguardanti, da un lato, il Senato (2 dipendenti al Nord su 173, pari al 1,56%) e la stessa Camera, dall'altro (38 dipendenti su 220, pari al 17,27%). I dati numerici, comunque sia irrisonanti anche per la Camera, sembrano confermare la tesi di Pacelli. Ma resta un interrogativo di fondo: perché si registrò una differenza così consistente (in termini assoluti e percentuali) fra le due Camere?

Può solo adombrarsi qualche ipotesi: 1) Era la Camera come struttura e non il soppresso Senato a trasferirsi al Nord, per cui un doveroso senso di appartenenza ha trattenuto i dipendenti della Camera alta; 2) La presenza incombente del delegato Turola (ex direttore della Questura della Camera) ha avuto un peso maggiore a Montecitorio; 3) Il segretario generale Galante ha avuto un ruolo decisivo nell'indurre

⁵⁰ Secondo la ricostruzione di M. Pacelli (*Interno Montecitorio*, op. cit., p. 109), "A Venezia furono schedati i provvedimenti normativi adottati dai molti centri di decisione della R.S.I. e nell'estate del 1944 fu consegnata a Mussolini una monografia comprendente l'elenco della normativa vigente, l'analisi di alcune Costituzioni straniere e gli schemi delle leggi per la convocazione della Costituente della R.S.I. e per la riforma del Senato (per un terzo nominato dal Presidente della Repubblica e due terzi da eletti proposti dalle Corporazioni). Entrambi i progetti, come è noto, non ebbero seguito."

⁵¹ Come noto, la mappa dell'esecutivo della RSI vide i vari uffici ministeriali prevalentemente dispersi attorno al lago di Garda. In particolare, per quanto riguarda il Veneto, erano stati collocati a Verona le comunicazioni, a Treviso l'agricoltura, a Padova l'educazione nazionale e a Venezia i lavori pubblici ed un secondo troncone della cultura popolare (l'altro era a Salò). Stupisce il fatto che in uno studio approfondito (C. Fumian, *Venezia "Citta ministeriale". 1943-1945*, in A.A.V.V., *La Resistenza nel Veneziano. La società veneziana tra fascismo, resistenza, repubblica*, a.c. di G. Palladini e di M. Reberschak, vol. I, Venezia, s.d. ma 1984, pp. 365-94) non vi sia alcun riferimento alla sede a Venezia della Camera dei fasci; segno evidente della difficoltà a rintracciare fonti pertinenti, al di là del fatto formale della non appartenenza al governo.

⁵² Inizialmente, gli uffici erano stati collocati a "villa Otello" presso Venezia Lido: così riferisce l'archivista Apostoli in una lettera datata 20 febbraio 1944 (v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato Antonio Apostoli*). Addirittura sembra che probabilmente nell'immediato le prime riunioni degli uffici della Camera a Venezia siano avvenute in un vagone posteggiato alla stazione ferroviaria (da una conversazione del 29 settembre 2018 con Francesco Pariset, nipote di Carlo Pariset, trasferitosi al Nord).

i dipendenti del Senato a non aderire; 4) A palazzo Madama si continuava per tradizione a "respirare" un forte clima sabauda, che rendeva ardua qualsiasi possibile adesione ad un regime repubblicano; 5) I dipendenti riluttanti della Camera furono meno protetti dai vertici interni (Segretario generale, direttore del Personale, medici interni ai fini delle certificazioni di non idoneità) rispetto a pressioni coercitive.

A questi interrogativi se ne lega un altro forse pregiudiziale: per quale ragione 2 dipendenti del Senato e 38 della Camera accettarono di trasferirsi a Venezia?

Dai nominativi e dai relativi profili biografici non emergono quasi mai elementi di una particolare fidelizzazione ideologica, a parte forse un unico caso (un funzionario della Camera, A.L., poi allontanato nel dopoguerra). Anzi, come risulta ad esempio dai verbali della Commissione per l'epurazione del Senato presieduta da Montagna, quelli che potevano considerarsi i c.d. "fascistoni" (antemarcia, sciarpa littorio, volontari nelle varie guerre, assunti per meriti politici) - oggetto infatti dell'attenzione di tale organo - non si mossero da Roma. Alla Camera lo stesso Rossi Merighi⁵³ - segretario generale esterno imposto in pieno fascismo nel 1929 - preferì farsi collocare in pensione.

Ed allora il movente principale rischia di essere soprattutto quello economico⁵⁴, dati i notevoli vantaggi retributivi (ed in qualche caso anche di carriera) che venivano immediatamente attribuiti ai dipendenti trasferiti a Venezia⁵⁵, anche perché nel periodo a cavallo fra il dicembre 1943 ed il gennaio 1944 a Roma era già dato per scontato il probabile arrivo imminente degli Alleati⁵⁶. Da distinguere rispetto agli altri il caso degli stenografi, i quali invece a quanto pare furono costretti - evidentemente per la qualificazione

⁵³ Aldo Rossi Merighi (nato ad Ancona il 17 novembre del 1887) - non proveniente dai ruoli della Camera, ma dalla carriera amministrativa del ministero dell'Interno - fu nominato vice segretario generale nel mese di giugno e poi segretario generale nel mese di dicembre del 1929. Causa il mancato trasferimento a Venezia, venne collocato a riposo il 1° febbraio 1944. In data 5 giugno 1944 fu contestualmente riammesso in servizio e collocato definitivamente a riposo. La sua figura non è stata finora approfondita, nonostante la lunga permanenza al vertice amministrativo di Montecitorio. Qualche spunto è rinvenibile in S. Bertoldi, *Il giorno delle baionette*, Milano, 1980, p. 167, dove viene inserito in una cerchia di alte cariche dello Stato costituenti la "tante braccia del potere" del regime, a volte più a causa della permanenza nel posto che per professione di fede.

⁵⁴ Sulla base di una conversazione avvenuta il 30 agosto 2018, Mario Pacelli - oltre al fattore economico - ha evidenziato la necessità per alcuni dipendenti della Camera di accettare il trasferimento per "evitare guai peggiori", anche con riferimento ai famigliari, nel clima difficile della Roma occupata nell'inverno del 1943. Inoltre, racconta sempre Pacelli, la maggior parte dei dipendenti trasferiti al Nord - resasi rapidamente conto dell'imminente e probabile epilogo della guerra e dell'errore fatto - ben presto fu intenta a costruirsi connotazioni e legami in vista del ritorno della democrazia. Si ha pure notizia che qualcuno riuscì a fuggire da Venezia ed a raggiungere Roma dopo la riapertura di Montecitorio (se ne dà notizia nei verbali delle sedute dell'Ufficio di Presidenza della Camera dedicate ai giudizi di epurazione).

⁵⁵ Si ha notizia, in rapporti riservati della Polizia, che soprattutto inizialmente i funzionari pubblici trasferiti a Venezia godessero di un elevato tenore di vita, anche se - a dire il vero - non emergono riferimenti specifici ai dipendenti delle Camere: v. nei testi in. A.A. V.V., *La Resistenza nel Veneziano. La società veneziana tra fascismo, resistenza, repubblica*, (documenti), a c. G. Paladini e M. Reberschak, Venezia, 1985, pp. 209 ss.

⁵⁶ Sarà sufficiente citare E. Piscitelli (*Storia della Resistenza romana*, Bari, 1965, p. 161): "A Roma ... la presenza dei tedeschi e dei fascisti fu provvisoria e come tale fu considerata. Inoltre, in tutti albergò la speranza che gli alleati giungessero da un momento all'altro e che, di conseguenza, l'occupazione fosse destinata a crollare".

professionale particolare - a trasferirsi al Nord, anche mediante la minaccia dell'applicazione della "circolare Barracu" che ventilava ritorsioni sui famigliari in caso di dipendenti pubblici irreperibili⁵⁷.

In ogni caso, al di là delle varie ipotesi ricostruttive, resta il fatto che, nonostante i prospettati vantaggi economici⁵⁸, solo 40 su 393 dipendenti complessivi delle Camere accettarono il trasferimento al Nord (vale a dire la percentuale irrisoria del 10,18%, ben al di sotto della già bassa media registratasi negli uffici ministeriali romani)⁵⁹.

5. Emanuele Mancuso: chi era costui?

Non essendosi recato a Venezia il segretario generale della Camera dei fasci e delle corporazioni Aldo Rossi Merighi⁶⁰, le relative funzioni a Venezia furono svolte (tra i dirigenti trasferitisi al Nord) dal dottor Emanuele Mancuso⁶¹, il più alto in grado, direttore generale e comandato ad assumere la "direzione degli uffici e dei servizi della nuova sede". Agli atti dell'Archivio storico della Camera sono rinvenibili documenti firmati da Mancuso, con la qualifica particolare di "segretario generale f.f."

Si tratta di una figura ancora tutta da approfondire⁶², anche se il suo ruolo a Venezia appare ridotto se non marginale⁶³. Emanuele Mancuso - nato a Palermo il 10 giugno 1884 (da Ettore e da Giovanna Scalia)

⁵⁷ Cfr. il memoriale degli stenografi all'Ufficio di Presidenza della Camera datato 18 luglio 1945, ma anche lo stesso documento in pari data del Presidente dell'Associazione fra i dipendenti della Camera - pur molto duro nello smentire l'ipotesi di presunte coazioni e minacce ricevute da coloro che avevano accettato di trasferirsi e nel sottolineare la prevalenza del movente economico - tuttavia ammette che diverso fu il caso degli stenografi (v. Archivio storico della Camera, Ricostruzione ed epurazione della Camera. 1944-47, faldone 3-4).

⁵⁸ La prassi amministrativa delle Camere fu quella poi di riconoscere appieno il periodo di lavoro svolto nella sede di Venezia. Si ha persino notizia di un caso particolare di un dipendente assunto *ad hoc* nel capoluogo lagunare, poi dimessosi e successivamente riassunto nel dopoguerra in altra qualifica per concorso, al quale quel periodo è stato poi riconosciuto (su domanda dell'interessato) ai fini del trattamento di quiescenza con decreto n. 2656 del 12 aprile 1972, addirittura a firma del Presidente Petrini, noto capo partigiano (v. sentenza della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati n. 60 del 3 giugno 2003).

⁵⁹ Secondo i calcoli di C. Fumian (*Venezia "città ministeriale"*, op. cit., p. 373) su un totale di 18.324 unità di personale dei ministeri romani ne risultarono effettivamente trasferiti al Nord 2.784, vale a dire circa il 20 per cento. Ma si tratta di stime approssimative, come dimostra il fatto che ad esempio Enzo Piscitelli (*Storia della Resistenza romana*, op. cit., p. 180) nei suoi studi aveva invece indicato in "neppure il 15 per cento" la quota di personale trasferito.

⁶⁰ Cfr. M. Pacelli, *L'organizzazione interna della Camera dei deputati tra epurazione e rinnovamento*, in *Il Parlamento italiano (1861-1988)*, cit., p. 111. Circa i successivi giudizi di epurazione va fatto notare che i tre protagonisti di maggior rilievo alla Camera nel periodo di nostro interesse erano ormai usciti di scena: Rossi Merighi e Mancuso perché già collocati a riposo, Turola in quanto non era rientrato nei ruoli della Camera durante l'esercizio delle funzioni di delegato della Presidenza del Consiglio.

⁶¹ Per le varie notizie riportate nel testo v. Archivio storico della Camera, *fascicolo personale di Emanuele Mancuso*.

⁶² A tal punto che una ricerca sulla sua persona - legata all'impegno della dottoressa Marina Giannetto, che si ringrazia nello specifico - effettuata nei fondi archivistici conservati presso l'Archivio centrale dello Stato ha dato un esito "stranamente" del tutto negativo. I fondi consultati sono stati i seguenti: Segreteria particolare del duce, Carteggio ordinario; Segreteria particolare del duce, Carteggio riservato; Ministero dell'Interno, Direzione generale di PS, Divisione Polizia Politica (serie nominativa, serie A e serie B); Ministero dell'Interno, Direzione generale di PS, Divisione affari generali e riservati, Categorie A1 (informazioni su persone); 2B e 2B1 (informazioni politiche su persone); A4 (informazioni su persone); Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto; Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Repubblica sociale italiana; Presidenza del Consiglio dei ministri, Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo.

⁶³ Eppure si trattava del segretario generale f.f. della Camera dei fasci della RSI con sede a Venezia, ma non ha lasciato tracce: una conferma di irrilevanza (quasi si trattasse di una sorta di "signor nessuno") o un sintomo di abilità in quel clima di

e morto a Roma il 1° marzo 1959 - aveva fatto ingresso alla Camera il 1° gennaio 1908, quale stenografo, previo esperimento gratuito di un anno. Nel corso della sua carriera aveva raggiunto il grado di vice direttore generale il 1° gennaio 1938 ed era stato nominato direttore generale nelle circostanze particolari del 1° dicembre 1943 (nomina successivamente annullata). Si era trasferito a Venezia il 15 dicembre 1943 (con disposizione del commissario Turola) ed il 1° ottobre 1944 era stato collocato a riposo a domanda (per limiti di anzianità e di età anagrafica).

Dal foglio matricolare si ha notizia di un decreto Presidenziale datato 1° dicembre 1943 (n. 3329, a firma del Vice Presidente De Francisci), con il quale il direttore generale dott. Emanuele Mancuso è comandato ad assumere la direzione degli Uffici e dei Servizi della Camera nella nuova sede e con lo stipendio del grado superiore.

Da una missiva firmata proprio da Mancuso quale Segretario Generale f.f. datata 1° maggio 1944 e relativa alla sottoscrizione "Ali per la difesa della Patria", si evince l'adesione di 46 persone, anche se presso la Camera dei Fasci di Venezia probabilmente operarono nel complesso: 38 dipendenti della Camera; 2 dipendenti del Senato; 7 lavoratori assunti a Roma e 14 assunti *in loco*.

Nel maggio del 1944 Emanuele Mancuso fu vittima di un esposto anonimo (probabilmente scritto da dipendenti della Camera a Venezia), fatto pervenire al commissario Crollanza e al segretario del PFR, nel quale erano contenute pesanti accuse: un vecchio massone, un opportunista, un affarista, uno che negli anni Venti si era iscritto contemporaneamente a tre partiti (socialista, popolare, fascista), un disfattista, un attendista per pusillanimità, uno che fra l'altro dichiara che "la Costituente non si potrà mai riunire", "non si è mai interessato di una possibile attività della Camera", salvo occuparsi della mensa e di cose simili.

A tale esposto lo stesso Mancuso replica con una memoria difensiva del 10 luglio 1944, inviata al commissario Crollanza. In particolare si vanta di conoscere ben tre lingue (francese, inglese e tedesco), afferma di non essere mai stato massone e di essersi iscritto al Partito nazionale fascista sin dal 14 marzo 1923. In questa nota Mancuso afferma che è stato il Segretario generale dell'epoca Rossi Merighi ad ordinargli di trasferirsi a Venezia per svolgervi le funzioni di Segretario generale. In particolare, "fin dai primi giorni dell'arrivo a Venezia detti disposizioni per l'attrezzamento di tutti gli uffici e per la preparazione di studi e la raccolta di notizie concernenti la Costituente.....si era in attesa di ordini riguardanti la riunione della Costituente...", ricordando poi che già nel gennaio del 1944 le autorità del

incertezza? Significativa in tal senso può essere la conclusione della prima Commissione per l'epurazione della Camera: "Mancuso accettò il trasferimento al Nord più per scarsa comprensione dell'atto che stava per compiere che per vera volontà di mettersi a disposizione del governo fascista repubblicano-. A Venezia non svolse attività politica ed anche nell'ambito del suo ufficio, esautorato e messo in disparte, non ebbe alcun peso, finché venne collocato a riposo" (cfr. Archivio storico della Camera, Ricostruzione ed epurazione della Camera. 1944-47, faldone 3-4).

regime affermavano pubblicamente che "di riunioni della Costituente non si poteva parlare prima che l'esercito repubblicano scendesse in campo. Io condivisi questi pareri". Respinge infine come falsa l'accusa di agire con abuso di autorità su tutto il personale della Camera, salvo Redanò, Simoncelli, Bosco, i quali sarebbero stati in presunta combutta con lui, creando malcontento e sfiducia.

Sarà poi collocato a riposo dal 1° ottobre 1944 a domanda per raggiunti limiti di età e di servizio con decreto del commissario Crollalanza datato 8 settembre 1944. Da una lettera del 4 novembre 1944, inviata dal commissario Crollalanza al sottosegretario della Presidenza del Consiglio Barracu, si evince che - dopo il pensionamento di Mancuso - le funzioni di Segretario generale non vennero più svolte. Infatti, vi si legge che "tenuto conto delle attuali contingenze in cui si svolge l'attività della Camera non ho ritenuto di procedere alla sua sostituzione (vale a dire del dott. Mancuso, che aveva le funzioni di Segretario generale, *sc.*) ma ho disposto che i capi servizio siano alle mie dirette dipendenze".

Agli atti si rinviene altresì una triste nota del 24 novembre 1944, indirizzata al commissario Crollalanza, nella quale - evidenziate le ristrettezze economiche a seguito del pensionamento - Mancuso sollecita un richiamo in servizio o almeno un incarico retribuito. A tal fine, propone la sua opera per la cura di un bollettino parlamentare contenente la legislazione fascista dell'anno 1944, di ridotte dimensioni (meno di 200 pagine), che quindi potrebbe essere pubblicato anche nelle attuali condizioni degli stabilimenti tipografici" (a quanto riferito da Ugo Rossi Merighi, in funzione presso un istituto dei Salesiani). Inoltre, dopo essersi lamentato per la mancata corresponsione di vari indennizzi e della cosiddetta "doppia trasferta", esprime rammarico per il fatto di essere considerato dal personale della Camera come un "eliminato forse in conseguenza del famigerato memoriale al segretario del partito". Il commissario Crollalanza - il quale pure alla fine gli conferì un incarico retribuito - tuttavia con una notazione messa a penna sulla prima pagina della nota (datata 19 dicembre 1944 e indirizzata a Morof) così commenta: "Questa domanda del dottor Mancuso è quanto mai infelice e contiene considerazioni e apprezzamenti ingiustificati e fuori posto".

Infine, desta una certa sorpresa rinvenire un'ultima missiva di Mancuso relativa alla richiesta di pregresse spettanze economiche, rivolta al dottor Morof quale direttore di servizio di Questura, datata addirittura 26 aprile 1945 (Venezia).

Lasciato il capoluogo lagunare, Emanuele Mancuso viene sottoposto a giudizio della Commissione di epurazione del personale della Camera, la quale delibera il suo collocamento a riposo dalla data effettiva in cui risulta aver raggiunto ambedue i limiti massimi di età e di servizio stabiliti dal Regolamento (vale a dire con retrodatazione al 1° luglio 1944), con la pensione relativa al grado da lui rivestito anteriormente al 1° dicembre 1943, restando pertanto annullati la sua nomina a direttore generale, il conferimento delle competenze del grado superiore e il collocamento a riposo del 1° ottobre 1944 e provvedendosi infine al

conguaglio fra le competenze percepite dopo il trasferimento a Venezia e quelle che gli sarebbero spettate se fosse rimasto a Roma. Queste deliberazioni vennero approvate e rese esecutive dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 3 dicembre 1945, mentre con atto del Segretario Generale del 30 marzo 1946 venne calcolata in lire 237.899 la somma finale da restituire alla Camera (cifra indubbiamente a quell'epoca molto elevata).

Proprio con riferimento al giudizio di epurazione, in data 16 luglio 1945 il dottor Mancuso inviò alla Presidenza della Camera un memoriale difensivo, in cui cercò di chiarire la natura delle funzioni svolte: "L'incarico di mettersi a carico del gruppo trasferito fu conferito al sottoscritto soltanto in un secondo momento, quando i dirigenti, precedentemente designati e già pronti a partire, si ritirarono tutti improvvisamente, e il sottoscritto in un momento di confusione e di quasi concorde istigazione da parte di molti colleghi, non ebbe l'animo e la prontezza di ritirarsi anche lui". Inoltre, "di fatto le funzioni nominali di Segretario generale, conferitegli al momento della partenza, non furono da lui mai esercitate". Al riguardo, Mancuso faceva notare che inizialmente il delegato Turola faceva tutto, comprese le funzioni che sarebbero state di competenza del Segretario generale. Cita poi un decreto dello stesso Turola del 24 febbraio 1944, in cui fu esplicitamente disposto che Mancuso stesso era esonerato da ogni controllo e ingerenza amministrativa, che invece sarebbero state direttamente esercitate dal delegato stesso. Tale decreto fu poi revocato qualche mese dopo dal commissario Crollalanza, anche se poi di fatto la situazione non mutò di molto, tanto è vero che lo stesso Mancuso lamenta il fatto di essere stato obbligato dal secondo commissario a firmare lettere e richieste per questioni da lui non istruite. Vi è poi un'interessante notazione in cui Mancuso accusa i dipendenti trasferitisi a Venezia di aver dato inizialmente "lo spettacolo per oltre due mesi di turisti a diporto", per cui ordinò almeno la pubblicazione del volume informativo sulla XXX legislatura. Dà anche conto di un incarico di studio da lui ricevuto presso dal Camera dei fasci di Venezia dopo il collocamento a riposo.

Nell'immediato dopoguerra, il dottor Mancuso risulta essere ritornato addirittura a Palermo, sua città di origine (come si evince dalla sua testimonianza davanti alla seconda Commissione interna di epurazione nei riguardi dei dipendenti trasferitisi al Nord). Successivamente però proprio dal suo fascicolo personale risulta che già nel 1947 appare attivo a Roma, frequentatore da pensionato di palazzo Montecitorio, fra l'altro impegnato in penosi dissidi con un impiegato dell'ufficio postale della Camera (il quale a sua volta lo accusa di persecuzione, lamentando l'invio di ben 52 lettere di insulti, fra l'altro su carta intestata dell'Assemblea Costituente), a suo dire responsabile di furti avvenuti presso la sua dimora romana, a questo impiegato affidata durante il trasferimento a Venezia.

L'ultimo atto rinvenibile nel fascicolo personale di Emanuele Mancuso è una missiva contenente l'ennesima richiesta di incarichi retribuiti - datata 14 gennaio 1949 ed indirizzata genericamente ad un

"Onorevole" (di cui non è esplicitato il nominativo) - in cui fra l'altro racconta di un episodio che sarebbe avvenuto nel mese di aprile del 1945, quando fu condotto alla Prefettura di Venezia dal dottor Pariset e da un certo Alfi, per poi subire un fermo disposto dagli Alleati per 15 giorni presso la propria abitazione. Nella lettera si chiede un intervento presso il Segretario generale Ubaldo Cosentino, al fine di ottenere un incarico di consulenza retribuito, onde far fronte alle sue difficili condizioni economiche, definendo come "ingenuo, malaugurato e mal compensato consentimento" la sua decisione di accettare il trasferimento al Nord.

Ma proprio riguardo la sua accettazione di trasferirsi a Venezia, dalla documentazione presente nel suo fascicolo personale svariate volte emergono sue (successive) giustificazioni, in cui afferma di esservi stato nella sostanza costretto in quanto celibe e senza figli. In effetti sembra che una certa pressione psicologica, nei riguardi dei dipendenti della Camera celibi, a trasferirsi al Nord sia stata realmente effettuata, ma nel caso particolare di Emanuele Mancuso probabilmente un ruolo decisivo ebbero non solo i vantaggi economici ottenibili (come del resto a nostro avviso avvenne nella maggior parte dei casi), ma soprattutto la nomina a direttore generale e la prospettata e formalizzata attribuzione delle funzioni di segretario generale.

Scapolo e senza figli, sarà il fratello Emerico ad avvertire in data 1° marzo 1959 l'amministrazione della Camera della scomparsa di Emanuele Mancuso, già "vice direttore generale". Ma senza che nessuno (né il segretario generale Piermani, né il Presidente Leone, ma nemmeno lo stesso fratello) ricordasse nei telegrammi di rito l'importante incarico svolto di segretario generale facente funzione durante la "parentesi" della Camera dei fasci a Venezia.

6. *La relazione di Mancuso sull'attività degli uffici della Camera dei fasci a Venezia*

Il mistero, che da sempre avvolge l'attività svolta a Venezia dagli uffici amministrativi della Camera dei fasci nel periodo che va dal 15 dicembre 1943 al 30 aprile 1945, potrebbe essere in gran parte svelato sulla base di una preziosa relazione, che il segretario generale f.f. Emanuele Mancuso consegnò al commissario Crollanza al momento del suo collocamento a riposo (vale a dire in data 30 settembre 1944) e che è stato possibile rinvenire ora nel fascicolo personale del predetto dirigente (conservato presso l'Archivio storico della Camera dei deputati).

Si tratta evidentemente del lasso di tempo più significativo di quell'esperienza, in quanto il periodo successivo probabilmente si risolse in una inerte attesa della conclusione del conflitto, il cui esito era ormai scontato.

Nella relazione - che nel titolo si riferisce all'epoca che va dal 15 dicembre 1943 al 30 settembre 1944 - si ammette, come *incipit*, che nei primi mesi, fin quasi alla metà di marzo, il lavoro degli Uffici trasferiti a Venezia è stato necessariamente ridotto e si è dovuto adattare alle circostanze, limitandosi alla parte amministrativa e preparatoria di quella legislativa.

L'attività della Segreteria Generale si svolse, fino al 15 marzo, collaborando col Delegato alla Presidenza del Consiglio (cioè l'ing. Turola) per l'asestamento del personale trasferito, per la ricerca dei locali per l'Ufficio e per il loro apprestamento, ed in generale per la preparazione di quanto potesse occorrere per il funzionamento dell'Assemblea costituente o della Camera quando fosse ricostituita. Si dà anche conto delle problematiche concernenti la sistemazione alberghiera e la stessa mensa del personale.

Si preordinò inoltre il piano dei lavori dell'Ufficio di Studi Legislativi, per metterlo in attuazione non appena fossero pronti i locali necessari per l'impianto degli schedari e per la normale esecuzione del lavoro stesso.

Dal 15 marzo, sistemati gli Uffici della Camera nei locali del "Ridotto di Venezia", l'Ufficio degli Studi Legislativi ha provveduto alla preparazione di speciali relazioni ordinate dal Commissario, in base a studi e ricerche (Convocazione e lavori delle Assemblee costituenti - Riforma del Senato, ecc.). In collaborazione con la Segreteria, ha inoltre dedicato la sua precipua attività alla preparazione del materiale occorrente per alcune pubblicazioni, cui si attende normalmente nell'intervallo delle legislature.

La relazione poi si soffermava sulle seguenti realizzazioni.

1° - *La XXX Legislatura (1° della Camera dei Fasci e delle Corporazioni), illustrazione di tutta l'attività legislativa dal 1939 al 1943.*

Si sono così ordinate circa 10.000 schede, contenenti la elencazione e il riassunto dei provvedimenti legislativi dal 1939 al 1943, con riferimenti alle relazioni e alle discussioni della Camera e del Senato. Questo lavoro, in mancanza degli ordinari redattori della Camera e del Senato rimasti tutti a Roma, è stato compiuto dagli stenografi e dai segretari, i quali hanno dato prova di capacità e di volonterosità, sotto la direzione del prof. Redanò, che ha provveduto all'organizzazione generale del lavoro e alla redazione particolare del materiale di due Ministeri.

Tuttavia, Mancuso conclude laconicamente invocando la necessità per quel materiale di "una attenta revisione, per essere pronto per la stampa quando sarà possibile provvedervi".

2° - *Attività dei Consiglieri Nazionali durante la XXX Legislatura.*

Per ogni Consigliere Nazionale sono stati raccolti tutti i dati statistici che lo riguardano e l'elenco completo degli atti della sua attività parlamentare.

3° - *Varie*

L'Ufficio di Studi Legislativi ha anche provveduto alla annotazione dei provvedimenti legislativi emanati dal 3 agosto 1943 in poi ed al riassunto di quelli più importanti, fino ad oggi. I provvedimenti sono stati riportati in speciali schede disposte per ordine di materia.

L'Ufficio di Segreteria, diretto dal dr. Simoncelli, che ha pure provveduto alla redazione particolare del materiale di due Ministeri, ha espletato il suo lavoro ordinario, con riferimento anche all'Archivio legislativo e ha collaborato con tutti i suoi elementi ai lavori di preparazione e illustrazione del materiale legislativo della XXX Legislatura insieme con l'Ufficio degli Studi Legislativi.

L'Ufficio Amministrativo, diretto dal prof. Federico Mohrhoff, ha svolto diuturna e assidua attività, con elementi completamente nuovi, in stretta collaborazione col Commissario, per tutto quanto riguarda l'amministrazione della Camera e l'assistenza al suo personale, e per fronteggiare e risolvere le difficoltà e i contrasti d'ogni ordine che si sono presentati nelle nuove e speciali condizioni in cui si sono trovati gli Uffici (quindi - sottolineiamo noi - non solo "problemi", ma anche "contrast", ad ulteriore riprova del clima conflittuale caratterizzante i rapporti fra i dipendenti trasferiti).

7. *I giudizi di epurazione riguardanti i dipendenti delle Camere trasferitisi a Venezia*

Sono sin troppo note per dover essere *hic ed inde* ricostruite le complesse *querelles* che hanno caratterizzato la vicenda dei giudizi di epurazione dei dipendenti della Camera e del Senato: in particolare, non può non esser ricordato il famoso carteggio tra Vittorio Emanuele Orlando, nella veste di Presidente della Camera, e i vari esponenti dell'Alto commissariato per le sanzioni al fascismo, in esito al quale le Camere ebbero modo di affermare quella che storicamente può essere considerata la "pietra miliare" dell'autodichia, il cui sistema derogatorio è stato di recente reputato costituzionalmente compatibile dalla stessa Corte costituzionale nella nota sentenza n. 352 del 2017.

Il principio affermato in quell'occasione era il seguente: "la Camera, organo costituzionale, doveva essere considerata esclusiva titolare del diritto di procedere all'epurazione dei suoi dipendenti, così come è sovrana nella loro assunzione, nella risoluzione e nel regolamento patrimoniale dei rapporti"(Romolo Astraldi)⁶⁴.

Tuttavia, non può non farsi notare la circostanza che le due Camere optarono per soluzioni diverse, pur sempre interne e senza la possibilità di appelli di secondo grado all'esterno. Infatti, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nominò il 18 luglio 1944 una Commissione tutta interna "per l'epurazione e la riorganizzazione degli uffici", composta dal Vice Presidente Micheli, che la presiedette,

⁶⁴ Cfr., anche sul ruolo decisivo del Presidente Orlando ai fini dell'*autonomia epurativa*, M. Pacelli, *Le radici di Montecitorio: uomini, pietre, miti*, Roma, 1983, pp. 121 ss.

e dai due questori Mazzolani e Veroni. Fu poi istituita una seconda Commissione per l'epurazione (Presidente Bocconi, Vice Presidente della Camera, e componenti Mazzolani e Bencivegna) per esaminare la posizione dei dipendenti tornati da Venezia⁶⁵. Queste Commissioni avrebbero poi riferito le proprie conclusioni all'Ufficio di Presidenza stesso, ai fini dell'adozione delle deliberazioni definitive; ed in questa attività l'Ufficio di Presidenza fu impegnato fino al mese di settembre del 1945.

Invece, presso il Senato - fermo restando che le deliberazioni sarebbero state adottate dal Consiglio di Presidenza - il Presidente Tomasi della Torretta nominò una Commissione, che potremmo definire "semi-esterna", in quanto era presieduta da un consigliere di Stato (Raffaele Montagna)⁶⁶, mentre gli altri due componenti erano due ex dirigenti del Senato stesso, uno indicato dall'Amministrazione e l'altro dall'Alto commissario Mauro Scoccimarro, in linea a ben guardare con le prescrizioni dell' articolo 18 del decreto n. 159 del 1944⁶⁷. La Commissione relativa al Senato era quindi composta da: Raffaele Montagna, Consigliere di Stato, presidente; Fortunato Pintor, membro in rappresentanza dell'amministrazione del Senato⁶⁸; Giulio Mantovani, membro designato dall'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo, già dirigente dello stesso Senato⁶⁹; Carlo De Alberti, direttore dell'Ufficio dei resoconti del Senato, segretario.

⁶⁵ Questa seconda Commissione - che si riunì dal 14 al 9 ottobre 1945 e verificò 34 posizioni - propose la sanzione della censura per la maggior parte degli impiegati rientrati da Venezia, in qualche caso limitato la sospensione temporanea dal servizio, mentre per il funzionario A.L. - fra l'altro assunto senza concorso nel 1929 per meriti politici - la dispensa dal servizio e la perdita del diritto a pensione anche in considerazione dei suoi trascorsi politici e della sicura volontarietà con cui accettò il trasferimento a Venezia (cfr. Archivio storico della Camera, Ricostruzione ed epurazione della Camera. 1944-47, faldone 3-4, busta 1, sottofascicolo 5).

⁶⁶ Sulla figura e sulle funzioni del presidente di sezione del Consiglio di Stato Raffaele Montagna (1884-1948) - che fu anche commissario per i servizi amministrativi del Senato (dal 7 luglio 1946 all'8 maggio 1948) - sia consentito rinviare, se si vuole, a L. Ciaurro, *L'uomo che guidò il Senato commissariato*, su *La Nuova Antologia*, 2018, ottobre-dicembre, pp. 14-57. Per quanto ora di interesse, si ricorda che Montagna fu anche membro della Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato (1944), presidente della sezione speciale del Consiglio di Stato per l'esame in grado di appello dei provvedimenti di epurazione a carico di dipendenti statali (1947) ed incaricato dal Presidente del Consiglio di esaminare le opposizioni dei funzionari ministeriali collocati a riposo (1947).

⁶⁷ Tuttavia, questa soluzione intermedia si affermò non senza qualche contrasto, come si evince dal processo verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del Senato del 31 gennaio 1945. Infatti, prima di iniziare l'esame dei giudizi di epurazione, il Presidente Tomasi fece presente che i membri della Commissione furono nominati dal Presidente del Senato - come era suo diritto -, ma uno dei membri era stato designato dall'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, secondo una interpretazione opinabile delle disposizioni contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159.

La necessità di salvaguardare l'autonomia del Senato indusse il Presidente a fare dei passi presso l'Alto Commissario e soltanto in seguito ad una comunicazione ufficiale - nella quale si affermava che il parere dell'Alto Commissario rispettava il pensiero del governo sulla questione - procedette alla nomina del dottor Mantovani (vale a dire il componente indicato dall'Alto Commissario, *sc.*). Ma queste discussioni preliminari servirono a fissare il limite delle interferenze governative, nel senso che esse dovevano ritenersi esaurite con quella designazione e che, nelle successive fasi procedurali, l'autonomia del Senato sarebbe rimasta integra. Questa intromissione - concluse il Presidente - nell'epurazione del personale del Senato non era stata spontanea, ma evidentemente suggerita e sollecitata, come si ebbe modo di constatare successivamente, da chi aveva non si sa bene quale interesse ad occuparsene.

⁶⁸ Fortunato Pintor (1877-1960), già studente alla Normale di Pisa e amico fraterno di Giovanni Gentile, iniziò a lavorare in Senato l'11 giugno 1903, all'età di 26 anni, proveniente dalla Biblioteca nazionale di Firenze. Fu direttore della Biblioteca del Senato dal 4 marzo 1905 fino al mese di novembre del 1928 (data del collocamento a riposo).

⁶⁹ Giulio Mantovani, laureato in Giurisprudenza e vicesegretario di 1a classe presso la Corte dei Conti, "elogiato dal Ministero dell'Interno per il modo lodevolissimo col quale aveva compiuto la missione di Regio Commissario presso il Comune di

Per quanto di interesse, risulta che - per assenza degli interessati - alla Commissione (che chiuse i propri lavori il 13 dicembre 1944) non fu possibile esaminare nove posizioni individuali, fra cui quelle dei due dipendenti del Senato (fra l'altro come ricordato di livello non elevato) che avevano accettato di trasferirsi a Venezia, per i quali quindi non si propose direttamente la dispensa dal servizio per epurazione, ma che successivamente (una volta rientrati a Roma) vennero sospesi (con decreto del Presidente del Senato n. 2650 del 22 agosto 1945) dall'ufficio in attesa di provvedimenti definitivi⁷⁰, a decorrere dal 1° luglio 1945.

Alla fine entrambi non furono dispensati dal servizio, a seguito delle conclusioni dei senatori Questori Bergamini e Coffari del 16 aprile 1946 che non ne ravvisarono gli estremi, in considerazione sia "dell'indiretta coercizione psicologica derivante dallo stato di travaglio spirituale in cui essi si dibattevano", sia della modestia del grado rivestito. Pertanto, il 1° maggio del 1946 vennero riammessi in servizio (v. decreto del Presidente Tomasi della Torretta n. 2666 del 20 aprile 1946). Il capo archivistista Apostoli restò a lungo in attività e fu poi collocato a riposo il 31 dicembre 1965 per raggiunti limiti di età (dopo ben due trattenimenti in servizio); dagli atti emerge che si trattava di un impiegato molto stimato per la sua diligenza e capacità di lavoro, tant'è che gli vennero affidati da pensionato incarichi retribuiti per lo smaltimento di lavori particolarmente gravosi. Mentre il commesso Vitaletti andò in pensione a domanda poco dopo, il 1° aprile 1949, usufruendo dei benefici previsti dall'art. 10 del decreto legislativo 7 aprile 1948.

8. *Cenni alle vicende relative alla cessazione della Camera dei fasci e delle corporazioni*

A ben guardare, il privilegio dello *status* vitalizio si è ritorto contro i senatori del Regno rispetto ai deputati della Camera dei fasci e delle corporazioni, i quali evidentemente, pur cessati dalla carica, non hanno dovuto subire un procedimento che, oltre alla decadenza, poteva comportare anche la confisca dei beni.

Al di là delle vicende formalistiche legate alla necessità di abrogare espressamente la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni - riemerse durante le vicende legate all'applicazione del decreto- legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni nella legge 18

Valperga", fu proposto dal senatore questore Colonna per il posto di ufficiale di 3a classe, a decorrere dal 1° ottobre 1905. Assegnato alla Segreteria, fu poi trasferito in Questura, dove fu nominato ufficiale di 2a classe nel 1908, ufficiale di 1a classe nel 1910, vicedirettore nel 1911 e direttore nel 1917; infine, fu collocato a riposo per raggiunti limiti di età dal 1° luglio 1935 (Questura, Fascicoli del personale, Giulio Mantovani, XVIII, 134).

⁷⁰ Durante il periodo di sospensione dall'ufficio (1° luglio 1945 - 30 aprile 1946) - in linea con il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 - fu corrisposto un assegno pari ai 4/5 dello stipendio, dell'indennità di carovita e dell'indennità di grado (cfr. il decreto del Presidente del Senato Torretta n. 2660 del 20 dicembre 1945).

febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa⁷¹ -, non sembri peregrino ricordare la "catena" di atti normativi concernenti la questione *de qua*. Innanzitutto, la citata legge n. 129 del 1939 stabiliva espressamente che "la Camera dei deputati è soppressa" (art. 1), disponendo altresì all'articolo 21 l'abrogazione delle norme contrarie e incompatibili.

Dopo il 25 luglio 1943, il regio decreto legge 2 agosto 1943, n. 705, disponeva lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni prevedendo che "sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, all'elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio di una nuova legislatura", mentre restavano impregiudicate le modalità di elezione⁷². In ogni caso, mediante l'articolo 2 del decreto-legge luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151 la ricordata disposizione sulla futura elezione di una nuova Camera dei deputati venne abrogata (art. 2). Recenti ricostruzioni⁷³ hanno ritenuto che in ogni caso si sia verificata, se non prima, una situazione di abrogazione tacita almeno a partire dal decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, concernente l'elezione dell'Assemblea Costituente. Se poi fosse considerata di ostacolo la particolarità delle funzioni costituenti dell'Assemblea eletta nel 1946, non può non essere allora ricordato l'articolo 1 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, che rese applicabile il citato decreto legislativo n. 74 del 1946 alle prime elezioni della Camera dei deputati repubblicana.

Infine, sotto il profilo dell'utilizzo della sede e delle risorse strumentali ed umane, è noto che palazzo Montecitorio⁷⁴ ha ospitato la Camera dei deputati del Regno, la Camera dei fasci e delle corporazioni, la Consulta nazionale⁷⁵, l'Assemblea Costituente e da ultimo la Camera dei deputati della Repubblica: si

⁷¹ Infatti, la legge n. 129 del 1939 (allegato n. 1 - parte 56) risulta fra le disposizioni legislative espressamente citate, che ai sensi dell'art. 2, comma 1, del citato decreto-legge "a decorrere dal 16 dicembre 2009 sono o restano abrogate".

⁷² A sua volta, durante la RSI - che nei suoi atti a volte richiamava il decreto di scioglimento adottato dal governo Badoglio - in realtà si considerava definitivamente cessato quell'assetto elettivo, al di là del commissariamento amministrativo a Venezia. Ad esempio, su "Il Corriere della Sera" del 8 novembre 1943, appare un articolo dal titolo: *Il nuovo ordinamento dello Stato repubblicano*, in cui si preannuncia che "la ex Camera fascista non verrà più chiamata a funzionare. Al posto di questa si pensa di creare una Corporazione in parte eletta e in parte nominata, i cui compiti e funzioni nella vita generale dello stato non sono ancora stati definiti".

⁷³ V. G. Buonomo, *La Camera dei fasci e delle corporazioni o il Senato regio? Cronaca di un'abrogazione incompleta*, su *Paper del foro*, disponibile sul sito: www.forumcostituzionale.it.

⁷⁴ Palazzo al quale si legano varie leggende relative al periodo di nostro interesse. Ad esempio il dottor Ferri, capo dell'Ufficio-stralcio, avrebbe fuorviato nel 1944 le mire predatorie dei tedeschi sul Palazzo, facendo paventare fittiziamente il rischio di imminenti crolli (cfr. M. Pacelli, *Interno Montecitorio*, cit. p. 110, il quale fa riferimento alla capacità del Ferri di provocare allarmismi sulla stabilità dell'edificio, in cui si vedevano varie crepe sui muri della vecchia Curia innocenziana). Successivamente, all'indomani della Liberazione di Roma, il generale Clarke pare che dovette cercare lo stesso Ferri onde ricevere le chiavi per poter aprire il palazzo (da una conversazione del 24 settembre 2018 con Gian Claudio De Cesare); palazzo che nell'immediato, in uno degli ingressi, fu indicato come sede del Parlamento con un avviso in lingua inglese. Nei verbali di alcune sedute dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 1944, seppur in modo quasi casuale, si fa riferimento all'avv. Cosentino quale "funzionario incaricato dal Comando civile e militare di Roma di provvedere alla riorganizzazione dei servizi della Camera" nel periodo 5-30 giugno 1944.

⁷⁵ Però, degna di rilievo appare la circostanza che il Segretariato generale della Camera tenne divisa la propria corrispondenza da quella della Consulta nazionale, dotando questa di un proprio protocollo ed organizzando la documentazione in due separate serie di incarti di segreteria.

tratta di un elemento fattuale, consegnato all'attenzione soprattutto degli storici ai fini di una valutazione sulla continuità/discontinuità istituzionale, ma che non può non essere considerato anche nell'ambito della problematica giuridica *de qua*.

9. *Il Senato nei cinque documenti di innovazione costituzionale risalenti al periodo della RSI*

Come noto, Mussolini in tempi diversi e con modalità differenti diede incarico a quattro personalità⁷⁶ di redigere progetti costituzionali⁷⁷, fra cui proprio Araldo di Crollalanza in quanto commissario delle Camere. Appare scontato ritenere che in tale compito sia stato coadiuvato dalla burocrazia parlamentare a Venezia, e probabilmente tale attività di progettazione rappresentò il risultato di maggior valore che può essere ascritto a quest'ultima. Purtroppo finora dei testi elaborati non si hanno notizie precise⁷⁸, anche se vi è una fonte autorevole secondo cui sarebbero stati consegnati direttamente a Mussolini il 23 agosto 1944⁷⁹, *rectius* nell'estate del 1944⁸⁰. Per fortuna è stato possibile rinvenire almeno il testo sulla riforma del Senato, che in questa sede si pubblica il allegato con un breve commento (*v infra*).

Innanzitutto e pregiudizialmente va ricordato il nevralgico punto 4 del Manifesto di Verona - che a nostro avviso fu tenuto ben presente nel progetto di Crollalanza, anche se non lo cita espressamente -, in cui si ipotizza una "terza via" ai fini del rinnovo della rappresentanza politica: "la negativa esperienza elettorale già fatta dall'Italia e l'esperienza parzialmente negativa di un metodo di nomina troppo rigidamente gerarchico contribuiscono entrambe ad una soluzione che concili le opposte esigenze". Si

⁷⁶ Oltre a Crollalanza, si tratta di Rolando Ricci (il c.d. "Socrate della Repubblica": per il testo del suo progetto in 22 punti v. E. Amicucci, *I 600 giorni di Mussolini*, Roma, 1948, pp. 185-189), di Bruno Spampanato (per "l'appunto per il Duce sulla Costituente" v. il suo *Contromemoriale*, 2. *L'ultimo Mussolini*, Roma, 1951, pp. 454-462) e Carlo Alberto Biggini, con riferimento al quale sono stati rinvenuti due testi: un progetto organico in 142 articoli (L. Garibaldi, *Mussolini e il Professore*, Milano, 1983, pp. 106-120) ed uno schema più sintetico in 31 punti: v. *Verballi del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, cit., in allegato al verbale della seduta del 13 dicembre 1943; schema ora pubblicato integralmente in *Repubblica e Costituzione*, catalogo della mostra storico-documentaria (1948-2008) dell'Archivio centrale dello Stato, a c. di C. Mosillo e di F. Nudi, Roma, 2008, pp. 71 e 235-240.

⁷⁷ Nell'ambito delle ricostruzioni di parte si segnalano F. Franchi, *Le Costituzioni della Repubblica Sociale Italiana*, Milano, 1987 per una illustrazione analitica dei vari testi, e P. Siena (*La perestroika dell'ultimo Mussolini*, Chieti, 2012), il quale ravvisa nel pensiero costituzionale di Mussolini durante la RSI un'evoluzione dalla dittatura cesaristica (tipica del ventennio) ad una sorta di democrazia organica.

⁷⁸ Sempre Mario Pacelli - in una conversazione del 1° ottobre 2018 - ha riferito di un viaggio di lavoro a Bruxelles negli anni Settanta, in cui ebbe modo di chiedere notizie sui progetti costituzionali allo stesso senatore Crollalanza, che però al riguardo fu reticente se non evasivo.

⁷⁹ Cfr. R. De Felice, *Mussolini l'alleato 1940-45*, vol. II (*La guerra civile*), Torino, 1997, p. 417, il quale però sul punto cita un testo non pertinente, il diario di G. Dolfin (*Con Mussolini nella tragedia*, Milano, 1949), che si ferma al mese di marzo del 1944.

⁸⁰ E la vicenda anche come datazione potrebbe essere confermata proprio dallo studio qui presentato dal titolo: "Precedenti storici e prime idee per una riforma del Senato", datato 9 luglio 1944 (v. Archivio Centrale dello Stato, *Segreteria particolare del Duce. Carteggio riservato RSI*, v. 2, fasc. 24), sul cui frontespizio compare il timbro della Camera dei fasci e delle corporazioni. Secondo G. Parlato (*Introduzione ai Discorsi parlamentari* di Araldo di Crollalanza, Roma, 1995, p. 26), questo studio "potrebbe costituire uno dei risultati del gruppo di lavoro che operava alle dirette dipendenze del Commissario. Il progetto prevedeva, a fronte di una Camera espressione dell'attività economico-politica, un Senato costituito da personaggi particolarmente significativi nel campo della cultura."

ipotizza un sistema misto: "ad esempio elezione popolare dei rappresentati alla Camera e nomina dei ministri da parte del Capo della Repubblica e del Governo".

Ma tornando nello specifico al Senato, nel progetto a quanto pare elaborato da Vittorio Rolandi Ricci si ipotizza il mantenimento di un sistema bicamerale con pari funzioni legislative. La Camera sarebbe stata eletta a suffragio universale diretto in collegi uninominali, mentre il Senato sarebbe stato formato per un quarto da membri eletti da professori universitari e di scuola media, per un altro quarto da componenti scelti dal Capo dello Stato fra magistrati, funzionari, ufficiali (e financo dieci vescovi) ed infine per i restanti due quarti da senatori eletti a suffragio universale diretto in collegi provinciali (pertanto con metodo proporzionale onde meglio rispecchiare la pluralità delle opinioni presenti nel Paese).

Se nel progetto di Biggini redatto in 142 articoli e reso noto da Luciano Garibaldi è presente solo la Camera dei rappresentanti del lavoro, eletta a suffragio universale diretto da tutti i lavoratori (compresi però pensionati, disoccupati involontari e studenti) di età superiore ai 18 anni, invece nel testo improntato per principi presentato dallo stesso Biggini al Consiglio dei ministri del 13 dicembre 1943 si delinea un Senato eletto dalle categorie e composto da uomini con particolari benemerienze, ma avente solo funzioni consultive, pur potendo anche avanzare proposte legislative, a fronte di un'Assemblea nazionale (derivante dalla trasformazione dell'Assemblea costituente) con funzioni legislative.

Infine, a parte va considerato il progetto di Bruno Spampinato, incentrato pressoché esclusivamente sulle modalità di formazione dell'Assemblea costituente, che non potrà essere eletta a suffragio diretto in conseguenza dello stato di guerra, ma sarà composta da membri designati dalle categorie, comprese i rappresentanti dei partiti "costituitisi durante il governo Badoglio". Viene da chiedersi se questa a dir poco sorprendente proposta "ponte" presente nel progetto di Costituente (da notare, non di Costituzione) dell'ex direttore de *Il Messaggero* non fosse stata in realtà ispirata dallo stesso Mussolini, come noto sempre più preoccupato di guardare oltre la gabbia del PFR.

Infine, a parte va considerato il testo specifico e dettagliato riguardante proprio la riforma del Senato, consegnato dal commissario Crollalanza a Mussolini il 9 luglio 1944, cui sarà dedicato il paragrafo successivo.

10. *Il progetto di riforma del Senato elaborato dagli uffici della Camera dei fasci a Venezia*

Il documento del 1944, che viene pubblicato in allegato, si compone di 20 pagine, con l'aggiunta di una pagina "copertina" posta all'inizio, in cui sono rinvenibili il titolo (*Precedenti storici e prime idee per una riforma del Senato*), un timbro della Camera dei fasci e delle corporazioni (posto anche a conclusione dopo

l'ultimo periodo della pagina finale, in calce a pagina 20) ed una scritta a mano recante la destinazione e la data del testo ("Atti", 9-7-XXII), probabilmente risalente alla segreteria particolare del Duce, alla quale sarebbe stato consegnato dal commissario Crollalanza⁸¹.

Proprio nell'*incipit* del testo esplicitamente si sottolinea la suddivisione in tre parti della *relazione*: "la prima dà una rapida occhiata ai precedenti storici e alle esperienze degli altri Paesi; la seconda ne fissa i punti comuni; la terza passa al problema vero e proprio, positivo e costruttivo, della riforma del Senato, contenendolo naturalmente nei limiti di un primissimo abbozzo".

La struttura dell'elaborato (riguardo alle prime due partizioni) è quella tipica della documentazione di tipo parlamentare: stile sintetico, esposizione chiara e lineare, ricostruzione essenziale in chiave diacronica e sincronica delle seconde Camere nei vari Paesi europei e negli Stati Uniti, comparazione di base nel raffronto degli elementi ricostruiti concernenti l'istituto analizzato.

Invece, la terza parte - intitolata significativamente: "Prime linee per una riforma del Senato italiano" e probabilmente redatta dagli uffici della Camera dei fasci di Venezia sulla base delle indicazioni dello stesso commissario Crollalanza, unico organo "politico" presente in quella sede - si presenta invece come "eterodossa" rispetto alla tradizione della documentazione parlamentare, proprio in quanto contenente il suggerimento di principi espliciti *de iure condendo*.

E su quest'ultima parte val la pena soffermarsi, perché più direttamente legata al contesto di innovazione costituzionale che ha caratterizzato la fase iniziale della RSI, di cui il documento *de quo* può considerarsi l'ultimo tassello tardivo.

Per quanto concerne le altre parti, la prima (dedicata ai precedenti storici) passa in rassegna la nascita e lo sviluppo delle seconde Camere - rispettivamente - in Inghilterra, Venezia, Stati Uniti, Francia, Belgio, Grecia, Danimarca, Svezia, Svizzera, Russia e Portogallo. Con riferimento a quest'ultimo Paese si farà notare, *per incidens*, una particolare enfasi nei riguardi della Camera consultiva corporativa, "composta dei rappresentanti degli enti locali e degli interessi sociali considerati nei loro rami fondamentali di ordine amministrativo, morale, culturale ed economico"; un modello che in qualche modo sembra ispirare la proposta conclusiva presente nella terza parte della relazione.

⁸¹ Per la collocazione e la datazione v. la nota precedente. La particolare attenzione del commissario Crollalanza per la riforma del Senato - di cui poi fece parte per oltre trenta anni - è testimoniata dal segretario generale Galante, il quale riferì di un colloquio con lo stesso Crollalanza, avvenuto nel mese di marzo del 1944, in cui ricevette "vive insistenze perché si trasferisse al Nord, dicendogli - fra l'altro - che siccome si stava pensando ad una riforma del Senato, egli sarebbe stata la persona più adatta per portare innanzi i relativi studi. Naturalmente il segretario generale declinò anche queste nuove profferte, ma prendendo spunto che ormai si pensava a conservare, sia pure sotto nuova fisionomia, il Senato che dapprima si era invece soppresso, credette utile di suggerire al nuovo commissario di fare qualcosa nell'interesse appunto del Senato" (cfr. l'interrogatorio di Galante, in ASSR, Senato del Regno, Commissione per l'epurazione del personale, 1, fasc. 3, p. 26 del verbale).

Di un certo interesse si configura un breve paragrafo riassuntivo (*Europa dopo la guerra*), collocato a metà circa della rassegna comparatistica della prima parte, nel quale si sottolineano i grandi rivolgimenti politici determinati dalla prima guerra mondiale nei vari Stati del Continente europeo: in particolare, "in Germania, Turchia, Stati baltici e Spagna il Corpo legislativo è stato accentrato in una sola Camera. Fedeli al sistema bicamerale sono rimaste, oltre all'Italia, Belgio, Francia e Inghilterra, la Grecia, la Danimarca, la Svezia, la Svizzera, la Russia e il Portogallo, cioè l'assoluta maggioranza degli Stati europei". Va pure segnalata un'altra notazione, secondo cui "Russia e Svizzera, nella loro organizzazione confederale, dispongono di un sistema legislativo bicamerale che offre tratti di singolare somiglianza con quello degli Stati Uniti d'America".

La seconda parte dell'elaborato (*Caratteristiche comuni dei sistemi*) è suddivisa in cinque punti, dedicati rispettivamente ai seguenti aspetti: il sistema legislativo bicamerale (che da un lato avrebbe lo svantaggio di una certa lentezza di procedimento, ma dall'altro lato offrirebbe l'affidamento di una funzione "equilibratrice, moderatrice, e soprattutto critica, di esame e di controllo nei riguardi della attività della prima Assemblea"); il numero dei componenti; la durata in carica (generalmente più lunga di quella dell'altra Assemblea, con rinnovamento periodico, per quote, dei componenti); l'iniziativa delle leggi; il modo di formazione, a sua volta classificato in quattro tipologie (derivazione dalla classe patrizia; rappresentanza a livello centrale dei singoli Stati federati, con rapporto paritario o proporzionale alla popolazione; modello elettivo; infine, quale tipologia originale (ed ancora una volta implicitamente valorizzata), il sistema portoghese, mediante "rappresentanti degli organi o degli interessi sociali, distinti nei loro rami fondamentali".

Ed ora finalmente sia consentito soffermarci sulla terza parte, lunga ben 8 pagine delle 20 complessive, volta ad illustrare ed a motivare le prime linee per una riforma del Senato italiano.

Nell'*incipit* della terza parte, a nostro avviso opportunamente, il documento ricorda come sin dai primordi dello Statuto albertino la collocazione del Senato fosse considerata problematica: a tal fine, venivano citati il famoso discorso inaugurale tenuto in occasione dell'apertura del Parlamento subalpino dal luogotenente Eugenio di Savoia Carignano e la posizione del Conte di Cavour, critica nei riguardi di una Camera ereditaria, come noto esposta in un celeberrimo articolo su "Il Risorgimento" del 28 maggio 1848.

Vengono poi ricordate le diverse proposte e relazioni avanzate in Senato, ai fini di una riforma del Consesso nel 1887, nel 1911 e nel 1919, soffermandosi in particolare su quest'ultima elaborazione critica. In particolare, in essa veniva stigmatizzato il fatto che "la nomina dei senatori, concepita inizialmente come prerogativa della Corona, finì per sdruciolare dalle mani del Re in quelle del Presidente del

Consiglio" e che "il Senato italiano è la sola delle Camere alte che sia ancora al mondo esclusivamente regia".

Sia consentita una considerazione a margine. Dal Senato del Regno al Senato della Repubblica: ma in ogni caso la "sorte culturale" della Camera alta sembra rimanere la stessa, con analogie che appaiono più che una semplice curiosità storica, nel senso che similmente già all'indomani delle Costituzioni del 1948 si è subito posto il problema della riforma del Senato, questa volta elettivo e quindi spesso proprio per questo considerato un doppione rispetto alla Camera dei deputati, laddove proprio la mancanza di elettività era stata durante tutto il periodo statutario il fattore più evidente per affermare la presunta "invalidità" del Senato regio⁸².

Tornando al testo in esame, di un certo interesse - anche in ordine ad una sua possibile attualità - appare quella che viene definita "una prima conclusione circa l'opportunità ed anzi la necessità, per un Paese come il nostro dotato di viva impressionabilità politica, a tipo alquanto instabile, di un sistema nettamente bicamerale, in cui le eventuali esorbitanze dell'Assemblea giovane, direttamente o indirettamente espressa da masse (anche se inquadrate in sindacati ed imprese) che hanno ancora bisogno di essere politicamente educate e soprattutto pubblicamente intonate, vengano moderate, controllate ed equilibrate da una seconda Camera, la cui costituzione offra le migliori garanzie praticamente reperibili di posatezza e di continuità di spirito nello svolgimento del processo politico nazionale".

Dopo aver accennato al fatto che il congresso di Verona "sembrebbene orientarsi verso l'orbita governo-parlamento, di cui una Camera rappresentativa potrebbe probabilmente essere eletta attraverso la nuova struttura sindacale-aziendale in cui va lentamente orientandosi la nuova vita del Paese", ci si sofferma sulle possibili modalità di formazione del nuovo Senato italiano, che dovrebbe ispirarsi ad un principio selettivo, ma di senso assai diverso dal meccanico gioco elettorale.

Viene quindi abbozzata l'ipotesi di un "Senato dei notabili", fondato su una "selezione ideale e un'affermazione di preminenza che, sola, può assicurare un'adunata di uomini che abbiano già sorpassato gli incontrollati impulsi della prima giovinezza, e siano ormai in possesso di quella critica, riflessa maturità di giudizio che garantisca a questa Assemblea... (la funzione, *sc.*) già ripetutamente avvertita di elemento moderatore, di controllo e di equilibrio di fronte alla prima Camera che generalmente inizia il processo stesso".

Trattando poi più nel dettaglio delle modalità di formazione, si segnala un'altra notazione, che anch'essa potrebbe sembrare di stringente attualità, laddove si ritiene che "i componenti della seconda

⁸² Sul punto sia consentito rinviare sinteticamente, se si vuole, a L. Ciaurro, *Le "invarianti invertite" nella storia delle riforme del Senato regio e repubblicano*, su *Percorsi costituzionali*, 2014, n. 2, pp. 363-386.

Assemblea, se tratti dalle masse con lo stesso procedimento della prima, verrebbero a costituire un doppione inutile o dannoso".

Si invoca, forse un po' enfaticamente, "un piano più alto degli interessi economici o professionali che siano, identificandosi con l'interesse unitario superiore della Nazione; con quel complesso, vogliamo dire, di capacità e di valori in cui si assomma il nostro ideale patrimonio di saggezza, di competenza, di misura, di assoluta e intransigente integrità di principi, se è vero che nella coscienza morale di un popolo si impernia la sua stessa esistenza come Nazione o come Stato". Poi, a caratteri evidenziati tutti maiuscoli, viene indicata sinteticamente la proposta: "Si tratta insomma di sostituire al vecchio criterio del sangue o del censo, o di meriti prettamente politici o amministrativi, un'aristocrazia di senno o di capacità che emerga spontaneamente dalla nuova civiltà del lavoro strutturalmente organizzata, criterio in cui possa veramente impermearsi il supremo organo consultore e collaboratore del potere politico"⁸³.

E finalmente: "Queste categorie potrebbero trarsi dalla cultura, dalla politica, dalla magistratura nel senso più vasto, dall'esercito, dall'amministrazione, dallo stesso clero (quando siano stati regolati i rapporti con la Chiesa), da tutte le organizzazioni sindacali e aziendali in cui verrà a consolidarsi la nuova struttura dello Stato repubblicano, per le singole sfere di competenza economica e professionale; dalle scienze, dalle arti, dal genuino ingegno che abbia dato chiara e inequivoca manifestazione di sé pubblicamente riconosciuta, dalle superiori virtù civili e militari oggettivamente dimostrate con fatti tangibili e tali da imporsi alla pubblica approvazione".

Vengono poi adombrati tre possibili sistemi di nomina. Il primo risiede nell'ipotesi di far proporre, per ogni rinnovazione del Senato un numero triplo di candidati (trecento per trarne cento) attribuendo al Capo dello Stato la scelta delle terne per ciascuna categoria". La seconda proposta vorrebbe che i due terzi dei senatori fossero eletti dai collegi e un terzo dal Capo dello Stato.

Ma una certa malcelata preferenza emerge a favore del terzo sistema, fondato sulla collaborazione fra il Capo dello Stato e i collegi elettorali di stampo professionale, facenti capo ai singoli corpi, istituti, assemblee, enti, associazioni e così via; collegi "da specificare esplicitamente a suo tempo". Con evidente linguaggio parlamentaristico, il sistema viene così sintetizzato: "queste liste di nomi, così *designati*, verrebbero sanzionate con la *nomina* del Capo dello Stato, e *convalidate*, quanto ai loro requisiti formali, dal Senato".

⁸³ Volendo attualizzare tale prospettiva di riforma, viene in mente l'ipotesi - emersa timidamente durante l'*iter* di esame della riforma cd. "Renzi-Boschi" (2014-16) - di una Camera di rappresentanza e sviluppo delle conoscenze, della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, su cui v. D. Piccione, *Il Senato delle conoscenze nel rapporto con le formazioni sociali di alta cultura e di rappresentanza delle competenze e della scienza* su Osservatorio costituzionale, marzo 2014, disponibile sul sito: www.osservatorioaic.it, il quale ricostruisce anche i lavori preparatori sul punto presso la seconda Sottocommissione all'Assemblea costituente ed in particolare le proposte di Mortati (per il coinvolgimento di una sorta di "ottimati", capaci di immettere nella Camera alta competenze tecniche e professionali) e di Einaudi (ai fini dell'immissione di una rappresentanza "dei soli ceti culturali").

Viene anche descritto un meccanismo di chiusura onde evitare conflitti fra i due poteri: in caso di negata sanzione da parte del Capo dello Stato (il quale quindi disporrebbe formalmente di un potere di veto, "che garantirebbe l'accordo sulle persone da nominarsi"), l'organo elettore designerebbe un altro nome; se anche questo non fosse approvato dal Capo dello Stato, quest'ultimo vi provvederebbe direttamente, sempre nell'ambito della categoria in questione. Si riconosce poi che comunque sia queste difficoltà appaiono più teoriche che reali in quanto difficilmente un Capo di Stato "si spingerebbe a bocciare tutte o la maggior parte delle designazioni fatte dagli enti". Infine, viene indicata una serie di dettagli tecnici, alcuni dei quali per una certa ironia della storia saranno poi presenti nella stessa Costituzione italiana del 1948: riservare al Capo dello Stato la scelta di nominare direttamente una certa aliquota di senatori; una composizione dell'Assemblea di trecento senatori; il requisito di un'età minima di 40 anni; una quota di senatori da nominarsi di diritto (ex Presidenti del Consiglio, ex magistrati dei supremi organi giudicanti dello Stato, altissimi rappresentanti del clero, deputati con un certo numero di legislature); una durata in carica dei membri del Senato per un periodo limitato di nove anni, con un rinnovo di un terzo ogni triennio.

11. *Considerazioni conclusive: è esistita una progettualità costituzionale durante la RSI?*

A ben guardare la risposta più semplice ed immediata che si potrebbe fornire all'interrogativo in epigrafe potrebbe essere quella di limitarsi a sottolineare come le dure necessità degli eventi bellici abbiano inevitabilmente offuscato del tutto le iniziali ambizioni costituenti, che avevano caratterizzato il sorgere della Repubblica Sociale Italiana. *Primum vivere*: questo vale anche per gli ordinamenti, di fatto o di diritto non importa.

A ciò aggiungasi che - a parte Carlo Alberto Biggini, professore ordinario all'università di Pisa e ministro dell'educazione nazionale - nessun costituzionalista di rilievo fu particolarmente attivo in quel frangente. Quindi, l'accademia fu del tutto assente. Impressiona il fatto che lo stesso Benito Mussolini si rivolgesse ad intellettuali non particolarmente esperti in materie gius-pubblicistiche (Spampanato e Ricci, ad esempio). Però se ne possono comprendere le ragioni in quel contesto particolare.

Ma non basta. A parte il congresso del Partito a Verona, che fra l'altro durò un solo giorno, non è dato rinvenire sedi collettive di pubblica discussione sul futuro assetto costituzionale dello Stato, né a livello politico né in ambito scientifico. Ed anche questo non è senza significato.

Pertanto, se si esclude la prima fase fino al mese di dicembre del 1943, anche sulla carta stampata il dibattito al riguardo appare del tutto assente; anzi, la questione può considerarsi "rottamata" proprio con

il celebre e già ricordato articolo sul *Corsera* del 7 dicembre 1943: "Meno Costituente e più combattenti" di Giuseppe Morelli.

Sulla base di queste premesse non deve quindi stupire il fatto che l'unica progettistica rinvenibile in materia costituzionale durante quel periodo si deve all'impegno solipsistico dei singoli, i quali però appaiono più che a altro somiglianti al giurista razionalistico e positivistico di Bentham, che isolatamente cerca di redigere codici coerenti nel chiuso del proprio studio: l'ovvio riferimento è ai progetti di Biggini (1 e 2), di Rolando Ricci, di Bruno Spampanato e dello stesso testo di Crollalanza sul Senato.

Vero è che secondo autorevoli testimonianze (ad esempio, il direttore del *Corsera* Bruno Amicucci) sarebbe state attivate dallo stesso Mussolini varie "commissioni politiche e giuridiche" con il compito di elaborare progetti di costituzione del nuovo Stato. Similmente *dicitur* con riferimento ai gruppi di esperti facenti capo al commissario della Camera dei fasci Crollalanza. Ma è noto che non solo non sono mai stati rinvenuti documenti sull'istituzione e sui lavori di tali organi, ma nemmeno ve ne è alcuna traccia nella pubblicistica dell'epoca.

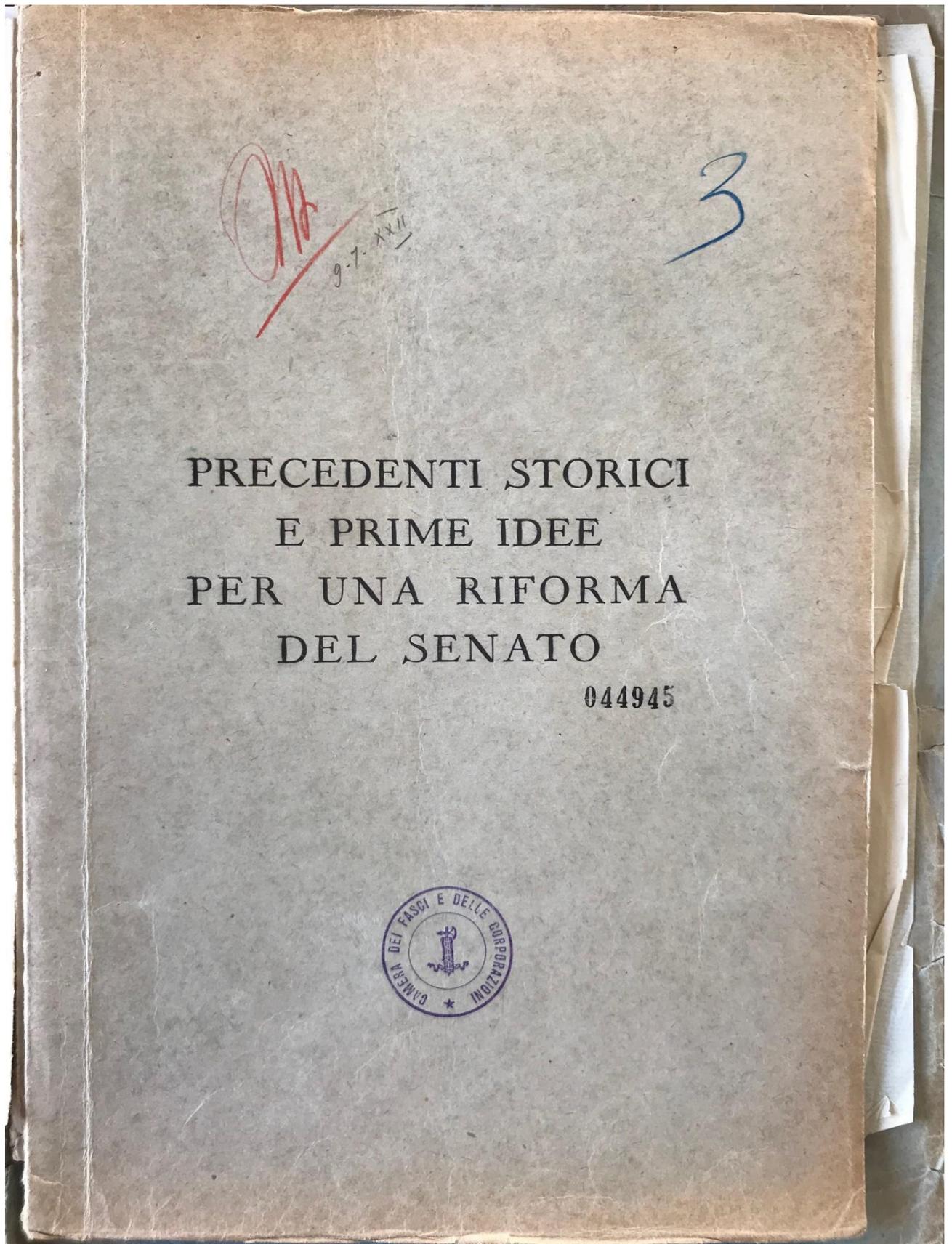
Così come in genere si fa riferimento a tre progetti consegnati da Crollalanza a Mussolini ed elaborati con ausilio dei dipendenti della Camera dei fasci trasferitisi a Venezia, ma a parte quello sul Senato che qui si presenta nulla si è mai saputo sui contenuti degli altri testi.

Resta la "fattualità costituente", vale a dire il tema delle realizzazioni ordinamentali. Ebbene: quell'ordinamento "provvisorio e (forse) di fatto" concretizzò sotto il profilo della forma di Stato l'opzione repubblicana (anticipando quindi il 1946) e cercò di impostare a livello di costituzione economica la famosa "terza via", vale a dire la partecipazione dei lavoratori alla gestione ed agli utili delle aziende (decreti legislativi 12 febbraio 1944, n. 375 e 12 ottobre 1944, n. 371), pur non a torto definita in quel contesto uno "specchio per le allodole"⁸⁴.

E queste due scelte (l'una necessitata, l'altra risalente alle origini socialisteggianti) rappresentano probabilmente il lascito di maggiore rilievo per lo storico delle istituzioni, al di là del modesto rilievo (anche per le stesse modalità di redazione) rivestito dai cinque progetti di interesse costituzionalistico prima ricordati.

Luigi Ciaurro

⁸⁴ Si ha notizia di un rapporto (datato 20 giugno 1944 e diretto a Mussolini) del dirigente della federazione fascista degli impiegati del commercio Anselmo Vaccari, in cui realisticamente si precisa: "I lavoratori considerano la socializzazione come uno specchio per le allodole, e si tengono lontano da noi e dallo specchio. Le masse ripudiano di ricevere alcunché da noi" (Santo Peli, *Storia della Resistenza in Italia*, Torino, 2006, p. 69).



PRECEDENTI STORICI E PRIME IDEE PER UNA RIFORMA DEL SENATO

Un progetto di riforma dell'Istituto parlamentare nel suo secondo ramo presuppone innanzitutto una rassegna dei dati storici necessari per la costituzione di quell'esperienza del passato che rappresenta la base prima di lancio per ogni idea nuova; dall'attenta considerazione, poi, di questi dati, si potrà passare alla formulazione del progetto.

Pertanto questa relazione viene divisa in tre parti:

la prima, dà una rapida occhiata ai precedenti storici e alle esperienze degli altri Paesi;

la seconda ne fissa i punti comuni;

la terza passa al problema vero e proprio, positivo e costruttivo, della riforma del Senato, contenendolo naturalmente nei limiti di un primissimo abozzo.

I - Precedenti storici

INGHILTERRA - Prescindendo dalle Assemblee Legislative dell'antichità classica, a struttura ed impostazione troppo diversa dalle nostre moderne concezioni costituzionali, il primo tipo di Assemblea Legislativa bicamerale si incontra storicamente nel XIII secolo in Inghilterra, allorchè Edoardo I riconobbe, nel 1265, accanto alla Camera dei Signori (già istituita nel 1215 con la Magna Charta) una Camera dei "Comuni" a carattere essenzialmente borghese, destinata a interessarsi della tassazione della propria classe, lasciando alla Camera Alta l'assistenza alla Corona.

Una più piena partecipazione della seconda Camera alla funzione Legislativa comincerà a realizzarsi nel 1322, per definirsi con netta attribuzione di competenze soltanto dal 1341 in poi.

Il carattere tipicamente feudale della Camera Alta composta solo di Pari, e a carattere ereditario, si mantiene intanto in tutta la storia dello Stato inglese, esercitando per circa quattro secoli una funzione di preminenza sia sul piano costituzionale come su quello politico, finchè, dopo la Rivoluzione del 1688, la supremazia si sposta lenta-

044946

././

- 2 -

mente verso la Camera dei Comuni che finirà per assumerla in pieno e con forma nettissima in seguito al noto "Parliament Act" del 1911.

Però, in ogni caso, la distinzione tra le due Assemblies inglesi conserva un carattere tipicamente feudale e sociale contrapponendo essa costantemente la classe dei Signori a quella borghese; nell'ultimo ventennio la seconda Camera accentua il suo carattere popolare con l'affermarsi dei partiti di sinistra.

VENEZIA - Egualmente feudale, per lo meno tipicamente signorile, fu l'antico Senato Veneto, pur attraverso una formazione costituzionale fondamentalmente diversa dalla Camera Alta dell'Inghilterra: a Venezia infatti il Senato, anziché contrapporsi simmetricamente ad un'altra Camera borghese, si afferma, nel XIII secolo, come una differenziazione di quel Gran Consiglio in cui è adunata la quasi totalità del Patriziato veneto. Il numero dei suoi componenti variò, complessivamente, dai 1000 al 1600, mentre il Senato (Consiglio dei Rogadi), da un minimo di 60 membri all'inizio, non oltrepassò nel periodo più pletorico (XVI secolo) i 240.

Il Senato a Venezia, attraverso lo strumento del Minor Consiglio, è il vero organo direttivo di tutta la politica dello Stato, in sé condensato il fior fiore della grande Assemblea patrizia: "Consilium Sapientum", eletto su fondamentali criteri di saggezza, di competenza, di giustizia; non è superfluo qui fare ricordare la stretta connessione di esso coi supremi organi della giustizia veneta.

STATI UNITI - Remotissimo da questi due precedenti ci appare, nel suo processo storico peraltro assai semplice e poco variato, il Senato americano il quale, scaturito dalla guerra di liberazione delle colonie inglesi dell'America, e ispirato da un prepotente bisogno di libertà e d'indipendenza, si cristallizzò subito in forme definitive. Camera e Senato hanno nella Federazione degli Stati Uniti

044947

funzioni nettamente rappresentative di tutta indistintamente la vita popolare; però, mentre la Camera rappresenta tutti i cittadini elettori che le danno origine, il Senato rappresenta, nell'attività del Congresso federale (risultante dall'insieme delle due Camere), i singoli Stati che compongono la Federazione.

Come osserva A. De Tocqueville nella sua nota opera sulla democrazia in America, gli americani, con la divisione del Corpo legislativo in due rami, non hanno inteso creare un'Assemblea ereditaria e un'altra elettiva alla maniera inglese, nè tanto meno costituire un corpo democratico di fronte a un altro aristocratico; il loro scopo non è stato neppure quello di assicurare con la prima un appoggio al potere e di lasciare alla seconda l'espressione degli interessi e delle passioni del popolo: essi hanno inteso piuttosto, con tale distinzione, dividere la forza dell'intero Corpo legislativo, rallentare il movimento delle Assemblee politiche, e creare un organo di appello per la revisione delle leggi dei singoli Stati.

Ciascuno Stato americano elegge dapprima liberamente, con suffragio universale di popolo, i suoi rappresentanti per la propria Camera e per il proprio Senato; successivamente, il popolo in comune dei diversi Stati elegge, ogni due anni, i membri della Camera dei Rappresentanti, di età non inferiore ai 25 anni, da ripartirsi fra i diversi Stati in proporzione della loro popolazione. Il Senato invece, composto in tutto di 76 membri di età non inferiore ai 30 anni, è composto in ragione di due Senatori per ciascuno Stato della Confederazione, piccolo o grande che sia, eletti dalle rispettive Assemblee.

Con questo sistema non solo si perviene ad una scelta più ponderata degli uomini, ma si crea, come bene osserva il Villari nel suo lavoro sulla Costituzione americana, un'istituzione conservatrice, capace di fare argine alle esorbitanze della democrazia. Perciò il Senato americano è concordemente considerato come l'istituzione costituzionale meglio riuscita negli Stati Uniti, e merita l'elogio rivolto gli dal Maine per il limitato numero delle persone che lo compongono, automaticamente selezionate come le più intelligenti e pratiche degli affari.

044948 ././

- 4 -

Quanto al meccanismo di formazione, i Senatori sono eletti per quattro anni e sono rieleggibili; un terzo di essi si ritira ogni due anni. In tal modo, il Senato si rinnova con elezioni parziali che aprono via via la porta a un numero ristretto di persone facilmente assimilate dall'Assemblea, per cui si realizza il continuo nella tradizione politica e nella trattazione degli affari ai quali i Senatori prendono parte unitamente col Presidente, derogando al principio così rigidamente applicato in tutti gli altri campi, della divisione dei poteri.

Deputati e Senatori sono sottomessi dovunque alle stesse condizioni di eleggibilità; la sola differenza è che il mandato dei Senatori è generalmente più lungo di quello dei rappresentanti (sei anni contro due). Il Senato americano, infine, oltre a partecipare talvolta all'amministrazione in diversi Stati della Confederazione, esercita, come in altri Stati d'Europa, anche il potere giudiziario alorchè si costituisce in Alta Corte di Giustizia.

In conclusione, il Senato americano, oltre ad avere qualche partecipazione alla trattazione attiva degli affari agisce, con la sua funzione politica e legislativa, quale elemento moderatore degli eventuali eccessi dell'altra Camera popolare egualitaria oltre che agli abusi del potere esecutivo, eletto fuori delle due Camere.

FRANCIA - Un più ricco patrimonio di esperienze nel campo delle istituzioni rappresentative offre la Francia rivoluzionaria del secolo scorso: le sue prime tre Costituzioni (1791-1792-1793) restrinse a una sola Camera l'Assemblea legislativa, dando al popolo francese, gettato in turbamenti sempre più gravi, fino agli eccessi del Terrore, cocenti esperienze circa le conseguenze che sull'animo di un popolo inquieto ed impulsivo può determinare l'adozione di un'Assemblea unica. Di esse tenne buon conto la reazione termidoriana, la quale distinse, con la costituzione dell'anno III (22 agosto 1795), il corpo legislativo in due Camere: il Consiglio dei Cinquecento, che ebbe l'iniziativa delle leggi, e il Consiglio degli Anziani, composto

044949

././

di 250 membri, col compito di approvare o respingerne i progetti. Per l'elezione, abbandonato il criterio del suffragio universale, si addivenne a un sistema a doppio grado, stabilendo che i secondi elettori dovessero godere di un certo censo. Questa Costituzione dette alla Francia un periodo di tregua, e si può considerare come il primo sbocco utile di tutto il mojo rivoluzionario.

In veste totalmente diversa si presenta il Senato napoleonico, distillato dall'ingegno sottile, ma congegnoso ed astratto dell'abate Siéyès, che ritenne, con la Costituzione dell'anno VIII, di imbrigliare tutta la vita politica e costituzionale della Francia in un complicato sistema di equilibri a funzionamento automatico. Nella Costituzione consolare napoleonica, il potere legislativo si articola in tre organi: il Consiglio di Stato, che prepara i disegni di legge, il Tribunato (composto di cento membri rinnovabili di un quinto ogni anno) che li discute, il Corpo legislativo (300 deputati) che approva o respinge, senza discutere.

Le elezioni si effettuano per tre gradi: i cinque milioni circa di elettori francesi del tempo eleggono un decimo di loro stessi; i 500 mila eletti ancora un decimo, e così via fino all'ultima elezione dei 5 mila "notabili", donde si traevano, insieme con i membri delle Assemblee, tutte le cariche dello Stato, Ministri e Consiglieri di Stato compresi.

Al Senato non sono assegnate funzioni propriamente legislative; dichiarato corpo "conservatore", esso svolse funzioni di fondamentale importanza per la vita dello Stato, talchè meglio si sarebbe potuto dire organo generatore: gli fu infatti attribuita la creazione di tutte le cariche, legislative e di governo (da trarre dal Corpo dei "notabili") nonchè il controllo di costituzionalità per tutti gli atti di governo. Composto di 80 membri superiori ai 40 anni ed eletti a vita dopo la prima creazione avvenuta in parte per designazione dei consoli e in parte dei membri in esso rimasti, il Senato napoleonico provvedeva da se stesso alla rinnovazione dei Senatori che venissero a mancare per morte naturale.

Con la proclamazione dell'Impero (18 maggio 1804), Napoleone tolse l'automatismo di questo equilibrio (che già aveva determina-

044950 ././

to dissidi e malumori, come nota il Thiers, nell'incontro tra organo ed organo) ponendosi al vertice del sistema, e concentrando nelle sue mani la somma dei poteri; il Senato vide accresciuta in modo smisurato, ma del tutto figurativo, la propria autorità, accogliendo nel suo seno i principi imperiali e i grandi dignitari dello Stato; ma effettivamente, quanto ad efficienza politica, rimase un corpo morto, mentre sempre più crebbe l'autorità e l'influenza del Consiglio di Stato.

Dopo la caduta dell'Impero, la Carta della restaurazione "concedette" alla Francia un potere legislativo esercitato da una sola Assemblea composta di 402 membri elettivi, con il risultato di accentuare la reazione fino alla nuova rivolta del 1830; più prudente, Luigi Filippo, il "re borghese", istituì un sistema bicamerale, con una Camera elettiva a suffragio limitato, e un Senato di membri nominati a vita dal Re sul principio del censo.

Con un sistema del pari bicamerale si regge l'attuale Repubblica francese, la cui Costituzione è stata approvata con legge 24 febbraio 1875, in parte modificata il 2 agosto stesso anno, e successivamente nel 1884 per quel che riguarda il Senato. Nell'attuale Parlamento francese repubblicano, le due Camere dividono col Capo dello Stato la funzione legislativa. L'uno e l'altra sono elettive; i membri della Camera dei Deputati, sono eletti a scrutinio individuale, con un determinato rapporto al numero degli elettori; quelli del Senato, composto di 314 membri, sono eletti invece dai Dipartimenti e dalle Colonie, col seguente sistema: uno speciale Collegio elettorale, costituito per ogni Dipartimento, dei Deputati, dei Consiglieri generali, dei Consiglieri di circondario e dei Delegati senatoriali eletti dai Consigli municipali nella proporzione da 1 a 24, secondo il numero dei Consiglieri, provvede all'elezione dei Senatori tra i cittadini che abbiano compiuto 40 anni di età. Il Senato così composto è rinnovabile per un terzo ogni tre anni. Secondo il disposto della legge del 1875, 75 Senatori dovevano essere eletti a vita; successivamente si è stabilito, con la legge del 1884 che, per ogni decesso di ciascun membro, si debba procedere al-

044951 ././

l'elezione di un nuovo Senatore per la durata di nove anni.

BELGIO - Sistema consimile presenta il Belgio, dove però i Senatori sono eletti, in parte dai Consigli provinciali, in ragione di tre o quattro per provincia, nel numero complessivo di 27, e in parte direttamente dai cittadini, con suffragio universale a voto multiplo, nel numero complessivo di 83; totale 110 Senatori, i quali durano in carica per otto anni, rinnovandosi per metà ogni quattro anni. Mentre per i Deputati non è richiesta per l'elezione alcuna condizione speciale di funzione o di censo, speciali condizioni di censo sono richieste per i Senatori.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dai due rami del Parlamento e dalla Corona, e l'iniziativa delle leggi è concessa indifferentemente a ciascuno di essi; soltanto le leggi di finanza devono essere preventivamente approvate dalla Camera dei Deputati.

EUROPA DOPO GUERRA - La prima guerra mondiale determinò, com'è noto, grandi rivolgimenti politici nei vari Stati del Continente europeo: in Germania, Turchia, Stati Baltici e Spagna il Corpo legislativo è stato accentrato in una sola Camera. Fedeli al sistema bicamerale sono rimaste, oltre all'Italia, Belgio, Francia e Inghilterra, la Grecia, la Danimarca, la Svezia, la Svizzera, la Russia e il Portogallo, cioè l'assoluta maggioranza degli Stati europei. Specifichiamo:

GRECIA - La Grecia ha il potere legislativo diviso tra il Capo dello Stato e le due Camere; la Camera dei Deputati è composta di circa 250 rappresentanti eletti ogni quattro anni con suffragio diretto; il Senato, di 120 Senatori, dei quali nove decimi eletti a suffragio diretto, e gli altri designati dall'Assemblea Nazionale e dalle Associazioni professionali. I requisiti per la partecipazione alle due Assemblee sono identici; soltanto per i Senatori si richiede l'età di 40 anni compiuti, mentre per i Deputati ne bastano 25.

Il mandato per il Senato dura nove anni; i Senatori si rinnovano parzialmente un terzo per triennio. Le due Camere, oltre ad eser-

044952

citare il controllo politico sul Governo, si possono riunire in Assemblée Nazionale per deliberare sulle questioni più importanti, come l'elezione del Presidente, la modificazione della Costituzione etc.

DANIMARCA - In Danimarca, la Camera dei Deputati eletta da tutti i cittadini (uomini e donne) che abbiano compiuto 25 anni, si compone di 149 membri e dura in carica quattro anni; il Senato, di 76 membri, con mandato di otto anni, e provvede alla sua formazione nel modo seguente: 56 Senatori sono eletti con suffragio popolare dagli elettori per la seconda Camera, che abbiano compiuto 35 anni; 19 sono eletti dal precedente Senato uscente; tanto per gli uni quanto per gli altri è impiegato il sistema della rappresentanza proporzionale. L'Assemblea si rinnova per metà ogni quattro anni.

SVEZIA - Anche il Parlamento svedese è composto di due Camere: di 230 quella dei Deputati, eletti a suffragio universale segreto col sistema proporzionale, per quattro anni, fra elettori (donne comprese); di 150 membri il Senato, eletti dai Consigli provinciali e municipali per rotazione annuale e per otto anni, fra cittadini di 35 anni che abbiano almeno un'entrata di 3000 corone, o un patrimonio di 50 mila corone.

Russia e Svizzera, nella loro organizzazione confederale, dispongono di un sistema legislativo bicamerale che offre tratti di singolare somiglianza con quello degli Stati Uniti d'America.

SVIZZERA - L'Assemblea Federale svizzera, si compone infatti, come quella americana, di due Consigli: il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati. Il primo risulta di un certo numero di Deputati eletti a suffragio diretto in proporzione di un Deputato per ogni 20 mila anime; il Consiglio degli Stati si compone di 44 Deputati dai Cantoni: due per ogni Cantone.

044953

RUSSIA - Nella Federazione dei Sovieti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dal Consiglio Supremo dell'U.R.S.S., formato anch'esso di due rami: il "Consiglio dell'Unione", eletto da tutti i cittadini di ciascuna Repubblica federata con suffragio universale diretto in ragione di un Deputato su ogni 300 mila abitanti, il "Consiglio delle nazionalità" eletto dai cittadini dell'U.R.S.S. per Repubbliche federate e autonome, provincie autonome e distretti nazionali in ragione di 25 Deputati per ciascuna Stato federato; di 11 per le Repubbliche autonome, e di un deputato per ciascun distretto nazionale. L'una e l'altra Camera hanno la durata di quattro anni con parità di diritti; all'una e all'altra spetta in misura identica l'iniziativa legislativa.

Le leggi devono essere approvate da entrambe a semplice maggioranza; in caso di dissenso, la questione viene deferita alla decisione di una Commissione di coordinamento, formata su base paritetica. Mancando una decisione consensuale, la questione viene esaminata una seconda volta dalle Camere e, in mancanza di accordo, il "Presidium" del Consiglio Supremo dell'U.R.S.S. scioglie il Consiglio Supremo stesso e indice nuove elezioni. (1)

Se si eccettua la speciale formazione e funzione dell'organo del "Presidium", risalta l'analogia, per la funzione legislativa, col sistema americano degli Stati Uniti; il compenso equilibratore alle esorbitanze democratiche della Camera popolare egualitaria è esercitato dalle rappresentanze dei singoli Stati della Federazione.

PORTOGALLO - Presenta un sistema a sè, e spiccatamente originale, l'organo legislativo della Repubblica portoghese, la cui organizzazione costituzionale è stata ispirata, per diversi aspetti, al prin-

(1) - Com'è noto, il Presidium è eletto dal Consiglio Supremo dell'U.R.S.S. in seduta plenaria, ed è composto dal Presidente del Consiglio Supremo, di quattro Presidenti, dal Segretario, e di 31 membri. Esso esercita funzioni costituzionali fondamentali per la vita dell'organizzazione politica russa, quali la convocazione e lo scioglimento delle Camere, la ratifica delle Convenzioni internazionali, la dichiarazione dello stato di guerra con altre Potenze, etc.

044954

principio corporativo dello Stato italiano. Accanto alla Camera politica: l'Assemblea nazionale, composta di 90 Deputati eletti con suffragio direttamente per la durata di quattro anni, funziona, però come corpo semplicemente consultivo, una Camera corporativa, composta dei rappresentanti degli enti locali e degli interessi sociali considerati nei loro rami fondamentali di ordine amministrativo, morale, culturale ed economico. Spetta alla Camera corporativa, a norma dell'articolo 103 della Costituzione vigente, di riferire e di formulare pareri su tutte le proposte e progetti di legge, e su tutte le convenzioni e trattati internazionali presentati dall'Assemblea nazionale, prima che questa ne inizi la discussione.

Nel caso che essa, pronunziandosi per il rigetto del progetto di legge ne suggerisca un altro in sostituzione, il Governo o qualsiasi Deputato ha facoltà di farlo suo, e il progetto sarà in tal caso discusso insieme col progetto di legge primitivo, senza che si debba di nuovo consultare la Camera corporativa. Il Governo può inoltre consultare quest'organo in merito ai decreti di indole generale o proposte di legge da presentare comunque per via normale all'Assemblea nazionale.

2 - Caratteristiche comuni dei sistemi

I dati sopra rassegnati ci consentono di fissare alcune considerazioni sulle caratteristiche generali comuni alla seconda Camera, e su altre che, via via, sono andate emergendo attraverso lo sviluppo naturale del processo storico:

a) Anzitutto, il sistema legislativo bicamerale, quale che sia il suo modo di formazione, se può presentare, di fronte a quello ad una Camera sola, lo svantaggio di una certa lentezza di procedimento e di una minore decisione di linea politica, a parte la possibilità di un conflitto fra le due Assemblee, offre senza dubbio l'affidamento di una funzione equilibratrice, moderatrice, è soprattutto critica, di esame e di controllo nei riguardi della attività della prima Assemblea.

Le esperienze in questo senso compiute dalla Francia rivoluziona-

044955

ria nel 1891, nel 1892 e fino al 1895, quando si ravvisò la necessità di provvedere all'istituzione di una seconda Camera per chiudere gli eccessi del Terrore; e ancora, nel 1816, quando la Camera reazionaria di Luigi XVIII trascorse all'estremo opposto provocando la rivolta del 1830 che sboccò di nuovo, con Luigi Filippo, alla creazione di due Camere; infine, l'evidente funzione equilibratrice esercitata nel nostro Paese dal Senato dal 1919 al 1922, durante la XXIV e la XXVI Legislatura, nella crisi del dopoguerra, rivestono valore decisivo sull'argomento.

b)- Quanto al numero dei componenti, la seconda Camera si presenta sempre meno numerosa o molto meno numerosa in confronto alla prima; al principio quantitativo e di potenza della Camera giovane, si contrappone nell'anziana un principio qualitativo, di moderazione e di saggezza da parte dei componenti ai quali è universalmente richiesta una maggiore anzianità di anni per accedere al latiolavio.

c)- La durata in carica dei membri del Senato è generalmente più lunga di quella dell'altra Assemblea, e varia da sei a nove anni; talvolta una quota parte dell'Assemblea è eletta a vita (per es., in Francia 75 su 314).

Caratteristico per tutti, il rinnovamento periodico, per quote, dell'Assemblea: ogni anno in Svezia, ogni due in America e in Francia, ogni tre in Grecia, ogni quattro in Belgio e Danimarca, generalmente in ragione di un terzo, talvolta di metà (Belgio, Danimarca), di un ottavo per la Svezia.

d)- Sovente la seconda Camera divide con la prima l'iniziativa delle leggi in tutto o in parte; ma più spesso, specialmente nella prassi del procedimento, la sua funzione segue e non precede quella della prima Camera, palesandosi dunque come azione critica, di completamento e di controllo.

e)- Il modo di formazione presenta sistemi assai diversi, anche se tutti concordano sul fondamentale principio di una scelta qualitativa, atta a garantire in un modo o nell'altro una maggiore maturità di valutazione:

1 - Un primo tipo, a carattere signorile feudale, trae direttamente dalla classe patrizia la Camera Alta, come negli Stati dell'antichità classica, nell'antica Venezia o nell'attuale Inghilterra; questo ca-

044956 ././

trattare fu accentuato nel Senato veneto che accolse una strettissima oligarchia eletta da una assai più numerosa Assemblea dei pari aristocratica. In ogni caso è un tipo che non può interessarci, data l'attuale concezione politico-sociale italiana.

2 - Un secondo tipo fa del Senato, in confronto alla Camera dei Deputati eletta per suffragio universale comune di popolo, la rappresentante di ciascuno Stato con rapporto paritario o proporzionale; è il caso degli Stati Uniti, della Svizzera e della Russia. Non ci può interessare nemmeno perchè il nostro organismo politico non ha struttura federale.

3 - Un terzo tipo crea il Senato per via elettiva, come la Francia, il Belgio, la Grecia, la Danimarca e la Svezia, con criteri vari, ma generalmente restrittivi, sia che il suffragio venga affidato a una classe scelta di cittadini, sia che venga adottato il doppio grado, o il voto plurimo, o, infine, che vengano chiamati alle elezioni enti speciali, per contribuire totalmente o in concorrenza con l'elezione popolare alla formazione dell'Assemblea. E' il sistema più diffuso, e che può toccarci da vicino.

4 - Meritevole d'attenzione è, infine, il sistema portoghese che distingue l'Assemblea politica eletta per suffragio popolare, con funzioni legislative, dalla Camera corporativa, con funzioni consultive, formata dai rappresentanti degli organi o degli interessi sociali, distinti nei loro rami fondamentali.

3 - Prime linee per una riforma del Senato italiano

Venendo ora al problema del Senato italiano, non sarà superfluo accennare in primo luogo alle critiche e ai progetti nei riguardi dell'istituto fin dalle origini della sua costituzione, a cominciare cioè dallo stesso discorso inaugurale tenuto in occasione dell'apertura del Parlamento subalpino, quando il Principe Eugenio di Savoia Carignano, Luogotenente del Re, accennò già ad opportune "mutazioni nella legge" del tempo, accenno che trovò pronta eco nella risposta al discorso della Corona nelle prime discussioni dell'istituto Senato. Lo stesso Cavour, pur dichiarandosi decisamente fautore del sistema bicamerale,

044957

././

non fece mistero, nelle sue dichiarazioni, della sua avversione a ogni idea di Camera ereditaria, manifestandosi favorevole anche per il Senato al sistema dell'elezione popolare, purchè fossero imposte ai candidati alcune condizioni di eleggibilità, variando la composizione dei collegi elettorali e aumentando la durata del mandato.

Altre proposte e relazioni furono avanzate in Senato nel 1887 e nel 1911, senza alcun pratico risultato.

Dopo la fine della prima guerra mondiale, la questione fu ripresa e largamente dibattuta al Senato del Regno, che nominò un'apposita Commissione per la propria riforma. La relazione di maggioranza, presentata il 30 giugno 1919, dopo aver ricordato che la nomina dei Senatori, concepita inizialmente come prerogativa della Corona finì per "sdrucchiolare dalle mani del Re in quelle del Presidente del Consiglio" fissava il suo programma nel senso di "ridonare al Senato il suo antico carattere di corpo essenzialmente politico, con l'avvicinare sempre più strettamente e direttamente i rappresentanti ai rappresentandi, e ciò con il fare che il Senato attinga esso pure la sua ragion d'essere e la sua forza politica negli strati più profondi della coscienza, della volontà e della vita del popolo".

E dopo aver rilevato che il Senato italiano "è la sola delle Camere alte che sia ancora al mondo di nomina esclusivamente regia", rivolgendo la sua attenzione alla riforma del Senato belga e rifacendosi alle critiche e alle discussioni colà dibattutesi, metteva in vista come due tesi estreme si fossero contese il campo: la prima, tendente a sostenere con ogni forza l'origine elettorale comune delle due Camere a suffragio diretto; la seconda che voleva affidare al Parlamento in genere e al Senato in specie, la rappresentanza più piena e diretta degli interessi generali o forze sociali che siano. Le argomentazioni dei fautori di quest'ultima si appuntavano essenzialmente contro le manchevolezze del suffragio universale; e a questo punto la relazione osservava come i partiti estremi, conquistato il suffragio universale, tendono alla conquista del-

044958

... rappresentanza degli interessi mirando esplicitamente o implicitamente alla soppressione del Senato.

Trasformare quindi il Senato nello strumento specifico della rappresentanza organica del corpo sociale o, in altri termini, della rappresentanza degli interessi: tale la proposta ultima della Commissione speciale per la riforma del Senato, la quale riteneva questo l'unico modo di tenere in vita l'istituzione con l'adempimento della sua nuova storica missione. E precisava che, parlando di interessi, non intendeva restringere tale concetto "ai soli interessi economici e professionali e pratici", ma far luogo anche "alla rappresentanza dei supremi valori spirituali, della scienza e dell'arte, della competenza e dell'esperienza in tutti i pubblici uffici".

In base a tale criterio proponeva un Senato composto di 360 membri, oltre a quelli da nominarsi per diritto proprio dei principi di Casa Reale; 60 di nomina regia, 60 eletti dal Senato, 60 dalla Camera dei Deputati e 180, infine, dai Collegi elettorali riuniti in 17 formazioni regionali. Gli elettori dei Senatori erano classificati in 17 categorie, nelle quali si faceva larga parte ai rappresentanti dei Comuni e delle provincie. Per la scelta dei Senatori di nomina regia erano fissate 17 categorie, e 20 per quelli di nomina del Senato; i 60 Senatori eletti dalle Camere si sarebbero scelti esclusivamente fra Deputati ed ex Deputati.

La relazione di minoranza proponeva un Senato di 360 membri (non compresi i principi della Famiglia Reale) dei quali 120 a vita, di nomina regia, e 240 di nomina popolare eletti per nove anni col metodo della rappresentanza proporzionale, in collegi formati per gruppi di provincie, da un corpo elettorale appositamente costituito.

Dai dati e dalle considerazioni accennate si può trarre una prima conclusione circa l'opportunità ed anzi la necessità, per un Paese come il nostro dotato di viva impressionabilità politica, a tipo alquanto instabile, di un sistema nettamente bicamerale, in cui le eventuali esorbitanze dell'Assemblea giovane, direttamente o indirettamente espressa da masse (anche se inquadrate in sindacati ed imprese) che hanno ancora bisogno di essere politicamente educate e soprattutto pubblicamente intonate, vengano moderate, controllate ed equilibrate

044959

una seconda Camera, la cui costituzione offra le migliori garanzie praticamente reperibili di posatezza e di continuità di spirito nello svolgimento del processo politico nazionale.

Nel sistema di gravitazione politico costituzionale in cui l'Italia si resse nel primo ventennio fascista fino agli avvenimenti del luglio 1943, la funzione formalmente legislativa si svolse nell'orbita del tradizionale binomio Corona-Parlamento per le leggi in genere, con l'ausilio del Gran Consiglio quale organo eminentemente consultivo per le questioni di ordine costituzionale. La funzione politica in senso stretto aveva invece come suoi reali momenti costitutivi il Governo, il Partito e il Gran Consiglio.

Venuto meno in seguito ai noti eventi, questo sistema, la funzione politico-costituzionale deve ora essere restituita in una nuova organizzazione ancora da definirsi, la quale, sulle premesse del Congresso di Verona, sembrerebbe orientarsi verso l'orbita Governo-Parlamento, di cui una Camera, rappresentativa, potrebbe probabilmente essere eletta attraverso la nuova struttura sindacale-aziendale in cui va lentamente organizzandosi la nuova vita del Paese.

Un progetto di formazione della seconda Camera deve logicamente fondarsi sul presupposto di una certa organizzazione della prima; nel caso che tale organizzazione si approssimi a quella accennata nelle precedenti congiunture, la formazione del nuovo Senato italiano potrebbe ispirarsi a un principio anch'esso, naturalmente, selettivo, ma in senso assai diverso dal meccanico gioco elettorale, dovendo esso attuare una selezione ideale e un'affermazione di preminenza che, sola, può assicurare una adunata di uomini che abbiano già superato gli incontrollati impulsi della prima giovinezza, e siano ormai in possesso di quella critica, riflessa maturità di giudizio che garantisca a questa Assemblea, oltre ad una funzione di forza viva collaborante al processo formativo della legge, quella già ripetutamente avvertita, di elemento moderatore, di controllo e di equilibrio di fronte alla prima Camera che generalmente inizia il processo stesso; facoltà di iniziativa che, peraltro, non c'è ragione alcuna di togliere, ed anzi è bene conservare anche al Senato.

044966

-16-

Quanto al modo di formazione, esso non può risultare evidentemente il medesimo per entrambe le Camere: i componenti della seconda Assemblea, se tratti dalle masse con lo stesso procedimento della prima, verrebbero a costituire un doppione inutile o dannoso.

Sulla premessa, naturalmente finora presupposta, di una prima Assemblea che rappresenti congiuntamente le forze politiche ed economiche della Nazione attraverso una certa, determinata struttura sindacale e aziendale della Repubblica sociale, non sembra più il caso di andare in traccia, come taluno in passato ha fatto, di una rappresentanza puramente economica di interessi professionali o generali che siano, quanto, piuttosto, di entrare in un ordine che, pur rimanendo fondamentale politicamente e aderente allo spirito e alle forme che animano la nuova struttura dello Stato italiano, si aggiri in un piano più alto degli interessi economici o professionali che siano, identificandosi con l'interesse unitario superiore della Nazione; con quel complesso, vogliamo dire, di capacità e di valori in cui si assomma il nostro ideale patrimonio di saggezza, di competenza, di misura, di assoluta e intransigente integrità di principi, se è vero che nella coscienza morale di un popolo si impernia la sua stessa esistenza come Nazione o come Stato.

Selezione, dunque, di capacità; ma non per sboccare, come punto di arrivo, in un'Assemblea tecnica, di mere capacità professionali o di frazionate rappresentanze delle innumere categorie in cui si rifrange la complicata trama delle moderne economie; piuttosto, sintesi viva del meglio delle umane capacità in ogni ramo e in ogni campo del lavoro produttivo, sia per quel che riguarda la produzione ideale, scientifica artistica e spirituale nel senso più alto, come per tutte le singole attività in cui si afferma l'intelligenza creatrice della nuova civiltà del lavoro fatto soggetto, e non più oggetto, dell'economia, in stretta aderenza con la nuova concezione sociale ed economica dello Stato; affermazione, in una parola, di quella superiore unità in cui come in fòco converge la saggezza e la creatività della stirpe.

Basta per qualche istante por mente alla funzione svolta dal Senato di due antiche Repubbliche che valgono tuttora come modello di civile ordinamento: Roma e Venezia, per intendere su terreno storico po-

044961

sitivo quanto peso possa quest'organo esercitare come supremo istituto regolatore della pubblica cosa.

E passando al modo di formazione, dirigendo l'attenzione al dato utile: Francia e Belgio, che hanno scelto un metodo privilegiato di formazione affidando l'origine del Senato ai Consigli provinciali o municipali che siano, cade opportuno osservare che se queste circoscrizioni possono dare un contributo soltanto politico, anzi nient'altro che politico (e particolaristico), non possono perciò garantire una fonte ideale di scelta, che meglio riteniamo possa essere offerta da un complesso di categorie da elencarsi specificamente sull'esempio del nostro vecchio Senato, o della sua proposta di riforma, scelte però e distribuite con criterio e funzione radicalmente diversi da quelle con cui furono finora fissate.

SI TRATTA INSOMMA DI SOSTITUIRE AL VECCHIO CRITERIO DELL'ARISTOCRAZIA DEL SANGUE O DEL CENSO, O DI MERITI PRETTAMENTE POLITICI O AMMINISTRATIVI, UN'ARISTOCRAZIA DI SENNO E DI CAPACITA' CHE EMERGA SPONTANEAMENTE DALLA NUOVA CIVILTA' ITALIANA DEL LAVORO STRUTTURALMENTE ORGANIZZATA, criterio in cui possa veramente imperniarsi il supremo organo consultore e collaboratore del potere politico.

Queste categorie potrebbero trarsi: dalla cultura, dalla politica, dalla magistratura nel senso più vasto, dall'esercito, dall'amministrazione, dallo stesso clero (quando siano stati regolati i rapporti con la Chiesa), da tutte le organizzazioni sindacali e aziendali in cui verrà a consolidarsi la nuova struttura dello Stato repubblicano, per le singole sfere di competenza economica e professionale; dalle scienze, dalle arti, dal genuino ingegno che abbia dato chiara e inequivoca manifestazione di sé pubblicamente riconosciuta, dalle superiori virtù civili e militari oggettivamente dimostrate con fatti tangibili e tali da imporsi alla pubblica approvazione; l'elencazione ne sarà fatta debitamente a suo tempo, in sede più specifica e in modo tassativo ed esaustivo.

Quanto alla nomina sembrano preferibili, tra i tanti possibili, i seguenti sistemi:

a) Un primo sistema sarebbe quello di far proporre, per ogni rin-

044962

novazione di Senato un numero triplo di candidati (300 per trarne 100) attribuendo al Capo dello Stato la scelta delle terne per ciascuna categoria.

Questo sistema, se ha il vantaggio di una schietta semplicità costituzionale, immettendo il Capo dello Stato nel vivo del congegno produttivo della seconda Assemblea, presenta però la difficoltà che la scelta da Lui fatta resterebbe in un certo modo coartata dalle inviolabili indicazioni dei singoli collegi, in modo che Egli dovrebbe aggirarsi entro l'orbita prestabilita dai collegi.

b) In base a un altro sistema, due terzi dei Senatori sarebbero eletti dai collegi, un terzo dal Capo dello Stato. In questo caso, il Capo dello Stato avrebbe riservato un campo proprio di libera scelta, non più entro l'orbita obbligata dei collegi; però la difficoltà del sistema sarebbe quella di un'automatica messa in minoranza delle sue scelte, giacchè la sua influenza si ridurrebbe (in ogni singola elezione triennale) ad un nono dell'intera Assemblea, e quindi sarebbe minima, mentre costituzionalmente resterebbe esposto lo stesso, come potere partecipante alla formazione dell'organo legislativo.

c) Un terzo sistema potrebbe fondarsi su una base analoga al procedimento di formazione della legge: i Senatori risulterebbero da una collaborazione, da parte a parte, tra i collegi e il Capo dello Stato. I singoli Corpi, Istituti, Assemblee, Enti, Associazioni e così via, da specificare esplicitamente a suo tempo, costituenti i collegi elettorali avrebbero facoltà di eleggere, ciascuno nel proprio seno, un determinato numero di rappresentanti; queste liste di nomi, così designati, verrebbero sanzionate con la nomina del Capo dello Stato, e convalidate, quanto ai loro requisiti formali, dal Senato.

Il supremo Magistrato dello Stato, collaborando così coi collegi elettori, verrebbe a disporre di un potere di veto che garantirebbe l'accordo sulle persone da nominarsi.

Per evitare conflitti tra i due poteri, si potrebbe disporre che, in caso di negata sanzione, l'organo elettore designa un altro

044963

nome, e, nel caso che questo non riceva nemmeno l'approvazione da parte del Capo dello Stato, sarà attribuita a quest'ultimo facoltà di nominare a sua scelta un altro nome, traendolo naturalmente dalla rispettiva categoria.

Questo congegno, considerato da un punto di vista obiettivo, può presentare lo svantaggio di possibili conflitti costituzionali tra le due forze concorrenti alla formazione dell'Assemblea; potrebbe inoltre offrire il fianco all'osservazione che il Capo dello Stato finirebbe, politicamente, col suo potere di veto e di scelta propria in ultima istanza, per decidere della formazione di tutta l'Assemblea, tenendo in rispetto l'attività degli Enti elettori.

Però, una più profonda considerazione della questione dimostra che la difficoltà è più teorica che reale; praticamente (e cioè politicamente) infatti, quale Capo di Stato si spingerebbe a bocciare tutte o la maggior parte delle designazioni fatte dagli Enti, provvedendo poi di suo alla nomina dall'alto? E' una situazione analoga, questa, al processo stesso di formazione della legge; si tratta qui di istituire, tra queste resistenze potenziali, un sistema di equilibrio e di garanzia, nel quale ricondurre il gioco dalle forze politiche concorrenti, su cui eserciterebbe azione semplicemente negativa, di veto, non il potere esecutivo, ma il Capo, cioè il Magistrato vertice e supremo equilibratore dello Stato.

I due momenti collaboranti nel circolo delle forze politiche ed economiche sempre presenti ed operanti nell'orbita costituzionale, praticamente non si avvarrebbero della situazione-limite (seconda proposta di opposizione e nomina diretta dall'alto) altro che in casi estremi che li esporrebbero, rispettivamente, ad aperte responsabilità.

d) Infine è da esaminare se, realizzandosi la prima o la terza delle alternative proposte, o eventualmente qualche altro sistema che venga a variarle, non sia il caso di prevedere che il Capo dello Stato possa direttamente, di sua scelta, nominare una certa aliquota di Senatori, da trarsi o non tra le indicate categorie.

Quanto alla composizione, l'Assemblea comprenderebbe 300 Se-

044964

natori rieleggibili, aventi l'età minima di 40 anni; in aggiunta, una quota sarebbe destinata ai membri da nominarsi di diritto, traendoli con opportune cautele (collocamento in aspettativa o a riposo nel caso degli alti funzionari) dalle supreme cariche dello Stato: ex Presidenti di Consiglio, Magistrati dei Supremi organi giudicanti dello Stato, Deputati che abbiano ricoperto un certo numero di Legislature e così via, ai quali potrebbero aggiungersi, in caso di intesa con la Chiesa, altissimi rappresentanti del clero in quote prudenziali.

Inoltre, per impedire la cristallizzazione dell'Istituto, o la costituzione in esso di una casta chiusa, si riterrebbe opportuno che la durata in carica dei membri del Senato (a parte quelli nominati di diritto) sull'esempio di altre Legislazioni progredite e che hanno già compiuto le loro esperienze, venisse limitata a un periodo di nove anni, e rinnovata di un terzo ogni triennio; si garantirebbe, anche con questo mezzo, la continuità di funzione dell'Istituto.

Queste le linee di massima per una riforma del secondo ramo dell'Istituto parlamentare; esse non rappresentano naturalmente che un primissimo abbozzo il quale esige, per un ulteriore approfondimento, una più completa conoscenza sia della struttura della prima Camera legislativa, come dell'intero sistema costituzionale in cui il nuovo Stato del lavoro dovrebbe incardinarsi.

Se queste prime idee trovassero approvazione, dopo apportati gli opportuni ritocchi in base a direttive ricevute, si potrebbe passare ad un ulteriore studio dei particolari, cominciando dalle imprescindibili norme transitorie per l'attuazione della riforma, in modo da preparare l'ultima fase esecutiva in cui si definirebbe lo schema del provvedimento per la riforma del Senato.

044965



