

# Il fascismo e la Camera dei deputati: I. - La Costituente fascista (1922-1928)

di Italo Scotti \*

1. L'avvento al potere. - 2. La riforma elettorale del 1923. - 3. La Camera del 1924 - La mozione Grandi e le prime modifiche regolamentari. - 4. La secessione aventiniana. - 5. La Commissione dei Soloni. - 6. Le modifiche regolamentari del 1925. - 7. La riforma elettorale del 1925. - 8. Il regime del Capo del Governo. - 9. La definitiva manomissione dello Statuto - La « soluzione » del problema Aventino: il 9 novembre 1926. - 10. La riforma elettorale del 1928 e la costituzionalizzazione del Gran Consiglio. - 11. Bilancio e numeri della « Costituente fascista ». - 12. Considerazioni conclusive.

1. — Fu preoccupazione di Mussolini, appena arrivato alla Presidenza del Consiglio, sgomberare il campo dai timori e dalle diffidenze che l'*establishment* politico italiano nutriva nei confronti del fascismo. Pertanto, se egli non mancò mai di insistere sul carattere rivoluzionario del suo avvento al potere, si premurò di lanciare una serie di messaggi tranquillizzanti ai principali *leaders* del mondo politico di allora, venendone ricambiato con un atteggiamento attendista oscillante tra la rassegnata impotenza di un Nitti o di un Amendola e la dissimulata benevolenza di un Salandra o dello stesso Giolitti<sup>1</sup>. Per costoro, comunque, l'importante era tenere distinto il fascismo dal suo capo.

Il problema prioritario per Mussolini era però quello di assicurarsi il controllo della Camera dei deputati. Nonostante che la sua abilità di contrattazione e di mediazione gli avesse assicurato una cospicua maggioranza parlamentare, egli non si fidava di quella Camera, nella quale i deputati fascisti erano appena 35.

Per questo tentò, invano, di ottenere dal re, al momento stesso della presentazione del suo Governo al Parlamento, un decreto di scioglimento in bianco della Camera dei deputati e, qualche giorno dopo, l'inclusione della legge elettorale tra le materie delegate al governo dalla legge sui pieni poteri<sup>2</sup>.

\* Italo Scotti è Consigliere della Camera dei deputati.

Questo atteggiamento di diffidenza spiega la durezza del linguaggio usato da Mussolini nei confronti della Camera il 16 novembre 1922 al momento della presentazione del suo governo:

«Ora è accaduto per la seconda volta, nel breve volgere di un decennio, che il popolo italiano — nella sua parte migliore — ha scavalcato un Ministero e si è dato un Governo al di fuori, al di sopra e contro ogni designazione del Parlamento [...].

Mi sono rifiutato di stravincere, e potevo stravincere. Mi sono imposto dei limiti. Mi sono detto che la migliore saggezza è quella che non vi abbandona dopo la vittoria. Con trecentomila giovani armati di tutto punto, decisi a tutto e quasi misticamente pronti ad un mio ordine, io potevo castigare tutti coloro che hanno diffamato e tentato di infangare il Fascismo (*Approvazioni a destra*).

Potevo fare di questa Aula sorda e grigia un bivacco di manipoli... (*Vivi applausi a destra — Rumori — Commenti*).

MODIGLIANI. Viva il Parlamento! Viva il Parlamento! (*Rumori e apostrofi da destra — Applausi all'estrema sinistra*).

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno e ad interim degli affari esteri*. ... potevo sprangere il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto [...].

Ho costituito un Governo di coalizione e non già coll'intento di avere una maggioranza parlamentare della quale posso oggi fare benissimo a meno (*Applausi all'estrema destra e all'estrema sinistra — Commenti*), ma per raccogliere in aiuto alla Nazione boccheggianti quanti, al di sopra delle sfumature dei partiti, la stessa Nazione vogliono salvare [...]. Io non voglio fin che mi sarà possibile, governare contro la Camera: ma la Camera deve sentire la sua particolare posizione che la rende passibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni (*Ilarità — Applausi a destra e all'estrema sinistra — Commenti*)»<sup>3</sup>.

Ben diverso fu il tono usato da Mussolini lo stesso 16 novembre al Senato:

«Signori senatori, tutta la prima parte delle dichiarazioni che poco fa ho letto alla Camera dei Deputati non riguardano minimamente il Senato (*bene*). Non devo usare, nei confronti del Senato, il linguaggio necessariamente duro che ho dovuto tenere nei confronti dei signori deputati (*applausi vivissimi e prolungati dei senatori, ai quali si uniscono anche le tribune*). Non solo da oggi, ma da parecchi anni, ho la sicura coscienza di poter affermare che considero il Senato come uno dei punti fermi della Nazione. Considero il Senato non come un'istituzione superflua, secondo certe vedute fantastiche di una piccola democrazia (*benissimo*), considero invece il Senato come una forza dello Stato, come una riserva dello Stato (*benissimo*), come un organo necessario per la giusta e oculata Amministrazione dello Stato (*Applausi vivissimi e prolungati*).

Gli ultimi anni di storia parlamentare hanno dato al contrasto delle due Camere un carattere che si potrebbe dire plastico o drammatico. La gioventù italiana, che io interpreto e rappresento, e che intendo di rappresentare, guarda al Senato con molta, viva, patriottica simpatia (*Approvazioni*).

[...] Quello che io compio oggi in questa Aula è un atto di formale deferenza verso di voi e per il quale non vi chiedo nessun attestato di speciale benemerenzza. Da molti, anzi da troppi anni, le crisi di Governo erano poste e risolte dalla Camera attraverso più o meno tortuose manovre ed agguati (*benissimo*), tanto che una crisi veniva regolarmente qualificata come - un assalto ed il Ministero rappresentato da una traballante diligenza postale (*bene*) »<sup>4</sup>.

Questo atteggiamento di blandizie riservato al Senato apparentemente contraddiceva i propositi più volte affermati dal partito fascista; e la contraddizione veniva rinfacciata a Mussolini dal deputato repubblicano Conti durante lo stesso dibattito sulla fiducia alla Camera. A Conti che chiedeva se fosse da ritenersi abbandonato il punto programmatico dell'abolizione del Senato, assieme agli altri del suffragio universale con rappresentanza proporzionale, del voto e dell'eleggibilità per le donne, della costituente, Mussolini replicava, interrompendo: « Sono mantenuti, li mantengo »<sup>5</sup>.

Ben altra doveva essere però l'intenzione del capo del fascismo: gli anni a venire avrebbero dimostrato *ad abundantiam* la cura costante di Mussolini nell'adeguare la Camera — mai il Senato — alle successive esigenze del suo regime.

Sin dall'inizio, dunque, Mussolini pensò al rapido scioglimento di una Camera che non rifletteva in misura sufficiente i nuovi rapporti di forza. È quanto egli stesso aveva dichiarato, in sostanza, il 16 novembre, e avrebbe ribadito nella replica a chiusura del dibattito sulla fiducia:

« [...] Ed allora era giusto che io in nome di una forza che esiste, e lo ha dimostrato ponessi la Camera innanzi allo specchio della sua coscienza e le dicessi: o ti adatti alla coscienza nazionale, o devi scomparire (*Commenti*) »<sup>6</sup>.

Che questo compromesso non sarebbe durato a lungo era convinzione comune a Montecitorio. Filippo Turati, intervenendo nel dibattito sulla fiducia aveva affermato:

« So bene, onorevoli colleghi, che la cagione del compromesso — che sarà breve, e quindi inutile, che la Camera inutilmente accetterà — è che le elezioni turbano molti interessi personali, e di gruppi, e di camarille, e da troppi settori quindi si innalza il grido: *averte a me calicem istum*.

Anche perché non sono molti i quali credano — oh, certo a torto; ma la gente è tanto diffidente! — che le elezioni, sotto il dominio vostro, dati i precedenti che vi condussero al Governo, assicureranno la libertà elettorale, ossia saranno vere elezioni...

*Una voce all'estrema destra.* Vi piacerebbero quelle del 1920!

TURATI. Non le abbiamo fatte noi.

GIUNTA. Le faremo col manganello! (*Vivi rumori — Commenti alla estrema sinistra — Vivaci proteste del deputato Salvadori che abbandona l'Aula — Applausi alla estrema sinistra — Commenti*).

[...].

TURATI. [...] Voi avete parlato [...] anche del suffragio universale come di un giuocattolo, che si deve pur concedere a questo stupido e impaziente bambino che è il popolo, perché se ne balocchi a sazietà [...].

Per noi — a differenza e in contrasto diametricale con ciò che voi avete proclamato — per noi codini e "lamentevoli zelatori del supercostituzionalismo", il suffragio universale, libero, rispettato, efficace (e con ciò diciamo anche la proporzionale non adulterata, senza cui il suffragio è un inganno e una sopraffazione); per noi il suffragio universale, malgrado i suoi errori, che soltanto esso può correggere, è la sola base di una sovranità legittima; — ma che dico legittima? — di una sovranità che possa, nei tempi moderni, vivere, agire, permanere [...]

[...] indire subito le elezioni, risparmiandosi la farsa di questa convocazione della Camera, era il vostro dovere! Né noi avevamo ragione alcuna di temerle [...].

Ma ciò, lo comprendo perfettamente, vi faceva perdere tempo...

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno e ad interim degli affari esteri*. Naturale!

TURATI. ...e voi avete molta fretta. [...].

[...]

TURATI. [...] chiedete i pieni poteri [...] anche in materia tributaria; il che significa che abolite il Parlamento, anche se lo lasciate sussistere, come uno scenario dipinto, per il vostro comodo. Gli chiedete di svenarsi. Vi obbedirà [...] »<sup>7</sup>.

Era sensazione diffusa, evidentemente, che Mussolini avesse intenzione non solo di sciogliere la Camera, ma di pervenire alla modifica del sistema elettorale, abbandonando il sistema proporzionale<sup>8</sup>.

Queste intenzioni furono comunque rafforzate dopo la rottura con i popolari, consumata dopo il Congresso di Torino del PPI nell'aprile 1923 con l'uscita di questi dalla maggioranza.

2. — La macchina di revisione del sistema elettorale era già stata messa in moto il 15 novembre 1922, allorché, nella seduta del Consiglio dei ministri in vista della presentazione del Governo alle Camere, Mussolini aveva ottenuto un assenso dei ministri — compresi i popolari, notoriamente favorevoli al mantenimento della proporzionale — all'opportunità di una revisione del sistema « rigidamente » proporzionale<sup>9</sup>.

Il 16 marzo 1923 il Gran Consiglio dava incarico ad alcuni dirigenti fascisti, tra cui Bianchi, Farinacci e Rocca, di preparare uno

schema di riforma elettorale. Alla fine di aprile il Gran Consiglio si trovava a scegliere fra due ipotesi diverse, una, di Bianchi, favorevole al premio di maggioranza, l'altra, di Farinacci, che propugnava il ritorno al collegio uninominale, esprimendosi a favore della prima.

Con delibera del 1° maggio poi lo stesso Gran Consiglio istituiva nell'ambito dei gruppi di competenza, un gruppo di competenza per la riforma costituzionale, affidato a Massimo Rocca, segretario nazionale dei gruppi fascisti di competenza<sup>10</sup>.

La riforma elettorale cominciava intanto a prendere corpo. Dopo che anche i popolari ebbero accettato il principio del premio di maggioranza<sup>11</sup>, il 9 giugno Mussolini presentava alla Camera il disegno di legge — la cui stesura era stata affidata al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giacomo Acerbo — chiedendo l'istituzione di una Commissione speciale per il suo esame.

Contemporaneamente presentava un disegno di legge per la concessione del diritto al voto e una limitatissima eleggibilità alle donne nelle sole elezioni amministrative, chiedendo anche per esso la costituzione di una analoga Commissione speciale<sup>12</sup>.

La richiesta alla Presidenza di nominare Commissioni speciali per l'esame di questi disegni di legge dimostra già chiaramente l'avversione di Mussolini per il sistema delle Commissioni permanenti per materia istituite nel 1920. Fra queste esisteva una Commissione, la prima, competente fra l'altro per l'ordinamento politico e amministrativo.

Evidentemente una Commissione abbastanza numerosa, formata dai gruppi parlamentari (che allora venivano chiamati Uffici)<sup>13</sup>, riflettente i rapporti di forza esistenti in Assemblea e direttamente agganziata ai partiti, era più difficile da controllare rispetto a una Commissione speciale composta da un minor numero di deputati, in genere personalità eminenti, e quindi più esposte. Mussolini, insomma, diffidente nei confronti della Camera, a maggior ragione lo era nei confronti delle Commissioni permanenti. La significativa innovazione regolamentare fu dunque subito posta in disuso, per essere anche formalmente espunta dal regolamento della Camera dopo le elezioni del 1924.

La Commissione speciale costituita dal Presidente della Camera per l'esame del disegno di legge di riforma elettorale comprendeva diciotto deputati: Giolitti, presidente; Orlando e Salandra, vicepresidenti; Falcioni, Grassi, Lanza di Scalea, Fera, Casertano, Paolucci, Terzaghi, De Gasperi, Micheli, Orano, Chiesa, Bonomi, Turati, Lazzari, Graziadei. Relatore per la maggioranza fu Casertano, relatori di minoranza Bonomi e Micheli.

Il disegno di legge non quantificava il *quorum* necessario per ottenere i due terzi dei seggi: il premio sarebbe infatti scattato per la lista che avesse avuto fra tutte il maggior numero di voti, con l'avvertenza che ove questa avesse ottenuto un numero di voti tale da garantirle i due terzi dei seggi, la distribuzione dei seggi si sarebbe fatta nelle singole circoscrizioni col metodo del quoziente proporzionale.

Lo scrutinio sarebbe stato su base nazionale per la maggioranza e su base regionale per le minoranze. I due terzi dei seggi (356) spettanti alla lista di maggioranza relativa sarebbero stati distribuiti per ciascuna circoscrizione in ragione del numero dei voti che la lista prevalente vi avesse rispettivamente conseguito; alle minoranze sarebbero stati attribuiti, proporzionalmente, i seggi risultanti dalla differenza tra i seggi assegnati a ogni singola circoscrizione e quelli ivi attribuiti alla lista di maggioranza. Il meccanismo, abbastanza complicato, permetteva l'assegnazione alla lista di maggioranza relativa di un massimo di cinque sestimi dei seggi disponibili.

La Commissione, a maggioranza, impedì quest'ultima possibilità e limitò comunque ai due terzi dei seggi il premio di maggioranza. Per il resto, salvo qualche altra parziale modifica, approvò con 10 voti favorevoli e 8 contrari i principi informativi del disegno di legge.

Non venne accolta la proposta del repubblicano Chiesa di ridurre il premio ai tre quinti dei seggi e di prevedere il quoziente nazionale anche per le minoranze.

La discussione del disegno di legge in Assemblea, nel testo della Commissione, si svolse dal 10 al 21 luglio 1923, e fu abbastanza ampia e approfondita. Intervennero oltre venti deputati nella discussione generale chiusa il 15 luglio dopo la replica di Mussolini e la posizione della questione di fiducia sull'ordine del giorno Larussa di approvazione dei principi della riforma elettorale e del passaggio agli articoli.

Particolarmente rilevanti furono nella discussione generale l'intervento di Gronchi che, pur esprimendo il consenso dei popolari al principio del premio di maggioranza, ne chiedeva la limitazione a tre quinti dei seggi con la condizione cautelativa della conquista del 40 per cento dei suffragi, e soprattutto quello di Amendola.

Questi sottolineò le gravi menomazioni recate al diritto statutario dalla riforma che sopprimeva la libera scelta del corpo elettorale trasferendo al Governo la scelta degli eletti, cancellava il divieto di mandato imperativo dando vita a un sistema di designazione plebiscitaria della

maggioranza e del Governo, e svuotava infine lo stesso ruolo della Corona in quanto che la maggioranza che sarebbe stata consacrata dal risultato elettorale appariva immutabile:

« [...] ci si propone di fare arrivare qui dei deputati attraverso una specie di designazione di secondo grado, in quanto che non sussisterebbe più il diritto di libera scelta e di piena iniziativa del corpo elettorale, quale esisteva col collegio uninominale, ma ormai la designazione apparterrebbe al Governo centrale per quanto si riferisce alla maggioranza [...]; una Camera eletta in questo modo rappresenterebbe, nella sua maggioranza, un'appendice del potere esecutivo, e nella sua minoranza la delegazione di gruppi e di comitati che si sovrapporrebbero, per necessità legale, all'anima e alla volontà del paese [...].

Si richiede al Paese direttamente di designare la maggioranza, di investirla e cioè investire quasi direttamente, attraverso un grado intermedio che si supera con estrema facilità, il Governo della facoltà di governare. Noi arriviamo, attraverso forme dissimulate le quali non possono tuttavia nascondere la sostanza, a una designazione plebiscitaria del Governo [...].

[...] questa riforma è essa stessa la riforma costituzionale (*bene!*). Allorché il Governo sarà in possesso di questo strumento non avrà certamente bisogno di pensare ad altre modificazioni del nostro sistema politico: in quanto che ne avrà più che abbastanza per poter reggere indisturbato e fuori di ogni controllo del Paese, per tutto il tempo che sarà possibile, finché i risultati materiali della sua azione non saranno così distanti dalla realtà e dalla volontà del popolo italiano da rendere necessaria una correzione brusca per condurre il Governo su altra strada [...].

[...] è impossibile non constatare come in questo momento si tenti per un'ultima volta il sistema della imposizione della volontà di una minoranza alla maggioranza del Paese e del Parlamento (*Rumori — Interruzioni*) [...] la legge ha come essenza questo principio: che chi possiede la minoranza più forte ha diritto di dare il Governo a tutto il Paese »<sup>14</sup>.

Turati, illustrando il suo ordine del giorno di sfiducia al Governo e di non passaggio agli articoli, rincarava:

« La sopraffazione della metà più uno che annulla la metà meno uno nel Collegio unico nazionale, cessando i compensi demografici dei piccoli collegi, diventa la negazione assoluta non di questo o di quel sistema di suffragio, ma del suffragio. E aggiungiamo che col sistema proposto, della minoranza che diventa maggioranza, del quinto o del quarto dei voti che diventa i due terzi, del 15 o del 20 che diventa il 67 per cento, del voto plurimo accordato non al censo o alla capacità ma ai membri armati di un partito, se la libertà (per ipotesi impossibile) ne assistesse l'esperimento noi avremmo, ad ogni nuova consultazione elettorale, per la differenza di pochissimi voti, il capovolgimento totale dello Stato e del regime [...].

[...] noi, rappresentanti di questa società, abbiamo bensì tutti i poteri, ma ad eccezione di un solo, e ciò per la contraddizione che nol consente. Ad eccezione del potere di spogliare i nostri mandanti della pienezza del mandato col quale ci hanno eletti »<sup>15</sup>.

L'abilissimo intervento di Mussolini del 15 luglio, dopo lo svolgimento degli ordini del giorno, si inserì in una situazione diventata molto pericolosa stante la decisione del gruppo parlamentare popolare di accordare la fiducia al governo, votando però contro il disegno di legge. Dopo aver sottolineato il « diritto-dovere » del fascismo di difendere a ogni costo la sua rivoluzione, rivendicava al suo governo il merito di aver mantenuto il suffragio universale e di aver previsto sia pure per le sole elezioni amministrative il voto per sei-otto milioni di donne. E continuava:

« Il Parlamento: si dice che vogliamo abolire il Parlamento. No! Prima di tutto non sappiamo con che cosa lo sostituiremmo (*Commenti*). I Consigli così detti tecnici sono ancora allo stato embrionale [...] allo stato dei fatti sono dei tentativi. Può darsi che in un secondo tempo accada di scaricare su questi Consigli tecnici una parte del lavoro legislativo.

Ma, o signori, vi prego di considerare che il fascismo è elezionista. Fa le elezioni per conquistare i comuni e le provincie, le ha fatte per mandare deputati al Parlamento, quindi non intende e non vuole abolire il Parlamento. Anzi [...] vuole, se fosse possibile, colmare quell'*hiatus* che esiste innegabilmente tra Parlamento e Paese ».

Rivendicava inoltre gli elementi di democraticità contenuti nel disegno di legge (scheda di Stato, collegio nazionale, garanzia di seggi per le minoranze), dichiarando di non voler fare le elezioni se non quando fosse stato sicuro del loro svolgimento « in stato di perfetta libertà e di indipendenza ». Ammoniva peraltro i deputati: « [...] dal vostro voto dipende in un certo senso il vostro destino »<sup>16</sup>.

Il discorso di Mussolini, abile e misurato, ebbe l'effetto di frazionare definitivamente il gruppo dei popolari, alcuni deputati del quale votarono a favore del passaggio agli articoli di cui all'ordine del giorno Larussa. Questo documento fu votato per parti separate: sulla fiducia il governo ebbe 303 voti a favore, 140 contro e 7 astensioni, mentre il passaggio alla discussione degli articoli registrò 235 voti a favore, 139 contrari e 77 astenuti.

Durante la discussione degli articoli si addivenne alla determinazione del *quorum* necessario a far scattare il premio di maggioranza: alla proposta Giolitti (per la maggioranza della Commissione) di fissarlo al 25 per cento si contrappose la proposta Bonomi (per la minoranza) di stabilirlo nel 33 per cento dei voti. Un emendamento Gronchi per fissare il *quorum* al 40 per cento veniva ritirato dal presentatore per dare maggior forza al « temperamento » proposto da Bonomi.



Sull'accettazione della proposta della maggioranza della Commissione, Mussolini pose la questione di fiducia. L'emendamento Bonomi, votato per appello nominale, ebbe 157 voti favorevoli e 178 contrari. Fu approvata quindi per parti separate — e dopo la reiezione di un emendamento Chiesa per il contenimento del premio a tre quinti dei seggi — la proposta della maggioranza della Commissione, di assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista che avesse ottenuto il 25 per cento dei voti validi.

Il 21 luglio 1923 il disegno di legge fu approvato dalla Camera con 223 voti favorevoli e 123 contrari su 346 presenti e votanti.

Assai meno travagliato fu l'*iter* del disegno di legge al Senato. Dopo un breve esame della Commissione speciale all'uopo istituita, passò all'Assemblea che svolse in due sole giornate — 13 e 14 novembre 1923 — la discussione generale e l'esame degli articoli, tutti approvati senza discussione. Il disegno di legge ebbe 165 voti favorevoli e 41 contrari e divenne poi la legge 18 novembre 1923, n. 2444.

Come aveva sottolineato Amendola iniziava un nuovo sistema profondamente diverso da quello che il diritto e la prassi statutaria avevano sino ad allora delineato.

3. — Il « listone » governativo, stilato dalla « pentarchia » (Giunta, Rossi, Acerbo, Finzi e Bianchi) ebbe nelle elezioni del 6 aprile 1924, assieme a una minore « lista-bis » governativa, il 66,3 per cento dei voti validi<sup>17</sup>, assicurandosi 374 seggi su 535. Tra gli eletti, alcuni dei principali esponenti della vecchia guardia liberale, quali Orlando e Salandra. I liberali giolittiani ebbero 15 eletti, compreso il loro *leader*; l'opposizione costituzionale ebbe 14 eletti, di cui otto amendoliani; i repubblicani e i comunisti — unici a segnare miglioramenti — ebbero rispettivamente 7 e 19 deputati; i popolari 39 (nelle elezioni del 1921 ne avevano avuti 108); i socialisti massimalisti 22, i socialisti unitari 24 (assieme ne avevano avuti 122); i democratici sociali 10.

La fisionomia della Camera era dunque profondamente cambiata: Mussolini aveva finalmente la sua maggioranza; per di più le opposizioni erano fra loro divise.

Il primo atto politico della nuova Camera, che, riunita il 27 maggio, aveva eletto Alfredo Rocco a Presidente, fu la soppressione delle norme del regolamento concernenti le Commissioni permanenti. Mus-

solini vedeva di cattivo occhio questi nuovi organi della Camera; per di più la riforma elettorale, abolendo il sistema proporzionale, comportava l'eliminazione dei gruppi politici e rendeva di conseguenza difficile il mantenimento delle Commissioni permanenti che di questi erano diretta proiezione.

Né l'avversione alle Commissioni permanenti era solo dei fascisti: già il 23 maggio 1923, in previsione della riforma elettorale, Salandra aveva presentato una proposta di modificazione del regolamento per la « revoca » delle disposizioni relative ai gruppi e alle Commissioni permanenti.

Lo strumento scelto per abrogare tali norme regolamentari fu la mozione presentata da Dino Grandi il 28 maggio e iscritta all'ordine del giorno della seduta dell'indomani su sollecitazione dello stesso deputato.

Esistevano precedenti di procedimenti di modifica del regolamento attivati da mozioni: ma tali documenti erano sempre stati trasmessi alla Commissione del regolamento perché, sulla base di esse, formulasse proposte da sottoporre alla deliberazione dell'Assemblea. Non si usciva quindi dallo schema dell'articolo 18 del regolamento che prevedeva il deferimento di qualunque proposta relativa al regolamento all'apposita Commissione, lo studio e l'eventuale formulazione della proposta da parte di questa e la deliberazione dell'Assemblea sul testo della Commissione<sup>18</sup>.

Questa volta la procedura fu diversa e si arrivò all'abrogazione di disposizioni regolamentari mediante mozione. La scelta di questo strumento, fatta per evidenti ragioni di fretta, rappresentò dunque una significativa rottura rispetto alla prassi procedurale consolidata.

Parlando sulla proposta Grandi di iscrizione all'ordine del giorno dell'indomani della mozione, Modigliani osservava che questa era

« una vera e propria riforma del Regolamento, in quanto che [...] non si tratta di fare una affermazione platonica di decadenza di alcune norme del nostro regolamento, ma di ottenere che decadute quelle, ne rivivano altre [...]. Perché la mozione dell'onorevole Grandi, se non ho male inteso, si limita a domandare la decadenza di quelle norme del regolamento che si riferiscono alla formazione delle Commissioni permanenti in base ai gruppi politici, per ritornare al funzionamento interno della Camera sulla base dei vecchi uffici.

Se questo è lo scopo dell'onorevole Grandi evidentemente la procedura da seguire non è quella che egli ha indicato e cioè della immediata messa all'ordine del giorno della sua mozione, ma la procedura è quella indicata dal regolamento della Camera. Bisogna dunque che la mozione vada alla Commissione del Regolamento (che il Presidente ha già nominata) e che la Commissione presenti la sua relazione. Dopo di che la Camera potrà deliberare »<sup>19</sup>

Nonostante il richiamo di Modigliani, il Presidente pose ai voti — e la Camera approvò — l'iscrizione all'ordine del giorno dell'indomani della mozione Grandi: la Commissione del Regolamento, cui la proposta veniva immediatamente trasmessa, avrebbe riferito oralmente l'indomani secondo una procedura d'urgenza.

Il 29 maggio però, la discussione si faceva sulla mozione, e non sulla proposta della Commissione, con la procedura espressamente disposta per quella. Il relatore per la maggioranza della Giunta, Tumedei, non parlò che dopo la chiusura della discussione generale della mozione.

Grandi sostenne l'utilità del ritorno al sistema degli uffici (ai quali i deputati venivano assegnati per estrazione a sorte) in base alle considerazioni che gli oltre due terzi dell'Assemblea non intendevano essere ascritti ad alcun gruppo politico, né volevano avere « qualificazione diversa da quella di sostenitori tenaci e di collaboratori fedeli dell'opera del Governo », che le Commissioni permanenti avevano dato cattiva prova nella precedente legislatura in quanto che su 2027 « proposte di studio presentate alle singole Commissioni [...] soltanto 920, dico 920, meno della metà, hanno avuto l'onore di una prima sommaria istruttoria (*Commenti*) »<sup>20</sup>.

Ci sono altri aspetti sconcertanti nella procedura seguita per la discussione e l'approvazione delle modifiche regolamentari.

La mozione Grandi recitava: « Le modificazioni al regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e pomeridiana del 6 agosto 1920, con gli emendamenti relativi approvati nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno 1922, sono abrogate ». A prescindere dall'uso improprio dello strumento mozione di cui si è già detto, appare un vero e proprio abuso il fatto che l'approvazione di questo documento — per quanto fatto proprio dalla Giunta del regolamento — abbia di per sé sola comportato l'abrogazione di 10 articoli del regolamento in una volta sola e quello che è peggio il ripristino implicito di disposizioni preesistenti, che quegli articoli avevano tacitamente abrogato. Questo avvenne malgrado le vive proteste dei deputati dell'estrema sinistra e in particolare di Modigliani e Matteotti.

Al primo che sosteneva che in analogia con quanto disposto dall'articolo 55 dello Statuto bisognava discutere e votare le proposte di modifica regolamentare (nel caso di specie, di abrogazione) articolo per articolo, il Presidente Rocco rispondeva:

« Io sono del preciso avviso che l'articolo 55 dello Statuto non c'entra per niente. È vero che non si possono votare le leggi in blocco, vale a dire che

una proposta la quale consti di più articoli non si può votare se non articolo per articolo. Ma la proposta che è dinanzi alla Camera consta di un articolo solo e quindi, votando quella proposta, siamo perfettamente nei termini dello Statuto (*Approvazioni — Interruzioni all'estrema sinistra*).

Né importa che l'articolo unico si riferisca a una serie di disposizioni, perché l'articolo è sempre unico. Pertanto, io ritengo che la proposta della Commissione si possa mettere in votazione nella sua forma di articolo unico (*Interruzione del deputato Modigliani*). Se l'onorevole Modigliani crede che la mia interpretazione non sia esatta, ed è padrone di crederlo, può appellarsi alla Camera (*Commenti all'estrema sinistra*).»<sup>21</sup>.

E mentre Matteotti, Modigliani e poi Colonna di Cesarò osservavano che con la sola abrogazione delle norme vigenti « non si possono far rivivere le antiche perché le antiche non esistono più » — malgrado non si fosse proceduto al coordinamento del testo a seguito dell'approvazione delle aggiunte al regolamento — e sottolineavano la pericolosità di tale precedente, il Presidente Rocco invitava a non fare « questioni di lana caprina », perché l'unica portata pratica di queste osservazioni sarebbe stata di « indurre il proponente a formulare un emendamento aggiuntivo il quale stabilisse esplicitamente che ritornano in vigore le norme precedenti », tanto più che le aggiunte del 1920-22 erano appunto integrazioni che

« praticamente escludevano il funzionamento degli Uffici. Ora una volta che queste nuove disposizioni sono abrogate, tornano automaticamente in vigore le prime, cioè ritorna a funzionare il primitivo sistema, il sistema degli Uffici (*Commenti*) ».

E in conclusione poneva in votazione la mozione (e non la proposta della Giunta, peraltro mai formulata esplicitamente) con questa avvertenza:

« A me sembra evidente che, quando si dice che le *modificazioni* — bisogna notare questo termine — approvate al regolamento vengono abrogate, è logicamente implicito il ritorno in vigore delle disposizioni precedenti »<sup>22</sup>.

Una delle principali conseguenze della riforma è che veniva a cadere il diritto di autoconvocazione della Camera da parte di cinque Commissioni permanenti (art. 10, Aggiunte al regolamento). Le considerazioni del relatore Tumedei in proposito sono illuminanti. Egli rilevò che la Camera

« può sempre, quando chiude i suoi lavori, determinare di riconvocarsi a data fissa [...] se non crede di delegare la scelta del momento della ripresa dei lavori al Governo [...] [ma] tutto il nostro sistema che è un sistema per-

manente di funzioni di Governo e di funzioni di Camera, si oppone a che la Camera stessa possa, per mezzo di una minoranza (badate bene di una minoranza) decidere della sua autoconvocazione [...] lo Statuto consente inequivocabilmente al Re di prorogare la sessione. Perciò anche se la Camera decidesse per mezzo di cinque Commissioni o per mezzo di una maggioranza di riconvocarsi a data fissa, il Re potrebbe sempre, esercitando una sua indiscutibile e inderogabile facoltà statutaria disporre la proroga della sessione e annullare il deliberato della Camera »<sup>23</sup>.

4. — Il 30 maggio 1924 Matteotti pronunciò il coraggioso discorso che doveva segnare la sorte. Intervenendo alla Camera documentò con dovizia di particolari le numerose irregolarità e le efferate violenze che avevano contrassegnato le elezioni dell'aprile. Di queste elezioni egli contestava i risultati chiedendone il rinvio alla Giunta per le elezioni affinché questa procedesse agli approfondimenti di indagine e ai numerosi annullamenti che certo si sarebbero resi necessari. Il discorso di Matteotti significava comunque soprattutto che l'opposizione parlamentare al fascismo sarebbe salita di tono.

Matteotti scomparve il 10 giugno. La notizia della sua scomparsa, di un rapimento certo e di un verosimile assassinio, cominciò a diffondersi a Montecitorio l'indomani<sup>24</sup>. Il 12 giugno si svolse un dibattito molto animato in Assemblea sulla scomparsa di Matteotti su comunicazioni del Presidente del Consiglio. Il 13 giugno mattina i gruppi di opposizione, riuniti in una sala del palazzo di Montecitorio, decidevano di astenersi dal partecipare ai lavori della Camera perdurando lo stato di grave incertezza sulla sorte di Matteotti<sup>25</sup>. Era il preludio dell'Aventino.

Il 13 giugno, in apertura di seduta, una Camera priva dei rappresentanti delle opposizioni, ascoltava gli interventi del Presidente Rocco e dei deputati Grandi, Soleri, Del Croix, improntati all'esecrazione del crimine e alla difesa di Mussolini. Lo stesso Presidente del Consiglio si definiva il vero destinatario del delitto, attribuendolo a un suo « nemico diabolico », mosso dall'intento di turbare il processo di ricostruzione morale da lui posto in essere, alla vigilia del compimento di questa fatica<sup>26</sup>.

Alla fine della tornata del 13 giugno la Camera deliberava di aggiornare i propri lavori a seguito di una proposta De Capitani « essendo esaurite le materie all'ordine del giorno e non essendovi alcuna relazione pronta »<sup>27</sup>. Dalla Camera Mussolini non avrebbe avuto problemi, tanto più che con la riforma regolamentare era venuta a mancare ogni possibilità di autoconvocazione da parte della minoranza.

Come commentò Turati in una lettera ad Anna Kuliscioff del 14 giugno 1924, manifestando perplessità sulla tempestività dell'abbandono dei lavori della Camera da parte dei gruppi dell'opposizione:

« Non ti dico come sono pentito del nostro gesto, che tu approvi; e in verità a noi parve necessario; ma il ministero, più furbo di noi, ne profitto subito per liberarsi della Camera — per sette mesi. Certo, essendo presenti, non avremmo potuto impedire che la sospensione avvenisse fra qualche giorno; ma erano sempre giorni guadagnati. Se poi i *leaders* delle opposizioni avessero avuto il fegato che non hanno, la situazione poteva essere profondamente influenzata. Perché, senza dubbio, v'è nell'aria un rovesciamento di impressioni; quelle stesse calche di persone che si affollavano davanti a Montecitorio per fischiare e percuotere Amendola, Bencivenga e compagni, oggi fanno ala al nostro passaggio, salutandoci e mostrandoci il loro consenso [...].

Modigliani sostiene che si è fatto bene a fare come si è fatto e che era inevitabile il farlo. È stato inevitabile, perché nessuno ha dubitato e il senno del poi non serve a nulla. Ma ci siamo imbottigliati in un viluppo inestricabile. Ieri si constatò che la chiusura della Camera "implica il riconoscimento della gravità della situazione"; è, in certa guisa, un elogio della maggioranza. Oggi Labriola proponeva di negare validità precipitosa dell'esercizio provvisorio (*sic*), fatto dalla maggioranza in contumacia delle opposizioni, assentatesi per ragioni contingenti di tempo e di circostanze. Ma insomma gli assenti hanno sempre torto, specialmente nell'impressione grossolana del pubblico [...] »<sup>28</sup>.

Il gesto delle opposizioni ebbe comunque un rilievo immediato, che fu colto dal paese, scosso dalle notizie sulla scomparsa di Matteotti, soprattutto sotto il profilo morale. Fin dall'inizio non fu mistero per nessuno che gli artefici del rapimento erano fascisti e responsabile, diretto o indiretto, il loro capo. Le opposizioni captarono il mutare del vento: l'opinione pubblica non era favorevole ai fascisti; decisero così di giocare la propria battaglia proprio sul terreno del *J'accuse*.

Ma quel gesto — e la vera e propria secessione parlamentare che ad esso seguì e che fu formalizzata il 27 giugno — ebbe un'altra valenza, politica e costituzionale che non fu capita e sfruttata fino in fondo dai suoi stessi promotori.

Matteotti prima e Amendola poi<sup>29</sup>, quest'ultimo in modo sia pure più sfumato, contestando alla Camera la validità delle elezioni e chiedendone l'annullamento, avevano collocato la battaglia dell'opposizione su un piano qualitativamente diverso, quello della contestazione di ogni titolo di legittimità a quella maggioranza, costituitasi con il sopruso e la violenza.

Era un campanello d'allarme che dai fascisti fu immediatamente recepito: Matteotti fu accoppiato in quanto capo dell'opposizione, in quanto deputato che, forte dell'immunità riconosciutagli dallo Statuto, aveva osato fare quelle dichiarazioni.

La crisi, non solo morale, ma istituzionale, era *in nuce*: la secessione delle opposizioni, dopo la certezza dell'assassinio di Matteotti, a un tempo esaltava la denuncia morale e trasportava la crisi sul terreno costituzionale. La minoranza contestava ogni titolo di legittimità alla maggioranza e si poneva come sola depositaria e garante della legalità statutaria.

Il *vulnus* costituzionale era gravissimo e fu addirittura presentato da Mussolini che con tempestività sorprendente fece aggiornare la Camera; lo stesso Presidente della Camera Rocco cercò in tutti i modi di ricomporre la pericolosa frattura<sup>30</sup>.

Le potenzialità della crisi non furono invece colte dalla maggioranza delle opposizioni che, dinanzi alle profferte di pacificazione di Mussolini e ai suoi inviti a rientrare, compresero bene le difficoltà del duce e si arroccarono « sull'Aventino », scegliendo però come terreno di lotta esclusivamente quello della « questione morale ». Turati scriveva alla Kuliscioff il 25 giugno:

« Sono sceso a prendere le edizioni straordinarie del *Piccolo* col discorso di Palazzo Venezia. È la risciacquatura del discorso di ieri, ma ancora più dimesso. È una supplica alle opposizioni a rientrare alla Camera. " Il punto è questo ". Se non rientrano, come andar avanti? Il masnadiero chiede, non risolve. Se in principio si ebbe qualche dubbio, ora è chiaro che il nostro esodo è la pietra d'inciampo contro cui sente di doversi rompere le ossa. Ma le opposizioni non rientrano se non a situazione mutata e come accusatori: per es., per chiedere l'inchiesta parlamentare ».

Nella stessa lettera Turati affermava:

« La Camera non esiste più: i soli eletti siamo noi e stiamo sull'Aventino; gli altri, i nominati da Cesare Rossi e Marinelli, ossia da detenuti o prossimi ad esserlo (si spera di raggiungere anche Giunta), la maggioranza, insomma, non esiste come Parlamento; è un reparto di Milizia nazionale, che subisce gli ordini e cui è imposto di non dire una parola. Dopo ciò parlare di Parlamento e di Costituzione e di re rispettoso della stessa, sono farse da " Becco giallo " [...] »;

ma qualche rigo prima aveva scritto, descrivendo la faticosa stesura della mozione delle opposizioni — poi trasformata in semplice dichiarazione — con la quale sarebbe stata formalizzata la secessione, che rispetto al testo da lui proposto era stato

« Soppresso l'appello per la messa del governo in istato di accusa e per lo scioglimento e rinnovazione della Camera, che parevano prematuri »<sup>31</sup>,

dicendosi nondimeno « abbastanza soddisfatto » del nuovo testo.

Il 27 giugno, nell'aula B<sup>32</sup> del palazzo di Montecitorio ebbe luogo la solenne commemorazione di Matteotti da parte delle opposizioni. Oratore ufficiale fu Turati che ebbe parole appassionate e commoventi:

« [...] Noi parliamo da quest'aula parlamentare, mentre non vi è più Parlamento. I soli eletti stanno sull'Aventino delle loro coscienze, donde nessun adescamento li rimuove, finché il sole della libertà non albeggi, l'imperio della legge non sia restituito e cessi la rappresentanza del popolo di essere la beffa atroce a cui l'hanno ridotta. Le futili contese tacciono fra essi, e una grande unità si costituisce fra essi tutti e fra essi e l'anima della Nazione »<sup>33</sup>.

La riunione si concluse con l'approvazione unanime di un documento che fu letto da Tupini. In esso si affermava il proposito di realizzare la libertà e l'ordine civile per cui Matteotti era caduto; si denunciava la congiura annidata all'ombra degli stessi poteri dello Stato per la perpetrazione di spaventosi delitti e si condannava l'opera della milizia fascista, organo fazioso e prepotente di parte, posta alle dipendenze del capo del governo; si affermava:

« la impossibilità logica e morale di scindere [...] la responsabilità politica del Governo, la quale oltre a tutto discende anche dalla solidarietà concessa e mantenuta, contro avvertimenti di amici o ammonimenti di avversari, a collaboratori oggi rivelatisi mandanti dell'ignobile misfatto; e dalla norma costituzionale che fa del Presidente del Consiglio il responsabile dinanzi al Parlamento ed al Paese dell'opera dei suoi collaboratori »;

si chiedeva l'abolizione di ogni milizia di parte, la repressione inesorabile di ogni illegalismo e la reintegrazione assoluta, nei confronti di tutti, della legge che è la stessa autorità dello Stato<sup>34</sup>. L'opposizione, forte della sua rappresentatività, si arroccava sull'Aventino « della coscienza », e sceglieva di combattere la maggioranza illegale sul terreno della « questione morale ».

Eppure vi fu chi intuì la possibilità di portare fino in fondo l'*impasse* costituzionale. Il 18 giugno a Torino, nel corso di una riunione « dei rappresentanti dei partiti, delle organizzazioni dei combattenti e delle tendenze politiche torinesi non fasciste », fu adottato all'unanimità, per iniziativa di Gobetti, un ordine del giorno che reclamava le dimissioni del governo Mussolini, responsabile del delitto Matteotti, e invitava « i deputati della minoranza — i soli eletti legittimamente dalla volontà popolare — ad autoconvocarsi e a provvedere all'ordine del paese e al nuovo Governo »<sup>35</sup>. E i comunisti, sin dall'inizio in polemica cogli aventiniani « costituzionali »<sup>36</sup>, precisarono la loro posi-



zione fino a proporre, con una lettera<sup>37</sup> del loro gruppo parlamentare al Comitato delle opposizioni, la costituzione del blocco delle opposizioni in « Antiparlamento »:

« Il gruppo parlamentare comunista ritiene che senza un largo movimento che difenda dal basso la classe lavoratrice nei suoi diversi strati, la lotta contro il fascismo sia destinata ad insuccesso, ma prescindendo da tale giudizio e limitandosi a considerare il compito delle rappresentanze parlamentari elette il 6 aprile 1924 a dispetto della violenza governante ritiene che le opposizioni parlamentari non abbiano assolto tutto il loro mandato col disertare le sedute del Parlamento, ma debbano costituirsi in assemblea a parte, vero Parlamento delle opposizioni, Parlamento del popolo in contrasto col Parlamento fascista ».

Il Comitato delle opposizioni non ritenne di seguire queste indicazioni<sup>38</sup>. La posizione degli aventiniani costituzionali fu ben sintetizzata in un fondo apparso senza firma su « il Mondo » del 23 ottobre 1924 in risposta all'iniziativa dei comunisti. L'anonimo articolista (certamente Amendola) accusava i comunisti di fare il gioco del regime ed affermava:

« Le Opposizioni non opereranno per la rivoluzione, e non accetteranno il regime fascista, negazione delle istituzioni liberali e democratiche. Invano i teorici e gli "scribi" del regime sciupano la loro sostanza grigia per cercare di costringere l'attuale situazione italiana entro la morsa di questo dilemma: o l'antiparlamento rivoluzionario, o il Parlamento vigilato dalla milizia di parte. La morsa è così poco ferrea che cede alla più lieve pressione della logica, dell'esperienza politica e del senso comune. Giacché, in verità, così l'antiparlamento rivoluzionario, come il Parlamento vigilato dalla milizia, non sono che due aspetti di una medesima realtà: la sovversione della legge e della Costituzione.

Il vero dilemma sta nel contrasto tra la sovversione e la restaurazione; tra il riconoscimento della sovranità popolare ed il culto del colpo di mano, la compressione e l'arbitrio. E intendiamo perfettamente che i comunisti non possano trovarsi al nostro fianco per combattere in Italia ciò che in Russia hanno elevato sugli altari! »<sup>39</sup>.

In realtà la linea dei « legalitari » era far pressione sulla piazza e ottenere l'intervento del re per il ripristino della legalità violata dai fascisti con l'assassinio di Matteotti. Ma ben altri elementi avrebbe avuto il re per muoversi e proprio sul terreno dell'ossequio allo Statuto di cui egli si era fatto una vera e propria divisa: fatto senza precedenti<sup>40</sup> circa un quarto dei deputati rifiutava di partecipare ai lavori della Camera, non perché semplicemente li disertasse, ma perché affermava che quello non era « vero Parlamento », non era una Camera rappresentativa, definendo l'opposizione come unica depositaria della legalità statutaria. Tanto è vero che si costituì in Comitato delle op-

posizioni continuando a svolgere separatamente attività parlamentare<sup>41</sup>, e spesso nello stesso palazzo di Montecitorio, mentre magari Mussolini preferiva riunire la maggioranza nell'oratorio borrominiano dei Filippini.

La netta separazione dei rappresentanti del corpo elettorale impediva il libero svolgimento del confronto maggioranza-opposizione e i deputati di quest'ultima pretendevano di essere gli unici validamente eletti: le premesse per uno scioglimento della Camera vi erano. 'E precedenti in cui la Corona si era fatta diretta interprete della volontà popolare o, addirittura, della ragion di Stato non mancavano. A parte la grave crisi del 1849 risolta da Vittorio Emanuele II con il proclama di Moncalieri, lo stesso Vittorio Emanuele III aveva forzato la mano al Parlamento (se non lo aveva scavalcato) sia nelle « radiose » giornate del maggio 1915, mettendolo davanti al fatto compiuto e facendo leva sulla « piazza » nonostante il chiaro pronunciamento della maggioranza giolittiana, sia nell'ottobre 1922 incaricando Mussolini di formare il governo contro ogni designazione parlamentare e « contro quella ufficiale del Presidente della Camera interprete esplicitamente l'opinione della grande maggioranza politicamente attiva del paese, sotto la minaccia dell'insurrezione armata di un partito »<sup>42</sup>.

Questa volta il re non volle prendere iniziative: ma la responsabilità di questa inerzia è anche degli aventiniani i quali non vollero e comunque non riuscirono, per le divisioni esistenti al loro interno, a spingere la crisi alle conseguenze per essi più favorevoli. Continuarono a muoversi nell'attesa di una soluzione di pacificazione nazionale affidata ai soliti nomi — Salandra, Giolitti — che non venne mai, nonostante l'intenso lavoro condotto sotterraneamente a questo scopo dagli esponenti della vecchia guardia<sup>43</sup>.

Al Senato intanto, nelle tornate del 24, 25 e 26 giugno nella discussione del *progetto d'indirizzo in risposta al discorso della Corona* si parlò naturalmente anche del delitto Matteotti. Contro la politica del governo si levarono le parole di ferma condanna dei senatori Abbiate, Albertini e Sforza<sup>44</sup>.

Ma sull'ordine del giorno Melodia per il quale:

« Il Senato,  
udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, approvando i propositi manifestati di voler procedere con ogni energia alla integrale restaurazione dell'imperio della legge, alla necessaria epurazione, ed alla pacificazione del Paese,

esprime la fiducia nell'azione del Governo e passa all'ordine del giorno »<sup>45</sup>.

il Senato dette 225 voti favorevoli, 21 contrari (mentre sei senatori si astennero), rinfrancando il Presidente del Consiglio in evidente difficoltà<sup>46</sup>.

A commento della votazione Mussolini avrebbe infatti annotato:

« Il Senato mi vota la fiducia con 225 voti favorevoli, 21 contrari e 6 astenuti. Voto importantissimo, oserei dire decisivo. Il Senato, in un'ora difficile, nel pieno della tempesta politica e morale, si schierava quasi unanime col Governo. Ciò serviva da indicazione alla Corona »<sup>47</sup>.

Come Mussolini si rese perfettamente conto, l'atteggiamento del Senato avrebbe scongiurato qualsiasi intervento del re contro il governo.

Anche il Senato aggiornava i suoi lavori il 27 giugno.

La Camera riaprì il 12 novembre, il Senato il 18. La crisi Matteotti era ben lungi dall'essere composta: la forte impressione per il delitto (accresciuta dal ritrovamento del cadavere il 16 agosto) aveva aumentato nell'opinione pubblica il disgusto per le violenze fasciste; la pressione morale dell'Aventino era forte; notevoli gli sbandamenti nella maggioranza parlamentare. L'uccisione del deputato fascista Casalini (12 settembre) non era servita a ribaltare la situazione che, anzi, precipitò per la violentissima reazione fascista seguita all'episodio.

Il 5 dicembre, dopo un intervento di Mussolini al Senato nella discussione sullo stato di previsione del Ministero dell'interno, l'Assemblea di palazzo Madama votò un ordine del giorno Mazziotti che proponeva l'approvazione delle dichiarazioni del governo e il passaggio alla discussione dei capitoli. Su questo ordine del giorno Mussolini pose la fiducia ed ebbe 208 voti favorevoli, 54 contrari e 37 astensioni. Un sintomo di sfaldamento: basta confrontare questo con il rassicurante voto del 26 giugno.

Il 20 dicembre, nella tornata pomeridiana, Mussolini presentava alla Camera il disegno di legge per il ritorno al sistema elettorale sulla base del collegio uninominale, chiedendo contemporaneamente che i lavori della Camera fossero aggiornati al 3 gennaio.

La presentazione del disegno di riforma fu un vero colpo di scena. Lo stesso Presidente della Camera Rocco sembra averlo saputo nel corso della seduta<sup>48</sup>. Così possono essere spiegati i prolungati commenti che, frammisti ai vivi applausi, accolsero la presentazione del disegno di legge<sup>49</sup>.

I motivi che indussero Mussolini a questo passo non son chiari. Certo non si trattò semplicemente di una « finta »<sup>50</sup> ed è probabilmente insufficiente parlare di « diversivo di natura parlamentare »<sup>51</sup>,

se è vero che prima del suo discorso del 3 gennaio il duce cercò di ottenere, senza successo, prima tramite il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Suardo, e poi personalmente, la firma del re in calce a un decreto di scioglimento della Camera in bianco <sup>52</sup>.

Certo si trattò di un'arma di pressione nei confronti di quella maggioranza che aveva dato scarsa prova di compattezza e probabilmente di una mossa per allontanare i liberali vicini a Salandra, ma anche a Giolitti e Orlando dall'Aventino <sup>53</sup>. Andava incontro anche alle esigenze di epurazione all'interno del fascismo avanzate in quei giorni con particolare vigore dagli estremisti come Farinacci (da sempre favorevole al sistema uninominale). Era inoltre un'arma contro popolari, socialisti e comunisti che verosimilmente sarebbero stati falciati da un'elezione con questo metodo. Da circa due mesi, comunque, Grandi e Federzoni stavano studiando la possibilità di un ritorno al collegio uninominale <sup>54</sup>.

La crisi politica latente toccò il suo acme nella riunione del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 1924, durante la quale i ministri Sarrocchi e Casati chiesero le dimissioni del governo. Questo episodio, proprio alle soglie della svolta del 3 gennaio 1925 non ebbe poi che l'esito delle dimissioni dei due ministri.

La secessione aventiniana continuò anche dopo il discorso del 3 gennaio che ne segnò, in pratica, la disfatta. Fu un discorso durissimo: gli aventiniani venivano definiti autori di una

« secessione anticostituzionale, nettamente rivoluzionaria (*Vive approvazioni*) [...] [di] una sedizione [...] a sfondo repubblicano (*Vivi applausi — Grida di: Viva il Re! — I ministri e i deputati sorgono in piedi — Vivissimi generali prolungati applausi, cui si associano le tribune*) »;

ma fu un discorso rivolto anche ai fascisti meno fedeli:

« Io ho voluto deliberatamente che le cose giungessero a quel determinato punto estremo e, ricco della mia esperienza di vita, in questi sei mesi ho saggiato il partito; e, come per sentire la tempra di certi metalli bisogna battere con un martello, così ho sentito la tempra di certi uomini, ho visto che cosa valgono e per quali motivi a un certo momento quando il vento è infido scantonano per la tangente (*Vivissimi applausi*) ».

In conclusione del discorso Mussolini assicurava:

« il Governo è abbastanza forte per stroncare in pieno definitivamente la sedizione dell'Aventino (*Vivissimi prolungati applausi*) [...]. Voi state certi che nelle 48 ore successive a questo mio discorso la situazione sarà chiarita su tutta l'area » <sup>55</sup>.

Subito dopo il discorso la seduta veniva sospesa. Alla ripresa Mussolini chiedeva l'aggiornamento dei lavori e la riconvocazione della Camera a domicilio<sup>56</sup>.

La portata della vittoria di Mussolini non fu colta immediatamente dagli aventiniani. Il 10 gennaio però Anna Kuliscioff scriveva a Turati:

« L'Aventino poteva durare qualche mese, e si è prolungato fin troppo, perché in sette mesi, ha creato bensì una nuova situazione spirituale nel Paese, non domina la situazione, e l'avversario è ancora più che forte, è ben agguerrito e spalleggiato, forse anche per paura, dal custode superiore della Costituzione e della legge. Il Paese non si muove, le opposizioni sono impotenti per un'azione, parlamentariamente il duello ormai è finito e l'orizzonte si è chiuso più che mai »<sup>57</sup>.

A questa lettera facevano riscontro da parte di Turati notazioni tutt'altro che pessimistiche<sup>58</sup>. La prima riflessione autocritica di Turati è in una lettera del 22 maggio:

« Così se dopo il 3 gennaio, si fosse — nelle minacciate quarantotto ore — stesa la denuncia solenne di attentato alla Costituzione e indirizzata al sovrano, forse le cose avrebbero preso un diverso corso.

Ormai è acqua passata. Ma temo che la stessa mentalità [...] temporeggiatrice domini ancora e finisca per frustrare anche le occasioni imminenti — forse le ultime »<sup>59</sup>.

E proprio mentre lo stesso Turati, così esitante e dubbioso, spingeva energicamente i suoi colleghi a rientrare in Aula prima che fosse troppo tardi e a dar vita ad un'opposizione ostruzionistica sulle « leggi fascistissime » che si annunciavano e sulla riforma del regolamento<sup>60</sup>, l'Aventino si sfaldava rapidamente. Il 16 giugno 1925 i gruppi dell'opposizione aventiniana si pronunciarono contro il rientro alla Camera. Alcuni deputati, stanchi e disillusi, meditavano ormai un rientro alla spicciolata.

Sul significato e sull'occasione mancata dell'Aventino appaiono illuminanti le impressioni di Turati e soprattutto della Kuliscioff già riportate. Sull'esperienza aventiniana è stato osservato che:

« Matteotti, col suo contestare totalmente la legittimità del fatto elettorale e della nuova Camera [...], e poi col suo sacrificio, aveva consegnato al socialismo non solo la legittimazione più alta per la guida della opposizione aventiniana, ma anche il metro della condotta che sarebbe stata da seguire se necessario, ossia la trasposizione dell'astensione a fini morali ed alla ricerca della legalità in una aperta azione politica che, dando per ormai avvenuto il sovvertimento del sistema, ponesse essa mano al suo risanamento senza attendere l'impossibile ravvedimento del governo mussoliniano »<sup>61</sup>.

L'effetto della questione morale era fatalmente destinato ad esaurirsi e la secessione aventiniana, giocata unicamente su questo terreno, nonostante l'elevatissimo significato morale, fece in ultima analisi il gioco di Mussolini. La sarcastica battuta di Giolitti, riportata da Soleri nelle sue *Memorie*, suona come un epitaffio dello stesso regime di democrazia parlamentare:

« L'onorevole Mussolini ha tutte le fortune politiche: a me l'opposizione ha sempre dato fastidi e travagli, con lui se ne va e gli lascia libero il campo »<sup>62</sup>.

La crisi costituzionale avrebbe avuto un drammatico quanto sconcertante epilogo il 9 novembre 1926 allorché, con una semplice mozione, tutti i deputati aventiniani e i comunisti (che la Camera avevano disertato per un brevissimo periodo) furono dichiarati decaduti. E ad essi non subentrarono altri deputati. La Giunta delle elezioni aveva infatti deliberato il 2 novembre 1925 — e la Camera ne aveva preso atto il 26 novembre successivo — che la possibilità di sostituzione dei deputati, di cui la legge elettorale in vigore non si occupava, potesse avvenire soltanto nel caso di morte, e mai nei casi di dimissioni né in alcun altro caso<sup>63</sup>. La Camera rimaneva così priva di circa un quarto dei suoi componenti e il paese veniva ad essere mutilato nella sua rappresentanza, attraverso l'arbitraria e anticostituzionale messa al bando dei deputati dell'opposizione. Il re, per parte sua, non assunse alcuna iniziativa e aspettò che la normalità venisse ripristinata con le elezioni successive alla fine naturale della legislatura.

5. — Con il 3 gennaio la situazione mutava radicalmente: l'Aventino era ormai fuori causa e il tripudio che accompagnò il discorso di Mussolini tra i banchi della maggioranza chiarisce la portata della sua vittoria parlamentare. Ogni ipotesi di sbocco diverso della crisi veniva meno. Gli sbandati della maggioranza si affrettavano a rientrare nei ranghi. I vecchi Giolitti, Orlando, Salandra non erano più buoni per tutte le stagioni e venivano confinati nei limiti di una sterile opposizione.

È stato giustamente sottolineato che il 3 gennaio segnò il trionfo di Mussolini non tanto come capo del partito, quanto come capo del governo<sup>64</sup>. E Mussolini non perse tempo ad adottare misure che questa affermazione consolidassero e rendessero irreversibile.

Già il 4 settembre 1924, in piena crisi aventiniana, Mussolini aveva incaricato una commissione di quindici membri suddivisi in egual misura tra senatori, deputati e studiosi scelti dal direttorio nazionale del partito fascista, di studiare le riforme costituzionali più opportune, tra l'altro in materia di rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo<sup>65</sup>.

Il colpo d'acceleratore alla soluzione della crisi dato dal discorso del 3 gennaio dovette spingere Mussolini a trasferire su un piano formalmente più consono quella che era pur sempre un'emanazione del partito fascista. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri col quale Mussolini istituiva il 31 gennaio una commissione di 18 membri per lo studio delle riforme istituzionali evidenzia la consapevolezza del duce di quanto la sua posizione si fosse rafforzata e il suo potere accresciuto. È direttamente il Presidente del Consiglio che istituisce una commissione per verificare in che modo lo Stato debba essere anche formalmente modificato: non c'è più alcun bisogno che di tale studio si faccia carico il partito fascista.

La commissione fu incaricata di « studiare i problemi oggi presenti alla coscienza nazionale e attinenti ai rapporti fondamentali tra lo Stato e tutte le forze che esso deve contenere e garantire » e di « presentare il risultato dei suoi studi al Governo del Re, onde possano essere proposte al Parlamento le opportune riforme »<sup>66</sup>.

I lavori della « Commissione dei Soloni »<sup>67</sup> seguiti dalla stampa e dall'opinione pubblica con interesse crescente terminarono il 5 luglio 1925. Il presidente della commissione, senatore Gentile, sottoponeva al Presidente del Consiglio: a) una *Relazione generale* sull'opera della commissione (relazione Gentile); b) una *Relazione sui rapporti fra Potere esecutivo e Potere legislativo* (relazione Barone, con allegate quattro proposte di legge); c) una *Relazione sul problema sindacale e sull'ordinamento corporativo* (relazione Arias; con annesse una proposta di legge sul riconoscimento giuridico delle associazioni professionali ed una sull'ordinamento corporativo dello Stato), con alcuni allegati; d) una *Relazione individuale* (relazione Gini) sulle riforme proposte dalla commissione sulla rappresentanza politica; e) una *Relazione* (Santi Romano) riassuntiva sui rapporti tra Potere esecutivo e Potere legislativo.

I risultati del lavoro della commissione furono accolti con delusione negli ambienti fascisti: le proposte elaborate sembravano soprattutto avere lo scopo di ripristinare la lettera dello Statuto, riducendo il ruolo che il Parlamento aveva finito con l'assumere nella prassi statu-

taria e restituendo potere all'esecutivo. Era questo il compromesso cui i « Soloni » erano faticosamente giunti<sup>68</sup> e che emerge nitidamente dalla relazione Gentile e dalla relazione Barone che, ai nostri fini, è la più interessante.

Il punto essenziale della relazione Barone<sup>69</sup> riguardava la separazione delle competenze proprie dell'esecutivo da quelle del legislativo. In particolare le funzioni amministrative che il Parlamento era venuto assumendo dovevano essere restituite alla competenza esclusiva del governo che, oltre alla potestà regolamentare, avrebbe avuto la facoltà di emanare provvedimenti legislativi urgenti<sup>70</sup>. Al governo sarebbe stata inoltre riservata « in massima parte » l'iniziativa legislativa, mentre al Parlamento sarebbe rimasta la « funzione di previsione, di sindacato e di approvazione ». Ad evitare che il governo potesse essere considerato emanazione del Parlamento, si sarebbe dovuto assumere che il governo fosse legittimamente investito del potere fino a manifesta revoca da parte del re. Gli stessi meccanismi della sfiducia espressa dalle Camere al governo sarebbero dovuti diventare molto più complessi e comunque tali da non consentire un voto improvviso e da permettere una verifica, a maggioranza assoluta dei componenti, in entrambe le Camere. Per eliminare « un mezzo che suole alimentare i reciproci rapporti fra il Ministero e le Camere » la relazione proponeva l'abolizione dei sottosegretari di Stato e la loro sostituzione con segretari generali.

Quanto alle Camere la commissione proponeva che l'una continuasse ad essere elettiva, mentre l'altra — sempre di nomina regia — mantenesse carattere vitalizio. Quando si fosse attuato l'ordinamento corporativo, di cui alla relazione Arias, accanto ai collegi territoriali si sarebbero dovuti costituire « collegi istituzionali sulla base delle categorie, cioè dei vari ordini di attività sociali dei cittadini ». Sui modi concreti di attuazione di questa riforma la maggioranza della commissione si pronunciò per la sua limitazione alla sola Camera (la cui metà dei componenti sarebbe stata eletta dagli organi corporativi), una minoranza si pronunciò per una riforma in senso parzialmente corporativo anche del Senato, mentre Corrado Gini, nella sua relazione individuale, asserì l'opportunità della corporativizzazione del Senato anziché della Camera. La commissione chiedeva poi, comunque, la modifica dell'art. 33 dello Statuto, per integrare il novero delle categorie dei potenziali senatori.

Le proposte della commissione, pur abbastanza incisive, non potevano essere tali da soddisfare Mussolini, sempre più deciso a perseguire la



instaurazione del regime personale. Tanto più che la commissione — in particolare nella relazione Barone — sottolineava la necessità di potenziare il ruolo della Corona, di cui il governo doveva considerarsi « organo ». La relazione Barone concludeva:

« la commissione si è trovata concorde nel voto che le maggiori sorti dell'Italia rinnovata siano rimesse soprattutto nelle mani del suo Re [...] ».

Pare che Mussolini ebbe una reazione improntata a irritata delusione quando conobbe le risultanze dei lavori della commissione. E a margine di una copia dattiloscritta della relazione Barone manifestava con sottolineature, annotazioni, punti interrogativi, il suo dissenso<sup>71</sup>. In merito alla proposta Barone di demandare al sovrano la facoltà di provocare la riunione in unica Assemblea delle due Camere al fine di favorire « nei momenti più gravi il costituirsi nel loro seno di un'unica coscienza collettiva », il duce annotava: « Contrario a questa specie di super-assemblea politica ». E sono poi particolarmente interessanti i suoi commenti in ordine alle proposte relative al Senato: contrario alla tesi che il Senato non dovesse essere interessato da congegni elettorali rimanendo esclusiva emanazione regia (salvo le modifiche all'art. 33 dello Statuto), Mussolini annotava:

« Senato di trecentocinquanta membri, dei quali 300 elettivi e 50 di nomina regia scelti fra le prime quattro categorie della gerarchia »<sup>72</sup>.

Allegate alla relazione Barone erano quattro proposte di legge: la prima « diretta a regolare alcuni rapporti fra il Governo e le Camere »; la seconda « di modificazione dell'art. 33 dello Statuto »; la terza « sulla sostituzione ai sottosegretari di Stato dei segretari generali e sulla costituzione di un dicastero della Presidenza del Consiglio dei ministri »; la quarta « sulla procedura da osservare per la emanazione delle leggi e dei regolamenti ».

Di queste proposte e delle altre emergenti dal lavoro della commissione il Gran Consiglio, nell'ottobre 1925, prese in considerazione solo la terza. In merito alle possibili riforme della rappresentanza politica veniva accolta — in coincidenza con l'orientamento di Mussolini in quel momento — la tesi avanzata dal solo Gini di rendere il Senato elettivo almeno in parte<sup>73</sup>. Queste indicazioni del Gran Consiglio sulla riforma della rappresentanza politica rimasero lettera morta, certo per l'indisponibilità di Mussolini a costringere la propria politica in schemi precostituiti, per di più precostituiti da altri o col concorso

di altri. Sarebbe inoltre interessante accertare quale ruolo diretto o indiretto abbia avuto la Corona nel mantenere inalterati i meccanismi di formazione del Senato durante tutto il periodo fascista.

La prima proposta di legge allegata alla relazione Barone, sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo, prevedeva la facoltà del governo di presentare i suoi disegni di legge, anche in materia finanziaria (si trattava di una modifica dell'art. 10 dello Statuto) all'una o all'altra Camera, secondo la sua convenienza (art. 1) e l'impossibilità che si prendessero in considerazione proposte di legge di iniziativa parlamentare importanti nuove e maggiori spese se queste non prevedessero le modalità di farvi fronte con aumenti delle entrate o diminuzioni di altre spese (art. 2). Particolarmente interessanti sono poi gli articoli che disciplinavano la dichiarazione di sfiducia delle Camere al governo:

« Art. 3 — Gli ordini del giorno che hanno significato [...] di sfiducia nell'azione del Governo devono, ove il Governo stesso lo richieda, seguire il procedimento delle mozioni.

« Art. 4 — Posta davanti alla Camera la questione di fiducia al Governo in carica, la votazione segue nella seduta successiva a meno che il Governo non chieda che si voti immediatamente.

Può inoltre il Governo proporre una proroga ulteriore, che però non può essere superiore ai cinque giorni.

« Art. 5 — Un voto che implichi sfiducia al Governo non è valido se non sia stato dato per appello nominale e non risulti dalla maggioranza assoluta dei membri in carica dell'assemblea, dedotti solo quelli che si trovino in regolare congedo.

I senatori che hanno raggiunto l'età di 70 anni, ove siano assenti, sono considerati in regolare congedo.

« Art. 6 — Qualora una votazione sull'oggetto indicato nell'articolo precedente raccolga il voto della maggioranza dei presenti, che non sia quella dei membri in carica dell'assemblea, se la questione di fiducia viene riproposta entro un mese non trovano più applicazione le norme dell'art. 2 e del capoverso dell'art. 3 [*recte*: dell'art. 3 e del capoverso dell'art. 4].

« Art. 7 — A seguito della votazione di una delle due Camere sulla fiducia al Governo in carica, il Re può invitare il Governo a promuovere sulla fiducia il voto dell'altro ramo del Parlamento.

Questa norma è applicabile anche nel caso in cui una delle due Camere respinga o modifichi radicalmente un progetto di legge od altra proposta governativa o rinvii oltre un congruo termine le sue deliberazioni al riguardo.

« Art. 8 — In caso di dissenso fra i due rami del Parlamento o in altri gravi avvenimenti politici, il Re può in via straordinaria provocare la riunione in unica assemblea delle due Camere.

La riunione delle due Camere non può aver luogo per deliberare di questioni attinenti ai principii fondamentali dell'ordinamento dello Stato.

La deliberazione dell'assemblea generale del Parlamento sostituisce quella delle singole Camere.

« Art. 9 — Il decreto reale che convoca l'assemblea delle due Camere determina l'ordine del giorno e la durata massima della sessione.

Non possono partecipare all'assemblea i senatori che siano stati proclamati dopo il sorgere degli avvenimenti che hanno provocato la riunione.

L'assemblea è presieduta dal Presidente del Senato o da chi ne fa le veci. Le sue sedute sono segrete. Però le deliberazioni adottate sono rese note al pubblico »<sup>74</sup>.

Interessante è anche la quarta proposta, sulla procedura di emanazione delle leggi e dei regolamenti che oltre ad affrontare per la prima volta il problema della preparazione tecnica e redazione dei testi normativi (che oggi chiameremmo *drafting*) affidata a uno speciale ufficio tecnico da istituirsi presso il Consiglio di Stato, prevedeva per la prima volta la possibilità di istituire « Commissioni speciali » parlamentari (evidentemente commissioni permanenti per materia) con compiti deliberanti<sup>75</sup>. Questo suggerimento, allora del tutto trascurato, troverà poi singolare applicazione con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni.

In un appunto di mano di Mussolini dal titolo *Conclusioni della relazione Barone*<sup>76</sup> si trova scritto:

1. Costituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio (è già praticamente un fatto compiuto);
2. Rafforzamento del potere esecutivo (da tre anni è un fatto compiuto);
3. Ampliamento delle sue funzioni legislative (vedi progetto Rocco già approvato dalla Camera dei deputati);
4. Limitazione al diritto di fiducia o sfiducia da parte della Camera (vedi modifiche recenti al Regolamento della Camera).

[...]

La Commissione dei 18 non aveva quindi — a parere di Mussolini — portato alcun contributo notevole.

6. — Le « modifiche recenti » al regolamento della Camera che, secondo Mussolini, rendevano inutili le proposte dei « Soloni », sono le modificazioni apportate nella tornata del 2 giugno 1925 e coordinate poi dalla Commissione per il regolamento con le disposizioni vigenti nel *Testo Unico 31 ottobre 1925*.

Di nuovo le modifiche erano state innescate da Grandi la cui proposta di modificazione del regolamento della Camera, presentata il 5 giugno 1924 investiva, in maniera dettagliata, tutta la struttura del regolamento. I punti in essa contenuti riguardavano:

- a) composizione, rinnovazione e numero legale degli uffici;

- b) istituzione di una Commissione permanente per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere, e procedura per l'esame stesso;
- c) aumento da 36 a 42 membri della Giunta per l'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi;
- d) norme per la gestione interna e la rappresentanza della Camera nell'intervallo tra le sessioni;
- e) ricognizione ufficiale del Consiglio di Presidenza e delle sue attribuzioni;
- f) verifica del numero legale;
- g) abrogazione del procedimento delle tre letture (ormai desueto);
- h) svolgimento degli ordini del giorno dopo la chiusura della discussione;
- i) istituzione della tribuna parlamentare;
- l) limitazione della discussione ai soli capitoli variati nell'esame dei capitoli di bilancio;
- m) istituzione di una procedura abbreviata di discussione;
- n) norme concernenti la disciplina degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi;
- o) disciplina della votazione per scrutinio segreto;
- p) facoltà del governo di rinviare le votazioni;
- q) disciplina delle interrogazioni e delle interpellanze.

Le principali preoccupazioni di Grandi riguardavano proprio i rapporti tra governo e Camera e le sue proposte erano intese ad evitare possibili colpi a sorpresa da parte delle minoranze e ad impedirne atteggiamenti ostruzionistici. Il momento politico in cui Grandi presentò la proposta era delicato: le opposizioni erano in piena contestazione della regolarità delle elezioni appena svoltesi e Matteotti aveva appena pronunciato il suo duro discorso del 31 maggio.

I lavori della Commissione per il regolamento attorno alle ipotesi di riforma ebbero la loro fase principale nella primavera del 1925, in un momento in cui la crisi delle opposizioni aventiniane era ormai palese. D'altra parte era noto che gli aventiniani cominciavano a discutere sull'opportunità di rientrare alla Camera: la maggioranza pensò bene di togliere alle opposizioni gli strumenti procedurali che ne agevolassero i verosimili propositi ostruzionistici.

I criteri generali cui la Commissione per il regolamento si era ispirata nel suo lavoro furono espressi nella relazione Tumedei:

« grande cautela nel modificare, per ossequio alla tradizione e per la consapevolezza del valore specifico che nel costume parlamentare hanno le consuetudini e gli adattamenti; propensione a dare un valore prevalente alle lezioni dell'esperienza piuttosto che alla logica astratta, onde la disposizione ad accogliere le proposte suffragate da incontestabili esigenze politiche e la riluttanza verso quelle ancora immature e non bene definite »<sup>77</sup>.

Non tutte le proposte di Grandi vennero accettate dalla Commissione: alcune vennero ritenute inopportune, quali quella dell'assegna-

zione dei deputati agli Uffici da parte del Consiglio di Presidenza invece che col metodo dell'estrazione a sorte<sup>78</sup>, o quella della rinnovazione degli Uffici ogni anno invece che ogni due mesi (la Commissione proponeva, e la Camera avrebbe accettato, la rinnovazione ogni quattro mesi), o infine quella dell'aumento da 36 a 42 membri della Commissione permanente per l'esame dei bilanci « essendo già tutt'altro che facile trovare 36 competenti e non giovando di per sé il mero aumento numerico ad una maggiore efficienza di controllo »<sup>79</sup>.

Altre proposte di Grandi vennero ritenute bisognose di approfondimento, quali quelle concernenti le interpellanze e le interrogazioni<sup>80</sup>, o quella estremamente delicata della discussione dei bilanci: alla proposta Grandi di limitare la discussione sui capitoli alle sole variazioni disposte rispetto ai capitoli dell'esercizio precedente, la Commissione obiettava che rimedio ben più efficace per limitare i difetti e la prolissità del dibattito sarebbe stata la limitazione della discussione ai soli capitoli, eliminando la fase della discussione generale, o quello di portare all'esame della Camera i soli capitoli variati, senza sottoporle quelli rimasti invariati che avrebbero potuto costituire una sorta di fondo permanente.

Le altre proposte di Grandi venivano in sostanza accolte: le norme sulla rappresentanza della Camera nell'intervallo tra le sessioni (affidata al Vicepresidente più anziano in ordine di elezione, il quale avrebbe avuto altresì il compito di adottare le deliberazioni urgenti di gestione interna); le norme sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio di Presidenza; l'abolizione del procedimento istruttorio dei progetti di legge con l'ormai desueto sistema delle tre letture; l'abolizione del metodo dell'iscrizione a parlare pro e contro, anch'esso in pratica abbandonato. La Commissione faceva inoltre proprie alcune delle più significative proposte di Grandi: se l'istituzione della tribuna parlamentare per le discussioni di maggior rilievo<sup>81</sup>, avrebbe dovuto costituire una remora per quanti non avessero cose essenziali da dire, colorandosi così di una venatura sia pure psicologicamente antiostruzionistica, quest'ultima finalità era esplicita in altre disposizioni espunte dalla proposta Grandi e sottoposte dalla Commissione all'Assemblea.

È il caso dell'elevazione da 10 a 30 del numero dei deputati occorrente per la richiesta di verifica del numero legale, facoltà che veniva limitata ai soli casi di votazione per divisione e per alzata e seduta e nelle sole occasioni in cui tali modi di votazione non fossero obbligatoriamente previsti dal regolamento<sup>82</sup>. È altresì il caso delle norme relative al divieto dello svolgimento degli ordini del giorno dopo la

chiusura della discussione: veniva fatta salva la possibilità di svolgerli — per non più di venti minuti — solo se fossero stati presentati prima della deliberazione della chiusura, e purché fossero sottoscritti da almeno 15 deputati. Gli ordini del giorno presentati dopo la chiusura avrebbero potuto essere solo posti in votazione, purché, di nuovo, sottoscritti da almeno 15 deputati. La chiusura — lo ricordiamo per inciso — doveva essere appoggiata da 10 deputati.

Dichiaratamente antiostruzionistica era la disposizione poi riportata nell'art. 77 del testo unico del regolamento del 31 ottobre 1925: vi si prevedeva che

« quando la discussione sia protratta con evidente artificio per oltre cinque sedute, il Governo o 30 deputati possono chiedere l'applicazione della procedura abbreviata. Questa consiste nella fissazione del giorno in cui il disegno di legge, nello stato in cui trovasi, sarà votato a scrutinio segreto.

Il termine per la deliberazione della procedura abbreviata e la votazione definitiva non potrà essere minore di dieci sedute, nel quale periodo di tempo proseguirà l'esame del disegno di legge esclusa la trattazione di ogni altro argomento.

La richiesta di procedura abbreviata deve essere messa immediatamente a votazione segreta, sentiti quattro oratori, due *pro* e due *contro* ».

La Commissione non aveva accolto in questo caso la proposta Grandi, secondo la quale, nella procedura abbreviata, per nessun motivo poteva essere consentito ad un deputato di parlare per più di quindici minuti (cinque minuti per dichiarazione di voto). La proposta Grandi — secondo quanto disse in Assemblea il relatore Tumedei rispondendo alla dichiarazione di Mussolini contrario alla proposta della Commissione e favorevole al testo Grandi — aveva il torto di non prevedere la possibilità che fossero presentati centinaia di emendamenti sui quali ogni presentatore avrebbe potuto parlare ogni volta. Né la Commissione accolse l'altra parte della proposta Grandi, sempre relativa a questa fase della procedura abbreviata, volta a rendere impossibili le votazioni per appello nominale e l'elevazione a sessanta del numero dei deputati abilitato a chiedere la verifica del numero legale.

Durante la discussione in Assemblea (2 giugno) fu approvata, su proposta del ministro Rocco, fatta propria dal Presidente Casertano, la riduzione a cinque sedute del termine minimo per chiedere la procedura abbreviata, che la Commissione aveva previsto in dieci sedute.

Anche al regime della discussione di emendamenti e articoli aggiuntivi fu indotta una modifica di rilievo<sup>83</sup>: dopo la chiusura della

discussione su ogni articolo non sarebbe più stato possibile presentare emendamenti o articoli aggiuntivi, se questi non fossero sottoscritti da almeno 10 deputati; l'intervento sugli emendamenti, in questa fase, non avrebbe potuto superare i venti minuti. Ma soprattutto si disponeva che gli emendamenti comportanti aumento di spese o diminuzione di entrate — salvo che presentati dalla Commissione prima che si aprisse la discussione sull'articolo cui si riferivano — non sarebbero stati posti in votazione se non accettati dal governo. Nel precedente regime procedurale questi emendamenti venivano rinviati alla Commissione finanza e tesoro.

Quasi in risposta a un desiderio di Mussolini formulato in una delle sue numerose interruzioni durante la discussione in Assemblea, la Camera approva una proposta Bonardi<sup>84</sup>, volta a riconoscere al governo la facoltà di presentare alla Presidenza disegni di legge nell'intervallo tra due riunioni della Camera: il Presidente avrebbe potuto disporre la convocazione straordinaria degli Uffici per l'esame di tali disegni di legge o trasmetterli alla competente Commissione permanente.

Ultima delle modifiche, anch'essa molto rilevante, fu la disposizione secondo la quale, su domanda del governo, la votazione finale per scrutinio segreto di disegni di legge sarebbe stata rinviata a una successiva tornata dallo stesso indicata, purché non oltre quattro giorni<sup>85</sup>.

Tutte queste misure, in particolare quest'ultima e quelle sugli ordini del giorno — erano questi gli strumenti più utilizzati per l'espressione della fiducia e della sfiducia al governo — tendevano a impedire eventuali colpi di mano di una minoranza che, sia pure ancora congelata sull'Aventino, era potenzialmente sempre pericolosa<sup>86</sup>. Certo, a confronto, ben più efficaci ed esplicite allo scopo apparivano le disposizioni contenute nella prima proposta di legge allegata alla relazione Barone e schernite da Mussolini come superflue.

Che Mussolini annettesse enorme importanza alle modifiche regolamentari è dimostrato dal continuo confronto governo-Camera nel quale si svolse la discussione in Assemblea. Questo contraddittorio, oltre a dar vita ad una procedura singolare, è un ulteriore segnale della tendenza del governo a mettere in discussione l'autonomia della Camera.

Inoltre, in difformità con la prassi procedurale seguita in analoghe occasioni prima dell'avvento al potere del fascismo, secondo la quale

le modifiche al regolamento venivano discusse e votate articolo per articolo, nel testo della Giunta per il regolamento, si seguì questa volta una metodologia diversa, assai più sbrigativa. La Commissione formulò un testo di due articoli: il primo con l'elenco di tutte le modifiche, integrazioni e abrogazioni proposte al vigente regolamento; il secondo con la delega alla Giunta di predisporre un testo unico di regolamento che coordinasse le nuove disposizioni con quelle rimaste in vigore inalterate.

Il Presidente dette lettura delle singole proposte di modifica nel testo della Commissione<sup>87</sup> dando per accolte, dopo l'illustrazione del relatore, le modifiche sulle quali nessuno chiedesse di parlare e, comunque, non contestate, e ponendo in votazione le altre. Ma — ed è la cosa più singolare — il Presidente chiamò il relatore a dar conto delle scelte della Giunta di non proporre modifiche ad articoli vigenti in difformità con le originarie proposte di Grandi, promosse discussioni sul merito dando poi per accolte le singole proposte della Commissione di confermare le norme in oggetto, ove non vi fossero opposizioni. Ciò — si badi — senza che lo stesso Grandi avesse sollecitato nulla del genere attraverso gli idonei strumenti procedurali. Vi fu insomma una singolare discussione parallela sul testo della Giunta e su quello della originaria proposta Grandi, senza che fossero presentate in Assemblea proposte emendative atte a riproporre i punti salienti di tale proposta.

Vennero infine posti in votazione l'articolo 1, nel suo complesso, delle proposte di modificazione nel testo della Commissione e quindi l'articolo 2 con un « emendamento » proposto dal ministro Rocco e dato per accolto dal Presidente, con il quale si fissava al 31 ottobre il termine ultimo per la redazione del testo unico del regolamento<sup>88</sup>.

Oltre a queste importanti modifiche regolamentari è utile richiamare una singolare decisione del Presidente della Camera (Rocco) del 20 dicembre 1924:

« Il Presidente, rilevando il sistema invalso di presentare mozioni o proposte di legge colla firma di un numero eccessivo di deputati, e notando come questo sistema non si possa approvare, perché può implicare un impegno preventivo del voto ed una pressione sul Governo, dichiara che d'ora innanzi non accetterà, od almeno non darà comunicazione delle mozioni o proposte di legge che portino più delle dieci firme regolamentari »<sup>89</sup>.

La Camera aveva così un nuovo impianto regolamentare, ben diverso da quello fino ad allora vigente. Con questo regolamento che pochi margini concedeva alle opposizioni, e grazie all'atteggiamento



astensionista della gran parte di queste ultime, il fascismo poté varare quei fondamentali provvedimenti che permisero il definitivo consolidamento del regime mussoliniano.

7. — Il 20 dicembre 1924, come si è detto, Mussolini presentò a sorpresa il disegno di legge per il ritorno al collegio uninominale.

Nella relazione al disegno di legge Mussolini diceva tra l'altro che « la legge mista maggioritaria e proporzionale » era servita per

« far convergere i suffragi degli elettori, non sugli uomini, ma sopra un ponte, un'idea e doveva costituire una specie di *bill* d'indennità per quanto il Governo fascista e il fascismo in generale, avevano fatto dall'ottobre del 1922 in poi »;

essendo la prova riuscita « superbamente », si poteva tornare al collegio uninominale che permetteva al popolo di votare « per gli uomini ». E continuava:

« Si può riconoscere all'esperienza proporzionale il merito di avere spezzato molte incrostazioni di clientele. Ora dato il nuovo spirito diffuso dalla guerra vittoriosa, l'accresciuta coscienza politica degli italiani e la ventata purificatrice delle nuove generazioni raccolte nel fascismo, il pericolo del formarsi di ristrette clientele che aduggiò prima della guerra la vita del Collegio uninominale, è assai diminuito. L'esperienza proporzionale cui ho accennato era stata portata colla legge 31 dicembre 1923 a un punto nel quale non poteva restare: o passare con un gesto di energia al Collegio nazionale vero e proprio, al quale Collegio gli italiani non sono maturi e che, del resto, nessun paese del mondo ha sperimentato, oppure con un gesto di una non minore energia tornare al Collegio uninominale [...] Comunque [...] nessun sistema elettorale fu mai dogma intangibile per un partito o per un Governo »<sup>90</sup>.

Risulta evidente l'approccio del tutto flessibile e strumentale di Mussolini al problema del sistema elettorale; ma si intuisce come il capo del fascismo pensasse già, in prospettiva, alla soluzione del Collegio nazionale che sarebbe poi stata adottata nel 1928.

Oltre al ritorno al collegio uninominale il progetto governativo prevedeva l'aumento del numero dei deputati da 535 a 560 e aumentava i casi di incompatibilità delle candidature di funzionari civili e militari dello Stato.

Stavolta il Presidente del Consiglio non chiese l'istituzione di una Commissione speciale e il disegno di legge seguì l'*iter* ordinario dell'assegnazione alla Commissione nominata dagli Uffici. Fu proprio in Commissione che, d'accordo col governo, si introdusse nel disegno di legge il « voto plurimo » da attribuirsi (in misura non superiore

a due voti supplementari) agli elettori alfabeti i quali coprissero o avessero coperto determinati uffici, oppure avessero raggiunto un minimo di cultura, o una certa responsabilità nel lavoro o nella produzione o anche nella famiglia. L'intento dell'emendamento era quello di operare una discriminazione a seconda del peso sociale dei cittadini: una discriminazione che, nel campo dei diritti politici, si risolveva « a tutto danno delle classi lavoratrici »<sup>91</sup>.

La discussione generale del disegno di legge ebbe luogo alla Camera nelle tornate del 14, 15 e 16 gennaio. Si passò agli articoli il 17 gennaio. La questione del voto plurimo divise profondamente i deputati fascisti: alle dichiarazioni recisamente contrarie di Rossoni — non a caso cioè del capo dei sindacati fascisti, il quale sostenne essere preferibile la franca abolizione del suffragio universale all'istituzione del voto plurimo — si sommarono le prese di posizione critiche di De Marsico, Restivo, Finzi, Giovannini, e l'atteggiamento assai tiepido di Del Croix, Sardi, Vicini e dello stesso Farinacci.

Il relatore D'Alessio, dopo che il ministro dell'interno Federzoni si fu rimesso alla Camera, ritirò, a nome della Commissione, tutti gli articoli riguardanti il voto plurimo. Il disegno di legge fu approvato il 17 gennaio con 268 voti favorevoli e 19 contrari. Fra questi ultimi figuravano Giolitti, Orlando e Salandra che pure, come dissero intervenendo nella discussione generale, rimanevano favorevoli al principio del collegio uninominale. Orlando aveva svolto il 16 gennaio l'ordine del giorno della minoranza, sottoscritto da 37 deputati, primi firmatari Giolitti, Salandra, Orlando, così concepito:

« La Camera,

ritenendo che sia pregiudiziale ad ogni questione attinente alle elezioni politiche il pieno e completo affidamento che la volontà popolare possa esprimersi in condizioni di libertà, ed in ognuna delle sue forme: individuale, di domicilio, di stampa, di riunione e di associazione;

ritenendo che tali condizioni non si avverino e non possano avverarsi con gli attuali metodi di Governo; passa all'ordine del giorno »<sup>92</sup>.

L'eminente giurista aveva affermato:

« Senza parità di condizioni il duello è sleale: senza libertà di contraddittorio, la volontà della popolazione non riuscirebbe che una falsificazione (*Commenti*) »,

sottolineando poi l'inaudita situazione della stampa « la cui legge statutaria (...) è inosservata » e « ha un decreto-legge che è incostituzionale »<sup>93</sup>.

Giolitti dal canto suo aveva lamentato come subito dopo la presentazione del disegno di legge, cui in linea di massima egli avrebbe potuto aderire, fosse iniziata « una più violenta compressione delle pubbliche libertà »; era infatti stata soppressa

« la libertà di stampa [...] soppresso il diritto di riunione e di associazione, e senza mandato di autorità giudiziaria si è proceduto su larga scala ad arresti e a perquisizioni domiciliari a carico di persone contro cui nulla risultava prima e nulla è risultato dopo (*Commenti*) [...] chi indicasse una lotta elettorale, fin che durano le condizioni attuali del paese, assumerebbe una tremenda responsabilità. Siccome di questa responsabilità non voglio parte alcuna, né diretta, né indiretta, voterò contro la legge elettorale (*Approvazioni a sinistra — Commenti animati*) »<sup>94</sup>.

Il « presidente della vittoria » si era unito al « presidente del neutralismo », come aveva sarcasticamente rilevato Bottai, interrompendo Orlando. Insieme avevano dichiarato la definitiva rottura della vecchia guardia con il fascismo.

Il Senato, nonostante l'Ufficio centrale<sup>95</sup> avesse intenzione di emendare il disegno di legge, lo approvò il 14 febbraio — terzo giorno di esame — nel testo della Camera con 218 voti favorevoli e 58 contrari, dopo che il ministro Federzoni ebbe sottolineato l'opportunità di non ritardare l'approvazione della riforma.

La nuova legge elettorale (legge 15 febbraio 1925, n. 122, in base alla quale fu poi emanato il testo unico 17 gennaio 1926, n. 118) non fu mai applicata. In ultima analisi si può affermare che essa servì a Mussolini a meri fini tattici e soprattutto come strumento che, in qualsiasi momento se ne fosse presentata l'occasione, sarebbe stato utile per sconfiggere definitivamente l'Aventino.

8. — È stato esattamente scritto che è solo con le due leggi 24 dicembre 1925, n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100 « che il regime fascista incomincia ad individuarsi sul terreno normativo »<sup>96</sup>.

Il disegno di legge Rocco « sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche » fu presentato alla Camera il 28 maggio 1925. Nella relazione che lo accompagnava lo si presentava come strumento per disciplinare la facoltà del governo di emanare norme giuridiche: facoltà che

« esiste, sempre è esistita, esisterà sempre in tutti gli ordinamenti giuridici. Il problema della sua disciplina non può essere che un problema di forme e di limiti ».

La relazione Rocco continuava:

« La quantità enorme di decreti-legge che il Governo è costretto ad emanare, e che ingombra, per la loro conversione, gli ordini del giorno delle due Camere, sta a dimostrarlo ».

D'altra parte senza i decreti-legge non era più possibile ormai governare anche perché il campo della legge formale al contrario di quella che avrebbe dovuto essere la sua tendenza storica si era andato « allargando in modo smisurato », soprattutto durante e subito dopo la guerra: i decreti-legge avevano finito col regolare materia di legge, ma anche materia di regolamento che, « per il fatto solo di essere una volta regolata per legge, diveniva definitivamente materia legislativa, in modo che la sua disciplina giuridica non poteva più essere mutata che per legge ». Bisognava quindi

« cominciare [...] collo sgomberare il campo della legge propriamente detta, della legge in senso formale, di tutte le materie che hanno in sé scolpito il carattere regolamentare e di quelle che non sono neppure materie di legge in senso sostanziale, ma semplici atti amministrativi di approvazione [...] ».

Oltre quindi ai « regolamenti esecutivi » si riconosceva al governo la facoltà di emanare « regolamenti indipendenti » « per disciplinare l'uso delle facoltà deferite al potere esecutivo dalle leggi e dalle consuetudini », e soprattutto di

« disciplinare, per regolamento, l'organizzazione dello Stato e degli enti autarchici, eccettuati gli enti autarchici maggiori, come i comuni, le province, le istituzioni pubbliche di beneficenza, che, per la loro particolare importanza storica e politica, si ritiene opportuno che siano in ogni caso regolati per legge ».

Era questo il campo dei « regolamenti di organizzazione », materia definita « tipicamente regolamentare » e che « salvo per motivi contingenti e di opportunità era, in fatto, divenuta in Italia, da alcuni anni materia di legge »<sup>97</sup>.

Era proprio questo « il campo più fertile della legislazione e quello che dà il massimo contributo ai decreti-legge ». Da quel momento in poi « l'ordinamento degli uffici, gli organici, l'esercizio delle aziende statali, le loro tariffe ecc. » avrebbe dovuto essere disciplinato per regolamento<sup>98</sup>.

Ecco quindi che i regolamenti avrebbero potuto contraddire leggi preesistenti: si arrivava anzi a istituire in materia di organizzazione dei pubblici uffici una « riserva di regolamento ». Come è stato giu-

stamente osservato, veniva così ribaltata la linea — che risaliva al Sonnino — informata al rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa<sup>99</sup>.

Inoltre il disegno di legge disponeva che, oltre che nel caso di delegazione, il governo potesse emanare norme aventi forza di legge,

« quando si tratti di dare esecuzione, nel Regno, a trattati o convenzioni internazionali, eccettuati i trattati che importino variazioni nel territorio dello Stato, oppure oneri finanziari, pei quali l'art. 5 dello Statuto prescrive la presentazione alle Camere ».

Con questa disposizione veniva in pratica impedito al Parlamento di controllare, con l'autorizzazione alla ratifica, la massima parte dei trattati che nella prassi precedente non avevano efficacia interna senza un'apposita legge formale che li recepisce. Anche qui la misura veniva giustificata con l'imponente ricorso a decreti-legge di autorizzazione alla ratifica.

« Eliminate così le scorie — continuava la relazione Rocco —, restano le sole materie essenziali, che debbono riservarsi al Parlamento: le materie veramente legislative, tutela delle libertà individuali, imposizione di tributi, stanziamenti di spese, coscrizione militare, disciplina dei rapporti privati, trattati internazionali importanti variazioni di territorio e spese, e via dicendo [...] [tuttavia] poiché [...] nessuna norma può essere superiore alla legge suprema della necessità, anche in questi casi non può escludersi la facoltà del Governo di assumersi i poteri del Parlamento, e di emanare norme *aventi forza di legge*, quando *urgenti necessità di Stato lo richiedono. Salus publica suprema lex* »<sup>100</sup>.

L'articolo 4 del disegno di legge stabiliva che il governo aveva facoltà di emanare norme aventi forza di legge « quando urgenti necessità di difesa dello Stato, di tutela dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della pubblica finanza e della pubblica economia lo richiedano ».

Inoltre il decreto-legge avrebbe dovuto essere « effettivamente presentato ad una delle due Camere, per la conversione, non oltre la terza seduta dopo la pubblicazione » pena la decadenza. Una volta presentato, il disegno di legge di conversione avrebbe fatto « la propria strada automaticamente, senza bisogno di alcun atto o alcuna ingerenza del potere esecutivo »<sup>101</sup>. In caso di chiusura di sessione il disegno di legge si sarebbe ritenuto ripresentato alla Camera all'apertura della nuova<sup>102</sup>.

Il quinto comma dell'articolo 4 stabiliva infine la decadenza del decreto-legge in caso di mancata conversione entro 2 anni: venivano così contemperate, secondo Rocco, « le esigenze del controllo parla-

mentare con il soddisfacimento di quelle urgenti necessità di Stato che ne sono il presupposto e la giustificazione »<sup>103</sup>.

Come è stato acutamente osservato<sup>104</sup> i decreti-legge venivano configurati « come vere e proprie leggi provvisorie, facoltizzate a durare per un tempo di due anni (del resto rinnovabili mediante decreti successivi) ».

Il disegno di legge Rocco, quindi, con il dichiarato intento di porre ordine nel caos della decretazione d'urgenza che appesantiva l'ordine del giorno delle Camere<sup>105</sup>, otteneva anche il risultato di definire i poteri legislativi dell'esecutivo: poteri enormi e tali da permettere un'ampia possibilità di surroga del Governo al Parlamento. A ciò si aggiunga l'ulteriore risultato di sottoporre a riserva di regolamento materie che, per prassi consolidata, erano ormai ritenute coperte invece da riserva di legge.

La Commissione (relatore Gatti) soppresse del disegno di legge la sola parte relativa alla facoltizzazione del governo a emanare norme aventi forza di legge nei casi di trattati e convenzioni internazionali in quanto non si poteva ledere il principio per cui

« circoscritta, sia pure, la sfera del potere legislativo, debba sempre riconoscersi l'efficacia della legge formale nel senso che essa non possa abrogarsi o mutarsi se non con un'altra legge formale ».

L'unica possibile interpretazione della lettera dell'articolo 5 dello Statuto — alla luce degli articoli 3 e 6 — era infatti che

« il Re stipula i trattati e con tale stipulazione è assunto l'obbligo dello Stato italiano di fronte all'altro Stato contraente; ma allorché il trattato tocca il diritto interno stabilito con legge, la sua applicazione nel Regno importa necessariamente una legge, che modifichi la legge preesistente »<sup>106</sup>.

Almeno dinanzi all'attacco frontale dell'esecutivo al controllo del Parlamento sulla politica estera, la Commissione faceva quadrato.

Alla Camera la discussione in Assemblea del disegno di legge occupò la sola seconda tornata del sabato 20 giugno 1925 e fu abbastanza scolorita. Per l'opposizione liberale non aventiniana parlò Giovannini, per i comunisti, ormai rientrati, Graziadei. Era noto che in seno alla opposizione aventiniana sempre maggiori erano le adesioni alla linea favorevole al rientro in Aula, di cui si era fatto fiero assertore lo stesso Turati. Il rientro sarebbe dovuto avvenire proprio in occasione dell'esame di questo disegno di legge<sup>107</sup>. La collocazione della discussione del progetto Rocco nella seconda tornata di un sabato è indice della preoccupazione della maggioranza di un improvviso rientro degli aventiniani che erano fortemente avversi a un provvedimento come

questo. Le divisioni all'interno dell'Aventino (ormai del tutto disgregato) non permisero il rientro e l'opposizione a questo disegno di legge che Turati voleva compostamente ma inflessibilmente ostruzionistica nei limiti in cui il nuovo regolamento l'avrebbe permesso<sup>108</sup>.

Il disegno di legge fu approvato lo stesso 20 giugno con 250 voti favorevoli e 37 contrari. La sera stessa la Camera approvava le disposizioni sulla stampa periodica che vanificavano definitivamente la libertà di stampa.

Il Senato, malgrado qualche perplessità più di natura formale che di contenuto, espresse anche dall'Ufficio centrale, non apportò modifiche al testo della Camera, approvandolo definitivamente il 14 dicembre 1925. Lo stesso giorno, prendendo la parola prima dell'approvazione del suo disegno di legge, il guardasigilli Rocco spiegò così la strategia « riformatrice » del governo:

« l'intendimento che ha mosso il governo a proporre tutta questa serie di riforme legislative è, principalmente, quello di costituire una nuova legalità per rientrare nella legalità »<sup>109</sup>.

La legge 31 gennaio 1926 n. 100 ebbe scarsa riuscita pratica e rimase inosservata nello spirito e nella lettera<sup>110</sup>. Né raggiunse lo scopo di limitare il ricorso ai decreti-legge ai soli casi di urgente necessità. I decreti-legge continuarono infatti ad essere emanati in gran numero tanto che, nel dicembre 1927, la Commissione del regolamento della Camera propose l'istituzione di un'apposita Commissione permanente di 18 membri scelti dal Presidente all'inizio di ogni legislatura, con il compito di esaminare i disegni di legge di conversione di decreti-legge, esclusi quelli comportanti oneri finanziari, la cui competenza restava affidata alla Giunta generale del bilancio e quelli sui trattati di commercio e sulle tariffe doganali, affidati all'altra apposita Commissione permanente. Il governo o 12 deputati avrebbero però potuto chiedere che fosse seguita la normale procedura degli Uffici.

È interessante sottolineare come la modifica del regolamento — che fu poi l'articolo 54-bis — fosse motivata nella relazione Solmi con l'esigenza di permettere un più approfondito controllo delle Camere sulla facoltà del governo di emanare norme giuridiche aventi forza di legge. Nella relazione si legge, fra l'altro, che la misura in questione aveva il vantaggio

« di costituire un organo specializzato, il quale potrà meglio provvedere ad un controllo efficace sulle ragioni di urgenza e necessità, che giustificano l'emanazione di queste norme giuridiche, sgombrando gli Uffici da un lavoro immane, e spesso tumultuario, con reale giovamento per l'opera legislativa »<sup>111</sup>.

La modifica regolamentare proposta il 7 dicembre 1927 e approvata il giorno successivo segnava, sia pure su un terreno circoscritto, una timida inversione di tendenza rispetto a quella che aveva portato all'abolizione delle Commissioni permanenti e al ripristino della procedura degli Uffici che — come riconosceva il deputato Vicini, intervenendo l'8 dicembre — era « abbastanza lunga ». Con il sistema della Commissione permanente per l'esame dei disegni di legge di conversione, rilevava il Presidente Casertano,

« la Camera potrà avere dinanzi a sé relazioni, che col sistema attuale riesce difficile di potere ottenere.

Potrei fornire alla Camera dei dati stupefacenti a questo proposito. Basti dire che qualche Commissione per l'esame di un determinato disegno di legge non si raduna dal 1925, o si è radunata, ma ogni volta, nonostante le ripetute sollecitazioni, si è presentato uno solo dei membri della Commissione (*Commenti*) »<sup>112</sup>.

Una così chiara dichiarazione sulla scarsa funzionalità del sistema degli Uffici non ha certo bisogno di commenti.

La legge n. 2263 del 1925 sui poteri del Capo del Governo (dizione per la prima volta codificata in una norma di legge) definì il ruolo di assoluta preminenza dell'esecutivo e, in seno ad esso, del Capo del Governo, e segnò la fine di ogni illusione di « ritorno allo Statuto », *slogan* e terreno politico sul quale la destra liberale salandrina aveva pensato di mantenere il fascismo impegnandosi in questa opera di restaurazione a garantirgli il suo appoggio.

Il 18 novembre 1925 Mussolini prendeva la parola alla Camera per presentare una serie di disegni di legge,

« grandi leggi, delle leggi fondamentali. Con ess[e] il regime fascista da una parte liquida tutto un passato, dall'altro getta le solide basi del suo avvenire. Con queste leggi, mentre si dà finalmente una figura, una responsabilità al Governo, si va incontro al popolo italiano [...]. Ecco i disegni di legge che io presento alla Camera, e che la Camera discuterà e approverà. Approverà, perché so e sento che voi ormai avete la piena consapevolezza del vostro compito storico. Voi siete l'organo legislativo della rivoluzione fascista (*Approvazioni*) ».

Poco prima Mussolini aveva precisato che

« la situazione all'interno è nettamente dominata dal partito fascista. Tutto il resto non conta se non come materiale di archeologia (*Vive approvazioni — Si ride*) [...].

« In tutto il mondo si sente che il sistema parlamentare, che ha avuto la sua utilità, sistema durato alcuni decenni della storia del secolo diciannovesimo, oggi è insufficiente a contenere l'impeto crescente dei bisogni e delle passioni della civiltà moderna (*Approvazioni*) »<sup>113</sup>.



Fra gli altri disegni di legge vi erano quello sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; quello sull'ampliamento dei poteri dei prefetti; quello sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro « cioè riconoscimento giuridico dei sindacati, magistratura del lavoro, arbitrato obbligatorio »<sup>114</sup>; quello sull'istituzione dei Consigli provinciali dell'economia.

Mussolini continuava:

« Questi sono i disegni di legge che io sottopongo al vostro esame. Sono sicuro che li esaminerete con tutta la solerzia e la diligenza necessaria; sono sicuro che non vi attarderete in lunghe discussioni sopra disegni di legge che rappresentano l'espressione giuridica e la volontà precisa della rivoluzione fascista »

e terminava il suo discorso con l'invito vibrante alla generazione « che ha fatto la guerra, che ha fatto il dopoguerra » a vivere « una di quelle ore che battono assai di rado nel quadrante della storia dei popoli », anche imponendosi

« nella disciplina un cilicio ancora più duro, sino a quando tutto ciò che fu un passato ignobile sia definitivamente scomparso, e sia concesso a voi di gettare le basi immutabili di quel secolo che ho già chiamato e sarà il secolo della potenza italiana ! ».

Le ultime parole di Mussolini furono pronunciate tra « *(vivissimi, generali prolungati applausi, ai quali si associano le tribune)* » e tra « *(grida reiterate di: Viva il Duce !)* » e « *(voci di: Affissione ! Affissione !)* » alle quali Mussolini rispondeva, schermendosi: « No ! No ! »<sup>115</sup>.

L'entusiastica adesione della Camera fascista, selezionata dalla secessione aventiniana, alle parole del duce è solo tra i primi esempi dei fideistici unanimismi che avrebbero accompagnato le dichiarazioni, i discorsi, le prese di posizione di Mussolini in Assemblea. La Camera fino ad allora gelosa custode della propria autonomia e in grado in passato di affermare e accrescere il proprio ruolo di esclusiva rappresentante del popolo iniziava la sua trasformazione in platea plaudente all'indirizzo di un Capo ormai sempre più oggetto di « culto della personalità ».

Tra le fronde retoriche del discorso di Mussolini si avverte chiaramente l'importanza da questi annessa soprattutto al disegno di legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo. Il disegno di legge ebbe *iter* rapidissimo quant'altri mai: senza che si chiedesse la

procedura d'urgenza esso, dopo una brevissima fase istruttoria, approdò senza alcuna modifica in Assemblea, dopo soli dieci giorni dalla presentazione. Il 28 novembre, in una sola giornata, la Camera lo approvò senza che nessun deputato sentisse il bisogno di intervenire, né in discussione generale, né sugli articoli. 274 furono i voti favorevoli, 24 i contrari. Eppure si trattava di un disegno di legge di fondamentale importanza che non poco condizionava l'attività stessa della Camera, il suo funzionamento.

I cardini dell'importante provvedimento erano nell'individuazione normativa del Capo del Governo, Primo ministro Segretario di Stato (art. 1), responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo (art. 2) — escludendosi con ciò implicitamente ogni rapporto fiduciario nei confronti del Parlamento, sanzionabile con un voto di sfiducia da parte di questo — e nella definizione di un rapporto di vera e propria dipendenza gerarchica dei ministri nei confronti del Capo del Governo verso il quale, al pari che verso il Re, essi erano responsabili di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri. Ministri soggetti dunque in qualunque momento a revoca, anche se formalmente questa facoltà veniva mantenuta al Re che la esercitava però, appunto, su proposta del Capo del Governo. Il Consiglio dei ministri perdeva, alla luce di questo disegno di legge, ogni rilievo autonomo, non essendo più titolare di alcun potere particolare: il potere di dirimere le controversie tra i ministri, affidato a questo organo dal regio decreto 14 dicembre 1901, n. 466, veniva assunto qui tra le competenze del Capo del Governo, il quale avrebbe *diretto* e coordinato l'opera dei ministri (art. 3). Il principio della solidarietà e quello della collegialità del Consiglio dei ministri venivano così cancellati.

Malgrado la relazione della Commissione (relatore Giuliano) parlasse di « ritorno allo Statuto »<sup>116</sup>, il disegno di legge in questione comprometteva evidentemente alcune disposizioni di fondamentale portata della Carta albertina, non solo nell'interpretazione di esse invalsa prima del fascismo, ma fin nel loro testo letterale. Il combinato disposto degli articoli 5, 65 e 67 dello Statuto non lasciava infatti margini all'istituzione del Capo del Governo, in quanto in essi il potere esecutivo era attribuito al solo Re, il quale nominava e revocava i *suoi* ministri. Né l'articolo 67, servito ottimamente all'instaurazione della prassi costituzionale della responsabilità politica dei ministri nei confronti del Parlamento, poteva servire alla individuazione di un diverso rapporto fiduciario a parte quello nei confronti del sovrano.

L'articolo 2 della futura legge n. 2263 precostituiva invece un modello costituzionale nuovo ruotante attorno alle due figure del Re e del Capo del Governo, quest'ultima assolutamente di nuova concezione ed attuazione. Al tempo stesso il ruolo dei ministri e quello delle Camere venivano messi in secondo piano. È questa del resto la linea di tendenza che si preciserà sempre più negli anni con le successive fasi della legislazione istituzionale fascista.

Ma è soprattutto interessante ai nostri fini rilevare come al Capo del Governo venissero assegnati poteri di condizionamento dell'attività delle Camere: veniva così mortificata qualunque scommessa sulle possibilità di delineare il modello costituzionale improntato a una più rigida separazione dei poteri che la destra liberale vagheggiava.

L'articolo 6 del disegno di legge attribuiva in pratica al Capo del Governo la facoltà di formare l'ordine del giorno delle Camere: nessuna questione avrebbe potuto essere discussa senza « l'adesione » esplicita del Capo del Governo. Le Camere venivano così private della fondamentale garanzia di autonomia di disporre dell'organizzazione dei propri lavori. Inoltre il Capo del Governo avrebbe potuto richiedere la votazione, per scrutinio segreto, di un progetto di legge respinto da una Camera dopo almeno tre mesi dalla prima votazione, nonché la trasmissione all'altra Camera e l'esame e la votazione da parte di questa di un progetto di legge rigettato da un ramo del Parlamento.

Queste disposizioni erano in insanabile contrasto con alcuni fondamentali articoli dello Statuto. L'articolo 55 disponeva la trasmissione di un progetto di legge all'altra Camera solo dopo l'approvazione da parte di quella che per prima l'aveva esaminato. Disposizione questa rafforzata dall'articolo 56 per il quale « se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa Sessione »; lo stesso regolamento della Camera (art. 53) stabiliva che un progetto di legge respinto dalla Camera non poteva essere ripresentato per tutta la sessione. Non parlandosi nella legge n. 2263 della necessità di attendere una nuova sessione per il *repêchage* di un progetto di legge, viene da chiedersi se l'articolo 56 dello Statuto non dovesse ritenersi abrogato, così come la parte dell'articolo 55 in contrasto con la nuova legge. Altrettanto dicasi, ovviamente, per l'articolo 53 del regolamento della Camera<sup>117</sup>.

Veniva completamente svuotato l'articolo 61 dello Statuto che garantiva l'autonomia delle Camere demandando ai loro regolamenti interni le modalità di esercizio delle loro attribuzioni. Modifiche rego-

lamentari di tale portata si facevano poi per legge: questa stessa scelta ledeva in modo significativo l'autonomia delle Camere. Per il futuro, insomma, sarebbe stato ben difficile parlare di autonomia del Parlamento.

Eppure davanti a questo attentato all'autonomia, nessuno alla Camera — nemmeno tra gli oppositori non aventiniani — ebbe alcunché da osservare.

Al Senato, il 19 dicembre, nella discussione generale, si levò almeno la voce del senatore Mosca che evidenziò come il disegno di legge si proponesse di « cambiare radicalmente l'ordinamento dei pubblici poteri, e quindi, si può dire, la nostra costituzione », lamentò lo strapotere del Capo del Governo della cui volontà « i ministri non sono quasi che gli esecutori », e sottolineò come con l'attribuzione al Capo del Governo della facoltà di disporre dell'ordine del giorno delle Camere si annullasse « quasi il diritto di iniziativa delle due Camere », constatando amaramente di non aver mai creduto « di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del regime parlamentare »<sup>118</sup>. Quest'ultima considerazione era stata chiarita da Mosca con queste parole:

« Ora se oggi ci si dicesse chiaramente che al Governo parlamentare viene surrogato il Governo costituzionale, ammetto che si potrebbe discutere seriamente la proposta. Ma invece è detto espressamente, sulla relazione che accompagna il disegno di legge, che il Capo del Governo non corrisponde all'antico Cancelliere germanico e che non resta perciò al potere finché piaccia al Re di farcelo restare. Ed è detto pure che il Capo dello Stato lo manterrà al potere finché quel *complesso di forze economiche politiche e morali* che lo hanno portato al Governo non lo abbandonerà. Ora fino a quando questo complesso di forze economiche politiche e morali che sosteneva il Gabinetto, e che qualche volta lo disfaveva, si manifestava coi voti del Parlamento, la cosa era chiara. Ma se questo complesso di forze non è più rappresentato dal Parlamento, allora si domanda da chi è rappresentato? »

In fondo non si vuole accordare al Re la libera scelta del suo Governo e non si vuole che questa scelta sia influenzata dai voti del Parlamento.

Tutto questo sarebbe un *rebus* indecifrabile se non si sapesse leggere attraverso le righe della relazione e del disegno di legge »<sup>119</sup>.

La relazione Giuliano alla Camera era stata abbastanza esplicita. In un paragrafo retoricamente intitolato *La verità della rivoluzione* si legge:

« Per noi lo Stato non è più un materiale aggregato di individui, ma è un individuo esso stesso, persona distinta e consapevole, che supera i molti di cui è composto, per rappresentare l'intima spirituale unità, ed adempiere il supremo spirituale valore. Un Governo degno di tale nome non può più essere per noi il puro e semplice risultato della somma algebrica delle opinioni nonché degli

interessi individuali passivamente sottomesso a tutti i continui spostamenti determinati dal continuo variare delle forze che si agitano dietro la esteriore scena politica »;

e nella parte dedicata al commento delle disposizioni del disegno di legge era scritto:

« Ora se noi ammettiamo che un Governo abbia la sua ragione d'essere, puramente nel risultato di un meccanico gioco d'interessi, allora dobbiamo riconoscere che è giusto che esso sia in ogni ora alla mercè del Parlamento. Ma se un Governo deve la sua vita ad un'idea che supera il cozzo dei momentanei ed egoistici interessi, allora bisogna giudicarlo nell'attuazione di questo suo ideale disegno, e bisogna concedergli il tempo perché appaiano almeno i lineamenti generali dell'opera ricostruttrice che viene svolgendo. Ecco la ragione per cui bisogna fino ad un certo punto mettere il Governo giuridicamente al riparo non solo dalle meschine congiure che una volta si ordivano dalle vanità insoddisfatte, ma anche degli improvvisi mutamenti dell'opinione parlamentare sia pure in buona fede »<sup>120</sup>.

Appare evidente come il fascismo non volesse più nemmeno sentir parlare di rapporto fiduciario Parlamento-Governo. Dalla relazione Giuliano risulta chiaro che iniziava a farsi strada una nuova concezione del problema della rappresentanza politica, attorno al quale per lungo tempo i costituzionalisti avrebbero intessuto un dibattito approfondito, che si intensificò particolarmente in vista dell'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni<sup>121</sup>.

Il disegno di legge fu approvato dal Senato il 19 dicembre 1925 con 116 voti favorevoli e 32 contrari: il suo *iter* parlamentare era durato esattamente un mese. La legge 24 dicembre 1925 n. 2263 sarebbe stata sempre ricordata dagli stessi costituzionalisti fascisti come di fondamentale momento nel processo di instaurazione del « regime del Capo del Governo »<sup>122</sup>.

9. — L'esperienza aventiniana andò esaurendosi nel corso del 1925. Alla fine di quell'anno iniziò invece una « corsa » al fascismo che avrebbe ben presto preoccupato gli stessi dirigenti fascisti<sup>123</sup>.

Alcuni deputati aventiniani cominciarono a rientrare alla Camera alla spicciolata. Il 16 gennaio 1926 sulla proposta del Presidente Casertano di sospendere la seduta della Camera per tre giorni in segno di lutto per la morte della Regina Madre, Mussolini prese la parola per proporre che la Camera riprendesse i suoi lavori l'indomani « perché c'è una questione morale che non soffre indugio alcuno »<sup>124</sup>.

La « questione morale » — si noti il sarcasmo mussoliniano — era data dal fatto che, « al riparo di una Grande Morta » — come avrebbe spiegato lo stesso Capo del Governo parlando il giorno successivo sul processo verbale della tornata precedente — un « gruppo di uomini dell'Aventino si è insinuato furtivamente in questa Assemblée (*Applausi*) traendo profitto e sperando l'impunità dalla nostra commozione » <sup>125</sup>.

Ebbene, per chiunque dell'Aventino volesse tornare alla Camera « semplicemente tollerato », Mussolini dettava condizioni durissime. Costoro avrebbero dovuto « solennemente e pubblicamente »:

« 1° riconoscere il fatto compiuto della rivoluzione fascista (*Vivissimi applausi*) divenuta ormai un regime che ha profondamente mutato la costituzione italiana, per cui una opposizione preconcepita è politicamente inutile, storicamente assurda e può essere compresa soltanto in coloro che vivono al di là dei limiti dello Stato (*Vivi applausi*);

2° riconoscere non meno pubblicamente e non meno solennemente che la nefanda campagna scandalistica dell'Aventino è miseramente fallita, perché non è mai esistita una questione morale che riguardasse il Governo o il Partito (*I ministri e i deputati sorgono in piedi — Vivissimi, prolungati e reiterati applausi, cui si associano le tribune — Grida di: Viva Mussolini!*);

3° scindere non meno solennemente e pubblicamente la propria responsabilità da coloro che oltre le frontiere continuano l'agitazione antifascista (*Vivi applausi*) » <sup>126</sup>.

La profonda modifica della costituzione operata dal fascismo veniva quindi rivendicata dal suo capo di cui lo stesso giorno il Presidente della Camera comunicava la nomina a Capo del Governo, Primo ministro Segretario di Stato — con i portafogli degli affari esteri e della guerra, della marina e dell'aeronautica — avvenuta con regio decreto 3 gennaio, in applicazione della legge 1925 n. 2263.

Il 22 gennaio i deputati Anile, di Fausto e Scotti, su sollecitazione del deputato Caradonna, dichiaravano di accettare le condizioni di Mussolini: appare pleonastico sottolineare la violazione dell'articolo 41 dello Statuto circa il divieto di mandato imperativo. Ma Mussolini aveva chiesto addirittura una dichiarazione solenne e pubblica come condizione per esercitare il mandato parlamentare: l'articolo 49 dello Statuto poneva solo la condizione del giuramento di fedeltà al Re e di osservare le leggi dello Stato e lo Statuto stesso che il fascismo così palesemente violava e in particolare in questa occasione. Ove si pensi poi che l'articolo 51 della Carta albertina disponeva l'insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da loro espresse, l'unica possibile conclusione è che la costituzione era ormai ridotta a ben misera cosa davanti alla dittatura trionfante.

Queste considerazioni acquistano un rilievo ancor più drammatico alla luce degli avvenimenti di una giornata emblematica nella storia della Camera dei deputati durante il fascismo, quale fu il 9 novembre 1926.

Bisogna premettere che il 5 giugno 1926 la Camera aveva deliberato di aggiornare i suoi lavori per essere riconvocata a domicilio. La ripresa dell'attività era prevista per il dicembre.

Il 31 ottobre Mussolini — che aveva già subito due attentati in quello stesso anno ad opera dell'irlandese Violet Gibson (7 aprile) e dell'anarchico Gino Lucetti (11 settembre) — fu oggetto di un attentato ad opera del giovane Anteo Zamboni a Bologna. L'attentato, la cui dinamica e i cui moventi sono ancora oscuri, lasciò Mussolini del tutto indenne, mentre l'attentatore veniva immediatamente linciato e ucciso da fascisti presenti. I fatti di Bologna ebbero eco vivissima presso l'opinione pubblica e ripercussioni importantissime sulla disciplina dell'ordine pubblico.

Nella seduta del Consiglio dei ministri del 5 novembre furono approvati provvedimenti « amministrativi » di importanza eccezionale: in particolare quelli concernenti lo scioglimento di tutti i partiti d'opposizione e la soppressione della stampa contraria al regime, e l'adozione di restrizioni notevoli delle libertà personali per quel che concerneva la libertà di circolazione. Venne inoltre approvato lo schema di disegno di legge Rocco concernente « provvedimenti per la difesa dello Stato »<sup>127</sup>; ci fu infine un importante rimpasto con lo spostamento di Federzoni dal Ministero dell'interno (il cui portafoglio fu assunto da Mussolini stesso)<sup>128</sup> al Ministero delle Colonie, al posto del dimissionario Lanza di Scalea. Con regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848 (in attuazione della delega contenuta nella legge 31 dicembre 1925, n. 2318), pubblicato lo stesso giorno sulla *Gazzetta Ufficiale*, fu varato il nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che istituiva il confino per reati comuni e politici, attribuiva ai prefetti la facoltà di sciogliere le associazioni che svolgessero attività contraria all'ordinamento nazionale e di adottare tutti i provvedimenti che ritenessero opportuni per la tutela dell'ordine pubblico<sup>129</sup>.

I caratteri illiberali, repressivi del governo fascista si accentuavano. Per il disegno di legge Rocco per la difesa dello Stato occorreva l'approvazione delle Camere. Mussolini chiese la convocazione straordinaria della Camera per il 9 novembre.

Il resoconto stenografico della tornata di martedì 9 novembre si apre con una significativa *Manifestazione dell'Assemblea al Capo del Governo*:

«La seduta comincia alla 16.

(*Sul banco di S.E. il Capo del Governo sono collocati un fascio di rose e un fascio di lauro legati da nastri tricolori*).

MANARESI, segretario, legge i processi verbali della seduta antimeridiana del 30 gennaio 1926 e della seduta del 5 giugno 1926.

(*Sono approvati*).

(*Entra nell'Aula S.E. il Capo del Governo — Il Presidente, i ministri e tutti i deputati sorgono in piedi e prorompono in una unanime entusiastica ovazione che dura lunghissimamente e si rinnova a più riprese — Fragorosi, prolungati, reiterati applausi anche dalle tribune — Grida entusiastiche, ripetute e continuate di: Viva il Duce! — Nuovi ripetuti, continuati, insistenti applausi*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, questa manifestazione dell'Assemblea Nazionale verso il Capo del Governo è più eloquente di qualsiasi discorso. Nell'era storica che viviamo i discorsi non sono necessari; vi invito, perciò, onorevoli colleghi, a riprendere senz'altro i nostri lavori, ripetendo con me il grido augurale: «Viva Mussolini, oggi e sempre!» (*Vivissimi unanimi prolungati applausi — Entusiastiche ripetute, prolungate grida di: Viva il Duce!*)<sup>130</sup>.

Il resoconto, nella sua essenzialità ed immediatezza, con la sua *fisionomia*<sup>131</sup> precisa, anche se francamente roboante, dà meglio di qualsiasi commento la misura del tributo della Camera e del suo Presidente — è forse questo l'aspetto più sconcertante — al Capo del Governo, Duce del Fascismo. Siamo ormai all'incontrollato «culto della personalità».

Poco dopo il ministro Rocco presentava il disegno di legge concernente «provvedimenti per la difesa dello Stato», chiedendo il suo deferimento a una Commissione speciale di 9 membri, da nominarsi da parte del Presidente della Camera, che riferisse nel corso della stessa seduta. Con votazione simultanea la Camera acconsentì all'immediata discussione del disegno di legge Rocco (e quindi al suo inserimento all'ordine del giorno) e all'inserimento all'ordine del giorno della seduta stessa della mozione Turati di decadenza dei deputati aventiniani e comunisti.

La Commissione di 9 membri, appena nominata dal Presidente, si riunì per nemmeno un'ora, mentre la seduta dell'Assemblea veniva sospesa; alla ripresa — dopo una breve relazione dell'onorevole Manaresi che metteva in soffitta Beccaria per rinverdire opinioni di Filangieri e Romagnosi sulla necessità della pena di morte — veniva chiusa la discussione generale e si passava agli articoli che venivano tutti approvati senza discussione.



Al momento della votazione finale del disegno di legge fu chiesto l'appello nominale. Non ritenendo che potesse essere violata la disposizione dell'art. 97 del regolamento che prevedeva lo scrutinio segreto per la votazione finale delle proposte di legge, il Presidente acconsentiva alla votazione per appello nominale di un ordine del giorno Manaresi ed altri che recitava testualmente:

«La Camera approva il disegno di legge e passa all'ordine del giorno»<sup>132</sup>.

Dalla chiama vennero esclusi i deputati poco prima dichiarati decaduti. Il risultato dette 341 *sì* e 12 *no* su 353 votanti; la votazione finale per scrutinio segreto che si ebbe subito dopo dette 320 voti favorevoli e 6 contrari su 326 votanti<sup>133</sup>.

Lo stesso giorno era stata presentata alla Camera una mozione firmata da Augusto Turati, Farinacci, Starace, Renato Ricci ed altri:

«La Camera,

considerato che i deputati sotto nominati nel giugno del 1924, pretestando una questione morale nei confronti del Capo del Governo e di questa Assemblea fecero atto esplicito e pubblico di secessione;

considerato che tali deputati continuarono a svolgere, da allora ad oggi, usando delle prerogative e delle immunità parlamentari, opera di eccitamento contro i poteri dello Stato;

ritenendo che essi siano venuti meno alla prescrizione precisa dell'articolo 49 dello Statuto: quella di esercitare la funzione di deputati col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria;

dichiara

tali deputati decaduti dal mandato parlamentare»<sup>134</sup>.

Seguiva l'elenco di tutti i deputati «aventinisti», ai quali, per colmo di misura erano stati aggiunti i deputati comunisti il cui atteggiamento critico verso i secessionisti era noto e che erano ben presto rientrati in Aula<sup>135</sup>.

Il segretario del partito fascista, Turati, chiese la discussione urgente della mozione nella stessa seduta: il Presidente Casertano, rispettando le forme del regolamento, chiese che la Camera deliberasse con votazione segreta e a maggioranza dei tre quarti l'inserimento all'ordine del giorno di un argomento che non vi era compreso. Il risultato, scontato, fu di 332 voti favorevoli e 10 contrari. La discussione generale della mozione, oltre allo svolgimento di Turati, registrò l'intervento dell'alfiere dei combattenti italiani, il pluridecorato onorevole Del Croix, che definì la mozione «corollario logico e morale della legge che il Guardasigilli ha presentato al Parlamento»<sup>136</sup>.

Quanto mai interessante è però l'intervento del Presidente della Camera. Nel momento in cui circa un quarto dei deputati dell'Assemblea da lui presieduta veniva liquidato con una semplice mozione, Casertano sentì il bisogno di dire la sua « opinione sulla natura giuridica e politica della mozione Turati ». Queste le sue singolari argomentazioni:

« L'istituto della decadenza non è nuovo nelle norme che regolano quasi tutte le Assemblee. Il suo fondamento giuridico sta in ciò: che non è ammissibile il godimento di un ufficio, specialmente se vi sia annessa una indennità, quando senza giustificato motivo alla nomina non corrisponda la prestazione dell'opera.

Non si concepisce *diritto senza dovere*.

Ma nel caso che ci occupa la ragione politica è più suadente della ragione morale. Assistiamo a questo spettacolo: da due anni un terzo dell'Assemblea è deliberatamente assente, e se non supplisse alla mala volontà degli assenti lo zelo eccezionale della maggioranza, l'Assemblea non potrebbe, per mancanza di numero legale, funzionare. E siccome è inevitabile che col decorso del tempo ogni Assemblea si riduca di numero, la Camera può bene immaginare le condizioni in cui potrà eventualmente trovarsi fra un anno o due, quanti ancora ne mancano per la scadenza legale del suo mandato (*Commenti*).

È possibile che questo stato di cose non turbi la nostra coscienza e non solleciti un rimedio per normalizzare la funzione parlamentare?

La mozione Turati che è di natura essenzialmente politica e contingente (*sic!*) ha questo scopo. L'Assemblea non deve dissimularsi la gravità dell'atto che compie, ma deve ad un tempo considerare che quando su un tronco rigoglioso spunta un ramo che ne compromette l'esistenza, la necessità di recidere s'impone quale suprema necessità di difesa (*Approvazioni*).

La longanimità della Camera, che ha consentito a molti suoi componenti di conservarne le prerogative senza esercitare il mandato, o di esercitarlo in contrasto col giuramento prestato, cessa nel giorno nel quale è indispensabile che tutti gli atti che si compiono siano atti di responsabilità e di fede »<sup>137</sup>.

Ci si perdonerà la lunghezza della citazione che ci è sembrata necessaria perché testimonia il drammatico disagio del Presidente, illustrato dalle molte contraddizioni di un discorso in cui peraltro tutto si tiene a dimostrare come le considerazioni politiche facciano aggio su quelle giuridiche, del tutto inesistenti. Nessuna disposizione statutaria e tanto meno regolamentare poteva giustificare un provvedimento del genere: anzi lo Statuto e il regolamento dettavano principi inviolabili quanto alla tutela del mandato parlamentare. Violati questi, lo stesso regime parlamentare era definitivamente liquidato. Gli stessi deputati secessionisti, del resto, non avevano mai inteso rinunciare al loro mandato e all'esercizio di questo: contestavano che l'esercizio del mandato potesse esplicarsi in quella Assemblea e con quella maggioranza cui non riconoscevano alcun titolo di legittimità.

Per di più la mozione stessa, per come era testualmente concepita, e le dichiarazioni del Presidente, erano inapplicabili ai deputati comunisti, che pure, ugualmente, vennero dichiarati decaduti.

La mozione, « dopo prova e controprova », risultò approvata all'unanimità. Nemmeno i dieci deputati che si erano opposti all'immediata discussione della mozione fecero resistenza.

La maggioranza, con un colpo di mano<sup>138</sup>, liquidava così la minoranza espellendola dalla Camera<sup>139</sup> e, privando i deputati ad essa appartenenti dell'immunità loro garantita dalla costituzione con un artificio procedurale, li esponeva senza più alcuna tutela nemmeno formale alla « giustizia fascista »<sup>140</sup>. Inoltre la deliberazione della Giunta delle elezioni del 2 novembre 1925, secondo la quale era possibile la sostituzione di deputati solo in caso di morte e mai in caso di dimissioni, né in alcun altro caso, rendeva possibile da un punto di vista formale alla Camera di funzionare anche con una rappresentanza ridotta di oltre un quarto<sup>141</sup>.

Mussolini realizzava così quello che è stato lucidamente definito il suo « diciotto brumaio »<sup>142</sup>, stabilendo definitivamente la sua dittatura personale. L'ultimo simulacro del regime parlamentare, la Camera rappresentativa, sarebbe stato eliminato di lì a poco con la riforma elettorale del 1928.

Il ruolo della Corona in queste vicende non è ancora stato ricostruito. Certo è che il re subì l'iniziativa di Mussolini senza alcuna apprezzabile reazione. Riferendosi alla passività del sovrano davanti ai provvedimenti illiberali adottati dal governo fascista, il maresciallo Caviglia commentava nel suo diario:

« La dinastia di Savoia con Vittorio Emanuele III è scesa dal suo altare. Essa ha permesso la violazione della costituzione, ha lasciato manomettere la libertà accordata ai cittadini dallo Statuto, ha proscritto molti cittadini per ragioni extra-statutarie che hanno carattere di persecuzione.

Nel dopoguerra il Re si è comportato come un burocrate e, in alcuni momenti decisivi, non ha saputo guidare il timone della barca dello Stato con mano sicura. Troppo costituzionale quando i tempi chiedevano mezzi eccezionali, tradì la costituzione, quando essa poteva e doveva funzionare integralmente »<sup>143</sup>.

9. — Il dibattito sul ruolo del Parlamento nel regime fascista fu sempre un momento centrale della riflessione politica e giuridica dopo la presa del potere da parte di Mussolini e man mano che il regime si andò consolidando. Il lavoro della Commissione dei Soloni con-

tribunò molto ad approfondire la questione, ponendo in termini espliciti l'esigenza di un tipo diverso di rappresentanza che, almeno in parte, facesse perno sulle categorie produttive. La relazione Barone aveva proposto una modifica in questo senso dei criteri per l'elezione della Camera, mentre la relazione minoritaria Gini aveva chiesto che la rappresentanza corporativa fosse immessa nel Senato, ferma restando la rappresentanza politica della Camera. Nell'ottobre 1925 questa tesi di Gini, grazie all'intervento dello stesso Mussolini, era stata fatta propria dal Gran Consiglio.

Indubbiamente la Camera eletta nel 1924 — specie dopo la secessione aventiniana e la successiva epurazione dei secessionisti — aveva servito bene il fascismo, tanto che la XXVII legislatura fu definita dallo stesso Mussolini la « costituente » del fascismo dato il numero e la portata delle leggi approvate, alcune delle quali non per nulla erano state denominate « leggi fascistissime ». È peraltro evidente che la soppressione dei partiti politici di opposizione, portata a termine alla fine del 1926, inquadrava in modo diverso il problema, tanto da far diffondere in ambienti fascisti l'idea della definitiva soppressione della Camera stessa <sup>144</sup>.

Intervenendo il 26 maggio 1927 alla Camera nella discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, con quello che fu chiamato il « discorso dell'Ascensione », Mussolini dichiarò:

« (...) è evidente che la Camera di domani non può rassomigliare a quella di oggi. Oggi 26 maggio, noi seppelliamo solennemente la menzogna del suffragio universale democratico (*Applausi*).

Ma che cosa è questo suffragio universale? Noi l'abbiamo visto alla prova. Sopra 11 milioni di cittadini che avevano il diritto di votare, ce ne erano sei milioni che periodicamente se ne infischiavano.

E gli altri che valore potevano avere, quando il voto è dato al cittadino semplicemente perché ha compiuto i 21 anni, e, quindi, il criterio discriminativo della capacità del cittadino è legato a una questione di cronologia o di semplice stato civile?

Ci sarà anche domani una Camera, ma questa Camera sarà eletta attraverso le organizzazioni corporative dello Stato. Molti di voi ritorneranno in questa Camera, molti di voi troveranno il seggio naturale al Senato, alcuni nel Consiglio di Stato, qualcuno nelle prefetture, nella carriera diplomatica e consolare, dove si può servire egregiamente il Regime; qualche altro si ritirerà a vita privata (*ilarità*).

Non si può pensare che tutti siano gerarchi; ci vogliono anche i gregari. Del resto la Nazione sente forse il bisogno elettorale? Lo ha dimenticato, ed è proprio necessario per noi di avere, attraverso un bollettino di voto, l'attestazione del consenso del popolo? Lasciatemi pensare che questo non è assolutamente necessario. Verso la fine di quest'anno o nell'anno prossimo noi stabiliremo le forme con cui sarà eletta la Camera corporativa dello Stato italiano » <sup>145</sup>.

Con questo discorso — di cui la Camera deliberò l'affissione con l'ormai consueta ovazione al duce — Mussolini prospettava la fine della Camera rappresentativa e dichiarava la sua intenzione che si desse vita a una nuova Camera « corporativa ».

Il dibattito che pure si aprì nel fascismo sulle « forme » di elezione della nuova Camera registrò contrasti e polemiche tra i sostenitori delle varie ipotesi di riforma in senso corporativo. È comunque certo che un disegno di legge « mirante a realizzare una vera ed integrale rappresentanza corporativa degli "interessi" »<sup>146</sup> fu esaminato e respinto dal Gran Consiglio il 10 novembre 1927. L'ordine del giorno finale approvato da tale consesso prevedeva una riforma così articolata: proposta dei candidati da parte delle organizzazioni economiche; redazione da parte del Gran Consiglio di una lista unica nazionale di candidati (*recte*: di deputati designati) scelti tra quelli proposti, con l'aggiunta di altri scelti al di fuori di tali proposte; presentazione della lista agli elettori — scelti in base al criterio del « censo di lavoro » — i quali avrebbero votato in collegio unico nazionale. Il voto sarebbe consistito nell'approvazione o reiezione della lista.

Lo schéma approvato dal Gran Consiglio era lontano dalle aspettative dei corporativisti che volevano una Camera corporativa costituita attraverso l'elezione diretta dei rappresentanti delle categorie produttive da parte di tutti gli appartenenti ad esse. Ma il Gran Consiglio rilevava che:

« la fascistizzazione di queste organizzazioni sindacali, data la brevità del tempo trascorso dalla loro istituzione ad oggi, non consente di permettere che si sostituiscano in funzione politica al partito del regime, assumendo da sole il compito della rappresentanza nazionale. Si può concedere a loro di muovere soltanto un primo passo su questa via ».

#### Il sistema delineato consentiva di evitare

« il pericolo di ricadere nel vecchio sistema di rappresentanza puramente politica e suffragistica ed il pericolo potenziale di creare una rappresentanza a base esclusiva di interessi, che avrebbe potuto spezzare l'unità economica, politica e spirituale del regime. L'intervento del partito concilia la politica con l'economia sul piano degli interessi superiori e generali del regime. Questo non esclude che, col consolidamento e col perfezionamento delle organizzazioni sindacali, si possa arrivare, dopo l'esperienza della prossima legislatura, ad una forma tipica ed esclusiva di rappresentanza nazionale corporativa fascista »<sup>147</sup>.

Il disegno di legge fu presentato dal guardasigilli Rocco il 27 febbraio 1928, giorno della ripresa dei lavori della Camera dopo la pausa invernale e la relazione della Commissione fu presentata dal relatore Maraviglia il successivo 14 marzo.

Il disegno di legge prevedeva: la riduzione a 400 del numero dei deputati e la costituzione di tutto il regno in collegio unico nazionale; il conferimento del diritto di proporre candidati alle Confederazioni nazionali di sindacati legalmente riconosciute, ad altri enti morali legalmente riconosciuti e ad associazioni anche di fatto di importanza nazionale aventi finalità di cultura, educazione, assistenza o propaganda<sup>148</sup>; il numero dei candidati proponibili da parte delle organizzazioni sindacali (il doppio dei deputati da eleggere, cioè 800) e degli enti e associazioni (la metà dei deputati, cioè 200); la ripartizione dei candidati fra le 13 organizzazioni sindacali, secondo cifre definite in una tabella allegata, in modo che le corrispettive organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori delle singole categorie esprimessero un ugual numero di proposte; la compilazione della lista dei « deputati designati » ad opera del Gran Consiglio, secondo criteri di massima discrezionalità nella scelta tra le candidature proposte e anche al di fuori di esse; la votazione da parte dei cittadini maschi aventi diritto<sup>149</sup>, consistente nella approvazione o non approvazione della lista nella sua integrità; la elezione dei 400 deputati della lista in caso di prevalenza dei voti favorevoli o di *parità* tra voti favorevoli e voti contrari; la rinnovazione delle elezioni con liste concorrenti (e quindi rappresentanza delle minoranze) in caso di non approvazione della lista.

Le motivazioni della riforma erano spiegate nella relazione governativa e in quella della Commissione che, del resto — salvo rivendicare l'orgoglio per la « collaborazione che la Camera dava al governo nella trasformazione costituzionale dello Stato » e affermare come fosse inconcepibile riproporre la possibilità di minoranze precostituite perché « il fascismo è accettato da tutto il popolo come una fede religiosa, per cui chiunque si distacca da essa si mette automaticamente fuori della comunità nazionale »<sup>150</sup> — della prima ripeteva pedissequamente le argomentazioni.

Documento interessantissimo, la relazione governativa spiegava che « il sistema elettorale fino ad oggi vigente non poteva durare, sia perché fondato su principi contrari alla essenza stessa del Fascismo, sia perché superato dalla nuova realtà sociale e politica, derivante dall'ingresso dei sindacati nella vita dello Stato, come veri e propri enti di diritto pubblico »<sup>151</sup>.

Pur dichiarando che il Parlamento non poteva più essere « l'unico mezzo con cui il Governo si pone a contatto con le masse », affermava non esservi dubbio

« che un'assemblea composta di uomini, i quali, per le loro origini e il modo della loro designazione, siano, al tempo stesso interpreti delle idee dominanti nei

vari gruppi di cui si compone la società nazionale, e organi consapevoli dei grandi interessi storici della Nazione deve trovar posto tra gli organi costituzionali dello Stato come utilissima collaboratrice del Governo ».

La subalternità della nuova assemblea era così chiaramente enunciata. Condannato il falso dogma della sovranità popolare che aveva fatto della Camera prefascista « l'organo dominante dello Stato », osservava che

« le masse per sé stesse non sono capaci di formare spontaneamente una propria volontà, meno che mai di procedere spontaneamente ad una scelta di uomini ».

Il problema era quindi quello di scegliere correttamente gli « spiriti dirigenti ». Bisognava però evitare che la forza delle cose « in assenza di un buon sistema di selezione », portasse alla direzione delle masse « intriganti, mestatori, demagoghi » principali beneficiari di un meccanismo che rimettesse completamente la scelta dei candidati e dei deputati nelle mani del corpo elettorale « costituito da un ammasso indifferenziato di individui eterogenei ».

Del resto il dogma della sovranità popolare, con lo strapotere dei partiti, si era risolto praticamente « nel dogma della sovranità di piccole minoranze composte di intriganti e demagoghi ». La dottrina fascista invece negava il dogma della sovranità popolare per affermare « in sua vece, il dogma della sovranità dello Stato, organizzazione giuridica della nazione e strumento delle sue storiche necessità »: per questo fra l'altro era da rigettare il frazionamento della nazione in collegi elettorali territoriali nei quali « la visione degli interessi locali diviene assorbente, oscurando completamente quella degli interessi nazionali », tanto più che lo Statuto « ammonisce che il deputato rappresenta la Nazione e non il solo collegio, in cui è stato eletto », come si leggeva nell'articolo 41. (Questa disposizione era peraltro rafforzata, nello stesso articolo, dalla prescrizione del divieto di mandato imperativo, e faceva sistema con l'immunità sancita dall'art. 51 a garanzia dell'indipendenza del deputato: l'instaurazione del regime fascista era avvenuta proprio grazie alla violazione sistematica del complesso di norme statutarie posta a presidio della piena e libera esplicazione del mandato parlamentare).

La conclusione del discorso era che la scelta dei deputati, essendo questi « organi dello Stato »,

« deve essere regolata in concreto nel modo migliore perché le finalità dell'istituzione siano consentite. E poiché la Camera dei deputati ha per primo

suo compito quello di collaborare col Governo nella formazione delle leggi (*sic!*) facendosi interprete delle necessità e dei sentimenti dei vari gruppi sociali che sono sì gran parte della vita della Nazione, è chiaro che un buon sistema elettorale deve poggiare anzitutto sul concorso delle forze organizzate del paese, e deve poi garantire che gli uomini scelti a formare la Camera abbiano piena coscienza degli interessi nazionali, siano cioè uomini politici nel più elevato senso della parola ».

Di qui l'opportunità del nuovo sistema elettorale nel quale un ruolo preminente spettava al Gran Consiglio. Essendo questo organo esistente « solamente di fatto », dati i compiti ad esso affidati dal disegno di legge, si sarebbe presto dovuto procedere alla sua disciplina per legge quale « organo fondamentale e quindi costituzionale dello Stato ».

Il Gran Consiglio, « organo squisitamente politico, che racchiude in sé, nella sintesi più selettiva, ma più integrale, tutte le forze vive della Nazione », era il più adatto a scegliere tra le proposte, integrando tali scelte con altre personalità « quando la deficienza degli elenchi di candidati lo renda necessario » e ad « imprimere alle designazioni il carattere essenzialmente politico e nazionale che debbono avere i membri della Camera elettiva ». Quest'ultimo contributo del Gran Consiglio era così sottolineato:

« Il disegno di legge non ha inteso affatto di creare una rappresentanza professionale o di categorie. Le organizzazioni, che gli articoli 3 e 4 ammettono a proporre candidature, debbono unicamente attenersi al criterio della capacità degli uomini, che esse scelgono, a realizzare nell'ambito del Parlamento, la loro funzione di organi dello Stato e di tutori degli interessi generali della Nazione. *Non vi è, pertanto, rappresentanza di interessi di categorie, ma scelta, nelle varie categorie, di uomini degni di realizzare i fini storici della Nazione (...)*. Il valore essenziale della designazione del Gran Consiglio sta, dunque, soprattutto nel carattere di organi dello Stato, che esso imprime ai designati.

Dal punto di vista giuridico, la funzione del Gran Consiglio non trova riscontro in nessuno dei sistemi elettorali fino ad oggi adottati. *Con la designazione del Gran Consiglio la elezione del deputato può dirsi compiuta, salva la condizione della ratifica del corpo elettorale.* Ecco perché il disegno di legge chiama le persone comprese nella lista del Gran Consiglio « deputati designati ». Questa formula, che ricorda un'espressione analoga del linguaggio giuridico romano, indica che la scelta del Gran Consiglio costituisce, già dal punto di vista individuale, una nomina; la quale, per diventare definitiva, ha bisogno dell'approvazione, che il corpo elettorale dà, non tanto alle nomine singole, quanto all'indirizzo politico segnato dal Gran Consiglio con la formazione della lista »<sup>152</sup>.

Veniva quindi chiarito innanzitutto che l'appartenenza alle categorie era un mero requisito per la possibile candidatura. E, cosa importante, che l'elettorato attivo, tolto ai cittadini elettori, veniva assommato



in un organo politico del quale si prospettava la necessità di una « costituzionalizzazione » come formalizzazione del fondamentale ruolo istituzionale da esso assunto e che questo disegno di legge rafforzava.

Le disposizioni statutarie concernenti lo *status* e le prerogative dei deputati, come già sottolineato, venivano tacitamente abrogate. Lo stesso articolo 39 dello Statuto, per il quale « la Camera elettiva è composta di Deputati scelti dai Collegi elettorali conformemente alla legge », era del tutto modificato nello spirito. La scelta dei deputati era infatti deferita al Gran Consiglio. Ai cittadini elettori restava soltanto il potere di ratificare una scelta alla quale erano del tutto estranei.

« L'elettore — continuava infatti la relazione governativa — non è chiamato a fare cosa impossibile per lui; a scegliere una o più persone, che egli non conosce, di cui spesso non ha mai sentito parlare. È chiamato a dire se l'indirizzo politico generale che il Regime segue, e che trova nella lista l'espressione concreta, sia da lui approvato (...) non è in omaggio ad una supposta sovranità dell'elettore che si chiede il suo giudizio sull'indirizzo politico segnato dal Gran Consiglio, ma per saggiare il suo stato d'animo, per mantenere sempre meglio il contatto tra lo Stato e le masse ».

Insomma un plebiscito, svuotato di ogni carattere costitutivo. La nomina ad opera del Gran Consiglio era solo condizionata dalla ratifica dell'elettorato. Il procedimento di elezione era dunque un « atto complesso » risultante da tre atti successivi: proposta dei candidati da parte degli enti a ciò preposti, nomina dei deputati da parte del Gran Consiglio, ratifica da parte degli elettori.

Né è corretto parlare di approvazione della lista da parte dell'elettorato, essendo sufficiente che i voti favorevoli eguagliassero quelli contrari: per cui la ratifica consisteva più propriamente nella non-reiezione. In caso di mancata ratifica — ipotesi del tutto teorica come sottolineava la stessa relazione — si sarebbero rinnovate le elezioni col sistema delle liste concorrenti, con voto limitato e rappresentanza delle minoranze.

È difficile comprendere il significato giuridico oltre che politico di questa disposizione, dal momento che — come Mussolini e i suoi gerarchi a più riprese avevano confermato — non sarebbe stato sufficiente certo un eventuale voto di sfiducia al regime a dissolverlo.

La stessa relazione governativa ammettava che, forse,

« sarebbe stato miglior consiglio rinunciare al ricorso al corpo elettorale e attribuire definitivamente la nomina dei deputati al Gran Consiglio. Non essendo parso opportuno di ciò fare, era necessario trovare nella legge stessa una soluzione costituzionale dell'eventuale conflitto fra il Gran Consiglio e il corpo elettorale ».

La procedura elettorale della legge era certo tale far ritenere che la lista del Gran Consiglio avesse « a priori, per sé il consenso della grandissima maggioranza dei cittadini. Questa presunzione, che potrebbe logicamente diventare una presunzione *iuris et de iure*, nel disegno di legge, dà luogo a una presunzione *iuris tantum*, contro la quale è ammessa la prova contraria ».

D'altra parte, come si affrettava a precisare la relazione, non bisognava ritenere che da una decisione avversa al regime dipendesse « la vita dello Stato o quella del Regime; essa può essere utile soltanto per ristabilire con mezzi legali l'armonia fra i rappresentanti delle forze esistenti nel Paese e i loro rappresentanti, che sia eventualmente venuta meno ». Ma, ancora una volta, con ciò non si voleva fare « alcun omaggio a una pretesa sovranità suffragistica; si vuol solo conservare intatto il principio che lo Stato moderno non può prescindere dalle masse, e che il Governo, se non deve dipendere da esse, deve però governare con esse ».

Non bastava certo questo *escamotage*, della cui utilità non era persuaso lo stesso governo fascista, ad attribuire un qualche potere sostanziale al cosiddetto (e certo non più tale) corpo elettorale.

Delle polemiche e dei contrasti sul nuovo sistema elettorale in seno al fascismo si è detto. In realtà Mussolini ancor di più era arbitro della situazione: essendo il Gran Consiglio sua emanazione e comunque da lui integralmente controllato, un'ipotetica mancata o risicata approvazione dell'« indirizzo politico del Gran Consiglio » gli avrebbe fornito il destro per addossarne la responsabilità allo stesso organo e per procedere a rimpasti o rivoluzionamenti all'interno di esso.

Il 16 marzo 1928 il disegno di legge fu approvato dalla Camera, al solito, senza discussione. Ci fu solo una dichiarazione di voto contraria di Giolitti, ultimo intervento in aula del vecchio statista che sarebbe morto qualche mese dopo. Egli motivò il voto contrario suo e di alcuni colleghi osservando che

« affinché un'Assemblea possa essere la rappresentante della Nazione, occorre che i suoi componenti siano scelti con piena libertà dagli elettori nei collegi elettorali, come prescrive l'articolo 39 dello Statuto (*Interruzioni — Commenti*).

Ogni facoltà di scelta è invece qui esclusa dal fatto che, per legge, una sola lista possa essere proposta agli elettori.

Questa legge, che affidando la scelta dei deputati al Gran Consiglio fascista esclude dalla Camera qualsiasi opposizione di carattere politico, segna il decisivo distacco del regime fascista dal regime retto dallo Statuto » <sup>153</sup>.

Il disegno di legge fu approvato con 216 voti favorevoli e 15 contrari.

Durante la discussione al Senato, il 12 maggio, vi furono alcuni interventi critici. Significativo quello del senatore Ciccotti che mise in guardia il fascismo dal pericolo di una « Assemblea fantasma », « Assemblea pleonasma », una Camera che sarebbe stata « quello, e solo quello, che vorrà l'arbitrio illimitato e incontrastato di chi governi » e sostenne la necessità di assemblee politiche prima che di competenti e di assemblee politiche indipendenti e autonome quanto a origine e funzionamento, e in grado di controllare l'esecutivo oltre che di legiferare<sup>154</sup>.

Più esplicita e dura fu la contestazione del disegno di legge da parte dell'eminente giurista ed ex ministro prefascista Francesco Ruffini, che presentò con altri 42 senatori un ordine del giorno così concepito:

« Il Senato,

ritenuto che la legge proposta priverebbe il Popolo italiano del più essenziale fra i diritti, che gli sono garantiti dallo Statuto fondamentale del Regno, e cioè del diritto di scegliere liberamente i propri rappresentanti;

ritenuto che per tale modo si muterebbe radicalmente quella forma di Governo rappresentativo, che è sancita dallo stesso Statuto e fu in vigore ininterrottamente per ben ottanta anni, accompagnando il Popolo italiano nella sua gloriosa ascensione da Novara a Vittorio Veneto,

passa all'ordine del giorno »<sup>155</sup>.

Ruffini, intervenendo nella discussione generale, contestò innanzitutto il disegno di legge dal punto di vista formale: sottolineò infatti l'incognita del Gran Consiglio, non ancora organo costituzionale e nondimeno depositario del potere di nomina dei deputati<sup>156</sup>, e quella della mancata definizione nei dettagli dello scenario derivante da una pur ipotetica non approvazione della lista del Gran Consiglio. Quali sarebbero state e come avrebbero potuto agire le associazioni facoltizzate a presentare liste concorrenti « in un regime di denegata libertà di associazione o di denegata libertà di stampa » ?

Quanto alle critiche di sostanza, premesso che nessuno contestava al potere legislativo la facoltà di recare modifiche allo Statuto, ricordava che

« l'attributo di "perpetuo ed irrevocabile" voleva, ad ogni modo, significare, per consenso universale e fin qui non contestato, essenzialmente questo: che lo Statuto doveva segnare un limite oltre il quale sarebbe stato consentito sì di progredire, ma non mai di tornare indietro.

E indietro si torna invece togliendo al popolo italiano il diritto di scegliere liberamente e direttamente i propri rappresentanti. Poiché un vero diritto di *scelta* dei deputati è quello che al popolo italiano è garantito dall'art. 39 dello Statuto. E di una scelta non si può assolutamente ritenere come equivalente una semplice *proposta*, e neppure la *ratifica* mercè una votazione totalitaria e plebiscitaria di un'unica lista presentata dai dirigenti di una organizzazione politica permessa dal Governo ».

Sarebbe stata concepibile una proposta che conferisse la scelta libera e diretta dei deputati alle organizzazioni professionali « spontaneamente formatesi e legalmente riconosciute », o che permettesse il libero concorso di liste diverse sia pure in un collegio unico nazionale. Inconcepibile era invece un disegno di legge come quello in esame che sconvolgeva « dalle fondamenta la costituzione dello Stato ». Esso

« attraverso l'art. 39 dello Statuto, ferisce in pieno il disposto di un altro articolo che — nella distinzione propugnata da alcuni pubblicisti fra articoli fondamentali e non fondamentali dello Statuto stesso — è stato dichiarato addirittura *il più fondamentale*; e cioè l'art. 2, di cui non è superfluo richiamare il testo preciso: "Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo". Ove la parola *rappresentativo*, nella mente di chi largì lo Statuto, nella intenzione di chi votò i plebisciti, nella interpretazione dei più autorevoli scrittori, ebbe sempre e tuttavia ha — irrefutabilmente ha — il solo significato di rappresentanza mercè una scelta libera e diretta.

La quale, pertanto, costituisce un diritto non solo statutariamente garantito al popolo italiano, ma ormai da lui acquisito (...)»<sup>157</sup>.

Sconsolato e pessimistico, ma non per questo meno appassionato, fu l'intervento di recisa opposizione del senatore Albertini. Egli lamentò la prevaricazione del Governo sulle Camere ridotte

« ad approvare in fretta e furia, ad enorme maggioranza od all'unanimità dei presenti, tutto quanto il Governo propone, anzi novantanove volte su cento a sanzionare i provvedimenti da esso applicati per decreto-legge ».

Albertini si chiedeva quindi perché il Parlamento non fosse stato abolito osservando che

« non vale l'esistenza di una Camera anche elettiva a togliere il carattere di assoluto ad un regime che il paese non può apertamente combattere e legalmente abbattere ».

Era assolutamente inutile a suo vedere sottolineare la violazione dell'articolo 39 dello Statuto: i meccanismi elettorali, infatti,

« hanno relativa importanza quando il potere esecutivo ha paralizzato quello legislativo, creando un ambiente nel quale un'opinione sola è tollerata e considerata degna di rispetto ed ha quartiere sicuro, l'opinione che coincide con quella del Governo, anzi meglio del suo Capo ».

Ma se proprio si voleva parlare di violazione dello Statuto, oltre a quello degli articoli 2 e 39, bisognava riflettere sullo sconvolgimento dello stesso articolo 65, il quale dichiarava che il Re nomina e revoca i suoi ministri: l'articolo cioè da cui prese le mosse l'on. Sonnino nel suo « Torniamo allo Statuto ».

Il Re aveva esercitato questo diritto anche fuori delle indicazioni del Parlamento, eccezionalmente, come nelle crisi Saracco (1901) e Salandra (1915). Ma, ora, continuava Albertini,

« con questo congegno il Sovrano non sarebbe più chiamato ad intervenire, giacché non è pensabile che deputati di un solo partito, i quali devono la nomina ai dirigenti di questo partito, si voltino contro il Governo che ne è l'espressione.

GIUNTA, *sottosegretario alla Presidenza del Consiglio*. Di questo può esser certo.

ALBERTINI. Né al Re sarebbe dato di modificare la situazione valendosi della facoltà concessagli dall'art. 9 dello Statuto di sciogliere la Camera, perché le nuove elezioni si farebbero allo stesso modo (... )»,

e, nel caso del tutto ipotetico di non approvazione della lista,

« come potrebbe mai uscir vittoriosa nella lotta elettorale un'opposizione a cui non è permesso di aver giornali, di tener comizi, di riunire i suoi componenti in associazioni, di combattere a viso aperto il Governo ed il partito al potere, un'opposizione insomma alla quale non è consentito di esistere? Che se anche poi si avverasse un miracolo simile, mai l'opposizione potrebbe raccogliere i frutti della vittoria riportata nelle urne (...)»<sup>158</sup>.

Questi interventi dell'opposizione costrinsero Mussolini a prendere la parola. Egli ribadì che il disegno di legge era la naturale conseguenza del « riconoscimento del sindacato organo di diritto pubblico ». D'altra parte, a suo vedere, e scendendo più sul terreno politico, in regime di partiti il popolo non era certo sovrano essendo chiamato a ratificare le decisioni dei partiti stessi.

Quanto allo Statuto si chiedeva:

« Siamo sul terreno dell'archeologia o della politica? (...) Si è mai pensato che una costituzione o uno Statuto possano essere eterni e non invece temporanei? (...) ».

E richiamando l'articolo 27 della dichiarazione *des droits de l'homme* osservava che tutte le costituzioni sono rivedibili, perché nessuna generazione ha il diritto di assoggettare alle sue leggi le gene-

razioni che verranno », per poi contestare che lo Statuto fosse stato fatto da « un'accolta di profeti »:

« Lo Statuto è stato fatto da alcuni signori che si sono raccolti attorno ad un tavolo; essi hanno lasciato dei verbali... lettura interessantissima, perché dimostra che la posizione, per esempio, del senatore Ruffini, oggi è identica a quella che aveva allora l'onorevole marchese Solaro della Margherita (*si ride*): cioè una posizione squisitamente reazionaria (*si ride*).

È quindi fatica, a mio avviso, superflua, e tuttavia commovente, fare la guardia al Santo Sepolcro (*si ride*). Il Santo Sepolcro è vuoto. Lo Statuto non c'è più, non perché sia stato rinnegato, ma perché l'Italia di oggi è profondamente diversa dall'Italia del 1848 »<sup>159</sup>.

Con una battuta ad effetto Mussolini dichiarava il suo fastidio per coloro che perdevano tempo dietro la difesa di un simulacro che il fascismo aveva svuotato di ogni sostanza e regalava loro il suo sarcasmo.

Il Senato approvò il disegno di legge con 138 voti favorevoli e 49 contrari. La legge ebbe la data 17 maggio 1928 e il numero 1019. In base ad essa fu compilato il nuovo testo unico della legge elettorale politica, approvato con regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993.

Con la legge n. 1019 il sistema parlamentare — già definitivamente compromesso dalla legge del dicembre 1925 sui poteri del Capo del Governo e anche dalla legge 1926 n. 100 — era anche formalmente liquidato.

Gli interventi dell'opposizione al Senato avevano del resto evidenziato come la riforma elettorale cancellasse lo stesso sistema rappresentativo tracciato dall'articolo 2 dello Statuto e consolidato da decenni di prassi costituzionale. Era questo il parere dell'autorevole giurista Ruffini e del senatore Albertini. Quanto all'affermazione che la riforma fosse naturale conseguenza dell'inquadramento delle forze produttive in sindacati di diritto pubblico è interessante quanto scrisse di lì a poco Silvio Trentin dal suo esilio francese. Anche ammesso che la riforma introducesse una sorta di rappresentanza sindacale — cosa peraltro negata dalla stessa relazione Rocco al disegno di legge — l'eminente giurista rilevava:

« Or bien, l'organisation syndicale de la représentation non seulement entraîne *de jure* le bouleversement de cette construction érigée non sans difficulté<sup>160</sup> dans le but de rendre possible l'individualisation de l'intérêt public et de consacrer, par la poursuite de cet intérêt, l'unification de la vie collective, mais encore elle porte une atteinte très grave au principe même qui est à la base de toute institution représentative étatique; principe qui réclame une coordination nécessaire entre tous les organes et entre toutes les forces sociales qui en constituent le support. En effet, le jour où l'élection sera confiée non plus

impersonnellement à tous les citoyens de l'Etat, mais aux Syndicats en tant que coalition de forces économiques et professionnelles homogènes, le représentant ne sera plus choisi pour sa capacité objective et pour son aptitude à percevoir et à interpréter les exigences générales de l'agrégat social, mais il sera désigné d'après les garanties qu'il est en mesure de donner pour la défense exclusive des intérêts particuliers et nettement définis du groupement auquel il appartient »<sup>161</sup>.

La violazione del mandato imperativo, prescritta dall'articolo 41 dello Statuto, era insomma chiarissima. Per di più, continuava Trentin,

« la volonté législative issue d'un Parliament à caractère corporatif, quoique formellement imputée à l'Etat, ne peut exprimer et poursuivre que les l'intérêts particuliers du groupement prééminent; de sorte que le pouvoir de législation, c'est-à-dire au fond de la souveraineté, reste effectivement confiée à l'une ou à l'autre des collectivités partielles dans lesquelles se démembre le corps électoral »<sup>162</sup>.

Ma bisogna aggiungere che i sindacati avevano un mero potere di proposta e tale potere era affidato concretamente agli organi dirigenti di questi, cioè a funzionari nominati dal potere esecutivo. Gli stessi Congressi nazionali dei sindacati erano composti dai segretari locali, tutti nominati dal Presidente della Confederazione dei sindacati fascisti, sottoposto a sua volta gerarchicamente al ministro delle Corporazioni. La proposta delle candidature avveniva quindi completamente al di fuori di qualsiasi intervento delle masse sindacalizzate. E il potere di nomina dei deputati restava al Gran Consiglio, sia pure condizionato dalla non-reiezione dell'elettorato.

La nuova Camera sarebbe stata dunque un'emanazione del Capo del Governo, che in quanto Duce del Fascismo, aveva il controllo integrale del Gran Consiglio<sup>163</sup>.

La tabella allegata al testo unico della legge elettorale 2 settembre 1928, n. 1993 e il regio decreto 17 gennaio 1929, n. 13 riportavano la ripartizione tra le associazioni delle aliquote di candidature<sup>164</sup>.

La riforma elettorale segnava un altro passo fondamentale verso il consolidamento del regime del Capo del Governo, di cui le Camere erano ridotte al rango di collaboratrici nell'esercizio della funzione legislativa. L'iniziativa legislativa era ormai solo del Governo: oltre alle norme restrittive sulla presa in considerazione delle proposte d'iniziativa parlamentare<sup>165</sup>, il Capo del Governo a norma della legge 1925, n. 2263 disponeva dell'arma fondamentale di formare l'ordine del giorno delle Camere. Inoltre il controllo del Governo sull'*iter* di un progetto di legge era assoluto: oltre alla possibilità di richie-

dere procedure d'urgenza (e addirittura la discussione immediata), nonché abbreviamenti della discussione, esso poteva far « rivivere » provvedimenti bocciati da una Camera, sia riproponendoli alla stessa dopo tre mesi, sia inviandoli anche immediatamente all'altra. Per di più la legge 1926 n. 100 aveva definito la facoltà del Governo di emanare atti aventi forza di legge, vere e proprie leggi di durata biennale, e comunque rinnovabili.

In questa nuova situazione costituzionale, per usare ancora le amare, ma lucide parole del Trentin,

« Si on voulait donc qualifier, d'une façon synthétique la position constitutionnelle de la Chambre des Deputés dans l'actuel régime italien, on serait obligé de conclure qu'elle ne peut être regardée (et il n'y a pas de plaisanterie sous ce jeu paradoxal de mots) que comme un organe du pouvoir exécutif, dépourvu, en face de celui-ci, même de ce minimum de dignité et d'indépendance dont jouissaient, à l'époque où la monarchie absolue paraissait la plus puissante, les anciens et rudimentaires, mais non toujours serviles, Parliaments du XVI<sup>e</sup> et du XVII<sup>e</sup> siècle »<sup>166</sup>.

Può naturalmente non esser condiviso il parere dell'eminente giurista esule sulla Camera come organo del potere esecutivo che, del resto, egli stesso colorisce di paradossalità. È però un fatto che, dato l'accentramento gerarchico del fascismo e dell'esecutivo nello stesso individuo, la Camera veniva ad essere, con la riforma, un'emanazione di Mussolini. Questi, come si è detto, poteva controllare gerarchicamente tutto il processo di formazione della Camera, dalla fase della proposta delle candidature a quella della designazione da parte del Gran Consiglio.

Sulla riforma elettorale pesava però l'indeterminata posizione istituzionale del Gran Consiglio. Era pur sempre un organo di partito quello al quale veniva affidato il potere di designazione dei deputati. La situazione — istituzionalmente scomoda — fu sanata dalla legge 9 dicembre 1928, n. 2693, nota come « sulla costituzionalizzazione del Gran Consiglio », ed entrata in vigore prima dello scioglimento della legislatura e della rinnovazione della Camera secondo la nuova legge elettorale.

La trasformazione del Gran Consiglio in organo costituzionale, oltre a segnare un'altra tappa, decisiva, dell'inserimento del fascismo e dei suoi apparati nello Stato, ebbe — a mio parere — il merito di sanare il bisticcio formale tra il ruolo istituzionale della figura Capo del Governo e quello extragiuridico della figura Duce del Fascismo.



Mussolini aveva sempre puntato, come è stato lucidamente osservato<sup>167</sup> « al contemporaneo e reciproco rafforzamento delle due cariche di partito e statale »:

« il Capo del Governo consolida l'autorevolezza e il ruolo del Duce del Fascismo e il Duce del partito fascista, partito unico di massa del popolo italiano, conferisce forza e vigore politici alla posizione e all'autorità del Capo del Governo ».

Un momento fondamentale in questa direzione fu dato dalla legge del 1925 sulle prerogative del Capo del Governo che, secondo l'acuta osservazione dell'autore testé citato,

« nel contesto italiano produsse un meccanismo di accumulazione di sempre maggiore potere nell'organo bifronte Capo del Governo-Duce del fascismo, che tendeva, tuttavia, a privilegiare la seconda "qualità" quella di "Duce" perché la prima, quella di Capo del Governo non era suscettibile di ulteriore espansione per il ferreo contenimento operato dal genitivo così spesso omesso: "del Re" »<sup>168</sup>.

Il « bisticcio » al quale mi riferivo, veniva comunque sanato dal combinato disposto degli articoli 1, 2 e 13 della legge del dicembre 1928. Il Capo del Governo era di diritto presidente del Gran Consiglio (art. 2), a sua volta definito organo supremo del regime fascista (art. 1). Tra i compiti istituzionali del Gran Consiglio, vi era quello di formare e di tenere aggiornata, su proposta del Capo del Governo, la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del nuovo Capo del Governo (art. 13) che, ovviamente, altri non avrebbe potuto essere che il nuovo Duce del Fascismo.

La legge sul Gran Consiglio ebbe un altro merito: quello di tentare una sistemazione normativa del nuovo assetto costituzionale realizzato per lo più empiricamente e frammentariamente dal fascismo, intervenendo perfino nella sfera costituzionale fino ad allora considerata dalla Corona, gelosamente, di propria esclusiva spettanza.

Il disegno di legge di cui fu estensore il solito Rocco fu sintomaticamente sottoposto innanzitutto all'esame del Gran Consiglio il 18 settembre 1928<sup>169</sup>.

Il Gran Consiglio del fascismo era stato concepito da Mussolini alla fine del 1922<sup>170</sup>, come « camera di compensazione, sotto il controllo diretto e rigoroso di Mussolini [stesso], delle diverse tendenze espresse dai capi più influenti del fascismo »<sup>171</sup>. In esso dovevano venire elaborate le grandi linee della politica del fascismo al potere,

ma è noto come Mussolini non abbia mai ecceduto nell'affidare ad altri le direttive politiche della sua azione. Cosicché con l'andar del tempo, l'organo supremo del fascismo si ridusse a mero organo consultivo di Mussolini in materia di grandi riforme e di politica estera.

La legge del 1928 ebbe quindi lo scopo di trasformare il Gran Consiglio da organo di partito in uno degli organi fondamentali dello Stato. In realtà, come ha osservato Piero Calamandrei, « anche dopo questo suo riconoscimento costituzionale, mantenne fisionomia bifronte e funzione ambigua »<sup>172</sup>.

La relazione governativa al disegno di legge, presentato al Senato il 6 novembre 1928, spiegava che nel nuovo ordinamento dello Stato creato dal fascismo era

« evidente la necessità di un organo supremo, nel quale tutte le istituzioni del Regime e tutte le sue forze organizzate si incontrino, vengano a contatto e si crei una sintesi che sia al tempo stesso disciplina e coordinamento degli sforzi. Questo compito non poteva essere assolto dalla Camera elettiva (...). Neppure dalla Camera uscita dal suffragio organizzato, come quella che la recente legge sulla Rappresentanza Politica ha introdotto in Italia. Essa è da un canto troppo numerosa, dall'altro incompleta, perché alcune forze fondamentali del Regime, il Senato, ad esempio, non vi sono rappresentate o non vi si trovano nella posizione corrispondente al compito che esse adempiono nel complesso del sistema. La Camera elettiva, pertanto, eccellente organo della funzione legislativa, non sarebbe adatta a costituire l'organo di sintesi e coordinamento, di cui si è sentito fin dall'inizio il bisogno.

A tale compito altissimo adempie invece già nella pratica ottimamente il Gran Consiglio del Fascismo. Una ristretta assemblea, presieduta dallo stesso Capo del Governo, nella quale siedono i capi di tutte le forze organizzate del regime, nella quale il segreto delle discussioni consente di sopprimere ogni formalità esteriore del dibattito parlamentare e di liberamente parlare nel solo interesse dello Stato e della Nazione, è utilissima, diremmo anzi necessaria, per dare unità di indirizzo a tutte le forze che agiscono nel grande quadro dello Stato Fascista e per assicurargli, nelle più gravi decisioni il consenso e il concorso di tutto il popolo italiano.

Col presente disegno di legge il Gran Consiglio del Fascismo entra a far parte dell'ordinamento costituzionale dello Stato in quella posizione eminente che gli spetta »<sup>173</sup>.

Le Camere dovevano ritenersi ormai spogliate di qualsiasi funzione politica. La sintesi e il coordinamento delle istanze politiche non sarebbero più avvenuti nei pubblici dibattiti del Parlamento, ma nelle segrete riunioni del Gran Consiglio dove si sarebbe potuto parlare in libertà senza le « esteriori formalità del dibattito parlamentare ». Della nuova Camera (come del Senato), ancor più che in quella della XXVII legislatura, la « divisa » sarebbe stata « qui non si fa politica, si lavora ».

Il ruolo del Gran Consiglio risultava così formalizzato nel disegno di legge:

«Supremo consulente della Corona, consulente ordinario del Governo in materia politica, partecipa, in qualche modo, del potere legislativo, il Gran Consiglio ha inoltre (...) altre altissime funzioni, come la formazione della lista dei deputati designati da sottoporre all'approvazione del Corpo elettorale e la direzione suprema dell'attività del Partito Nazionale Fascista e delle organizzazioni da questo dipendenti»<sup>174</sup>.

Il disegno di legge disponeva che membri del Gran Consiglio — «organo supremo che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922»<sup>175</sup> — erano<sup>176</sup> il Capo del Governo, che ne era di diritto il presidente, lo convocava e ne fissava l'ordine del giorno; il segretario del partito fascista, che poteva essere delegato dal Capo del Governo a convocare e presiedere il Gran Consiglio in sua assenza o in caso di impedimento o di vacanza della carica; da membri a tempo illimitato (cioè i «quadrumviri» della Marcia su Roma, i membri del governo che avessero fatto parte come tali del Gran Consiglio per almeno tre anni, i segretari del partito usciti di ufficio dopo il 1922), e da membri *ratione officii* finché durassero le loro funzioni (cioè i Presidenti di Camera e Senato; i ministri; il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; il comandante generale della Milizia; i membri del direttorio del partito; i presidenti dell'Accademia d'Italia e dell'Istituto fascista di cultura; il presidente dell'Opera nazionale Balilla; il presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; i presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste di sindacati legalmente riconosciuti; il presidente dell'Ente nazionale per la cooperazione).

L'articolo 6 del disegno di legge disponeva che la qualità di membro del Gran Consiglio era riconosciuta con regio decreto su proposta del Capo del Governo. Il riconoscimento poteva essere revocato in ogni momento. L'articolo successivo prevedeva la facoltà del Capo del Governo di riconoscere la qualità di membro (e di revocare tale riconoscimento) a coloro che avessero «bene meritato della Nazione e della causa della Rivoluzione fascista».

È quindi evidente come il controllo del Duce sul Gran Consiglio fosse pressoché assoluto: da un punto di vista teorico solo i Presidenti delle due Camere ricevevano la loro autorità da fonte diversa dalle gerarchie fasciste<sup>177</sup>. D'altra parte, con la riforma elettorale del 1928 il Presidente della Camera dei deputati avrebbe dovuto essere scelto tra deputati designati dal Gran Consiglio stesso.

Il Gran Consiglio aveva il compito di deliberare: sulla lista dei deputati designati; sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del partito fascista; sulla nomina e la revoca di segretario, vicesegretario, segretario amministrativo e degli altri membri del direttorio del partito fascista<sup>178</sup>.

Aveva inoltre il compito di esprimere parere (obbligatorio, anche se non vincolante) su tutte le questioni aventi carattere costituzionale<sup>179</sup>. Dovevano sempre considerarsi tali: la successione al trono e le attribuzioni e prerogative della Corona; la composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, della Camera dei deputati e del Senato del Regno; le attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; l'ordinamento sindacale e corporativo; i rapporti tra Stato italiano e Santa Sede; i trattati internazionali che comportassero variazioni al territorio dello Stato e delle Colonie, ovvero la rinuncia all'acquisto di territori.

Inoltre il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, doveva, come già accennato, formare e tenere aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del nuovo Capo del Governo e la lista di coloro che riteneva idonei ad assumere funzioni di governo<sup>180</sup>.

Infine il disegno di legge disponeva (art. 14) che la nomina (per 3 anni), la conferma e la revoca delle alte gerarchie del partito fascista avvenisse con decreto del Capo del Governo, previa deliberazione del Gran Consiglio. Con regio decreto, su proposta del Capo del Governo, il segretario del partito avrebbe potuto essere chiamato a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri.

Questo disegno di legge, com'è evidente, delineava un nuovo assetto costituzionale dello Stato italiano. Innanzitutto poteva dirsi definita la cooptazione del partito fascista nello Stato, anche se mancava la sua formale inclusione tra gli organi dello Stato. Ma questo inserimento confermava la posizione di subordinazione del partito agli organi statuali e di entrambi al Capo del Governo. Lo stesso Gran Consiglio, organo costituzionale e organo supremo del fascismo era integralmente sottoposto al duce che lo convocava solo ove lo ritenesse opportuno, lo presiedeva e ne formava l'ordine del giorno. Inoltre il Capo del Governo nominava direttamente alcuni membri del Gran Consiglio<sup>181</sup>, oltre a nominare con proprio decreto le alte gerarchie del partito, mentre il decreto reale con il quale veniva riconosciuta (e revocata) la qualità degli altri membri di diritto del Gran Consiglio (in ragione del loro ufficio), era emanato su proposta dello stesso Capo del Go-

verno. Del resto, come spiegava chiaramente la relazione governativa al disegno di legge, anche i membri a tempo illimitato potevano vedersi revocato il riconoscimento di tale qualità<sup>182</sup>.

D'altra parte la norma che regolava la successione al Capo del Governo, disponendo la formazione della lista dei « papabili » da parte del Gran Consiglio (su proposta dello stesso Capo del Governo), garantiva che la successione sarebbe avvenuta all'interno del fascismo. Cosicché il binomio Capo del Governo-Duce del Fascismo si sarebbe automaticamente ricomposto. E questa è un po' la norma di chiusura del nuovo ordinamento costituzionale<sup>183</sup>. Un ordinamento, appunto, del tutto nuovo, che, dopo aver sostituito il regime parlamentare e rappresentativo configurato dall'articolo 2 dello Statuto e dalla prassi statutaria, si caratterizzava per la drastica diminuzione dei poteri della Corona.

Già la legge 1925 n. 2263 sui poteri del Capo del Governo aveva apportato una sostanziale modifica all'articolo 6 dello Statuto prevedendo la responsabilità dei ministri anche davanti al Capo del Governo. Il disegno di legge in esame prevedeva addirittura la scomparsa di ogni discrezionalità del sovrano nella scelta del Capo del Governo e dei ministri. Certo, i più autorevoli giuristi dell'epoca sostenevano che la proposta del Gran Consiglio non fosse giuridicamente vincolante. Ma — si affrettavano a precisare — essa « non può non avere un grande valore e un grande peso sulle determinazioni della Corona »<sup>184</sup>: il re, infatti, non avrebbe potuto

« prescindere dalla attuale nostra organizzazione costituzionale e dalla posizione in essa del Partito Nazionale Fascista, partito politico unico, base del Regime... Chiamerà quindi al governo il Capo del partito nazionale fascista, ma in armonia con le valutazioni che sono nei suoi poteri »<sup>185</sup>.

L'aspetto innovativo più spettacolare del disegno di legge era però l'intervento del Gran Consiglio nella successione al trono: lo Statuto infatti disciplinava autonomamente la successione, rinviando alla legge salica e soffermandosi in modo meticoloso anche sui casi di reggenza. La disposizione dell'articolo 12 del disegno di legge, a detta dello stesso Mussolini<sup>186</sup>, provocò un grave urto tra re e duce che non si sarebbe più del tutto composto. La disposizione dispiacque anche ai monarchici ex nazionalisti e di tale dissenso si ebbe qualche eco al Senato<sup>187</sup>.

È opinione comune che la « costituzionalizzazione » del Gran Consiglio abbia instaurato il cosiddetto regime della diarchia Corona-Capo del Governo<sup>188</sup>.

Il disegno di legge sul Gran Consiglio aveva un'altra particolarità, quella di introdurre nel panorama delle fonti normative una nuova tipologia di atto: la legge costituzionale. La riforma elencava le fattispecie da regolare sempre con legge costituzionale stabilendo per esse una procedura rafforzata per differenziarle dai progetti di legge ordinari, consistente nel parere obbligatorio (ma non vincolante) del Gran Consiglio<sup>189</sup>.

Il parere era un requisito formale essenziale:

« L'autorità giudiziaria, nell'esercizio del suo controllo di legittimità — spiegava la relazione governativa — sarà d'ora innanzi autorizzata a negare osservanza alle leggi costituzionali emanate senza la formalità del previo esame del Gran Consiglio »<sup>190</sup>.

Secondo la relazione si trattava di una norma di garanzia: infatti, se fino ad allora era stato possibile mutare con legge ordinaria tutte le disposizioni dello Statuto (ma quante volte ciò era avvenuto a vantaggio del regime fascista!), una volta introdotto

« il concetto della legge costituzionale, non sarà consentita alcuna innovazione nelle gravi materie indicate dall'articolo 12 del disegno di legge, senza il parere preventivo del Gran Consiglio. Ciò significa, non soltanto la garanzia di un più maturo esame, ma anche la impossibilità di presentare al Parlamento una proposta su quelle particolari materie, senza l'assenso del Governo, da cui dipende la convocazione del Gran Consiglio, e senza il preventivo consentimento del Re, che deve autorizzare il Governo alla presentazione del relativo disegno di legge »<sup>191</sup>.

Questa citazione ritengo spieghi perfettamente l'essenza « diarchica » del nuovo assetto costituzionale che si era venuto delineando.

Il disegno di legge, dopo una breve fase istruttoria negli Uffici, arrivò all'esame dell'Assemblea di palazzo Madama il 15 novembre 1928 con una relazione (relatore Berio) dell'ufficio centrale, che recepiva testo e motivazioni della relazione governativa. Nonostante le perplessità dei senatori monarchici « lealisti » di cui ha parlato Federzoni, la discussione fu brevissima anche per il tempestivo intervento di Mussolini che fece professione di lealtà al re e alla dinastia, e si risolse nella stessa giornata con l'approvazione degli articoli senza modifiche e poi del disegno di legge con 163 voti favorevoli e 24 contrari<sup>192</sup>.

Alla Camera l'*iter* del progetto fu, manco a dirlo, fulmineo. Presentato il 28 novembre fu discusso in Assemblea nella tornata dell'8 dicembre. La relazione governativa riproduceva quella presentata

al Senato, salvo qualche integrazione. È interessante sottolineare una aggiunta concernente l'intervento del Gran Consiglio nelle questioni costituzionali « di natura essenzialmente politica ». Anche su queste il parere del Gran Consiglio era obbligatorio. Si precisava:

« Una definizione delle questioni costituzionali di natura politica non era possibile e non era neppure necessaria. Si è qui in materia squisitamente politica e in cui decisivo non può essere che l'apprezzamento discrezionale del Capo del Governo, Presidente del Gran Consiglio »<sup>193</sup>.

Il ruolo del Capo del Governo, in quanto Presidente del Gran Consiglio, era dunque esaltato negli stessi documenti preparatori: il suo controllo sulla vita delle istituzioni veniva confermato come assoluto. Era a lui che spettava deliberare discrezionalmente quali fossero le questioni costituzionali e sottoporle al parere del Gran Consiglio.

Il disegno di legge era stato affidato a una Commissione speciale di nove membri che presentò in aula una relazione (relatore Orano) caratterizzata solo dall'entusiastico tributo di fedeltà al regime. Vi si leggeva che

« in ispecial modo negli ultimi quattro [anni], questa Assemblea, con esempio unico di entusiastica fusione, ha fiancheggiato e corroborato con la sua sanzione l'opera di creazione statale del Regime ».

Quanto al merito del disegno di legge:

« la Camera dei deputati fascista non ha bisogno di ricorrere ad argomenti giustificativi dottrinali o d'opportunità. La sapienza del Primo Ministro l'ha tratta dalla sostanza viva della Nazione come per Michelangelo lo scultore trae la statua dal macigno liberandola dal soverchio »<sup>194</sup>.

La discussione in aula si limitò al solo intervento di entusiastica adesione del deputato Maraviglia. Starace propose immediatamente dopo la chiusura della discussione e l'approvazione del disegno di legge per acclamazione. Il Presidente evidentemente non se la sentì di violare la disposizione statutaria e regolamentare che prevedeva la votazione per scrutinio segreto sul complesso di un progetto di legge. Violò invece l'articolo 89 del regolamento che disponeva la votazione dei singoli articoli e dei rispettivi, eventuali, emendamenti, ponendo a partito — dopo la replica del relatore Orano, improntata alla celebrazione di Mussolini — la proposta Starace « di approvare per acclamazione gli articoli del disegno di legge ». Gli articoli furono approvati nel

loro complesso, e non singolarmente, con un'unica acclamazione. Come riporta il *Resoconto stenografico*, in fisionomia:

«(La Camera approva sorgendo in piedi ed acclamando il Duce)»<sup>195</sup>.

La votazione per scrutinio segreto del disegno di legge registrò 307 voti favorevoli e 13 contrari.

11. — Immediatamente dopo il voto di approvazione del disegno di legge sul Gran Consiglio venivano chiusi i lavori parlamentari della legislatura con un breve discorso di Augusto Turati e con quello, a suggello, di Mussolini.

Il segretario del partito fascista disse, tra l'altro:

«Qualcuno ha spesso fatto stupida ironia dicendo che questa Camera discuteva troppo poco e votava troppo facilmente: ebbene questo è un nostro titolo di orgoglio: vi sono ore nella storia dei popoli in cui bisogna saper tacere ed operare (*Applausi*)».

I deputati fascisti tornavano «nei ranghi, lietamente soldati». E terminava il suo intervento con queste parole:

«Duce, non è questo né un elenco, né una pergamena; non è altro che un ruolino di buoni combattenti, nel quale voi potete scegliere o non scegliere, come vi piaccia, gli ufficiali ed i caporali (*S.E. Turati si reca al banco di S.E. il Capo del Governo e gli consegna una pergamena — Il Presidente, i ministri, i deputati sorgono in piedi plaudendo entusiasticamente — Grida ripetute e prolungate di: Viva il Duce! — L'imponente ovazione dura per alcuni minuti*)»<sup>196</sup>.

Tra «(*Vivissimi prolungati entusiastici applausi che si ripetono a più riprese [e] Grida di: Viva il Duce!*)», Mussolini salì alla tribuna a pronunciare il suo discorso di fine legislatura.

La legislatura era destinata «a rimanere nella storia del nostro Paese sotto il titolo che già le è stato assegnato di Costituente della rivoluzione fascista».

Ricordò brevemente le fondamentali leggi varate nel corso di essa e le «ciclopiche» riforme. *De futuro* avvertì che

«le elezioni dell'anno VII, 1929, non avranno nulla di comune con le elezioni degli altri tempi e degli altri paesi. La cosiddetta campagna elettorale, che si svolgeva con fracassoso ritmo fra i comizi e le osterie, con policromia di manifesti murali, che il cittadino evoluto e cosciente si guardava bene dal leggere (*si ride*), queste caratteristiche del vecchio tempo, noi non le rivedremo.



Così pure tutte le manovre e contromanovre a scopo di preparazione delle candidature [...] il primo discorso elettorale nella prima decade di marzo sarà pronunciato dai Regi prefetti del Regno, i quali riunendo il Consiglio provinciale dell'economia e tutte le gerarchie politiche, amministrative e sindacali del Partito, ricorderanno ai più o meno obliosi cittadini delle 92 provincie quello che il Regime ha fatto per ognuna di esse e per la Patria comune (*Approvazioni*) [...] Se la Camera che sta per chiudere oggi i suoi lavori è stata dal punto di vista numerico dell'85 per cento fascista, la Camera che si riunirà qui la prima volta il 20 aprile, sabato, dell'anno VII sarà una Camera fascista al cento per cento (*Approvazioni*). E saranno 400 fascisti regolarmente iscritti al Partito [...] Una Camera così totalitaria [...] non è un assurdo.

È prima di tutto una necessità [...] è un riconoscimento della totalitarità del Regime e sopra tutto l'avvio ai nuovi compiti che io intendo attribuire alla Camera.

La Camera di domani potrà liberamente discutere l'opera del Governo: bene inteso non a scopo di rovesciamento (*si ride*), ma a scopo di critica e di collaborazione.

La Camera di domani sarà l'organo attraverso il quale si attua la collaborazione sul terreno legislativo fra i rappresentanti della Nazione e il Governo».

Dopo aver fatto il punto della situazione italiana nella politica rurale, nella politica finanziaria, nella politica sociale e nella politica estera, Mussolini aggiungeva:

« Andiamo incontro al plebiscito. Più io penso alla nostra legge elettorale e più io la trovo ottima, tanto dal punto di vista della logica, come della opportunità. Noi abbiamo realizzato un sistema, per cui tutte le forze organizzate del Paese in tutti i campi, anche i più disparati, possono avere una rappresentanza sicura nell'Assemblea legislativa della Nazione.

Questo plebiscito si svolgerà in assoluta tranquillità. Non eserciteremo seduzioni o pressioni. Il popolo voterà perfettamente libero. Ho appena bisogno di ricordare tuttavia che una Rivoluzione può farsi consacrare da un plebiscito, giammai rovesciare. Ciò nondimeno il plebiscito avrà la sua importanza [...] perché avviene non solo dopo sei anni di regime fascista, ma dopo dieci anni di fascismo. Il popolo italiano dovrà giudicare, e siccome io credo nelle forze del popolo italiano, nella sua innata e profonda probità, che era soltanto guastata dai politicanti di professione, credo che il plebiscito non deluderà la nostra più che legittima aspettativa [...] »<sup>197</sup>.

Il discorso del duce e la legislatura terminavano nell'ormai consueto tripudio tra canti dell'inno *Giovinetta*, ovazioni entusiastiche, acclamazioni del duce.

Durante la XXVII legislatura (24 maggio 1924-18 gennaio 1929) vennero presentati 2046 disegni di legge del Governo, 332 al Senato, 1714 alla Camera. Di essi 1589 erano disegni di legge di conversione. 1785 disegni diventarono legge entro il 21 aprile 1929 (oltre l'87 per cento). 23 furono approvati da Camera e Senato, ma non promulgati;

217 furono ritirati o decadde, ma 188 di questi, di conversione di decreti-legge vennero poi ripresentati e approvati in blocco. 6 disegni di legge approvati dalla Camera rimasero in corso al Senato, 15 rimasero in corso alla Camera.

Delle 100 proposte di legge d'iniziativa dei deputati presentate 16 divennero legge più altre due d'iniziativa dei senatori, trasmesse dal Senato.

Più interessanti forse i dati sui documenti di sindacato ispettivo. Vennero presentate 692 interrogazioni a risposta orale: 384 furono esaurite e 308 decadde. Delle 1198 interrogazioni a risposta scritta, 1111 furono esaurite e 87 decadde. È sintomatico il dato relativo al più importante strumento delle interpellanze: ne furono presentate 51 e di esse 6 vennero successivamente ritirate, 44 decadde e una sola fu svolta. Si trattò dell'interpellanza Del Croix per conoscere i risultati delle trattative tra Stato italiano e Repubblica del Brasile per il regolamento dell'emigrazione italiana in quello Stato e i propositi e le direttive del Governo in materia<sup>198</sup>.

Quanto alle mozioni, ne furono presentate 10 e di esse 7 decadde. Su due delle tre mozioni discusse dalla Camera ci siamo a lungo soffermati, sottolineandone la singolarità. Si tratta della mozione Grandi del maggio 1924 con la quale fu modificato il regolamento della Camera e della mozione Turati del 9 novembre 1926 con la quale furono dichiarati decaduti i deputati aventiniani e comunisti<sup>199</sup>. La terza mozione fu quella presentata dal deputato Del Croix in occasione del XXV anniversario di regno di Vittorio Emanuele III e approvata dalla Camera per acclamazione il 6 giugno 1925<sup>200</sup>.

Può essere infine interessante ricordare che i 1589 disegni di legge di conversione presentati dal Governo servirono a convertire in legge ben 5553 decreti-legge. Molte volte si convalidarono più decreti-legge con una sola legge di conversione. Molti decreti-legge da convertire erano stati emanati in periodo bellico. I dati restano però impressionanti: la legge 17 aprile 1925 n. 473 convertì in legge 2360 decreti; la legge 21 marzo 1926 n. 597 convertì 232 decreti-legge; la legge 18 marzo 1926 n. 562 ne convertì 879; 199 furono i decreti-legge convertiti in legge dalla legge 24 maggio 1926 n. 898; 69 decreti furono convertiti con legge 25 giugno 1926; 41 con la legge 15 luglio 1926; 90 con la legge 16 giugno 1927 n. 985. Molte di queste leggi furono promulgate in data successiva all'entrata in vigore della legge 31 gennaio 1926 n. 100 che aveva il preciso scopo di limitare il numero di decreti-legge cui il Governo si trovava nella necessità di far

ricorso. Eppure dall'entrata in vigore della legge 1926 n. 100 e fino alla fine della XXVII legislatura, il governo emanò ben 1388 decreti-legge: 499 nel 1926 (dal 1° febbraio al 31 dicembre), 641 nel 1927 (quasi due decreti, cioè, al giorno, compresi i festivi), 248 nel 1928<sup>201</sup>.

Ciò nonostante l'*iter* rapidissimo che avevano ormai i disegni di legge, soprattutto alla Camera dei deputati, ridotta a mera camera notarile di ratifica delle deliberazioni del governo.

12. — La fine della XXVII legislatura chiudeva il primo periodo della Camera fascista e più in generale chiudeva l'epoca della Camera elettiva e rappresentativa.

La Camera eletta nel 1924, «purgata» nel giro di due anni della stessa presenza fisica delle opposizioni, aveva contribuito a creare e consolidare un nuovo regime, che si può chiamare «regime del Capo del Governo». Per questo la XXVII legislatura fu chiamata «Costituente fascista».

La riforma elettorale plebiscitaria del 1928 e la costituzionalizzazione del Gran Consiglio non fecero che rendere le istituzioni sempre più funzionali a tale regime.

In questo duplice processo di «fascistizzazione» dello Stato e di «statalizzazione» del fascismo, si può porre una linea di demarcazione proprio alla fine del 1928, anno che, per di più, dette il nome al fenomeno dell'arrembaggio dei fascisti alle carriere statali: il fenomeno fu detto «ventottismo», i suoi protagonisti «ventottisti».

Le prime «elezioni» plebiscitarie del 1929 avrebbero totalmente cambiato la natura rappresentativa della Camera dei deputati: non per nulla proprio negli anni successivi si approfondirà il dibattito teorico-politico sulla forma di rappresentanza più congeniale al regime fascista. A conclusione di questo laborioso processo di trasformazione della Camera (mentre il Senato restava sempre uguale a se stesso, quanto a forme di reclutamento) si avrà nel 1939 la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni che avrà vita breve e poco intensa a causa degli eventi bellici, ma costituirà un'esperienza di un certo interesse per alcune soluzioni efficaci date nel campo della produzione legislativa.

Sbaglierebbe però — a mio avviso — chi volesse inquadrare questo processo di trasformazione in una dimensione «escatologica» quasi che le singole tappe fossero state realizzate in vista del raggiungimento di un fine già chiaramente determinato fin dall'inizio.

Bisogna infatti sempre fare i conti col pragmatismo di Mussolini: se una capacità va riconosciuta all'uomo è senz'altro quella di essere riuscito ad adattare le strutture di governo alle successive (e mutevoli) esigenze del suo regime in divenire.

Il 1928-29 va visto dunque come momento di svolta nel processo di evoluzione della Camera dei deputati. Alla fase della « Costituente fascista », durante la quale resta sia pure una parvenza di legittimazione suffragistica, succede quella della « Camera corporativa », per definirla con una etichetta forse semplicistica, ma efficace.

Alla « Camera corporativa » (e ai suoi sviluppi), ormai del tutto diversa dalla Camera tradizionale, e la cui fonte di legittimazione viene dichiaratamente ricercata fuori del corpo elettorale, sarà dedicata la seconda parte di questo studio.

## Note

<sup>1</sup> Lo stato d'animo dei vari *leaders* politici dell'epoca emerge in tutte le sue sfumature della ricostruzione che dei momenti convulsi della presa del potere da parte di Mussolini ha fatto De Felice. V., in particolare, R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, v. I, Torino, 1966, pp. 388 e sgg.

<sup>2</sup> Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1978, v. I, p. 36; R. DE FELICE, *op. cit.* pp. 480-481.

<sup>3</sup> Atti parlamentari (A.P.), Camera dei deputati (CdD), Discussioni, XXVI legislatura, Sessione 1921-1923, Tornata del 16 novembre 1922, pp. 8390-8394.

<sup>4</sup> Atti parlamentari (A.P.), Senato del Regno (SdR), Discussioni, XXVI legislatura, I Sessione 1921-1922, Tornata del 16 novembre 1922, pp. 3999 e sgg.

<sup>5</sup> A.P., CdD, XXVI legisl., cit., Tornata del 17 novembre 1922, p. 8437. Conti faceva riferimento al programma dei Fasci di combattimento del giugno 1919: questi punti, nonostante la risposta di Mussolini, non comparivano più nei programmi del maggio 1920 (fasci di combattimento) e del 1921 (partito fascista). Cfr. i documenti nn. 20 e 21 in appendice a R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario*, Torino, 1965, pp. 742-748 e il documento n. 5 in appendice a R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, I, cit., pp. 756-763.

<sup>6</sup> A.P., CdD, Disc., XXVI legisl., cit., Tornata del 17 novembre 1922, p. 8464.

<sup>7</sup> A.P., CdD, Disc., XXVI legisl., cit., Tornata del 17 novembre 1922, pp. 8425-8435.

<sup>8</sup> Si è già detto del tentativo fallito di ottenere l'assenso del re all'inclusione della riforma elettorale nelle materie delegate al governo con la legge sui pieni poteri; ma Mussolini aveva già avuto modo di chiarire il suo pensiero dichiarando in un'intervista al *Mattino* di Napoli del 12 agosto 1922: «c'è da chiedersi se la Camera attuale possa fare un governo e di più, se colla rappresentanza proporzionale si potrà mai avere una Camera diversa dall'attuale». Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, I, cit., p. 297. Se le intenzioni di Mussolini erano chiare, non altrettanto univoco era l'atteggiamento di altri esponenti fascisti. Farinacci, ad esempio, non era convinto che la Camera del 1921 andasse cambiata e, se una riforma del sistema elettorale doveva esservi, avrebbe preferito un ritorno al collegio uninominale, piuttosto che un premio di maggioranza nell'ambito del sistema proporzionale. Era noto inoltre che, al di fuori del fascismo, soprattutto i vecchi liberali — Giolitti in testa — premevano ad ogni occasione per il ritorno al collegio uninominale. Evidentemente Farinacci da una parte, Giolitti dall'altra, erano convinti che tale sistema avrebbe permesso il rafforzamento delle rispettive parti politiche.

Ma autorevoli consiglieri di Mussolini suggerivano di mantenere in vita la Camera del 1921. Pareto, ad esempio, sosteneva che era indispensabile governare con una Camera, utilissima anche per «tenere a segno i dissidenti» e che «la presente Camera è ottima per il fascismo, sarà rimpianta quando ne verrà un'altra. Non può mal fare ed è già molto. È impotente perché scissa in gruppi e gruppetti? Di che vi lagnate? [...] All'impotenza della Camera, sostituite la potenza di una Elite». Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, I, cit., pp. 476-477, n. 2; pp. 516-517.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 519. Sul *Popolo d'Italia* del 13 novembre 1922 inoltre Michele Bianchi aveva già delineato un'ipotesi di riforma, analoga in sostanza a quella che sarebbe stata poi la «legge Acerbo».

<sup>10</sup> Questo gruppo non lasciò particolari tracce della sua attività; d'altra parte lo stesso Rocca, uno dei giovani dirigenti più brillanti e prestigiosi del partito, *leader* dei cosiddetti revisionisti, veniva sospeso dal partito nell'ottobre 1923 e definitivamente espulso nel maggio 1924.

<sup>11</sup> Nel famoso incontro De Gasperi-Mussolini del maggio 1923, peraltro, il primo si vide respingere la proposta di ripartire i seggi nella misura di tre quinti alla lista che avesse raggiunto almeno il 40 e non oltre il 60 per cento dei voti (fuori di questa fascia si sarebbe dovuto applicare la proporzionale pura) e di due quinti alle minoranze assegnati secondo un criterio proporzionale. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 525-526.

<sup>12</sup> *L'iter* del disegno di legge non superò la fase dell'esame in Commissione. Diversa sorte ebbe invece l'analogo disegno di legge presentato dal ministro dell'interno Federzoni nella successiva legislatura (18 novembre 1924): nonostante l'avviso contrario della maggioranza della Commissione, la Camera approvò — dopo l'intervento favorevole di Mussolini — il disegno di legge il 15 maggio 1925; il Senato l'approvò il 18 novembre. La legge 22 novembre 1925, n. 2125, che concedeva il voto alle donne con oltre 25 anni d'età, nelle sole elezioni amministrative, non fu mai applicata, per la sopravvenuta riforma introduttiva del podestà e della consulta comunale (legge 4 febbraio 1926, n. 2).

<sup>13</sup> Le aggiunte al regolamento della Camera del 1920 denominavano Uffici i gruppi politici che raggiungessero almeno 20 deputati. Ovviamente questi Uffici non vanno confusi con gli Uffici nei quali l'Assemblea si divideva per estrazione a sorte e che curavano l'istruzione dei progetti di legge.

<sup>14</sup> A.P., CdD, Disc., XXVI legisl., I sessione, Tornata del 12 luglio 1923, pp. 10541-45.

<sup>15</sup> *Ivi*, Tornata del 15 luglio 1923, pp. 10659-10660.

<sup>16</sup> *Ivi*, Tornata del 15 luglio 1923, pp. 10670-10671.

<sup>17</sup> L'affluenza alle urne era stata del 63,8 per cento.

<sup>18</sup> Le mozioni che contenevano proposte specifiche venivano direttamente deferite alla Commissione. È il caso della mozione Cavallotti, presentata nella tornata del 21 giugno 1895 e della mozione Gallini presentata nella tornata del 15 maggio 1897. Le mozioni formulate in modo generico venivano invece inviate alla Commissione solo dopo un voto della Camera, e cioè dopo l'esaurimento della discussione sulla mozione. È il caso della mozione Cambray-Digny presentata nella II tornata del 21 marzo 1900 e la cui discussione, travagliatissima, impegnò la Camera per diversi giorni.

Ugo Galeotti, sulla scorta dei precedenti, aveva affermato: «di fronte alla disposizione dell'articolo, che vuole che ogni proposta relativa al regolamento sia sottoposta alla commissione permanente, deve escludersi il procedimento delle mozioni ogni volta che vengano presentate proposte specifiche». Cfr. *Il regolamento della Camera dei deputati*, commentato da Ugo Galeotti, Roma, 1902, p. 59. La procedura seguita in questa occasione dalla Camera è pertanto da ritenersi del tutto inedita.

<sup>19</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sess., Tornata del 28 maggio 1924, pp. 11-12.

<sup>20</sup> *Ivi*, Tornata del 29 maggio 1924, pp. 28-29.

<sup>21</sup> *Ivi*, Tornata del 29 maggio 1924, p. 45.

<sup>22</sup> *Ivi*, Tornata del 29 maggio 1924, pp. 44-47. Il corsivo e l'inciso sono nel testo.

<sup>23</sup> *Ivi*, Tornata del 29 maggio 1924, p. 43.

<sup>24</sup> Cfr. l'intervento del Presidente Rocco nella tornata del 12 giugno 1924, A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sess., p. 322.

<sup>25</sup> Cfr. CdD, *La legislazione fascista 1922-1928* (I-VII), v. I, Roma, 1929, p. 165. Diversa la ricostruzione di De Felice che colloca nella serata del 12 giugno 1924, la riunione in cui le opposizioni decisero l'astensione dai lavori della Camera « mentre regna la più grave incertezza intorno al sinistro episodio di cui è stato vittima il collega Matteotti », cfr. F. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 627.

<sup>26</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sess., Tornata del 13 giugno 1924, pp. 328-329.

<sup>27</sup> *Ivi*, stessa tornata, pp. 339-340.

<sup>28</sup> F. TURATI e A. KULISCIOFF, *Carteggio*, a c. di A. Schiavi, v. VI, *Il delitto Matteotti e l'Aventino* (1923-1925), Torino, 1959, p. 200.

<sup>29</sup> Amendola intervenne alla Camera il 6 giugno 1924.

<sup>30</sup> Rocco invitò ad esempio i rappresentanti delle opposizioni a far parte del giurì d'onore chiesto dal dimissionario sottosegretario Finzi per difendersi da accuse di tradimento mossegli dalla stessa maggioranza per il suo atteggiamento nel caso Matteotti. L'opposizione rifiutò di partecipare. Cfr. lettere di Turati alla Kuliscioff del 20 e 21 giugno 1924, in F. TURATI e A. KULISCIOFF, *Carteggio*, *cit.*, pp. 217-218 e 220.

<sup>31</sup> F. TURATI e A. KULISCIOFF, *op. cit.*, pp. 230-232.

<sup>32</sup> Da una fotografia pubblicata su *L'Illustrazione italiana* n. 27 del 6 luglio 1924, p. 9, che ritrae proprio quella riunione (sebbene la didascalia porti la data errata del 27 maggio) è possibile identificare l'aula B nell'attuale sala del Protocollo. Recentissime ricerche del professor Mario Pacelli confermano senza possibilità di ragionevole dubbio questa ipotesi.

<sup>33</sup> In A. CARCATERRA, *Storia dell'Aventino*, Roma 1946, pp. 48 e 56.

<sup>34</sup> Cfr. A. CARCATERRA, *op. cit.*, p. 56.

<sup>35</sup> In *La rivoluzione liberale*, 24 giugno 1924. Vedi anche L. SALVATORELLI e G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, 1964, p. 333.

<sup>36</sup> Ne *l'Unità* del 24 giugno 1924 (in un fondo non firmato, intitolato *Lotta di classe*), costoro venivano accusati di attendere la soluzione della crisi dalla maggioranza e dai capitalisti.

<sup>37</sup> Pubblicata su *l'Unità* del 21 ottobre 1924.

<sup>38</sup> La mossa dei comunisti fu anzi definita dalla Kuliscioff come « la più spudorata indecenza ». Cfr. lettera del 22 ottobre 1924 in *Carteggio*, *cit.*, p. 277.

<sup>39</sup> « La trovata dei moscoviti », in *il Mondo*, 23 ottobre 1924. Ben diverso era stato il tono dell'articolo di GUGLIELMO FERRERO, « Legittimità » apparso sullo stesso giornale il 2 luglio precedente: in esso, partendo dalla constatazione che « Opposizione e Maggioranza formano due Camere, che si negano e si escludono a vicenda », Ferrero aveva affermato che « una nazione con un Parlamento di legittimità contestabile è una nazione senza governo, in preda all'anarchia », e aveva chiesto nuove elezioni con queste profetiche considerazioni: « Questa situazione intermedia non può durare a lungo: o si procede risolutamente a dare al paese un Parlamento nel quale la nazione riconosca l'espressione legittima della sua volontà e che sia capace di governare; o si precipiterà nel colpo di Stato totale — abolizione del Parlamento e della libertà di stampa — dal quale procederà poi presto o tardi una rivoluzione sul serio (...) ». (Il corsivo è nel testo).

<sup>40</sup> Non poteva certo considerarsi tale l'abbandono dell'Aula a scopo ostruzionistico da parte delle opposizioni nell'aprile del 1900, discutendosi i famigerati disegni di

legge Pelloux. E comunque in quella occasione l'azione dell'opposizione fu vincente e riuscì a piegare Pelloux e lo stesso sovrano.

<sup>41</sup> Ancora ad un anno dalla morte di Matteotti, in vista di una sua commemorazione a Montecitorio da parte delle opposizioni, Turati e Facchinetti, nel chiedere una sala ove tenere la riunione, precisavano in un biglietto al Presidente della Camera Casertano che non si trattava solo di una commemorazione, ma anche di « un'adunanza politica di Gruppi di deputati per un esame e una dichiarazione politica ». Cfr. F. TURATI e A. KULISCIOFF, *op. cit.*, p. 439.

<sup>42</sup> L. SALVATORELLI e G. MIRA, *op. cit.*, p. 342.

<sup>43</sup> È interessante in proposito la riunione svoltasi in casa del vicepresidente della Camera, il nazionalista Paolucci e alla quale parteciparono 44 deputati fascisti tutti favorevoli « ad eccezione di uno (...) ad una politica di conciliazione, alla normalità, alla costituzione ».

Nel contempo si moltiplicarono i contatti tra liberali giolittiani, salandrini ed ex nazionalisti. Per tutti questi episodi cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 682 e sgg.

<sup>44</sup> Sforza parlò di « delitto commesso da gerarchi » riferendosi al delitto Matteotti. Cfr. A.P., SdR, Disc., XXVII legisl., I sessione, 1924, Tornata del 26 giugno 1924, p. 127.

<sup>45</sup> *Ivi*, Tornata del 26 giugno 1924, pp. 129-130.

<sup>46</sup> Mussolini, con un discorso fiacco, aveva difeso l'operato del Governo, rivendicando il merito di aver controllato gli elementi più estremisti del partito fascista, pur senza rinunciare alla rivoluzione.

<sup>47</sup> Nei suoi appunti sulla crisi del 1924. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 654.

<sup>48</sup> Così riferisce Salandra. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 695 e G. B. GIFUNI, « Dalla crisi Matteotti alla proposta liberale delle dimissioni di Mussolini, nella seduta del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 1924 », in *Il risorgimento*, febbraio 1962, p. 51.

<sup>49</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sessione, II Tornata del 20 dicembre 1924, p. 1918.

<sup>50</sup> È il giudizio di Paolucci. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 693.

<sup>51</sup> Così A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 43.

<sup>52</sup> Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 719-720.

<sup>53</sup> Mussolini dovette essere informato della già ricordata riunione di nazionalisti in casa Paolucci: una delle rivendicazioni di costoro era proprio il ritorno al sistema uninominale.

<sup>54</sup> Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 698.

<sup>55</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 3 gennaio 1925, pp. 2030-2031.

<sup>56</sup> Il 13 gennaio 1925 veniva eletto Presidente della Camera l'ex demoesociale Casertano, ormai sempre più vicino al fascismo, in sostituzione di Alfredo Rocco chiamato al dicastero della giustizia nel rimpasto ministeriale di quei giorni.

<sup>57</sup> F. TURATI e A. KULISCIOFF, *Carteggio, cit.*, p. 358.

<sup>58</sup> Cfr. le lettere di Turati del 10 e dell'11 gennaio 1925, *Ivi*, pp. 359-360 e 362-366.

<sup>59</sup> *Ivi*, p. 419.

<sup>60</sup> Cfr. lettere di Turati del giugno 1925 e in particolare quelle del 12 e del 14, *Ivi*, pp. 454-459 e pp. 463-466.



<sup>61</sup> F. MOROF, *L'esperienza dell'Aventino nella evoluzione della politica socialista dall'opposizione al governo*, Roma, 1969, pp. 60-61.

<sup>62</sup> Riportato in R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 638.

<sup>63</sup> Cfr. A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 26 novembre 1925, p. 4602. Presidente della Giunta — non è inutile rilevarlo — era l'allora segretario del partito fascista, Farinacci. Egli stesso, secondo la ricostruzione di De Felice (in *Mussolini il fascista*, v. II, Torino, 1968, pp. 216-217), sarebbe stato in seguito il promotore della dichiarazione di decadenza dei deputati aventiniani.

<sup>64</sup> Così A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 47.

<sup>65</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 52-53.

<sup>66</sup> In CdD, *La legislazione fascista, cit.*, Roma, 1929, p. 103.

<sup>67</sup> La Commissione dei 18, subito definita dei Soloni, era composta da Gentile (presidente); Corradini (vicepresidente); Greppi, Mazziotti, Melodia, Lanzillo, Leicht, Rossoni, Suvich, Gioacchino Volpe, Arias, Barone, Coppola, Ercole, Gini, Angelo Oliviero Olivetti, Arturo Rocco, Santi Romano.

<sup>68</sup> Aquarone parla di «composizione quanto mai eterogenea» della commissione. Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 54.

<sup>69</sup> I risultati dei lavori della commissione sono stati pubblicati in *Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma, Libreria dello Stato, 1925, pubblicazione n. 324. Le conclusioni della relazione Barone e le proposte di legge della commissione sono state riportate in A. AQUARONE, *op. cit.*, v. II, pp. 350 e sgg.

<sup>70</sup> Era stato intanto presentato alla Camera il 28 maggio 1925, e approvato dalla stessa il successivo 20 giugno, il disegno di legge Rocco sulla facoltà del governo di emanare norme giuridiche.

<sup>71</sup> Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, pp. 57-58, n. 5.

<sup>72</sup> Le prime quattro categorie nella proposta di riforma dell'articolo 33 dello Statuto erano: Cavalieri dell'Annunziata; arcivescovi e vescovi dello Stato; ex presidenti della Camera dei Deputati; deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio.

<sup>73</sup> Si sarebbe trattato di un'elezione di secondo grado fatta da enti e corporazioni: alla Camera sarebbe così rimasta «la rappresentanza delle idee», al Senato, quella «degli interessi». Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, v. II, pp. 377-378.

<sup>74</sup> Riportato in A. AQUARONE, *op. cit.*, v. II, pp. 356-358 (l'errore nella formulazione dell'articolo 6 è presente nel testo originale: cfr. *Relazioni e proposte della Commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma, Libreria dello Stato, 1925, pubbl. n. 324, allegati alla relazione Barone, p. 6).

<sup>75</sup> *Ivi*, p. 364.

<sup>76</sup> Cfr. *Ivi*, v. I, p. 58 n.l.

<sup>77</sup> Cfr. CdD, *La legislazione fascista 1922-1928, cit.*, v. I, p. 172.

<sup>78</sup> Malgrado la difesa, peraltro non particolarmente ostinata, della tesi di Grandi che Mussolini fece in Assemblea il 2 giugno 1925, la Camera mantenne il sistema dell'estrazione a sorte.

<sup>79</sup> CdD, *La legislazione fascista 1922-1928, cit.*, p. 173.

<sup>80</sup> Grandi proponeva di porre un limite al numero di interrogazioni che ogni deputato poteva avere iscritte all'ordine del giorno (5); molto più dirimpenti erano

però le sue proposte circa le interpellanze: queste venivano a perdere la loro caratteristica di atto di sindacato ispettivo disponibile per il singolo deputato, in quanto la loro presentazione non sarebbe stata consentita se non con la firma di almeno 20 deputati. Inoltre per la discussione delle interpellanze si sarebbe dovuta seguire la procedura prevista per le mozioni.

<sup>81</sup> Cioè la discussione generale dei disegni di legge e dei bilanci, delle mozioni, lo svolgimento delle interpellanze. Cfr. art. 64 del T.U. 1925 del regolamento della Camera.

<sup>82</sup> Cfr. art. 35 del T.U. 1925 reg. Camera. La limitazione della facoltà di richiedere la verifica del numero legale è stata poi, in sostanza, sempre mantenuta nei diversi aggiornamenti del regolamento fino ad oggi.

<sup>83</sup> Cfr. art. 78 del T.U. 31 ottobre 1925, reg. Camera.

<sup>84</sup> Cfr. art. 51 del T.U. cit.

<sup>85</sup> Cfr. art. 96 del T.U. cit.

<sup>86</sup> Alcuni deputati aventiniani avevano proposto di rientrare in Aula proprio in occasione del dibattito sulla riforma del regolamento. Era il caso di Di Cesaro che sottolineava come la riforma avrebbe impedito ogni ostruzionismo. Anche Amendola sembrava orientato in questo senso, mentre Gronchi e Turati erano contrari. Il governo evidentemente conosceva questa diversità di posizioni e si affrettò a spiazzare gli aventiniani ricorrendo a un'inversione dell'ordine del giorno che permise l'approvazione in una sola giornata (2 giugno) di tutte le modifiche regolamentari. Cfr. lettera di Turati alla Kuliscioff in *Carteggio, cit.*, p. 421 (2 giugno 1925).

<sup>87</sup> Sull'accorpamento di modifiche di singoli articoli del regolamento, si veda il precedente del 29 maggio 1924. V. *retro*, pp. 113 e sgg.

<sup>88</sup> Per l'andamento della discussione in Assemblea, cfr. A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 2 giugno 1925, pp. 4123 e sgg.

<sup>89</sup> Cfr. CdD, *La legislazione fascista 1922-1928, cit.*, p. 178.

<sup>90</sup> Cfr. A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., Sessione 1924, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 279, p. 2.

<sup>91</sup> Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 61.

<sup>92</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 16 gennaio 1925, p. 2248.

<sup>93</sup> *Ivi*, stessa tornata, pp. 2250-2251.

<sup>94</sup> *Ivi*, stessa tornata, pp. 2266-2267.

<sup>95</sup> Corrispondente alla Commissione della Camera.

<sup>96</sup> Cfr. L. PALADIN, «Fascismo (diritto costituzionale)», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, 1967, p. 889.

<sup>97</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., Sessione 1924-1925, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 543, pp. 2-3.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> Così P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, s.l., Carucci ed., 1971, pp. 116-117.

<sup>100</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., Sessione 1924-1925, stampato n. 543, *cit.*, p. 5. Il corsivo è nel testo.

<sup>101</sup> *Ivi*, p. 14.

<sup>102</sup> Per contrasto si può ricordare come la Cassazione « all'alba del 1900 aveva offerto lo strumento giuridico per salvare libertà e legalità dichiarando decaduto per sopravvenuta chiusura della sessione il decreto-legge Pelloux sui diritti di riunione, associazione e stampa ». Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Leggi ed eventi costituzionali del periodo bellico e postbellico*, Modena, 1925, pp. 25-26 n., riportato in P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963, p. 101 n.

<sup>103</sup> A.P., CdD, XXVII legisl., sessione 1924-25, Doc., stamp. ult. cit., p. 14.

<sup>104</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, p. 890.

<sup>105</sup> Era frequente in quegli anni che si convertissero con una sola legge centinaia e addirittura migliaia di decreti-legge: per esempio con la legge 17 aprile 1925, n. 473 erano stati convertiti in legge 2.360 decreti-legge; con la legge 18 marzo 1926, n. 562, ne sarebbero stati convertiti 879.

<sup>106</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., Sessione 1924-1925, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 543-A, p. 6.

<sup>107</sup> Cfr., *supra*, p. 123.

<sup>108</sup> Cfr. lettera del 14 giugno 1925 in *Carteggio*, cit., pp. 463-465.

<sup>109</sup> A.P., SdR, Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 14 dicembre 1925, p. 3988.

<sup>110</sup> Rimando alle considerazioni di Aquarone in *op. cit.*, pp. 79 e sgg.

<sup>111</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., Sessione 1924-1927, Disegni di legge e relazioni, Doc. II n. 4-A, p. 2.

<sup>112</sup> A.P., CdD., Disc., XXVII legisl., II sessione, Tornata dell'8 dicembre 1927, pp. 8111-8112.

<sup>113</sup> A.P., CdD., Disc., XXVII legisl., I sessione, Tornata del 18 novembre 1925, pp. 4423-4424.

<sup>114</sup> *Ivi*, p. 4424.

<sup>115</sup> *Ivi*, pp. 4424-4425.

<sup>116</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII legisl., I sessione, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 621-A, p. 4.

<sup>117</sup> Identica sorte sarebbe toccata agli articoli 90 e 96 del regolamento del Senato, per la parte incompatibile con la legge n. 2263.

<sup>118</sup> A.P., SdR, Disc., XXVII legisl., I sessione, 1924-1925, Tornata del 19 dicembre 1925, pp. 4372-4374.

<sup>119</sup> *Ivi*, pp. 4373-4374; riportato anche in A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 77. Il corsivo è originale.

<sup>120</sup> A.P., CdD., Doc., XXVII legisl., stampato n. 621-A, cit., pp. 3-5.

<sup>121</sup> Le principali posizioni emerse in tale dibattito sono state lucidamente analizzate da LIVIO PALADIN in « Il problema della rappresentanza nello Stato fascista », in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, v. II, Padova, 1972, pp. 851 e sgg.

<sup>122</sup> Cfr. p. es. S. CARBONARO, *Legge formale e facoltà legislativa del Governo dopo la istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Firenze, 1939, pp. 9-16; G. SALEMI, « La Camera dei Fasci e delle Corporazioni », in *Rivista di Diritto Pubblico*, a. 1939-XVII, parte I-21, pp. 298 e sgg; G. MAZZONI, « La rappresentanza politica nello Stato corporativo », in AA. VV., *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Firenze, 1937-XV, pp. 139-140. Anche C. MORTATI usò questa definizione in *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, p. 182.

<sup>123</sup> De Felice attribuisce l'origine di questa « corsa » a considerazioni legate all'ordine interno (attentato Zaniboni) e al nuovo spirito di collaborazione internazionale pacifica che Locarno e il trattato italo-statunitense per la sistemazione dei debiti di guerra accreditarono (quest'ultimo accordo ebbe anche l'effetto di attenuare le preoccupazioni circa la situazione economica italiana). Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, Torino, 1968, pp. 148 e sgg.

<sup>124</sup> A.P., CdD., Disc., XXVII legisl., Sessione 1924-1926, Tornata 16 gennaio 1926, p. 5148.

<sup>125</sup> *Ivi*, Tornata del 17 gennaio 1926, p. 5150.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> Il provvedimento reintroduceva la pena di morte per chi attentasse alla vita o alla libertà personale dei sovrani, del reggente, del principe ereditario e del Capo del Governo e per alcuni altri gravi reati quali: spionaggio politico-militare, attentati alla pace pubblica; e prevedeva la reclusione da tre a dieci anni per chi ricostituiva partiti o associazioni disciolte; istituiva infine un tribunale speciale per la difesa dello Stato.

<sup>128</sup> Federzoni aveva retto il Ministero degli interni dalla fine di giugno 1924: Mussolini aveva pensato in ingraziarsi l'opinione pubblica moderata, scossa dall'esplosione della crisi Matteotti, cedendo questo portafoglio all'autorevole esponente nazionalista di provata fede monarchica. Quando la crisi aventiniana fu superata riprese direttamente in mano il dicastero che ritenne sempre il più delicato fra tutti.

<sup>129</sup> La portata di questi poteri venne chiarita da una serie di circolari immediatamente indirizzate dal capo della polizia Bocchini e dal sottosegretario Suardo ai prefetti. Bisognava porre in condizioni di non nuocere chiunque attentasse alla « vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime ». Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 100.

<sup>130</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII leg., I sess., Tornata 9 novembre 1926, p. 6387.

<sup>131</sup> Per *fisionomia* si intende la tecnica di resocontazione intesa « a rendere i cosiddetti tratti sopra-segmentali, cioè sovrapposti ai segmenti-chiave del dibattito: gli atteggiamenti gestuali, i comportamenti, gli incidenti, il clima ed il momento stesso che sta attraversando l'Assemblea, tutti elementi necessari per una rappresentazione esatta della realtà dell'aula e tuttavia non esprimibili con i segni grammaticali dei discorsi ». Cfr. *Formulario per i resoconti sommari e stenografici della Camera dei deputati*, a c. del Servizio dei Resoconti parlamentari, Roma, Camera dei deputati, 1983, p. XXXVII.

<sup>132</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII leg., I sess., Tornata 9 novembre 1926, p. 6398.

<sup>133</sup> *Ivi*, stessa tornata, p. 6400.

<sup>134</sup> *Ivi*, stessa tornata, p. 6389.

<sup>135</sup> De Felice ricorda che l'iniziativa di proporre la decadenza dei deputati aventiniani era stata di Farinacci, il quale non aveva compreso nell'elenco i deputati comunisti. L'inclusione di questi ultimi nella mozione Turati fu probabilmente una decisione dell'ultimo momento di Mussolini le cui motivazioni non sono ancora sufficientemente chiare. Non è chiaro il ruolo svolto in proposito dalla Corona. Appare difficile credere che il re fosse consenziente rispetto a un colpo di mano che con la pronuncia del tutto arbitraria di decadenza di deputati *pleno jure* metteva in mora lo Statuto, violandone la lettera e lo spirito. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 216-217.

<sup>136</sup> A.P., CdD., Disc., XXVII leg., I sess., Tornata 9 novembre 1926, p. 6393.

<sup>137</sup> *Ivi*, p. 6394.

<sup>138</sup> CARLO GHISALBERTI, in *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Bari, 1981, p. 360, parla di « provvedimento illegittimo sul piano costituzionale e contraddittorio dal punto di vista della sua motivazione politica ».

<sup>139</sup> Nella stessa seduta fu dichiarato decaduto il deputato Rocca già espulso dal partito fascista. La dichiarazione fu fatta dallo stesso Presidente dopo una precisa domanda del deputato Marchi, senza che fosse fatta alcuna proposta formale in tal senso, e senza la necessaria istruzione.

La giustificazione fu la revoca della cittadinanza italiana comminata a Rocca per l'attività antifascista da lui condotta in Francia.

<sup>140</sup> Un particolare curioso merita di essere riportato a proposito dei deputati dichiarati decaduti. L'Ufficio di Presidenza della Camera, nella sua seduta del 15 dicembre 1926, oltre a decidere che fosse interdetto ai deputati radiati l'accesso ai locali di palazzo Montecitorio, deliberava di assumere nel bilancio della Camera le indennità parlamentari respinte dai deputati Gonzales e Colonna di Cesarò destinandole all'acquisto di cartelle del Prestito del Littorio. In Archivio CdD, *Verbali Uffici di Presidenza*, XXVII leg., adunanza del 15 dicembre 1926.

<sup>141</sup> La Giunta si era trovata a decidere sulle domande dell'avvocato Fani e dell'onorevole avvocato Pascale di essere proclamati deputati in due seggi resisi vacanti per la morte di due deputati. Il Presidente della Camera lesse il comunicato della Giunta all'Assemblea che ne prese atto. La proclamazione dei due deputati era così motivata: la Giunta « richiamando la deliberazione della Camera in data 16 novembre 1924, per la quale — in seguito alla morte del deputato Matteotti — esso fu sostituito in entrambe le circoscrizioni che lo avevano eletto; constatato che nella legge attuale, pur non facendosi cenno alla possibilità di sostituzione dei deputati in caso di morte, tuttavia tale possibilità non si esclude esplicitamente, delibera che la possibilità della sostituzione può avvenire soltanto in caso di morte, e non può, né deve mai essere possibile *in caso di dimissioni, né in alcun altro caso* ». In A. P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sess., Tornata del 26 novembre 1925, p. 4602. Il corsivo è nostro.

Presidente della Giunta era l'allora segretario del partito fascista, Farinacci, del quale era nota da tempo la posizione fermissima circa la necessità di dichiarare i deputati aventiniani decaduti dal mandato parlamentare. Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 153. Fu dello stesso Farinacci l'iniziativa della richiesta di pronuncia di decadenza degli aventiniani concretizzatasi un anno dopo. Cfr. *ivi*, p. 217.

<sup>142</sup> La definizione è di De Felice. Cfr. *ivi*, pp. 220-221.

<sup>143</sup> E. CAVIGLIA, *Diario*, Roma 1952, p. 18. Riportato in R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 216.

<sup>144</sup> A un intervento in questo senso di Ermanno Amicucci su *La Nazione*, replicava nella primavera del 1926 *Critica fascista* che, per la penna di un suo collaboratore, Gioacchino Contri, sosteneva come l'esigenza politica fosse insopprimibile: restava semmai insoluto il problema della rappresentanza politica « nel nuovo clima creato dalla rivoluzione fascista ». Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, pp. 149-150, n. 2. Ancora più interessante per l'autorevolezza dell'intervento fu un editoriale apparso sul *Corriere padano*, quotidiano di Balbo nell'ottobre 1927. Vi si leggeva: « Chi vuol governare durevolmente un paese retto a regime monarchico deve dominare fortemente il parlamento, ma non già abolirlo, perché il parlamento rappresenta una forza equilibratrice e di sostegno. Comitati, consigli tecnici, camere corporative, ecc. sono tutte insidie istituzionali che saldano tutto il potere nella Corona, riducono in polvere la libertà dei governanti ». Riportato in R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 318-319.

<sup>145</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII legisl., I sess., Torn. 26 maggio 1927, p. 7632.

<sup>146</sup> Cfr. R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 322. Cfr. il testo di questo disegno di legge in appendice allo stesso volume, *ivi*, pp. 548 sgg. Per il dibattito sulle linee della riforma, vedi *ivi*, pp. 317 sgg.

<sup>147</sup> Cfr. *Opera omnia di Benito Mussolini*, a c. di E. e D. SUSMELL, Firenze, 1951-63, v. XXIII, pp. 62-63. Riportato in A. AQUARONE, *op. cit.*, pp. 151-152.

<sup>148</sup> L'idoneità all'esercizio del diritto di presentazione delle proposte doveva — per enti e associazioni — essere accertata con regio decreto su conforme parere di una Commissione di 5 deputati e 5 senatori.

<sup>149</sup> Il diritto al voto si basava sul censo di lavoro, cioè del versamento di contributi sindacali o dell'ammontare di imposte versate allo Stato, o della posizione di pubblici dipendenti o ministri del culto.

<sup>150</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII leg., Sess. 1924-28, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 1918-A, p. 4.

<sup>151</sup> La relazione si riferiva alla legge 3 aprile 1926 sulla disciplina giuridica dei contratti di lavoro, che attribuiva personalità giuridica ai sindacati legalmente riconosciuti. Per la relazione governativa da cui sono tratte le citazioni, v. A.P., CdD, Doc., XXVII leg., Sess. 1924-28, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 1918, pp. 1-6.

<sup>152</sup> Il corsivo è nel testo.

<sup>153</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII leg., I sess., Torn. 16 marzo 1928, pp. 8680-8681.

<sup>154</sup> A.P., SdR, Disc., XXVII leg., Sess. 1924-28, Torn. 12 maggio 1928, pp. 10236-10238.

<sup>155</sup> *Ivi*, p. 10254. L'ordine del giorno risultò precluso dall'approvazione dell'ordine del giorno Garofalo di approvazione dei criteri della riforma elettorale e di passaggio alla discussione degli articoli.

<sup>156</sup> Un ordine del giorno per la sospensiva della discussione del disegno di legge in attesa della legge sul Gran Consiglio fu presentato e poi ritirato dal senatore Federico Ricci. Cfr. *ivi*, pp. 10245-10246 e p. 10254.

<sup>157</sup> *Ivi*, pp. 10243-10244. Il corsivo è nel testo.

<sup>158</sup> *Ivi*, pp. 10246-10247.

<sup>159</sup> *Ivi*, pp. 10251-10253.

<sup>160</sup> Cioè la rappresentanza politica costruita in anni di prassi statutaria sulla base dell'articolo 41 dello Statuto.

<sup>161</sup> S. TRENTIN, *Les transformations récentes du droit public italien*, Paris, 1929, pp. 307-308.

<sup>162</sup> Cfr. *Ivi*, p. 341.

<sup>163</sup> Come avrebbe stabilito l'articolo 2 della legge 9 dicembre 1928, « il Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato è, di diritto, il Presidente del Gran Consiglio del Fascismo. Egli lo convoca quando lo ritiene necessario e ne fissa l'ordine del giorno ». E l'art. 2 del regolamento interno del Gran Consiglio (8 aprile 1929) avrebbe stabilito: « S.E. il Capo del Governo, Presidente del Gran Consiglio, ha facoltà di interrompere in ogni momento la discussione su qualsiasi questione e di sospendere la esecuzione delle deliberazioni del Gran Consiglio ». Cfr. G. Negri, *La parabola costituzionale del fascismo*, Roma, 1982, p. 21.

<sup>164</sup> A. Candidature delle 13 Associazioni sindacali su ogni 100 candidati (totale proposte: 800):

1. Confederazione nazionale degli agricoltori	12
2. Confederazione naz. degli impiegati e operai dell'agricoltura	12
3. Confederazione nazionale degli industriali	10
4. Confederazione nazionale degli operai e impiegati dell'industria	10
5. Confederazione nazionale dei commercianti	6
6. Confederazione nazionale degli impiegati ed operai del commercio	6
7. Confederazione nazionale degli esercenti imprese di trasporti marittimi ed aerei	5
8. Confederazione nazionale degli impiegati ed operai dei trasporti marittimi ed aerei	5
9. Confederazione nazionale degli esercenti imprese di trasporto terrestri e di navigazione interna	4
10. Confederazione nazionale degli impiegati ed operai dei trasporti terrestri e di navigazione interna	4
11. Confederazione nazionale bancaria	3
12. Confederazione nazionale degli impiegati bancari	3
13. Confederazione nazionale dei professionisti e degli artisti	20
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>

B. Candidature degli enti e delle associazioni (totale proposte: 200)

Associazione generale fascista del pubblico impiego	28
Associazione nazionale fascista della scuola primaria	10
Associazione nazionale fascista dei ferrovieri	5
Associazione nazionale fascista dei postelegrafonici	2
Associazione generale fascista aziende industriali dello Stato	2
Accademie	9
Università, istituti e scuole superiori	30
Istituti d'istruzione media, classica, scientifica, magistrale e tecnica, Regi e pareggiati; Istituti nautici	15
Istituti di belle arti	2
Istituto fascista di cultura	3
Società Dante Alighieri	2
Associazione nazionale combattenti (*)	45
Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra	30
Centro nazionale italiano	8
Lega navale italiana	1
Istituto Coloniale fascista	1
Ente nazionale per la cooperazione	1
Associazione fra le Casse di risparmio italiane	1
Associazione fra le Società italiane per azioni	1
Associazione nazionale fra i consorzi di bonifica e di irrigazione	1
Touring Club	1
Comitato olimpico nazionale italiano	1
Opera nazionale Dopolavoro	1
<b>TOTALE</b>	<b>200</b>

(\*) Con l'obbligo di fare designazioni anche per: Gruppo medaglie d'oro, Nastro azzurro, Volontari di guerra, Garibaldini, Famiglie dei caduti in guerra, Famiglie dei caduti per la causa nazionale, Associazione dell'Arma.

<sup>165</sup> Cfr. artt. 125-127 T.U. regolamento Camera deputati 31 ottobre 1925.

<sup>166</sup> S. TRENTIN, *op. cit.*, p. 359.

<sup>167</sup> G. NEGRI, *op. cit.*, p. 28.

<sup>168</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>169</sup> Come commentò TRENTIN (in *op. cit.*, p. 205): « Le texte de la loi 9 décembre 1928, n. 2693, fut, en effet, arrêté d'une manière définitive et irrévocable par le collège fasciste dans la réunion du 19 septembre 1928: l'approbation des Chambres, la sanction et la promulgation du Roi, qui intervinrent après, ne représentèrent que l'achèvement d'une procédure en réalité purement exécutive et n'eurent d'autre but que celui d'insérer « formellement » la manifestation de volonté ressortant de la délibération adoptée par un organ extralegal, parmi les manifestations de la volonté législative ».

<sup>170</sup> Il Gran Consiglio si riunì per la prima volta il 12 gennaio 1923.

<sup>171</sup> Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 16.

<sup>172</sup> P. CALAMANDREI, « La funzione parlamentare sotto il fascismo », in *Il centenario del Parlamento*, Roma, Camera dei deputati, 1948, p. 281.

<sup>173</sup> A.P., SdR, Doc., XXVII leg., I sess. 1924-28, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 1638, pp. 2-3.

<sup>174</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>175</sup> Cfr. art. 1 del disegno di legge, *ivi*, p. 9.

<sup>176</sup> Cfr. artt. 2-5 del disegno di legge, *ibidem*.

<sup>177</sup> Cfr. S. TRENTIN, *op. cit.*, pp. 210-211.

<sup>178</sup> Cfr. art. 11 del disegno di legge, in A.P., SdR, Doc., XXVII leg., stampato n. 1638, *cit.*, p. 10.

<sup>179</sup> Cfr. art. 12, *ibidem*.

<sup>180</sup> Cfr. art. 13, *ibidem*.

<sup>181</sup> Cfr. art. 7 del disegno di legge, *ivi*, p. 9.

<sup>182</sup> Cfr. *ivi*, p. 5.

<sup>183</sup> Nella relazione governativa che accompagnò il disegno di legge nella sua presentazione alla Camera dopo l'approvazione del Senato, si specificava che la proposta del Gran Consiglio aveva un altissimo valore « di carattere essenzialmente politico ». E si aggiungeva: « E poiché scopo fondamentale della legge è di assicurare, senza scosse, la trasmissione dei poteri, in caso di cessazione dall'ufficio del Capo del Governo, l'articolo 13 vuole che la formazione della lista sia predeterminata e non già avvenga al momento della vacanza; ciò che risulta specialmente nella disposizione, per cui la lista non può formarsi né modificarsi, se non su proposta del Capo del Governo in carica ». Cfr. A.P., CdD, Doc., XXVII leg., Sess. 1924-28, Dis. di legge e rel., stampato n. 2189, p. 7.

<sup>184</sup> S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940<sup>5</sup>, p. 213. Riportato in P. CALAMANDREI, *op. cit.*, p. 284.

<sup>185</sup> O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1940<sup>7</sup>, p. 243. Riportato *ibidem*.

<sup>186</sup> In *Storia di un anno, Opera omnia di B. Mussolini*, *cit.*, v. XXXIV, pp. 411-412. Riportato in A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 161 e R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 306-307.



<sup>187</sup> Cfr. il passo delle memorie di Federzoni riportato in R. DE FELICE, *op. ult. cit.*, pp. 307-308.

<sup>188</sup> Tra i prmissimi a parlare di « diarchia », TRENTIN, in *op. cit.*, pp. 249-250. Vedi ora DE FELICE, *op. ult. cit.*, p. 310 e soprattutto PALADIN, che, pur rifugendo da semplicistiche etichettature del regime fascista, preferisce la definizione di regime di diarchia a quella di regime del Capo del Governo e corregge comunque quest'ultima dizione adottando la felice espressione dottrinale del Ferri di regime del « Capo del Governo in Gran Consiglio ». Cfr. *Fascismo, cit.*, pp. 894 sgg.

<sup>189</sup> Il parere, secondo MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, pp. 1226 e 1227 n. 1) era sufficiente a dare carattere di rigidità alla costituzione. A vedere dello stesso autore, difformemente dalla dottrina dominante, dato il ruolo di organo supremo del regime svolto dal Gran Consiglio, il parere « da esso emesso sulla revisione assumeva in realtà carattere di sostanziale decisione ». *Contra* LIUZZI e ROMANO citati *ibidem* dallo stesso Mortati.

<sup>190</sup> A.P., SdR, Doc., XXVII leg., Stampato n. 1638, *cit.*, p. 6.

<sup>191</sup> *Ivi*, pp. 6-7.

<sup>192</sup> Per il dibattito al Senato, Cfr. A.P., SdR, Doc., XXVII leg., Sess. 1924-28, Tornata del 15 novembre 1928, pp. 11148-11159.

<sup>193</sup> A.P., CdD, Doc., XXVII leg., Sess. 1924-28, stampato n. 2189, *cit.*, p. 5.

<sup>194</sup> *Ivi*, stampato n. 2189-A, pp. 1 e 2.

<sup>195</sup> A.P., CdD, Disc., XXVII leg., I sess., Torn. 8 dicembre 1928, p. 9764.

<sup>196</sup> *Ivi*, pp. 9765-9766.

<sup>197</sup> *Ivi*, pp. 9766-9769.

<sup>198</sup> L'interpellanza fu svolta l'8 dicembre 1924. Cfr. A.P., CdD, Disc., XXVII leg., Torn. 8 dicembre 1924, pp. 1261 sgg.

<sup>199</sup> Cfr. *supra*, pp. 112 sgg., e pp. 151 sgg.

<sup>200</sup> Per l'interessante dibattito sulla *Partecipazione alle Onoranze per il 25° anniversario di Regno di S.M. Vittorio Emanuele III*, cfr. A.P., CdD, Disc., XXVII leg., I sess., Torn. 6 giugno 1925, pp. 4251-4256. Con la mozione Del Croix la Camera, « riaffermando la sua devozione al Sovrano e la sua fedeltà immutabile alla Dinastia, mandava il suo più alto saluto al Re soldato, impavido e sicuro mallevadore delle sorti della Nazione ». Cfr. CdD, *La legislazione fascista 1922-28 (I-VII)*, *cit.*, pp. 7-8.

<sup>201</sup> Dati desunti da CdD, *La legislazione fascista 1922-28, cit.*, v. I e Appendice, *passim*.