



**Fernando Venturini\***

## **Per una nuova amministrazione della Camera dei deputati repubblicana: storia della “riforma Cosentino”\*\***

SOMMARIO: 1. Una “riforma lampo” che partiva da lontano. - 2. La Camera prima della riforma. - 3. Chi era Francesco Cosentino. - 4. Cosentino tra Parlamento e Presidenza della Repubblica. - 5. Verso la riforma: per la funzionalità delle istituzioni repubblicane. - 6. Verso la riforma: il decennale della Costituzione. - 7. Verso la riforma: la rassegna parlamentare e l’ISLE. - 8. Costruzione e caratteri di una riforma. - 9. La modernizzazione della Camera dei deputati. - 10. Dalla riforma dell’amministrazione alla riforma del Parlamento: verso i regolamenti parlamentari del 1971. - 11. Epilogo: da Cosentino a Maccanico. - Appendice: Relazione sul Regolamento dei servizi e del personale (1964).

L’attuale fisionomia delle amministrazioni parlamentari, la natura della burocrazia parlamentare incentrata sul ruolo dei consiglieri, l’immagine stessa che le Camere tendono oggi a dare di se stesse, devono molto ad una riforma radicale dell’amministrazione della Camera dei deputati approvata nel 1964, sviluppata negli anni successivi, e ricalcata ben presto dal Senato. Questa riforma prende il nome dall’allora segretario generale della Camera dei deputati, Francesco Cosentino (1922-1985), che, insieme ad un gruppo di funzionari entrati in ruolo nel secondo dopoguerra, fu alla testa di un’iniziativa di forte rinnovamento che ebbe una lunga gestazione ma si dispiegò rapidamente nel corso della legislatura del centro-sinistra organico, tra il 1963 e il 1968. Anche la Camera dei deputati fu quindi coinvolta nella dinamica riformista che, successiva al grande balzo del quinquennio del boom economico, è di solito collegata alle profonde trasformazioni della società italiana, al nuovo contesto internazionale, al Concilio vaticano II.

La cosiddetta “riforma Cosentino”, non ha trovato ancora un approfondimento in sede storica. Continuamente citata, non è mai stata oggetto di uno studio specifico. Le ragioni sono probabilmente da ricondurre alla figura controversa e, progressivamente sempre più “nera”, del

---

\* Consigliere parlamentare in quiescenza. Consulente della Biblioteca della Camera dei deputati.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

*Una prima versione di questo lavoro è stata letta da Giampiero Buonomo, Sabino Cassese, Luigi Ciaurro, Sandro Guerrieri, Fulco Lanchester, Guido Melis, Mario Pacelli, che ringrazio per i commenti e le informazioni preziose che mi hanno fornito.*

suo eponimo che, dopo aver svolto ruoli di primo piano nelle massime istituzioni nazionali, fin dalle origini della Repubblica, fu travolto dal caso Lockheed, restò implicato nello scandalo della loggia massonica P2, per la quale avrebbe steso il famoso “programma di rinascita”, e, finì accusato, *post mortem*, di collusioni con la mafia, nonché di essere, addirittura, uno dei mandanti dell’omicidio Dalla Chiesa (dichiarazioni del collaboratore di giustizia Gioacchino Pennino dell’8 marzo 2017) e dell’omicidio Calvi (dichiarazioni della vedova Calvi)<sup>1</sup>.

## 1. Una “riforma lampo” che partiva da lontano

Il 20 febbraio 1964, l’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, presieduto da Brunetto Bucciarelli Ducci, nominò all’unanimità Francesco Cosentino segretario generale, in sostituzione di Coraldo Piermani, «tenuto conto della particolare, profonda preparazione tecnico-giuridica che dimostra di possedere»<sup>2</sup>. Dalla nomina passò più di un mese prima dell’effettivo inizio del mandato, il 1° aprile 1964. Il 18 marzo, in Aula, il Presidente rivolse un saluto a Piermani e al nuovo segretario generale, tenendo a precisare che il 31 marzo Piermani sarebbe cessato dal suo incarico per raggiunti limiti di età<sup>3</sup>.

Già il 17 aprile, Cosentino portò in Ufficio di Presidenza i primi provvedimenti relativi alla riforma della struttura amministrativa della Camera dei deputati. Si trattò di un processo a due stadi, il primo dedicato alla riorganizzazione dell’apice dell’amministrazione, il secondo, qualche mese dopo, all’approvazione complessiva del nuovo regolamento dei servizi e del personale.

Il 17 aprile furono istituite le qualifiche di vice segretario generale e di estensore del processo verbale, rispettivamente assegnate a Filippo Palermo e Vittorio Falzone. Il 23 aprile furono istituiti i nuovi servizi del segretariato generale, del cerimoniale e delle statistiche parlamentari e si diede incarico ai questori di studiare i vari problemi connessi alla riforma complessiva dei servizi. Il 16 luglio, l’Ufficio di Presidenza approvò le linee generali della riforma. Il 31 luglio 1964 fu deliberato il nuovo regolamento dei servizi e del personale, poi emanato con decreto

<sup>1</sup> Su Cosentino identificato come simbolo dell’ “antistato” già alle origini della Repubblica, si può vedere: S. BONSAITI, *Il gioco grande del potere*, Milano, Chiarelettere, 2013. Cosentino è citato anche nel film *Il Divo*, del 2008, scritto e diretto da Paolo Sorrentino, dove l’accusa della vedova Calvi è ricordata da Eugenio Scalfari, interpretato da Giulio Bosetti, nel corso di un’intervista a Giulio Andreotti, interpretato da Toni Servillo. Il videoclip è visibile su Youtube: <https://youtu.be/QFWzDECKb8M>. Devo questa citazione a Luigi Ciaurro.

<sup>2</sup> Archivio storico della Camera dei deputati (da ora in poi: ASCD), Verbali dell’Ufficio di Presidenza, 20 febbraio 1964. *Il Corriere della Sera* ne dava la notizia il 21 febbraio con un breve trafiletto a pagina 2, datato «20 febbraio notte». Sulla nomina di Cosentino si sono tramandate informazioni imprecise. Nel sito storico della Camera (<https://storia.camera.it/>) la data di nomina è il 20 marzo. Nei volumi di Mario Pacelli sulla storia dell’amministrazione della Camera la data è il 16 marzo e vi si afferma che i deputati comunisti si astennero (da ultimo: M. PACELLI - G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio: i luoghi, l’istituzione, le persone*, nuova ed., Torino, Giappichelli, 2020, 206). In un colloquio telefonico del 15 novembre 2022, Mario Pacelli mi ha riferito di aver avuto da Gianni Ferrara l’informazione circa l’astensione del PCI. Anche nel libro dell’ex questore comunista FRANCO Busetto, *Il corridoio dei passi perduti: esperienze di un parlamentare dell’Italia repubblicana*, Padova, Il Poligrafo, 2000, 151, si afferma che Cosentino, «con l’astensione dei membri comunisti», fu nominato segretario generale il 16 marzo 1964. Infine, Silvio Traversa, nel suo libro di memorie, indica la data del 26 marzo: *Una vita nelle istituzioni: Montecitorio e dintorni*, Roma, Gangemi, 2018, 217.

<sup>3</sup> «A succedere all’avvocato Piermani, l’Ufficio di presidenza ha scelto con decisione concorde il dottor Francesco Cosentino, il quale, sebbene sia giovane di anni, può contare al proprio attivo una lunga esperienza di funzionario parlamentare»: AP, Camera, Disc., 18 marzo 1964, 5863.

presidenziale del 1° agosto. Nel frattempo, il 4 giugno, era stato approvato anche un regolamento di amministrazione e contabilità.

I tre cardini della riforma erano la riorganizzazione delle funzioni in senso orizzontale, il grande rilievo dato al settore della documentazione, il nuovo stato giuridico del personale. Il tutto, frutto evidentemente di una lunga preparazione, si giocò sull'asse Presidente - Collegio dei questori - Segretario generale.

Prima di entrare nel merito della riforma, è opportuno quindi approfondire la figura di Cosentino e il contesto costituzionale ed amministrativo nel quale si muoveva.

## 2. La Camera prima della riforma

I due volti del primo Parlamento della Repubblica sono stati disegnati con sufficiente chiarezza dalla storiografia<sup>4</sup>. Da una parte, teatro della contrapposizione radicale tra le forze politiche schierate sui due versanti della guerra fredda; dall'altro, luogo di incontro tra maggioranza e opposizione in una vasta micro-legislazione approvata nelle commissioni in sede legislativa. Nel rapporto con il Governo, la leadership di De Gasperi, in un contesto di contrapposizione ideologica, stabilizzava il sistema politico e lo rendeva simile al modello Westminster, sia pure in una forma del tutto anomala, perché senza possibilità di alternanza. Come ha scritto Scoppola: «un sistema per sua natura consociativo funzionerà per un certo tratto in maniera simile a un sistema di alternanza, ma senza la possibilità dell'alternanza stessa»<sup>5</sup>. In un panorama costituzionale completamente inattuato, il Parlamento si ergeva solitario, in parte riesumazione del modello liberale, considerato ancora luogo di legittimazione nazionale, ma sostanzialmente bloccato nella contrapposizione partitica.

Al primo novembre 1950, il totale dei dipendenti della Camera era di 298 unità di cui 90 tra funzionari ed impiegati d'ordine. Si aggiungevano 96 unità di personale non di ruolo. Dopo la guerra, sul piano amministrativo, le strutture della Camera dei deputati erano ancora, grosso modo, quelle uscite dalla riforma del regolamento dei servizi del 1907, voluta dal Presidente Marcora e da Camillo Montalcini, e articolate negli uffici del segretariato, della questura, dei resoconti e della biblioteca<sup>6</sup>. La riforma del 1907 aveva anche cercato, per la prima volta, timidamente, di individuare una funzione di elaborazione dell'informazione fuori dal perimetro della biblioteca. Fu infatti istituito un ufficio di statistica legislativa, alle dipendenze del segretario generale, che può definirsi il lontano antenato degli uffici della Camera preposti alla

<sup>4</sup> *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni: atti del convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002*, a cura di UGO DE SIERVO, SANDRO GUERRIERI, ANTONIO VARSORI, Roma, Carocci, 2004; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1; N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, 117-134.

<sup>5</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, nuova ed., Bologna, Il Mulino, 1997, 231.

<sup>6</sup> Come è noto, è a questa riforma che risale la figura del segretario generale, ma non nella funzione di capo dell'amministrazione, bensì in quella di «diretto ed autorevole collaboratore del Presidente dell'Assemblea» come chiarisce M. PACELLI, *Alcune riflessioni sui Segretari generali delle Camere del Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1984, n. 1, 63. Solo nel 1932 il regolamento pose tutti i servizi e gli uffici della Camera «sotto l'autorità e la sorveglianza del Segretario generale».

documentazione parlamentare. Era incaricato di raccogliere i dati dell'attività parlamentare e, in particolare, di redigere il dizionario legislativo di fine sessione, una sorta di compendio per materia di tutta l'azione legislativa e il relativo apparato statistico, ma, nelle intenzioni, aveva anche non meglio precisati compiti di occuparsi dell'informazione proveniente dagli altri parlamenti e della legislazione di altri paesi<sup>7</sup>.

Dalla liberazione di Roma, il segretario generale era Ubaldo Cosentino, funzionario entrato nei ruoli della Camera dei deputati nel 1915 come stenografo e poi passato, nel 1920, al ruolo dei revisori. Molto legato a Vittorio Emanuele Orlando, di cui fu segretario durante la Grande Guerra, Cosentino può essere considerato il protagonista più importante di quel nucleo della burocrazia parlamentare che, raccogliendo il testimone di Camillo Montalcini, attraversò gli anni del fascismo conservando valori e frequentazioni liberali e fu così in grado, dopo il 1943, di guidare l'amministrazione della Camera nella transizione e nelle prime legislature repubblicane.

Ubaldo Cosentino fu segretario generale della Consulta, della Costituente e del primo parlamento repubblicano fino all'improvvisa scomparsa, il 2 aprile 1951. Se Vittorio Emanuele Orlando fu il traghettatore politico della Camera elettiva dal fascismo alla Repubblica, Ubaldo Cosentino lo fu sul terreno burocratico. E certamente, l'esperienza dell'Assemblea costituente fu decisiva per orientare le sue scelte, volte a un moderato e graduale rinnovamento degli uomini e delle strutture<sup>8</sup>. Tra il 1944 e il 1947, si ebbero modifiche del regolamento interno degli uffici e del personale che ripristinarono la formula - già utilizzata nei regolamenti interni prefascisti e ancora in vigore nel regolamento del 1928 - che faceva del Presidente della Camera «il capo di tutti i servizi». Non furono tuttavia accantonati i poteri gerarchici del segretario generale affermatasi durante il fascismo<sup>9</sup>. Questi, anzi, si rafforzarono nel 1949, con modifiche ulteriori che prevedevano compiti di coordinamento dell'attività delle commissioni permanenti, la redazione dei verbali della giunta per il regolamento e l'affidamento dei rapporti con la Presidenza della Repubblica, con il Senato, con la Presidenza del Consiglio e con i ministeri<sup>10</sup>. Sul piano organizzativo, è interessante il rilievo dato all'ufficio studi legislativi che, non più dipendente dal segretariato generale, fu posto sullo stesso piano delle altre strutture, con ambiziosi compiti di analisi ed elaborazione dell'attività parlamentare, della legislazione italiana e della legislazione

<sup>7</sup> Sul piano normativo, questa funzione, già espressa nella relazione al progetto di bilancio interno 1907-1908, dove era definito «un osservatorio di tutta la legislazione italiana, e in parte della estera» emerge in epoca fascista, con la nascita, nel 1927, del «Bollettino parlamentare», il quadrimestrale che aveva lo scopo di far conoscere la legislazione fascista ma anche la legislazione estera in traduzione. Infatti, nel regolamento interno approvato nella seduta del 7 maggio 1932, si legge che l'Ufficio della statistica legislativa (art. 5): «raccolge i dati finanziari di altri Stati e traduce atti legislativi e parlamentari stranieri per il *Bollettino Parlamentare*».

<sup>8</sup> R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2020, n. 3, 1-29 <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>.

<sup>9</sup> Fu quindi conservato l'articolo sulla dipendenza gerarchica che era stato introdotto nel regolamento interno del 1932: «Gli uffici e i servizi della Camera e il personale addetti sono posti sotto l'autorità e la sorveglianza del Segretario Generale, che ne risponde al Presidente. È in facoltà del Segretario Generale distribuire il personale nei diversi uffici e servizi, a seconda delle necessità» (art. 6 del reg. del 1947). Si veda S. TABACCHI, *L'amministrazione della Camera dei deputati dal Regno alla Repubblica (1907-1953)*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2019, vol. 3, 1059-1118, disponibile anche in *Academia.edu*.

<sup>10</sup> In generale, sull'evoluzione dei poteri del segretario generale, si veda sempre M. PACELLI, *Alcune riflessioni sui Segretari generali delle Camere*, cit, 57-97.

comparata<sup>11</sup>. In realtà, l'ufficio studi, diretto da Antonio Traversa, restava una microstruttura che si limitò a curare la pubblicazione dei repertori legislativi e, dal 1950, di un «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari» dove erano raccolti, per lo più, testi sull'attualità istituzionale italiana e traduzioni di testi costituzionali stranieri. Ma queste disposizioni sono indicative di un'attenzione ai temi della documentazione che si percepisce anche nel tentativo di modernizzazione della biblioteca, affidato a Umberto Collamarini e Federico Mohrhoff, dopo l'allontanamento di Enrico Damiani<sup>12</sup>. A questa breve stagione di modernizzazione, improvvisamente interrotta dalla morte di Cosentino, si possono ascrivere anche i concorsi per il reclutamento del personale direttivo: due concorsi per stenografo<sup>13</sup>, il concorso del 1947 per revisore, vinto da Francesco Cosentino, Antonio Maccanico, Mario Angioy e Mario D'Antonio<sup>14</sup> che entrarono il 1° giugno 1947, a cui si aggiunse il concorso per segretario di biblioteca. Quest'ultimo fu vinto da Silvio Furlani che entrò il 16 novembre 1947, seguito, in brevissimo tempo, dall'assunzione anche degli altri tre idonei: Vincenzo Gueli, Mario Gabrieli, Franco Molfese. Il 1° ottobre 1950 entrò poi un altro gruppo importante di funzionari: Vincenzo Longi, Mauro Stramacci, Amedeo Martinelli, Eugenio Azzena, Giorgio Spadolini, Paolo Antonio Ferri, Nicola Ricciuti, Fernando Paolucci, Gabriele Mastroianni. A questi andrebbero aggiunti anche alcuni nomi entrati passando per la chiamata diretta, come Alfredo Ortolani - fratello del giornalista e poi finanziere Umberto Ortolani - entrato nel marzo 1948 come applicato e, dal 1° giugno 1953, divenuto funzionario.

Dopo la morte di Cosentino, si susseguirono due segretari generali (Alberto Giuganino e Benedetto Migliore) fino alla nomina, il 1° ottobre 1954, di Coraldo Piermani, che sarebbe rimasto in carica per 10 anni. Anche in questo periodo si susseguirono numerose assunzioni (senza contare gli stenografi)<sup>15</sup>. Si trattava di un rinnovamento dell'alta burocrazia parlamentare che, oggi, ci può apparire inadeguato dal punto di vista quantitativo, rispetto alle esigenze di un parlamento moderno, ma che rappresentò, viste le dimensioni dell'amministrazione parlamentare dell'epoca, un vero e proprio cambio generazionale, portatore di esigenze e di sensibilità nuove. Molti dei nomi che si sono citati, espressione delle culture politiche dell'Italia repubblicana, avrebbero avuto ruoli di primo piano nel mondo accademico, ai vertici delle amministrazioni pubbliche e nel dibattito costituzionale.

<sup>11</sup> Per quest'ultimo aspetto si prevedeva (art. 9, penultimo capoverso): «Raccolta e aggiornamento della documentazione concernente le Assemblee legislative e gli altri Organi costituzionali, la Rappresentanza politica, i Regolamenti parlamentari - Ricerche sulla Legislazione estera in materie particolari, compatibilmente con la disponibilità delle fonti - Illustrazione di atti di Governo e documenti legislativi stranieri».

<sup>12</sup> Su questo, rinvio a F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari a Montecitorio: storia della Biblioteca della Camera dei deputati*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2019.

<sup>13</sup> Entrarono prima Giulio Anzilotti e Lucio Lupi il 1° novembre 1946, poi Luigi Maglia, Silvio Mecarelli, Manlio Rossi, Giuseppe Corriere, il 1° maggio 1947.

<sup>14</sup> Si trattava del primo concorso per un grado già elevato «al quale fino a quel momento era stato possibile accedere solo dopo almeno 10 anni di permanenza nei ruoli della Camera»: M. PACELLI, con G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio*, cit., 196.

<sup>15</sup> Il 16 novembre 1956: Guglielmo Negri, Beniamino Placido, Carlo Ghisalberti, Ferdinando Caracciolo, Luciano Stramacci, Oberdan Fraddosio, Tullio Ancora, Valentino Valentino, Giuseppe Trombetti, Giuseppe De Cesare, Anna Maria Guarnieri. Il 1° maggio 1957: Giuseppe Carbone, Rodolfo Pagano, Corrado Giove, Oddone Talpo, Cesare Alfieri, Giovanni Ferrara, Aldo Verdirosi. Nel 1961: Dario Cassanello, Gianfranco Ciaurro, Paolo Ungari, Ugo Terruggi, Andrea Manzella, Maria Adelaide Salvaco, Gianluigi Marozza, Umberto Coldagelli, Emilia Baldini, Teodosio Zotta, Ivano Pompei, Gaetano Carcaterra, Cesare Brunella, Gianclaudio De Cesare, Mario Pacelli, Gaetano Mosca.

Questo rinnovamento degli uomini non si accompagnò ad un rinnovamento dell'istituzione. Il Parlamento degli anni Cinquanta era percepito all'interno e all'esterno come un'istituzione da riformare. A metà del decennio, Egidio Tosato, in un dattiloscritto intitolato *Appunti sulla riforma del Parlamento*, esprimeva un forte disagio:

La funzionalità del Parlamento oggetto di critiche, di discussioni e di proposte. Ormai è comune esperienza che così non si va avanti. Che se ciò era sopportabile in altri tempi ciò non lo è più. Di questa esperienza si hanno i sintomi più eloquenti in un comune diffuso disagio che è particolarmente indicativo di un vero stato di sofferenza del Parlamento. E si ritiene che agli inconvenienti si possa e si debba rimediare con una riforma del Regolamento più radicale di quelle parziali finora adottate<sup>16</sup>.

Disagio che trovava spazio anche nella percezione dell'opinione pubblica e nell'informazione giornalistica. In *Epoca* del 28 giugno 1953, un breve articolo di Manlio Lupinacci, intitolato *Poca festa agli onorevoli*, deplorava il tono dimesso dell'inaugurazione del secondo Parlamento italiano. L'inaugurazione era avvenuta «alla spicciolata». Senatori e deputati «vestiti come gli pare, di grigio, di avana, con la cravatta, senza la cravatta. Nessuno se ne accorge, nemmeno le camionette della polizia daranno nell'occhio, giacché intorno a Montecitorio esse sono ormai abituali come fregi dell'obelisco».

Intanto, dopo il fallimento della riforma elettorale fortemente voluta da De Gasperi, si profilava il *take off* economico e il decennio di grande trasformazione del paese. Il sistema istituzionale italiano, apparve ben presto inadeguato alle esigenze di una società in rapida trasformazione. Mentre cresceva la polemica antipartitocratica impersonata soprattutto da Giuseppe Maranini e, su un piano strettamente politico, da Luigi Sturzo, il sistema si avviò verso l'unica strada percorribile, quella politica, nei due binari dell'attuazione costituzionale - il cosiddetto “disgelo costituzionale” degli anni Cinquanta - e, dopo l'invasione dell'Ungheria, dell'ampliamento della maggioranza al Partito socialista.

### 3. Chi era Francesco Cosentino

Vediamo ora chi era Francesco Cosentino. Figlio di Ubaldo, nacque a Palermo il 22 luglio 1922, studiò al liceo Tasso<sup>17</sup>, fece il servizio militare in marina e mosse i primi passi nell'ambiente politico parlamentare, sulla scia del padre. Prima di tutto, lo troviamo a Montecitorio già nei primi anni Quaranta come segretario “straordinario”. Lo attestano gli elenchi che furono predisposti, alla fine del 1943, per il trasferimento di una parte del personale nella sede di Venezia della

<sup>16</sup> Il brano è tratto da un dattiloscritto databile agli anni Cinquanta, dal titolo *Appunti per la riforma della Camera* presente tra le carte di Egidio Tosato conservate presso la biblioteca Bertoliana di Vicenza. Si tratta di appunti e carte ritrovate tra i libri della biblioteca dello studioso e politico vicentino.

<sup>17</sup> Traggio questa notizia da G. NEGRI, *Testimone di mezzo secolo: tra San Pietro e Montecitorio, 1934-1972*, Bologna, Il Mulino, 1986, 159. Negri, più giovane di 4 anni, frequentò lo stesso liceo.

Camera dei deputati. In un primo elenco, databile all'ottobre-novembre 1943, erano compresi sia Ubaldo che Francesco Cosentino. Ubaldo, allora direttore generale dei resoconti, era stato addirittura scelto per le funzioni di segretario generale a Venezia in quanto direttore generale più giovane e con minor carico di famiglia<sup>18</sup>. Francesco era elencato con la qualifica di segretario straordinario nell'ambito del personale della segreteria destinato a Venezia. Non sappiamo quando ebbe tale nomina, che non passò per quello che era allora il Consiglio di Presidenza, né sappiamo se si trattò di una chiamata diretta o di un impiego a contratto. Durante il fascismo, rapporti di lavoro che scavalcavano le procedure concorsuali non furono infrequenti e toccarono anche il livello direttivo, nascendo da aderenze politiche o personali. Durante la presidenza della Camera di Dino Grandi, era stato, ad esempio, il caso di Romolo Murri, che ebbe un impiego a contratto nella biblioteca della Camera dal gennaio 1941 al gennaio 1944. I legami di Ubaldo Cosentino con Dino Grandi, che, nel suo libro sul 25 luglio, lo definisce «mio apprezzato e diretto collaboratore»<sup>19</sup>, erano noti fin da quando Grandi era ministro di grazia e giustizia e chiamò Cosentino a organizzare il servizio di resocontazione presso le commissioni ministeriali e parlamentari per la riforma dei codici<sup>20</sup>. Prima, e subito dopo il 25 luglio, Ubaldo Cosentino tenne i collegamenti tra Grandi e Vittorio Emanuele Orlando, quando il Presidente della Camera immaginò un percorso di uscita dal fascismo che avrebbe dovuto sfociare in un governo politico aperto all'antifascismo monarchico, pronto a trattare con gli alleati. Si è anche ipotizzato che Cosentino abbia favorito la fuga di Grandi in Spagna<sup>21</sup>.

Quando, nel luglio 1944, dopo la liberazione di Roma, Vittorio Emanuele Orlando fu invitato dal Governo Bonomi - come ultimo Presidente vivente e non passato all'altra assemblea - ad assumere le funzioni *pro tempore* di Presidente della Camera, ritroviamo subito Ubaldo Cosentino e il figlio Francesco al suo fianco. Secondo Andreotti<sup>22</sup>, l'idea di costituire un Ufficio di Presidenza provvisorio chiamandovi a partecipare quattro politici prefascisti di orientamento politico popolare, socialista, repubblicano e radicale (gli ex deputati Micheli, Romita, Mazzolani e Veroni), fu «un colpo maestro» di Ubaldo Cosentino che, nella prima riunione, fu nominato segretario generale. Contemporaneamente, Cosentino figlio divenne il segretario particolare del

<sup>18</sup> Come si evince dalla lettera del 25 novembre 1943 con la quale veniva respinta la sua richiesta di collocamento a riposo presentata il 22 dello stesso mese: ASCD, Ricostituzione ed epurazione della Camera 1944-47, b. 3-4, f. 1. Ibidem anche il primo elenco del personale destinato a Venezia comprendente i due Cosentino ed un secondo elenco (databile forse al dicembre 1943) nel quale il direttore generale prescelto era Emanuele Mancuso e di conseguenza cambiava tutto il personale della segreteria. Emanuele Mancuso, vice direttore generale, fu nominato direttore generale il 1° dicembre 1943, evidentemente proprio al fine di affidargli le funzioni di segretario generale nella sede di Venezia. Su Mancuso si veda ora L. CIAURRO, *La Camera dei fasci a Venezia e il progetto di riforma del Senato*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2019, n. 1, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, che ha utilizzato il suo fascicolo personale presso l'Archivio storico della Camera. Si arrivò quindi a Mancuso perché Cosentino, vistasi respinta la domanda di pensionamento, si rifiutò in ogni caso di partire. Sarebbe stato del resto strano chiamare al ruolo di vertice della Camera nella Repubblica sociale italiana un uomo che nel 1929, avendo vinto il concorso interno per vicesegretario generale, era stato accantonato perché ritenuto non allineato con il regime. Su questo episodio si veda M. PACELLI, *Interno Montecitorio: storie sconosciute*, 2. ed., Milano, Leonardo international, 2006, 98-99. Pacelli è l'unica fonte secondaria che accenna all'assunzione di Francesco Cosentino negli anni Quaranta, collocandola nel 1942, ivi, 124.

<sup>19</sup> D. GRANDI, *25 luglio 1943*, a cura di Renzo de Felice, Bologna, Il Mulino, 1983, 361 e 371. Dopo il 25 luglio, Grandi affidò a Cosentino una lettera per Orlando perché si ponesse alla testa di un partito dell'unione nazionale.

<sup>20</sup> Si veda l'opuscolo *post mortem*: *Ubaldo Cosentino, avvocato, Segretario generale della Camera dei deputati: 30-7-1894 2-4-1951*, [Roma], Tipografia della Camera dei deputati, 1951?, [5].

<sup>21</sup> M. PACELLI, *Interno Montecitorio: storie sconosciute*, cit, 109-110.

<sup>22</sup> *Onorevole stia zitto*, Milano, Rizzoli, 1987, 8.

Presidente Orlando, anche in questo ripercorrendo le orme del padre. Di ciò non abbiamo documentazione ma è una notizia già presente nel primo profilo biografico di Francesco Cosentino, sul *Chi è* del 1948<sup>23</sup>.

Come si è accennato, dopo la caduta del fascismo, Ubaldo Cosentino si avviò ad essere uno dei protagonisti della rinascita dell'istituzione parlamentare, svolgendo un ruolo di consulenza e di costante ricucitura del tessuto istituzionale che varrebbe la pena approfondire e per il quale riscosse apprezzamento e rispetto tra gli uomini più rappresentativi di ogni parte politica delle giovani istituzioni repubblicane. Ne sono testimonianza, al momento della sua morte improvvisa, nel 1951, le accorate commemorazioni di Umberto Terracini e di Giovanni Gronchi, il primo come ex Presidente della Costituente, il secondo come Presidente della Camera<sup>24</sup>, dopo un solenne corteo funebre che sostò davanti al Palazzo Montecitorio prima di raggiungere Santa Maria in Aquiro.

Il figlio, in quegli anni, dopo essersi laureato in giurisprudenza nel 1944, restò sulla scia del padre, svolgendo funzioni fiduciarie con uomini di primo piano delle vecchie istituzioni liberali. Si liberò, al fianco di Orlando, della veste imbarazzante di impiegato straordinario della Camera dei fasci, di cui, infatti, si perde ogni traccia. Nel maggio 1946, pubblicò un volumetto di storia del diritto ecclesiastico - forse legato ai propri studi universitari - e ai rapporti tra la Francia e il Vaticano<sup>25</sup>. Divenne in seguito - dopo il referendum istituzionale, quando era ancora soltanto un giovane e brillante laureato - segretario particolare del Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola<sup>26</sup>. Sulla base delle informazioni presenti nel portale storico del Quirinale, Cosentino svolse questa funzione tra il 13 agosto 1946 e il 31 maggio 1947, cioè fino all'ingresso alla Camera dei deputati come revisore, essendo risultato primo in graduatoria del già ricordato concorso bandito dall'Assemblea costituente il 20 dicembre 1946. In realtà, l'incarico proseguì oltre, presumibilmente fino alla fine del mandato di De Nicola, come dimostrano le stesse carte d'archivio del Quirinale che lo vedono recarsi a Londra dal 9 al 13 novembre 1947 per accompagnare il dono del Capo provvisorio dello Stato italiano per le nozze della principessa Elisabetta<sup>27</sup>. Al 27 dicembre del 1947, del resto, risale la cerimonia di firma della Costituzione da parte di De Nicola, Terracini e De Gasperi, documentata da numerose fotografie e da un filmato della *Settimana Incom*, nei quali è ben visibile Francesco Cosentino, il giovane funzionario, alto ed

<sup>23</sup> *Chi è? Dizionario biografico degli italiani d'oggi*, 5. ed., 1948, dove si precisa il periodo: dal luglio 1944 al dicembre 1945.

<sup>24</sup> Terracini disse che «Io fui a Ubaldo Cosentino compagno di lavoro. Lo ripeto, perché voglio che mi si intenda: non egli a me, ma io a lui fui compagno. Quante volte io colsi l'onore di quella che era stata nella realtà una sua fatica, di ciò che avrebbe dovuto ridondare a merito suo!»: *Ubaldo Cosentino, avvocato, Segretario generale*, cit., [9].

<sup>25</sup> *Francia e Vaticano: storia di una conciliazione*, con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Roma, Colombo, 1946. Il volume uscì nella collana «Il filo di Arianna» diretta da Umberto Ortolani, il finanziere poi coinvolto nella P2. In quel primo dopoguerra, la collana pubblicò scritti di Guido Calogero, Antonio Carcaterra, Carlo Sforza, Carlo Antoni, Giacomo Perticone, ecc.

<sup>26</sup> De Nicola, per il suo staff, attinse alla burocrazia della Camera di cui era stato Presidente dal 1920 al 1924: a capo di gabinetto, dal luglio 1946 al maggio 1948, fu infatti chiamato Umberto Collamarini, direttore dell'ufficio della questura. Segretario generale fu invece Iginio Coffari. Per le biografie dei principali collaboratori del Presidente della Repubblica e, più in generale, sull'amministrazione del Quirinale: G. MELIS, *Storia istituzionale della struttura della presidenza*, in *I presidenti della Repubblica: il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, direzione di S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. 2, p. 969-1019.

<sup>27</sup> Si trattava di una cassa di noce del Seicento contenente tessuti di seta per abiti, prodotti nei vari stabilimenti italiani: ASQ, Uffici del Capo provvisorio dello Stato, Segreteria generale e Gabinetto del Capo provvisorio dello Stato (giugno 1946 - maggio 1948), Segretario Particolare del Presidente - Cambi, s.fasc. 1



elegante, che assiste il Presidente alla sua destra e gli porge le copie da firmare, scambiando poi due parole con De Gasperi<sup>28</sup>. In quell'evento, alle origini della nostra Repubblica, Francesco Cosentino aveva 25 anni ma era già ben conosciuto e si era costruito un'esperienza di tutto riguardo, navigando sempre ai piani alti delle istituzioni. Aveva infatti lavorato al fianco del Presidente della Repubblica, senza particolari responsabilità amministrative, ma con la possibilità - da un osservatorio privilegiato - di conoscere la rete di contatti che ruotava intorno a Palazzo Giustiniani in quegli anni decisivi, nonché di seguire il Presidente in molte missioni<sup>29</sup>.



*Il Presidente De Nicola firma il testo della Costituzione italiana, 27 dicembre 1947.  
Francesco Cosentino è il secondo da sinistra, accanto a De Gasperi. Wikimedia Commons*

Tornato alla Camera, dopo le elezioni del 18 aprile e l'elezione di Luigi Einaudi, Francesco Cosentino iniziò una carriera molto rapida ma del tutto atipica, in gran parte contrassegnata da incarichi *extra moenia*. Lavorò prima come addetto ai resoconti e, in quel periodo - confermandosi *enfant prodige* - pubblicò due volumi che ebbero larga diffusione, nei quali troviamo presenti, non a caso, le voci dei suoi due numi tutelari, Orlando e De Nicola. Il primo era il famoso commento alla Costituzione scritto con Vittorio Falzone e Filippo Palermo<sup>30</sup>. Il secondo, scritto insieme

<sup>28</sup> Il filmato è visibile sul sito dell'Istituto Luce <https://www.archivioluce.com/2020/01/01/la-costituzione/>.

<sup>29</sup> Il 3 gennaio 1948, in un promemoria per il segretario generale e per il capo di gabinetto, si lamentava per il carico di lavoro che avrebbe reso necessaria una seconda dattilografa: «In questi ultimi tempi ho dovuto rilevare che il lavoro del mio Ufficio si è notevolmente appesantito [...]. A ciò si somma il forte lavoro che dà il Signor Presidente con il Suo servizio di corrispondenza personale, per cui molto spesso occorre rifare una lettera tre e anche quattro volte, interrompendo inoltre la continuità del lavoro per le frequentissime chiamate e per le missioni 'extramoenia'. Debbo anche aggiungere che le pratiche che io tratto, essendo particolarmente delicate, hanno un giro velocissimo per cui in 18 mesi sono state scritte dal mio Ufficio circa 40.000 lettere, con una frequenza mensile di 2.500 ed una quotidiana di 80-90, escluse quelle del Signor Presidente, (in media 10 o 12) e quelle inerenti ad alcuni servizi di gabinetto (Autorimessa - FF.SS. - Varie) per cui un totale medio giornaliero di 110-115 lettere non è lungi dalla realtà» ASQ, Segreteria generale e Gabinetto del Capo provvisorio dello Stato (giugno 1946 - maggio 1948), "Quesiti vari", 17 dicembre 1946 - 3 gennaio 1948, fasc. 1.

<sup>30</sup> *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino*, prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Roma, Colombo, 1949. Nella prefazione, Orlando lodava i resocontisti «funzionari del Segretariato Generale della Camera, specialmente destinati alla redazione dei resoconti parlamentari, onde è potuto avvenire in essi quella specificazione delle attitudini atte a generare quasi una seconda natura e cioè di contenere in un riassunto

all'anziano Romolo Astraldi, era un aggiornamento del commento ai regolamenti parlamentari pubblicato dallo stesso Astraldi nel 1932, notevole per chiarezza e sintesi: un piccolo monumento alla capacità dell'istituzione parlamentare di presentarsi all'appuntamento con la democrazia, scavalcando gli anni del regime, nel segno della continuità dei propri principi ispiratori<sup>31</sup>. Dal giugno 1950, fu trasferito all'ufficio commissioni parlamentari, servizio strategico nella Camera della prima legislatura, cominciando la collaborazione, con note di diritto e di storia parlamentare, alla rivista «Politica parlamentare».

Dopo la morte del padre<sup>32</sup>, dal settembre 1952 al febbraio 1956, lo troviamo distaccato presso la Comunità europea del carbone e dell'acciaio come vicesegretario generale temporaneo dell'Assemblea comune della CECA<sup>33</sup>. Il suo incarico più importante fu quello di segretario generale della Commissione costituzionale per la redazione di un progetto di costituzione europea, che aveva sede a Parigi<sup>34</sup> e, poi, esperto di diritto parlamentare e di diritto elettorale della delegazione italiana alla Conferenza di Parigi per un progetto di costituzione europea. Cosentino fu certamente molto impegnato nei mesi di attività della Commissione<sup>35</sup>, ma restava un dirigente semi-permanente, che faceva parte del gruppo di funzionari inviati dai parlamenti nazionali, che lasciavano le rispettive capitali soprattutto nei periodi di sessione dell'Assemblea comune. È difficile seguirlo nelle complesse vicende successive all'approvazione dello Statuto e al confronto con i singoli governi, in un susseguirsi di conferenze politiche e comitati tecnici, quando la prospettiva costituzionale e sovranazionale fu progressivamente emarginata, fino al rifiuto del Parlamento francese di ratificare il trattato della CED, e al conseguente abbandono del trattato

---

sereno ed obiettivo opinioni che spesso si eran manifestate in forma di vivace contrasto», 7. Il volume ha avuto numerose riedizioni.

<sup>31</sup> R. ASTRALDI - F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano: storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Roma, Colombo, 1950. Il volume, accompagnato da una lettera di elogio del 15 marzo 1950 di De Nicola a Cosentino, ricostruiva la storia dei regolamenti parlamentari dal 1848, faceva un'analisi delle norme regolamentari utilizzate dalla Camere repubblicane, con cenni alle corrispondenti norme dei principali ordinamenti stranieri, e commentava le interpretazioni e le prassi dopo il 1946. Il volume di Astraldi pubblicato nel 1932 era: *Le norme regolamentari del Parlamento italiano: storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1932.

<sup>32</sup> In esergo ad un articolo sulle consuetudini parlamentari pubblicato nella rivista *La politica parlamentare*, 1951, n. 3-4, Cosentino scriveva: «Questo articolo era già pronto per essere dato alle stampe quando una sventura che non ha eguali mi ha privato non soltanto del Padre amatissimo, ma anche del Maestro caro e affettuoso, guida impareggiabile su per i sentieri delle discipline parlamentari, insostituibile consigliere, amico e fratello. A lui, che tanto amava il Parlamento quale presidio e pilastro delle libertà democratiche, dedico questo breve studio su cose che gli furono care e che sempre lo saranno - e doppiamente d'ora in poi - per me che sono rimasto a cercar di sostenere la gravosa e pur splendida eredità del Suo nome», 51.

<sup>33</sup> Nelle sue dimissioni, presentate l'8 marzo 1956, si legge: «Ma double qualité, en fait, de Directeur des Commissions de la Chambre et de Conseiller juridique et parlementaire du Président de la République m'empêche d'exercer consciencieusement mes devoirs de fonctionnaire de la Communauté», Archivi storici dell'Unione europea, AC, PE 1 34, Cosentino a de Nerée tot Babberich, 8 marzo 1956.

<sup>34</sup> Si tratta della Commissione di 26 membri, presieduta da Heinrich von Brentano (vicepresidenti Lodovico Benvenuti e Bruins Slot), nominata dalla cosiddetta Assemblea ad hoc, cioè dall'Assemblea comune con l'aggiunta di nove membri, con l'obiettivo di elaborare un progetto di comunità politica, secondo quanto previsto dall'art. 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa firmato a Parigi il 27 maggio 1952. In dettaglio, sui lavori della Commissione costituzionale, si veda D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della Comunità politica europea*, Milano, Jaka Book, 1993, 188-251. Si intendeva, ha scritto SANDRO GUERRIERI, «porre un tetto politico alla costruzione i cui pilastri erano rappresentati dalla CED e dalla CECA»: *Un Parlamento oltre le nazioni: l'Assemblea comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, Il Mulino, 2016, 100. Il progetto di trattato concernente lo Statuto della Comunità europea, composto di 117 articoli, fu approvato dall'Assemblea ad hoc il 10 marzo 1953. Peraltro, la Commissione costituzionale non fu sciolta per poter seguire l'operato dei governi che avrebbero dovuto approvare il trattato.

<sup>35</sup> Si veda il suo rapporto sull'organizzazione degli uffici, databile alla fine del 1952, *Note du Secrétaire sur l'organisation des bureaux du secrétariat à Paris, Hôtel du Palais d'Orsay, 91 quai Anatole France*, in Archivi storici delle istituzioni dell'UE, AC 655.

sullo statuto della Comunità<sup>36</sup>. In ogni caso, l'incarico di Cosentino alla CECA fu un'esperienza piuttosto originale nel mondo della burocrazia parlamentare di quegli anni<sup>37</sup>, e, senza dubbio, molto formativa: oltre ad ampliare le sue relazioni, già ben radicate nel mondo politico e istituzionale romano, ne mise alla prova le doti di organizzatore, ne rafforzò la vocazione alla comparazione costituzionale e gli fece conoscere un'attività di supporto documentale al lavoro parlamentare più moderna, fatta di numeri e di dossier tecnici. Più in generale, lo mise in contatto con un assetto istituzionale dove la legislazione era in mano all'esecutivo e dove la componente parlamentare doveva ritagliarsi un ruolo di controllo ed indirizzo. Inoltre, in un ambiente politico "sterilizzato" dalla componente comunista, certamente il suo atlantismo e il suo anticomunismo ne uscirono rafforzati.

Nel frattempo, Cosentino percorse una rapida carriera a Montecitorio: fu nominato vice direttore dell'ufficio commissioni in data 1° marzo 1954 e, successivamente, direttore, in data 1° giugno 1955. Il percorso a cui si è accennato si svolse sotto la presidenza della Camera di Giovanni Gronchi e durante le due brevi segreterie generali di Alberto Giuganino e Benedetto Migliore e poi quella decennale di Corrado Piermani.

#### 4. *Cosentino tra Parlamento e Presidenza della Repubblica*

Quando, nel 1955, Gronchi fu eletto Presidente della Repubblica, Cosentino fu subito chiamato al Quirinale, poco più che trentenne, a capo dell'ufficio (poi servizio) per i rapporti con il Parlamento e con il Governo<sup>38</sup>. È significativo che la data della sua nomina, il 1° giugno 1955, coincida con la nomina a direttore generale delle Commissioni, evidentemente al fine di garantirgli un'adeguata posizione "di ritorno", anche se, per quello che si può capire, Cosentino non assunse le nuove funzioni al Quirinale attraverso l'istituto del "comando" ma esercitò un inedito e anomalo doppio ruolo, come risulta dagli elenchi del personale della Camera dei deputati. In conseguenza del nuovo incarico, all'inizio del 1956, come si è detto, presentò le dimissioni da vicesegretario generale dell'Assemblea della CECA.

<sup>36</sup> I vari passaggi, insieme ad alcuni documenti, in: *Informations et documents officiels de la Commission constitutionnelle*, édité par le Secrétariat de la Commission constitutionnelle, Paris, [s.n.], 1955.

<sup>37</sup> Atri funzionari parlamentari furono Mario Angioy che poi sostituì Cosentino dopo le sue dimissioni e, soprattutto, Leopoldo Elia che fu vice direttore nei servizi temporanei che si occuparono della riunione del gennaio 1953 dell'Assemblea ad hoc (vedi D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione*, cit., 204) e, anche nel 1953, continuò a lavorare nel servizio delle commissioni dell'Assemblea comune. Ringrazio Sandro Guerrieri per le informazioni sull'attività di Leopoldo Elia. Si veda anche la scheda su Elia in *Il Segretariato generale della Repubblica*, Roma, Segretariato generale, 2009, ed. fuori commercio, vol. 2: Biografie 1948-2008.

<sup>38</sup> Secondo i dati presenti nel portale storico del Quirinale, fu a capo di questo ufficio dal 1° giugno 1955 al 4 febbraio 1961. Insieme a Cosentino raggiunse il Quirinale Emo Sparisci, già capo della segreteria particolare di Gronchi a Montecitorio. Sembra che un qualche ruolo Cosentino lo avesse avuto anche durante il settennato Einaudi, come collaboratore di Nicola Picella, allora capo dell'Ufficio per i rapporti con il Parlamento, in base a quanto dichiarato da Cosentino alla Commissione d'inchiesta sulla Loggia massonica P2 (AP, Leg. IX, Documenti, Doc. XXIII, n. 2-ter/4, 353-379). Peraltro, nel portale storico del Quirinale e nel volume *Il Segretariato generale della Repubblica*, cit., 69, il capo ufficio rapporti con il Parlamento e con il governo risulta essere il dott. Enrico D'Arienzo nominato, tuttavia, molto tardi, il 14 aprile 1954, due settimane dopo che lo stesso Picella divenne segretario generale della Presidenza della Repubblica. È probabile quindi che tale carica non fosse in precedenza inserita nell'organigramma.

Dall'osservatorio del Quirinale, Cosentino poté assistere alla crisi del sistema successiva al fallimento della cosiddetta “legge truffa” e al difficile passaggio dal centrismo al centro-sinistra, mentre montava la polemica antipartitocratica. Gronchi lo utilizzò a tutto campo, non solo per consulenze in delicati passaggi costituzionali, ma anche per tenere contatti politici a vario livello, come testimoniano i diari di Nenni e di Fanfani e di altri testimoni dell'epoca. Il peso ed il ruolo di Cosentino si ampliarono notevolmente ed emergono con più evidenza nelle due principali crisi di governo della Presidenza Gronchi, quella del Governo Zoli nel 1957 e quella del Governo Tambroni nel 1960.

Nel primo caso, è nota la lunga lettera pubblicata da «La Stampa» il 15 giugno 1957, dopo le dichiarazioni di Gronchi del 13 giugno 1957, durante un incontro con i giornalisti a margine delle consultazioni successive alle dimissioni di Zoli, che aveva ottenuto la fiducia alla Camera con il voto decisivo del MSI. Cosentino intervenne sul quotidiano torinese per fornire una sorta di spiegazione ufficiosa dell'affermazione di Gronchi, in base alla quale il Presidente della Repubblica non poteva limitarsi a dare un Presidente del Consiglio al Paese ma «deve collaborare alla formazione del Governo»<sup>39</sup>. L'affermazione aveva suscitato molte critiche e aveva dato ulteriori argomenti a Luigi Sturzo nella sua polemica - culminata poi nel duro intervento del 27 giugno al Senato - contro quelle che erano considerate ingerenze della Presidenza della Repubblica. Dietro le accuse di Sturzo vi era, in ogni caso, il dibattito sul cosiddetto “scivolamento” a sinistra di cui Gronchi era ritenuto il riferimento istituzionale.

Nel 1960, si hanno tracce del lavoro di Cosentino in appoggio all'ipotesi di Gronchi di utilizzare Tambroni per favorire l'apertura ai socialisti, sia tenendo contatti con Nenni<sup>40</sup>, sia contribuendo al programma che Tambroni avrebbe dovuto presentare alla Camere. Cosentino

<sup>39</sup> Cosentino scriveva che il conferimento dell'incarico formale prima dello scioglimento della riserva non preclude al Presidente della Repubblica la possibilità di intervenire: «Il Capo dello Stato non ha soltanto il diritto, ma il dovere di non disinteressarsi della situazione e delle vicissitudini dell'incarico, la cui funzione consiste soltanto nell'assumere tutti gli elementi di giudizio utili alla costituzione di un nuovo governo, per riferirne al Presidente della Repubblica». La nascita di un nuovo Governo doveva dunque essere considerata il frutto di «intensa collaborazione fra il Capo dello Stato - che ne assume la responsabilità morale, in maggiore o minor grado a seconda delle situazioni politiche contingenti obiettivamente valutate - e la persona che ha ricevuto l'incarico». Inoltre, «si deve tenere presente che anche le proposte per la nomina dei ministri debbono ottenere la firma del Capo dello Stato: sono infatti, questi decreti, veri e propri atti complessi la cui validità è subordinata al concorso delle due manifestazioni di volontà del Presidente del Consiglio che propone e del Capo dello Stato che, approvando, aderisce all'atto e lo rende perfetto». Era chiara quindi la differenza tra il Presidente della Repubblica francese e il Presidente della Repubblica italiana «al quale i poteri autonomi di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere conferiscono una precisa - e dalla dottrina ormai bene individuata - natura di organo detentore di un vero e proprio potere di equilibrio politico costituzionale; funzione questa che trova corrispondenza nel potere di equilibrio giuridico costituzionale proprio della Corte Costituzionale». Per una ricostruzione puntuale della crisi Zoli, si veda E. SPAGNA MUSSO, *Cronache di una crisi di Governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 12 (1957), pt. 3, 501-531 (poi in: ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. 1, 81-115) dove sono pubblicati ampi stralci della lettera di Cosentino. Leopoldo Elia ha scritto che «la lettera del consigliere costituzionale Francesco Cosentino alla stampa in tema di formazione dei governi non giovò, secondo me, alla valutazione obiettiva del modo in cui Gronchi conduceva le crisi e nominava il Presidente del Consiglio» e che nella Presidenza Gronchi occorre distinguere «da parte che ebbero i suoi consiglieri dalle sue personali iniziative»: *L'attuazione della Costituzione e il rinnovamento giuridico durante la Presidenza Gronchi*, in *L'Italia durante la Presidenza di Giovanni Gronchi: atti del convegno di Pontedera del 28 ottobre 1989*, Pisa, Giardini, 1990, 116-117. È evidente comunque che la lettera del 15 giugno 1957 non poteva che rispecchiare il pensiero di Gronchi e fu scritta per dare una veste giuridica e “sterilizzare” le dichiarazioni del Presidente.

<sup>40</sup> «I contatti fra il capo dello Stato e il segretario del PSI li tiene Francesco Cosentino, segretario generale della Camera, che raggiunge Nenni anche nella sua villa di Formia», U. ZATTERIN, *Al Viminale con il morto: tra lotte e botte l'Italia di ieri*, Milano, Baldini&Castoldi, 1996, 316. Zatterin definisce Cosentino segretario generale, con un lapsus che sarà ripetuto da altri interlocutori dell'epoca. Sulla figura di Tambroni si vedano i primi capitoli di M. FRANZINELLI, A. GIACONE, *1960: l'Italia sull'orlo della guerra civile: il racconto di una pagina oscura della Repubblica*, Milano, Mondadori, 2020.

stese alcuni appunti che avrebbero dovuto offrire spunti per favorire l'astensione dei socialisti. Come è noto, questi sforzi si rivelarono vani perché, l'8 aprile 1960, Tambroni ebbe la fiducia solo grazie al sostegno determinante dei voti missini, anche perché non tenne conto degli argomenti che stavano più a cuore a Nenni come ad esempio il piano per la nazionalizzazione dell'energia elettrica<sup>41</sup>.

Ma, in quei mesi, a sostegno di Tambroni, l'attività di Cosentino oltrepassa i confini della consulenza giuridica e si fa più intraprendente e disinvolta, facilitando operazioni finanziarie e stabilendo contatti per legittimare e sostenere il tentativo del politico marchigiano agli occhi della diplomazia americana.

Sul primo versante, Cosentino si muove in asse con il palermitano Giuseppe Mirabella (1913-1988) consulente di Gronchi per le questioni di carattere economico e finanziario dal 1955 al 1957, poi capo dell'ufficio studi economici e finanziari del Quirinale dal 1957 al 1962, titolare della cattedra di economia dell'Università di Palermo e potente capo del servizio studi e vice direttore del Banco di Sicilia presieduto da Carlo Bazan. Il Banco di Sicilia, al centro di una rete clientelare ed elettorale che coinvolgeva la Regione e le correnti della DC, era esposto alle pressioni politiche dei partiti delle maggioranze locali e nazionali<sup>42</sup>. Nel 1955, Cosentino fu nominato membro del consiglio di amministrazione del Banco di Sicilia, incarico che avrebbe mantenuto fino al 1960 e che, nel 1957, fu oggetto dell'interrogazione parlamentare di un deputato del MSI<sup>43</sup>. La finanza siciliana intervenne nella vicenda della nascita del quotidiano romano *Telesera*, che avrebbe dovuto appoggiare Tambroni. Secondo la ricostruzione di Michele Pantaleone, suffragata dalla testimonianza di Ugo Zatterin, che fu chiamato alla direzione del giornale, il finanziamento di «Telesera» avvenne ad opera del Banco di Sicilia per via indiretta: «260 milioni erano stati dati tramite l'avv. Umberto Ortolani, noto uomo d'affari romano, mentre altri 230 milioni erano stati dati alla ditta Bellanca e Amalfi di Palermo». Gli Amalfi erano parenti di Cosentino «consigliere di amministrazione del Banco, intimo amico e collaboratore di Tambroni e consigliere, insieme al prof. Mirabella, del Presidente Gronchi»<sup>44</sup>. In questo passaggio, ritroviamo il finanziere e giornalista Umberto Ortolani, che era anche editore dell'Agenzia giornalistica Italia, finanziata dall'ENI<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Su tutta questa vicenda si veda G. CAVERA, *Il Ministero Tambroni, primo "Governo del Presidente": la crisi dell'estate 1960 nelle carte Gronchi*, in *Nuova storia contemporanea*, 3 (1999), n. 3, 100 sgg. dove vi è anche il testo dell'appunto di Cosentino, su carta intestata "Camera dei deputati".

<sup>42</sup> Mirabella fu il «vero punto di contatto tra il Banco e la nuova Sicilia repubblicana e autonoma» scrivono L. AZZOLINA E A. BLANDO, *Il consiglio di amministrazione, 1862-1992: uomini, partiti e territorio*, in: *Storia del Banco di Sicilia*, a cura di F. ASSO, Roma, Donzelli, 2017, 527.

<sup>43</sup> L'interrogazione firmata dal deputato missino Sponziello e pubblicata nei resoconti della Camera dei deputati del 4 ottobre 1957, riguardava anche Mirabella e chiedeva se «sia ammissibile il permanere di codeste persone nell'entourage del Presidente della Repubblica senza costituire motivi di critica e di polemica che investono la più alta carica dello Stato». La risposta del Presidente del Consiglio Zoli fu pubblicata in anteprima dal *Corriere della sera*, 11 ottobre 1957. Zoli chiariva che «Nell'agosto del 1955, il dott. Cosentino, che è siciliano di nascita e di famiglia siciliana, fu nominato consigliere di amministrazione del Banco di Sicilia, con decreto del Presidente della Regione (non dal Governo nazionale) previa deliberazione della Giunta regionale siciliana adottata all'unanimità [...] il dott. Cosentino, prima di accettare la nomina, chiese l'autorizzazione del Presidente della Camera che la concesse con lettera del 6 agosto 1955». La durata dell'incarico si deduce dalla consultazione di Banco di Sicilia, *Relazioni e bilancio*, 1949-. In L. AZZOLINA - A. BLANDO, *Storia del Banco di Sicilia*, cit., Cosentino è elencato tra i più presenti alle sedute del CDA.

<sup>44</sup> M. PANTALEONE, *L'industria del potere*, Bologna, Cappelli, 1972, 73.

<sup>45</sup> Franzinelli e Giaccone definiscono Ortolani «massone vicinissimo a Tambroni che lo nomina presidente dell'Ente costruttori del Villaggio Olimpico»: *1960: l'Italia sull'orlo della guerra civile*, cit., 101. Ortolani fu presidente dell'INCIS dal 1959

Per quanto riguarda i contatti diplomatici di Cosentino a sostegno di Tambroni, è di grande interesse il *Memorandum of conversation* redatto dal segretario dell'ambasciata americana Robert C. Mudd in occasione di un pranzo con Cosentino tenutosi l'11 maggio 1960 e successivamente trasmesso al Dipartimento di Stato con una nota del primo segretario d'ambasciata George Lister<sup>46</sup>. Cosentino, erroneamente qualificato come Secretary-General della Camera, viene descritto come un consigliere chiave di Gronchi e come una personalità molto influente presso il Presidente della Camera Leone. Lister scrive che, nonostante si trattasse del primo incontro, Cosentino ha parlato apertamente della situazione politica italiana, rivelandosi come «a Tambroni man». Per il suo tramite, sembra evidente che la Presidenza della Repubblica e lo stesso Tambroni volessero far arrivare all'ambasciata americana «a few good words about Tambroni». Cosentino considerava Tambroni una soluzione tattica per giungere alla «inevitable and ultimate solution to the DC's (and therefore Italy's) present problems - Gronchi's calling for general elections in the spring of 1961». L'ambasciata riteneva Cosentino un contatto utile anche se i suoi commenti «occasionally smacked of authoritarianism».

Il Memorandum ci presenta un Cosentino («a big man, very decisive in his manner and apparently well aware of the impression of force and decisiveness he makes on his listeners») che esprime giudizi a tutto campo e disegna un sistema politico bloccato, nel quale Tambroni mira a svolgere un ruolo di catalizzatore nella prospettiva di un centro sinistra “pilotato” dall'alto e bilanciato da una personalità autorevole in grado di avviare la modernizzazione del paese<sup>47</sup>. Cosentino affermava che la Chiesa era stato il principale ostacolo sulla strada del centro sinistra e delineava un percorso per portare il PSI e Nenni nel campo democratico: ammettere il PSI nell'Internazionale socialista; staccare il PSI dal PCI nelle amministrazioni comunali; spingere il PSI a proclamare la libertà per ciascun lavoratore di scegliere il proprio sindacato: «PSI separation from the Communists is a *sine qua non* for the ultimate collaboration with the DC. To achieve it the DC would have to support the proposed law on proportional representation enabling the PSI to run separate lists from the Communists in the local elections». Cosentino descriveva Tambroni come un uomo a sinistra, dal punto di vista dell'economia, ma a destra politicamente. Uno dei suoi obiettivi era fare quelle riforme sociali che sono anche nel programma del PSI che ormai ha poco a che fare con il marxismo:

He said Tambroni felt it was no reason to look to the PSI to solve Italy's social ills when the required social legislation could be presented by the DC. The DC Party could propose legislation similar to the Sherman and Clayton Anti-Trust Acts, or the Pure Food and Drug Act. It could

---

al 1973. Come sappiamo, aveva agganci all'interno della Camera attraverso il fratello Alfredo, entrato nel 1948 e funzionario dal 1953.

<sup>46</sup> Ringrazio FEDERICO ROBBE, autore del volume *L'impossibile incontro: gli Stati Uniti e la destra italiana negli anni Cinquanta*, Milano, Angeli, 2012, per avermi molto cortesemente trasmesso una copia del rapporto conservato nei National Archives di College Park (Maryland), General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, 765, box 1917. A questo rapporto - parzialmente pubblicato e tradotto in *L'Espresso*, 28 luglio 1995: *Così parlò Cosentino*, a cura di G. MELEGA, 68-69 - appartengono le citazioni che seguono.

<sup>47</sup> È stato scritto che «il caso Tambroni vide all'opera un tentativo di forzare il primato dell'elemento partitico a favore della leadership governativa, investita dalla presidenza della repubblica» (*Tambroni e la crisi del luglio 1960*, in *Ricerche di storia politica*, 368). In quel frangente emerge anche un ruolo di poteri occulti basati sull'uso improprio dei servizi segreti (P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., 368).

introduce legislation to modernize interest rates. Marxism is not required by such legislation. In fact, the PSI's program is almost devoid of marxist content. Essentially, it is similar to that of the Roosevelt New Deal [...]. Tambroni's objective is to split the Socialist Party by drawing its program away from it and presenting it under DC sponsorship.<sup>48</sup>

La fine del tentativo di Tambroni sancì di fatto anche la fine della collaborazione di Cosentino con Gronchi. Peraltro, i rapporti fiduciari tra Gronchi e Cosentino continuarono anche dopo il suo allontanamento dall'*entourage* del Quirinale, se è vero quello che scrive Andreotti parlando del congresso della DC del gennaio 1962 nel quale Moro aprì al centro sinistra: «Gronchi era ben informato di tutto, perché il suo autorevole collaboratore Francesco Cosentino aveva messo le tende a Napoli durante il Congresso ed era stato di un attivismo straordinario, tutt'altro che clandestino e riservato»<sup>49</sup>.

### 5. Verso la riforma: per la funzionalità delle istituzioni repubblicane

Di Cosentino non è importante solo il *cursus honorum*. Con oscillazioni che è interessante esaminare e che presentano echi del pensiero di Giuseppe Maranini, egli partecipò anche, dal punto di vista di un "operatore del diritto costituzionale", al dibattito di quegli anni sulle prospettive delle istituzioni repubblicane. Fino al 1953, si limitò a pubblicare alcuni articoli su «La politica parlamentare», per lo più dedicati ad aspetti procedurali (il computo della maggioranza alla Camera, la verifica dei poteri, ecc.), oltre che alle origini del parlamentarismo inglese. Dopo il 1953, collaborò per alcuni anni alla rivista «Rassegna di politica e storia» diretta dal deputato democristiano Dino Del Bo, e qui affrontò questioni istituzionali senza timore di esprimere posizioni abbastanza radicali. In seguito, i suoi interventi furono per lo più occasionali e legati, in gran parte, alla sua esperienza di consulente e poi di segretario generale<sup>50</sup>. Al centro delle sue riflessioni vi era la funzionalità delle istituzioni parlamentari, compromessa dalla rigidità del disegno costituzionale, in presenza di una legge proporzionale e di un sistema di partiti di massa

<sup>48</sup> Cosentino accennava poi alla confusione che regnava nella DC a causa delle divisioni sul tema della collaborazione con i socialisti e per mancanza di leadership. Giudicava Moro e Segni uomini deboli: «The DC does not want leadership; it wants to continue along as it has in the recent past, taking a clear-cut stand on as few issues as possible». Solo un congresso avrebbe potuto chiarire le posizioni all'interno del Partito e che se anche questo fosse fallito, Gronchi non avrebbe esitato a sciogliere le camere per indire elezioni nel 1961. In questo caso Tambroni sarebbe in un'ottima posizione e, con un programma di legislazione sociale la DC potrebbe ottenere anche una maggioranza assoluta, poiché appare chiaro che la DC non può più governare con i partiti della maggioranza centrista né con le ali estreme del PCI e del MSI. Gronchi ha dato una lezione alla DC: «That lesson is that the DC leaders had better make up their minds what they want, or Gronchi will make it up for them». Tambroni era un uomo pratico e intelligente ed era convinto che ciò che vuole il paese è qualcuno che insegni agli italiani il rispetto per l'autorità (che è cosa diversa dall'autoritarismo). In politica estera Tambroni era convinto che l'Italia dovesse smettere di considerarsi una grande potenza e pensare di fare una politica estera fuori dalle coalizioni. Sul MSI, Cosentino affermava che era diventato «a respectable party of the political right». Lui stesso aveva suggerito a Michelini di cambiare il nome del partito in Partito nazionale italiano e liberarsi così dell'etichetta del fascismo. Di un lungo colloquio di Cosentino con Michelini parla *L'Avvenire d'Italia* del 26 marzo 1960, citato da FRANZINELLI - GIACONE, 1960: *l'Italia sull'orlo della guerra civile*, cit., 111.

<sup>49</sup> G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, cit., 120. Dalla testimonianza di Luciano Barca, sembra che Cosentino mantenesse un filo diretto con il Quirinale anche durante la presidenza di Antonio Segni (si veda la successiva nota 138).

<sup>50</sup> Lo studio più meditato appare: *Note sui principi della procedura parlamentare*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 395-417, vol. II della *Raccolta di scritti sulla Costituzione* per il primo decennale della promulgazione della Costituzione.

a base ideologica, oltre che dalla «diffusa e a prima vista incomprensibile diffidenza» dell'opinione pubblica verso il Parlamento, frutto anche di un'immaturità politica del popolo italiano. Cosentino affrontava la crisi del sistema parlamentare richiamandosi più volte al suo maestro Vittorio Emanuele Orlando, che aveva criticato la seconda parte della Costituzione<sup>51</sup>, e al pensiero sociologico francese di Burdeau e di Duverger. Il Parlamento non era più luogo dinamico di dibattito e di costruzione del consenso, ma ormai sede di contrapposizioni cristallizzate dall'evento elettorale ed amplificate dai mezzi di comunicazione di massa:

Il Parlamento [...] tende piuttosto a divenire un organo statico, uno schermo in cui si proiettano, a scatti quinquennali, le immagini del “mondo delle idee” in perpetuo e incessante divenire nella coscienza individuale dei cittadini ed in quella collettiva della pubblica opinione, su cui premono ed incalzano gli strumenti di azione più importanti della politica moderna: i quotidiani, i periodici, i bollettini radiofonici e televisivi<sup>52</sup>.

A questa nuova realtà, il Parlamento doveva adeguare le proprie regole di funzionamento, regole che non erano più un problema tecnico-giuridico, ma un problema politico, come aveva denunciato De Gasperi dopo l'esperienza della riforma elettorale<sup>53</sup>. In un articolo dell'anno dopo, Cosentino andava oltre e si schierava contro la rigidità delle norme costituzionali che ne impedivano l'adattamento alle necessità politiche, poiché «il problema della revisione costituzionale non deve essere considerato come un possibile fattore di turbamento dell'ordine, ma, al contrario [...] come un'esigenza di vita per l'ordinamento che è divenuto inefficiente o inadeguato perché inattuabile»<sup>54</sup>. Si schierava così contro l'attuazione dell'ordinamento regionale e persino contro la nascita della Corte costituzionale<sup>55</sup>. In quel momento, per Cosentino, la Costituzione non era da attuare, ma da riformare.

Ben presto, mano mano che crescevano le sue responsabilità istituzionali, Cosentino abbandonò queste posizioni che mettevano a repentaglio il compromesso costituzionale, prendendo atto che era anacronistico pensare di ricondurre, in qualche modo, il sistema parlamentare italiano al modello del governo di gabinetto di tipo britannico.

D questo punto di vista, il periodo nel quale ebbe un piede a Montecitorio e uno al Quirinale, come consigliere giuridico di Gronchi, è molto interessante. Cosentino, che aveva già lavorato al fianco del capo provvisorio dello Stato, fin da subito contribuì a valorizzare il peso costituzionale della Presidenza della Repubblica che Gronchi interpretava in senso apertamente interventista ed

<sup>51</sup> V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1 (1951), ora in *Costituzione criticata*, a cura di F. GENTILE e P.G. GRASSO, Napoli, Edizioni Scientifiche, Italiane, 1999. Sull'ultimo Orlando si veda M. GREGORIO, *V. E. Orlando costituente*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2017, n. 3, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>

<sup>52</sup> *La riforma dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna di politica e di storia*, 1954, n. 1, 4.

<sup>53</sup> Si veda l'intervento di De Gasperi letto al congresso nazionale della DC a Napoli, il 27 giugno 1954 (in [www.degasperi.net](http://www.degasperi.net)). In concreto, Cosentino auspicava lo spostamento del baricentro regolamentare dai singoli ai gruppi (superando una «mera reminiscenza uninominalistica») e il rafforzamento dei poteri del Presidente.

<sup>54</sup> *Norma giuridica, momento politico e revisione costituzionale*, in *Rassegna di politica e di storia*, 1 (1955), n. 4, 10.

<sup>55</sup> «Oggi, con l'autorità dello Stato ricostituita e reintegrata nella sua pienezza, scalfire il principio unitario per dare vita a un decentramento che potrebbe anche divenire politico, sarebbe mera follia; d'altra parte se le regioni non fossero istituite scomparirebbe anche la necessità di una Corte Costituzionale», *ibidem*.



espansivo, destando le preoccupazioni della diplomazia americana. Già nel giugno 1955, nel suo ultimo articolo su «Rassegna di politica e di storia», questa volta non firmato - evidentemente per ragioni di opportunità - ma certamente a lui riconducibile, abbracciava le tesi che Guarino aveva espresso nel primo numero della «Rivista trimestrale di diritto pubblico» e scriveva che il Capo dello Stato «ha una parte a sé nell'organizzazione dello Stato e forma un vero e proprio quarto potere» attribuendogli un'attività di controllo legislativo, un'attività di equilibrio politico e un'attività di «indirizzo presidenziale generico»<sup>56</sup>. La difficile gestione delle crisi di Governo durante la presidenza Gronchi, vero punto di caduta delle debolezze del sistema, dimostrava che se il sistema era inefficiente era perché il Governo era troppo debole ed instabile ed il sistema politico troppo frammentato. Tuttavia Cosentino, nonostante l'*entourage* di Gronchi fosse accusato di gaullismo, non sposò mai ipotesi presidenzialiste o da “nuova Repubblica” sul tipo di quelle sostenute da Randolpho Pacciardi, ma rimase ancorato alla prospettiva di razionalizzare l'impianto parlamentare.

In questo senso, nel bel mezzo della crisi che portò al governo Tambroni, Cosentino ipotizzò un dibattito volto a «incidere sul bubbone del compromesso». La crisi dell'istituzione parlamentare era, in ultima analisi, crisi della rappresentanza e cioè «incompatibilità fra sistemi elettorali proporzionali, da un lato, e, dall'altro, la funzionalità di rapporti interorganici fondati sul presupposto di assemblee rappresentative originate da sistemi uninominali più o meno corretti»<sup>57</sup>, tematica a cui, in fondo, si riconducevano le polemiche antipartitocratiche e le accuse di inefficienza del sistema<sup>58</sup>.

Ci si chiede in tal modo se non sia utile e conveniente, per le sorti delle istituzioni, instaurare un ampio dibattito da tutte le possibili tribune al fine di incidere coraggiosamente il bubbone del compromesso, avendo di mira o la totale restaurazione del principio elettorale su cui si basa il regime parlamentare classico e cioè il collegio uninominale, ovvero la completa razionalizzazione del sistema attuale fondato sul proporzionalismo e sulla preponderanza del partito politico. Chiaro essendo che nella prima ipotesi sarebbe necessaria una profonda revisione costituzionale che dovrebbe coinvolgere altri organi oltre quelli parlamentari anche e soprattutto per quel che attiene ai rapporti reciproci, mentre nella seconda sarebbe sufficiente istituzionalizzare i partiti e dettar norme precise sulla loro disciplina giuridica, eliminando dalla legge elettorale il cosiddetto gioco delle preferenze che è forse la più vera e reale fra le cause della crisi del sistema<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> *La irresponsabilità del Presidente della Repubblica e i messaggi alle Camere*, in *Rassegna di politica e di storia*, 1955, n. 8, 2-3. L'espressione andava nella direzione di quella che sarebbe stato l'«indirizzo politico costituzionale» di Paolo Barile, qualche anno dopo. L'articolo di G. GUARINO era: *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, n. 4, 903-992. Come è noto, Piero Calamandrei, dopo il discorso di insediamento di Gronchi, coniò l'espressione *viva vox constitutionis*.

<sup>57</sup> La citazione è tratta dall'introduzione di Cosentino al dibattito a più voci: *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2 (1960), n. 4, 831.

<sup>58</sup> Per un bilancio alla fine degli anni Cinquanta: V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n.s. 9 (1958), n. 2, 151-190. Per un'analisi puntuale e convincente di quegli anni: T. E. FROSINI, *Forma di governo e "partitocrazia" negli anni dell'inattuazione costituzionale*, in *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, a cura di A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI, Milano, Angeli, 1999.

<sup>59</sup> *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, cit., 831-832.

Se era difficile aggredire il problema sul piano costituzionale, restava la soluzione elettorale - che però comportava significative modifiche costituzionali - oppure il più faticoso tentativo di riorientare il sistema attraverso interventi sulle competenze normative e sui regolamenti parlamentari. Gli interventi di Cosentino seguono questa parabola, ipotizzando - vista l'impraticabilità della riforma maggioritaria - o un ritorno al collegio uninominale o una completa razionalizzazione del sistema proporzionale attraverso liste bloccate e una regolamentazione dei partiti politici, come previsto dall'art. 49.

Già alla fine degli anni Cinquanta, Cosentino sembra orientato sulla stessa linea di coloro che ritenevano occorresse fare il pane con la farina di cui si disponeva e cioè, sulle orme di Maranini successive all'elezione di Gronchi, valorizzare i contropoteri presenti in Costituzione (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Regioni, magistratura) affidandosi al pluralismo istituzionale per scongiurare il pericolo di degenerazione assemblearista e partitocratica<sup>60</sup>. Accantonata la riforma elettorale, avviato il disgelo costituzionale che metteva in movimento alcuni pezzi della scacchiera istituzionale, emergeva lentamente la convinzione che il superamento della crisi del sistema dovesse passare attraverso la valorizzazione degli elementi del sistema stesso, in grado di controbilanciare l'assemblearismo e il blocco decisionale dei partiti. Su queste basi, si sarebbe aperta la possibilità di intervenire a costituzione vigente, attraverso un'opera di manutenzione legislativa e regolamentare, cercando di spostare l'asse normativo sul Governo attraverso iniziative di delegificazione e il contemporaneo sviluppo di strumenti di controllo e di istruttoria legislativa da parte delle Camere. Il Parlamento poteva tornare protagonista purché capace di rinnovarsi e di affrancarsi dal ruolo di specchio della realtà partitocratica.

## 6. *Verso la riforma: il decennale della Costituzione (D'Antonio, Negri, Maccanico)*

Il punto di approdo del percorso di Cosentino è uno dei presupposti della riforma dell'amministrazione della Camera. Questa prende forma negli ultimi anni della sua consulenza al Quirinale, certamente in accordo con il Presidente della Camera Giovanni Leone. Su di essa convergeva anche il nuovo clima politico determinato dal lento avvicinamento al centro-sinistra, che destrutturava, in parte, i due blocchi degli anni del centrismo e della guerra fredda.

La riforma non sembra quindi frutto di una vicenda amministrativa circoscritta alle mura di Montecitorio, ma è piuttosto il risultato, sul piano burocratico, di un dibattito istituzionale di ampio respiro che affonda le radici fuori dal palazzo e che trova, in alcuni funzionari parlamentari, i referenti e i promotori dell'innovazione.

Cosentino è ancora protagonista, ma nella veste di catalizzatore di prospettive politiche, di spinte burocratiche e di iniziative culturali di varia provenienza, che trovano un terreno comune

---

<sup>60</sup> Nel 1958, Cosentino giudicava la Costituzione italiana «se non proprio un modello, per lo meno uno strumento originale certamente più organico del corrispondente francese, e di questo molto più idoneo a consentire quell'equilibrio dinamico che si è visto essere il presupposto del regime parlamentare; equilibrio che, giova notarlo, risiede nella distribuzione ampia e decentrata delle funzioni statali e nel conferimento ad organi *super partes*, quali il Capo dello Stato e la Corte costituzionale, di vaste attribuzioni di controllo e di garanzie», *Note sui principi della procedura*, cit., 404.

nel profondo rinnovamento dell'organizzazione e del funzionamento delle assemblee parlamentari.

Alla fine degli anni Cinquanta, in particolare tra il 1958 e il 1962, alcuni fattori esterni alle Camere facilitano questa prospettiva. I più importanti sembrano il decennale della Costituzione, la pubblicazione della rivista «Rassegna parlamentare» e la fondazione dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi.

Nel 1958 si avviarono le celebrazioni del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Fu istituito un comitato d'onore, presieduto da Enrico De Nicola, che aveva tra i componenti le massime autorità dello Stato, gli ex presidenti dell'Assemblea costituente e un comitato esecutivo presieduto dal sottosegretario Gustavo De Meo, di cui facevano parte i segretari generali e alcuni funzionari della Camera e del Senato, tra i quali Filippo Palermo, Franco Bezzi, Ettore Terzi e, soprattutto, Mario D'Antonio e Guglielmo Negri. Questi ultimi, insieme ad Antonio Maccanico, furono, per alcuni anni, gli «uomini di Cosentino» ed i promotori di iniziative decisive per creare il clima favorevole alla riforma amministrativa e disegnarne i contenuti, non tanto perché fossero guidati da Cosentino, ma perché certamente avevano nel futuro segretario generale una sorta di *frontman*, per prestigio e prospettive di carriera<sup>61</sup>.

Mario D'Antonio, nato a Napoli nel 1923, era entrato alla Camera nel 1947, nello stesso concorso vinto da Cosentino e Maccanico. Nel 1956 era vice direttore dell'ufficio processo verbale e resoconti, nel 1958 vice direttore dell'ufficio commissioni parlamentari e quindi braccio destro di Cosentino nel suo *coté* Camera. Nel 1961, venne posto a capo della segreteria della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla concorrenza, struttura complessa che aveva alle sue dipendenze una segreteria tecnica coadiuvata da un comitato tecnico composto di consulenti, formula organizzativa del tutto originale che richiamava le grandi inchieste dell'immediato dopoguerra su povertà e disoccupazione e rappresentò un istruttivo terreno di confronto tra cultura accademica e cultura politica<sup>62</sup>.

Vicino al partito socialista, dotato di notevole ambizione e capacità organizzativa, D'Antonio fu una sorta di segretario del comitato esecutivo per il decennale. In questa veste, scrisse una relazione sull'attività del comitato che attesta le molteplici iniziative intraprese e l'impostazione basata non solo su intenti celebrativi, bensì sulla necessità di «favorire una più vasta considerazione scientifica dei problemi più attuali del costituzionalismo italiano» e la conoscenza della Costituzione tra i cittadini. In base alla testimonianza di Maccanico: «Incaricato di coordinare il Comitato per gli studi sul decennale della Costituzione [...] D'Antonio aveva dimostrato una grande qualità: quella di essere uno straordinario organizzatore culturale... univa

<sup>61</sup> Ha scritto Maccanico a proposito del piccolo manipolo di funzionari entrati nei ruoli della Camera nel 1947: «È stata, la nostra, una esperienza culturale, professionale ed umana veramente non comune. Eravamo stati partecipi dell'impegno, della passione, dei conflitti, dei travagli dell'Assemblea Costituente e, negli anni successivi, dei modi e delle forme nelle quali la nuova Costituzione cominciava ad operare sulle istituzioni, sulle forze politiche, sui rapporti istituzionali, sulla vita stessa del Parlamento. Eravamo testimoni [...] anche delle esigenze nuove per il superamento delle carenze strutturali ed organizzative esistenti di cui la "centralità" del Parlamento sancita dalla Costituzione comportava»: A. MACCANICO, *La nascita dell'ISLE*, in *ISLE, Statuto e attività, 1962-2012*, Napoli, Jovene, 2012, 15. Guglielmo Negri conferma che «Cosentino lavorò molto alla riforma, coadiuvato soprattutto da Antonio Maccanico e Mario D'Antonio» e poi ricorda gli «apporti intellettuali» di altri funzionari come Fraddosio, Ferrara, Carbone, Placido ecc., *Testimone di mezzo secolo*, 207.

<sup>62</sup> Si veda M. GRANATA, *Cultura del mercato: la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla concorrenza (1961-1965)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

in sé una grande passione ed una inclinazione assai forte per l'organizzazione, quasi una mania organizzatoria»<sup>63</sup>.

Oltre ad una raccolta di discorsi e scritti sulla Costituzione, furono pubblicati due volumi di *Studi sulla Costituzione*, un volume precedenti storici e un volume di indici dell'attività legislativa in materia di attuazione costituzionale<sup>64</sup>. Si aggiungevano altre iniziative, come alcune pubblicazioni divulgative, la celebrazione nelle scuole e la divulgazione televisiva e radiofonica (quest'ultima affidata a Beniamino Placido, entrato nel 1956 con Negri) e fu lanciato un bando di concorso giornalistico per i migliori otto articoli volti a celebrare il decennale<sup>65</sup>.

Alla redazione di queste pubblicazioni parteciparono molti funzionari della Camera ma D'Antonio fu il vero motore organizzativo del comitato, ebbe modo di allacciare una proficua rete di rapporti e di esprimere, in uno dei volumi degli *Studi*, le sue idee sulla necessità di regolazione del partito politico, poi pubblicate, nello stesso anno, anche in un volume che raccoglieva gli statuti dei partiti politici italiani, curato insieme a Guglielmo Negri<sup>66</sup>. Quella di D'Antonio fu sempre una visione fortemente realista delle istituzioni, lontana dalla modellistica delle forme di governo. Egli attribuiva all'art. 49 della Costituzione un significato rivoluzionario quale riconoscimento giuridico dell'esercizio effettivo della sovranità dei cittadini attraverso i partiti. Per questo, era necessaria una regolazione che portasse all'interno dei partiti «quella tutela di diritto delle minoranze in cui risiede l'intimo senso delle istituzioni parlamentari»<sup>67</sup>.

L'altra figura emergente, in quel decennale così importante, fu Guglielmo Negri (1926-2000), entrato alla Camera il 16 novembre 1956, a seguito del concorso vinto anche, tra gli altri, da Giuseppe Carbone, Gianni Ferrara, Beniamino Placido. Negri era un funzionario che, a trent'anni, aveva già un curriculum del tutto particolare. Univa infatti esperienze accademiche (fu assistente di Gaspare Ambrosini, presso la cattedra di diritto costituzionale della Sapienza ma ebbe anche un profondo legame con Giuseppe Maranini), impegno politico nel Partito repubblicano, esperienze professionali presso l'ufficio estero della società Olivetti e, soprattutto,

<sup>63</sup> A. MACCANICO, *La nascita dell'ISLE*, cit., 15.

<sup>64</sup> Tutti i volumi furono pubblicati all'interno dell'opera collettiva COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 5 v.

<sup>65</sup> La Commissione giudicatrice, presieduta da Luigi Salvatorelli, era composta da Gaspare Ambrosini, Costantino Mortati, Pietro Virga, Franco Bezzi, Mario D'Antonio, Gaetano Napolitano, segretario Guglielmo Negri. I vincitori furono: Adolfo Battaglia, Vezio Crisafulli, Mario D'Addio, Giuseppe De Cesare, Sergio Fois, Vittorio Frosini, Gino Pallotta e Michelangelo Pira. Gli articoli dei vincitori furono riprodotti nel volume *Discorsi e scritti sulla Costituzione*. Sul primo decennale si veda ora: G. PARLATO, *Dieci anni: la prima attuazione*, in *La Costituzione nella storia della Repubblica: sette decennali: 1957-2018*, Roma, Crocci, 2020, 37-66 dove si afferma che il primo decennale fu caratterizzato dall'assenza di discussioni intorno alle riforme. In realtà, se il tema centrale era quello dell'attuazione, nelle iniziative dei protagonisti di cui ci stiamo occupando vi era la consapevolezza della necessità di una profonda riforma del Parlamento.

<sup>66</sup> M. D'ANTONIO, G. NEGRI, *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia*; con un saggio introduttivo su *La regolazione del partito politico* di Mario D'Antonio, Milano, Giuffrè, 1958.

<sup>67</sup> M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Studi sulla costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 220. Faceva quindi l'ipotesi di una legge basata sui seguenti punti: a) distinzione tra associazione e partiti politici; b) attribuzione di funzioni costituzionali ai partiti politici; c) registrazione obbligatoria dei partiti presso la Corte costituzionale; d) determinazione di requisiti per la registrazione (ad esempio: tutela delle correnti di minoranza, obbligatoria convocazione di congressi straordinari su richiesta di 1/10 degli iscritti, pubblicità delle riunioni degli organi che hanno per oggetto la designazione dei candidati alle elezioni politiche e al Governo); e) possibilità di adire in via principale alla Corte costituzionale da parte del singolo iscritto contro un provvedimento di espulsione o di un decimo degli iscritti per mancata convocazione di congressi straordinari; f) sospensione dalle funzioni dei partiti che risultino - a seguito di giudizio della Corte - inosservanti delle disposizioni statutarie; g) pubblicità delle fonti di finanziamento.

un'apertura internazionale di profilo atlantico che ebbe il momento formativo prima ad Oxford, poi in un soggiorno ad Harvard nel biennio 1951-52, finanziato dal programma Fulbright. Mise così a frutto una spiccata vocazione storico comparatistica e studiò l'istituto parlamentare nella realtà dei diversi sistemi politici<sup>68</sup>. In particolare, il soggiorno statunitense fu importante per conoscere il grande dibattito che portò al *Legislative Reorganization Act* del 1946 e i problemi derivanti dalla sua attuazione. In un articolo del 1953, Negri esaminava soprattutto il «processo di trasferimento del 'centro del potere' di wilsoniana memoria dal Congresso al Presidente», e il conseguente tentativo, nella fluidità del sistema costituzionale americano, di riposizionare il Congresso in un ruolo di controllo, riducendone l'intervento «agli *essentialia* della legislazione», a cui era funzionale il rafforzamento degli apparati di supporto documentale e del *Legislative reference service*. Da questa esperienza, egli concludeva, poteva forse venire «un contributo per la soluzione di uno dei problemi centrali della nostra età: l'adeguamento della struttura parlamentare alle necessità dello Stato 'interventista'; il superamento della dicotomia tra parlamento, partiti e sindacati, che sembra paralizzarsi l'odierna storia d'Europa»<sup>69</sup>.

Pochi mesi dopo l'ingresso alla Camera, era già capo di gabinetto di Rinaldo Del Bo, ministro con delega ai rapporti con il Parlamento nel dicastero presieduto da Adone Zoli, dal 19 maggio 1957 al 1° luglio 1958 (poi confermato nel secondo governo Fanfani, fino al 12 febbraio 1959).

Guglielmo Negri portò all'interno della Camera sensibilità ed esperienze che possiamo ricondurre al tema della modernizzazione del Paese e delle sue istituzioni, tipico della seconda metà degli anni Cinquanta, quando, partendo dalla ricerca empirica nella società e nella politica, si pose il problema di adeguare l'amministrazione pubblica e le istituzioni all'accelerato sviluppo economico<sup>70</sup>.

Il terzo protagonista, più defilato, ma con un ruolo decisivo in tutti i passaggi che portarono alla costruzione della nuova realtà burocratica della Camera, fu Antonio Maccanico, anch'egli entrato in servizio attraverso il famoso concorso bandito dall'Assemblea costituente nel 1946. Nipote del banchiere e giornalista Adolfo Tino, uno dei padri del Partito d'azione, Maccanico era nato ad Avellino nel 1924 e si era laureato in giurisprudenza a Pisa nel 1946. Prima azionista, poi iscritto al Partito comunista, lo lasciò nel 1956, dopo l'invasione dell'Ungheria, per avvicinarsi al Partito repubblicano. Anche lui ebbe precoci esperienze negli staff governativi: fu infatti capo dell'ufficio legislativo di La Malfa al Ministero del bilancio nel IV Governo Fanfani, dal febbraio 1962 al maggio 1963, dove fu elaborata la famosa *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1961 che La Malfa illustrò in Parlamento il 22 maggio 1962<sup>71</sup>. In quella

<sup>68</sup> Si veda G. NEGRI, *L'evoluzione del sistema britannico del Re nel Parlamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 3 (1953), 625-656 e Id., *Sul Congresso degli Stati Uniti*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, 192-223. Su Negri si veda la voce del *Dizionario biografico degli italiani*, a cura di G. ZANFARINO (2013) e il suo volume di memorie: *Testimone di mezzo secolo*, Bologna, Il Mulino. Si veda anche *Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di Guglielmo Negri*, Roma, Edistudio, 2002 con ricordi di Nicola Greco, Antonio Maccanico, Massimo Teodori, Giuseppe Contini.

<sup>69</sup> G. NEGRI, *Sul Congresso*, cit., 223.

<sup>70</sup> In questo campo i finanziamenti e l'attivismo statunitense furono molto importanti, come dimostrano le tante iniziative culturali, le borse di studio di cui beneficiarono molti e la nascita del Corso di specializzazione in scienze amministrative per iniziativa dell'Università di Bologna e dell'Università di California-Berkeley, poi trasformato, nel 1957, in Scuola di perfezionamento in scienze amministrative).

<sup>71</sup> La Malfa lo considerava una sorta di *alter ego* alla Camera, tanto da indicarlo come suo rappresentante in alcune riunioni del Comitato ristretto della Commissione bilancio, incaricata di preparare una bozza di riforma del bilancio, secondo la testimonianza di LUCIANO BARCA, *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, vol. 3, 1174.

sede, La Malfa segnalò le difficoltà derivanti «da una struttura dell'apparato amministrativo modellata quasi esclusivamente sulla tradizionale organizzazione verticale per settori». Fu così istituita una commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato, presieduta dal senatore Giuseppe Medici che presentò la sua relazione nel 1963, sulla scia di un ampio dibattito politico e giornalistico che aveva ad oggetto l'arretratezza della macchina amministrativa rispetto alle esigenze dell'Italia del miracolo economico. Nacque allora il dibattito sulla “strumentazione istituzionale” che doveva accompagnare la programmazione economica, dibattito che certamente ebbe un peso anche sulle vicende amministrative della Camera dei deputati. Si noti che, nella relazione Medici, era segnalata la necessità di valorizzare le attività di studio e ricerca delle amministrazioni centrali con esplicito riferimento alla realtà delle grandi aziende<sup>72</sup>.

Tornato tra i ranghi della Camera, il primo maggio 1964, Maccanico divenne direttore dell'ufficio (poi servizio) commissioni parlamentari, collocandosi in quella posizione centrale che era già stata di Cosentino, nominato segretario generale un mese prima. L'anno successivo, Maccanico, con l'aiuto di Guglielmo Negri - come lui stesso ha ricordato - ottenne una borsa di studio della fondazione Eisenhower Exchange Fellowship e poté svolgere una missione di sei mesi negli Stati Uniti, con l'incarico di «studiare, presso gli uffici del Congresso, i sistemi di funzionamento delle Commissioni parlamentari e dei servizi di documentazione allo scopo di ricavare, attraverso la diretta esperienza, elementi tecnici eventualmente utilizzabili presso i servizi legislativi della Camera»<sup>73</sup>. Maccanico svolse un ruolo di crescente importanza nell'articolazione della riforma e nella sua applicazione. Ben presto divenne anche il referente principale dei progetti di informatizzazione della Camera che, con lungimiranza, riteneva dovessero procedere senza creare duplicazioni con il Senato. Fu quanto disse esplicitamente in un convegno dell'ISLE del 1974 dove si rammaricava che «non sia stato possibile creare un unico Centro elaborazione dati per il Senato e per la Camera dei deputati, così come sarebbe stata auspicabile la unificazione di tutti i servizi di documentazione delle due Camere, compresa la stessa biblioteca»<sup>74</sup>.

## 7. Verso la riforma: la rassegna parlamentare e l'ISLE

Nella primavera del 1959 uscì il primo numero della rivista «Rassegna parlamentare; rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa», a cura dell'Istituto per la documentazione legislativa, diretta da Francesco Cosentino e Mario D'Antonio, pubblicata da Giuffrè, sede romana in Via Frattina 89. Dal 1961 fu pubblicata da Garzanti e assunse come simbolo la martinella<sup>75</sup>.

Si tratta di una rivista dalle caratteristiche del tutto particolari: non tanto palestra di riflessione scientifica, ma piuttosto luogo di dibattito sulle politiche legislative, strumento di diffusione

<sup>72</sup> Sulla Commissione Medici e sul rapporto tra programmazione e riforma amministrativa, si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, 467-491.

<sup>73</sup> ASCD, Verbali dell'Ufficio di Presidenza, 6 aprile 1965. Il ricordo di MACCANICO è in Negri e la Repubblica, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di Guglielmo Negri...*, cit., 40.

<sup>74</sup>A. MACCANICO, *Conoscere per legiferare*, in *Nord e Sud*, 1975, n. 1, 154.

<sup>75</sup> Si veda G. D'AURIA, *Le riviste scientifiche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, numero dedicato a *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*.

dell'informazione parlamentare e - vista in controluce, con gli occhi di oggi - anche di mobilitazione amministrativa, in termini di “servizio” allo svolgimento dell'attività parlamentare. Da questo punto di vista, fu luogo di sperimentazione di molte linee di sviluppo della riforma amministrativa degli anni Sessanta. Nell'editoriale del primo numero, i direttori Cosentino e D'Antonio (quest'ultimo aveva certamente un ruolo di guida organizzativa), constatavano che vi era la tendenza ad inserire la funzionalità del Parlamento nel quadro più vasto della crisi delle istituzioni democratiche. Era invece preferibile accantonare «le componenti politiche del fenomeno, per soffermarsi su quelle tecniche» poiché era possibile «anche con strumenti modesti, contrastare e vincere le tendenze negative che il corso dell'attività parlamentare ha reso da tempo manifeste». In realtà, il programma enunciato da Cosentino e D'Antonio era tutt'altro che modesto. Era anzi ambiziosissimo, e consisteva, in sintesi, nell'intento di “affiancare” il legislatore con un'opera di divulgazione dell'informazione parlamentare e di studio e documentazione sulle più importanti iniziative legislative. Cosentino e D'Antonio comunicavano di aver costituito l'Istituto per la documentazione legislativa sul modello dell'Hansard Society e preannunciavano 15 rubriche che sarebbero state, di volta in volta, valorizzate in base all'attualità. Oltre a dibattiti sulle grandi tematiche legislative, vi erano rubriche sulle prospettive legislative del Governo e dei partiti, sulle difficoltà interpretative delle leggi, sulla legislazione comparata, sugli orientamenti legislativi della Corte costituzionale, sui dibattiti dell'Assemblea europea ed i problemi dell'integrazione. Erano poi previsti un dizionario parlamentare, un'ampia rassegna stampa sul Parlamento, una rubrica dedicata a documenti tratti dall'Archivio storico parlamentare. Ma quello che sorprende era il supplemento intitolato *Schedario legislativo*, dove, per tutti i provvedimenti legislativi in corso di esame, era pubblicata una scheda riassuntiva da ritagliare. Attraverso lo *Schedario legislativo* si intendeva creare uno strumento di informazione agile (per le tecnologie del tempo) sui lavori parlamentari. Gli abbonati alla rivista - privati ma anche aziende e istituzioni - avrebbero potuto ritagliare le schede e ordinarle per farne uno schedario funzionale alle esigenze di informazione sull'attività parlamentare. Si trattava, in sostanza, di anticipare, periodicamente, le informazioni che gli uffici della Camera raccoglievano e organizzavano per materia per poi farle rifluire, alla fine della legislatura, nel cosiddetto *Repertorio legislativo*.

La rubrica più importante era quella degli *Incontri sui problemi della legislazione*, dove erano dibattute tematiche di attualità. Al di là della collaborazione di molti importanti costituzionalisti e amministrativisti, nelle prime annate ritroviamo i nomi di numerosi funzionari della Camera, che ebbero l'opportunità di portare le proprie esperienze e competenze fuori dalle stanze dell'istituzione, in una sede che non era puramente scientifica e si muoveva - intorno al prestigio di Cosentino - su di un terreno limitrofo a quello strettamente burocratico<sup>76</sup>.

La «Rassegna parlamentare» era, già all'origine, collegata ad un non meglio precisato Istituto per la documentazione legislativa, la cui fisionomia emerse soltanto tre anni dopo, con la costituzione dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi. Anche in questo caso, il ruolo di D'Antonio fu decisivo. Fu sua l'idea di un istituto sul modello dell'Hansard Society, che

<sup>76</sup> Ad esempio: Umberto Cirioni, Silvio Furlani, Luciano Gelati, Antonio Maccanico, Guglielmo Negri, Alfredo Ortolani, Filippo Palermo, Fernando Paolucci, Mauro Stramacci, Nino Valentino, Mario Angioy, Emilia Baldini, Giuseppe De Cesare, Giuseppe Trombetti, Franco Molfese, Mario Pasquini, Giovanni Ferrara, Miro Cuchelli, Vincenzo Longi.

potesse fare da supporto all'attività legislativa, ma anche da pungolo per la modernizzazione e l'apertura del Parlamento alla società. In quegli anni, come è noto, nacquero numerose iniziative editoriali e numerosi istituti di ricerca e di studio per il rinnovamento delle scienze sociali, anche su spinta delle università e delle fondazioni americane<sup>77</sup>. Del 1957, è l'ideazione del progetto di ricerca di Giovanni Sartori sul Parlamento italiano - finanziato dalla Fondazione Rockefeller - che prese avvio con il questionario lanciato a ridosso delle elezioni del 1958 e che si concluse con la pubblicazione del famoso volume sul Parlamento italiano dal 1946 al 1963<sup>78</sup>. Negli stessi anni si svolgeva la ricerca sociologica di Franco Ferrarotti sul Parlamento, poi pubblicata nel 1962<sup>79</sup>.

Il decollo dell'ISLE fu però possibile solo quando si creò una sponda politica e accademica rappresentata da Antigono Donati «il quale - ha scritto Antonio Maccanico - da deputato, aveva condiviso i nostri progetti, ne aveva compreso la validità e conseguentemente impegnò tutto il suo prestigio di parlamentare ed accademico perché l'iniziativa avesse il successo e il riconoscimento più pieno. Egli fu il primo Presidente dell'ISLE e uno degli artefici del suo rapido decollo». Donati, ex partigiano, consultore, costituente, poi deputato socialista nella prima legislatura, era ben introdotto nel mondo economico e finanziario, e fu certamente molto importante anche per garantire all'ISLE le prime necessarie fonti di finanziamento. Donati così ricorda la fondazione dell'ISLE, confondendo anche lui le cariche di Cosentino, che solo nel 1964 divenne segretario generale:

L'idea di creare un istituto sussidiario del Parlamento, e per la formazione delle leggi e per la loro documentazione, non era certo nuova [...]. Dopo il turbinare della mia attività parlamentare, prima come membro della Consulta Nazionale, poi come membro dell'Assemblea Costituente e infine del Primo Parlamento, mi accorsi, malgrado il primitivo entusiasmo, che non avrei potuto fare granché individualmente come politico o come politologo, ma in unione con altri studiosi e appassionati come me avremmo potuto dar vita ad un istituto di natura strettamente privata, ma in collegamento con le attività pubbliche, avrebbe potuto svolgere quell'azione ausiliaria cui poco sopra ho accennato. E fu così che per iniziativa mia, di Mario D'Antonio e di Antonio Maccanico - alti funzionari di Montecitorio - e, sia pure più defilato, dello stesso Francesco Cosentino, allora Segretario generale della Camera dei deputati, fummo tra gli ideatori e i fondatori dell'ISLE. E per la verità l'atto notarile di costituzione fu firmato nella sala del preside della Facoltà di scienze statistiche dell'Università di Roma, di cui ero il titolare<sup>80</sup>.

Così, nel 1963, cominciò una nuova serie della rivista, ora divenuta a cura dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, costituito il 28 maggio 1962 e inaugurato il 19 dicembre 1962 dal Presidente della Repubblica Antonio Segni.

<sup>77</sup> Sull'attività delle fondazioni americane in Italia e sulla nascita delle fondazioni italiane e di diversi istituti economico-sociali tra la metà degli anni '50 e la fine degli anni '60, si veda A. VITTORIA, *Organizzazione e istituti di cultura*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, a cura di Francesco Barbagallo, Torino, Einaudi, vol. 2 t. 2, (1995), 637-703. Più ampiamente, sui circuiti intellettuali nel secondo dopoguerra, i due ultimi capitoli di ID, *I luoghi della cultura: istituzioni, riviste e circuiti intellettuali nell'Italia del Novecento*, Roma, Carocci, 2021.

<sup>78</sup> *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, una ricerca diretta da G. SARTORI, Napoli, Edizioni scientifiche, 1963.

<sup>79</sup> F. FERRAROTTI, *Il Parlamento*, in *Sociologi e centri di potere in Italia*, Bari, Laterza, 1962, 29-56.

<sup>80</sup> A. DONATI, *I primi quindici anni dell'ISLE*, in *Statuto e attività 1962-2012*, Napoli, Jovene, 2012.



## 8. Costruzione e caratteri di una riforma

È possibile delineare il contesto nel quale nacque la riforma Cosentino ed individuare i protagonisti che ne disegnarono i contorni, ma non abbiamo molti elementi per ricostruire le varie fasi di gestazione e di stesura. La riforma, come si è visto, arrivò nell'aprile 1964 in Ufficio di Presidenza in una forma già ben definita, derivante da studi che certamente risalivano alla legislatura precedente. Ne abbiamo riscontro dal verbale della prima seduta dell'Ufficio di Presidenza della IV legislatura, il 22 maggio 1963, nel quale si fece riferimento a studi «già compiuti» per una riforma organica<sup>81</sup>. Certamente dovette essere importante il ruolo di Giovanni Leone, Presidente della Camera dal maggio 1955 al giugno 1963, quando fu nominato Presidente del Consiglio e lasciò la carica a Bucciarelli Ducci. Gianfranco Ciaurro, in alcuni suoi ricordi di vita parlamentare, ha accennato ad un non meglio precisato *Libro azzurro* redatto da Cosentino, D'Antonio e Maccanico, «testo di riferimento» del nuovo corso amministrativo<sup>82</sup>. In ogni caso, che questa attività preparatoria fosse cominciata da qualche anno e avesse in Cosentino il punto di riferimento è confermato da quello che scriveva nel 1961 il sociologo Franco Ferrarotti nel descrivere la sua ricerca sul Parlamento, basata, tra l'altro, su interviste ad alcuni dirigenti della Camera. Dopo una descrizione dei vari servizi ed un'analisi delle carenze e della scarsa attenzione della politica verso gli strumenti conoscitivi, Ferrarotti riferiva circa la posizione del direttore generale delle commissioni (Cosentino, appunto), favorevole ad una radicale trasformazione di quello che era l'allora l'Ufficio studi legislativi:

La direzione generale delle commissioni suggerisce la costituzione di un ufficio studi economico-sociali, che dovrebbe funzionare come un vero e proprio ufficio di documentazione pre-legislativo, capace di fornire ai deputati tutto il materiale occorrente per la preparazione delle proposte di legge non solo dal punto di vista dei precedenti legislativi o della statistica parlamentare, ma anche, e in primo luogo, dal punto di vista economico, sociologico e comparativo, rispetto alla legislazione straniera e alla concreta esperienza già registrata. Un progetto in questo senso è stato approntato, con la previsione di un costo aggirante intorno ai 45 milioni di lire annui, corrispondente all'1% del bilancio della Camera. Il progetto non è stato approvato<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> L'occasione erano le dimissioni di Mario D'Antonio, presentate alla fine della legislatura precedente dopo, che Silvio Furlani era stato nominato direttore della Biblioteca. Il Presidente Leone comunicava che D'Antonio si era detto disposto a soprassedere alle dimissioni in attesa che l'Ufficio di Presidenza «possa deliberare in ordine al progetto di riforma organica (per il quale sono stati già compiuti studi) ovvero, come provvedimento contingente, su una riforma di minore ampiezza che potrebbe consistere nell'istituzione di Direttori aggiunti, previa determinazione del numero e delle funzioni». La vicenda conferma il peso che aveva D'Antonio nell'amministrazione e le sue ambizioni sulla direzione della Biblioteca che gli avrebbero consentito di collocarsi al centro del nuovo settore della documentazione.

<sup>82</sup> G. F. CIAURRO, *Noterelle sulla burocrazia parlamentare*, in *Scritti vari per il XX anniversario dell'Associazione pensionati della Camera dei Deputati*. A cura di Adriana de Angelis. [Roma], [s.n.], 2000 (consultabile in rete su Archive.org).

<sup>83</sup> F. FERRAROTTI, *Parlamento e ricerca sociologica (1961)*, in *Quaderni di Sociologia* [Online], 26/27, 2001, <http://journals.openedition.org/qds/1618>.

Sul piano politico, nella terza legislatura, i questori erano i democristiani Gabriele Marotta, Alessandro Buttè e il socialista Oreste Lizzadri. Nella quarta legislatura, quando la riforma fu approvata, il Collegio dei questori era formato dal liberale Aldo Bozzi, dal democristiano Alessandro Buttè e dal comunista Davide Lajolo. Si è scritto che Cosentino, nel portare avanti la riforma, ebbe una copertura culturale alla sinistra dello schieramento politico, assicurata anche da colleghi come Giuseppe Carbone e Gianni Ferrara<sup>84</sup>. Meno credibile, anche per le ragioni che vedremo nel paragrafo 10, che vi sia stato un accordo preventivo basato su di una sorta di *do ut des*: la nomina a segretario generale in cambio di una riforma dei regolamenti parlamentari che consentisse un maggiore coinvolgimento delle opposizioni<sup>85</sup>. Se uno scambio (o, meglio, un “via libera”) vi fu, restò sul versante amministrativo: è evidente l’interesse che l’opposizione comunista aveva per un progetto di rinnovamento delle strutture della Camera che forniva più strumenti alle opposizioni e trasformava il funzionario parlamentare in una figura simile a quella del magistrato amministrativo, in grado di dare maggiori garanzie nell’interpretazione del regolamento.

Quello che sappiamo è che il primo passaggio della riforma, che creava un segretariato forte e liberava alcune caselle importanti, come il servizio del personale e il servizio studi e legislazione, approvato il 23 aprile 1964, fu pilotato da Cosentino e dal presidente Bucciarelli Ducci con l’appoggio di Lajolo e Buttè, contro le obiezioni di altri membri dell’Ufficio di Presidenza, come Delfino, Franzo, Restivo e Bozzi, che avrebbero voluto affrontare la riforma in modo globale. Nella stessa seduta, su proposta del Presidente, fu stabilito che uno studio preliminare complessivo fosse affidato ai questori e non ad una commissione più numerosa, come proposto dall’on. Franzo. Il 16 luglio, il questore Bozzi svolse una relazione sulla riforma e l’Ufficio di Presidenza ne approvò le linee generali che si compendiarono in un documento dal titolo *Relazione sul Regolamento dei servizi e del personale*, riprodotto in appendice. Veniva quindi demandato ad una commissione ristretta l’esame delle proposte emendative all’articolato. La commissione era presieduta dal vice-presidente Franco Restivo, dai questori e dai segretari Fabbri, Delfino e Passoni. Il 31 luglio Restivo relazionava l’Ufficio di presidenza sul lavoro del comitato ristretto. Dopo una breve discussione e l’approvazione di alcuni emendamenti secondari, tra i quali, il più importante, fu l’affidamento al servizio studi anche della legislazione comparata - riservata in un primo momento alla biblioteca - il testo definitivo del nuovo regolamento dei servizi e del personale ebbe il via libera definitivo.

<sup>84</sup> Così M. PACELLI, nella seconda edizione di *Interno Montecitorio: storie sconosciute*, Milano, Leonardo International, 2006, 125.

<sup>85</sup> M. PACELLI E G. GIOVANNETTI, nella terza edizione di *Interno Montecitorio...cit*, 206, accennano ad una riunione di Carbone e Ferrara a casa di Filippo Palermo, nello stesso condominio dove abitava Cosentino, incontro che avrebbe spianato la strada alla nomina di Cosentino stesso. Il PCI non si sarebbe opposto «ricevendo in cambio l’impegno a fare approvare un nuovo regolamento che consentisse un maggiore coinvolgimento delle opposizioni nelle decisioni della Camera». In realtà il PCI votò a favore, non si limitò ad astenersi sulla nomina di Cosentino e, come vedremo, tutto l’operato di Cosentino e del gruppo più stretto dei suoi collaboratori fu per una riforma regolamentare con caratteristiche molto diverse da quella che poi fu approvata nel 1971.



*Francesco Cosentino nel settembre 1964, in occasione della visita dei delegati IFLA alla Camera dei deputati. Gli stringe la mano l'allora bibliotecario della Camera, Silvio Furlani. BCD, Archivio Furlani.*

Per avere un'idea più precisa dei contenuti della riforma, - al di là del testo del nuovo regolamento dei servizi e del personale, approvato il 31 luglio 1964 - è utile leggere la relazione dei questori al progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1966<sup>86</sup>. Si tratta di un documento del tutto diverso dalle precedenti relazioni, che erano molto più brevi e con un carattere strettamente contabile, volto a motivare succintamente, anno per anno, le dotazioni previste dai diversi capitoli di bilancio. Al contrario, la relazione per il 1966 era un articolato documento di politica amministrativa, che faceva un primo bilancio della riforma e si proiettava negli anni a seguire. L'obiettivo era quello di affrontare «tutti i problemi relativi all'organizzazione interna di una moderna Assemblea parlamentare eletta a suffragio universale e con sistema proporzionale».

I due cardini della riforma erano la riorganizzazione delle funzioni e il nuovo stato giuridico del personale, entrambi finalizzati al superamento del modello organizzativo basato sulle direzioni generali, di stampo ministeriale. Si voleva un'amministrazione più flessibile, più adattabile alle esigenze mutevoli della politica e più aperta alla società.

In primo luogo, si intendeva distribuire le funzioni in senso orizzontale, "a ventaglio", attraverso servizi omogenei, sotto il coordinamento del segretario generale. Quest'ultimo era coadiuvato dall'estensore del processo verbale e da un vice segretario generale e poteva contare su un servizio del segretariato generale, un vero e proprio filtro tra il vertice amministrativo ed i servizi, dove confluivano funzioni di coordinamento e di supporto agli organi collegiali

<sup>86</sup> AP, Camera, Leg. IV, Doc. V, n. 8. Questori erano Buttè, Lajolo e Bozzi. A questo documento appartengono le citazioni che seguono. Importante anche l'intervento del Presidente Bucciarelli Ducci all'inizio della discussione sul bilancio interno della Camera per il 965, AP, Camera, Leg. IV, Discussioni, 12655-12657.

(protocollo, programmazione dei lavori, classificazione dei precedenti consuetudinari e regolamentari, segreteria degli altri organi collegiali), e funzioni a sostegno della proiezione esterna della Camera (pubblicazioni, relazioni internazionali). A queste si aggiungevano le funzioni che oggi chiameremmo di innovazione tecnologica (centro meccanografico) a cui era collegato lo studio di uno schedario elettronico, avviato già nel 1964, con lo scopo di consentire la ricerca e la elaborazione automatica dei dati raccolti dall'attività di documentazione<sup>87</sup>.

Come si evince dalla relazione dei questori, il segretario generale lasciò all'estensore del processo verbale la sovrintendenza sui servizi resoconti e stenografia e al vicesegretario generale la vigilanza sui servizi legislativi. Poté così dedicarsi «prevalentemente alla minuziosa riorganizzazione dei servizi amministrativi ed alla organizzazione *ex novo* di quelli di documentazione».

Il servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari era la grande novità, per le nuove funzioni che gli erano assegnate all'interno del comparto costituito dai servizi archivio, biblioteca, documentazione e statistiche legislative, come «raccordo fra le attività di raccolta degli elementi di documentazione e la loro utilizzazione da parte dei deputati». Il servizio studi, al centro di un'ideale costellazione interna ed esterna al Parlamento, avrebbe dovuto elaborare non solo i «dati documentari provenienti dai servizi affini» ma anche le risultanze delle inchieste parlamentari ed i documenti derivanti dalle attività di controllo e dalla collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati. Nel regolamento dei servizi e del personale del 1964, il suo compito era quello (art. 11) di «analisi ed elaborazione delle documentazioni e dei dati giuridici, economici e sociali concernenti i progetti di legge, le relazioni e ogni altra forma di attività parlamentare» con riferimento alla legislazione italiana, alla legislazione straniera, agli atti delle organizzazioni internazionali, alle sentenze della Corte costituzionale e agli «atti degli altri organi dello Stato quando abbiano attinenza con l'attività parlamentare». Rispetto al servizio studi, gli altri servizi del comparto documentazione, le cui funzioni erano descritte in termini di «compilazione», «conservazione», «classificazione», «schedatura», «catalogazione», «registrazione», erano concepiti come «serbatoi di dati» con funzioni sostanzialmente ausiliarie. Solo la biblioteca (art. 14) manteneva funzioni di ricerca nell'ambito bibliografico e legislativo nazionale e straniero. Il servizio studi ebbe anche un regolamento interno che elencava i contenuti della documentazione (precedenti, «soluzioni legislative straniere», giurisprudenza, «opinioni di esperti», «eventuali impegni comunitari», «limiti costituzionali») e le procedure per «assicurare a tutti i deputati la conoscenza e la disponibilità degli elementi utili allo svolgimento delle funzioni parlamentari»<sup>88</sup>.

Il secondo cardine della riforma fu il riordinamento del personale che, negli anni del dopoguerra, era cresciuto in modo disordinato, con il risultato di avere un alto numero di

<sup>87</sup> «È la frontiera dell'automazione che, anche in anticipo rispetto agli altri parlamenti europei, viene proposta in funzione integrata rispetto alla funzione di documentazione», così C. DE CARO, *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione del Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio studi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990, n. 1, 130.

<sup>88</sup> Il Regolamento è pubblicato in appendice al Progetto di bilancio interno per l'anno finanziario 1966, AP, Camera, Leg. IV, Documenti, V, n. 8. Gli incarichi di documentazione era attivati attraverso più canali (su richiesta scritta dei Presidenti di Gruppo al generale per le proposte di legge; su richiesta dei Presidenti di Commissione all'atto del conferimento di incarico del relatore; su «argomenti di attualità» da parte del Presidente della Camera o dei Presidenti delle Giunte e delle commissioni, anche indipendentemente dalla presentazione di proposte e disegni di legge). L'art. 8 prevedeva che il Capo del Servizio fosse «responsabile verso il Segretario generale della obiettività delle documentazioni predisposte».

dipendenti fuori ruolo, con stato giuridico e trattamento economico diversificati. Si giunse ad una serie di provvedimenti: blocco delle assunzioni, nuove tabelle organiche, inquadramento di tutto il personale nei ruoli, concorsi esterni come unico strumento per coprire i posti vacanti. L'aspetto più interessante, che diede l'impronta a questa parte della riforma, fu il nuovo status del personale direttivo, omologato ad una sorta di magistratura consultiva, sul modello dei consiglieri di stato e dei consiglieri della Corte dei conti. Il vincitore di concorso avrebbe quindi assunto la qualifica di referendario che dopo 11 anni, a ruolo aperto, avrebbe potuto essere promosso consigliere per merito comparativo a seguito di un colloquio di idoneità su materie professionali e di cultura generale, ferma restando la progressione economica per coloro che non avessero conseguito l'idoneità. Come ha scritto Pacelli: «L'imparzialità della burocrazia parlamentare tornava ad avere un preciso significato; non mero elemento definitorio, bensì caratteristica indotta dalle funzioni ad essa attribuite e condizionata da strutture amministrative conformate per assicurare la disponibilità a tutte le forze politiche»<sup>89</sup>.

Come si è detto, la riforma fu sviluppata da un numero ristretto di persone, un gruppo di funzionari che si mosse sull'asse politico Presidente - Collegio dei questori, prima sotto la presidenza Leone, poi di Bucciarelli Ducci, cercando di avere i necessari appoggi delle rappresentanze sindacali - soprattutto dell'Associazione funzionari, guidata allora da Antonio Maccanico - e portando i risultati in Ufficio di Presidenza. Fu evitato qualunque dibattito in Aula e di ciò si lamentarono alcuni deputati nelle discussioni parlamentari sul bilancio interno del 1965 e del 1966<sup>90</sup>.

Se il riordinamento delle carriere e delle qualifiche diede un nuovo status alla burocrazia parlamentare, che non fu più messo in discussione e che ebbe ricadute anche sui percorsi universitari<sup>91</sup>, sul piano organizzativo, il risultato fu un rafforzamento della Segreteria generale, secondo un modello organizzativo che portava alle estreme conseguenze la riforma del 1907 e sarebbe stato ben presto definito "a clessidra", con al centro la figura del segretario generale, filtro tra le istanze amministrative e quelle politiche: «nessun altro rapporto di dipendenza, quindi, della burocrazia parlamentare dai Presidenti delle Commissioni o dei Gruppi, dai Questori o da altri organi interni od esterni alla Camera»<sup>92</sup>.

Si può notare che questo modello aveva in sé elementi di tensione con lo status del personale direttivo che si era disegnato, simile ad una sorta di magistratura parlamentare, necessariamente destinata, in quanto tale, a rivendicare autonomia, soprattutto quando, con la riforma del 1980, fu cancellato il passaggio da referendario a consigliere e la qualifica di consigliere fu attribuita a tutti i vincitori del concorso per i ruoli direttivi. Comunque, l'equilibrio tra le funzioni di staff del segretario generale e le funzioni dei singoli servizi, fu uno dei punti più tormentati negli anni

<sup>89</sup> *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, [Roma], Camera dei deputati. Ufficio stampa e pubblicazioni, 1983, 95.

<sup>90</sup> Si vedano ad esempio gli interventi di Giuseppe Sinesio (DC), 4 febbraio 1965, 12658 e 28 aprile 1966 e di Silvio Leonardi (PCI) 4 febbraio 1965. In quest'ultima occasione Leonardi ebbe a dire: «Non ritengo, per esempio, giusto né efficiente che nel bilancio salti fuori, semplicemente come richiesta di spesa, un servizio studi di cui non so niente e dalla cui organizzazione, direzione, controllo sarò sempre escluso, poiché esso non è disciplinato a norma di regolamento della Camera, che poi, invece, regola le modalità per cose assai minori, come, per esempio, il prestito dei libri della biblioteca».

<sup>91</sup> Nel 1967, nacque presso il "Cesare Alfieri" di Firenze, in collaborazione con le due Camere, il primo Seminario di studi e ricerche parlamentari per la formazione dei consiglieri, sotto la direzione di Silvano Tosi e Paolo Barile.

<sup>92</sup> G. F. CIAURRO, *Noterelle*, cit.

successivi. Molte funzioni del Segretariato generale così come erano state disegnate nel 1964 divennero strutture autonome e già con le modifiche del 4 e 19 febbraio 1969, la struttura del Segretariato generale fu cancellata per lasciar posto alla possibilità (art. 21 del regolamento) di uffici speciali posti alle immediate dipendenze del segretario generale<sup>93</sup>.

Riguardo alle funzioni di ricerca e studio, queste tensioni si manifestarono subito, di fronte ad una iniziale articolazione centralizzata e un po' meccanica, frutto anche del parallelismo con l'elaborazione elettronica dei dati su *mainframe* che la Camera si apprestava ad introdurre. Le necessità di organico del servizio studi, le caratteristiche dei prodotti documentari e la criticità dei rapporti con la biblioteca e con le commissioni furono tra i nodi più importanti di questa faticosa assimilazione della riforma che si concluse solo alla fine del decennio successivo. Nella fase di avvio, l'aspetto più critico si rivelò proprio la centralità della documentazione. Mario D'Antonio avrebbe voluto portare alle estreme conseguenze questo principio cardine della riforma, attraverso la creazione di una seconda figura di vice segretario generale con compiti di coordinamento del settore della documentazione, come si evince da una lettera a Francesco Cosentino del 5 febbraio 1965, all'indomani della discussione sul bilancio della Camera. Si tratta di un documento significativo del rapporto di cooperazione competitiva tra questi due protagonisti della burocrazia parlamentare del dopoguerra e, al di là delle palesi ambizioni di D'Antonio, rivela la sfida che la riforma poneva alle strutture della Camera e la consapevolezza che si trattasse di un passaggio decisivo:

Caro Francesco, l'amicizia che ci lega mi impone di indirizzarti queste considerazioni alle quali non so dare la fredda forma dell'atto di ufficio. Credo che tu sia d'accordo con me se definisco la seduta di ieri lo "storico" principio di una nuova era per l'Amministrazione della Camera e so già che per te tale affermazione non avrà alcun suono retorico. Si è ieri iniziato un processo, secondo me irreversibile, che porrà a dura prova tutte le nostre inefficienti strutture; come ricorderai, in epoca non sospetta, avevo previsto che il rinnovamento della nostra azione amministrativa - secondato da noi - avrebbe fatto scoccare l'ora della verità. Ieri vi sono state affermazioni che possono personalmente riempirci di orgoglio ma costituiscono un severo monito per tutti i dipendenti della Camera ed in particolare per i funzionari direttivi. La discussione del bilancio, mai come ieri approfondita e cruda, chiude, per chi sappia intendere, tutto un periodo: conclude, per quanto ci concerne, la fase di studio e di prima attuazione della riforma. Per me personalmente questa fase si conclude con onore e ti prego di trasmettere all'on. Presidente e ai deputati intervenuti i sensi della mia gratitudine per l'alto apprezzamento che hanno voluto indirizzare al mio Servizio. L'impegno da me assunto è stato mantenuto - debbo dirlo - con 8 mesi di durissimo sacrificio che si sostanziano nell'angoscia di fallire che mi ha accompagnato giorno per giorno. Ciò che ora si chiede è qualche cosa di più di ciò che prevedevamo che avvenisse: si chiede che l'azione di riforma si incentri *fondamentalmente* sugli studi e la documentazione. È mio stretto dovere affermare che nell'attuale contesto normativo che ci

<sup>93</sup> Con D.P. n. 494 del 19 maggio 1969, fu decisa l'articolazione in uffici dei servizi della Camera. Gli uffici alle dirette dipendenze del segretario generale furono così stabiliti: Affari generali e pubbliche relazioni, Leggi, norme ed usi, Affari giuridici, Schedario generale elettronico, Archivio storico, Controllo parlamentare.

regola, non mi sento di accogliere il nuovo peso che non sarebbe né giusto né umano addossarmi. La smania livellatrice che ha equiparato 14 servizi rende impossibile quell'azione di impulso e di coordinamento che è assolutamente indispensabile sia svolta da *chi avrà il duro carico della parte sostanziale della riforma*. Per attuare quanto ora si richiede è a mio avviso indispensabile che il settore della documentazione (Studi - Biblioteca - Statistica - Archivi e uffici collegati del Segretariato generale) sia affidato a chi abbia i poteri reali per indirizzarlo. Penso comunque - e lo dico in tutta umiltà e sincerità - che sia bene chiamare altri alla prova perché è anche giusto che i sacrifici e gli onori siano divisi. Ti prego quindi - per la devota amicizia che mi lega anche a lui - di far leggere questa mia all'on. Presidente con il quale ti chiedo ufficialmente di poter conferire. All'on. Presidente, che ha voluto benevolmente apprezzare quanto ho compiuto, chiederò di sollevarmi dall'attuale incarico.

Questa mia decisione che anticipa, per altro, di breve tempo la soluzione che ti ho prospettato è, nella situazione attuale, irrevocabile. Sai che potrai contare comunque su di me<sup>94</sup>.

Nonostante la minaccia di dimissioni irrevocabili, D'Antonio restò alla guida del servizio studi fino al 30 giugno 1969, quando lasciò la Camera per dedicarsi interamente all'ISLE e fu sostituito da Guglielmo Negri. Di fatto, la macro area della documentazione funzionale al servizio studi non si realizzò mai, anche per le difficoltà di ogni tentativo di scalfire la centralità della segreteria generale che Cosentino aveva creato. L'attività del servizio studi, sia con D'Antonio che successivamente con Guglielmo Negri fu importante ma, come è stato notato, «non produce un'attività diversa da quella tradizionale (gli studi, anche originali, di carattere generale) per la mancanza di moduli organizzativi specifici e di risorse adeguate»<sup>95</sup>. Più tardi, il servizio studi, su impulso di Antonio Maccanico e Andrea Manzella, sarebbe stato reso più funzionale alle decisioni degli organi parlamentari, in particolare alle commissioni, secondo una prospettiva dinamica dell'attività di documentazione<sup>96</sup>.

Possiamo concludere con Gianfranco Ciaurro che: «L'ambizioso disegno sotteso dalla riforma era quello di fare degli apparati tecnico-burocratici delle Camere un corpo selezionato di specialisti della politica e della legislazione, al servizio dello Stato nel suo complesso: e quindi anzitutto delle istituzioni parlamentari, senza distinzione tra maggioranza e opposizioni [...]; ma al servizio anche, nello stesso quadro e per gli stessi motivi, di istituzioni esterne al Parlamento (gabinetti e uffici legislativi del Governo, istituzioni comunitarie, regioni), le quali avrebbero potuto utilmente avvalersi, all'occorrenza, della sua collaborazione collegiale o di quella di singoli suoi settori od operatori»<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> D'Antonio a Cosentino, 5 febbraio 1965, ASCD, Verbali Ufficio di Presidenza, 12 maggio 1965

<sup>95</sup> C. DE CARO, *L'evoluzione degli apparati*, cit., 127.

<sup>96</sup> Ibidem, 141-142.

<sup>97</sup> G. F. CIAURRO, *Gli apparati*, in *Le Camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Roma, Colombo, 1986, 135. Con altre parole, Guglielmo Negri, ricordando gli anni della riforma, ha espresso lo stesso pensiero: «Furono anni esaltanti di grandi progetti che, realizzati, hanno fruttato riconoscimenti, in Italia e all'Estero, alla nostra burocrazia creando per il Consigliere della Camera quasi l'aura di rispetto cui gode "l'enarca" francese»: G. NEGRI, *Cultura professionale e ruolo dei funzionari parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1984, n. 1, p. 54.

## 9. La modernizzazione della Camera dei deputati

Mario Pacelli ha scritto che «Cosentino in pochi anni trasformò la Camera facendone una struttura moderna, efficiente, aperta alla società civile e pronta a confrontarsi con le università italiane e le più significative esperienze straniere»<sup>98</sup>. Forse il giudizio va oltre la misura, ma è indubbio che la Camera fu avviata sulla strada della modernizzazione con sorprendente energia. La riforma delle carriere e delle strutture amministrative fu applicata in tempi piuttosto rapidi e ad essa seguì, nel corso della IV legislatura e nei primi anni della successiva, un profondo rinnovamento delle modalità di lavoro. Furono aperte molte linee di intervento, in un processo di istituzionalizzazione della Camera dei deputati che mirava all'efficienza ma non trascurava gli aspetti relativi alla comunicazione. Si è detto del servizio studi e dello schedario elettronico. Sul piano del lavoro parlamentare, Antonio Maccanico avviò la riorganizzazione del servizio delle commissioni parlamentari con l'obiettivo di avere, per ogni commissione, un funzionario-segretario permanente, intorno al quale fu prevista «un'attrezzatura logistica migliore: un'aula propria per le riunioni, un ufficio per il presidente, archivisti e segretarie»<sup>99</sup>. Molto importante fu il varo di un programma di redazione, stampa e pubblicazione dei resoconti stenografici che fino a quel momento comparivano, in media, circa 40 giorni dopo la seduta. Si trattò di una vera rivoluzione nella pubblicità dei lavori, accolta con favore dalla stampa e dai deputati. Già nel 1967, i resoconti furono resi disponibili la mattina del giorno seguente la seduta, allineando la Camera alle esperienze parlamentari più avanzate<sup>100</sup>. Ci si occupò anche della formazione degli stenografi. Con decreto presidenziale del 31 ottobre 1964 n. 877 fu prevista la possibilità di indire corsi di addestramento nella stenografia parlamentare allo scopo di fornire i quadri futuri dei funzionari stenografi e con lo stesso provvedimento fu indetto il primo di tali corsi. Nacque il «Bollettino dei servizi», forma di pubblicità e di trasparenza amministrativa che si collegava alla volontà di superare pratiche clientelari. Sul piano simbolico, Cosentino rinunciò ad abitare nei locali all'interno di Montecitorio assegnati ai suoi predecessori e furono modificate le divise dei commessi<sup>101</sup>. Un'altra linea d'intervento furono le iniziative volte a rinnovare e promuovere l'immagine dell'istituzione e la sua storia, attraverso specifiche iniziative editoriali e la valorizzazione dell'Archivio storico. Il 28 aprile 1966 fu stabilito l'obbligo, per tutti i servizi della Camera, di versare all'Archivio, alla fine di ogni legislatura, i documenti relativi ad affari esauriti. Gli archivi storici dei due rami del Parlamento, nella loro autonomia dagli archivi di Stato, furono poi istituiti con la legge 3 febbraio 1971 n. 147<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> 211

<sup>99</sup> G. NEGRI, *Testimone di mezzo secolo...*, cit., 208.

<sup>100</sup> Ivi, 209. Si veda anche in ASCD, Verbali dell'Ufficio di Presidenza, 8 marzo 1967, l'apprezzamento del vice-presidente Guido Gonella per la pubblicazione immediata del resoconto stenografico.

<sup>101</sup> Vedi PACELLI - GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio...* cit., 217. I due autori ricordano che «Fu abbandonato il colletto rigido della camicia, il colore blu scuro dell'abito e la giacca "a coda" per adottare la divisa ancora oggi in uso, un abito blu marina con i bottoni della giacca dorati ed un fiocchetto tricolore sul braccio», 213.

<sup>102</sup> Tra le pubblicazioni degne di nota durante la segreteria di Cosentino si possono citare: *Il Palazzo di Montecitorio*, Roma, Editalia, 1967; *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, a cura di V. LONGI ... [et al.], Roma, Colombo, 1968; *Comitati segreti sulla condotta della guerra: giugno-dicembre 1917*, Roma, Archivio storico della Camera dei deputati, 1967; *Montecitorio: uomini e fatti*, Roma, Editalia, 1970; *La Camera dei deputati*, Roma, Camera dei deputati, 1971.



Non meno importanti furono gli interventi per migliorare le condizioni di lavoro dei deputati. Su questo versante vi era un obiettivo di lungo periodo, rappresentato dalla costruzione di un nuovo palazzo anche in relazione alla necessità di trasferirvi la biblioteca<sup>103</sup>. In attesa, furono riadattate le sale di Montecitorio per dare ai deputati un posto di lavoro, dotando di tavoli anche la cosiddetta Sala della Regina, allora chiamata “Sala degli arazzi”, sopra il Transatlantico. Peraltro, la questione del nuovo Palazzo fu la prima grande sconfitta di Cosentino. Come è noto, al bando per un progetto di massima relativo alla costruzione di un edificio da destinare ad uffici e servizi della Camera dei Deputati e di un’autorimessa interrata, pubblicato il 17 maggio 1966, parteciparono molti tra i più importanti studi di architettura dell’epoca ma il concorso fallì per le vivaci polemiche di associazioni culturali, urbanisti e organi di stampa - in particolare Italia Nostra di Antonio Cederna e l’Istituto nazionale di urbanistica - e si concluse senza un vincitore e con l’assegnazione di un rimborso spese a 18 progetti. In questo caso, l’approccio tecnocratico di Cosentino - su cui peraltro convergeva tutto l’Ufficio di Presidenza - accese i riflettori della società civile sulla Camera dei deputati e sull’impatto urbanistico che le funzioni politiche e istituzionali potevano avere nel centro storico di Roma. Fu aperta così la strada a soluzioni alternative, basate sul decentramento di alcune funzioni, e sul risanamento e la ristrutturazione funzionale di edifici già esistenti.

Tra il 1968 e il 1972 i caratteri distintivi della riforma Cosentino furono estesi anche al Senato quando il segretario generale era Franco Bezzi, che fu al vertice dell’amministrazione dal 10 aprile 1965 al 19 giugno 1975. Senza entrare nel merito delle differenze tra le due riforme, che richiederebbero un approfondimento specifico, si trattò di un processo più graduale che non si svolse in un solo atto, come alla Camera, ma in più passaggi, dei quali decisivi furono quelli tra il 1970 e il 1972. L’istituzione della qualifica di Consigliere parlamentare nella carriera direttiva del Senato risale al 1969 (decreto del Presidente del Senato 12 marzo 1969 n. 4196), all’interno di una struttura organizzativa che era ancora quella del regolamento dei servizi e del personale del 1948<sup>104</sup>. Nella riunione del Consiglio di Presidenza del Senato del 16 aprile 1969 fu poi deciso di procedere ad una più organica riforma dell’amministrazione, istituendo una commissione di studio che propose la struttura in uffici e servizi e il sistema del ruolo aperto per la promozione a consigliere. La commissione, nominata il 5 maggio 1969, ebbe come presidente il senatore della Sinistra indipendente Simone Gatto, e come membri i senatori Giovanni Lombardi e Stefano Germanò e lo stesso segretario generale Franco Bezzi (segretario fu il consigliere Gaetano Gifuni). La riforma fu approvata con le deliberazioni del Consiglio di presidenza dell’11 dicembre

<sup>103</sup> Nel gennaio del 1965, il Presidente della Camera comunicò che si imponeva il trasferimento d’urgenza di una parte della Biblioteca a causa del rischio di cedimenti. Cosentino annunciò quindi il trasferimento di 150.000 volumi negli scantinati e prefigurò le funzioni da assegnare al nuovo palazzo, ASCD, Verbali dell’Ufficio di Presidenza, 27 gennaio 1965. Nel nuovo edificio, oltre a sale di scrittura per i deputati e servizi di supporto (ristorante, ufficio postale, banca, ambulatorio, ecc.), gli uffici più importanti che avrebbero dovuto avervi sede erano proprio quelli legati alla documentazione e all’elaborazione dell’informazione, e cioè la Biblioteca, il Servizio studi, il servizio Documentazioni e statistiche parlamentari e il Centro elettronico di elaborazione dati.

<sup>104</sup> Per il regolamento degli uffici e del personale vigente alla vigilia delle modifiche del marzo 1969, si veda: Senato della Repubblica, *Regolamento interno degli uffici e del personale; Regolamento per il trattamento di quiescenza al personale*, Roma, Tip. del Senato, 1969 che comprende tutte le modifiche del Consiglio di presidenza deliberate successivamente al 31 marzo 1948, fino a quella del 21 dicembre 1966.

1970 e del 24 ottobre 1972 ed i conseguenti decreti del Presidente del 13 gennaio 1971, n. 4498 e del 9 novembre 1972, n. 4643 e 4644<sup>105</sup>.

### ***10. Dalla riforma dell'amministrazione alla riforma del Parlamento: verso i regolamenti parlamentari del 1971***

La riforma Cosentino era sostanzialmente neutra dal punto di vista politico. Tuttavia, la prospettiva che accomunava il gruppo di dirigenti che ne fu promotore era l'adeguamento delle istituzioni ai processi di tumultuosa modernizzazione del paese, ormai in atto da un decennio. A ben vedere, si trattava della stessa prospettiva del centro sinistra e uomini come Maccanico e Negri, vicinissimi a La Malfa, e come D'Antonio, vicino al partito socialista, si muovevano nella direzione del centro sinistra. Anche Cosentino era su questa linea, anche se in modo più prudente, in una chiave che potremmo definire atlantica e anticomunista che aveva come riferimento i settori più moderati della DC. Tutti ritenevano che il sistema dovesse riorganizzarsi secondo una logica parlamentare, basata sulla nuova maggioranza orientata a sinistra in senso riformista, superando finalmente l'instabilità e la debolezza degli esecutivi. L'obiettivo era rafforzare la capacità della maggioranza di attuare il proprio indirizzo politico e, nello stesso tempo, garantire spazi di controllo all'opposizione nella prospettiva di superare la contrapposizione tra blocchi ideologici. Chi era più vicino al Partito socialista, riteneva così che l'utilizzo del Parlamento, come risorsa istituzionale, potesse favorire l'evoluzione del Partito comunista. In questo modo, la riforma si inseriva in un dibattito sulla razionalizzazione del sistema parlamentare, a costituzione sostanzialmente invariata (o solo ritoccata), che si contrapponeva all'idea della grande riforma in senso presidenzialista. I nuovi regolamenti parlamentari, insieme al rafforzamento e alla terzietà della burocrazia parlamentare, erano due tasselli fondamentali di questo mosaico di rilancio dell'arena parlamentare dove le opposizioni potevano trovare forme di compensazione al rafforzamento dell'esecutivo. Su questo punto, nel corso della IV legislatura si avviò un dibattito di grande interesse che vide il Partito comunista opporsi con decisione alla prospettiva che si è descritta.

Spesso si ricorda l'intervento di Renzo Laconi del 30 settembre 1964, nel corso della discussione sul bilancio interno della Camera, come uno dei fattori politici propulsivi della riforma amministrativa, da parte di un Partito comunista che iniziava allora «la lunga marcia attraverso le istituzioni»<sup>106</sup>. In realtà - lo ricordò Laconi stesso - in quel momento la riforma dell'amministrazione era stata già varata. In quella occasione, Laconi negò che vi fosse una crisi del Parlamento ma ammise che «vi è l'urgente necessità di un'azione sistematica per modernizzarlo e per accrescerne la capacità di lavoro e di intervento [...] Il Parlamento [...] deve diventare sempre più un organismo di lavoro, e di lavoro sistematico e pianificato, deve essere posto in grado di sviluppare in pieno la sua iniziativa sia nel campo legislativo, sia in quello del

<sup>105</sup> Desidero ringraziare Giampiero Buonomo, capo dell'Ufficio dell'Archivio storico del Senato della Repubblica, per avermi aiutato ad individuare la documentazione citata.

<sup>106</sup> Così G. NEGRI, *Testimone di mezzo secolo*, cit., 207.

controllo del Governo»<sup>107</sup>. Tuttavia, egli riteneva necessario andare al di là delle soluzioni tecnocratiche: «sarebbe un grave errore se si pensasse che la riforma della organizzazione del nostro lavoro possa consistere unicamente nel potenziamento degli uffici interni della Camera. Si profilerebbe il pericolo di cedere a tentazioni od illusioni tecnocratiche.»<sup>108</sup>. Il tema politico che Laconi poneva allora era, da un lato, il finanziamento dei gruppi parlamentari e, soprattutto, la necessità di creare uno spazio legislativo per l'opposizione, al fine di attuare la "costituzione programmatica": «Se si vuole un pieno sviluppo della dialettica parlamentare occorre riconoscere che la iniziativa dell'opposizione costituisce oggi un elemento integrativo necessario ed insostituibile della funzione legislativa»<sup>109</sup>. Laconi anticipava così il tema centrale che avrebbe ispirato la condotta del Partito comunista nei confronti dei nuovi regolamenti parlamentari.

Intanto, alla Camera (e dintorni) si lavorava sul nuovo regolamento parlamentare, mentre alcuni funzionari producevano studi importanti per il rinnovamento e l'evoluzione del diritto parlamentare, come ad esempio Gianni Ferrara che, nel 1965, pubblicava la sua monografia sul Presidente di assemblea<sup>110</sup>. Tra le tante cose avviate nel corso della quarta legislatura da parte di Francesco Cosentino, vi era anche il dibattito sulla riforma dei regolamenti, attraverso un'approfondita ricognizione del diritto e della prassi parlamentare vigente, con la pubblicazione del volume *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure* (Roma, 1968). Quasi contemporaneamente, l'ISLE nominò il 17 aprile 1967 una commissione di indagine sulla funzionalità delle istituzioni parlamentari. La commissione, presieduta da Antigono Donati, vicepresidente Giorgio Fenoaltea e coordinatore della ricerca lo stesso Mario D'Antonio, era composta da 20 componenti, politici e docenti universitari (Renato Ballardini, Paolo Barile, Vincenzo Bellisario, Marino Bon Valsassina, Mario Castiello, Vezio Crisafulli, Luigi D'Amato, Leopoldo Elia, Carlo Lavagna, Silvio Leonardi, Roberto Lucifredi, Lucio M. Luzzatto, Nallo Mariani, Alberto Predieri, Giovanni Roberti, Umberto Terracini, Ettore Terzi, Silvano Tosi, Salvatore Valitutti, Enzo Veronesi), e da un gruppo di lavoro costituito quasi completamente da funzionari parlamentari (Paolo Armaroli, Silvio Benvenuto, Carlo Chimenti, Andrea Manzella, Paolo Ungari, Nino Valentino, Enrico Zampetti). I punti d'intervento accolti unanimemente furono trasfusi in un questionario ed inviati ai singoli commissari. Le conclusioni della commissione furono riassunte in una relazione di D'Antonio, che esponeva gli orientamenti non di una maggioranza e di una minoranza organiche ma della maggioranza determinatosi in seno alla commissione *quesito per quesito*<sup>111</sup>. Le linee di fondo erano volte a superare i caratteri ottocenteschi che ancora caratterizzavano il parlamentarismo italiano: si voleva quindi abbandonare l'individualismo atomistico dei membri del Parlamento. Le linee di indirizzo tendevano «a inserire i gruppi parlamentari in forma organica sul piano istituzionale incrementandone le funzioni; all'adozione di metodi e strumenti che consentano la piena e consapevole partecipazione del membro del Parlamento all'esplicazione delle funzioni

<sup>107</sup> AP, Camera, Disc., 30 settembre 1964, 10142-43.

<sup>108</sup> Ivi, 10147.

<sup>109</sup> Ivi, 10145.

<sup>110</sup> *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965.

<sup>111</sup> *Gli orientamenti della Commissione sulla riforma parlamentare*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, vol. 2, 39-53.

parlamentari; a conferire un ruolo istituzionale all'opposizione; a semplificare le forme e a precisare gli obiettivi del processo di formazione della volontà delle Camere»<sup>112</sup>.

In sostanza, si riteneva di razionalizzare e modernizzare il diritto parlamentare all'interno di un quadro di riforme legislative volte a creare le condizioni per un funzionamento più efficiente della forma di governo.

È stato scritto che, con il centro-sinistra, si consolida l'assetto partitocratico del sistema e si delegittima la prospettiva istituzionale: «le proposte di riforma delle istituzioni vengono sospinte sulla destra»<sup>113</sup>. In realtà, il gruppo dei funzionari che avevano affiancato Cosentino nella riforma amministrativa della Camera dei deputati, esprimeva, in quel momento, una prospettiva tecnocratica che aveva anche un risvolto di politica istituzionale - poco conosciuto a livello storiografico - che mirava a colmare le lacune della forma di governo parlamentare scelta alla Costituente, dando finalmente forza e legittimità all'indirizzo politico del Governo. Il problema è che questa prospettiva guardava al Partito comunista in un'ottica di stabilizzazione del centro-sinistra che il Partito comunista rifiutò con fermezza. Interessante, da questo punto di vista, il dibattito che seguì le relazioni di D'Antonio e Fenoaltea, nel secondo volume dell'*Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, in particolare gli interventi di Ingrao e Paolo Ungari. Ingrao, in risposta a Paolo Barile, rifiutava lo scambio tra il rafforzamento dell'indirizzo politico e della potestà normativa dell'esecutivo e la creazione di un'area dell'opposizione: «io sostengo che la impostazione “maggioranza che legifera - opposizione che controlla” è contraria alla lettera e allo spirito della nostra Costituzione»<sup>114</sup>. Paolo Ungari, dal canto suo, si esprimeva in senso favorevole alla regolamentazione dei partiti e si rammaricava del fatto che non si volesse costituire un più intelligente rapporto politico tra maggioranza e opposizione, e anche tra sinistra di governo e sinistra di opposizione, sbloccando il potenziale riformatore presente nella sinistra di opposizione, potenziale che proprio attraverso i nuovi strumenti di controllo poteva trovare nuovi spazi<sup>115</sup>.

La posizione espressa da Ingrao rispecchiava l'idea che la Costituzione avesse un contenuto programmatico su tutti i temi della vita nazionale (dalle riforme economiche alla politica estera, dall'ordine pubblico, alla famiglia, alla scuola) impegnativo, nello stesso tempo, per la maggioranza e per l'opposizione, e che ne derivasse una centralità e una sorta di sovraordinazione della rappresentanza parlamentare, unico luogo, dove tale indirizzo poteva prendere forma. Renzo Laconi espresse questo orientamento sia in Parlamento, sia in sedi scientifiche:

---

<sup>112</sup> Più in dettaglio, si voleva: accrescere le funzioni dei gruppi parlamentari; mitigare il bicameralismo prevedendo alcune attività in seduta comune, come l'esame del bilancio preventivo; adottare strumenti che favorissero la piena e consapevole partecipazione del membro del Parlamento alle funzioni parlamentari anche mediante il sistematico ricorso a nuovi strumenti di informazione; conferire un ruolo istituzionale alle opposizioni (attraverso, ad esempio, la possibilità di inchieste parlamentari di minoranza); aumentare i poteri del Presidente; depurare la funzione legislativa non mediante modifiche costituzionali ma attraverso un più intenso utilizzo della delegazione legislativa, forme di delegificazione, forme di autolimitazione, leggi organiche. Fenoaltea portò una parte di queste proposte nella discussione al Senato sul bilancio interno per il 1967: AP, Senato, Disc., 4 dicembre 1967.

<sup>113</sup> G. ORSINA, *Il sistema politico: lineamenti di un'interpretazione revisionista*, in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. BALLINI, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Roma, Carocci, 2006, 325.

<sup>114</sup> ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, cit., l'intervento di Ingrao, alle p. 80-87.

<sup>115</sup> Ivi, 93-100.

È nata così una Costituzione che non si fonda sulla tradizionale contrapposizione tra maggioranza ed opposizione e che non attribuisce unicamente alla maggioranza il compito di governare lasciando all'opposizione il diritto di criticare e (se può) di controllare. È nata una Costituzione che associa l'opposizione alla responsabilità di governo [...]. Il nostro sistema non mira tanto ad assicurare l'avvicendamento delle forze al potere quanto a realizzare una direzione politica unitaria sollecitando, e in certi casi imponendo, a questo fine il contatto e l'intesa tra le forze politiche del paese<sup>116</sup>.

Si esprimeva in quel momento una diversità radicale con il Partito comunista che ebbe poi un peso considerevole sui caratteri della riforma regolamentare del 1971.

Non è questa la sede per ricostruire le origini dei regolamenti parlamentari del 1971 che furono certamente il frutto di una stagione politica nuova, successiva alle elezioni del 1968, e di un nuovo rapporto tra società e istituzioni, dopo il biennio 1968-1969<sup>117</sup>. Si dimentica troppo spesso, tuttavia, che in essi riflù, anche il lavoro svolto durante la quarta legislatura. Quei materiali, furono però utilizzati in una prospettiva politica e istituzionale diversa che, in parte, affondava le radici nel carattere di fluidità della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione dove prevalevano «gli assetti di mutua garanzia tra i partiti e di tutela delle minoranze rispetto a quelli di stabilità del governo e di rapidità ed efficienza delle decisioni»<sup>118</sup>. A queste radici si rifacevano gli esponenti del Partito comunista che abbiamo citato. Come si è detto, i regolamenti parlamentari del 1971 furono però anche il risultato di una nuova stagione politica e sociale che travolse il centro sinistra, dopo il '68. Non solo era cambiato il quadro politico con la pesante sconfitta del Partito socialista unitario nelle elezioni del 1968, ma, con l'autunno caldo, iniziava un periodo di lotte e rivendicazioni, di conflittualità studentesca ed operaia, a cui seguivano i primi fenomeni eversivi.

Come ha notato Manzella, dietro i regolamenti del 1971 vi erano due fatti: «la percezione che il sistema parlamentare, così com'era strutturalmente diviso sul piano della legittimazione politica, non avrebbe retto all'urto della scomposizione sociale [...] e ai primi tragici episodi di terrorismo [...]. Da questa percezione, nasceva la coscienza che la *conventio ad excludendum* che poneva fuori comunisti e destre post-fasciste dal Governo dovesse mutarsi in un *conventio ad includendum* in Parlamento [...]. Vi era poi la convinzione che il Parlamento dovesse mobilitare tutte le sue risorse

<sup>116</sup> *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967, 193-194. Ancora più chiaramente Laconi si espresse alla Camera il 15 marzo 1966: «Ciò che noi chiediamo al Governo [...] è di accantonare la tesi secondo la quale il regime democratico in Italia sarebbe fondato su una divisione di compiti per cui la maggioranza è chiamata a governare e all'opposizione rimane il diritto di dissentire e criticare. Questa tesi è rispettabile, ma la sua collocazione è nei manuali di diritto di ispirazione liberale non nella Costituzione», AP, Camera, Leg. IV, 15 marzo 1966, 21028. Su Laconi si veda ora: M. L. DI FELICE, *Renzo Laconi: una biografia politica e intellettuale*, Roma, Carocci, 2019. Tutto il cap. 15 (*L'ultima legislatura: 1963-1967*) è importante per la nascita e lo sviluppo della cosiddetta centralità del Parlamento, intesa come ritorno alla Costituzione, documento contenente le potenzialità di una nuova politica e di una nuova maggioranza.

<sup>117</sup> Molto importante è il volume: *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Bologna, Il Mulino, 2012, in particolare la prima parte dedicata alle origini: A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, 11-19 e C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, 21-30.

<sup>118</sup> V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia. Annali 17: Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, 614.

istituzionali, ricorrendo anche a strumenti relazionali innovativi, per colmare il vuoto che si era fatto intorno ad esso, chiuso nel rapporto bilaterale con il Governo»<sup>119</sup>.

Nella situazione successiva alle elezioni del 1968, la prospettiva tecnocratica e riformista del gruppo di funzionari della Camera che aveva affiancato Cosentino nella riforma dell'amministrazione non veniva accantonata, ma si rivelava minoritaria. Come notò Maccanico, nella Giunta per il regolamento che portò alla riforma del 1971, si contrapposero due visioni di politica istituzionale: «V'era una concezione che puntava soprattutto all'efficienza del lavoro parlamentare, alla razionalizzazione ed allo snellimento delle procedure, e v'era un'altra concezione che puntava soprattutto allo spostamento del centro dell'indirizzo politico-legislativo dal Governo verso il Parlamento»<sup>120</sup>. Su questa seconda concezione il Partito comunista trovò alleati importanti nei partiti esclusi dal progetto di centro sinistra, in particolare nei liberali.

Che i regolamenti del 1971, dove pure si realizzarono molte innovazioni preparate negli anni precedenti, fossero piuttosto lontani dalla prospettiva che era stata coltivata dal gruppo dirigente che aveva portato avanti la riforma amministrativa del 1964 appare evidente fin dai primi commenti. Cosentino e Maccanico si espressero subito in modo sorprendentemente critico, visto il proprio ruolo.

È interessante la lettura dei già citati atti del seminario che si tenne “a caldo”, nei primi giorni dell'aprile 1971, per iniziativa della Facoltà di scienze politiche di Cagliari, sull'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera. Il titolo era eloquente, perché i regolamenti furono ben presto accusati di spostare l'asse dell'indirizzo politico dal Governo al Parlamento, in una situazione di cogestione. Il convegno si caratterizzò per la strana circostanza in base alla quale i vertici dell'amministrazione, rappresentati da Francesco Cosentino (che presentò una relazione su *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*) e Antonio Maccanico (che intervenne in sede di discussione della relazione di Giuliano Amato), si espressero in modo sostanzialmente critico verso molti aspetti del nuovo regolamento. Cosentino confessò: «ho l'impressione che da un Segretario generale d'assemblea ci si aspetti una lusinghevole agiografia di quel che si è fatto, mentre ritengo che il nostro vero compito sia quello di fornire degli elementi di critica, non soltanto agli amici parlamentari, ma anche agli studiosi e a coloro che se occupano in sede scientifica»<sup>121</sup>. Maccanico, dal canto suo, puntò il dito contro le forze politiche che avevano come obiettivo lo spostamento dell'indirizzo politico-legislativo dal Governo al Parlamento e che si erano opposti anche alle prospettive di delegificazione. In questo modo le spinte provenienti dal Paese sarebbero state meglio recepite dal Parlamento ma, aggiungeva: «Non so se il processo di

<sup>119</sup> A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti*, cit., 13.

<sup>120</sup> *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati, seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971*, Milano, Giuffrè, 1971, 104-105.

<sup>121</sup> *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, cit., 55. Cosentino palesando i suoi «personali pessimismi e ottimismo sul nuovo regolamento» si soffermava soprattutto sulla questione di fiducia così come regolata dall'art. 116, sul controllo in commissione, lamentando l'abbandono del tema della delegificazione senza il quale il controllo non sarebbe stato possibile, e sulla programmazione dei lavori che sembrava affievolire il legame tra maggioranza e Governo per il rispetto del programma. Concludeva dicendo che, con i regolamenti, si era scelto di cominciare dalla fine «E' un po' come avere aperto la foce del fiume senza averlo regolato a monte; ecco, penso che il non aver, per esempio, affrontato il problema della delegificazione, il non aver ascoltato i reali problemi delle istituzioni che stanno al di là della legge elettorale, della configurazione dell'esecutivo, addirittura delle ragioni logiche del bicameralismo e della sua rispondenza ad esigenze ancora oggi valide nella forma attuale, sia un difetto», ivi, 65.

sintesi politica, che è necessaria per guidare un paese, in questo modo è facilitato»<sup>122</sup>. Al convegno intervennero i due relatori sul regolamento della Camera, Aldo Bozzi e Virginio Rognoni che ne difesero lo spirito e le scelte di fondo. Aldo Bozzi affermò che il nuovo regolamento era un «ritorno allo Statuto» intendendo per Statuto la Costituzione<sup>123</sup>. La parte accademica, rappresentata soprattutto dalle relazioni di Silvano Tosi, Antonio Stefano Agrò e Giuliano Amato (ma, in sede di discussione, anche di Alessandro Pace, Marcello Capurso, Giovanni Duni, Giuseppe Contini), pur sollevando alcuni punti critici ed alcuni interrogativi, diede un giudizio di forte innovazione, da ricondurre all'introduzione, nel diritto positivo parlamentare, della funzione di "controllo-direzione" in un contesto di depotenziamento dell'organo Governo e di prospettive politiche incerte. Il nuovo regolamento, come ebbe a dire con più chiarezza di altri Giuliano Amato, era coerente con la situazione di disgelo politico che si era aperta nella prima metà degli anni Sessanta, e che aveva portato ad una sorta di liberazione degli interessi, delle istanze sociali, anche in forme irregolari. Il regolamento non restituiva un'immagine unitaria del Parlamento: vi era la trasformazione tecnocratica, vi era l'utopia della centralità, vi era infine l'immagine, auspicata da Amato, di Camere intese come «palestre offerte alla collettività, nelle sue articolazioni più diverse, per far sentire la propria voce e posare così sulla bilancia tutti gli interessi coinvolti ai fini delle decisioni da prendere»<sup>124</sup>.

In altra sede, sul piano politico, l'esponente che si espresse più criticamente fu Ugo La Malfa, che diede un giudizio preoccupato sui regolamenti del 1971 in un volume curato da Mario D'Antonio<sup>125</sup>. La Malfa insisteva sull'efficienza del governo parlamentare, proprio per scongiurare ogni ipotesi di "seconda repubblica". Da questo punto di vista, il problema del Parlamento era «adottare metodi di organizzazione dei lavori e di programmazione delle attività parlamentari molto più rigorosi, e nei quali il governo deve avere un peso più rilevante. Non si può dire che le norme previste dal nuovo regolamento possano essere considerate, sotto questo aspetto, soddisfacenti». La Malfa riteneva che la forma di governo parlamentare fosse perfettamente idonea a garantire lo sviluppo del paese e il suo progresso democratico civile, purché fossero rispettati rigorosamente i ruoli insurrogabili del Governo e del Parlamento senza tentare «forzature inconciliabili con la logica del sistema». Tali forzature non avrebbero potuto portare agli sviluppi politici auspicati, bensì solo a disfunzioni, paralisi e pericoli per l'ordinamento democratico: le spinte alla repubblica presidenziale, disse con parole che oggi possono suonare attuali, avrebbero trovato terreno fertile proprio in questo vuoto di governo, perché «l'opinione pubblica è spinta a convincersi che un governo espresso dal Parlamento non sarà mai capace di guidare il paese e di amministrarlo correttamente»<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Ivi, 106

<sup>123</sup> Ivi, 107, riferendosi in particolare alla programmazione dei lavori «questa possibilità di condurre avanti il discorso delle opposizioni, di portare nel Parlamento quei tali interessi che il governo può anche non perseguire, è un modo sicuro di aderire alla logica della Costituzione».

<sup>124</sup> Ivi, 100

<sup>125</sup> *La repubblica probabile: l'Italia di domani nel pensiero delle diverse correnti politiche*, a cura di M. D'ANTONIO, Milano, Garzanti, 1972, 147-148. Il volume raccoglieva gli orientamenti di tutte le forze politiche sul futuro delle istituzioni.

<sup>126</sup> Ivi, 149. La Malfa ripeté considerazioni simili nel suo intervento al congresso del partito del febbraio 1975, il cui testo è in: U. LA MALFA, *L'altra Italia: documenti su un decennio di politica italiana, 1965-1975*, Milano, Mondadori, 1975, 258-259: «Le proposte di modifica ai regolamenti presentate dal PRI nella precedente legislatura, si improntavano a questa necessità, di rendere coerente l'attività del parlamento alle esigenze di una politica di sviluppo modernamente intesa. Ma l'incomprensione

## 11. *Epilogo: da Cosentino a Maccanico*

Abbiamo detto che la riforma Cosentino era politicamente neutra. Forse sarebbe più corretto dire che era politicamente polivalente: dietro di essa convivevano prospettive politiche diverse, per le quali era ugualmente congeniale il rafforzamento dei caratteri di neutralità e competenza della burocrazia parlamentare. Queste prospettive, incarnate in un processo dialettico che coinvolgeva gli alti dirigenti del tempo, i loro referenti politici e le cariche istituzionali più influenti sull'amministrazione, si rivelarono quando si passò dalla riforma dell'amministrazione alla riforma dei regolamenti e cioè all'idea di Parlamento che si aveva in mente. Con le elezioni del 1968, si chiuse la fase propulsiva del Centro Sinistra. Nella situazione confusa che seguì<sup>127</sup>, tramontò anche la sintesi che si era formata a sostegno del tentativo di superare l'anomalia italiana sulla base della riaffermazione del principio maggioritario, a cui doveva fare da contraltare una rivalutazione delle funzioni di controllo del Parlamento. Cosentino e il suo gruppo cercarono, sia pure con prospettive politiche diverse, di spingere per una riforma regolamentare che superasse quell'alternanza di inclusione ed esclusione che aveva caratterizzato il centrismo e gli anni successivi. Da una parte si volle tenere il PCI fuori dal circuito decisionale, dall'altra si cercò di porre le basi per fargli assumere, in prospettiva, il ruolo di polo alternativo in un quadro di opposizione costituzionale. Nel nuovo contesto successivo al 1968, questa ipotesi si rivelò irrealizzabile.

Mario D'Antonio ha spiegato bene, in un libro di qualche anno dopo, le posizioni che si contrapposero nella seconda metà degli anni Sessanta:

Di fronte a una linea apertamente conservatrice, che mirava a mantenere più o meno intatta l'ispirazione maggioritaria delle procedure e delle consuetudini esistenti, si delineavano due indirizzi fondamentali. Il primo cercava di ritrovare il senso istituzionale del parlamento [...] e a questo scopo proponeva di affidare la "sostanza" della funzione di controllo alle minoranze e più direttamente all'opposizione, intesa come organizzazione permanente e alternativa della minoranza più forte o di coalizione di minoranze per il ricambio istituzionale. Il secondo intendeva sì rompere lo schema maggioritario, ma con un fine completamente diverso; non cercava più di rafforzare l'azione dell'istituto nel suo complesso, diversificando l'impulso

---

degli altri partiti, e soprattutto della DC e del PCI, che alla Camera avevano come capi dei gruppi gli onorevoli Andreotti e Ingrao, diede risultati opposti a quelli che il PRI perseguiva e che l'impegno alla politica di programmazione richiedeva. Non solo non si crearono gli strumenti regolamentari per la produzione di una legislazione di carattere generale, ma non si impedì la frammentazione legislativa e si portò fino ai limiti della non funzionalità il principio dell'assemblearismo. All'insuccesso dei governi in materia di programmazione si accompagnò l'insuccesso del parlamento, il cui funzionamento mai si adeguò a quella esigenza».

<sup>127</sup> «Comincia, da quell'estate del '68, il crescente processo di divaricazione tra le forze politiche e le stesse forze sociali. Mentre scoppiano tutte le strutture tradizionali, nella scuola, nella fabbrica, nella vita sociale o in quella religiosa; mentre molti dei valori codificati piegano alla ventata della negazione e della critica radicale. Tutto appare in discussione, i partiti più grossi si chiudono in un gioco indecifrabile di frazioni contrapposte, si dissolvono e si disgregano in una gara estenuante di congiure e di competizioni per un potere, che ogni giorno di più si vanifica, esce dagli organismi tradizionali, si disperde nello "spontaneismo" di un paese malgovernato, o non-governato addirittura». Così G. SPADOLINI nell'introduzione a U. LA MALFA, *Discorsi parlamentari (1946-1975)*, Roma, Camera dei deputati, 1986, vol. 1, xxxii.



nell'azione parlamentare delle due componenti tradizionali, ma voleva unificare queste componenti in modo da rendere "indispensabile" il concorso delle minoranza con la maggioranza sia all'interno sia, perfino, all'esterno del parlamento, negli atti di governo<sup>128</sup>.

Occorre a questo punto distinguere tra il destino della riforma dell'amministrazione targata Francesco Cosentino e il destino degli uomini che ne furono i principali protagonisti. Pur incontrando resistenze all'interno della burocrazia stessa<sup>129</sup>, la riforma si radicò saldamente, si allargò, come si è detto, al Senato, ebbe sviluppi sul lato della documentazione molto interessanti, attraversò la stagione degli anni Settanta, dando frutti in parte diversi da quelli per i quali era stata coltivata<sup>130</sup>.

Gli uomini che ne furono protagonisti ebbero destini diversi, che possiamo seguire superficialmente, perché un approfondimento ci porterebbe troppo lontano.

Si può dire che Mario D'Antonio, uscito dall'amministrazione già nel 1969, continuò a dirigere l'ISLE come segretario generale fino alla morte e si spostò su posizioni sempre più radicali e insofferenti verso quello che definì lo "Stato parassitario" in preda alle corporazioni, nel quale la Costituzione era ormai «ridotta ad un pezzo di carta»<sup>131</sup>.

Cosentino è certamente la figura più controversa, perché la sua parabola si muove in una direzione opposta rispetto a quei principi di terzietà, autorevolezza e trasparenza della burocrazia parlamentare che, in ultima analisi, erano alla base della riforma che prende il suo nome. Contrario al progetto di avvicinamento tra DC e Partito comunista che i regolamenti del 1971 sembravano favorire, si spostò, sempre più, su posizioni atlantiste e anticomuniste vicine a Giulio Andreotti. Su questo versante operavano, soprattutto a partire dal 1970, uomini delle istituzioni, referenti statunitensi<sup>132</sup>, ma anche faccendieri e lobbisti. In questa cerchia di amicizie pericolose entrò ben presto Licio Gelli che «divenne un assiduo frequentatore dell'anticamera del segretario generale»<sup>133</sup>. Tra gli iscritti alla P2, Cosentino aveva almeno altri tre grandi amici di lungo corso, come il finanziere Umberto Ortolani, Nicola Picella, segretario generale del Quirinale con Saragat

<sup>128</sup> M. D'ANTONIO, *La Costituzione di carta*, 2. ed., Milano, Mondadori, 1978, 110-111 (1. ed. Giuffrè, 1977)

<sup>129</sup> PACELLI E GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio*, cit., hanno notato che la volontà di eliminare le resistenze interne «portò ad enfatizzare il principio gerarchico con il conseguente conferimento di sempre maggiori poteri - formali e sostanziali - al segretario generale», 228.

<sup>130</sup> Per un'analisi di lungo periodo che sottolinea la solidità della riforma Cosentino, si veda U. ZAMPETTI, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia Repubblicana*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2012, n. 3, 6: «Non vi è dubbio che l'apparato, tanto sotto il profilo organizzativo quanto sotto l'aspetto delle modalità di funzionamento, sia stato in grado di supportare il nuovo assetto derivante dalla riforma del Regolamento, e questo grazie anche al dinamismo e alla qualità delle riforme amministrative intervenute negli anni "60».

<sup>131</sup> «a trent'anni dalla conclusione dei lavori dell'assemblea costituente, la divaricazione tra l'ordinamento di fatto e la costituzione scritta è diventata di dimensioni tali che non si può più parlare di semplici deviazioni ma occorre decidersi a riconoscere che la costituzione del '47, nel suo disegno organico e nell'ideologia complessiva, non esiste più, è ridotta ad un pezzo di carta». Così nella prefazione alla seconda edizione del citato *La Costituzione di carta*, 9.

<sup>132</sup> PACELLI E GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio*, cit., fanno il nome di John Connally, ex governatore del Texas e futuro ministro del Tesoro con Nixon, che arrivò in Italia nel 1966 «a cercare contatti e informazioni per sostenere la lotta anticomunista», 237.

<sup>133</sup> Ibidem. Sui rapporti con Gelli, Cosentino fu ascoltato in audizione libera dalla Commissione di inchiesta sulla loggia massonica P2 il 17 giugno 1982. Cosentino affermò di aver conosciuto Gelli all'inizio degli anni Settanta, in un ricevimento al Quirinale e di non essere stato mai iscritto. Si veda lo stenografico in AP, Leg. IX, Documenti, Doc. XXIII, n. 2-ter/4, 353-379.

e poi con Leone, e Carmelo Spagnuolo, procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma dal 1971 al 1974.

Al di là del ruolo effettivo svolto all'interno della loggia massonica, Cosentino rappresentò un tramite tra gli ambienti politici e burocratici romani e l'affarismo che aveva al centro la P2 di Gelli. Secondo una ricostruzione di Massimo Franco – confermata dal diario di Luciano Barca – in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, vi sarebbe stata una manovra della P2 per ottenere il consenso del Partito comunista alla candidatura di Pertini e utilizzare così la posizione di Cosentino per portarlo alla Segreteria generale della Presidenza della Repubblica<sup>134</sup>. Nei primi anni Settanta, la notorietà e il prestigio di cui godeva Cosentino sono ben rappresentati dal profilo enfatico che ne fece Enzo Nasso nel volume *La meridiana di Montecitorio: personaggi in elzeviro da Colombo al Vicario* (Roma, Colombo, 1971), dove viene descritto come un dirigente giovane, sportivo, campione della motonautica d'altura, ma anche dotato di una raffinata cultura umanistica, amante dell'antico e del nuovissimo, pragmatico e razionale senza essere freddo e distaccato, curioso di tutto, proiettato sempre verso il futuro, come dimostra l'attenzione ai problemi organizzativi e alle nuove tecnologie.

In realtà, la forza di Cosentino al vertice di un'amministrazione da lui stesso in gran parte plasmata e la rete di relazioni che aveva intessuto, lo esposero sempre più. Come ha scritto Pacelli «Iniziò a serpeggiare tra le forze politiche un senso di crescente insofferenza nei riguardi di un Segretario generale della Camera che sfuggiva il confronto anche se non rifuggiva dall'aperta sfida per aver modo di ribadire il suo (sempre più incontrollabile) potere a proposito della gestione dell'amministrazione»<sup>135</sup>. La sua posizione si indebolì già nel 1973, quando vi furono le prime rivelazioni sull'appartenenza alla loggia massonica P2, e nel 1975, quando, a seguito delle polemiche giornalistiche sugli elevati stipendi dei dipendenti della Camera, il Presidente della Camera, Sandro Pertini, giunse a presentare le sue dimissioni alla Conferenza dei capigruppo<sup>136</sup>. Nell'aprile 1976, Cosentino fu coinvolto nel caso Lockheed, in particolare per un assegno versatogli da Camillo Cruciani, presidente di Finmeccanica, emerso dalle carte processuali della Commissione inquirente, e fu costretto alle dimissioni in una burrascosa riunione dell'Ufficio di presidenza<sup>137</sup>. A quei giorni risale un appunto di Luciano Barca che testimonia l'influenza raggiunta da Cosentino all'interno della Camera, anche in virtù dei costanti rapporti con il Quirinale, e ne fa il protagonista di un potere occulto dai connotati poco chiari<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> M. FRANCO, *Andreotti: la vita di un uomo politico, la storia di un'epoca*, Milano, Mondadori, 2008, 157; L. BARCA, *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, cit., 630.

<sup>135</sup> *Interno Montecitorio*, cit, 147. Pacelli ritiene che gli eventi successivi siano conseguenza di questa sovraesposizione: «Come uscire da una situazione che stava "avvitandosi" sempre più era cosa di molto difficile previsione. Nessuno intendeva compiere il primo passo: furono gli eventi (sapientemente pilotati?) a far precipitare rapidamente la situazione».

<sup>136</sup> Da questa vicenda ebbe origine, come è noto, la legge 11 dicembre 1975, n. 625, istitutiva di un'inchiesta parlamentare sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (più nota come "Commissione d'inchiesta sulla giungla retributiva").

<sup>137</sup> A. PERRI, *Francesco Cosentino*, in: *Il Parlamento italiano, 1861-1992*. Vol. 21: 1973-1976: *gli anni difficili della Repubblica. La crisi politica e il terrorismo*, Roma, Nuova CEI, 1992, 163-164. Sulla riunione dell'Ufficio di Presidenza del 15 aprile 1976, si veda S. TRAVERSA, *Una vita nelle istituzioni...*, cit., 218-219. M. PACELLI, *Storie dell'Italia repubblicana: istituzioni, protagonisti, testimonianze*, Torino, Giappichelli, 2014, 31 e 39-40, colloca le dimissioni all'interno di uno scontro massonico poiché l'Ufficio di Presidenza le accettò «per un solo voto di scarto, quello di un deputato, membro del Grande Oriente, da sempre ostile alla P2 e alle sue manovre», 31.

<sup>138</sup> «È indubbio che Cosentino ha per lunghi anni condizionato la vita della Camera e l'iter delle leggi. Quando non era ancora segretario generale aveva un rapporto diretto con il Quirinale e con Segni che teneva informato periodicamente e, in situazioni

Successivamente, Cosentino fu campione mondiale di motonautica *off shore* nel 1978, divenne presidente della CIGA, la Compagnia italiana grandi alberghi, ebbe un ruolo nella fondazione di Democrazia nazionale, il partito di destra nato nel 1977 da una scissione di alcuni deputati del MSI. Nel 1979, si presentò candidato alle elezioni del Parlamento europeo nelle liste della Democrazia cristiana. Primo dei non eletti, subentrò a Mario Sassano il 19 gennaio 1984, un anno prima della morte.

Maccanico fu la personalità che consentì all'amministrazione della Camera di superare la crisi determinata dalle dimissioni di Cosentino e avviarsi verso una stagione nuova che faceva tesoro della riforma del 1964 e la proiettava nell'Italia degli anni Settanta. Nominato nel 1966 estensore del processo verbale, nel 1972 divenne vicesegretario generale. Fu, in qualche modo, il braccio destro di Cosentino ed ebbe la responsabilità del grande progetto di informatizzazione denominato "Camera '72", che Maccanico interpretò sempre in stretto collegamento con il rafforzamento del settore della documentazione. Tale rafforzamento era necessario, affermava nel 1974:

qualunque possa essere l'evoluzione futura del ruolo delle nostre Assemblee legislative e politiche, sia che il nostro sistema politico evolva nel senso di una più vasta pratica "consociativa", cioè verso un sistema nel quale la dialettica 'Parlamento-Governo' tenda a sostituire quella 'maggioranza-opposizione', sia che evolva invece nel senso opposto di una più rigorosa contrapposizione tra due schieramenti, nella direzione cioè di un sistema sostanzialmente bipolare. Nel primo caso l'esigenza di accesso a fonti informative dirette diverrebbe preminente per l'esercizio dell'attività legislativa, nel secondo caso i poteri di controllo dell'opposizione sarebbero in gran parte vanificati senza una certa possibilità di acquisizione diretta ed autonoma di dati e di informazioni di base<sup>139</sup>.

Su questa linea, si deve a Maccanico, quando era ancora vicesegretario generale, la costruzione di un forte legame funzionale tra i servizi di documentazione e le commissioni, che furono raggruppate secondo tre settori di attività, quello economico finanziario, quello giuridico e quello

---

di particolare interesse politico quotidianamente, di ciò che si faceva e si diceva alla Camera. Divenuto segretario, grazie alla perfetta conoscenza del Regolamento e delle leggi (tecnicamente era bravissimo), aveva finito per rendersi indispensabile non solo ai Presidenti ma a tutti i gruppi. Aveva inventato, d'accordo con Andreotti, capogruppo della DC o per conto di Andreotti, la riunione dei vicepresidenti dei gruppi, cui partecipava come "notaio"; riunione che aveva il compito di preparare la Conferenza ufficiale dei Capi gruppo. Evitava in tal modo non solo di esser colto di sorpresa, ma di fatto finiva con il condizionare la Conferenza stessa. Il potere di Cosentino e del "giro" di cui faceva parte (capitanato da chi?) l'avevamo misurato quando Carmelo Spagnuolo nel dicembre 1971 si era mosso per comunicarci in un incontro segreto che la maggioranza avrebbe potuto accettare la candidatura di Pertini, al posto di Moro, a condizione che noi ci impegnassimo a non ostacolare la nomina di Cosentino a segretario generale della Presidenza della Repubblica. Avevamo, ovviamente, risposto di no ed era stato eletto Leone al posto di Moro. Abbiamo colpito la testa del serpente? Non lo so. Ma certamente abbiamo dato un colpo ad un giro che io ho sempre, forse sbagliando, considerato più pericoloso dei legami mafiosi di cui si parla a proposito di Andreotti», *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, cit., vol. 2, 630 (15 aprile 1976).

<sup>139</sup> A. MACCANICO, *Conoscere per legiferare*, cit., 153. Su "Camera 72", progetto nazionale di memorizzazione automatica delle leggi, concepito sia per conoscere la normativa effettivamente in vigore, sia per evidenziare le carenze logiche e sistematiche del tessuto normativo, si veda la relazione presentata dallo stesso Maccanico al convegno sulla diffusione delle informazioni giuridiche con l'ausilio degli elaboratori elettronici, tenutosi a Roma tra il 13 e il 15 febbraio 1973, in *Responsabilità e dialogo*, 5 (1973), n. 1-2, 55-59.

sociale-culturale. Al servizio dei tre settori furono posti gruppi di lavoro composti da funzionari dei servizi di documentazione, mentre, in ogni commissione, accanto al segretario fu posto un altro funzionario con il compito di raccordarsi al settore della documentazione. Furono quindi creati i *Documenti di lavoro* in accompagnamento e ausilio alla lettura dei disegni di legge.

Maccanico fu chiamato a sostituire Cosentino nell'aprile del 1976. Il nuovo segretario generale, nominato anch'egli all'unanimità, in un appassionato discorso in occasione della prima riunione del Consiglio dei capi servizio del 4 maggio 1976, dichiarò che «la grave crisi economica, politica, sociale, istituzionale nella quale versa il paese ha riflessi diretti sulla situazione interna della Camera, sulle sue strutture, sul modo di comportarsi dei suoi dipendenti». E proseguiva: «Per l'Amministrazione pubblica, in generale, è finita l'epoca nella quale si poteva pensare di essere in una sorta di *turris eburnea*, di isola difesa da indiscrezioni, attacchi o "curiosità" esterne, coperta dalla classe politica in ogni e qualsiasi circostanza». Maccanico riteneva necessaria una revisione delle strutture amministrative che fu avviata coinvolgendo più direttamente l'Ufficio di Presidenza attraverso la creazione di un comitato di studio presieduto da Virginio Rognoni. Si voleva aggiornare la riforma Cosentino anche alla luce dei nuovi compiti del Parlamento sul fronte degli affari regionali e delle relazioni internazionali e accorpate Servizi e Uffici per evitare eccessive dispersioni. In particolare, si voleva, sulla base delle proposte del segretario generale, accorpate il servizio relazioni internazionali e il servizio per i rapporti con le istituzioni comunitarie, accorpate il servizio documentazione e statistiche parlamentari con il servizio studi, istituire una posizione di vicesegretario amministrativo. Particolare rilievo aveva l'istituzione del Comitato per la documentazione, inteso come sede burocratica di coordinamento dell'attività dei servizi e degli uffici di documentazione con quella dei servizi utenti<sup>140</sup>. Ben presto, nel 1980, tale comitato burocratico fu trasformato in un comitato politico di vigilanza sull'attività di documentazione che ereditava e ampliava la funzione svolta storicamente dalla Commissione (poi Comitato) di vigilanza sulla biblioteca<sup>141</sup>. Il processo di riforma, in questa fase, fu completato nel 1980, sotto la segreteria generale di Vincenzo Longi, ma siamo già in un'epoca molto diversa.

<sup>140</sup> Art. 25 del Regolamento dei Servizi: Il Comitato per la documentazione è composto dei Consiglieri Capi dei Servizi: Assemblea; Commissioni parlamentari; Studi, Ricerche e Statistiche parlamentari; Archivio; Biblioteca; Relazioni Comunitarie e Internazionali; Rapporti con le Regioni e attività delle Commissioni bicamerali; Centro per la documentazione automatica; del Consigliere Capo Servizio incaricato della programmazione dei lavori parlamentari; del Capo dell'Ufficio speciale C.R.D. e del Capo dell'Ufficio speciale per l'informazione parlamentare. Quest'ultimo è Segretario del Comitato.

Le riunioni del Comitato sono presiedute dal Vice Segretario Generale o da un Consigliere Capo Servizio da esso delegato. Il Comitato attua le direttive del Presidente, dell'Ufficio di Presidenza e degli altri competenti organi della Camera nel settore della documentazione, coordinando l'attività dei relativi Servizi e Uffici con quella dei Servizi Commissioni parlamentari e Assemblea.

Il Comitato può istituire gruppi di lavoro per settori omogenei di ricerca e documentazione, nonché elementi di collegamento tra i gruppi di lavoro stessi e le segreterie delle Commissioni.

Sull'evoluzione degli apparati di documentazione negli anni Settanta, si veda: E. CHELI - C. MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia: seminario di studio*, Roma, 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980, 97-118.

<sup>141</sup> Art. 2 del Regolamento dei Servizi e del Personale: L'Ufficio di Presidenza formula gli indirizzi generali ed esercita la vigilanza sull'attività di documentazione svolta dai Servizi ed Uffici della Camera attraverso un Comitato di cui approva il regolamento, composto di un Vice Presidente che lo presiede, tre Questori, due Segretari di Presidenza, nonché di cinque deputati scelti dal Presidente della Camera, e del Segretario Generale, che può delegare il Vice Segretario Generale. Partecipano ai lavori del Comitato i capi dei Servizi e Uffici Speciali indicati nel regolamento del Comitato. Le funzioni di segretario del Comitato sono svolte dal Bibliotecario della Camera.

Nel suo diario degli anni del Quirinale, a fianco di Pertini, Maccanico ricordò Cosentino nel giorno della sua scomparsa, il 6 marzo 1985: «Muore F. Cosentino: la notizia mi rattrista molto. Era un uomo intelligente, che commise molti errori, forse per avidità di danaro. Con me fu sempre corretto e amichevole, perché mai mi creò imbarazzi con le sue amicizie pericolose. Anche Pertini ne è addolorato e decide di visitare la salma»<sup>142</sup>.

In queste parole, sembra quasi di percepire l'instabile doppio binario nel quale si mosse Cosentino dalla fine degli anni Sessanta, da un lato coltivando pericolose relazioni e mirando ad accrescere il proprio potere, dall'altro tutelando, a suo modo, la rispettabilità dell'amministrazione della Camera, che aveva contribuito a organizzare e a rafforzare.

---

<sup>142</sup> A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale: diari 1978-1985*, Bologna, Il Mulino, 2014, 526. Sul rapporto di Cosentino con il denaro, si noti il differente giudizio di Pacelli: «innamorato del potere, aperto ai piaceri della vita, con scarso o nullo interesse per il denaro», *Storie dell'Italia repubblicana*, cit., 30. Nei diari di Andreotti, si legge che il 18 dicembre 1982, Pertini gli avrebbe detto «Colpa di P2 è Cosentino», *I diari segreti, 1979-1989*, Milano, Solferino, 2020, 300.

Appendice: Relazione sul Regolamento dei servizi e del personale  
(ASCD, Verbali dell'Ufficio di Presidenza, 16 luglio 1964)

L'esigenza fondamentale di una Assemblea legislativa è quella di consentire ad ogni deputato di assolvere ai propri doveri di legislatore e di rappresentante del popolo senza ricorrere ad uffici esterni per mancanza di idonei uffici ricettivi e di documentazione. Tale esigenza è stata riconosciuta in Parlamenti stranieri ove già da tempo appositi uffici di studi economico-finanziari e di documentazione italiana e straniera provvedono ad offrire ai deputati tutto ciò di cui abbisognano nell'esercizio della funzione legislativa, fornendo dati tecnici nonché analisi razionali ed inoppugnabili sul piano della obiettività e della imparzialità.

Scopo della presente riforma del Regolamento dei servizi e del personale, che si sottopone all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza, è quello di soddisfare, mediante un serio programma di ammodernamento, alla predetta esigenza, consentendo ai deputati la accessibilità ad uffici organizzati in modo tale, per struttura e personale, da fornire in brevissimo tempo tutta la documentazione bibliografica e legislativa, economica e sociologica esistente sugli oggetti di iniziativa legislativa o di sindacato ispettivo, con possibilità di estendere la collaborazione alla redazione dei testi e schemi di redazione e ad analisi dei dati.

E' evidente che una simile collaborazione impone una organizzazione strutturale diversa degli Uffici della Camera e delle carriere del personale.

L'attuale organizzazione degli Uffici della Camera non differisce molto da quella originaria del Parlamento subalpino ed è ancora impostata sull'antica tripartizione: Segreteria; Questura; Resoconti, oltre alla Biblioteca, di cui le attuali Direzioni rappresentano l'espansione indispensabile per far fronte alle nuove esigenze imposte dai mutamenti intervenuti nella composizione e nel funzionamento dell'Assemblea. Senonché ben poco di sostanziale, per un effettivo miglioramento dei servizi da offrire alle necessità degli onorevoli deputati, ha potuto produrre questa subarticolazione la quale ha tratto origine non già da una analisi critica della funzionalità degli uffici, bensì da considerazioni meramente tecnico-amministrative, mentre il suffragio universale e le elezioni a sistema proporzionale su circoscrizioni vastissime, da un lato, e dall'altro la dilatazione della funzione legislativa in correlazione con l'incremento dei compiti dello Stato, hanno fatto sì che il deputato, impegnato in mille e diversi problemi generali e particolari della propria circoscrizione elettorale, nel Partito, in Assemblea, nelle Commissioni permanenti e speciali oltreché nelle Giunte, è costretto per la carenza dei servizi della Camera il più delle volte a ricorrere, per documentarsi, agli uffici di Governo, di Enti pubblici e di altre organizzazioni, con gli inconvenienti che sono ben noti.

In sostanza si rende opportuno impostare l'intero problema su basi diverse sia con la creazione di nuovi servizi, sia trasformando l'attività dei funzionari della Camera da amministrative, statistiche e notistiche in mansioni di consulenza, studio, ricerca, documentazione sì da indirizzarle a fini che tendano viepiù a divenire ausiliari alle funzioni che la Costituzione attribuisce agli organi parlamentari.

Nel quadro delle esigenze così delineate si propone, con il Regolamento al vostro esame, una nuova sistemazione degli uffici e dei servizi ed una loro diversa strutturazione.

A) *Servizi di documentazione.* L'importanza della documentazione di qualsiasi iniziativa è tale nel mondo moderno che non occorre darne la dimostrazione. Vale la pena invece di sottolineare il particolare rilievo che essa assume nell'ambito parlamentare in quanto la rapida disponibilità di dati ed elementi bibliografici, legislativi (nazionali e comparati) e statistici, certi ed obiettivi, utili a costituire una piattaforma tecnica da tutti accettata, può agevolare, almeno sotto il profilo metodologico, la funzione di camera di compensazione delle idee e delle azioni che è caratteristica del Parlamento ed è insita nello stesso significato etimologico del verbo "parlamentare". E' evidente infatti che il contenuto delle tesi, e cioè la loro comparazione in sede politica, tanto più sarà facile quanto meno vi sia dissenso sui dati tecnici che stanno alla base di ogni decisione politica.

Un'attività di documentazione presuppone logicamente:

- 1) La raccolta di dati e documenti e la loro classificazione e catalogazione;
- 2) La conoscenza di dati e documenti per mezzo di aggiornati schedari da riprodurre in pubblicazioni speciali;
- 3) La possibilità di elaborazione dei dati da parte di gruppi di lavoro qualificati, in riferimento alle richieste dei deputati.

Tale attività di documentazione verrebbe ad essere articolata nei seguenti servizi: Biblioteca, Archivio, Studi legislazione e inchieste parlamentari, Documentazione statistiche parlamentari

B) *Servizi di seduta.* Rientrano sotto questa specie i servizi che hanno per competenza primaria l'organizzazione delle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni e la redazione dei resoconti dei dibattiti oltre all'assistenza procedurale ai Presidenti, e cioè quelli in atto raggruppati nelle direzioni della Segreteria, delle Commissioni e dei Resoconti, eredi dell'antica tradizione "notistica" della burocrazia parlamentare.

Le correzioni che ci si propone di apportare alla distribuzione dei servizi investono con pari intensità le tre Direzioni avendo di mira la necessità di rendere più organica ciascuna funzione e quindi di assicurare la maggiore efficienza di ciascun servizio. Come i servizi della documentazione debbono giovare ad assistere il deputato nella fase preparatoria della discussione, così i servizi di seduta debbono validamente assisterlo nella fase del dibattito assicurando la fedele registrazione di quest'ultimo.

Per questa attività i tre servizi originari verrebbero ad articolarsi nei seguenti: Assemblea, Prerogative e immunità, Commissioni parlamentari, Resoconti, Stenografia.

C) *Servizi amministrativi.* I servizi amministrativi sono stati dimensionati sulla base di una migliore articolazione nelle strutture e nelle competenze. Essi comprendono i servizi: Tesoreria, Amministrazione, Cerimoniale, Personale.

L'efficienza dei servizi, articolati nel modo di cui fin qui si è sommariamente fatto cenno, è stata subordinata alla instaurazione di un duplice coordinamento:

- 1) Il primo - di base - derivante da stretti rapporti di interconnessione da istituire tra i servizi per lo scambio automatico di dati, notizie e informazioni vicendevolmente indispensabili od anche soltanto utili, in modo da far sì che l'uno ufficio coadiuvi l'altro evitando al contempo duplicazioni di uffici e sprechi di personale e di denaro;
- 2) Il secondo - di vertice - a seguito dell'azione spettante al servizio già istituito del Segretariato Generale al quale debbono confluire i capi essenziali dei collegamenti diretti e indiretti dei vari servizi, nonché quelle attività che sono caratteristiche del Segretario Generale come organo individuale responsabile del buon andamento di tutta l'Amministrazione.

La trasformazione delle Direzioni in Servizi settorialmente omogenei e la conseguente specializzazione del personale sono in funzione diretta della esigenza, che non va mai perduta di vista, di corrispondere alla richiesta dei deputati di disporre di uffici di consulenza tecnica e procedurale ad alto livello di qualificazione. Sotto questo profilo, il riordinamento delle carriere, ed in particolare di quella direttiva, per le nuove funzioni che ad esse verrebbero attribuite, appare indispensabile.

L'ordinamento delle carriere in atto, mutuato dalle Amministrazioni dello Stato, si basa su una struttura piramidale che non corrisponde alle effettive funzioni di uffici con finalità di consulenza, la quale presuppone invece molti servizi settorialmente competenti con funzioni specializzate nei vari rami e in grado di fornire ai deputati assistenza, dati, documenti, informazioni.

Una simile attività impone una organizzazione non più gerarchica ma simile a quella dei grandi organi ausiliari (Consiglio di Stato - Corte dei Conti), in modo da consentire la carriera aperta al vertice ai migliori, senza scoraggiarne lo spirito di iniziativa e la capacità, inducendoli - come spesso si è già verificato - ad abbandonare la Camera.

Nel quadro di questa nuova organizzazione le carriere del personale della Camera sono state distinte in:

- 1) Carriera direttiva;
- 2) Carriera di concetto;
- 3) Carriera esecutiva;
- 4) Carriera del personale ausiliario.

**CARRIERA DIRETTIVA.** La carriera dei funzionari dell'ex gruppo A è stata riordinata sulla base dei seguenti principi:

- a) Sostituzione delle attuali qualifiche con le seguenti:

PERSONALE DELLA CARRIERA DIRETTIVA
------------------------------------



<i>Qualifiche attuali</i>	<i>Nuove qualifiche</i>
Segretario Generale	Segretario Generale Vice Segretario Generale
Direttore Generale - Direttore - Vice Direttore - Vice Direttore Capo Stenografo	Estensore del verbale - Tesoriere della Camera - Consigliere Capo Servizio - Bibliotecario - Consigliere Capo Servizio di Stenografia - Consigliere della Camera - Vice Bibliotecario - Consigliere stenografo della Camera
Primo Segretario e qualifiche equiparate Segretario e qualifiche equiparate con anzianità di oltre 11 anni nella qualifica	Primo Referendario Primo Referendario Stenografo Primo Segretario Bibliotecario
Segretario e qualifiche equiparate con anzianità da più di 3 anni fino a 11 anni nella qualifica	Referendario Referendario Stenografo Vice Segretario Bibliotecario
Segretario e qualifiche equiparate con anzianità sino a 3 anni nella qualifica	Vice Referendario Vice Referendario Stenografo Vice Segretario Bibliotecario

b) Fino a Primo Referendario e qualifiche equiparate si procede per anzianità congiunta al merito in undici anni; la promozione a Consigliere della Camera si consegue a ruolo aperto fra i Primi Referendari e qualifiche equiparate con un anno di anzianità nella qualifica per merito comparativo e per colloquio di idoneità su materie professionali e cultura generale, fermo restando per coloro che non sono promossi la progressione nella carriera economica. Le carriere nei Servizi della Biblioteca e della Stenografia si svolgono nell'ambito dei Servizi medesimi; i passaggi da un ruolo all'altro nella carriera direttiva avvengono solo per concorso interno, mediante esami integrativi sulle materie previste per il concorso di ammissione alla carriera alla quale si accede.

c) Il Segretario Generale è nominato dall'Ufficio di Presidenza a scelta tra i Consiglieri Capi Servizio o fra i Consiglieri con almeno otto anni di anzianità nella qualifica.

La funzione di Capo Servizio è attribuita ai Consiglieri della Camera con almeno quattro anni di anzianità nella qualifica, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza su proposta del Segretario Generale.

d) L'Estensore del verbale coordina i servizi dei Resoconti e di Stenografia.

e) Il Capo del Servizio della Tesoreria ha la qualifica di Tesoriere.

f) Nello svolgimento delle sue funzioni il Segretario Generale è coadiuvato dal Vice Segretario Generale, designato dal Presidente tra i Consiglieri della Camera, il quale collabora con il Segretario Generale svolgendo incarichi che questi gli affida.

La carriera direttiva si svolge complessivamente in 27 anni.

**CARRIERA DI CONCETTO.** Alle attuali tre categorie degli impiegati di concetto (comprendendo tra i Coadiutori quella di Segreteria da riservare ai diplomati delle scuole di Segretariato di Azienda) è stata aggiunta quella di aiuto bibliotecario.

Le precedenti qualifiche di Coadiutore e Coadiutore capo sono state rivedute inserendovi quella di Ragioniere principale, Coadiutore principale e Perito principale, nonché di aiuto Ragioniere, Vice Coadiutore e aiuto Perito.

La carriera, prevista dall'attuale ordinamento in trenta anni, è stata ridotta a ventinove anni.

Anche per la carriera degli impiegati di concetto è stata prevista la possibilità mediante superamento di colloquio di idoneità, di promozione a Ragioniere principale e qualifiche equiparate per i Ragionieri Capo e qualifiche equiparate, ferma restando per coloro che non superino il predetto colloquio la progressione nella carriera economica per anzianità congiunta al merito.

**CARRIERA ESECUTIVA.** Ferma restando la distinzione fra i ruoli di archivio e di stenodattilografia sono stati inseriti quelli di aiutanti di biblioteca e di applicati tecnici. Inoltre alle qualifiche di applicato e archivista sono state aggiunte le nuove qualifiche di archivista capo e archivista principale. Ad archivista principale potranno accedere gli archivisti capi che supereranno colloqui di idoneità, eventualmente al termine di corsi di qualificazione professionale; tali corsi saranno tenuti periodicamente in modo da dare adito alle qualifiche superiori, a ruolo aperto, ai dipendenti più capaci e volenterosi. Coloro che non supereranno i predetti colloqui proseguiranno nella carriera economica per anzianità congiunta al merito.

La carriera, prevista nell'attuale ordinamento in ventotto anni, è stata prolungata a trenta anni con l'aggiunta di una posizione economica terminale per evitare l'attuale eccessivo appiattimento economico.

**CARRIERA DEL PERSONALE AUSILIARIO.** Anche per il personale ausiliario, sulla base in particolare dei suggerimenti pervenuti dal Sindacato, si sono apportate alcune modifiche nella struttura della carriera. Si è aggiunto un altro posto di Assistente superiore con funzioni vicarie dell'attuale ed è stata prevista per i più meritevoli, mediante il superamento di un colloquio di idoneità, la promozione ad assistente, primo operaio, primo commesso B, ferma restando per coloro che non superano il colloquio la progressione nella carriera economica per anzianità congiunta al merito.

Per quanto riguarda lo stato giuridico in genere del personale, il vigente Regolamento è stato sottoposto ad una radicale revisione inserendo norme precise e inderogabili che disciplinano

l'accesso alle carriere (le assunzioni debbono aver luogo sempre e in ogni caso per pubblico concorso), il sistema di avanzamento, il computo dell'anzianità, il collocamento a riposo, i diritti e i doveri dei dipendenti, eliminando definitivamente l'abuso sin qui fatto dei cosiddetti diritti quesiti che ha dato luogo all'interminabile casistica personale che caratterizza il ruolo organico dei dipendenti della Camera.

Nuove norme sono state inserite per quanto riguarda i congedi ordinari e straordinari, i distacchi e collocamenti fuori ruolo, il trattamento di malattia, il periodo di aspettativa, la dispensa dal servizio, il collocamento a disposizione.

È stato infine previsto, in relazione al principio inderogabile del pubblico concorso per l'ammissione alle carriere, l'immissione nel ruolo organico della Camera, previa valutazione di idoneità, di tutto il personale dei ruoli aggiunti e non di ruolo, purché con rapporto di impiego comunque continuativo, anche se sfornito del titolo di studio previsto per l'accesso alle singole carriere.

### **ABSTRACT[IT]:**

Il saggio ricostruisce le origini ed i contenuti della riforma dell'amministrazione della Camera dei deputati varata nel 1964. Si sofferma inoltre sulla figura dell'allora Segretario generale Francesco Cosentino e del gruppo di giovani funzionari che lo affiancò, in particolare Mario D'Antonio, Guglielmo Negri, Antonio Maccanico. La riforma, oltre a modernizzare la Camera dei deputati e a rafforzare la terzietà della burocrazia parlamentare, si inseriva in un dibattito sulla razionalizzazione del sistema parlamentare, a costituzione invariata di cui era parte anche la riforma dei regolamenti parlamentari. L'obiettivo era rafforzare la capacità della maggioranza di attuare il proprio indirizzo politico e, nello stesso tempo, garantire spazi di controllo all'opposizione. Sui nuovi regolamenti parlamentari si avviò, nel corso della IV legislatura, un dibattito di grande interesse. L'articolo, infine, si sofferma sugli sviluppi della riforma fino agli anni Settanta e sul passaggio da Francesco Cosentino ad Antonio Maccanico.

### **ABSTRACT[EN]:**

The paper examines the origins and contents of the reform of the administration of the Chamber of Deputies launched in 1964. It also dwells on the figure of the General Secretary Francesco Cosentino and the group of young officials who supported him, in particular Mario D'Antonio, Guglielmo Negri, Antonio Maccanico. The reform, in addition to modernizing the Chamber of Deputies and strengthening the impartiality of the parliamentary bureaucracy, was part of a debate on the rationalization of the parliamentary system, which also included the reform of parliamentary regulations. The goal was to strengthen the ability of the majority to implement its political direction and, at the same time, guarantee spaces of scrutiny for the opposition. During the 4th parliamentary term, a debate of great interest began on the new parliamentary regulations. Finally, the article focuses on the developments of the reform up to the 1970s and on the transition from Francesco Cosentino to Antonio Maccanico.

### **PAROLE CHIAVE**

Francesco Cosentino; Antonio Maccanico; Amministrazione della Camera dei deputati; Burocrazia parlamentare; Regolamento della Camera dei deputati.

**KEYWORDS**

Francesco Cosentino; Antonio Maccanico; Chamber of deputies administration; Parliamentary bureaucracy; Rules of the Chamber of deputies