

ANNO 153°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Ottobre-Dicembre 2018

Vol. 619 - Fasc. 2288

ESTRATTO



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
CATERINA CECCUTI,
ALESSANDRO MONGATTI, GABRIELE PAOLINI, MARIA ROMITO,
GIOVANNI ZANFARINO

Responsabile della redazione romana:

GIORGIO GIOVANNETTI

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA

Via Pian de' Giullari 139 - 50125 Firenze

fondazione@nuovaantologia.it - www.nuovaantologia.it

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1985

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 - Estero € 21,00

Abbonamento 2019: Italia € 59,00 - Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 25986506 intestato a: Polistampa s.a.s.

causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2018
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: it32X0616002856000007135C00 CIN X

intestato a: Polistampa s.a.s.
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2019
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 "norme di tutela della privacy", l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Polistampa s.a.s. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Polistampa s.a.s. verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA

Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze - Tel. 055 737871

info@polistampa.com - www.polistampa.com

S O M M A R I O

<i>Carlo Cassola e il “Corriere” di Spadolini</i> a cura di Gabriele Paolini	5
Luigi Ciaurro, <i>L'uomo che guidò il Senato Commissariato</i>	14
Anni difficili, p. 14; Le “invarianti invertite” nella storia delle riforme del Senato regio e del Senato repubblicano, p. 15; Il tentativo di un 25 luglio del Senato del Regno, p. 16; Il limbo del Senato durante l’ordinamento provvisorio, p. 20; La dimenticata vicenda del lungo commissariamento del Senato, p. 28; Cenni alle vicende relative alla cessazione della Camera dei fasci e delle corporazioni, p. 33; Un profilo biografico di Raffaele Montagna, p. 34; Raffaele Montagna presidente della Commissione interna di epurazione dell’Amministrazione del Senato, p. 38; La relazione finale ed il registro delle deliberazioni del commissario: uno sguardo d’insieme, p. 43; La relazione finale del commissario: contenuti specifici, p. 45; Considerazioni conclusive, p. 54	
Giuseppe Marchetti Tricamo, <i>L'Europa: un sogno che non deve svanire</i>	58
Fulvio Coltorti, <i>L'economia italiana tra ripartenza e ristagno</i>	67
L'economia italiana a 10 anni dalla grande crisi, p. 67; Perché il ristagno, p. 69; L'euro: un bene o un male?, p. 71; Differenti dinamiche delle imprese, p. 72; Caduta del grande capitale privato, p. 76; Il debito pubblico, p. 76; Le politiche, p. 78	
Pietro Masci, <i>Elezioni di metà mandato negli Stati Uniti</i>	81
1. Introduzione e Sommario, p. 81; 2. I Temi dell’Elezione, p. 82; 3. L’Affluenza alle Urne, p. 84; 4. I Risultati delle Elezioni di Midterm, p. 85; 5. La Composizione del Congresso, p. 86; 6. La Divisione negli Stati Uniti, p. 87; 7. Il Ruolo di Trump, p. 88; 8. Le Opzioni per Democratici e Repubblicani, p. 89; 9. Le Elezioni Presidenziali del 2020 e le Prospettive della Democrazia Americana, p. 90; 10. Conclusioni, p. 92; Bibliografia essenziale, p. 93	
Giovanni Canzio, <i>I crimini di guerra nazisti in Italia (1943-1945)</i>	95
I. I processi penali per le stragi di civili durante l’occupazione tedesca, p. 95; 1. I processi penali per i crimini di guerra nazisti, p. 95; 2. La strage delle Fosse Ardeatine, p. 96; 3. L’eccidio di Sant’Anna di Stazzema, p. 101; 4. Le questioni giuridiche controverse e i principi di diritto affermati dalla Suprema Corte, p. 103; II. La responsabilità civile della Repubblica Federale di Germania per i crimini di guerra nazisti, p. 109; 1. L’immunità funzionale degli Stati, p. 109; 2. Crimini internazionali, diritto umanitario bellico e <i>ius cogens</i> , p. 110; 3. La sentenza 3 febbraio 2012 della CIG e la legge 14 gennaio 2013, n. 5, p. 112; 4. Corte costituzionale, sent. n. 238 del 2014: i “controlimiti”, p. 114; 5. Ritorno al futuro: la più recente giurisprudenza di legittimità (e di merito), p. 114	
Antonio Zanfarino, <i>Il futuro delle culture politiche europee</i>	116
Paolo Bagnoli, <i>Il Vangelo socialista</i>	124
Valerio Di Porto, <i>Le leggi della XVII legislatura</i>	135
1. I numeri delle leggi: un po’ di storia, p. 136; 2. Uno sguardo comparato, p. 137; 3. L’iniziativa e la tipologia delle leggi approvate, p. 138; 4. Il contesto internazionale ed europeo, p. 139; 5. Leggi e decreti-legge, p. 140; 6. Una legislatura fortemente innovatrice, p. 141; 7. Le riforme delegate, p. 144; 8. Le riforme costano? Quali risultati producono?, p. 145; 9. Leggi di riforma, decreti-legge e contenitori legislativi, p. 147; 10. Oltre la legge: uno sguardo alle altre innovazioni della XVII legislatura, p. 148; 11. Per concludere, p. 149	
Alberto Signorini, <i>I fiori di Morlotti</i>	151
Ermanno Paccagnini, <i>Scritture femminili tra storia e presente</i>	155
Maurizio Naldini, <i>La cortina di ferro, ed oltre</i>	174

Aldo A. Mola, <i>Nuove prospettive storiografiche su Vittorio Emanuele III?</i>	185
La traslazione delle salme dei sovrani a Vicoforte (Cn), p. 183; I suoi antefatti, p. 184; Alla rivisitazione del lungo regno di Vittorio Emanuele III, p. 186; Il primo quindicennio del “re borghese”, p. 188; I passaggi più discussi del suo regno: l’ascesa di Mussolini..., p. 189; ... e le leggi razziali, p. 191; Il sofferto epilogo del regno, p. 192	
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	194
Caterina Ceccuti, <i>Simone Lenzi: l’algoritmo della consolazione</i>	212
Giuseppe Pennisi, <i>Ci vuole un festival per celebrare Verdi?</i>	217
Premessa, p. 217; Il Festival Verdi e gli altri festival monografici, p. 218; Il Festival Verdi 2018, p. 224; <i>Macbeth</i> , p. 225; <i>Un giorno di regno</i> , p. 226; <i>Le trouvère</i> , p. 227; <i>Attila</i> , p. 229; Conclusioni, p. 231	
Mario Pacelli, <i>Le origini del seminario di studi parlamentari di Firenze</i>	233
Gianmarco Gaspari, <i>Manzoni, la storia e l’Europa romantica</i>	243
Enzo Scotto Lavina, <i>Innovazione, industria culturale, principio di realtà</i>	259
1954-1994, p. 259; Il contributo della letteratura e il peso dei ricordi, p. 261; Tre fasi, p. 262; La traversata del deserto, p. 263; Punti critici, p. 264; Il principio di realtà, p. 268; Tra vicinanze logistiche e consonanze mediologiche: il dirigente Rai come idealtypus, p. 270; Una conclusione?, p. 272	
Leandro Piantini, <i>Tozzi e la scoperta dell’inconscio</i>	274
Paolo Bonetti, <i>Il ’68 e la democrazia liberale</i>	281
Le testimonianze dei protagonisti, p. 283; Il ’68 e la persistenza del mito libertario ed egualitario, p. 288	
Adolfo Battaglia, <i>Riflessioni sulla sinistra in Europa</i>	293
Italo Santoro, <i>L’occidente e la crisi della democrazia liberale</i>	304
1. Premessa, p. 304; 2. Democrazia liberale e democrazia illiberale, p. 306; 3. La rivoluzione digitale, p. 309; 4. L’era digitale e la democrazia liberale, p. 313; 5. L’Occidente nell’era digitale, p. 317	
Elio Providenti, <i>Pirandello nel 150° della nascita - II</i>	320
Adriano Bassi, <i>Ricordo di Arturo Toscanini</i>	344
RASSEGNE	349
Renzo Ricchi, <i>Rassegna di poesia</i> , p. 349; Gabriele Cané, <i>L’Unione Europea tra riforme economiche e problemi politici</i> , p. 356	
RECENSIONI	359
Carlo Bartoli, <i>Introduzione al giornalismo. L’informazione tra diritti e doveri</i> , di Cosimo Ceccuti, p. 359; Stefano Orazi, <i>Nazione e coscienza. Il liberalismo moderato di Filippo Ugolini (1792-1865)</i> , di Francesco Malgeri, p. 360; Ernesto Rossi, <i>Dizionario eretico</i> , di Fabio Bertini, p. 363; E. Guccione, <i>Luigi Sturzo. Il prete scomodo fondatore del Partito Popolare Italiano (1919)</i> , di Rosanna Marsala, p. 367; Diego Salvadori, <i>Luigi Meneghello. La biosfera e il racconto</i> , di Ernestina Pellegrini, p. 371; Alessandro Acciavatti, <i>Oltretevere. Il rapporto tra i Pontefici e i Presidenti della Repubblica italiana dal 1946 a oggi</i> , di Tito Lucrezio Rizzo, p. 373; Leopoldo Elia, <i>Discorsi parlamentari</i> , di Valerio Di Porto, p. 375; Auguste Comte, <i>Il catechismo positivista. Sommaria esposizione della religione universale in undici dialoghi sistematici tra una Donna e un Prete dell’umanità</i> , di Fabio Bertini, p. 379; Costanza Ciscato, <i>Mariano Rumor – Discorsi sull’Europa</i> , di Eugenio Guccione, p. 381; Kjell Espmark, <i>Il viaggio a Thule</i> , di Corrado Calabrò, p. 384; Ermanno Torrico, <i>Vogliamo il pane e non le baionette</i> , di Gualtiero De Santi, p. 385	
<i>L’avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	389

1946-1948. Raffaele Montagna e una storia inedita

L'UOMO CHE GUIDÒ IL SENATO COMMISSARIATO

Anni difficili

Difficili, veramente difficili, furono quegli anni per la Camera alta: dall'ultima seduta pubblica plenaria risalente (scaramanticamente) a venerdì 17 maggio 1940 (dedicata all'esame degli stati di previsione dei ministeri degli Affari esteri e delle finanze)¹ agli effetti dell'interminabile notte tra il 24 e il 25 luglio 1943 e del divisivo armistizio dell'8 settembre, dal rapido susseguirsi di tre Presidenti (Giacomo Suardo, Paolo Thaon di Revel, Pietro Tomasi della Torretta)² fino all'anomalia di ben tre gestioni commissariali decise dall'Esecutivo: nelle persone dapprima di Elio Turola e poi di Araldo di Crollalanza (durante la RSI), nonché di Raffaele Montagna (in epoca repubblicana).

Erano anni "sospesi", dominati dall'inerzia ma soprattutto dall'incertezza sul futuro destino dell'Istituzione: un limbo per una Camera alta che via via si trovò ad essere un "Senato" non più regio ma non ancora repubblicano, di cui almeno inizialmente era incerto l'*an*, il *quomodo* e lo stesso *nomen iuris*³ nella futura Carta costituzionale.

¹ Invece, l'ultima seduta del *plenum* del Senato, ma in Comitato segreto, si ebbe il 16 aprile 1943, mentre l'ultima seduta di una Commissione (Africa italiana) si ebbe addirittura il 24 luglio 1943. Infine, l'ultimo documento della XXX legislatura fu la risposta scritta del ministro delle corporazioni Piccardi in data 13 agosto 1943 ad un'interrogazione del senatore Giampietro presentata nel mese di luglio. Quanto alla Camera dei fasci e delle corporazioni, l'ultima seduta pubblica dell'Assemblea risale al 10 giugno 1941, mentre l'ultima riunione di una Commissione (per le professioni e le arti) ebbe luogo il 21 luglio 1943.

² Gli atti riguardanti le dimissioni di Suardo (25 luglio 1943) e la nomina di Thaon di Revel (28 luglio 1943), nonché il decreto luogotenenziale (20 luglio 1944) di accettazione delle dimissioni di Thaon e di nomina di Tomasi della Torretta (mentre si ha notizia – ma non traccia documentale della presentazione e dell'accettazione delle dimissioni – della cessazione delle funzioni di quest'ultimo in data 25 giugno 1946: v. *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, S-Z, a c. di E. Gentile e di E. Campochiaro, Roma, 2003, p. 2354) sono rinvenibili in Senato della Repubblica, *La nascita del Senato repubblicano*, a c. di G. Spadolini, Roma, 1989, pp. 108, 109 e 121: il testo è infatti corredato da una preziosa riproduzione di documenti, tratti dai fondi dell'Archivio storico del Senato e, prevalentemente, da quelli dell'Archivio centrale dello Stato.

³ Solo nella seduta del 23 settembre 1947 l'Assemblea costituente, approvando un emendamento

Un *fumus* in questa direzione si evince nella relazione allegata al decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 16 (*Cessazione dell'attività dell'Alta Corte di giustizia relativamente ai giudizi di decadenza dei senatori*), nella quale espressamente si afferma che l'attività dell'Alta Corte potrebbe «apparire non del tutto giustificata dopo l'elezione dell'Assemblea costituente, alla quale spetterà di determinare se e con quali modificazioni il Senato potrà essere mantenuto nel nuovo ordine costituzionale»⁴.

Questo periodo di «sospensione nel nulla istituzionale» può essere concentrato essenzialmente in un lustro: dal 25 luglio 1943 fino all'8 maggio 1948, data di cessazione della gestione commissariale di Raffaele Montagna.

Durante questo quinquennio – non svolgendosi attività legislative o comunque politiche – il profilo costituzionale venne assorbito, si potrebbe dire, dalla dimensione architettonica di palazzo Madama, le cui esigenze di manutenzione, di conservazione e di preparazione per la futura ripresa dei lavori – insieme con la gestione delle risorse umane e strumentali – divennero la *ratio essendi* di un apparato amministrativo che all'epoca ammontava a circa centosettanta unità di personale.

A ben guardare, la vicenda del Senato nel periodo statutario (così come sarà il futuro destino dello stesso Senato della Repubblica) era sempre stata molto travagliata, per cui – forse per via di una certa “astuta” coerenza storica – l'epilogo di quella vicenda può considerarsi proprio la gestione commissariale per i servizi amministrativi affidata al consigliere di Stato Raffaele Montagna, che ha segnato nella seconda metà degli anni Quaranta il trapasso fra gli ultimi colpi di coda della resilienza sabauda e l'incerta *ouverture* della Repubblica.

Le “invarianti invertite” nella storia delle riforme del Senato regio e del Senato repubblicano

L'incessante fluire delle prospettive di riforma prima del Senato regio e poi del Senato repubblicano conduce a configurarle come facenti parte

Macrelli-De Vita, modificò la dizione “Camera dei senatori” (inizialmente proposta da Bozzi ed approvata dalla Commissione) in “Senato della Repubblica”. A parte le proposte di denominazioni specifiche di “Camera delle regioni” (Cappi) e di “Camera degli anziani” (Nobile), va ricordata anche quella del tutto neutra di “Seconda Camera” (Lussu).

⁴ V. nel testo all'interno del verbale del Consiglio dei Ministri del 24 giugno 1946, su *Verbali del Consiglio dei Ministri: luglio 1943 - maggio 1948*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria (PCM), a c. di A.G. Ricci, vol. VI.I, Roma, 1996, p. 1433.

di una vera e propria invariante schmittianamente intesa, che ha contraddistinto la nostra storia unitaria.

Come noto, la letteratura è pressoché sterminata con riferimento sia ai progetti riguardanti la modifica del Senato vitalizio del Regno sia alle riforme istituzionali investenti il Senato elettivo in epoca repubblicana, nella sostanza tutte incentrate sul nodo “demoniaco” del bicameralismo⁵.

Addirittura già nel discorso della Corona, pronunciato l’8 maggio 1848 in occasione dell’apertura della I Legislatura della Camera subalpina, il luogotenente Eugenio di Savoia accennava a quelle “mutazioni” nella legge costituzionale da promuovere dopo che fosse stata realizzata l’Unità, e si vuole che ciò significasse una prima vaga menzione implicita della necessità di una riforma del Senato, di cui già si era iniziato a discutere, come dimostra anche un celeberrimo articolo del Conte di Cavour⁶.

Dal Senato del Regno al Senato della Repubblica: ma in ogni caso la “sorte culturale” della Camera alta rimane la stessa, con analogie che appaiono più che una semplice curiosità storica, nel senso che similmente già all’indomani della Costituzione del 1948 si è posto il problema della riforma del Senato, questa volta elettivo e quindi spesso proprio per questo considerato un doppione rispetto alla Camera dei deputati, laddove proprio la mancanza di elettività era stata durante tutto il periodo statutario il fattore più evidente per affermare la presunta “invalidità” del Senato regio.

Sono ormai lontani gli echi del frastuono legato alle feroci contrapposizioni dialettiche connotanti il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016: il punto qualificante di quella riforma era stato proprio il superamento del cosiddetto “bicameralismo perfetto”, o altrimenti denominato “paritario” (soprattutto Dickmann) oppure addirittura “ripetitivo” (in particolare Ceccanti).

Il tentativo di un 25 luglio del Senato del Regno

Se come noto il famoso ordine del giorno presentato da Dino Grandi al Gran Consiglio del fascismo fu scritto alla Camera, di cui era Presidente,

⁵ Sul punto sia consentito rinviare sinteticamente, se si vuole, a L. CIAURRO, *Le “invarianti invertite” nella storia delle riforme del Senato regio e repubblicano*, su «Percorsi costituzionali», 2014, n. 2, pp. 363-386.

⁶ Cfr. C. BENSO CONTE DI CAVOUR, *La riforma del Senato*, su «Il Risorgimento», 28 maggio 1848, poi in Id., *Gli scritti del Conte di Cavour ora nuovamente raccolti e pubblicati da D. Zanichelli*, Bologna, 1892, vol. I, pp. 89-97.

va ricordato che proprio presso il Senato del Regno nella primavera del 1943 cominciò ad aleggiare un clima di fronda, fortemente filosabauda, malcelatamente (nella sostanza) in chiave post-fascista e comunque ormai dominato da uno scetticismo di fondo sull'esito favorevole del conflitto mondiale.

Proprio di recente è stato ricostruito che probabilmente Vittorio Emanuele III «aveva progettato di porre fine al regime fascista già all'inizio del 1943, quando Acquarone gli aveva mostrato una relazione proprio del segretario generale del Senato Domenico Galante⁷ in cui si affermava che il Senato, di nomina regia, ormai era divenuto molto pessimista sull'esito del conflitto»⁸.

E lo stesso Galante aveva scritto al Presidente del Senato Suardo una lettera personale (già) in data 18 febbraio 1943, in cui si affermava, fra le altre cose, che «è diffuso il desiderio di tutti i senatori che frequentano il Senato... di parlare con te, di rappresentare a te la loro opinione sulla delicata situazione del momento. A torto o a ragione tutti ritengono che il Senato debba fare qualche cosa... per dare al Paese una compattezza assoluta e dare all'opinione pubblica l'impressione che il Senato – in questi delicati momenti – è pari all'altezza del suo prestigio e delle sue mai smentite tradizioni». Galante sottolineava altresì che «lo stato d'animo della *buvette* è fortemente depresso, perché a questa gente bisognerebbe dar tono e vigore... e sarebbe bene polarizzare i consensi unanimi del Paese verso la resistenza ponendo un po' da parte il partito»⁹.

Ma proprio il segretario generale Galante sicuramente avrà avuto un ruolo nella vicenda di quella sorta di "25 luglio parallelo" che fu la richiesta di convocare il Senato in seduta plenaria, avanzata – su iniziativa del sena-

⁷ Domenico Galante – nato a Maliterno (PZ) il 10 aprile 1893 e deceduto in servizio il 18 agosto 1955 – è stato il secondo segretario generale del Senato (dal 1° maggio 1941, con dPS n. 2320 del 1941): era stato assunto come ufficiale di concetto il 1° febbraio 1922. Fu protagonista di un famoso episodio della storia parlamentare, in realtà raccontato dal deputato Lucifero, che nel 1953 era senatore (*Atti Camera*, III Leg., *Discussioni*, seduta pom. del 7 agosto 1962, p. 32646): in occasione della proclamazione da parte del Presidente del Senato Ruini del risultato della votazione finale sulla legge elettorale c.d. "truffa", che si dubitava fosse avvenuta durante i tumulti, «il segretario generale Galante... chiamò i suoi dipendenti ed alla loro testa uscì dall'aula».

Nella carica apicale Galante era succeduto ad Annibale Alberti, già segretario generale della Camera (dal 2 luglio 1927) e poi primo segretario generale del Senato dal 16 giugno 1929: nato a Verona il 28 settembre 1879 e morto a Venezia il 27 settembre 1948, Alberti era stato collocato a riposo per limiti di età e di servizio dal Senato il 20 luglio 1940; a sua volta alla Camera era succeduto a Camillo Montalcini, nominato il 1° luglio 1907 e primo segretario generale di quel Consesso.

⁸ Cit. da M. PACELLI - G. GIOVANNETTI, *Il Colle più alto*, Torino, 2017, p. 50.

⁹ ASSR, Carte del Presidente del Senato Giacomo Suardo 1925-1946, b. 2, f. 28.1.3, missiva del 18 febbraio 1943 sulle opinioni e lo stato d'animo dei senatori. Galante inoltre dà conto di opinioni analoghe espresse il giorno prima (persino, *ndr*) dal senatore Giacomo Emilio Curatolo (iscritto al PNF sin dal 1922 e dichiarato decaduto nel 1946; decadenza poi confermata dalla Cassazione).

tore Francesco Grazioli¹⁰ – da 63 senatori con lettera al Presidente del Senato del 22 luglio 1943¹¹.

Similmente si può concludere per quanto concerne il messaggio di fedeltà al Re, promosso dal senatore decano Gaetano Zoppi¹², trasmesso sempre dal medesimo Galante a tutti i senatori per la firma ed inviato il 1° settembre 1943 agli uffici del ministro della Real Casa con la sottoscrizione di circa 150 senatori¹³.

Si deve in particolare alle recenti ricostruzioni di Fulco Lanchester¹⁴ la descrizione del ruolo a tale riguardo dei senatori Umberto Ricci ed Edoardo Rotigliano¹⁵, nonché dello stesso senatore Francesco Grazioli particolarmente attivo in quel periodo.

Di grande interesse appare il promemoria inviato proprio dal senatore Francesco Grazioli, promotore del ricordato ordine del giorno, al Presidente

¹⁰ Francesco Grazioli (nato a Roma nel 1869 e morto a Firenze nel 1951) era un militare di carriera. Già Sottocapo di Stato Maggiore Generale nel 1925, raggiunse il grado di generale d'armata nel 1937. Fu nominato senatore del Regno il 22 dicembre 1928, categoria 14. L'Alta Corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo pronunciò il 30 ottobre 1944 nei suoi riguardi ordinanza di decadenza, che però fu poi annullata dalla sentenza delle sezioni unite civili della Corte di Cassazione dell'8 luglio 1948.

¹¹ L'ordine del giorno era il seguente: «I sottoscritti Senatori presenti a Roma, sicuri interpreti di quanti hanno a cuore le gloriose tradizioni del Senato del Regno, nell'ora in cui la tracotanza nemica, contenuta dall'eroismo dei combattenti, insidia la vita e l'onore stesso della Nazione, con fede immutabile nei destini della Patria sotto la egida della Dinastia Sabauda, auspicano che Governo e Popolo si stringano unanimi intorno alla sacra Persona della Maestà il Re Imperatore nel proposito incrollabile di resistere ad ogni costo e chiedono, data la gravità della situazione, che il Senato del Regno sia convocato in seduta plenaria» (v. ne il testo e la lettera di Badoglio del 3 agosto 1943 relativa al mancato seguito, deciso anche dal Re, in *La nascita del Senato repubblicano*, cit., pp. 103 ss.). Si condivide il giudizio di A. Pezzana (*Gli uomini del Re*, Foggia, 2001, p. 50), secondo il quale «anche se il contenuto è diverso alquanto da quello dell'ordine del giorno Grandi, il fatto che, dopo il nome del Re non si invocasse anche quello del Duce, come era nella liturgia dell'epoca, e non si parlasse del regime fascista, è abbastanza indicativo».

¹² Gaetano Zoppi (nato a Chiavari nel 1850 e deceduto a Roma nel 1948), generale di corpo d'armata e già comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, era stato nominato senatore a vita il 26 febbraio 1929, categoria 14 (v.v. *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, S-Z, op. cit., pp. 2517 s.).

¹³ Il testo del messaggio era il seguente: «I sottoscritti senatori presenti a Roma, sicuri di interpretare il sentimento dei loro colleghi, esprimono alla Maestà Vostra la loro profonda devozione e traendo auspicio della Vostra saggezza, riaffermano la loro immutabile fedeltà, poiché in Voi riconoscono l'alto e strenuo tutore della Patria immortale». L'originale dell'ordine del giorno Grazioli, con le relative sottoscrizioni e la documentazione annessa, è conservato in Archivio storico del Senato della Repubblica (di seguito denominato ASSR), Senato del Regno, Segreteria, Incarti, 1943, cat. I B (appendice, doc. 2).

¹⁴ V.F. LANCHESTER, *Il crollo del regime fascista e una vertenza cavalleresca*, su «MemoriaWeb», n. 23, settembre 2018, disponibile sul sito web: www.senato.it; saggio dedicato alla vertenza fra i senatori Perna e Rotigliano, sorta per un dissidio avvenuto il 26 luglio 1943 davanti alla *buvette* del Senato in merito a commenti riguardanti le vicende del 25 luglio, con reciproche accuse di viltà.

¹⁵ In particolare, vengono analizzati gli interventi critici del senatore Ricci (poi ministro degli Interni nel governo Badoglio) durante l'esame della tabella di bilancio nella seduta del 5 maggio 1943 delle Commissioni riunite finanze, interni e giustizia e soprattutto del senatore Rotigliano durante l'esame della tabella di bilancio nella seduta del 13 maggio 1943 delle Commissioni riunite finanze ed educazione nazionale. Risulta che il Presidente Suardo inviò al segretario del PNF Sforza il testo del discorso di Rotigliano, il quale fra l'altro fu poi ricevuto dal Re in udienza privata il 18 giugno 1943.

del Senato Suardo in data 23 luglio 1943, nel quale innanzitutto si sottolinea la necessità di «corroborare con un'austera e solenne seduta del Senato lo spirito di fiera resistenza del Paese», e che «ogni organo costituzionale dello Stato deve assolvere in pieno la sua funzione per la resistenza; Senato compreso e in prima linea».

Si fa poi riferimento al possibile «peso di una guerra perduta» e al fatto che un Senato assente e ignorato «non potrebbe rappresentare nell'era estrema alcun aiuto sostanziale per la Monarchia e pel Governo dello Stato e mancherebbe pertanto al suo più elementare dovere». Si invoca pertanto una seduta plenaria, anche se non potesse essere totalmente pubblica, ma è necessario che il Paese sappia che essa ha avuto luogo, «non fosse altro che per parità di trattamento col Gran Consiglio del fascismo, non potendo ammettersi che sia utile in questo momento sentire il parere del Gran Consiglio e ritenere inutile ogni collaborazione del Senato, che pur accoglie nel suo seno tanti alti ed esperti esponenti della vita pubblica italiana»¹⁶. Volendo parafrasare *a contrario* la nota formula di Agostino Depretis, a quanto sembra il Senato «voleva fare crisi».

Pertanto, appare evidente il tentativo dei 63 firmatari dell'ordine del giorno per la convocazione straordinaria dell'Assemblea del Senato di dar vita ad una discussione parlamentare, che riconsegnasse alla Monarchia la guida del Paese. Infatti, nel promemoria sopracitato non vi è alcun richiamo alla fedeltà al regime fascista e a Benito Mussolini, come era costume nella liturgia pubblica dell'epoca. Non a caso il promotore dell'iniziativa era un generale di corpo d'armata, e probabilmente l'episodio si lega a quell'insieme di trame che contemporaneamente Vittorio Emanuele III stava tessendo, con le Forze armate, con membri del Gran Consiglio del fascismo e appunto con senatori del Regno, onde trovare una via di uscita da una guerra che ormai vedeva lo sbarco in Sicilia e il bombardamento della Capitale al quartiere San Lorenzo.

Se quindi questo era il clima a palazzo Madama alla vigilia del 25 luglio e dell'8 settembre, non appare azzardato concludere che anche la stessa ristretta burocrazia dell'epoca ne fosse pienamente coinvolta. Pertanto, non desta sorpresa il fatto – a nostro avviso di un certo interesse storico – che nel mese di ottobre del 1943 armi e munizioni «di patrioti e di militari sbandati» per il tramite del posto fisso dei Carabinieri presso il Senato, nonché le stesse armi di questi ultimi, furono nascoste e murate in locali di palazzo Giustiniani, onde evitare che venissero requisite dai

¹⁶ ASSR, Senato del Regno, Segreteria, Incarti, cat. 1 B. V. nel testo integrale in F. Lanchester, *Il crollo del regime fascista, op. cit.*, doc. n. 3 dell'appendice.

Tedeschi e nonostante le pesanti sanzioni previste al riguardo¹⁷. Ciò avvenne per volontà dell'allora direttore dell'ufficio di Questura Roberto Rossi¹⁸, che forse anche per questo fu strenuamente difeso da Raffaele Montagna¹⁹ quale presidente della Commissione interna durante i giudizi di epurazione (v. *infra*).

Spetterà agli storici verificare quanto fosse serio o aleatorio il tentativo di fare nel Senato del Regno una sorta di “25 luglio parallelo”; tentativo di cui comunque sicuramente il Presidente Suardo avrà reso edotto lo stesso Mussolini²⁰.

Il limbo del Senato durante l'ordinamento provvisorio

Con estrema serenità quindi possiamo affrontare quello che si potrebbe considerare – per usare il linguaggio degli economisti – il punto di inversione inferiore per il Senato, vale a dire la fase storica in cui il nostro ordinamento istituzionale è stato più vicino ad assumere un assetto monocamerale, pur in attesa delle solenni decisioni al riguardo da parte di un'assemblea costituente.

In primo luogo, si ricorderà che si deve proprio a Benito Mussolini la “prima” soppressione formale del Senato, decisa durante la riunione inaugurale del nuovo Consiglio dei ministri della Repubblica Sociale italiana, tenutasi alla Rocca delle Caminate il 28 settembre²¹: infatti, con

¹⁷ Forse anche l'atteggiamento tenuto in quel periodo dalla burocrazia del Senato – che con una sorta di ostruzionismo occulto impiegava tanto tempo a preparare il materiale (documentale e non) da trasferire a Venezia – può collocarsi nell'ambito di quel clima di *attendismo*, inteso come «non collaborazione cosciente, ostilità spirituale e materiale contro il nemico», ben descritto per la Capitale da E. Piscitelli (*Storia della Resistenza romana*, Bari, 1965, in particolare p. 159).

¹⁸ Cfr. il promemoria in data 5 ottobre 1944 del maresciallo capo Armando Sabbatini, comandante del posto fisso dell'Arma dei Carabinieri presso il Senato del Regno (ASSR, Senato del Regno, Commissione per l'epurazione del personale, 1, fasc. 3, allegato all'interrogatorio n. 3).

¹⁹ Tra l'altro risulta che in quel delicato periodo lo stesso Montagna non si fosse più presentato a palazzo Spada, attestando motivi di salute, per cui fu destinatario della lettera-circolare (*Dimissioni degli impiegati resisi irreperibili e collocamento a riposo degli impiegati dichiarati inabili alla visita medica*) di ingiunzione (per la ripresa del servizio, pena la dispensa dall'ufficio) del presidente Romano, inviata il 17 novembre 1943 ad una serie di consiglieri di Stato resisi irreperibili (in Archivio privato eredi Montagna).

²⁰ Probabilmente lo stesso Presidente Suardo non fu estraneo al clima “frondista” sopra descritto. A quanto sembra, nel corso della lunga notte del Gran Consiglio, ritirò quasi piangendo la sua firma dall'ordine del giorno Grandi inizialmente sottoscritto e poi espresse un voto di astensione (quindi, comunque sia non votò contro di esso). Fu l'unica astensione.

²¹ Il verbale di quella seduta non reca l'indicazione di particolari discussioni sul punto: «L'attuale Senato di nomina regia è disciolto ed abolito. La Costituente prenderà in esame l'opportunità della sua eventuale ricostituzione secondo gli ordinamenti del nuovo Stato Fascista Repubblicano»: cfr. *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Settembre 1943 - Aprile 1945*, Archivio centrale dello Stato (MiBACT), a c. di F.R. Scardaccione, Roma, 2002, p. 8.

decreto legislativo del 29 settembre 1943, n. 867 (*Scioglimento e abolizione del Senato di nomina regia*, pubblicato però con notevole ritardo sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 14 febbraio 1944), veniva disposto che «il Senato di nomina regia è disciolto e abolito in attesa della Costituente» (art. 1) e che «sono abrogate tutte le disposizioni che riguardano il funzionamento del Senato, la qualifica di Senatore e le relative prerogative» (art. 2).

Se può essere consentita una battuta, si potrebbe far notare che forse in quel frangente confuso può essere tornato in auge l'iniziale programma del fascismo (ad esempio, quello elaborato dopo la riunione costitutiva dei fasci da combattimento nel 1919), che prevedeva l'abolizione del Senato e l'istituzione di Consigli nazionali tecnici del lavoro intellettuale e manuale, dell'industria, del commercio e dell'agricoltura.

Tuttavia, a ben guardare, il Senato si era già trovato nell'impossibilità anche giuridica di funzionare come organo legislativo sin dal decreto regio del 2 agosto 1943, n. 175²² (deliberato dal governo Badoglio proprio nella sua prima riunione)²³, con cui era stata sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni e dichiarata chiusa la sessione parlamentare, in quanto l'articolo 48 dello Statuto albertino stabiliva che le sessioni della Camera e del Senato non potevano che svolgersi contemporaneamente.

Va poi ricordata l'autorevole tesi dottrinaia, secondo cui alla stregua del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 – essendo venuto meno ogni riferimento agli organi legislativi contemplati dallo Statuto albertino – entrambe le Camere avrebbero cessato di esistere²⁴.

²² Il decreto – registrato dalla Corte dei conti il 5 agosto 1943 (Atti del Governo, registro 468, foglio 5 - Mancini) ed entrato in vigore il giorno della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (n. 180 del 5 agosto 1943) – disponeva la chiusura della XXX legislatura e lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni, rinviando a future elezioni da indire nel termine di quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra.

²³ Cfr. il verbale del Consiglio dei Ministri del 27 luglio 1943, su *Verbali del Consiglio dei Ministri: luglio 1943 - maggio 1948*, cit., vol. I, Roma, 1994, pp. 5, 10 e 11. Il decreto fu approvato senza discussione su proposta dello stesso presidente Badoglio. Fra l'altro dal verbale si evince che era stato anche successivamente predisposto per la seduta del 9 settembre 1943 (che poi non si tenne per evidenti motivi) uno schema di decreto integrativo, che poi però non ebbe più alcun seguito, con il quale si volevano abrogare espressamente le leggi 19 gennaio 1939, n. 129 (cioè la legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni) e 8 giugno 1939, n. 860, con un particolare riferimento ai termini e alla procedura della conversione in legge dei decreti. Per quanto di interesse, nella relazione allo schema di decreto integrativo si fa riferimento anche al Senato del Regno: «la chiusura della XXX Legislatura e l'attuale carenza di uno dei due rami del Parlamento, rendono impossibile, per ora, l'esercizio della funzione legislativa da parte del Senato».

²⁴ Cfr. C. MORTATI, *La Costituente*, 1945, ora in Id., *Raccolta di scritti - I - Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1970, in particolare p. 230, laddove si sottolinea che «la decisione di ritenere non più applicabili le norme relative alla Camera dei deputati avrebbe dovuto logicamente condurre a quella ad essa connessa dello scioglimento del Senato» e che «non apparirebbe anzi errato ritenere che tale scioglimento si sia operato tacitamente, per le incompatibilità venutesi a verificare con le norme ricordate».

In ogni caso, subito all'indomani della Liberazione di Roma, il 7 giugno 1944 il segretario generale del Senato Galante riprende le sue funzioni ed ordina, a seguito di disposizioni del Comando alleato, la ripresa del servizio da parte del personale del Senato²⁵. Pertanto, il Senato come struttura amministrativa riapre i battenti «con l'arrivo degli Americani»²⁶ e fa ritorno nel suo ufficio lo stesso Presidente Thaon, il quale però in data 10 luglio 1944 si dimette dalla carica²⁷, fra l'altro su invito espresso dello stesso Presidente del Consiglio Bonomi²⁸.

Ma non basta. Sempre nel mese di luglio del 1944 il Presidente del Consiglio Bonomi sollecita la nomina del settantenne Pietro Tomasi della Torretta²⁹ a Presidente del Senato³⁰ e dell'ottantenne Vittorio Emanuele Orlando a Presidente della Camera. Non furono nomine facili. Infatti, nella seduta del Consiglio dei ministri del 15 luglio 1944 il Presidente Bonomi – dopo aver dato conto di proposte pervenute per riaprire la sede di Montecitorio – fa approvare al Consiglio un ordine del giorno in cui si invita Vittorio Emanuele Orlando ad esercitare le sue antiche funzioni³¹. Agli atti risulta che vi fu discussione e che il ministro Cianca dapprima si dichia-

²⁵ ASSR, Fondo Biblioteca, serie Incarti, vol. 1943-1944.

²⁶ Il 5 giugno era stata esposta la bandiera nazionale su disposizione del Presidente Thaon, il quale era rientrato in ufficio il giorno successivo ed era stato fatto oggetto di una «calorosa dimostrazione» nella sala del Re da parte di una ventina di senatori presenti. A quanto risulta, lo stesso 6 giugno 1944 gli uffici del Senato avevano già ripreso in parte a funzionare (ASSR, Fondo Questura, serie Atti, cat. Q IV I, 1943-1944).

²⁷ Per la laconica lettera di dimissioni v. ASSR, Fondo Segretariato generale, serie Atti, fasc. 11.

²⁸ V. il testo della relativa missiva a Thaon in ASSR, *ibidem*. In particolare, si afferma che «ora la situazione è matura. Con il prossimo arrivo a Roma del Governo appare necessario dare al Senato una nuova presidenza. Essa sa come io abbia altissima stima della sua persona e come valuti l'opera sua patriottica svolta anche in ore difficili e gravi. Ma la situazione politica ha le sue esigenze di cui debbo tener conto» (f.to Bonomi, Salerno, 7 luglio 1944).

²⁹ Secondo la ricostruzione di A. Pezzana (*Il Senato del Regno dal 1922 al 1946*, Foggia, 2006, pp. 102 e 104), per la nomina di Tomasi il governo dovette chiedere ed ottenere il benestare della Commissione alleata di controllo (fonte citata: Archivio di Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, PCM, 1944, 1.5.1., n. 10581).

³⁰ Sulla nomina del Presidente del Senato v. A.A. MOLA, *Pietro Tomasi della Torretta*, su AA.VV., *Il Parlamento italiano (1861-1988)*, vol. XIII, Milano, 1989, p. 540, secondo il quale «se il Senato era un fantasma, la Camera dei deputati era del tutto inesistente, se non come amministrazione patrimoniale». Inoltre, «con l'abilità del diplomatico di antica scuola, Tomasi della Torretta pilotò l'iter dell'epurazione verso la sicura spiaggia della Corte di Cassazione», dopo la presentazione da parte dell'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo della lista di 306 senatori, ripartiti in sei gruppi, da sottoporre ad epurazione. Infine, Tomasi fu tra i «pochi senatori del Regno inclusi nella Consulta nazionale» (come ad esempio Casati, Croce, Sforza, Einaudi, Bergamini, Frassati).

³¹ Questo il testo integrale dell'ordine del giorno: «Il Consiglio, considerata la continuità ideale dell'antica Camera dei deputati con l'assemblea che sarà liberamente eletta dal popolo italiano quando esso avrà deciso i suoi ordinamenti costituzionali, considerato che anche in periodo di vacanza parlamentare per lo scioglimento della Camera l'ultima presidenza continuava la sua funzione fino all'elezione della nuova Camera, considerato che l'ultimo presidente vivente e non passato all'altra assemblea legislativa è S.E. l'on. Vittorio Emanuele Orlando, che nobilmente esprime le tradizioni parlamentari italiane, decide di invitarlo ad esercitarne le sue antiche funzioni». V. il verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 15 luglio 1944, su *Verballi del Consiglio dei Ministri: luglio 1943 - maggio 1948*, cit., vol. IV, 1995, pp. 33 s.

ra non favorevole («perché ciò equivale a dar valore ad una Camera inesistente») per poi aderire, «a condizione che ciò non pregiudichi la costituzione dell'Assemblea consultiva né le soluzioni da adottare per il Senato» (condizione su cui si dichiara d'accordo lo stesso Presidente Bonomi).

Più sofferta ancora nella seduta del 17 luglio la decisione di proporre al Luogotenente la nomina di Tomasi della Torretta a Presidente del Senato, adottata con l'astensione di non pochi ministri (Cianca, Saragat, Togliatti, Siglienti, De Ruggiero, Mancini e Gullo) e con una significativa premessa: «premesso che spetta alla futura Costituente decidere con la nuova Costituzione dello Stato anche le forme degli organi legislativi; considerato che – pure essendo in questo periodo il Senato privo di ogni attività legislativa – occorre sostituirla la presidenza dimissionaria»³².

Come noto, molto si è discusso circa il significato soprattutto giuridico, ma anche politico, di tali nomine³³: per quanto ora di interesse, soprattutto al legame con Tomasi della Torretta³⁴ si debbono gli incarichi di Montagna presso il Senato, i cui membri tra l'altro cercarono di approfittare della nomina di un nuovo Presidente per riattivare l'attività del Consesso³⁵, finito in un cono d'ombra a causa della totale indifferenza nei suoi riguardi da parte dei governi presieduti da Pietro Badoglio³⁶, che pure ne faceva parte³⁷.

³² Cfr. il verbale del Consiglio dei Ministri del 17 luglio 1944, ivi, p. 42. La diversità delle formule – l'invito ad Orlando ad assumere la presidenza della Camera e la proposta al Luogotenente di nomina di Tomasi alla presidenza del Senato – si legava alle diverse modalità di investitura: infatti, ex art. 35 dello Statuto albertino la nomina di quest'ultima spettava al Re.

³³ Sono noti i dubbi sulle procedure adottate espressi nel 1945 da C. Mortati (ora in *Raccolta di scritti*, op. cit., pp. 231 s.): «non è facilmente comprensibile come possa sussistere il presidente di un corpo che si è dichiarato formalmente non più esistente... si doveva rinunciare anche alla nomina del presidente. A questo pertanto non si può assegnare alcuna funzione politica, ma solo quella amministrativa di provvedere alla conservazione e gestione dei beni e delle attività delle Camere ed alla amministrazione del personale mantenuto in servizio».

³⁴ Pietro Tomasi della Torretta (nato a Palermo il 7 aprile 1873 e deceduto a Roma il 4 dicembre 1962), nobile dei Principi di Lampedusa, era un diplomatico, che nel I governo Bonomi aveva rivestito la carica di ministro degli Affari esteri. Proprio rivestendo tale incarico fu nominato senatore del Regno il 19 luglio 1921, categoria 5. Fu poi consultore e senatore della Repubblica nella prima legislatura (ai sensi della III disposizione transitoria della Costituzione).

³⁵ Infatti, si ha notizia che «per la prima volta dopo quattro anni di silenzio e dopo nove mesi di ermetica chiusura, un gruppo di senatori si riunì a Palazzo Madama per porgere un saluto al nuovo Presidente» (su «Il Popolo» del 26 luglio 1944).

³⁶ Cfr. A. AGNELLI, *Il Senato della Repubblica*, in AA.VV., *Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, 1997, in particolare p. 267: «L'indifferenza al problema, già manifesta tra il 25 luglio e l'8 settembre, del governo Badoglio rimane costante anche allorché esso opera a Brindisi prima ed a Salerno poi. Insomma, alla sopravvivenza del Senato non sembrano determinati nemmeno coloro i quali, convinti che solo l'istituto monarchico sia in grado di conferire stabilità all'Italia, si schierano senza esitazione al sostegno di Casa Savoia. Non si può citare un solo provvedimento del governo del Sud a favore del Senato del Regno».

³⁷ Secondo quanto ricostruito da A. PEZZANA (*Il Senato del Regno*, op. cit., p. 104, nt. 1), «dagli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri concernenti il Senato conservati all'Archivio di Stato, risulta che nel periodo nel quale il Governo fu a Brindisi e a Salerno, Badoglio si fece anticipare sul bilancio dello Stato, oltre agli stipendi che gli competevano quale maresciallo d'Italia e per gli incarichi

E volendo continuare con le battute di un qualche rilievo storico, non solo in epoca repubblicana per il governo Renzi, ma anche durante l'ordinamento provvisorio nemmeno per il governo De Gasperi risulta facile intervenire sul Senato.

Va infatti ricordato l'episodio, ormai consegnato all'oblio, del D.lg.C.p.S. 24 giugno 1946, n. 48, recante la cessazione del Senato dalle sue funzioni con effetto dal 25 giugno 1946, pubblicato in ritardo solo il successivo 20 agosto (G.U. 20 agosto 1946, n. 186) perché la Corte dei Conti ne aveva dapprima negato il visto e poi lo aveva ammesso a registrazione con riserva, ritenendolo illegittimo per le seguenti motivazioni: «considerato che il decreto-legge luogotenenziale 25 agosto 1944, n. 151, pur conferendo temporaneamente al governo, con l'articolo 4, tutto il potere legislativo, ha esplicitamente escluso da tale conferimento, con l'articolo 1, quanto attiene alla nuova Costituzione dello Stato, riservando tale materia alla competenza dell'Assemblea costituente; che tale riserva è stata confermata anche dall'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che contempla modifiche ed integrazioni al predetto decreto-legge n. 151 del 25 giugno 1944; ... per tali motivi non può dubitarsi che il decreto legislativo presidenziale in esame esorbiti, nella disposizione di cui all'articolo 1, dai poteri attribuiti al Governo»³⁸.

Dicitur che nella realtà non si trattava di un rilievo meramente formale, perché «al centro della contesa v'era... il fermo proposito di impedire che prendesse maggior consistenza la tendenza ad eliminare il bicameralismo. Conservare in vita – sia pure con artifici giurisprudenziali – un simulacro di regio Senato in piena Repubblica serviva ad ammonire i costituenti e a

ministeriali, anche l'indennità di senatore che, dopo la Liberazione di Roma, venne recuperata sul bilancio del Senato».

³⁸ È stato rinvenuto un appunto dell'ufficio studi e legislazione della Presidenza del Consiglio dei ministri circa la ricordata mancata registrazione da parte della Corte dei Conti: «La Corte dei Conti non ha ammesso a registrazione il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22 giugno u.s., concernente la cessazione delle funzioni del Senato con effetto del 25 giugno 1946, rilevando che esso modifica l'ordinamento costituzionale dello Stato e dispone in una materia riservata alla competenza dell'Assemblea Costituente, a norma del D.L.L. 16 marzo 1946 n. 98. Al rilievo della Corte dei Conti si obietta che il provvedimento in questione non fa che sanzionare in via definitiva una situazione giuridica preesistente, nella quale il Senato era venuto già a trovarsi per effetto della tregua istituzionale: e che in ogni caso il Governo si è mantenuto nei limiti della sua competenza, in quanto il provvedimento fu approvato prima del giorno stabilito per l'entrata in funzione dell'Assemblea Costituente. Si prospetta quindi che, a sensi dell'art. 1 del R.D. 14 novembre 1901 n. 466, potrebbe essere richiesta la registrazione con riserva del provvedimento in parola, rilevando tuttavia che esso verrebbe pubblicato nella Gazzetta Ufficiale ora che l'Assemblea Costituente ha già iniziato la sua attività nel campo delle riforme costituzionali. Si fa quindi rilevare l'opportunità, per ragioni di deferenza verso la Assemblea Costituente, di sottoporre ad essa il contenuto del provvedimento in parola, con apposito disegno di legge. In tal caso non verrebbe dato ulteriore corso al provvedimento stesso dopo l'avvenuta sua registrazione» (v.ne il testo su *La nascita del Senato repubblicano*, cit., p. 155; ed ivi anche il testo dei citati rilievi della Corte dei Conti, pp. 153 s.).

richiamare alla loro memoria i servizi spesso nobili e decisivi dalla Camera alta resi allo Stato e, suo tramite, agli italiani»³⁹.

Di un certo interesse appare il puntuale articolo pubblicato il giorno successivo alla riunione del Consiglio dei ministri proprio sul quotidiano del partito di De Gasperi (e forse non a caso, volendo probabilmente lo statista democristiano appianare i contrasti su questo specifico punto con gli alleati di governo: v. *infra*), nel quale si enfatizza in prima pagina il fatto che il Consiglio dei ministri ha esaminato la posizione del Senato dal punto di vista giuridico e da quello politico. «È sembrato che l'entrata in funzione dell'Assemblea Costituente sia incompatibile con la permanenza in vita del secondo ramo del Parlamento. Si è infine deciso di disporre per legge che il Senato cessi dalle sue funzioni il 25 giugno 1946, giorno in cui a termine del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, si riunisce in Roma l'Assemblea costituente. La situazione giuridica personale dei senatori verrà decisa dalla Costituente.»⁴⁰.

Tuttavia, il Senato vitalizio, costituito in Alta Corte di giustizia al fine di giudicare i propri componenti, continuò ad operare pur dopo quel decreto (poi registrato con riserva) e l'ultima riunione dell'apposita Commissione istruttoria si tenne addirittura il 14 marzo 1947.

Pur dopo l'ultimazione dei lavori dell'Alta Corte straordinaria di giustizia, competente a dichiarare la decadenza dei senatori responsabili di connivenza con il fascismo, la Commissione istruttoria del Senato (competente circa i procedimenti penali a carico dei senatori) – presieduta dal senatore D'Aquino e composta dai senatori Cantarano, De Michelis, Petretti e Rotigliano – tenne la sua prima seduta già il 17 aprile 1946, mentre è solo successivamente, nella riunione del 30 luglio, che il presidente pose formalmente il quesito se la Commissione fosse ancora legittimata ad esercitare i poteri derivanti dallo Statuto, oppure se, al contrario, non fosse almeno opportuno sospendere ogni attività, accogliendo l'invito rivoltole in tal senso proprio dallo stesso commissario per il Senato Montagna (nel frattempo insediatosi), ancorché l'autorità giudiziaria avesse rimesso al Senato, in formale ossequio alle norme statutarie, gli atti relativi ai procedimenti penali a carico di tre senatori. Da ciò dovrebbe evincersi che l'opinione del commissario fosse nel senso che il decreto n. 48 del 1946 comportasse la cessazione delle funzioni anche para-giurisdizionali del Senato.

³⁹ Cit. da A.A. MOLA, *I senatori del Regno dall'epurazione alla reintegrazione (1944-1948)*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano (1861-1988)*, vol. XIV, Milano, 1989, p. 51.

⁴⁰ Cfr. su «Il Popolo» del 23 giugno 1946 l'articolo (a cura della redazione e non firmato) dal titolo: *Non prendete decisioni inaccettabili. Cessazione del Senato - i ricorsi degli alti funzionari.*

In particolare, nella riunione del 9 agosto si ha notizia che il commissario Montagna aveva suggerito «di provocare dalle autorità competenti qualche schiarimento intorno alla cessazione o meno della funzione giurisdizionale dell'Alta Corte del Senato». Ma l'idea non ebbe seguito. Infine, nella seduta del 13 agosto 1944 la Commissione decise di proseguire nei suoi lavori, nonostante il decreto legislativo in questione, «considerato che – lasciandosi nella seconda parte la qualità di senatore a coloro che dall'Alta Corte straordinaria sono stati mantenuti in carica e rinviando alla Costituente la deliberazione sulla loro situazione giuridica, dalla quale non si può escludere la prerogativa del foro speciale – non si sia voluto riferire alla cessazione della funzione giurisdizionale rimasta temporaneamente intatta». Dal verbale di quella stessa riunione si evince che si diede lettura di un parere scritto sull'argomento del commissario Montagna, il cui contenuto però non viene né sintetizzato né concretamente allegato agli atti (e forse non a caso, vista la posizione dubbiosa già in precedenza espressa)⁴¹.

Prevalse quindi l'opinione favorevole alla continuazione dell'esercizio delle proprie attribuzioni di organo giurisdizionale, per cui a partire dal 13 agosto 1946 riprese l'attività, che si concluse con due sentenze di non doversi procedere per insussistenza dei fatti addebitati: la prima del 12 settembre 1946 (Donzelli), la seconda del 3 marzo 1947 (Scavonetti e Lessona). Quest'ultima sentenza, depositata al n. 378 del registro generale, fu l'ultima sentenza, mentre il 14 marzo 1947 si tenne l'ultima riunione della commissione del Senato costituita in Alta Corte (onde esaminare una richiesta di accesso agli atti).

Come già fatto notare dalla dottrina, se solo verso la fine del 1947 venne espressamente disposta la soppressione del Senato del Regno, tuttavia, operando la legge costituzionale *ex nunc*, «ne derivava a rigore di logica giuridica la conseguenza, paradossale solo in apparenza, dell'implicito riconoscimento della legittimità degli atti compiuti dal Senato anteriormente alla sua soppressione»⁴². E non si trattava di un riconoscimento di poco conto, visto che proprio tali funzioni para-giurisdizionali erano

⁴¹ Di tale parere purtroppo allo stato non è stata trovata traccia documentale negli archivi del Senato. Per i processi verbali delle sedute citate nel testo v. ASSR, Senato del Regno, Alta Corte di giustizia, Commissione permanente d'istruzione, Processi verbali, 13 febbraio 1940-14 marzo 1947, volume 2.

⁴² Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Di alcune singolarità giurisdizionali durante l'ordinamento provvisorio (1943-47)*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 1988, vol. LXI, p. 193, al quale in generale si rinvia per il complesso intreccio tra compresenza del Senato costituito in Alta Corte di giustizia per giudicare i propri componenti e dell'Alta Corte di giustizia istituita con il compito di dichiarare la decadenza dei senatori responsabili di connivenza con il fascismo, ammissione dell'istituto della revocazione delle decisioni di decadenza ed ammissibilità per queste ultime anche del ricorso alle sezioni civili della Corte di Cassazione.

state le uniche attività istituzionali poste in essere dal Senato nel quinquennio *de quo*.

Fu pertanto ritenuto necessario approvare, ai fini della definitiva soppressione dell'alto Consesso, la legge costituzionale n. 3 del 3 novembre 1947 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 256 del 7 novembre 1947, data anche della sua immediata entrata in vigore ex art. 3 della legge stessa), quando però a dire il vero si era ormai delineato un assetto bicamerale nel progetto di Costituzione in via di approvazione definitiva da parte dell'Assemblea Costituente.

In particolare, per quanto più di specifico nostro interesse, l'articolo 2 stabiliva che «fino a quando non entrerà in funzione il Senato della Repubblica, i servizi amministrativi del soppresso Senato sono affidati ad un commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per lo svolgimento del predetto incarico il Commissario esercita le attribuzioni già spettanti al Presidente ed al Consiglio di Presidenza del Senato». Mentre l'articolo 1 in sostanza precisava che il Senato, già cessato dalle funzioni in virtù del decreto legislativo n. 48 del 1946, veniva ora soppresso anche come organo e che gli ex senatori decadevano dalle prerogative, dalle guarentigie e dai diritti inerenti alla carica.

Nella discussione svoltasi durante la seduta del 29 settembre 1947 del Consiglio dei ministri⁴³, in cui è stata deliberata la presentazione del citato disegno di legge costituzionale, emerge innanzitutto l'esigenza di evitare il rischio che i senatori vitalizi del passato continuino a frequentare i palazzi ed a costituire una sorta di "seconda Camera ombra": Einaudi chiede se debbano conservare gli assegni già inerenti alla carica; Sforza propone che siano ammessi a frequentare il Senato, anche se ciò dovrebbe essere stabilito dal commissario e non direttamente dalla legge; il sottosegretario alla presidenza Andreotti pone l'interrogativo se non sia assurdo ignorare gli effetti della pronuncia della Cassazione, la quale però – replica prontamente Grassi – sembra avere esorbitato dai suoi poteri.

Vanno poi ricordati i pur limitati riferimenti all'articolo 2 riguardante la gestione commissariale presenti nei lavori preparatori ed in particolare nella seduta dell'Assemblea Costituente del 28 settembre 1947, nella parte relativa alla discussione del progetto di legge costituzionale.

Ad esempio, il ministro di grazia e giustizia Grassi fa presente che la formula – differente rispetto a quella originaria del Governo – proposta dalla Commissione («Restano ferme le disposizioni del decreto legislativo

⁴³ Cfr. il verbale del Consiglio dei Ministri del 24 giugno 1946, su *Verballi del Consiglio dei Ministri: luglio 1945 - maggio 1948*, cit., vol. IX.II, 1998, pp. 829 s.

del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946, n. 117») non appare soddisfacente sotto il profilo della tecnica legislativa, innanzitutto perché non c'era nel menzionato decreto nessuna indicazione della durata dei poteri. Inoltre, il decreto citato attribuiva al commissario solo le funzioni del Presidente del Senato, mentre è necessario aggiungere anche quelle del Consiglio di Presidenza, che sono quelle più rilevanti nella pratica. Lo stesso relatore Bozzi si dichiarò poi convinto dei rilievi del guardasigilli ed accettò la formulazione del Governo, che poi divenne quella definitiva dell'articolo 2. Fra l'altro venne anche approvato un emendamento tecnico presentato dall'onorevole Perassi, che faceva riferimento per la gestione commissariale al limite di durata dell'entrata in funzione del Senato della Repubblica, anziché indistintamente a quella delle «nuove Assemblee legislative dello Stato»⁴⁴.

Mentre il relativo disegno di legge costituzionale (n. 33, presentato nella seduta del 14 ottobre 1947 dal Presidente del Consiglio De Gasperi, fra l'altro di concerto con tutti i ministri) si limitava nella relazione illustrativa solamente a precisare che «il disegno di legge contiene, inoltre, proposte relative alla disciplina dei servizi amministrativi del soppresso Senato (articolo 2) fino all'entrata in funzione del Senato della Repubblica, in conformità delle disposizioni della nuova Costituzione».

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 278 del 3 dicembre 1947 sarà poi pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio del 7 novembre 1947 – emanato quindi contestualmente all'entrata in vigore della legge costituzionale –, recante la (conferma della) nomina del dottor Raffaele Montagna a commissario per i servizi amministrativi del Senato (già in carica in virtù del DPCM del 28 settembre 1946: v. *infra*), fino a quando non entrerà in funzione il Senato della Repubblica. Nel testo del decreto di nomina non è rinvenibile, come nel precedente, un'esplicitazione dei relativi poteri, anche se in premessa è contenuto il rinvio all'art. 2 della legge n. 3 del 1947 (che al secondo comma citava le funzioni del Presidente e del Consiglio di presidenza del Senato).

La dimenticata vicenda del lungo commissariamento del Senato

Ma fra i due atti normativi del giugno 1946 (la cessazione delle funzioni legislative e politiche del Senato) e del novembre 1947 (la soppressione

⁴⁴ Cfr. Atti Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta del 28 ottobre 1947, pp. 1619 ss.

dell'organo) si situa l'ambigua e dimenticata vicenda della nomina di un commissario per i servizi amministrativi del Senato: "ambigua" perché forse in origine nascostamente legata alla prospettiva della soppressione della seconda Camera; "dimenticata" come molte altre vicende del confuso periodo transitorio tra la fine della guerra e l'entrata in vigore della Costituzione.

Le date sono significative: se con decreto legislativo del 24 giugno 1946, n. 48, veniva disposta la cessazione delle funzioni del Senato con effetto dal 25 giugno 1946 (data della prima riunione dell'Assemblea costituente), nella stessa seduta del Consiglio dei ministri del 22 giugno 1946, che ne è il presupposto, contestualmente si affidava al Presidente del Consiglio la futura nomina di un commissario amministrativo per i servizi del Senato.

Di un certo interesse appare la ricostruzione della dinamica con cui il Consiglio dei ministri ha deliberato il decreto sulla cessazione del Senato dalle sue funzioni. Innanzitutto, si è trattato di una delibera che si potrebbe definire "fuori sacco", come si evince dall'andamento della discussione. In particolare, interviene il vice Presidente del Consiglio Nenni⁴⁵, il quale chiede che sia deliberata la soppressione del Senato «per evitare anche che il Presidente del Senato stesso sia interpellato nelle prossime consultazioni politiche», proponendo pertanto uno specifico progetto di legge. Addirittura è lo stesso Presidente del Consiglio De Gasperi (che fra l'altro in quel periodo esercita anche le funzioni di Capo dello Stato) a replicare immediatamente, dichiarando di essere contrario alla proposta, non ravvisando il pericolo prospettato, in quanto l'articolo 48 dello Statuto impedisce che il Senato si riunisca in mancanza della Camera dei deputati, a cui la Costituente non può essere assimilata. Inoltre, fa presente che la materia costituzionale è riservata alla Costituente stessa.

Dal pur scarso resoconto del processo verbale di quella riunione del Consiglio dei ministri⁴⁶, si evince che la relativa discussione fu quanto mai ampia. In particolare, Cevolotto afferma che il Senato ha cessato di vivere con la convocazione della Costituente; Togliatti reputa un errore considerare atto costituzionale lo scioglimento del Senato, essendo invece un atto politico; mentre a sorpresa il liberale Brosio dichiara che il Senato è morto, «ma è necessario e opportuno che il Consiglio dei ministri ne dichiarino l'av-

⁴⁵ «Al Consiglio dei ministri ho dovuto impegnarmi a fondo per ottenere da De Gasperi lo scioglimento del Senato», riconosce Pietro Nenni (*Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, Milano, 1981, 22 giugno 1946).

⁴⁶ Cfr. il verbale del Consiglio dei Ministri del 22 giugno 1946, su *Verballi del Consiglio dei Ministri: luglio 1945 - maggio 1948*, cit., vol. VI.II, Roma, 1996, p. 1409.

venuto decesso». Infine, Cianca si associa, ritenendo che debba dichiararsi la “inesistenza” del Senato.

La formula adottata dopo ampia discussione («cessazione del Senato dalle sue funzioni») è evidentemente compromissoria, perché l’iniziale proposta di Nenni era quella della “soppressione” *tout court* del Senato (ed in questo senso apparivano anche gli interventi citati).

Ma la vicenda è travagliata. A seguito del rifiuto di apporre il visto di registrazione da parte della Corte dei Conti (v. *supra*), nella seduta dell’8 agosto 1946 il Consiglio dei ministri delibera «di chiedere semplicemente e puramente la registrazione con riserva» del D.L.P. n. 48 del 1946, concernente la cessazione delle funzioni del Senato. La discussione è limitata: Nenni riferisce che il provvedimento, una volta registrato con riserva, dovrà essere inviato alla Costituente; Scoccimarro invita ad una rigida applicazione del decreto, perché in caso diverso il Senato potrebbe riconvocarsi ed esercitare la sua precedente funzione. Ma ad avallare l’ipotesi che dietro la cessazione delle funzioni ed il commissariamento del Senato vi potesse essere sullo sfondo l’ipotesi del monocameralismo è soprattutto l’intervento di Micheli, il quale sollecita la registrazione con riserva al fine di impedire «alla questione di sollevarsi alla Costituente prima che questa abbia deciso e disposto in ordine alla nuova Costituzione»⁴⁷.

Comunque sia, il decreto legislativo presidenziale 24 giugno 1946, n. 48 stabiliva che dal 25 giugno 1946 (data della prima riunione dell’Assemblea costituente) il Senato cessava dalle sue funzioni (art. 1) e che l’Assemblea Costituente avrebbe poi deliberato sulla situazione giuridica personale dei senatori allora in carica. Il decreto venne poi registrato con riserva dalla Corte dei Conti il 14 agosto 1946 (Atti del Governo, registro n. 1, foglio n. 48 - Frasca), a seguito della ricordata deliberazione del Consiglio dei ministri dell’8 agosto 1946, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 20 agosto 1946.

Ma è proprio nella famosa riunione del 22 giugno 1946 che il Consiglio dei ministri ha altresì deliberato di “riesumare” l’istituto del commissariamento, inventato pochi anni prima dal governo della RSI, dando facoltà al Presidente del Consiglio di nominare, con suo decreto, un commissario per i servizi amministrativi del Senato. Probabilmente – a parte gli influssi di quella memoria tralaticia e trasversale tipica degli apparati pubblici, che ben avevano presente il recente precedente dell’esperienza “repubblicchina” – si trattò forse anche in questo caso di favorire una ulteriore media-

⁴⁷ Cfr. il verbale del Consiglio dei Ministri dell’8 agosto 1946, su *Verballi del Consiglio dei Ministri: luglio 1943 - maggio 1948*, cit., vol. VII.I, Roma, 1997, p. 70.

zione per superare l'iniziale contrarietà del Presidente del Consiglio, affidando direttamente a lui (e non al Consiglio stesso) il potere di nomina del commissario.

L'ipotesi del commissariamento si concretizzò poi in uno specifico atto normativo, vale a dire nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946, n. 117 (*Nomina di un commissario per i servizi amministrativi del Senato*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 219 del 27 settembre 1946⁴⁸.

Degni di nota – tanto più che di fatto la gestione commissariale aveva avuto già inizio nel mese di luglio del 1946 – sono i ritardi sia nella registrazione dell'atto (pur così semplice) da parte della Corte dei Conti (solo il 16 settembre) sia comunque nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dopo tale registrazione.

Il decreto stabilisce che i servizi amministrativi del Senato vengano affidati ad un commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio; commissario che esercita a tal fine le attribuzioni già spettanti al Presidente del Senato. Finalmente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 settembre 1946 – registrato alla Corte dei Conti il 3 ottobre 1946, registro Presidenza n. 2, foglio n. 341 - Massimo e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 244 del 26 ottobre 1946 (anche in questo caso senza un'eccessiva tempestività) – il presidente di sezione del Consiglio di Stato dottor Raffaele Montagna viene nominato commissario per i servizi amministrativi del Senato, ma con la specifica attribuzione dei poteri non solo del Presidente, ma anche del Consiglio di Presidenza del Senato: una differenza non da poco, necessaria per il conferimento di tutti i poteri necessari al pieno assolvimento delle funzioni commissariali; lacuna quindi “sanata” dall'atto amministrativo di nomina ed assecondata dalla stessa Corte dei Conti (che non avanzò rilievi, pur astrattamente prospettabili, in quanto il decreto disponeva oltre la lettera formale dell'atto legislativo).

A quanto sembra, ed appare plausibile per il rapporto di conoscenza e di collaborazione fra loro (in particolare nell'ambito del ministero degli Affari esteri), fu soprattutto Tomasi della Torretta⁴⁹ a suggerire a De Gaspe-

⁴⁸ Tale provvedimento venne promulgato senza essere ripresentato in Consiglio dei Ministri e senza modifiche, nonostante che nel frattempo, il 13 luglio 1946, si fosse insediato un nuovo esecutivo sempre guidato dallo statista trentino (De Gasperi II).

⁴⁹ A riprova della lunga e consolidata stima professionale può citarsi un rapporto informativo dell'11 marzo 1924, indirizzata da Londra proprio da Torretta al ministro per gli Affari esteri, in cui si loda il servizio prestato da Montagna a Londra e la sua condotta di funzionario e di gentiluomo. Inoltre, «il cav. Montagna, colto, diligente e volenteroso mi fu utilissimo collaboratore» (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*).

ri il nome di Raffaele Montagna, seppur all'interno di una rosa di proposte (probabilmente in realtà del tutto formale), in cui erano inclusi il marchese Giovanni Visconti Venosta, il consigliere di Stato Leonardo Severi, il presidente di sezione della Corte di Cassazione Vincenzo De Ficchy, oltre al menzionato Montagna⁵⁰. Del resto Tomasi della Torretta aveva già nominato due anni prima Montagna presidente della commissione interna del Senato per l'epurazione dei dipendenti, a riprova della particolare fiducia riposta nel giurista pugliese⁵¹.

Né nel decreto legislativo istitutivo né nel decreto di nomina vi sono disposizioni (nemmeno di rinvio) per quanto concerne l'eventuale compenso spettante al commissario. Pertanto non deve stupire il fatto che ad un certo punto della gestione commissariale la questione si pose. Infatti, è stato possibile rinvenire fra la documentazione dell'archivio storico del Senato un significativo scambio epistolare sul punto fra il segretario generale del Senato Galante⁵² ed il sottosegretario al tesoro Petrilli⁵³.

⁵⁰ «Caro Presidente, riferendomi alla conversazione che ho avuto l'onore di avere con Lei sabato scorso, dopo matura riflessione, mi prego sottoporLe quattro nomi di personalità particolarmente adatte per coprire nelle attuali circostanze il delicatissimo posto di Commissario al Senato in questo periodo di attesa: Marchese Giovanni Visconti Venosta; Raffaele Montagna, Presidente di Sezione al Consiglio di Stato; Leonardo Severi, Consigliere di Stato; Vincenzo De Ficchy, Presidente di Sezione alla Suprema Corte di Cassazione. Le sarò assai grato se vorrà farmi sapere, appena possibile, la decisione che crederà prendere in proposito. Colgo l'occasione per rinnovarLe, caro Presidente, l'espressione della mia deferente osservanza.» (F.to Tomasi della Torretta, Roma, lettera del 24 giugno 1946 a De Gasperi). V. nel testo su Senato della Repubblica, *La nascita del Senato repubblicano*, op. cit., p. 166. Probabilmente la scelta di Montagna derivò già dalla menzionata conversazione fra il Presidente del Senato ed il Presidente del Consiglio avvenuta il 22 giugno (data non casuale, essendo quella del Consiglio dei ministri che decise l'attivazione del commissariamento).

⁵¹ Risulta forse decisiva sul punto la seguente missiva, indirizzata al presidente del Consiglio di Stato Ruini: «Dovendosi procedere alla nomina di un Commissario per i servizi amministrativi e per il personale del Senato, questa Presidenza del Consiglio, su *richiesta dell'On.le Marchese Torretta* (corsivo nostro, sc.), ha fatto cadere la scelta sul Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, dr. Raffaele Montagna. Ragioni di particolarissima urgenza hanno impedito una preventiva consultazione della S.V. da parte di questa Presidenza; nel comunicare, peraltro, tale nomina, non si dubita del gradimento della S.V. medesima nei riguardi dell'alto magistrato scelto per il delicato incarico. Con ossequio.» (F.to De Gasperi, Roma, 2 luglio 1946). Segue la risposta al Presidente del Consiglio: «In relazione alla Sua richiesta del 2 luglio mi prego esprimere il mio gradimento alla nomina del Presidente di Sezione del Consiglio di Stato dott. Raffaele Montagna a Commissario per i Servizi amministrativi e per il personale del Senato. Con ossequio.» (F.to Ruini, Roma, 3 luglio 1946). V. nei testi su *La nascita del Senato repubblicano*, op. cit., pp. 167 s.

⁵² «Caro Petrilli, scusami se mi prevalgo della tua cortesia. La questione dell'indennità al Commissario del Senato si trascina da 11 mesi. Non si potrebbe, nelle more della crisi, risolverla una buona volta, visto che si tratta di un provvedimento di ordinaria amministrazione? Il disagio per il Commissario Montagna diventa sempre più grave; ed io – a sua insaputa – mi sono permesso di scrivertene, sapendoti suo amico (entrambe le famiglie provenivano da Lucera, ndr), nella speranza che tu possa affrettare la soluzione a questa faccenda. Scusami ed abbimi con i più vivi ringraziamenti e cordiali saluti.» (F.to Galante, riservata alla persona, Roma 16 maggio 1947).

⁵³ «Caro Galante, per la determinazione dell'indennità all'amico e collega Montagna ho chiesto proprio oggi al capo di gabinetto della Presidenza del Consiglio (finora rimasta estranea a tale pratica), una proposta ufficiale, cui faremo immediatamente seguito. Il prefetto Miraglia mi ha assicurato che inoltrerà immediatamente detta proposta. Come vedi, ho prevenuto il tuo desiderio, che era anche il mio. Cordiali saluti.» (F.to Petrilli, sottosegretario di stato alle finanze e tesoro, Roma 22 maggio 1947).

Agli atti non sono stati rinvenuti ulteriori seguiti e quindi non è stato possibile ricostruire il possibile esito (favorevole o meno) della questione economica della retribuzione dell'attività di commissariamento⁵⁴.

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

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

Al di là delle vicende formalistiche legate alla necessità di abrogare espressamente la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni – riemerse durante le vicende legate all'applicazione del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni nella legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa⁵⁵ –, non sembri peregrino ricordare la “catena” di atti normativi concernenti la questione *de qua*. Innanzitutto, la citata legge n. 129 del 1939 stabiliva espressamente che «la Camera dei deputati è soppressa» (art. 1), disponendo altresì all'articolo 21 l'abrogazione delle norme contrarie e incompatibili.

Dopo il 25 luglio 1943, il regio decreto legge 2 agosto 1943, n. 705, disponeva lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni prevedendo che «sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, all'elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio di una nuova legislatura», mentre restavano impregiudicate le modalità di elezione⁵⁶. In ogni caso, mediante

⁵⁴ Dallo stato matricolare del consigliere di Stato Raffaele Montagna risulta che non venne collocato fuori ruolo durante tutto il periodo dell'incarico di commissario per i servizi amministrativi del Senato (che pertanto si ritenne un incarico esterno autorizzato), quindi percependo comunque regolarmente lo stipendio di presidente di sezione (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*).

⁵⁵ Infatti, la legge n. 129 del 1939 (allegato n. 1 - parte 56) risulta fra le disposizioni legislative espressamente citate, che ai sensi dell'art. 2, comma 1, del citato decreto-legge «a decorrere dal 16 dicembre 2009 sono o restano abrogate».

⁵⁶ Secondo quanto riferito da G. Bianchi (*Introduzione a C. Scorza, La notte del Gran Consiglio*, Milano, 1968, p. 12, nt. 3), Dino Grandi aveva predisposto due schemi di decreti concernenti, rispettivamente, l'abolizione della Camera dei fasci e il ripristino della Camera dei deputati, nonché la soppressione del Gran Consiglio. I due testi furono consegnati nelle prime ore del mattino del 25 luglio al ministro della Real Casa, come provvedimenti da adottarsi «nell'eventualità che le decisioni del Sovrano siano quelle che si sperano».

l'articolo 2 del decreto-legge luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151 la ricordata disposizione sulla futura elezione di una nuova Camera dei deputati venne abrogata (art. 2). Recenti ricostruzioni⁵⁷ hanno ritenuto che in ogni caso si sia verificata, se non prima, una situazione di abrogazione tacita almeno a partire dal decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, concernente l'elezione dell'Assemblea Costituente. Se poi fosse considerata di ostacolo la particolarità delle funzioni costituenti dell'Assemblea eletta nel 1946, non può non essere allora ricordato l'articolo 1 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, che rese applicabile il citato decreto legislativo n. 74 del 1946 alle prime elezioni della Camera dei deputati repubblicana.

Infine, sotto il profilo dell'utilizzo della sede e delle risorse strumentali ed umane, è noto che palazzo Montecitorio⁵⁸ ha ospitato la Camera dei deputati del Regno, la Camera dei fasci e delle corporazioni, la Consulta nazionale⁵⁹, l'Assemblea Costituente e da ultimo la Camera dei deputati della Repubblica: si tratta di un elemento fattuale, consegnato all'attenzione soprattutto degli storici ai fini di una valutazione sulla continuità/discontinuità istituzionale, ma che non può non essere considerato anche nell'ambito della problematica giuridica *de qua*.

Un profilo biografico di Raffaele Montagna

Raffaele Montagna può essere considerato un antesignano di quella figura di giurista e di magistrato oggi come oggi fin troppo *à la page*, vale a dire specializzato in contesti giuridici extra-nazionali⁶⁰, come dimostra

⁵⁷ V.G. BUONOMO, *La Camera dei fasci e delle corporazioni o il Senato regio? Cronaca di un'abrogazione incompleta*, su «Paper del foro», disponibile sul sito: www.forumcostituzionale.it.

⁵⁸ Al quale si legano varie leggende relative al periodo di nostro interesse. Ad esempio il dottor Ferri, capo dell'Ufficio-stralcio, avrebbe fuorviato nel 1944 le mire predatorie dei tedeschi sul Palazzo, facendo paventare fittiziamente il rischio di imminenti crolli (cfr. M. PACELLI, *Interno Montecitorio*, II ed., Milano, 2006, p. 110, il quale fa riferimento alla capacità del Ferri di provocare allarmismi sulla stabilità dell'edificio, in cui si vedevano varie crepe sui muri della vecchia Curia innocenziana). Successivamente, all'indomani della Liberazione di Roma, il generale Clarke pare che dovette cercare lo stesso Ferri onde ricevere le chiavi per poter aprire il palazzo (da una conversazione del 24 settembre 2018 con Gian Claudio De Cesare, già consigliere capo servizio della Camera, dove fece ingresso nel 1961); palazzo che nell'immediato, in uno degli ingressi, fu indicato come sede del Parlamento con un avviso in lingua inglese all'indomani della Liberazione.

⁵⁹ Però, degna di rilievo appare la circostanza che il Segretariato generale della Camera tenne divisa la propria corrispondenza da quella della Consulta nazionale, dotando questa di un proprio protocollo ed organizzando la documentazione in due separate serie di incarti di segreteria.

⁶⁰ Da notizie apprese in data 1° settembre 2018 dal nipote in linea diretta Raffaele Prosperi, a sua volta consigliere di Stato e figlio di Nicoletta Montagna (una delle cinque figlie di Raffaele Montagna), quest'ultimo aveva una perfetta conoscenza del francese e del tedesco, nonché una conoscenza elementare dell'inglese. Pertanto a quei tempi si trattava di un raro esempio di giurista poliglotta.

la pluralità di incarichi ricevuti in ambiti internazionali; evento raro a quei tempi per un giudice⁶¹.

Come si evince dalle precise ricostruzioni curate da Guido Melis⁶², Raffaele Montagna era nato a Lucera (Foggia) il 23 dicembre 1884, da Rocco e Concetta Lombardo. Laureatosi in giurisprudenza a Napoli, dal 29 dicembre 1904 al 24 ottobre 1908 svolse il servizio militare in qualità di soldato di 1^a categoria nel distretto militare della provincia pugliese⁶³.

Il 30 luglio 1908 Montagna superò il concorso per uditore giudiziario. Mentre il 15 gennaio 1925 fu nominato per concorso⁶⁴ referendario presso il Consiglio di Stato e assegnato alla Sezione II; il 31 gennaio 1929 fu nominato primo referendario e assegnato (a decorrere dal 1° febbraio 1929) alla Sezione IV. Per il Consiglio di Stato fu membro supplente della commissione di disciplina nell'anno 1929. Dopo aver assunto per un breve periodo (dal 1° al 31 agosto 1929) il ruolo di segretario generale del Consiglio di Stato, il 20 marzo 1930 fu nominato consigliere di Stato (a decorrere dal 1° aprile dello stesso anno).

Negli anni successivi la sua attività si concentrò a Palazzo Spada⁶⁵, salvo la parentesi dal 16 aprile 1937 al 30 settembre 1939, quando fu col-

⁶¹ Può ricordarsi un altro magistrato illustre, Massimo Pilotti, il quale – dopo aver rivestito a lungo incarichi giuridici a livello sovranazionale per conto dell'Italia e rimasto comunque presso il ministero degli Affari esteri fino al 1941 – fu nominato procuratore generale della Cassazione nel 1944. Non è un caso quindi che con Raffaele Montagna vi fossero amicizia e consuetudine di rapporti, come confermato dal nipote di questi Raffaele Prospero in una conversazione del 1° settembre 2018.

⁶² V.C. MEOLI, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a c. di G. Melis, Milano, pp. 1387-1390. Per spunti dell'epoca v. C. ZOLI, *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. II, Roma, 1932 (voce).

⁶³ Il 24 agosto 1913 sposò Maria Marcucci (di Nicola e Matilde De Renzis), nata a Roma il 24 dicembre 1890, dalla quale avrebbe avuto cinque figlie: Concetta (nata il 30 giugno 1914), Matilde (nata il 13 ottobre 1916), Emma (nata il 20 ottobre 1920) e le gemelle Maria Antonia e Nicoletta (nate il 14 novembre 1925). Va ricordato che anche il figlio di quest'ultima, Raffaele Prospero, è attualmente un consigliere di Stato.

Dal 26 aprile 1916 al 18 giugno 1916 fu sottotenente di complemento presso la direzione del commissariato militare di Roma; dal 19 giugno 1916 al 30 luglio 1916 frequentò a Torino la Scuola di guerra, per poi essere successivamente destinato in zona di operazioni. In congedo dal 15 ottobre 1916 per infermità non dipendente da causa di servizio, fu riassunto in servizio il 19 dicembre 1916, e sino al 10 gennaio 1917 destinato al commissariato di Napoli. Il 5 dicembre 1917 fu richiamato in servizio a Roma, dove rimase sino al 29 luglio 1918, essendo trasferito il 30 luglio presso il Comando supremo. Il 13 dicembre 1918 fu destinato alla direzione del commissariato di Roma. Congedato il 31 gennaio 1919, gli fu conferito (il 29 giugno 1919) il grado di tenente.

⁶⁴ Sempre da notizie apprese in data 1° settembre 2018 dal nipote in linea diretta Raffaele Prospero, Montagna era legato da una certa amicizia con Ludovico Mortara, e fu proprio quest'ultimo a consigliargli di partecipare al concorso per la magistratura amministrativa.

⁶⁵ Il 17 ottobre 1941 il presidente Santi Romano lo nominò (con il collega Antonino Pappalardo) componente della commissione giudicatrice del concorso per due posti di referendario del Consiglio di Stato e il 23 gennaio 1945 della commissione risarcimento dei danni di guerra subiti all'estero dal personale del ministero degli Affari esteri⁶⁵.

A guerra finita, il 25 maggio 1946 fu nominato presidente di sezione e successivamente destinato alla Sezione IV; dal 1° settembre 1947 al 23 marzo 1948 (in sostituzione del collega Ferraris) fu

locato fuori ruolo per adempiere alcuni incarichi presso il ministero degli Affari esteri. È significativa la vicenda del rientro in ruolo nel 1939 a seguito di una sua richiesta, dalla quale emerge una certa malcelata contrarietà nei riguardi degli sviluppi della politica estera italiana⁶⁶.

Montagna fu altresì autore di alcune pubblicazioni concernenti tanto il diritto internazionale quanto il diritto interno, in specie amministrativo: negli anni Trenta furono editi, tra gli altri, i saggi: *La limitazione "ratione temporis" della giurisdizione internazionale obbligatoria*⁶⁷ e *Il silenzio della pubblica amministrazione*⁶⁸.

Assolse anche numerosi incarichi speciali⁶⁹. In particolare, il 14 settembre 1933 fu autorizzato ad assistere il marchese Giacomo Paulucci de' Calcoli Barone, presidente dell'Istituto Luce, nel riassetto degli uffici e nel riordinamento del personale dell'Istituto⁷⁰. Nel corso della carriera Montagna ottenne altresì numerosi titoli onorifici⁷¹.

presidente della Sezione speciale per l'epurazione. Nel corso della sua lunga attività a palazzo Spada, Montagna fu relatore di numerose ed importanti sentenze: si interessò, in particolare, al tema del pubblico impiego e alle diverse problematiche concernenti i concorsi pubblici e la determinazione e la riduzione dei salari, nonché delle indennità degli impiegati pubblici. Curò anche questioni di giustizia amministrativa, pronunciandosi su controversie sollevate intorno alla nullità e alla revoca di provvedimenti amministrativi di nomina e di assunzione e, più in generale, sulla competenza e giurisdizione della giunta provinciale amministrativa.

⁶⁶ Il definitivo rientro in ruolo avvenne il 1° ottobre 1939: v. R.D. 30 luglio 1939 (il collocamento fuori ruolo era stato disposto con R.D. 12 aprile 1937). Con lettera del 19 luglio 1939 Raffaele Montagna chiese il rientro in ruolo al Consiglio di Stato, «poiché l'attuale situazione internazionale non fa ritenere prossima la definizione di talune controversie con la Francia, per cui sono stato collocato fuori ruolo a disposizione del ministro degli Affari esteri.» (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*).

⁶⁷ Cfr. R. MONTAGNA, *La limitazione "ratione temporis" della giurisdizione internazionale obbligatoria*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. III, Padova, Cedam, 1939.

⁶⁸ Cfr. R. MONTAGNA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, vol. II, 1932, cit., pp. 361-427.

⁶⁹ Dal ministero degli Affari esteri fu addetto in missione alla Legazione di Berna (dal 1918 al 1919) e successivamente, dopo la firma del trattato di pace con l'Austria, alla Legazione di Vienna. Nel 1925 fu consulente tecnico nell'ufficio contenzioso e legislazione presso gli Affari esteri e nel 1928 fu nominato delegato del governo alla VI conferenza del diritto internazionale privato che si tenne all'Aja il 5 gennaio 1925. Nello stesso anno fu nominato giudice ordinario e vice presidente del Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni. Già in missione a Costantinopoli, nel 1931 fu inoltre consulente giuridico presso il ministero degli Affari esteri e nello stesso anno fu nominato consigliere tecnico nella commissione tecnico-amministrativo-artistica presso il ministero degli Affari esteri per la sistemazione e l'arredamento delle sedi di rappresentanza all'estero e di palazzo Chigi.

⁷⁰ Di un certo interesse è la missiva del sottosegretario alla Presidenza Rossoni del 7 settembre 1933, indirizzata al presidente del Consiglio di Stato, in cui si richiede il nulla osta a che il dottor Montagna collabori al riassetto degli uffici ed al riordinamento del personale dell'Istituto Luce, come richiesto dal suo presidente Paulucci. Ed inoltre: «ad ogni buon fine il consigliere Montagna, seguendo l'esempio di detto Presidente è disposto a prestare l'opera sua senza remunerazione e nei margini del tempo libero dalle sue ordinarie occupazioni» (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*). Questa esperienza di tipo para-commissariale durò poi ben sei anni (v. la lettera di ringraziamento e di apprezzamento del marchese Paulucci del 13 febbraio 1940: *ibidem*) e può considerarsi in un certo senso prodromica (sotto il profilo professionale) rispetto alla gestione commissariale dei servizi amministrativi del Senato.

⁷¹ Cavaliere nell'Ordine della Corona d'Italia (1 novembre 1914) e nell'Ordine mauriziano (20 gennaio 1924), ufficiale nell'Ordine della Corona d'Italia (8 dicembre 1921), commendatore nell'Ordine

Va anche segnalata la dimenticata nomina di particolare prestigio a membro della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, istituita nel 1944 da Ivanoe Bonomi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta da Ugo Forti; Commissione che in senso lato può essere considerata l'antesignana dei tanti organi collegiali (parlamentari e non) dedicati alle riforme istituzionali ed amministrative. In particolare, nell'ambito della sottocommissione per la "amministrazione locale" – presieduta dal presidente di sezione del Consiglio di Stato Giuseppe Fagiolari – Raffaele Montagna fu l'estensore dell'apposita relazione sui «consorzi fra comuni e provincie»⁷².

Terminato l'incarico di commissario per i servizi amministrativi e per il personale del Senato, il 3 luglio 1948 fu nominato (con il collega Enrico Cerulli) componente del consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato.

In ogni caso fu poi il destino in pochi mesi a segnare la sorte di Raffaele Montagna. Infatti, a quanto emerge dai racconti dei discendenti, si ammalò a luglio per un'otite mal curata contratta durante un viaggio in treno e poi – nonostante la consultazione dei migliori clinici dell'epoca – dopo un leggero miglioramento in agosto, avvenne la prematura scomparsa l'11 settembre 1948.

In particolare sulla stampa locale (v. *Corriere pugliese - Momento Sera* del 14 settembre 1948) si rinviene un lusinghiero articolo, firmato con lo pseudonimo di "Sperone" e dedicato a Raffaele Montagna: «un grande figlio di Lucera si è spento». Si tratta evidentemente di un giornalista che ben conosceva lo scomparso, di cui ricorda l'unanime estimazione presso il Consiglio di Stato «per il suo fiero spirito di indipendenza, per la sua specchiata integrità, per la bontà del suo carattere». Viene sottolineata la circostanza, a dire il vero poco ricordata, della nomina a ministro plenipotenziario di prima classe onorario, disposta dal governo presieduto da Bonomi, proprio perché si era rivelato in tutte le controversie internazionali, «oltre che un giurista insigne, un fine diplomatico e un accorto negoziatore». Di un certo interesse – sempre nello stesso articolo – si presenta l'elencazione dei risultati ottenuti nelle plurime missioni da lui svolte all'estero⁷³.

della Corona d'Italia (15 febbraio 1925), nell'Ordine coloniale della Stella d'Italia (3 dicembre 1931) e nell'Ordine mauriziano (14 gennaio 1937), grande ufficiale nell'Ordine della Corona d'Italia (18 aprile 1931), cavaliere di gran croce nell'Ordine della Corona d'Italia (30 ottobre 1941). Il 25 marzo 1926 gli fu conferito il titolo onorario di consigliere di legazione (con facoltà di vestirne l'uniforme del grado) e il 2 agosto 1943 il titolo onorario di ministro plenipotenziario di 1ª classe.

⁷² V. Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946, vol. II, allegato n. 10, pp. 618 ss.

⁷³ Si riporta integralmente la parte specifica in proposito: «Fu più volte esperto della Delegazione italiana alla Società della Nazioni; partecipò alle Conferenze di diritto internazionale dell'Aja, negoziò

Pertanto, non fu certo un caso che, nella seduta del Senato del 15 settembre 1948, proprio il Presidente Bonomi abbia pubblicamente ricordato la scomparsa appena avvenuta di quel giurista che poteva essere considerato, in un certo qual senso, il suo predecessore più immediato⁷⁴.

Raffaele Montagna presidente della Commissione interna di epurazione dell'Amministrazione del Senato

Il “primo piede” in Senato Raffaele Montagna lo mise il 1° settembre 1944, quando nel palazzo delle Commissioni legislative (c.d. palazzo Carpegna) il Presidente del Senato Pietro Tomasi della Torretta insediò la Commissione per l’epurazione del personale del Senato del Regno, a norma del decreto legislativo luogotenenziale del 27 luglio 1944, n. 159. Come noto, secondo l’art. 18 del decreto (*Epurazione dell’Amministrazione*), «il giudizio di epurazione è affidato in primo grado a Commissioni costituite presso ogni Ministero o Amministrazione o Ente autonomo. [...] Le Commissioni sono nominate dal Ministro competente e composte di un magistrato dell’ordine giudiziario o amministrativo, in servizio o a riposo, che le presiede, del Capo del personale o di un funzionario dell’Amministrazione e di un terzo membro designato dall’Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo. [...] Le Commissioni, direttamente o attraverso un membro da esse delegato, hanno facoltà di discutere testi, di chiedere atti e documenti all’autorità giudiziaria e alla pubblica Amministrazione e possono sentire personalmente l’interessato, anche se questi non ne faccia richiesta».

molte delle convenzioni in vigore per l’esecutorietà delle sentenze straniere; fu tre volte Presidente del Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni e relatore di tutti gli affari da esso decisi, dalla sua istituzione fino al ritiro dell’Italia da Ginevra. Infine rappresentò e difese il governo italiano in tutte le controversie giudiziarie con governi esteri. Vinse a Costantinopoli la lite promossa dagli eredi dell’ultimo Sovrano rivendicanti tutti i boschi della Cirenaica; vinse a Locarno, alla vigilia dell’ultima guerra, la causa contro il governo greco per l’affare Modiano. Difese innanzi alla Corte permanente dell’Aja la gravissima causa contro la Francia per i fosfati del Marocco. Ma il suo nome assunse una notorietà addirittura mondiale, allorché egli fu chiamato ad esercitare le funzioni di arbitro italiano nel noto affare di Qual-Qual, a cui il successivo conflitto con l’Etiopia doveva conferire importanza storica. In quella occasione, egli contribuì a far scagionare completamente l’Italia in condizioni che, come ha riconosciuto l’ex Ministro Scoccimarro, attestano la sua indipendenza dal Governo fascista».

⁷⁴ Sono queste le significative parole: «Ho anche il dolore di ricordare al Senato la recentissima scomparsa del dott. Raffaele Montagna presidente di sezione del Consiglio di Stato. Come il Senato certamente ricorda, il Montagna venne dal Governo nominato Commissario per dirigere l’attività amministrativa del Senato stesso dopo che ne venne decretata la cessazione e poi deliberata la soppressione. Egli, nei lunghi mesi del suo commissariato, provvide, con intelligente fatica, a predisporre i locali, i servizi e tutti gli organi amministrativi e culturali, così da rendere possibile il funzionamento regolare della ricostituita Assemblea. Perciò nell’ora della sua dipartita, avvenuta in Roma la settimana scorsa, mi pare giusto che il Senato ricordi la sua opera ed esprima il suo vivo cordiale compianto» (*Atti Senato, I Leg., Discussioni*, seduta del 15 gennaio 1948, p. 1665).

Sono sin troppo note per dover essere *hic et inde* ricostruite le complesse *querelles* che hanno caratterizzato la vicenda dei giudizi di epurazione dei dipendenti della Camera e del Senato: in particolare, non può non esser ricordato il famoso carteggio tra Vittorio Emanuele Orlando, nella veste di Presidente della Camera, e i vari esponenti dell'Alto commissariato per le sanzioni al fascismo, in esito al quale le Camere ebbero modo di affermare quella che storicamente può essere considerata la "pietra miliare" dell'autodichia. Il principio affermato era il seguente: «la Camera, organo costituzionale, doveva essere considerata esclusiva titolare del diritto di procedere all'epurazione dei suoi dipendenti, così come è sovrana nella loro assunzione, nella risoluzione e nel regolamento patrimoniale dei rapporti» (Romolo Astraldi)⁷⁵.

Tuttavia, non può non farsi notare la circostanza che le due Camere optarono per soluzioni diverse, pur sempre interne e senza la possibilità di appelli di secondo grado all'esterno. Infatti, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nominò il 18 luglio 1944 una Commissione «per l'epurazione e la riorganizzazione degli uffici», composta dal Vice Presidente Micheli, che la presiedette, e dai due questori Mazzolani e Veroni. Fu poi istituita una seconda Commissione per l'epurazione (Presidente Bocconi e componenti Mazzolani e Bencivegna) per esaminare la posizione dei dipendenti tornati da Venezia. Queste Commissioni avrebbero poi riferito le proprie conclusioni all'Ufficio di Presidenza stesso, ai fini dell'adozione delle deliberazioni definitive; ed in questa attività l'Ufficio di Presidenza fu impegnato fino al mese di settembre del 1945.

Invece, presso il Senato – fermo restando che le deliberazioni sarebbero state adottate dal Consiglio di Presidenza – il Presidente Tomasi della Torretta nominò una Commissione, che potremmo definire "semi-esterna", in quanto era presieduta da un consigliere di Stato (Raffaele Montagna), mentre gli altri due componenti erano due ex dirigenti del Senato stesso, uno indicato dall'Amministrazione e l'altro dall'Alto commissario Mario Scoccimarro, in linea a ben guardare con le prescrizioni del citato articolo 18 del decreto n. 159 del 1944.

La Commissione relativa al Senato era composta da: Raffaele Montagna, Consigliere di Stato, presidente; Fortunato Pintor, membro in rappresentanza dell'amministrazione del Senato⁷⁶; Giulio Mantovani, membro

⁷⁵ Cfr., anche sul ruolo decisivo del Presidente Orlando ai fini dell'*autonomia epurativa*, M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio: uomini, pietre, miti*, Roma, 1983, pp. 121 ss.

⁷⁶ Fortunato Pintor (1877-1960), già studente alla Normale di Pisa e amico fraterno di Giovanni Gentile, iniziò a lavorare in Senato l'11 giugno 1903, all'età di 26 anni, proveniente dalla Biblioteca nazionale di Firenze. Fu direttore della Biblioteca del Senato dal 4 marzo 1905 fino al mese di novembre del 1928.

designato dall'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo, già dirigente dello stesso Senato⁷⁷; Carlo De Alberti, direttore dell'Ufficio dei resoconti del Senato, segretario.

La prima riunione avvenne mercoledì 13 settembre 1944 alla presenza del senatore Questore Iginio Coffari. Si tennero in tutto 28 riunioni, l'ultima lunedì 11 dicembre 1944. L'archivio storico del Senato contiene i verbali dattiloscritti di tutte le riunioni della Commissione.

Nella riunione del 13 settembre 1944 venne deliberato, su proposta del Presidente Raffaele Montagna, che ogni dipendente dovesse riempire una scheda personale, vale a dire un questionario, in duplice copia, per conservarne un esemplare negli atti della Commissione e l'altro nei rispettivi fascicoli personali. La data per la restituzione delle schede fu fissata al 20 settembre 1944.

Vennero deferiti al giudizio della Commissione 173 fra impiegati, subalterni e straordinari. Di questi 150 erano dipendenti (57 impiegati e 93 subalterni) e 23 impiegati straordinari. Vennero diramate 173 schede ma ne vennero esaminate solo 164 poiché non se ne poterono recapitare 9 in quanto i titolari delle stesse risultarono assenti⁷⁸. Furono interrogate 42 persone, di cui 38 dipendenti e 4 non più appartenenti all'amministrazione del Senato.

La Commissione doveva concludere i suoi lavori il 30 novembre 1944, ma – con decreto del Presidente del Senato Pietro Tomasi della Torretta, su richiesta del Presidente Montagna – ottenne una proroga fino al 10 dicembre 1944.

In seguito ad un disaccordo fra i membri della Commissione sul caso Rossi (direttore dell'ufficio di Questura e a suo tempo stretto collaboratore del Presidente Federzoni) vennero presentate al Presidente del Senato due distinte relazioni conclusive, una da Giulio Mantovani il 12 dicembre 1944, e l'altra da Raffaele Montagna e Fortunato Pintor il 14 dicembre 1944.

Dal verbale della riunione dell'11 dicembre 1944 emerge il temperamento di Raffaele Montagna: in forte polemica con l'atteggiamento dissenziente di Mantovani, all'inizio della riunione, il presidente Montagna fa scrivere a verbale: «debbo con rammarico sospendere i lavori della Com-

⁷⁷ Giulio Mantovani, laureato in Giurisprudenza e vicesegretario di 1a classe presso la Corte dei Conti, «elogiato dal Ministero dell'Interno per il modo lodevolissimo col quale aveva compiuto la missione di Regio Commissario presso il Comune di Valperga», fu proposto dal senatore questore Colonna per il posto di ufficiale di 3a classe, a decorrere dal 1° ottobre 1905. Assegnato alla Segreteria, fu poi trasferito in Questura, dove fu nominato ufficiale di 2a classe nel 1908, ufficiale di 1a classe nel 1910, vicedirettore nel 1911, direttore nel 1917 (Questura, Fascicoli del personale, Giulio Mantovani, XVIII, 134).

⁷⁸ In particolare, 2 dipendenti erano internati in Germania, 2 prestavano servizio militare, 2 si erano trasferiti volontariamente a Venezia, 2 erano rimasti involontariamente al Nord ed 1 risultava al Nord in circostanze non accertate.

missione, perché mi si è mancato gravemente di riguardo. Pertanto per ora la Commissione non si raduna». Segue poi un'aspra discussione fra lui ed il dottor Mantovani, al culmine della quale lo stesso Montagna afferma: «la verità è che il dottor Mantovani si è servito di spie».

Dopo la prevedibile violenta reazione di quest'ultimo (dal verbale risultano grida e pugni sbattuti sul tavolo), il presidente Montagna toglie la seduta con queste parole: «ad ogni modo, di fronte alla gravità di questo incidente e visto che non mi si è neppure permesso di esporre chiarimenti che mi si erano chiesti, sospendo i lavori della Commissione, la quale sarà convocata a domicilio».

Ma successivamente, in data 19 dicembre 1944, il Presidente del Senato Tomasi della Torretta inviava una lettera ai componenti della Commissione per l'epurazione dei dipendenti del Senato, dichiarandone cessata l'esistenza con la presentazione della relazione finale.

La Commissione, in base all'analisi delle schede e dei fascicoli personali, degli interrogatori e delle indagini, su un totale di 173 dipendenti chiese la discriminazione per 155, propose una sanzione per 7 e la sospensione del giudizio per altri 2, in attesa delle deliberazioni delle rispettive autorità militari dalle quali dipendevano quali ufficiali di complemento. Mentre la Commissione non poté presentare proposte per 9 dipendenti per le ragioni di assenza summenzionate.

Infine, il Consiglio di Presidenza, nelle riunioni del 31 gennaio e del 1° febbraio 1945, deliberò di sospendere temporaneamente dal grado e dallo stipendio due funzionari e di sottoporre a censura un funzionario e due commessi (in tutto 5 impiegati sanzionati: quindi, si evince che in due casi non furono accolte le proposte sanzionatorie della Commissione). Infine, per assenza degli interessati alla Commissione non fu possibile esaminare una serie di posizioni individuali, fra cui quelle degli unici due dipendenti del Senato (un impiegato di livello non elevato ed un commesso) che avevano accettato di trasferirsi a Venezia, per i quali quindi non si propose direttamente la dispensa dal servizio per epurazione, ma che al loro rientro a Roma successivamente vennero solo sospesi (con decreto del Presidente del Senato n. 2650 del 22 agosto 1945) dall'ufficio in attesa di provvedimenti definitivi⁷⁹, a decorrere dal 1° luglio 1945⁸⁰.

⁷⁹ Durante il periodo di sospensione dall'ufficio (1° luglio 1945 - 30 aprile 1946) – in linea con il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 – fu corrisposto un assegno pari ai 4/5 dello stipendio, dell'indennità di carovita e dell'indennità di grado (cfr. il decreto del Presidente del Senato Torretta n. 2660 del 20 dicembre 1945).

⁸⁰ Alla fine entrambi non furono dispensati dal servizio, a seguito delle conclusioni dei senatori Questori Bergamini e Coffari del 16 aprile 1946 che non ne ravvisarono gli estremi, in considerazione

Questa prima e rilevante esperienza di Raffaele Montagna in Senato, dedicata all'epurazione interna, evidentemente nella "piccola comunità burocratico-istituzionale" della Roma di quegli anni venne particolarmente apprezzata. Lo testimonia, innanzitutto, il delicato incarico – risalente al mese di marzo del 1947, con il *placet* dello stesso Alcide De Gasperi – di esaminare ai sensi del decreto 11 ottobre 1944, n. 257, le opposizioni dei funzionari ministeriali collocati a riposo⁸¹.

Ma non è tutto. In seguito, con decreto del medesimo Presidente del Consiglio De Gasperi, a decorrere dal 1° settembre 1947 sempre Montagna fu nominato Presidente della sezione speciale del Consiglio di Stato per l'esame in grado di appello dei provvedimenti di epurazione a carico di dipendenti statali⁸².

Si farà notare che entrambe le funzioni legate alle attività di epurazione furono svolte in contemporanea con l'incarico di commissario per la gestione dei servizi amministrativi del Senato.

Inoltre, sul finire dell'esperienza epurativa in Senato, nel novembre del 1944 fu nominato componente della Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato. A questo proposito è stato possibile rinvenire un promemoria del 1944, redatto dallo stesso Raffaele Montagna ed inviato all'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo, in risposta ad un articolo sulla sua persona comparso in forma anonima su un quotidiano⁸³.

sia «dell'indiretta coercizione psicologica derivante dallo stato di travaglio spirituale in cui essi si dibattevano», sia della modestia del grado rivestito. Pertanto, il 1° maggio del 1946 vennero riammessi in servizio (v. decreto del Presidente Tomasi della Torretta n. 2666 del 20 aprile 1946). Il capo archivistica A.A. restò a lungo in attività e fu poi collocato a riposo il 31 dicembre 1965 per raggiunti limiti di età (dopo ben due trattenimenti in servizio); dagli atti emerge che si trattava di un impiegato molto stimato per la sua diligenza e capacità di lavoro, tant'è che gli vennero affidati da pensionato incarichi retribuiti per lo smaltimento di lavori particolarmente gravosi. Mentre il commesso U.V. andò in pensione a domanda poco dopo, il 1° aprile 1949, usufruendo dei benefici dell'art. 10 del decreto legislativo 7 aprile 1948.

⁸¹ Cfr. la lettera del 13 marzo 1947, con cui il presidente del Consiglio di Stato Ruini concede il nulla osta alla Presidenza del Consiglio per l'incarico al dottor Montagna di esaminare le opposizioni dei funzionari collocati a riposo (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*).

⁸² Cfr. il decreto del Presidente del Consiglio del 1° gennaio 1948 per la nomina, con decorrenza dal 1° settembre 1947, di Montagna a presidente della sezione speciale del Consiglio di Stato per l'esame in grado di appello dei provvedimenti di epurazione a carico dei dipendenti statali (prevista dall'art. 11 del decreto n. 702 del 1945), in sostituzione di Ferraris collocato a riposo (Archivio del Consiglio di Stato, Atti dei magistrati, *fascicolo personale di Raffaele Montagna*). Sulla rilevanza e sulla delicatezza del compito affidato al Consiglio di Stato in materia di epurazione, cfr. il discorso dello stesso Presidente del Consiglio De Gasperi del 10 gennaio 1946; compito «che esige soprattutto una particolare sensibilità nell'apprezzare il criterio della incompatibilità, che la nuova legge sostituisce a quello precedente della responsabilità... nella consapevolezza che le vostre decisioni serviranno di guida agli altri organismi chiamati ad attuare questa difficile opera» (Consiglio di Stato, *Discorsi pronunciati in occasione dell'insediamento del Presidente del Consiglio di Stato*, Roma, 1946).

⁸³ L'articolo – non firmato ed intitolato: "2 contro 1" – era stato pubblicato su «L'Avanti» del 26 novembre 1944. Veniva contestata la composizione della Commissione per l'epurazione del Consiglio

In particolare, Montagna ricordava di aver dapprima rinunciato ad occuparsi dell'epurazione presso il Consiglio di Stato, nonostante l'offerta in tal senso dell'Alto commissario, in quanto si «imbarazzava di giudicare in sì grave circostanza colleghi e superiori». Ma – prosegue Montagna – «avvenne però che, in una riunione al Consiglio di Stato, proprio i colleghi e i superiori fecero le più vive insistenze perché io accettassi, ritenendo essi che la mia serenità sarebbe stata per loro una garanzia», concludendo che ciò prova «anche, in maniera irrefutabile, che non io ho sollecitato l'incarico di epuratore»⁸⁴.

La relazione finale ed il registro delle deliberazioni del commissario: uno sguardo d'insieme

Come emerge dalla “Relazione del commissario del Senato sull'attività svolta dal 7 luglio 1946 all'8 maggio 1948”⁸⁵, indirizzata al Presidente del Senato Bonomi, la gestione commissariale praticamente ebbe inizio poco dopo il 25 giugno 1946, e cioè appena il Senato, per effetto del decreto legislativo presidenziale n. 48, cessò dalle sue funzioni. Di fatto, pertanto, probabilmente sulla base di affidamenti verbali, il commissario Raffaele

di Stato (i consiglieri di Stato De Simone, presidente e Montagna, nonché l'avv. Nicolone) e si attribuiva ai primi due il torto di essersi fatti epuratori dei loro colleghi consiglieri di Stato «per non essere epurati» a loro volta, con l'aggiunta di una serie di accuse a Montagna legate ai suoi pregressi incarichi ben retribuiti presso il ministero degli Affari esteri e soprattutto per aver partecipato «alla perfida montatura dell'incidente di Oual-Oual» a danno del Negus.

⁸⁴ Il documento, datato 29 novembre 1944, si compone di 13 pagine. Nel promemoria puntigliosamente Raffaele Montagna illustra le ragioni squisitamente giuridiche, che ne hanno guidato l'azione nelle varie controversie internazionali, compresa la vicenda dell'incidente di Oual-Oual coinvolgente il Negus. Di un certo interesse appare la ricostruzione della collaborazione, iniziata nel gennaio del 1920, con Tomasi della Torretta, il quale chiese l'invio di un magistrato presso la sede di Vienna; e a designarlo fu lo stesso ministro guardasigilli Mortara, che fra l'altro egli ben conosceva. Così come in altra parte del documento si cita un altro magistrato legato da amicizia e frequentazione al Montagna, Massimo Pilotti, che rivestiva la carica di vice segretario generale della Società delle nazioni, all'epoca in cui (dal 1928 al 1936) Montagna era stato membro e tre volte presidente del tribunale amministrativo della predetta Società. In particolare, Montagna difende strenuamente la sentenza arbitrale riguardante l'incidente di Oual-Oual, adottata all'unanimità e di tipo *ginevrino*: «scagionava interamente l'Italia pur non condannando l'Etiopia...; da un lato, il nostro Paese ne uscì immune dalla responsabilità che gli si attribuiva; dall'altro lato il giudizio per l'Etiopia fu singolarmente benevolo. Fu una decisione atta a favorire il mantenimento della pace». Infine, Raffaele Montagna respinge con sdegno qualsiasi accusa di «non chiare ma redditizie missioni ed incarichi all'estero», facendo notare come per lo più avesse ricevuto – fra l'altro non sempre – solo «le sole diarie stabilite per i viaggi all'estero, le quali non sempre coprono tutte le spese», anche in considerazione del fatto che – a volte – fu necessario trasferire all'estero tutta la sua numerosa famiglia (v. il testo del promemoria in Archivio privato eredi Montagna).

⁸⁵ ASSR, Senato del Regno, Questura, Relazioni della Questura e del Commissario Raffaele Montagna, Originale e copie della Relazione dell'attività svolta dall'ufficio di Questura, Relazione del commissario Raffaele Montagna del Senato sull'attività svolta dal 7 luglio 1946 all'8 maggio 1948. Ora v. ne il testo completo su *Le carte della transizione costituzionale nell'Archivio storico del Senato*, su «MinervaWeb», n. 22, giugno 2018, disponibile sul sito: www.Senato.it.

Montagna cominciò ad operare già qualche mese prima⁸⁶ del 28 settembre 1946⁸⁷, data di emanazione dell'atto formale di nomina⁸⁸.

Non è facile individuare un preciso significato amministrativo ed istituzionale della decisione di attivare una gestione commissariale dei servizi amministrativi del Senato, all'indomani delle dimissioni da Presidente di Pietro Tomasi della Torretta presentate il 25 giugno 1946 in conseguenza del citato decreto n. 48 del 1946.

Infatti, l'amministrazione del Senato continuava ad operare mediante il segretario generale Galante ed i direttori preposti ai vari servizi. Pertanto, la nomina di un commissario esterno poteva semplicemente rappresentare una ragionevole soluzione provvisoria – ma forse non strettamente indispensabile – per sopperire alla mancanza degli organi di vertice politico (presidente, questori, ufficio di presidenza), previsti dalla normativa interna con funzioni decisorie rispetto all'apparato servente. Oppure – ed è questa l'ipotesi su cui ci permettiamo di richiamare l'attenzione – poteva anche assumere il significato di un primo passo verso una specie di “gestione liquidatoria” nel caso dell'eventuale prevalere in Assemblea Costituente dell'opzione monocamerale. Sicuramente un qualche ausilio interpretativo può essere fornito dalla ricostruzione del contenuto, della datazione e dello stesso andamento degli atti di quel periodo ancora presenti nell'archivio storico del Senato.

Innanzitutto, occorre valutare i provvedimenti emanati dal commissario durante l'esercizio delle funzioni. Il principale punto di riferimento è l'apposito registro denominato: “Deliberazioni del Commissario”; un registro con fogli protocollo di tipo tradizionale, compilato prevalentemente con bella scrittura a mano in corsivo, con l'aggiunta a volte di pagine a stampa incollate per dar conto dei contenuti degli atti più complessi⁸⁹. Si tratta in tutto di 51 delibere commissariali, che riempiono 145 pagine: dalla prima

⁸⁶ La data di inizio della gestione commissariale del 7 luglio 1946, indicata nella relazione, trova un'ulteriore conferma nella missiva del 7 luglio 1946 del segretario generale Galante al senatore Raimondi, in cui si preannuncia che lo scambio delle consegne tra il Presidente Tomasi e il commissario Montagna sarebbe avvenuto l'indomani (ASSR, Senatori del Regno, fascicoli personali, b. 46, f. 1856, Raimondi Antonio).

⁸⁷ Anche con un certo rigore: si ha notizia di una lettera del 19 luglio 1946, a lui indirizzata dall'archivista A.A., con cui chiedeva la riduzione da 1500 a 500 lire della quota mensile per il c.d. “rimborso Venezia”; richiesta che non pare abbia avuto seguito (v. Senato della Repubblica, Servizio del Personale, *fascicolo personale dell'impiegato A.A.*).

⁸⁸ La scelta sul consigliere Montagna infatti era avvenuta già mesi prima, se già in data 2 luglio 1946 era stata inviata una richiesta urgente di nulla osta al Presidente del Consiglio di Stato Ruini, che aveva fornito risposta favorevole il giorno successivo. Ma poi la nomina formale fu rallentata dai ricordati rilievi della Corte dei Conti (cfr. A. PEZZANA, *Il Senato del Regno, op. cit.*, p. 127). Sull'episodio v. anche *supra*, nota n. 51.

⁸⁹ ASSR, Transizione costituzionale, Registro delle deliberazioni del Commissario per i servizi amministrativi del Senato, 13 luglio 1946-28 aprile 1948.

(n. 1 del 13 luglio 1946, con cui si approva il bilancio interno del Senato per l'esercizio finanziario 1° luglio 1946 - 30 giugno 1947) all'ultima (n. 51 del 28 aprile 1948, riguardante i canoni mensili degli alloggi del Senato). *Per incidens* si farà notare che la prima delibera viene adottata in mancanza di un atto formale di nomina di Montagna a commissario; l'ultima pur dopo lo svolgimento delle elezioni del 18 aprile 1948.

Volendo procedere, forse un po' rozzamente ma in modo significativo ai nostri fini, ad una prima ricostruzione sistematica dei contenuti delle delibere commissariali, possono contarsi 14 atti a carattere prevalentemente normativo⁹⁰ e 16 atti di tipo provvedimentale⁹¹.

La relazione finale del commissario: contenuti specifici

Rileggendo le 29 pagine ingiallite, che compongono la citata relazione del commissario del Senato, si rimane innanzitutto colpiti per la prosa elegante, ma essenziale, e per la precisione giuridica nella descrizione degli interventi operati.

Non rappresenta un mero *incipit* espositivo la scelta del «primo urgente e delicato problema» che si presentò all'esame del commissario, vale a dire quello «derivante dal permanere delle prerogative personali dei Senatori, anche dopo la cessazione delle funzioni del Senato». Evidentemente si trattava di una questione eminentemente politica in quegli anni, cioè quella dell'ingresso ai luoghi di palazzo Madama, che non può essere ridotta ad

⁹⁰ *Atti a carattere prevalentemente normativo (in tutto 14)*: n. 5 modifiche al regolamento dei prestiti al personale; n. 2 approvazione del bilancio interno; n. 2 approvazione del rendiconto; variazioni di bilancio; modifiche al regolamento per il trattamento di quiescenza; ordinamento giuridico del personale; regolamento interno degli uffici e del personale (n. 48 del 31 marzo 1948); regolamento per il trattamento di quiescenza (n. 49 del 31 marzo 1948).

⁹¹ *Atti a contenuto provvedimentale (in tutto 37)*: indennità al telefonista di servizio notturno; premio giornaliero di presenza; corresponsione del premio della Repubblica; compensi per il lavoro straordinario e premio di presenza; concessione di un contributo di lire 50.000 all'Accademia dei Lincei per la pubblicazione degli atti delle Assemblee costituzionali italiane; anticipo al personale di 3000 lire; anticipo ai pensionati di miglioramenti economici; aumenti di stipendio al personale; passaggio in pianta del personale straordinario; pacco viveri; compenso eccezionale a studioso; contributo straordinario per la società di previdenza fra il personale subalterno; bando di concorso per vicesegretario; devoluzione delle multe al personale subalterno; n. 2 concorsi interni; aumento pigioni affitti; parificazione del trattamento economico del personale del Senato a quello della Camera (del n. 22 del 20 maggio 1947); assegni temporanei; indennità mensile per il servizio di guardaportone; aumento premio semestrale; indennità caropane; corresponsione al personale di acconti; assegni fissi per il personale addetto all'ufficio postale; compenso mensile per gli addetti alla posta pneumatica; concorso a tre posti di segretario; tabelle competenze del personale; miglioramenti economici; corso di stenografia meccanica sistema "Michela"; compenso mensile all'ex direttore di biblioteca; miglioramenti indennità di carovita; nuova tabella compensi semestrali; assegnazione alloggi di servizio; nuova tabella compensi trimestrali; compenso per lavoro straordinario; modifica delle piante organiche; canoni mensili per gli alloggi al personale.

una mera vicenda di “accesso al *club*”. Il commissario precisa che il numero dei senatori rimasti in carica al 26 giugno 1946 ammontava esattamente a 100, cui vanno aggiunti altri 14 nel mese di luglio, dato l'accoglimento di alcune istanze di revocazione di ordinanze di decadenza da parte dell'Alta Corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo. Ma non basta: in data 9 giugno 1947 le sezioni unite e civili della Corte di Cassazione accoglievano il ricorso presentato da 32 senatori, cassando senza rinvio le ordinanze di decadenza impugnate. Pertanto, nella sostanza vi erano decine e decine di senatori che, in qualche caso con diverse tempistiche, ancora potevano tranquillamente “orbitare” nei luoghi della Camera alta prima dello scioglimento vero e proprio del novembre del 1947⁹², avendo in particolare la Corte di Cassazione prodotto «una curiosa sopravvivenza dell'istituto alla caduta stessa della Monarchia»⁹³.

Montagna si dovette occupare anche della questione della avvenuta o meno decadenza di tre senatori di origine albanese, uno dei quali gli scrisse il 9 gennaio 1948, dichiarando di essersi rifugiato in Italia sin dal 1944 e di non aver mai rinunciato alla carica di senatore, nonché sollecitando il pagamento dell'indennità senatoriale. A quanto sembra, il commissario preferì coinvolgere la Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui ufficio studi e legislazione il 9 marzo 1948 rispose che – non risultando alcuna traccia di dimissioni – non poteva essere contestato il diritto a ricevere l'indennità da parte dei tre senatori albanesi (che fra l'altro non erano stati sottoposti a suo tempo al giudizio dell'Alta Corte per l'epurazione) sino alla soppressione del Consesso⁹⁴.

Non è un caso che uno dei primi atti del commissario – che è stato possibile rinvenire nell'archivio storico del Senato e che si presenta come

⁹² A dire il vero non è facile individuare dati numerici esatti, emergendo non lievi discordanze nelle varie ricostruzioni. Tuttavia, secondo il recente e puntuale studio di M. Cardia (*L'epurazione del Senato del Regno. 1943-1948*, Milano, 2005), possono contarsi, a fronte di 452 senatori in carica alla data del 25 luglio 1943: 399 senatori complessivamente deferiti all'Alta Corte; 278 dichiarati decaduti; 33 casi di non luogo a procedere per decesso; 88 fattispecie di non decadenza. Nell'ambito dei 278 senatori decaduti: 19 decadenze annullate per revocazione dalla stessa Alta Corte; 32 (prima della cessazione dell'Alta Corte) e 183 (dopo la cessazione dell'Alta Corte) decadenze annullate dalle sezioni unite civili della Corte di Cassazione. Alla fine, secondo i calcoli della Cardia, 43 senatori vennero definitivamente dichiarati decaduti e 7 dichiarati decaduti “postumi”.

⁹³ Cit. da F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Il Parlamento*, a c. di L. Violante, *Storia d'Italia*, Annali, vol. 17, Torino, 2001, p. 295.

⁹⁴ La ricostruzione dell'episodio si deve a A. PEZZANA (*Il Senato del Regno*, op. cit., pp. 131-133), il quale si è giovato della documentazione presente nell'Archivio centrale dello Stato, in particolare degli atti di quel periodo della Presidenza del Consiglio dei ministri concernenti il Senato del Regno. Invece, in precedenza, con missiva del 25 agosto 1944, l'Alto commissario per l'epurazione Sforza aveva avvertito il Presidente Tomasi che «i senatori di origine albanese possono, in base ad informazioni ricevute, essere considerati dimissionari e quindi esclusi da oggi dalla lista senatoria e da ogni emolumento o privilegio».

estremamente significativo anche per comprendere il clima dei giorni successivi al referendum istituzionale del 1946 – è la lettera-circolare, inviata ai direttori degli uffici del Senato (senza alcun'altra aggettivazione, ad esempio “regio” o “repubblicano”) in data 29 luglio 1946 (quindi, quando le funzioni commissariali erano appena iniziate, fra l'altro in via fattuale senza un atto formale di conferimento) concernente il divieto ai senatori dichiarati decaduti di accesso a palazzo Madama: «in seguito a spiacevoli incidenti verificatisi, dispongo che la S.V. e i Suoi dipendenti si astengano dall'aderire a qualsiasi richiesta di prestazione da parte dei Senatori dichiarati decaduti»⁹⁵.

Le risposte dei vari direttori sono tutte di burocratica adesione, salvo quella del direttore della Biblioteca (Carmine Starace) del 1° agosto 1946, nella quale è contenuta una precisazione di un certo interesse: «Credo, però, doveroso informarLa che, col consenso esplicito dell'ex Presidente della Torretta, era stata concessa la tessera di frequenza alla nostra Biblioteca ad alcuni senatori decaduti che ne avevano fatto domanda, ai quali pertanto si continua ad usare quel trattamento che noi riserviamo a tutti gli studiosi non Senatori». A margine è rinvenibile uno «sta bene» scritto a mano e sottoscritto con sigla da Raffaele Montagna (“Mont” in corsivo), che evidentemente condivideva l'esigenza di evitare applicazioni troppo rigide del divieto, che si sarebbero trasformate quasi in una «discriminazione alla rovescia» rispetto ai comuni cittadini. Anche se per converso va rilevato che – essendo all'epoca la biblioteca situata all'interno di palazzo Madama, fra l'altro in prossimità dell'Aula – l'accesso alla biblioteca in qualità di studiosi avrebbe potuto rappresentare un espediente per eludere il divieto di ingresso a palazzo Madama, che pure era stato oggetto di una dura lettera specifica, indirizzata in pari data all'Ispettore del personale subalterno del Senato (Michele Maina): «in seguito a spiacevoli incidenti verificatisi, sono stato costretto a disporre che ai Senatori dichiarati decaduti sia assolutamente vietato l'accesso a palazzo Madama: invito pertanto la S.V. a vigilare con ogni cura perché, dai portieri e dal personale subalterno in servizio, sia fatta rispettare la predetta mia disposizione. In caso di eventuali infrazioni riterrò responsabile anche la S.V.».

È manifesta la severa evidenziazione finale di una responsabilità oggettiva in capo all'Ispettore del personale ausiliario; segno emblematico della forte volontà del commissario a che i senatori decaduti non continuassero non solo ad avere “accesso al *circolo*” (banca, ufficio postale, tabaccheria,

⁹⁵ ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, 1 Schedario, busta 16, fascicolo 9.

buvette, sala lettura dei giornali e così via), ma anche a svolgere nei corridoi un'attività di frequentazione politica.

Tornando alla relazione conclusiva, con buon senso il commissario precisava altresì che, pur dopo la legge costituzionale 3 novembre 1947, n. 3, che aveva dichiarato gli ex senatori decaduti da prerogative, guarentigie e diritti inerenti la carica, aveva ritenuto opportuno privilegiare soluzioni improntate «alla più rigorosa comprensione» consentendo ai senatori in carica a quella data di continuare ad accedere alle varie sale e di usufruire dei diversi servizi (ufficio postale, telefono, vendita di tabacchi, banca). Finalmente, con lettera del 19 marzo 1948, il commissario fece presente agli ex senatori «la necessità impellente di chiudere, a decorrere dal 10 aprile, il Palazzo Madama», pregandoli di «soddisfare altrimenti le varie personali esigenze per le quali nel passato si erano avvalsi dei servizi del Senato». Il commissario sottolineava infine che il provvedimento non aveva dato luogo né a proteste né ad inconvenienti di sorta.

In secondo luogo, Raffaele Montagna si soffermava sui provvedimenti di carattere amministrativo riguardanti il personale e gli uffici. La misura più importante fu «l'avviamento alla parificazione del trattamento economico del personale del Senato a quello del personale della Camera dei deputati». Vi erano infatti differenze nel trattamento economico concernenti lo stipendio, l'indennità di grado e il lavoro straordinario a danno dei dipendenti del Senato. A parte l'ultima delle differenziazioni, le altre furono risolte, onde creare «le premesse necessarie, affinché, alla ripresa dell'attività parlamentare, la parità di trattamento possa attuarsi». Veniva infine ritenuta esorbitare dai suoi poteri «convenientemente intesi» l'estensione di alcuni benefici per i funzionari dei gradi più elevati (dal che si evince una certa capacità a resistere alle prevedibili pressioni che avrà ricevuto a tal fine dai vertici amministrativi).

In terzo luogo, Raffaele Montagna dava atto del «provvedimento di maggiore portata (che) è la riforma dell'ordinamento giuridico del personale». Queste le linee direttive della riforma: conservazione della classificazione degli impiegati nei tre gruppi A, B, C; abolizione dell'ordinamento gerarchico per gradi del 1923; riduzione delle qualifiche; istituzione del sistema dei ruoli aperti.

La classificazione per gradi di tutti gli impiegati, ragguagliata alla gerarchia militare, poteva dar luogo – come purtroppo talvolta ha dato luogo – ad incidenti incresciosi, specialmente quando la istituzione della divisa di servizio offrì l'occasione ad un confronto gerarchico tra alcuni senatori e qualche funzionario dell'amministrazione di grado più elevato. I gradi e le qualifiche venivano ridotti da 8 a 5: le 4 qualifiche dello Stato cui si aggiun-

gevano quella del Segretario generale per il gruppo A; da 6 a 2 per il gruppo B; da 5 a 2 per il gruppo C; da 5 a 4 per i subalterni.

Al fine di aumentare la produttività del personale era stato altresì stabilito: per la concessione degli aumenti periodici di stipendio erano necessari il requisito dell'anzianità ed un giudizio favorevole sull'idoneità, diligenza e buona condotta dell'impiegato e del subalterno; per i dipendenti di gruppo A la carriera economica si arresta prima dei gradi direttivi; mentre per il personale subalterno (gli attuali assistenti) è limitato il numero dei posti di grado più elevato.

Da ultimo Raffaele Montagna, da buon commissario, faceva notare che i miglioramenti economici disposti avevano determinato una crescita contenuta (solo l'8 per cento: ma erano altri tempi) della spesa globale per il personale.

Ma sotto il profilo dell'organizzazione delle strutture del Senato il merito più duraturo che può essere assegnato alla gestione commissariale concerne il nuovo regolamento interno degli uffici e del personale entrato in vigore il 1° aprile 1948, evidentemente nella prospettiva di rendere le strutture serventi pienamente operative in vista della rilevante novità repubblicana di un Senato elettivo del tutto paritario rispetto alla Camera dei deputati. Si è trattato infatti di una regolamentazione che nella sostanza – pur a fronte del notevole sviluppo delle strutture organizzative e della dotazione di personale – ha rappresentato l'ossatura essenziale dell'organizzazione amministrativa del Senato, a ben guardare fino alla riforma del 2001.

L'amministrazione del Senato veniva ripartita in 6 servizi fondamentali: Segreteria dell'Assemblea e Archivio storico (che ricomprendeva anche le Commissioni); Resoconti; Studi legislativi; Biblioteca; Questura (al cui interno vi era il Personale); Ragioneria.

In quarto luogo, forse il capitolo di maggior interesse è quello dedicato ai «lavori edilizi di riassetto interno, ripulitura generale e arredamento dei locali del Senato».

Solo di recente, nel corso della puntata della trasmissione televisiva *Voyager* del 18 dicembre 2017 (Rai 2), è riemersa dalla sabbia fredda del tempo andato la dimenticata vicenda del monumento eretto nel cortile d'onore di palazzo Madama nel giugno del 1938 a ricordo della fondazione dell'impero: un pesantissimo basamento di marmo con l'effigie di Vittorio Emanuele III e di Benito Mussolini. Nel corso di quella trasmissione fu spiegato come, a causa della pesantezza del monumento, definito con eleganza da Raffaele Montagna nella sua relazione "anacronistico", non fu possibile trasferirlo altrove ma, volendo usare le parole del commissario,

fu interrato «nella sua intatta struttura in un sottostante cunicolo». Contestualmente il commissario fece ripristinare, al centro del cortile «la graziosa fontana già esistente prima dell'erezione del monumento, di guisa che il cortile stesso ha potuto riprendere il suo primitivo aspetto».

La relazione contiene poi una pedissequa descrizione del carteggio con il provveditorato alle opere pubbliche ai fini dell'esecuzione dei diversi lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria dei palazzi del Senato, ritenuti indispensabili. Il piano proposto dal commissario prevedeva una spesa complessiva di lire 74.385.789, ma il 15 aprile 1947 il Ministro dei lavori pubblici diede assicurazioni circa l'approvazione dei lavori, tuttavia per un importo complessivo limitato a lire 48.374.802, in quanto alcuni lavori non erano stati ritenuti di stretta necessità.

Al di fuori del piano suddetto, il commissario cita un'opera di ampie proporzioni, per la quale fu necessario un nuovo stanziamento di fondi per il cospicuo importo di 30.000.000: fin dal mese di gennaio 1947 fu constatato che le «grandi capriate di abete, che sostenevano la ricopertura del tetto sovrastante l'Aula del Senato erano state attaccate in parecchi punti da insetti xilofagi». Alla fine, d'intesa con il provveditore alle opere pubbliche, fu deciso di affrontare totalmente il problema della nuova copertura dell'Aula anziché limitarsi ad una soluzione parziale. Di un certo interesse appare la descrizione sintetica dei lavori effettuati presso l'Aula legislativa: restauro della decorazione pittorica del soffitto; sostituzione del panno degli scrittoi degli scanni del banco presidenza e di quelli dei ministri e sottosegretari; rifacimento del *parquet*, degli scanni e delle tribune. Veniva specificato che alcuni lavori si erano resi necessari dal grave e dannosissimo allagamento dell'Aula avvenuto nel dicembre 1946, in seguito a violente ed abbondanti precipitazioni e a causa di guasti verificatisi nel lucernaio. Vi è anche traccia delle prime occorrenze dell'era massmediatica: il commissario dava conto di aver provveduto «al collegamento del banco del Presidente del Senato e di quello del Presidente del Consiglio con la centrale della RAI, per eventuali trasmissioni radiofoniche».

Sempre nella relazione vi era la descrizione dei vari interventi: restauro della scala balaustra e impianto di un nuovo ascensore (vicino all'ufficio postale); sistemazione e restauro degli uffici di segreteria, resoconti, ragioneria e questura; servizi igienici; sistemazione dell'ingresso di palazzo Madama; sistemazione e riattivazione degli impianti degli orologi elettrici; lucidatura a spirito di tutti gli infissi interni, dei grandi tavoli, dei cassettini e dei rivestimenti; revisione impianto di riscaldamento (evidentemente all'epoca ancora non erano in uso anche gli impianti di refrigerazione, sc.); fognature; riparazione degli infissi esterni; servizi igienici dei luoghi in uso

alla tipografia del Senato; sistemazione del pronto soccorso in locale igienicamente più adatto e più vicino all'Aula; costruzione in marmo della seconda rampa dello scalone d'onore; rifacimento del guardaroba per il pubblico che accede alle tribune; lavori di completamento dei due dei tre appartamenti disabitati situati all'ultimo piano del palazzo delle Commissioni; tinteggiatura e restauri nel cortile d'onore di palazzo Madama; rifacimento completo di 5 gabinetti di decenza al piano terreno; costruzione di una scaffalatura di legno al secondo piano del palazzo delle Commissioni; revisione generale e riparazione degli impianti elettrici; lucidatura e restauro dei mobili degli uffici; demolizione e ricostruzione di un controsoffitto deteriorato, situato in uno degli ambienti del palazzo delle Commissioni ed appartenente all'aula destinata alla futura Giunta delle elezioni.

In quinto luogo, viene sinteticamente descritta la residuale e minimale attività degli uffici del Senato durante la gestione commissariale.

In particolare, l'ufficio di segreteria dell'ufficio Studi legislativi aveva dato un notevole apporto alla preparazione di un progetto di regolamento del Senato della Repubblica e di un'ipotesi di regolamento interno della futura Giunta delle elezioni.

Ma soprattutto il commissario dà conto di un episodio, a dire il vero non molto conosciuto al di là di palazzo dei Normanni a Palermo, vale a dire il contributo dato dall'Amministrazione del Senato all'attivazione dell'Assemblea regionale siciliana. Infatti vi è traccia di un'apposita missione, composta da 3 dirigenti e da 7 funzionari dell'ufficio dei Resoconti, inviata a Palermo su richiesta dell'Alto commissario per la Sicilia, accolta dal commissario Montagna, «per la istituzione, e la organizzazione dei servizi di segreteria e di revisione presso l'assemblea regionale siciliana»⁹⁶. E non a caso il primo vertice amministrativo dell'ARS fu un dirigente del Senato, vale a dire il vice segretario generale Tommasini.

Pertanto alla gestione del commissario Montagna si deve la derivazione delle strutture al servizio dell'Assemblea regionale siciliana da quelle del Senato, che si riflette ancora nell'assetto ordinamentale di quel consesso. Ma perché il commissario per la Sicilia Selvaggi si era rivolto al Senato

⁹⁶ Cfr. la lettera del commissario del Senato Montagna all'Alto commissario per la Sicilia Selvaggi del 12 maggio 1947 (ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Schedario, Assemblea regionale per la Sicilia - richiesta funzionari del Senato, 7-24 maggio 1947, busta 1), nella quale si precisava che si trattava di una missione speciale e non di un comando. La missione ebbe effettivamente inizio il 19 maggio 1946 ed alla fine venne prorogata oltre il mese previsto. In particolare, i dirigenti erano i dottori Tommasini (con l'incarico di segretario generale), Caroni (capo della segreteria ed in seguito capo missione) e Isgrò (capo dell'ufficio dei resoconti). In tal modo venivano soddisfatte al livello massimo le richieste del commissario per la Sicilia Giovanni Selvaggi (cfr. la sua lettera del 7 maggio 1947, inviata da Palermo a Montagna: *ibidem*).

per avviare i lavori di un'assemblea di tipo parlamentare? Varie ipotesi possono essere adombrate: ad esempio, semplicemente in quanto l'amministrazione della Camera era impegnata nei lavori dell'Assemblea costituente e quindi più oberata. Oppure possiamo presumere che i contatti fossero stati avviati già un anno prima, in occasione dell'emanazione dello Statuto speciale, quando Alto commissario per la Sicilia era Igino Coffari (dal 26 marzo al 6 agosto 1946), siciliano di origine e già questore del Senato dal 16 agosto 1944 al 25 marzo 1946 e che nel frattempo era divenuto segretario generale della presidenza provvisoria della Repubblica. Infine, non può escludersi del tutto un ruolo del siciliano Tomasi della Torretta, il quale era ancora presidente del Senato il 15 giugno 1946, quando fu emanato lo Statuto speciale per la Sicilia.

Ancora per quanto concerne l'ufficio dei Resoconti emerge un dato storicamente rilevante. Su richiesta del presidente dell'Assemblea costituente Saragat⁹⁷, cui diede piena adesione il commissario Montagna⁹⁸, «iniziò una diligente collaborazione con l'ufficio dei Resoconti della Camera dei deputati nel servizio del resoconto delle sottocommissioni per la Costituzione». La collaborazione si svolse lungo l'arco di 5 mesi da parte di un corpo di funzionari pari a 10 unità. *Per incidens* fra le carte è emerso anche l'episodio, tutto da decifrare, invece, della mancata collaborazione ai fini del coordinamento formale del testo approvato dall'Assemblea Costituente⁹⁹.

⁹⁷ «L'intensità assunta dai lavori della Costituente, specialmente nelle sue varie Commissioni, determina nuovamente – come già per la Consulta Nazionale – la opportunità di una collaborazione dei funzionari dell'Ufficio Resoconti del Senato ai servizi della Camera. In particolare è necessario provvedere al servizio stenografico, specialmente nei periodi in cui funzionano contemporaneamente Commissioni e Assemblea. La prego, pertanto, di voler dare le disposizioni che crederà del caso, affinché i nostri Uffici possano prendere le necessarie intese» (da Saragat, presidente dell'Assemblea costituente, a Montagna in data 9 settembre 1946).

⁹⁸ «In risposta alla lettera in data di ieri, n. 41, ed in nome e per incarico del Commissario per il Senato, assente, assicuro la S.V. di aver già impartito le opportune disposizioni perché i funzionari dell'Ufficio Resoconti del Senato collaborino con i servizi della Camera per i lavori della Costituente – specialmente per le Commissioni –, come fu fatto per la Consulta Nazionale. Sono già stati presi i necessari accordi tra i nostri Uffici. Con ossequio devoto.» (F.to Tomassini, vice segretario generale del Senato, in data 10 settembre 1946). Per entrambe le lettere v. ASSR, Senato del Regno, Segreteria, Incarti, 1945-1946, titolo VI, categoria A, busta 684; ora pubblicate nel testo iconografico: Senato della Repubblica, *L'Italia costituzionale. Una storia per immagini*, Roma, 2018, p. 212.

⁹⁹ È stato infatti possibile rinvenire un'interessante minuta di una lettera, datata 3 novembre 1947 ed indirizzata al Presidente della Commissione dei 18 Meuccio Ruini, nella quale il commissario metteva a disposizione dell'Assemblea costituente il dottor Luigi de Crecchio, funzionario del Senato, «per il lavoro di coordinamento del testo della nuova Costituzione approvato dall'Assemblea costituente». A margine vi è una notazione «mai spedita» a matita blu firmata dall'allora vice Segretario generale Tommasini: da ciò si evince che probabilmente nessun funzionario del Senato partecipò a quel delicato compito di coordinamento del testo della nuova Costituzione, destinato poi ad essere valutato con attenzione per l'incisività degli interventi operati (su cui v. A.A., *Il coordinamento finale della Costituzione*, a c. di A. Celotto, Napoli, 2009). Vi era stata però l'iniziale disponibilità del commissario all'invio di un funzionario, poi non concretizzatosi probabilmente (ma è una nostra ipotesi) per volontà dell'amministra-

Anche durante la gestione commissariale continuò la tradizione del metodo di stenotipia meccanica (c.d. "michela"), con l'organizzazione di due corsi gratuiti per la preparazione di giovani allievi (evidentemente in vista degli intensi lavori del futuro Senato della Repubblica).

Quanto all'ufficio di Questura, fra le tante incombenze svolte, merita una speciale menzione l'attività posta in essere «per l'adattamento dei locali del Palazzo Giustiniani ad uffici e ad alloggio del Capo dello Stato».

Riguardo alla biblioteca affiora l'indole poliglotta e comparatista di Raffaele Montagna: facendo riferimento all'incremento del patrimonio librario, il commissario afferma di aver impartito precise disposizioni onde acquisire le opere più importanti pubblicate all'estero durante il periodo bellico e immediatamente post-bellico, nonché per completare alcune collezioni di periodici stranieri, rimaste interrotte per evidenti ragioni legate agli eventi bellici. Si lamentava infine che su 540 volumi presi in prestito e non restituiti era stato possibile recuperarne soltanto 369, considerandone pertanto smarriti 171.

L'ufficio degli Studi legislativi, a quanto pare, si concentrò soprattutto nell'attività di assistenza della Commissione di istruzione dell'Alta Corte di giustizia. Si dà comunque conto della pubblicazione di due volumi attinenti a studi sugli aspetti più salienti dell'istituto parlamentare, destinato all'attività dell'Assemblea Costituente.

Si ha notizia di un episodio che può considerarsi una sorta di embrione rispetto all'odierna polemica sui costi della politica. Infatti, all'interno di una relazione dell'ufficio di Questura¹⁰⁰ sull'effettuazione dei lavori edilizi, si ricorda che l'inizio di alcune opere «fu turbato da una spiacevole battuta d'arresto», provocata dalla seguente interrogazione, presentata all'Assemblea costituente e trasmessa alla Presidenza del Consiglio con foglio n. 107731/73300, in data 4 giugno 1947: «Al Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro dei lavori pubblici, per sapere se corrisponda al vero la notizia pubblicata il 12 maggio nel n. 78 de *L'Italia oggi*, che l'Amministrazione straordinaria del Senato, retta dal commissario Montagna, ha stanziato la somma di 80 milioni di lire per restauri da apportare a Palazzo Madama, in vista soprattutto della nuova sistemazione che si deve dare alla Camera alta secondo la Costituzione; e in caso affermativo per chiedere

zione della Camera, che a causa di quella gelosia funzionale tipica delle burocrazie probabilmente non gradiva interferenze in quel delicato compito di coordinamento (che a quanto sembra fu svolto sotto il profilo operativo da Vittorio Falzone, consigliere della Camera, che fra l'altro in precedenza si era trasferito a Venezia) nemmeno da parte di funzionari dell'altro ramo del Parlamento.

¹⁰⁰ ASSR, Senato del Regno, Questura, Relazioni della Questura e del Commissario, relazione sull'attività svolta dall'ufficio di Questura, 8 luglio 1946-10 aprile 1948, p. 17.

se, nelle presenti condizioni dell'erario, tale ingente spesa si debba proprio considerare urgente» (interrogazione firmata dai deputati Gortani, Bubbio, Alberti e Franceschini)¹⁰¹.

Risulta che il commissario del Senato rispose con una certa fermezza già con lettera del 14 giugno 1947 (prot. n. 407), diretta alla Presidenza del Consiglio, in cui si faceva presente la necessità assoluta della esecuzione dei lavori elencati, la cui indispensabilità era stata riconosciuta dal parere del ministro dei lavori pubblici, sottolineando il suo dovere quale commissario «di assolvere in pieno il suo compito di mettere l'edificio del Senato in grado di efficienza e perfetto funzionamento». Il commissario inoltre aggiungeva che i lavori sarebbero stati compiuti mediante gli appositi fondi stanziati dal genio civile e che la somma di 80 milioni fosse poi diminuita a 49.846.400, a causa di una riduzione dei lavori approvati.

In ogni caso tale interrogazione – si rileva nella relazione citata – ebbe come conseguenza una breve e fastidiosa battuta d'arresto nell'inizio dei lavori.

Considerazioni conclusive

Non ha torto Aldo Pezzana nel sostenere che Raffaele Montagna fu «qualcosa di più di un commissario per i servizi amministrativi»: infatti, «fu in pratica l'ultimo Presidente *de facto* del Senato, ridotto alla sola funzione giurisdizionale, ma tuttavia ancora esistente»¹⁰².

Onde comprendere seppur in estrema sintesi i risultati della non brevissima gestione commissariale del dottor Montagna, appare preziosa questa significativa missiva indirizzata dal Presidente del Senato Bonomi il 25 maggio 1948 (nella sostanza all'indomani del suo insediamento) al Presidente del Consiglio De Gasperi:

Caro De Gasperi, reputo mio gradito dovere segnalarti personalmente l'opera appassionata, fattiva e benemerita, che il Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, Dottor Raffaele Montagna, ha esplicitato, per quasi due anni, nella delicata carica di Commissario per i servizi amministrativi del Senato. Egli ha, con attività instancabile, non solo dato impulso ai lavori di riparazione e riassetto dei palazzi del Senato, da alcuni anni negletti per forza di eventi, sì da rimmetterli in grado di essere la sede decorosa e adatta al Senato della Repubblica, ed eliminando altresì i

¹⁰¹ Fra l'altro l'interrogazione era tanto più "pesante", in quanto presentata da quattro deputati tutti della Democrazia Cristiana, quindi nemmeno appartenenti all'opposizione.

¹⁰² Cfr. A. PEZZANA, *Il Senato del Regno*, op. cit., p. 129.

segni più evidenti del passato regime, ma ha anche curato appassionatamente il riordinamento ed il completamento del personale di ogni ordine e grado, attraverso concorsi e corsi tecnici specializzati, in modo da porre i servizi in grado di rispondere appieno alla nuova esigenza dell'Assemblea elettiva. Se a ciò si aggiunge la considerazione del tatto squisito col quale il Dottor Montagna ha dovuto risolvere tanti problemi delicati che sono sorti nel periodo di trapasso dal Senato regio e vitalizio al nuovo Senato repubblicano, anche più apprezzabili appaiono le sue benemerenze. La nuova Assemblea ha avuto subito modo di apprezzarle appieno ed io sono lieto di segnalartele. Coi più cordiali saluti (F.to Bonomi, Roma, 25 maggio 1948)¹⁰⁵.

Pertanto, l'ultimo atto riferibile alla gestione commissariale di Raffaele Montagna è rappresentato proprio dalla summenzionata lettera di encomio del Presidente del Senato neo-eletto Bonomi al Presidente del Consiglio De Gasperi, cui si doveva per ben due volte la sua nomina a commissario.

Resta da chiedersi se non si potesse adombrare per il consigliere di Stato Raffaele Montagna l'ipotesi di una continuazione del suo impegno per il Senato mediante la nomina a segretario generale nel primo Senato elettivo repubblicano. In effetti, una soluzione esterna del genere fu adottata pochi anni dopo, nel 1955, con la nomina a segretario generale del Senato del consigliere di Stato Nicola Picella dopo il decesso di Domenico Galante¹⁰⁴, il quale mantenne ininterrottamente il suo incarico a partire dal 1941 e quindi fu implicitamente confermato dal primo Senato repubblicano neo-eletto nel 1948.

E tale conferma non poteva ritenersi scontata, in quanto l'avvocato Galante era andato esente sì da qualsiasi addebito da parte della ricordata Commissione per l'epurazione, dai cui atti risulta però che era stato iscritto al PNF prima del 28 ottobre 1922 (un c.d. "ante marcia"), era stato il segretario dell'Unione dei senatori fascisti ed era stato nominato segretario generale dal Senato in Comitato segreto il 30 aprile 1941 su proposta del Presidente del Senato Suardo, scavalcando altri colleghi con maggiore anzianità. Ma probabilmente ad un certo punto Domenico Galante – a partire dal 1943 (v. *supra*, par. n. 3) – aveva assunto a palazzo Madama un ruolo nevralgico di garanzia e di "ponte" verso il Quirinale nell'ambito di un Senato sempre più scettico sull'esito del conflitto e sulla stessa prosecuzione dell'esperienza del fascismo.

¹⁰⁵ ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, 1 Schedario, busta 1.

¹⁰⁴ In ogni caso i rapporti fra il commissario Montagna ed il segretario generale Galante sembrano essere stati sempre improntati alla massima collaborazione. Agli atti dell'archivio storico del Senato non emergono tracce di dissidi: semmai può citarsi una lettera del 7 luglio 1946 di Galante al senatore Raimondi, in cui la nomina di Montagna viene definita «scelta eccellente» (ASSR, fascicoli personali, b. 46, f. 1856, Raimondi Antonio).

Comunque sia, all'indomani dell'insediamento del primo Senato elettivo nel 1948, in atti non è rinvenibile alcun riferimento alla posizione del segretario generale Galante, il quale quindi continuò ad esercitare le sue funzioni in forza della nomina avvenuta nel 1941, senza che nemmeno fosse stato considerato necessario un atto di conferma. In particolare, la prima seduta del Consiglio di Presidenza (in data 10 maggio 1948, fra l'altro in una sala di palazzo Montecitorio) fu caratterizzata da un intervento iniziale del segretario generale sugli orari di apertura e di chiusura di palazzo Madama, mentre nel prosieguo continuamente lo stesso fornì una serie di precisazioni, su invito dello stesso Presidente.

Quanto all'operato del commissario, nella seduta del 19 maggio 1948 il Consiglio di Presidenza iniziò l'esame della relazione del commissario Montagna. In particolare, il vice presidente Molè rivolse una larvata critica al commissario, che nelle assunzioni di personale avrebbe potuto lasciare alla nuova Presidenza un margine per il completamento organico del personale sia impiegatizio che subalterno. Proprio su questo punto dal processo verbale emerge che si svolse una discussione, nel corso della quale intervennero i senatori Albisio, Braschi, Priolo e Biori. Inoltre, nella successiva seduta del 29 maggio 1948 lo stesso Presidente definiva l'opera svolta dal commissario Montagna, nel suo insieme, «altamente apprezzabile». Si aprì poi un dibattito, vertente più che altro sulla questione degli uffici da assegnare agli stessi membri del Consiglio di Presidenza, a conclusione del quale, su proposta del Presidente, il Consiglio di Presidenza espresse «un voto di plauso al commissario stesso per l'opera da lui svolta durante circa due anni di gestione commissariale», però con riserva di ogni eventuale provvedimento futuro.

Infine, nella seduta del Consiglio di Presidenza del 15 settembre 1948, il presidente Bonomi comunicava la scomparsa del dottor Montagna, «che è stato per quasi due anni commissario per i servizi amministrativi del Senato, fino all'8 maggio 1948, ed in tale carica ha provveduto con attività, passione e competenza alla riorganizzazione e al potenziamento di tutti i servizi, in modo che essi fossero pronti a funzionare all'apertura del Senato della Repubblica». Seguì l'espressione del cordoglio da parte del Consiglio di Presidenza¹⁰⁵.

Comunque sia, probabilmente e comprensibilmente Raffaele Montagna lasciò presso l'amministrazione del Senato un buon ricordo di sé, sia come presidente della commissione interna per l'epurazione (sostanzialmente

¹⁰⁵ Cfr. per le sedute citate nel testo *Raccolta dei verbali delle riunioni del Consiglio di Presidenza*, I Leg., a cura dell'Ufficio affari generali del Senato della Repubblica, Roma, 2006, pp. 1 ss. e 59.

conclusasi con un non luogo a procedere generalizzato, salvo qualche limitata sanzione dal sapore più che altro “micro” disciplinare) sia soprattutto quale commissario per i servizi amministrativi (nella cui veste adottò non pochi provvedimenti a favore del personale), per cui non deve ritenersi un caso o un mero atto di rituale cortesia la vasta partecipazione di dipendenti del Senato alle sue esequie^{106, 107}.

E sullo sfondo di quel rito funebre – a seguito del decesso di Montagna avvenuto a Roma l'11 settembre – si chiudeva definitivamente un'epoca difficile per il Senato, a lungo intimorito nel limbo dell'ordinamento provvisorio, e si apriva una nuova stagione piena di sconosciuti entusiasmi istituzionali, in cui il ritorno alla democrazia si coniugava con il rinvigorismento elettivo di una Camera alta e con l'insperata parità perfetta di funzioni rispetto all'altro ramo del Parlamento.

Luigi Ciaurro

¹⁰⁶ Come si evince dalla seguente lettera della vedova indirizzata al segretario generale Galante: «Caro avvocato, grazie infinitamente a lei ed a tutti i funzionari e subalterni del Senato. Ho notato con animo commosso l'intervento di una loro rappresentanza alle messe di suffragio e le attestazioni di rimpianto ed attaccamento alla memoria di mio marito. È tutto quello che ci resta ormai a conforto del nostro infinito dolore: il ricordo immutato in coloro che Egli predilesse con sincero e profondo affetto. Con i sensi della più viva riconoscenza mi creda. Maria Montagna.» (F.to Maria Marcucci, rinvenuta senza data – ma del settembre del 1948 – in ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, I Schedario, busta 1).

¹⁰⁷ Sempre in tema, addirittura vent'anni dopo, in occasione della scomparsa della vedova, il presidente del Consiglio di Stato Bozzi scrisse agli eredi Montagna, ricordando la lunga amicizia fra le famiglie, continuata «attraverso l'indimenticabile e caro Raffaele Montagna», citando anche un proverbio siciliano: «un amico che si perde è un gradino che si scende» (f.to Bozzi, Palermo 17 settembre 1968: in Archivio privato eredi Montagna).