
LA FUNZIONE PARLAMENTARE SOTTO IL FASCISMO

LEGALITÀ E ILLEGALISMO

Trattare in maniera non diciamo esauriente, ma appena approfondita, della funzione parlamentare sotto il fascismo, vorrebbe dire niente di meno che scrivere la storia costituzionale e politica di tutto quel periodo: perché le visibili alterazioni giuridiche che in quel ventennio trasformarono fino a ridurli una mera finzione i congegni esterni del sistema parlamentare, non tanto ebbero importanza considerate in sé, ma valsero sopra tutto come sintomo di una più vasta e profonda crisi, che in quel ventennio non solamente sconvolse ogni ordine di organi costituzionali sovvertendone il tradizionale equilibrio, ma colpì alla base le stesse nozioni, che parevano acquisite per sempre, di sovranità, di legalità, di Stato. Parlare sotto il fascismo di « crisi del Parlamento » sarebbe fermarsi alla superficie: si trattò, anche a voler guardare quegli anni con occhio di giuristi più che di politici, di crisi della legalità, di crisi dello Stato. Questa storia che ancora non è stata scritta (poiché chi studiò i congegni costituzionali del fascismo mentre questo era al potere, fu tratto, anche senza accorgersene, alla celebrazione o all'esecrazione; e soltanto oggi è forse possibile cominciare a considerarli con un certo placato distacco storico), non può essere racchiusa, neanche in forma di note o di appunti, in un rapido saggio commemorativo; qui si può soltanto indicare certi criteri di metodo e certe idee direttive che, secondo noi, dovranno necessariamente esser seguiti da chi si vorrà accingere a questa indagine così complessa e poliedrica.

Intanto è da avvertire che chi si dedicherà nell'avvenire a questa ricostruzione storica con animo di indagatore appassionato della verità, sopraggiunto a cose fatte e non pregiudicato nella ricerca dal ricordo dolente della propria esperienza vissuta, dovrà servirsi con grande cautela dei testi del tempo: diciamo non sol-

tanto delle fonti legislative, ma anche delle glosse dei loro esegeti ufficiali ed ufficiosi.

Nei commenti scolastici e nei trattati scientifici di quel periodo, anche quando non furono scritti (come spesso accadeva) con deliberato proposito di servile esaltazione delle leggi fasciste, fu buona regola astenersi dal ricercare dietro le formule giuridiche la realtà politica che vi si celava: e si continuò a qualificare i nuovi istituti colle vecchie definizioni accomodanti, in modo da lasciare nel lettore non informato la impressione che le fondamenta costituzionali dello Stato fossero rimaste immutate, e che l'opera del fascismo non fosse stata, a ben guardare, se non una restaurazione legalitaria dell'ordine costituito ed un ritorno alla più rigorosa ortodossia statutaria. I trattati dei giuristi che correavano per le scuole continuavano a dissertare sui diritti di libertà del cittadino, come se non fossero stati violentemente soppressi; dello statuto albertino, come se non fosse stato tradito; dello stato costituzionale, come se non avesse dovuto cedere il posto al più arbitrario dei regimi di polizia. La monarchia rappresentativa o il sistema parlamentare apparivano teorizzati in quelle pagine come se fossero ancora creature vive: i pochi libri giuridici in cui si osò chiamarli col loro vero nome di fantasmi, furono subito tolti di circolazione, o, stampati alla macchia, dovettero rassegnarsi a circolare in segreto (1). I maestri che nell'illustrare l'ordinamento fascista non erano disposti a adoperare frasi eufemistiche, dovettero tacere: o, per poter scrivere tutta la verità, andare in esilio (2).

Ma, non più che alle glosse dei commentatori contemporanei, potrà lo storico dell'avvenire dare incondizionato credito alla parola delle stesse leggi commentate: chi vorrà tra cent'anni farsi un'idea esatta dell'ordinamento fascista, non potrà limitarsi a ricercare negli scaffali la raccolta ufficiale delle leggi del ventennio,

(1) Cfr. RUFFINI, *I diritti di libertà* (1^a ed. 1925); INGROSSO, *La crisi dello Stato* (1^a ed. 1925).

(2) Specialmente memorabili le opere del SILVIO TRENTIN, eminente costituzionalista italiano, che durante l'esilio in Francia non si stancò di mettere in evidenza, con una serie di libri fondamentali, la vera essenza delle strutture costituzionali del regime fascista: cfr. specialmente: *L'Aventure italienne*, Paris, 1928; *Les transformations récentes du droit public italien*, Paris, 1929; *Antidémocratie*, Paris, 1930.

e fidarsi alla cieca di quel che vi troverà registrato. Per non incorrere in grossolani fraintendimenti, dovrà ricordarsi che molte di quelle leggi, e specialmente quelle di natura costituzionale, furono volute da chi era al potere non col proposito di farle osservare così come erano scritte, ma col sottinteso polemico di far credere a chi guardava dal di fuori (e specialmente a chi guardava a distanza dall'estero) che il fascismo avesse conservato ed anzi rafforzato certe garanzie costituzionali, che l'opinione pubblica delle nazioni democratiche continuava a considerare come conquiste insopprimibili di ogni popolo civile; ma nello stesso tempo in cui questa legalità illusoria era iscritta come un cartellone pubblicitario sulla facciata, dietro quel muro erano segretamente predisposti, dallo stesso legislatore onnipotente, i mezzi illegali per ostacolare o per impedire l'applicazione di quelle leggi apparenti.

Di questo carattere veramente originale della dittatura fascista bisognerà che lo storico futuro non si dimentichi mai: la quale non fu una dittatura senza leggi, ma fu anzi una dittatura con molte leggi a doppio fondo, dietro le quali era legalmente organizzato con molta cura un ingegnoso apparato di ipocrisia politica, fatto apposta per annullarle impunemente colla violenza o colla frode. Il fascismo si potrebbe perciò definire, se non paresse una *contradictio in adiecto*, il regime dell'illegalismo legale: dell'illegalismo *manovrato*, o, se meglio piace una parola ora di moda, dell'illegalismo *pianificato*. Come antitesi alla nozione di Stato di diritto, il fascismo inventò il sistema dell'*illegalismo di Stato*: in faccia al quale potrebbe a qualche teorico del diritto venir voglia di domandarsi se la dottrina generale della simulazione e della riserva mentale non possa, per merito di certe leggi fasciste (per es. di quelle che continuarono fino alla riforma del 1939 a garantire agli elettori la libertà del voto!), essere estesa anche nel campo del diritto costituzionale.

UN REGIME A DOPPIO FONDO

Un carattere tipico dell'ordinamento fascista, che deve esser tenuto sempre presente da chi voglia farsi un'idea esatta anche della sorte delle istituzioni parlamentari in questo periodo, fu appunto quello della *doppiezza*. Non soltanto in senso morale, di finzione e insieme di dissimulazione costituzionale, ma altresì in senso pro-

prio di coesistenza e connivenza di due diverse gerarchie di organi, costituenti ciascuna un proprio e distinto « ordinamento giuridico » nel senso ormai classico di questa espressione: lo Stato ed il partito, stretti fra loro, più che da una coordinazione giuridica, da una specie di complicità politica, ma tuttavia dotati ciascuno di una propria distinta struttura organica e solo al vertice ricongiunti nell'organo supremo, costituito dall'unica persona fisica che era insieme « Capo del governo e Duce del partito »; una specie di unione personale rappresentata da un comune capo (1), che, se nel corso del ventennio si venne facendo sempre più inscindibile, non arrivò mai ad una compiuta fusione e identificazione dei due ordinamenti. Il binomio Stato-partito sussistè fino all'ultimo, perché si volle conservare fino all'ultimo lo strumento della « rivoluzione continua ». Dietro agli organi dello Stato incaricati di mantenere all'esterno la apparenza della legalità, stavano di rincalzo in secondo piano, visibili per trasparenza, gli organi del partito, manovratori autorizzati dell'illegalismo. Dietro il prefetto c'era il segretario federale, dietro l'esercito c'era la milizia, dietro i tribunali ordinari il tribunale « per la difesa dello Stato », dietro la scuola la G. I. L.; e così via.

Tutto questo non fu uno stadio provvisorio di passaggio, che mirasse come a sua ultima meta al compiuto riassorbimento del partito nello Stato: fu un sistema studiato e mantenuto così, fatto apposta per permettere ai panegiristi di buona volontà di esaltare la moderazione e la saggezza di questa « rivoluzione » conservatrice, che si dava cura di rinvigorire, invece di abatterle, le vecchie istituzioni a cominciar dalla monarchia. Ma in realtà, a vuotare queste vecchie istituzioni di ogni funzione viva fino a ridurle al miserevole ufficio di scenari decorativi, provvedevano gli organi del partito, i quali, prima assai che nelle leggi fosse confessata questa decadenza, intervenivano al momento giusto col peso del loro illegalismo, a rendere vane e ridicole le leggi apparentemente immutate. L'illegalismo del partito serviva così allo Stato come strumento clandestino per raggiungere il duplice scopo di lasciare apparentemente immutate le vecchie leggi e insieme liberarsi dallo scomodo impegno della loro osservanza: curioso congegno di « doppio giuoco »

(1) Cfr. VOLPE, voce *Fascismo*, in *Enc. it.*, XIV, pag. 867.

costituzionale, in cui lo Stato si presentava come garante della legalità, ma, per evitare ch'essa accampasse la pretesa di contar qualcosa, la dava in custodia al paterno illegalismo del partito.

TAPPE DELL'ATTACCO CONTRO IL PARLAMENTO

Questo ingegnoso sistema del doppio giuoco costituzionale fu adottato in maniera tipica contro le istituzioni parlamentari: le quali, quantunque una tra le più scoperte correnti ispiratrici del movimento fascista fosse la violenta polemica contro i « ludi cartacei » e contro il parlamentarismo (1), non furono soppresse nè subito nè poi: si abolì, come ora si dirà, la loro sostanza e la loro ragione d'essere costituzionale, ma in quanto alle forme teatrali e alle degenerazioni dell'eloquenza in vaniloquio (proprio quelle forme e quelle degenerazioni contro le quali più facili s'erano scagliati i sarcasmi), esse furono mantenute, ed anzi coltivate e rese più goffamente solenni, fino alla fine del ventennio.

La minaccia melodrammatica, lanciata nel primo discorso presidenziale del 16 novembre 1922, di « sprangare il Parlamento » e di « fare di quest'aula sorda e grigia un bivacco di manipoli » non fu seguita da fatti apparenti: l'aula non fu sprangata e non fu ridotta a bivacco. Ma se il cerimoniale esterno e l'arredamento scenico rimasero intatti, la funzione e l'anima delle istituzioni parlamentari fu subito compromessa, e poi, di anno in anno, sempre più profondamente oppressa fino alla soffocazione totale: di fatto prima, e poi, con cauti gradualisti interventi chirurgici nelle leggi, anche di diritto. È proprio qui che si può vedere messo in atto in maniera esemplare contro le istituzioni parlamentari quel metodo combinato di attacco, fondato sull'impiego alternato e tambureggiante della legalità e dell'illegalismo, nel quale è doveroso riconoscere la spiccata originalità della strategia fascista.

IL COLPO DI STATO DELLA PAURA

In un primo periodo, che durò all'incirca fino alla fine del 1924, le istituzioni parlamentari rimasero formalmente immutate: ma sul funzionamento di esse operò di fatto, per

(1) Cfr. INGROSSO, *La crisi dello Stato*, cit., 2^a ed., pag. 21 e segg.

ridurle alla mercé del dittatore, la violenza intimidatrice dello squadristico.

È noto che, mentre a stare alla lettera dello statuto albertino, si sarebbe portati a leggere in quelle disposizioni nient'altro che i principî di un regime *costituzionale puro*, fin dalla prima applicazione di esse nel regno sardo il governo costituzionale fu senz'altro inteso ed attuato come governo di gabinetto, espressione della maggioranza politica del Parlamento e politicamente responsabile verso di esso: il governo costituzionale fu, così, fino dall'inizio, governo *parlamentare*.

Ora, nei primi due anni il fascismo figurò di voler formalmente rispettare le regole di quel metodo parlamentare ch'era ormai collaudato da più di settant'anni di esperimento: e invece di tentare apertamente di sopprimere il Parlamento, o almeno di instaurare nella legalità un regime costituzionale puro, in cui per rimanere al potere il governo non avesse bisogno della fiducia del Parlamento, trovò più semplice servirsi dell'illegalismo come mezzo per ricattare il Parlamento, e per forzarlo così a dare *pro forma* quel consenso, del quale il governo fascista minacciosamente si vantava ad ogni istante di poter fare a meno.

La « marcia su Roma », iniziata con squilli di guerra civile, finì senza sangue e senza gloria, con una sfilata che, meglio di una parata militare, parve qualcosa di mezzo tra il corteo in maschera e il ritorno da una scampagnata d'ottobre: e si credè che immediatamente, colle dimissioni del ministero Facta, la crisi fosse stata rimessa sul binario della legalità costituzionale. Difatti, formalmente l'avvento del fascismo al potere parve compiersi coll'osservanza scrupolosa delle norme tradizionali: consultazioni, incarico dato dal re su designazione fatta dai capi dei partiti, accordi tra gruppi per formare una maggioranza, governo di coalizione, voto di fiducia; tutto il rituale consueto delle crisi ministeriali in regime parlamentare. (1) Ma nella sostanza questo era già un colpo di Stato: il vero motivo determinante della crisi parlamentare era stata la minaccia della sedizione armata, e tutti gli atti della Corona e della maggioranza parlamentare, attraverso i quali quella crisi fu risolta, non furono che atti di dedizione e di

(1) Cfr. TRENTIN S., *Les transformations récentes du droit public italien*, cit., pag. 179.

acquiescenza a quella minaccia. Atti coartati, inquinati dalla paura: viltà e tradimento, che poi nel linguaggio degli storici del regime passarono col nome di saggezza politica e di senso della storia.

Ma il sistema parlamentare, quantunque formalmente intatto, usciva ferito a morte da questa prova: era ormai dimostrato che una esigua ma risoluta fazione di minoranza poteva impadronirsi del potere, senza bisogno del consenso e della fiducia, soltanto col terrore delle bande armate.

IL DELITTO POLITICO CONTRO LE OPPOSIZIONI

Da allora, per due anni, il regime seguì la stessa tattica. Il primo voto di fiducia fu ottenuto con quel noto discorso del 16 novembre, al quale il nuovo capo del governo, con altalena dialettica della quale la maggioranza del Parlamento parve non provare sdegno, dichiarava da una parte di volersi appoggiare ad una coalizione, perché non intendeva, finché gli fosse possibile, governare contro la Camera; ma d'altra parte avvertiva brutalmente che il suo governo era « al di fuori, al disopra e contro ogni designazione del Parlamento », e che la Camera doveva sentire « la sua particolare posizione che la rendeva passibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni ». Con questi argomenti chiedeva la fiducia e i pieni poteri: e la Camera, persuasa da questi argomenti, votò la fiducia e gli dette i pieni poteri.

Dei pieni poteri ottenuti con questi metodi il governo fascista si valse subito senza ritegno per iniziare nella legislazione la soppressione delle fondamentali libertà statutarie (1); ma poiché di quella maggioranza raccogliatrice ed occasionale, formata per il primo voto di fiducia sotto il reagente della paura, non poteva sentirsi sicuro, portò la lotta contro il Parlamento sul piano della riforma elettorale, cercando un sistema che permettesse alla minoranza fascista di trasformarsi, attraverso nuove elezioni manovrate, in schiacciante maggioranza parlamentare. Non soltanto le violenze dello squadristo che continuavano a insanguinare il paese, ma anche i discorsi del capo del governo, oscillanti tra propositi di « normalizzazione » e minacce di ripresa rivoluzionaria, tenevano

(1) Cfr. su questo periodo INCROSSO, *La crisi dello Stato*, cit., pag. 116-125; RUFFINI, *I diritti di libertà*, cit..

l'opinione pubblica in un continuo stato d'allarme: politici e filosofi a gara facevano l'elogio della forza, presentata come l'argomento più persuasivo per ottenere il consenso: « il fascismo... è già passato e, se sarà necessario, tornerà ancora tranquillamente a passare sul corpo più o meno decomposto della dea Libertà » (1); « di-
« chiaro che voglio governare, se possibile, col consenso del maggior
« numero di cittadini; ma nell'attesa che questo consenso si formi,
« si alimenti e si fortifichi, io accantonò il massimo delle forze di-
« sponibili. Perchè può darsi per avventura che la forza faccia ri-
« trovare il consenso, e in ogni caso, quando mancasse il consenso,
« c'è la forza... » (2).

In questo clima fu presentata la riforma elettorale che diventò poi la legge 13 dicembre 1923: colla quale alla lista « nazionale » che avesse ottenuto un quarto dei voti, si assicurava in premio la maggioranza dei due terzi dei seggi. Era il suicidio della Camera rappresentativa; ma per intendere come potè avvenire che la Camera, nonostante la coraggiosa resistenza dell'opposizione, arrivasse alla fine a votar questa riforma suicida, lo storico non deve dimenticare che, mentre dalla bocca del capo del governo uscivano ammonizioni di significato non dubbio (« ho anche il dovere di dirvi, e ve lo dico per debito di lealtà, che dal vostro voto dipende in un certo senso il vostro destino... ») (3), il consenso fu alla fine « stimolato » con una inscenatura di forza, che un deputato presente in quell'aula così descrisse (4): « Viene il grande giorno. La seduta è solenne. Storica, scrivono i giornali. I deputati sono tutti nell'aula. Nelle tribune le camice nere ostentatamente si trastullano con le pistole. I più faceti sguainano il pugnale con grande calma, si arrotondano le unghie. I deputati fingono di non vedere... »

Così la riforma fu votata: e le elezioni che ebbero luogo il 5 aprile 1924 (sotto la vigilanza paterna ed imparziale della milizia volontaria di partito, creata per decreto reale il 14 gennaio 1923) dettero naturalmente una vittoria schiacciante al fascismo. Quello che avvenne nei mesi successivi in quell'aula, nella quale si potè seguire giorno per giorno, quasi rappresentata in un dramma, l'a-

(1) *Forza e consenso*, articolo pubblicato in « *Gerarchia* », marzo 1923.

(2) Discorso del 7 marzo 1923, in risposta al ministro delle finanze.

(3) Discorso sulla riforma elettorale del 15 luglio 1923.

(4) LUSSU, *Marcia su Roma e dintorni*, pag. 168.

gonia della libertà, è vicenda troppo ancora prossima a noi e dolente, perché abbia bisogno di essere ricordata: l'ultimo discorso di Giacomo Matteotti (30 maggio 1924); il suo assassinio in risposta a quel discorso (10 giugno); la secessione « aventiniana » delle opposizioni, capeggiata da Giovanni Amendola (27 giugno); e poi, a distanza di qualche mese, la fine anche di lui, ugualmente condannato a cader d'assassinio, per avere osato di alzarsi a difesa del Parlamento.

La sorte tragica di questi due parlamentari insigni ha veramente il valore di un simbolo: queste due figure insanguinate segnano nel ventennio fascista la fine di un periodo di torbida dissimulazione.

Esattamente è stato scritto che « in Matteotti il fascismo uccise il Parlamento, persino quel malinconico rudere, superstite delle elezioni del 24. Fino all'assassinio di Matteotti, oppositore irriducibile, il Parlamento doveva coprire la dittatura » (1). Ma il Parlamento, anche menomato e coartato, voleva dire sopravvivenza di una opposizione; ora in Matteotti si volle appunto sopprimere quello che è la forza motrice, lo spirito animatore del sistema parlamentare, cioè l'opposizione: far tacere la critica, la discussione, la efficacia persuasiva della ragione, contro la quale a lungo andare nessuna tirannia può resistere. Ma anche la soppressione di Giovanni Amendola, consumata qualche mese dopo, ebbe valore di simbolo. Colpita in Matteotti l'opposizione presente nell'aula che accusava con la sua fiera parola, si volle colpire in Amendola l'opposizione allontanatasi dall'aula, che continuava ad accusare col suo silenzio e che colla sua assenza voleva testimoniare la sua fede religiosa, capace di attendere senza scoramento, nella invincibile libertà.

La finzione colla quale per due anni si era figurato di lasciare formalmente immutato l'ordinamento parlamentare, per dominarlo di fatto colla minaccia dell'illegalismo esterno, non poteva esser continuata più a lungo: la dittatura non poteva vivere né colla opposizione presente nell'aula, né coll'opposizione assente dall'aula, ma presente nel paese. Alla dittatura, per sopravvivere, altro non rimaneva che sopprimere l'opposizione anche colle leggi: e venne così, a chiusura di questo periodo, il discorso del 3 gennaio.

(1) PERTICONE, *La politica italiana nell'ultimo trentennio*, pag. 222.

LA TRASFORMAZIONE DELLO STATO

Dal discorso del 3 gennaio 1925, col quale la dittatura gettò la maschera (quando, negli anni successivi, in qualche luogo si introdusse l'uso di commentare al popolo i discorsi del regime come testi sacri, queste *lecturae ducis* cominciarono sempre dal discorso del 3 gennaio!), si inizia, con una sempre più confessata subordinazione delle istituzioni a quella situazione di fatto ch'era già stata creata dall'illegalismo manovrato, quella riduzione della monarchia parlamentare a dittatura totalitaria, che non fu compiuta di colpo, ma, in omaggio al dogma della « rivoluzione continua », fu proseguita e perfezionata con sempre nuovi ritocchi, fino a quando, dopo venti anni, il regime crollò. Anche i costituzionalisti più ortodossi, i quali non avevano voluto riconoscere nel colpo di mano del 28 ottobre 1922 un vero colpo di Stato, perché erano state salvate allora almeno le apparenze costituzionali, dovettero ammettere che, nel discorso del 3 gennaio 1925 e nei provvedimenti eccezionali che ne seguirono, si riscontravano tutti i requisiti anche formali del colpo di Stato, col quale il capo del governo, che la fiducia del monarca aveva investito del potere nei modi apparentemente costituzionali, si valse di questo potere per abolire la costituzione e instaurare la dittatura; dal discorso del 3 gennaio, si inizia infatti il nuovo periodo in cui « ogni residuo del governo di coalizione fu eliminato, e il fascismo dominò da solo lo Stato ». (1).

A proposito di questo colpo di Stato, che in realtà si compì in due tempi (se nell'ottobre del 1922 il fascismo non avesse trovato la porta spalancata per insediarsi al centro dei congegni costituzionali dello Stato, non avrebbe avuto, nel gennaio del 1925, il potere per farli saltare dal di dentro), è facile osservare ch'esso non presentò quei caratteri di semplicità e di istantaneità che costantemente si incontrano nei classici colpi di Stato della prima metà del secolo XIX: attraverso i quali i sovrani, che sotto la pressione dei moti popolari si erano indotti di malavoglia a concedere la costituzione, al momento opportuno revocavano di sorpresa le concessioni fatte e, abolendo da un giorno all'altro colla forza gli organi

(1) ROCCO ALFR., *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, pag. 8.

costituzionali, riassumevano in sé tutti i poteri della sovranità per tornare ad essere, come erano prima di aver concesso la costituzione, sovrani assoluti.

Il procedimento seguito dal fascismo fu molto più complicato e più lungo: qui non si trattò infatti di trasformare con un colpo di forza un re costituzionale in re assoluto, ma si trattò di abolire le garanzie statutarie simulando il rispetto dello statuto; di concentrare tutti i poteri effettivi della sovranità in un dittatore, lasciando sul trono, accanto a lui (al quale per essere un re assoluto mancava soltanto il nome) un altro sovrano nominale, che continuava a professarsi non solo re, ma re costituzionale; e, perfino, dopo aver soppresso la libertà di opinione e la libertà di parola, di lasciare in piedi le architetture visibili di quelle assemblee parlamentari, che soltanto là dov'è ammessa la pluralità e il libero dibattito delle opinioni politiche hanno una funzione ed un senso.

Per soddisfare tutte queste esigenze il fascismo dové compiere, sul terreno della geometria costituzionale, una specie di quadratura del circolo. Le stesse mete finali che avrebbero potuto essere raggiunte colla proclamazione brutale di un assolutismo personale senza infingimenti, furono raggiunte per vie traverse e desuete con una serie di provvedimenti legislativi che, considerati separatamente, dichiaravano altri scopi, ma che ricollegati si approssimavano senza dichiararlo al vero scopo voluto, con una funzione molto simile a quella che, nel diritto privato, hanno i negozi così detti « indiretti ». Questa tattica fu imposta da due necessità: dalla presenza della monarchia, della quale il fascismo, per mantenersi il favore delle classi conservatrici e per non aver decisamente contrario l'esercito, non volle o non poté sbarazzarsi; dalla presenza del partito, che la dittatura si guardò bene dal lasciar riassorbire nello Stato, perché in esso teneva in riserva contro la stessa monarchia, come un cane al guinzaglio di cui si vanta la mordacità, il ricatto sempre all'erta della « rivoluzione in marcia ».

Soltanto chi tenga presente la necessità di trovare un posto nell'ordinamento costituzionale a questi due elementi insopprimibili, può rendersi conto di certi caratteri di questa dittatura, che altrimenti, nella loro barocca e bizzarra complicazione, sembrerebbero inesplicabili e contraddittori. La presenza della monarchia impose il mantenimento di certe antiche formule statutarie che ormai avevano perduto ogni significato, ma che tuttavia dovevano

conservare intorno al monarca un certo prestigio araldico e cerimoniale; la presenza del partito, alle cui « benemerenze rivoluzionarie » non si poteva negare il privilegio di una partecipazione in massa alla vita dello Stato, consigliò l'adozione di certi metodi, più che parlamentari, plebiscitari, che a questo regime assoluto, in cui in realtà tutti i poteri si concentravano nella persona del dittatore, davano, per chi lo considerasse dal difuori, strane turbolenze di democrazia diretta.

Al lume di queste premesse è più agevole cogliere le linee direttive di quella graduale costruzione totalitaria della dittatura, che il maggior giurista del regime, Alfredo Rocco, chiamò la « trasformazione dello stato » (1). Non è possibile, in questo rapido saggio, neanche tentare un'analisi esegetica dei testi legislativi attraverso i quali questa trasformazione si compié: basterà qui avvertire che in tutte le leggi costituzionali del regime, dal 1925 al 1939, è rintracciabile, scoperta o sottintesa, una stessa ispirazione fondamentale, ostinata come un'ossessione: combattere le opposizioni, abolirle, distruggerne le fonti, impedirne ad ogni prezzo e sotto qualunque forma la rinascita. La lotta contro il Parlamento è, sopra tutto, lotta contro l'opposizione; distrutta questa, tolta a questa ogni possibilità di rinascere, il fascismo non disdegna di accettare nel suo ordinamento un Parlamento così mutilato. L'ideale del fascismo non è uno Stato senza Parlamento, ma è un Parlamento di servi sciocchi, che a qualsiasi furfanteria del governo onnipotente siano pronti a rispondere con un voto per acclamazione. Per tradurre in realtà questo ideale (che fu poi raggiunto a pieno soltanto nel 1939, colla cosiddetta « Camera dei fasci e delle corporazioni ») il fascismo batté contemporaneamente diverse strade, di cui qui non possiamo fare altro che indicare in modo sommario la direzione.

L'OPPOSIZIONE MESSA FUORI LEGGE

Si mirò prima di tutto a sopprimere ogni traccia di opposizione legale non soltanto nel Parlamento, ma anche nel Paese: nel Parlamento e nel Paese l'opposizione da diritto doveva

(1) *La trasformazione dello Stato*, cit..

diventare delitto. La Camera che era stata eletta il 14 aprile 1924 rimase in vita fino alle nuove elezioni del 1929; e anche dopo che la secessione aventiniana, decisa colla mozione del 27 giugno 1924, ebbe allontanato dall'aula più di un centinaio di deputati, i quali così si condannarono da sé al silenzio esiliandosi dai dibattiti e illudendosi di poter utilmente continuare la battaglia nel Paese, una piccola schiera di oppositori rimase al suo posto (la cosiddetta « opposizione nell'aula »: una quindicina di liberali, tra i quali Giolitti, Salandra e Orlando; e pochi comunisti) e anche dopo il discorso del 3 gennaio 1925 continuò a partecipare ai lavori parlamentari, facendo risuonare in più di una occasione, in faccia alla canea della maggioranza ululante, gli ultimi dignitosi accenti della libertà. Ma fu ancora per poco: nella stessa seduta del 3 gennaio fu presentata da questi oppositori una coraggiosa mozione di sfiducia contro il governo, ma non poté aver seguito di discussione; nella seduta del 16 gennaio, discutendosi sulla riforma elettorale, l'onorevole Orlando svolse tra continue interruzioni un ordine del giorno, per sostenere che era inutile parlar di elezioni se prima non si garantiva che la volontà popolare potesse esprimersi in condizioni di libertà. Ma in breve apparve impossibile ogni convivenza tra l'esigua minoranza che parlava ancora il linguaggio della ragione, e la maggioranza fanatica, che sapeva esprimersi soltanto con vociferazioni e contumelie; questi scontri di ingiurie potevano servire ai comunisti che si servivano di quei clamori a fini di propaganda agitatoria, ma un'opposizione democratica non era più possibile in quel clima. L'onorevole Orlando si dimise da deputato il 18 novembre 1925: le sue dimissioni furono accettate senza che su di esse fosse chiesta da alcuno la parola.

Un ulteriore passo verso la messa al bando delle opposizioni fu compiuto nella seduta del 9 novembre 1926, quando il deputato Augusto Turati, segretario del partito fascista, insieme con altri dieci firmatari, presentò una mozione per far dichiarare decaduti dal mandato parlamentare i 123 deputati aventiniani: nessuna disposizione permetteva alla Camera di dichiarare tale decadenza; tuttavia la mozione, votata a scrutinio segreto, fu approvata, per alzata e seduta, all'unanimità. In quello stesso giorno il deputato Del Croix, in una delle sue orazioni, dichiarò: « Si può dire che con « le leggi che sono state votate fino a ieri, e con le leggi che voteremo « oggi e domani, è negato in Italia il diritto di opposizione. *Io nego*

« *che ci sia un'opposizione. Non vi può essere opposizione in un « periodo rivoluzionario ».*

E tuttavia il regime non era ancora pago: bisognava introdurre un sistema elettorale col quale fosse esclusa perfino la possibilità di una opposizione di minoranza; questo sistema fu trovato, come tra poco si dirà, colla nuova legge elettorale che fu approvata quasi senza discussione nella seduta del 16 marzo 1928. Nella votazione a scrutinio segreto, contro 216 voti favorevoli, si ebbero 15 voti contrari; e solo l'onorevole Giolitti fece una breve dichiarazione contraria: « Questa legge, che affidando la scelta dei deputati al « Gran Consiglio esclude dalla Camera qualsiasi opposizione di « carattere politico, segna il decisivo distacco del regime fascista « dal regime retto dallo Statuto ».

Questi 15 voti contrari e questa scarna dichiarazione del vecchio uomo di Stato furono gli ultimi segni dell'opposizione legale in quell'aula: la nuova Camera « corporativa », d'ora in poi, non conobbe più che l'unanimità.

Più a lungo poté resistere l'opposizione legalitaria nel clima più calmo e più educato del Senato; a distanza di cinque anni dalla coraggiosa protesta pronunciata dal senatore Albertini il 24 giugno 1924 in commemorazione di Giacomo Matteotti, la più alta voce della tradizione liberale del nostro Risorgimento poté ancora farsi sentire nella tornata del 24 maggio 1929, quando Benedetto Croce, a nome anche di un piccolo gruppo di senatori liberali (Albertini, Bergamini, Paternò, Ruffini, Sinibaldi), parlò contro i Patti Lateranensi (ma vi fu qualcuno che, solo per avergli inviato per posta un biglietto di saluto dopo quel discorso, fu assegnato al confino). Ma già anche nel Senato l'atmosfera s'era fatta sorda e servile, in seguito alla ben manovrata immissione in massa di senatori devoti al regime e bramosi di *ruere in servitium*. Anche in quell'aula, ormai, ogni tentativo di opposizione appariva vano e spreco: e da allora anche Benedetto Croce, meglio che da quell'aula, poté continuare a difender la libertà dalla sua biblioteca.

LE « LEGGI FASCISTISSIME »: IL PARTITO UNICO

Intanto in quegli anni ogni possibilità di opposizione legale ed aperta era stata stroncata, prima che in Parlamento, nel Paese: subito dopo il discorso del 3 gennaio, le fondamentali libertà civili

e politiche furono soppresse in tutta Italia. Contro i giornali di opposizione, contro le sedi dei partiti politici, contro le camere del lavoro squadristi e poliziotti agirono in pieno accordo. Prima ancora che colle leggi, la libertà di stampa, di riunione e di associazione fu abolita colle violenze degli squadristi, aiutati dalla polizia, e coi poteri eccezionali di repressione dati ai prefetti ed ai questori.

Poi vennero le « leggi di difesa » (1), dette anche « leggi fascistissime »: sulle società segrete, sui fuorusciti, sulla stampa, sulla dispensa dal servizio dei pubblici funzionari; ogni attentato, vero o finto, contro il capo del governo diventava prezioso pretesto per nuovi giri di vite contro gli antifascisti. « Dio ce l'ha dato, guai a chi lo tocca ! » proclamò, nella seduta del 29 aprile, il presidente della Camera; e venne la legge del 25 novembre 1926 che istituì il « tribunale speciale per la difesa dello Stato », e vennero per gli antifascisti il confino di polizia, le prigioni, la pena di morte. L'opposizione doveva per forza trasformarsi in cospirazione; soppressi i giornali di opposizione, cominciò fino dal 1925 il periodo della stampa clandestina, che doveva durare un ventennio.

Ma quello che sopra tutto spianò il terreno alla durevole trasformazione costituzionale del regime fu l'abolizione dei partiti. La legge di pubblica sicurezza (t. u. 6 novembre 1926), dette facoltà ai prefetti di disporre lo scioglimento delle associazioni che svolgessero attività contraria « all'ordine nazionale dello Stato », che, nel linguaggio di allora, equivaleva a dire « all'ordine voluto dal partito fascista » (cfr. art. 210 e 212 t. u. 18 giugno 1931). Ad uno ad uno tutti gli altri partiti, non solo quelli decisamente antifascisti, ma anche quelli che si erano piegati in un primo tempo a collaborare col fascismo, furono sciolti o assorbiti: e il « partito nazionale fascista » rimase ufficialmente « il partito unico del regime » (statuto del p. n. f. approvato con decr. r. 28 aprile 1938, n. 513, art. 11) (2).

Così l'appartenenza al partito fascista diventò non soltanto condizione per partecipare agli uffici politici (cioè, come allora si diceva, per diventare « gerarchi »), ma anche, in un secondo tempo, condizione di ammissibilità ai pubblici impieghi e perfino all' eser-

(1) ROCCO ALFR., *La trasformazione dello Stato*, cit., pag. 35 e seg..

(2) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 7^a ed., 1940, pag. 294.

cizio di alcune libere professioni; nonostante che nello statuto continuasse ad essere scritto il principio dell'uguaglianza giuridica di tutti i cittadini, in realtà sotto il fascismo i non iscritti al partito vennero a trovarsi in uno stato, se non di assoluta incapacità, certo di menomata capacità giuridica (1): avevano perduto del tutto l'*ius honorum*, ed in gran parte anche l'*ius commercii*.

Ma non si deve credere che l'appartenenza al partito unico significasse per gli iscritti libera partecipazione, nell'interno del partito, al dibattito delle idee: per la gran massa degli iscritti l'appartenenza al partito significava, in cambio del pane e del quieto vivere, rinuncia ad avere una propria opinione politica e accettazione supina della disciplina imposta dall'alto. Il partito fascista, col suo rigido ordinamento autoritario, complicato e ramificato come un doppione della burocrazia dello Stato, non servì, come qualche ingenuo poté credere prima di entrarvi, a riservare ai soli fascisti le libertà politiche negate ai semplici cittadini e a concentrare nel più ristretto ambito del partito quel libero giuoco delle opinioni che era diventato delitto nel cerchio più vasto dello Stato; in realtà anche il partito, in cui gli iscritti erano rigorosamente tenuti ad obbedire senza discutere gli ordini che scendevano dalle gerarchie (« credere, obbedire, combattere »), era un mezzo per controllare e tenere in soggezione la folla degli iscritti, legati dal giuramento di cieca dedizione al duce (2). Allo stesso scopo di polizia servì quell'altro macchinoso strumento di controllo e di dominazione delle masse che fu l'ordinamento sindacale e corporativo (a cominciare dalla legge 3 aprile 1926, n. 563), il quale, com'ebbe francamente a dichiarare l'artefice tecnico di quella riforma, più che gli apparenti compiti sociali di conciliazione tra le classi, ebbe, nella sostanza, « un altissimo compito politico: « quello di ricondurre nell'orbita dello Stato le forze che si erano « costituite fuori di esso e contro di esso » (3). Anche nell'interno dei sindacati, come nel partito, era rigidamente bandito ogni residuo di metodo democratico e di rappresentanza elettiva: in tutti gli organi sindacali o di partito, da quelli centrali a quelli periferici, tutti i poteri effettivi di direzione, di amministrazione,

(1) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni cit.*, n. 81, pag. 122.

(2) RANELLETTI, *ivi*, n. 203.

(3) ROCCO ALFR., *La trasformazione*, cit., pag. 31 e pag. 327 e segg.

di ispezione, appartenevano a « gerarchi » calati dall'alto, legittimati a piramide, di gradino in gradino, dall'investitura dell'« Uno » (1); e la parte riservata ai semplici gregari era soltanto quella di mettersi ogni tanto in camicia nera per accorrere al richiamo delle cartoline-precetto che li convocavano alle adunate oceaniche, dove era obbligo cantare inquadrati gli inni della rivoluzione ed acclamare a comando: du-ce, du-ce !

LE « LEGGI ORGANICHE »: IL GOVERNO LEGISLATORE

Profilata su questo sfondo si può meglio intendere nella sua esatta portata la « riforma costituzionale » che fu compiuta, a partire dal 1925, attraverso una serie di leggi, miranti a tradurre in pulite formule giuridiche, di fronte al Parlamento e di fronte alla monarchia, la posizione singolarissima di un capo del governo che a questo sommo ufficio era chiamato, prima che dalla fiducia del re, dalla imposizione sopraffattrice di un partito armato di cui egli era il « duce ». La riforma costituzionale fu compiuta mediante le leggi « organiche », che vennero subito dopo le leggi « fascistiche »: le più importanti furono quella del 24 dicembre 1925, sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo, e quella del 31 gennaio 1926, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (2); ma ad esse si deve aggiungere, quantunque posteriore di due anni, la legge 9 dicembre 1928 sull'ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo, che rende compiuto il quadro costituzionale dell'ordinamento fascista.

La riforma fu da prima presentata, dai suoi più cauti preparatori, come un semplice ritorno dal vituperato sistema parlamentare (considerato il più diretto responsabile di tutti i mali politici del dopoguerra) al sistema costituzionale puro (3): una specie di quel « ritorno allo statuto » che quasi cinquant'anni prima era

(1) « Il fascismo... è la forma più schietta di democrazia, se il popolo è concepito, come dev'essere, qualitativamente e non quantitativamente, come l'idea « più potente, perché più morale, più coerente, più vera, che nel popolo si attua « quale coscienza e volontà di pochi, anzi di Uno... » (v. *Fascismo*, in *Enciclopedia italiana*, XIV, 848.

(2) Cfr. Rocco ALFR., *op. cit.*, pag. 129 e segg.

(3) SOLMI, *La riforma costituzionale*, 1924.

stato auspicato da qualche uomo politico di destra (1), come rimedio contro la decadenza del regime parlamentare, lamentata fino da allora. Con questo spirito la riforma fu presentata da quella Commissione di diciotto giuristi scelti per prepararla, che passarono alla storia col nome tra scherzoso e solenne di « diciotto soloni »; e lo stesso guardasigilli che la mandò ad effetto si curò di mettere in evidenza questo significato di restaurazione della purezza statutaria: « ...il significato più profondo della legge sui « poteri del capo del governo sta nell'aver svincolato, con forse male disposizione di legge, il governo dalla dipendenza del Parlamento, riconsacrando il principio, già contenuto nello Statuto, « ma per lunga tradizione dimenticato, che il governo del re è emanazione del potere regio e non già del Parlamento, e deve godere la « fiducia del re, interprete fedele delle necessità della Nazione » (2).

Ma in realtà si trattava di ben altro. La differenza essenziale tra regime parlamentare e regime costituzionale puro consiste, com'è noto (3), in ciò: che in questo la nomina e la revoca dei ministri sono rimessi unicamente alla valutazione politica ed alla scelta del capo dello Stato, indipendentemente dall'opinione degli organi parlamentari; in modo che i ministri, scelti dalla fiducia del capo dello Stato e responsabili solo dinanzi a lui, non hanno bisogno per rimanere al potere di aver la fiducia del Parlamento, e, anche se il Parlamento vota contro la loro politica, non sono tenuti per questo a dimettersi. Tuttavia, anche nel governo costituzionale puro (che di solito ha forma monarchica; ma può conciliarsi anche colle forme repubblicane, come avviene nella repubblica presidenziale) la funzione legislativa è riservata al Parlamento, il quale può rifiutarsi di tradurre in leggi le proposte del governo; e non è esclusa la pluralità dei partiti, e l'opposizione parlamentare. Ed anche se, di diritto, l'indirizzo politico del governo è segnato liberamente dal capo dello Stato, sia pure in contrasto, occorrendo, colle opinioni prevalenti in Parlamento, di fatto il capo dello Stato, per scegliere la sua politica, non può non tener conto delle correnti e dei programmi che i partiti di opposizione manifestano in Parlamento e nel Paese.

(1) Cfr. in proposito DELLE PIANE, *Liberalismo e parlamentarismo* (1946).

(2) ROCCO ALFR., *op. cit.*, pag. 28.

(3) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., n. 73.

Ora, a fermarsi alla lettera della legge 24 dicembre 1925 (la quale, all'articolo 2, disponeva che « il Capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, è nominato e revocato dal re ed è responsabile verso il re dell'indirizzo generale politico del governo »), ci sarebbe da credere che essa si sia limitata a tornare ai principi del sistema costituzionale puro, in quanto, col dare al primo ministro il compito esclusivo di segnare e mantenere l'indirizzo generale politico del governo (1), è venuta a distruggere la unità organica del gabinetto, espressione tipica del governo parlamentare; e coll'affermare che di quell'indirizzo politico il primo ministro è responsabile verso il re, è venuta *a contrario* a svincolare il governo da ogni responsabilità politica verso il Parlamento.

Senonché in realtà la trasformazione era assai più vasta e profonda di quanto apparisse da questa legge del 1925. Il sistema parlamentare, ancor prima che il potere esecutivo fosse sottratto, con questa riforma costituzionale, al controllo politico degli organi parlamentari, aveva cessato di esistere per soffocazione, in seguito all'abolizione, avvenuta di fatto e poi consacrata nelle leggi, di tutti i partiti politici diversi dal fascismo. Il sistema del « partito politico unico » è inconciliabile col sistema parlamentare, la cui molla è l'opposizione basata sulla pluralità dei partiti: ciò fu riconosciuto anche dai più serî costituzionalisti del tempo, uno dei quali osservò (2) che sotto il regime del partito unico « è costituzionalmente impossibile parlare di un controllo politico delle Camere sul governo e di una responsabilità politica del governo verso le Camere. Queste, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono ormai fare opera *solo di collaborazione* ». (E forse anche parlar di « collaborazione » era troppo audace: sarebbe stato più esatto parlar di sottomissione e di acclamazione).

Ma la « riforma costituzionale », a volerne intendere la vera portata, colpiva ben altri bersagli: non si trattava soltanto, come sarebbe avvenuto con un ritorno puro e semplice al governo costituzionale di svincolare il potere esecutivo dal controllo parla-

(1) Nella relazione ministeriale al disegno di legge era esplicitamente detto: « L'indirizzo generale del governo è materia riservata al Primo Ministro; l'organo che riduce ad unità l'azione dei ministri è il Primo Ministro, non il Consiglio dei Ministri ».

(2) RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 242.

mentare; si trattava bensì di attribuire al governo, o meglio al capo del governo, poteri legislativi già spettanti secondo lo statuto alle Camere, o di trasferire nel capo del governo prerogative finora riservate al capo dello Stato. In realtà, invece che un ritorno alla purezza statutaria, era lo smantellamento di quell'ordinamento costituzionale che poneva negli articoli 3, 5 e 6 dello statuto la fondamentale garanzia della divisione dei poteri.

Colla legge 31 gennaio 1926, n. 100, il potere esecutivo si attribuì apertamente una cospicua porzione della funzione legislativa finora riservata alle Camere; ciò avvenne in parte coll'estendere in maniera smisurata il potere regolamentare del governo (specialmente tipica, all'evidente scopo di tenere al guinzaglio i pubblici impiegati, la stabile attribuzione al governo della facoltà di emanare con decreto reale « le norme giuridiche necessarie per « disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato, e l'ordinamento del personale ad esse addetto »: art. 1, n. 3) (1), in parte coll'attribuire al governo l'esercizio straordinario del vero e proprio potere legislativo, cioè del potere di emanare norme giuridiche capaci di derogare a leggi formali del Parlamento: e ciò nelle due forme dei decreti legislativi fondati su una delegazione, e dei decreti-legge, fondati soltanto sulla necessità (art. 3). Così colla legge del 1926 trovarono cittadinanza nella legislazione italiana, in deroga a quegli articoli dello statuto che avevano costituito per il passato « la chiave di volta di tutto il sistema « costituzionale italiano » (2), i decreti-legge, coi quali in realtà l'esercizio del potere legislativo era potenzialmente trasferito nella sua interezza al governo, il quale restava il solo arbitro di giudicare se e quando si verificassero quelle ragioni di « assoluta ed urgente necessità » che gli permettevano di esercitarlo in quella forma, senza concorso del Parlamento. Vero è che lo stesso articolo 3 aggiungeva che « il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è « soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento »; ma è anche vero che, col Parlamento asservito nel modo che già si è visto, la riserva di questo controllo successivo aveva un valore

(1) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni* cit., n. 256; TRENTIN, *Les transformations récentes*, cit., pag. 279.

(2) ORLANDO, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925, I, pag. 214.

puramente tecnico: in pratica la annessione del potere legislativo al governo era piena ed incondizionata.

Né si può dimenticare che a render più pieno il trasferimento della funzione legislativa nel governo, la legge 24 dicembre 1925 aveva già stabilito, nel suo articolo 6, che «nessun oggetto può «esser messo all'ordine del giorno di una delle due Camere senza «l'adesione del capo del governo»; così il potere di iniziativa parlamentare era praticamente subordinato all'autorizzazione del capo del governo. Il governo poteva a sua volontà legiferare senza il Parlamento; il Parlamento senza il beneplacito del capo del governo non poteva neanche cominciare a discutere su un disegno di legge!

IL GRAN CONSIGLIO, GARANTE DELLA PERPETUITÀ DEL REGIME

E, tuttavia, l'aspetto più singolare della «riforma costituzionale» non fu quello consacrato nelle due leggi di cui si è parlato finora: la portata delle quali si può intendere a pieno solo quando esse si mettano in relazione colle leggi 9 dicembre 1928 e 14 dicembre 1929 sull'ordinamento e attribuzioni del «Gran Consiglio del fascismo», le quali furono veramente, di tutti i documenti costituzionali del fascismo, i più tipicamente rivelatori di quanto fosse sincero e sentito l'ostentato ossequio del fascismo alla tradizione statutaria.

Il Gran Consiglio, costituito fino dall'ottobre del 1922 come organo supremo del partito fascista, entrò colla legge del 1928 a far parte dell'ordinamento costituzionale italiano, come «organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del regime sorto «dalla rivoluzione dell'ottobre 1922» (art. 1). Così, da organo di partito diventò organo di Stato; ma in realtà, anche dopo questo suo riconoscimento costituzionale, mantenne fisionomia bifronte e funzione ambigua (1). Se il partito fosse stato sciolto e assorbito nello Stato, anche l'assorbimento del Gran Consiglio nell'ordinamento costituzionale avrebbe potuto esser pieno e definitivo; ma poiché il partito rimaneva in vita, avendo per compito, secondo l'articolo 3 del suo stesso statuto, «la difesa e il potenziamento

(1) Discussero i costituzionalisti del tempo se dopo il 1928 il Gran Consiglio si dovesse considerare soltanto organo dello Stato, o anche, contemporaneamente, organo del partito: cfr. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, 5ª ed. 1940, pag. 226.

« della rivoluzione fascista », il Gran Consiglio rimase un organo di passaggio e di raccordo tra questi due ordinamenti, il partito e lo Stato, che continuavano a rimanere distinti; e conservò quindi, nonostante la posizione ufficiale ora assunta, un certo atteggiamento intermedio oscillante tra la legge e l'illegalismo, tra la costituzione stabilita e la rivoluzione « in marcia ». Fu, si potrebbe dire, l'organo attraverso il quale il turbolento illegalismo del partito continuava ufficialmente a ricattare la legalità (1): e le sue sessioni ostentarono sempre, anche quando discuteva di affari d'ordinaria amministrazione, un certo cupo tono giacobino da comitato di salute pubblica.

Quantunque nella legge del 9 dicembre 1928 e in quella del 14 dicembre 1929, che in qualche punto modificò la prima, fossero minuziosamente stabilite le categorie dalle quali potevano essere scelti i suoi componenti (in ragione dei fatti compiuti in passato al servizio del fascismo, come i « quadrumviri »; o degli uffici attualmente ricoperti nello Stato o nel partito; o di altre loro speciali benemerienze politiche: cfr. articoli 3 e 4 legge 14 dicembre 1929), in realtà la composizione del Gran Consiglio dipendeva dalla volontà del capo del governo, in quanto, anche per quei membri che ne facevano parte per ragione delle loro funzioni, la loro appartenenza al Gran Consiglio non diventava effettiva se non era « riconosciuta con decreto reale su proposta del capo del governo »; e nelle stesse forme il riconoscimento poteva essere in ogni tempo revocato (art. 6, legge 9 dicembre 1928). Si aggiunga poi che la composizione del Gran Consiglio poteva essere in ogni momento dosata e modificata dallo stesso capo del governo, che poteva, con proprio decreto, chiamare a farne parte chiunque egli giudicasse degno per benemerienze nazionali o fasciste.

Presidente del Gran Consiglio era di diritto il capo del governo (art. 2, legge 9 dicembre 1928), che solo aveva il potere di convocarlo e di fissarne l'ordine del giorno.

Il Gran Consiglio era l'organo di consulenza ordinaria del governo in materia politica: il capo del governo aveva facoltà di chiedere il suo parere su ogni questione « politica, economica o sociale di interesse nazionale » su cui ritenesse opportuno interrogarlo (art. 1, legge 9 dicembre 1928); ma il parere doveva essere

(1) Cfr. TRENTIN, *Les transformations récentes*, cit., pag. 239 e segg.

obbligatoriamente sentito « su tutte quante le questioni aventi carattere costituzionale », e l'articolo 12, specificando in un elenco quali erano le proposte di legge che si consideravano come aventi tale carattere, indicava al primo posto quelle concernenti « la successione al trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona ». Accanto alle attribuzioni consultive (in relazione alle quali la dottrina discuteva se si potesse ritenere che il Gran Consiglio, dato quest'obbligo di sentirne il parere sulle proposte di legge aventi carattere costituzionale, si potesse considerare in tali casi come partecipante alla funzione legislativa) (1), specialmente significativa appariva la singolarissima attribuzione (di depositario, potrebbe dirsi, della perpetuità del regime fascista) deferitagli dall'articolo 13: « Il Gran Consiglio, su proposta del capo del governo, forma e « tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare Corona, in caso « di vacanza, per la nomina del capo del governo, primo ministro « segretario di Stato. Ferme restando le attribuzioni e le prerogative del capo del governo, il Gran Consiglio forma altresì e « tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanza, « esso reputa idonee ad assumere funzioni di governo ».

Bastano questi pochi richiami per far intendere quanto profonda fosse la trasformazione apportata dal fascismo nell'ordinamento costituzionale italiano; e quanto fosse insufficiente e superficiale l'opinione di coloro che in tale trasformazione vedevano soltanto il ritorno a una forma di monarchia costituzionale pura. In realtà, attraverso il riconoscimento costituzionale del Gran Consiglio, si rivelava la paradossale situazione di stabile vassallaggio dello Stato monarchico alla dittatura del partito fascista. Apparentemente la norma per la quale presidente di diritto del Gran Consiglio era il capo del governo, sembrava significare che attraverso il Gran Consiglio lo Stato avesse assunto definitivamente il controllo del partito, il cui statuto doveva essere approvato « con decreto reale, su proposta del capo del governo » (l. 14 dicembre 1929, art. 6). Ma vero era l'opposto: attraverso il riconoscimento costituzionale del Gran Consiglio era il partito che assumeva definitivamente, e non più soltanto di fatto, il controllo dello Stato. Il presidente del Gran Consiglio cumulava in sé due

(1) In senso contrario, RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 260-261.

qualità, la cui coincidenza nella stessa persona segnava il preciso punto di sutura dei due ordinamenti: quella di « Capo del Governo » attinente allo Stato, e quella di « Duce del Fascismo », attinente al partito (titoli che nell'ultimo decennio del regime apparvero sempre accoppiati anche negli atti ufficiali) (1). Ora di questi due titoli quello che aveva in realtà carattere primario e preminente era il secondo, non il primo. Il dittatore in cui i due ordinamenti si incontravano non era « Duce del Fascismo » perché fosse capo del governo, ma viceversa era « Capo del Governo » perché questo ufficio spettava, per permanente imposizione rivoluzionaria, al « Duce del Fascismo ».

È vero che formalmente, per l'articolo 2 della legge 24 dicembre 1925, il capo del governo, come nominato, così poteva essere revocato dal re; ma il ricordato articolo 13 della legge sul Gran Consiglio chiaramente dimostrava come questo diritto della Corona di revocare il capo del governo non avesse ormai più alcun valore pratico: anche nel caso di morte o di volontarie dimissioni del capo del governo, il re non era libero di scegliere a piacer suo il successore, ma era tenuto a cercarlo nella lista formata e aggiornata, su proposta del predecessore, dal Gran Consiglio. Vero è che nessuna disposizione esplicitamente stabiliva che la Corona avesse l'obbligo di rimaner fedele a quella designazione; ma i più autorevoli commentatori cautamente osservavano che « tale proposta, nonostante che giuridicamente non sia vincolante, *non può non avere un grande valore e un grande peso sulle determinazioni della Corona...* e per conseguenza, essendo la lista formata dal Gran Consiglio su proposta del Capo del Governo in carica, questi ha modo di influire, sia pure indirettamente, sulla nomina del suo successore » (2). Ed altri avvertiva, che il re, pur non essendo giuridicamente tenuto a scegliere il capo del governo in quella lista, tuttavia, sotto l'aspetto politico, non poteva « 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...* » (3). Quale poi fosse il campo entro il quale potesse

(1) Cfr. ROMANO, *Corso*, cit., pag. 213.

(2) ROMANO, *ivi*, pag. 215.

(3) RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 243.

praticamente valere questo potere di « valutazione » lasciato alla Corona, non è agevole a dirsi (certo è che, quindici anni più tardi, gli eventi del luglio 1943 dimostrarono che solo quando il fascismo, incalzato dalla generale rovina, crollò dal di dentro, la monarchia trovò il coraggio necessario per « valutare » la convenienza di revocare la fiducia al capo del governo; e la revoca ebbe l'andamento di un colpo di Stato!).

Ma forse, più che nella prudente fraseologia dei giuristi, nella quale par di cogliere mal dissimulato un certo disagio e perfino una certa sotterranea ironia, la realtà della situazione era già tutta spiegata nel perentorio avvertimento pronunciato dal capo del governo nella seduta del 29 aprile 1926: quand'egli, rispondendo alle acclamazioni che la Camera gli rivolgeva per essere ancora una volta sfuggito a un attentato, proclamò: « In « qualunque ipotesi tutto è già predisposto (si sappia qui e fuori « di qui) perché il fascismo continui a reggere con la sua mano di « ferro i destini del popolo italiano ». Questo, almeno, si chiamava parlar chiaro!

Si intende, arrivati a questo punto, come fosse estremamente difficile incasellare questo singolarissimo regime in una qualsiasi delle forme di governo conosciute dai costituzionalisti, e racchiuderlo in una concisa definizione giuridica. Nella monarchia parlamentare il governo, per restare legittimamente al potere, doveva contemporaneamente godere della fiducia del re e di quella delle Camere; ma della fiducia delle Camere (già si è visto) il governo fascista non sapeva più che farsi, e sdegnosamente respingeva ogni parentela col sistema parlamentare; e in quanto alla fiducia del re, era ormai pronto a fare a meno anche di quella! E tuttavia il re continuava a rimanere sul trono, ed a chiamarsi costituzionale: stranissima forma di monarchia costituzionale nella quale non era il capo del governo che derivava i suoi poteri dalla volontà del sovrano, ma era viceversa il sovrano che rimaneva sul trono per graziosa concessione del capo del governo, stabilmente insediatosi al suo posto *iure proprio*, nella sua qualità di « Duce del fascismo ».

A definire questa situazione così inusitata non poteva apparire soddisfacente nessuna delle formule proposte dalla dottrina del tempo: non era più una monarchia parlamentare, ma non si poteva dire neanche che fosse rimasta una monarchia costituzionale pura;

non si trattava di « cancellierato » e neanche, come qualcuno ingenuamente suggerì, di « monarchia presidenziale » (1). E forse non era neanche più una monarchia: qualcuno parlò infatti di « diarchia »; la formula meno compromettente, anche se tautologica, fu quella di chi la chiamò « il regime del Capo del Governo » (2).

La verità è che si trattava della mostruosa sovrapposizione di due diversi regimi, comunicanti attraverso la persona del « Capo del Governo, Duce del Fascismo »: due ordinamenti distinti, ma allacciati, di cui uno, quello succube che continuava a chiamarsi monarchia costituzionale, era tenuto in stato di permanente asservimento dalla incombente dominazione autoritaria dell'altro, il partito armato che faceva la guardia all'onnipotenza totalitaria del dittatore.

DALLE ELEZIONI AL PLEBISCITO

Che cosa il fascismo aveva ormai più da temere, in questa situazione di preminenza, dalla sopravvivenza del Parlamento? Sopprresse colla violenza le opposizioni, svincolato il governo da ogni controllo parlamentare, concentrata in esso la potestà legislativa, tolto alle Camere ogni potere di iniziativa, il Parlamento non era più che un'ombra: e tuttavia anche di quest'ombra la dittatura continuava ad aver sospetto. E per arrivare a liberarsi anche da questo ricordo, credé di non esser sicuro fino a che non fosse stata distrutta l'idea stessa delle elezioni e del suffragio popolare.

La riforma elettorale del 1925 (legge 15 febbraio 1925) segnò un ritorno al sistema maggioritario dello scrutinio uninominale; ma non ebbe praticamente seguito, né mai alcuno pensò ad applicarla perché, presentata dal governo nel 1924 come espediente per far credere ad un ritorno alla « normalità » costituzionale, apparve un anacronismo nel clima apertamente totalitario che fu instaurato dal discorso del 3 gennaio.

Venne così, colla legge del 17 maggio 1928 (testo unico 2 settembre 1928) quel sovvertimento del sistema elettorale che fu presentato come logica conseguenza della riforma sindacale del 3

(1) Cfr. riassunte e discusse le varie opinioni da RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., n. 168 e note.

(2) ROMANO, *Corso*, cit., pag. 213.

aprile 1926. (1) Il cittadino, inquadrato nei sindacati, non poteva più essere considerato (si disse) come un elettore isolato, avulso da quegli organismi sociali dei quali egli era parte: adottato l'ordinamento sindacale, non poteva più essere mantenuto un corpo elettorale costituito da una somma indifferenziata di cittadini, individualmente privi della competenza indispensabile per scegliere i rappresentanti tecnicamente più idonei alla tutela dei loro interessi; e per arrivare alla scelta di tali rappresentanti si doveva ormai trar profitto della esistenza di questi organismi sindacali entro i quali tutti i cittadini si trovavano inquadrati come produttori o contribuenti (2).

La nuova Camera così, invece di essere espressione caotica del suffragio universale dominato dalla propaganda dei partiti, avrebbe fedelmente rappresentato (si diceva) le vere forze produttrici del paese, ordinate disciplinatamente nei sindacati; e in questo senso si annunciò la nascita della « Camera corporativa ».

Il numero dei deputati fu ridotto a quattrocento per tutto il Regno, formante il « collegio unico nazionale », con una sola lista (art. 44, t. u.). Agli elettori fu tolta ogni facoltà di scegliere i candidati, che fu trasferita agli organi sindacali e al Gran Consiglio. La scelta doveva avvenire in due tempi: in un primo tempo erano chiamate le grandi associazioni sindacali giuridicamente riconosciute a proporre candidati in numero doppio a quello dei deputati da eleggere (art. 47-57, t. u.); in un secondo tempo il Gran Consiglio doveva formare la lista dei quattrocento « deputati designati », scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati ed anche fuori di esso, qualora lo ritenesse necessario (art. 52, t. u.). La lista dei deputati *designati* dal Gran Consiglio, « munita del segno del Fascio littorio », era pubblicata ed affissa in tutti i Comuni. La votazione doveva avvenire con un sì o con un no, su questa sola lista ammessa (art. 53); e il voto si doveva esprimere collo scegliere nel segreto della cabina tra due schede che il seggio elettorale consegnava ad ogni votante: la scheda tricolore per il sì e la scheda bianca per il no (art. 72).

(1) Cfr. discorso 12 maggio 1928 del Capo del Governo al Senato.

(2) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 273.

Non c'è bisogno di lungo commento per spiegare a quale ridicola formalità fossero ridotte con questo sistema le cosiddette elezioni. La scelta dei candidati era rimessa in seconda istanza al Gran Consiglio, ossia, in sostanza, al partito ed al beneplacito del suo capo: il candidato incluso nella lista poteva senz'altro, per questo, considerarsi eletto (tant'è vero che la legge, per gli inclusi nella lista, non parlava più di « candidati », ma di « deputati designati »). Gli elettori erano soltanto chiamati ad *approvare* in blocco la lista dei deputati scelti dal governo, senza facoltà di apporrtarvi alcuna variante.

Si trattava dunque di un plebiscito, non di una votazione elettorale (1): il popolo non era chiamato a scegliere i propri rappresentanti, ma ad esprimere in massa non tanto la propria ratifica alla scelta fatta d'autorità, quanto il proprio devoto attaccamento al duce del fascismo ed alla sua politica. Queste cosiddette elezioni dovevano riprodurre in scala nazionale il rito di quei « colloqui colla folla », che in quegli anni ogni tanto risuonavano sulle fortunate piazze d'Italia: nei quali alle concitate domande che l'arringatore rivolgeva alla moltitudine acclamante, non accadeva mai che questa rispondesse di no. Difatti, alla vigilia delle elezioni del 1929, nessuno mai dubitò che l'esito delle medesime sarebbe stato trionfale e che l'unica lista in lizza avrebbe sicuramente sbaragliato quelle avversarie, che non esistevano.

Lo faceva intendere con una certa discrezione la relazione ministeriale: « L'eventualità di un rifiuto di ratifica da parte del « corpo elettorale della scelta fatta dal Gran Consiglio, rappresenta, « a vero dire, un caso difficilmente realizzabile... ». Ma ancora più apertamente lo dichiarò il capo del governo, nel suo discorso del 9 dicembre 1928 con cui chiuse, alla Camera, la XXVII legislatura: « 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. E saranno quattro- « cento fascisti regolarmente iscritti al Partito ».

Le elezioni ebbero luogo; e l'esito (mirabile esempio di virtù profetica) fu proprio quale il capo del governo aveva pre-

(1) Cfr. TRENTIN, *op. cit.*, pag. 343 e segg.

visto: la Camera « corporativa » fu composta di quattrocento fascisti regolarmente iscritti al partito. E tuttavia non sarà inopportuno rilevare che, anche in quella solenne occasione, l'esito magnifico del plebiscito disposto dalla nuova legge elettorale fu opportunamente aiutato, come sempre avvenne nelle più solenni congiunture del regime, dal provvido intervento della truffa e della violenza.

Furono pochissime, specialmente nelle campagne, le sezioni elettorali in cui agli elettori fu consentito di entrare in cabina per fare in segreto la scelta della scheda; in molti luoghi gli stessi elettori, a scanso di guai peggiori, preferirono rifiutarsi di entrare in cabina, per sventolare di fronte al seggio composto di vigili camicie nere, prima di metterla nell'urna, la scheda tricolore documento della loro fedeltà. E poi le schede di Stato erano state opportunamente truccate in modo che, anche quando erano chiuse, si poteva vedere dal di fuori per trasparenza se dentro c'era il bianco o il tricolore: e quegli elettori, che, ignari del trucco, avevan creduto di poter senza pericolo scegliere nel segreto della cabina e poi consegnare ben chiusa al seggio la scheda bianca, avevano poi la brutta sorpresa di trovare sulla porta della sezione gli squadristi addetti a infliggere agli indisciplinati la regolare bastonatura.

Anche nelle grandi città, dove le forme furono più rispettate, avvennero episodi del genere: a Firenze, per esempio, quando, la sera delle elezioni, il segretario federale del tempo annunciò da un balcone la grande vittoria elettorale della giornata, non ebbe scrupolo di denunciare ufficialmente al disprezzo della folla un elenco di « intellettuali antifascisti » che avevano votato scheda bianca. E quegli ingenui, che avevano avuto la dabbenaggine di credere alla legge in cui era scritto che il voto era segreto, dovettero mettersi in salvo per non esser massacrati.

L'ABOLIZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

E tuttavia colla legge elettorale del 1928 il ciclo di distruzione del sistema parlamentare non appariva ancora compiuto; anche la forma plebiscitaria conservata da quella legge era pur sempre una consultazione popolare: i deputati, quantunque nominati dalle gerarchie del partito, avevano bisogno per entrare in funzione di una sia pur soltanto simbolica « approvazione » degli

elettori, in virtù della quale qualcuno poteva continuare a credere che fossero ancora i loro rappresentanti; e c'era da temere che le garanzie parlamentari di cui continuavano a godere potessero risvegliare in testa a qualcuno di essi velleità di indipendenza; lo stesso nome di «deputati» era sospetto, perché pareva un richiamo alla superata idea del mandato parlamentare.

Il ciclo fu concluso colla legge del 19 gennaio 1939, n. 129, il cui articolo 1 così testualmente dispose: «La Camera dei deputati è soppressa con la fine della XXIX legislatura. È istituita, in sua vece, la Camera dei fasci e delle corporazioni».

I componenti di questa nuova Camera, che si chiamarono non più deputati, ma «consiglieri nazionali», non ebbero più bisogno di essere scelti: non solo fu abolita per la loro nomina qualsiasi forma, anche puramente simbolica, di consultazione popolare, ma fu escogitato un sistema che rendeva superflua una apposita designazione individuale, in quanto furono chiamati a far parte di quella Camera, *ope legis e ratione muneris*, tutti coloro che già rivestivano nelle gerarchie del partito e delle corporazioni determinate cariche (1): il solo fatto di ricoprir quegli uffici (di componenti del Consiglio nazionale del partito fascista, o di componenti del Consiglio nazionale delle corporazioni: art. 3) produceva automaticamente, di diritto, l'appartenenza alla Camera dei fasci e delle corporazioni. La qualità di consigliere nazionale era in questo modo attaccata, come i doni dell'Epifania, alla poltrona di determinati uffici politici e corporativi; si acquistava con essi e con essi si perdeva (art. 8: «I consiglieri nazionali decadono dalla carica col decadere «dalla funzione esercitata nei Consigli che concorrono a formare «la Camera dei fasci e delle corporazioni»).

Con questo sistema il capo del governo, non solo era sicuro di avere ai suoi ordini un consesso di persone disciplinate e ligie (erano gente che egli aveva già scelto in precedenza per metterle ai posti gerarchici del partito e delle corporazioni), ma aveva altresì in mano il mezzo legale per espellere immediatamente dalla Camera qualsiasi scongiato che venisse meno al suo dovere di assoluta obbedienza: perché, col revocarlo dalla carica politica o amministrativa che ricopriva nel partito o nelle corporazioni, veniva insieme a togliergli

(1) ROMANO, *Corso*, cit., pag. 240.

di sotto il seggio di consigliere nazionale (così non c'era pericolo che quei consiglieri facessero movimenti bruschi: rattenevano il fiato, per la paura che quel seggio vacillasse).

Questa Camera, in cui non c'erano più né eletti né elettori, aveva inoltre il vantaggio di essere immortale: non c'era infatti più bisogno di scioglierla periodicamente allo scopo di rinnovarla per intero, poiché la rinnovazione di essa si compieva per stillicidio, in maniera continua e senza visibili mutamenti, via via che ad uno ad uno scadevano di carica i preposti agli uffici politici o corporativi, ai quali andava congiunta la qualità di consigliere nazionale.

Non c'è bisogno di dire le ragioni per le quali a siffatto consesso non potesse più attribuirsi neanche il nome di Parlamento: era una specie di grande organo consultivo, formato da funzionari nominati e revocabili *ad nutum* dal capo del governo, che se ne serviva, quando gli pareva, come di collaboratori nel lavoro legislativo: e la loro collaborazione era sopra tutto tecnica, non politica, perché, come si è visto, la consulenza del governo in materia politica era riservata al Gran Consiglio. La Camera aveva cessato così di essere un organo legislativo: era soltanto un organo consultivo che collaborava all'esercizio della funzione legislativa riservata in realtà al governo.

Per intendere quanto si era ormai lontani dalla monarchia costituzionale fondata sulla divisione dei poteri, bastava mettere a confronto la formula dell'articolo 3 dello statuto (« il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e da due camere: il senato e quella dei deputati ») colla formula dell'articolo 2 della legge 19 gennaio 1939 (« il Senato del regno e la Camera dei fasci e delle corporazioni collaborano col governo per la formazione delle leggi »). Il potere legislativo era oramai, anche di diritto, concentrato nel governo: il Senato e la Camera, da organi legislativi, erano diventati subordinati collaboratori del governo. E del re non si faceva più menzione.

Ma i costituzionalisti facevano miracoli di sottigliezza dialettica per sostenere che anche la Camera dei fasci e delle corporazioni continuava ad avere, come voleva lo statuto (art. 2, 39, 41), carattere *rappresentativo*: in quanto, come essi spiegavano, la rappresentanza può anche essere di interessi e non di volontà, e può avere il suo titolo costitutivo, oltreché nel mandato volontariamente conferito dal rappresentato al rappresentante, nella legge

che provvede a designare un rappresentante al rappresentato incapace (1).

Era molto sintomatico che per spiegare il carattere a tutti i costi rappresentativo della nuova Camera, si dovesse far riferimento proprio a quel tipo di rappresentanza necessaria, che è disposto per legge quando il rappresentato è minorenni o infermo di mente: evidentemente non era questo il concetto tradizionale della rappresentanza politica, basato sul principio della sovranità popolare e inseparabile dall'idea della libera elezione, al quale si si riferivano, nella seduta del 16 marzo 1928, le ultime parole pronunciate in quell'aula dall'onorevole Giolitti: « ... Affinché una « Assemblea possa essere la rappresentante della Nazione, occorre « che i suoi componenti siano scelti con piena libertà dagli elettori « nei collegi elettorali... ».

Qui, nella Camera dei fasci e delle corporazioni, i rappresentanti della Nazione erano scelti non da elettori liberi e capaci di pensare e di volere, ma dal capo del governo e duce del fascismo, che pensava e voleva per tutti, e bastava da sé a scegliere d'autorità, col suo intuito infallibile, le persone degne di rappresentare gli interessi della Nazione: concetto assai elastico di rappresentanza, che avrebbe permesso di considerar rappresentativo perfino il dispotismo del buon tiranno, il quale da sé si proclamava, per diritto divino, tutore della felicità del suo popolo e rappresentante dei benintesi interessi dei suoi fedeli sudditi.

STILE PARLAMENTARE SOTTO IL FASCISMO

Così, colla Camera dei fasci e delle corporazioni, la lotta ventennale del fascismo contro le istituzioni parlamentari era compiuta: prima, dal 1922 al 1925, fu l'assalto con tutti i mezzi, non escluso l'assassinio politico, contro l'opposizione nel Parlamento, e contro i partiti e la libertà, fonte di essa nel Paese; poi, dal 1926 al 1928, la « trasformazione dello Stato » mirante ad accentrare tutti i poteri, compreso quello legislativo, nel capo del governo duce del fascismo; e finalmente, dal 1928 al 1939, l'attacco finale

(1) Cfr. ROMANO, *Corso*, cit., pag. 240 e segg.; RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 99 e segg..

contro ogni sopravvivenza, anche formale, del sistema elettorale e del suffragio popolare.

Via via che sotto la raffica ventennale il Parlamento, come un albero che si dissecca ramo per ramo, perdeva ad una ad una le sue funzioni politiche e le sue prerogative costituzionali, di pari passo si abbassava in quell'aula il tono dei dibattiti politici: e l'eloquenza parlamentare, che pure aveva avuto in Italia per più di un cinquantennio nobilissime tradizioni, veniva sempre più a perdere ogni utilità ed ogni serietà, in un consesso dove più non si tollerava la critica e più non si dava ascolto alla ragione. Durante la XXVII legislatura, anche dopo le drammatiche sedute che immediatamente seguirono la scomparsa di Giacomo Matteotti e il ritiro dell'opposizione aventiniana, qualche vivace scontro oratorio si ebbe ancora in quell'aula tra la maggioranza e il gruppo degli oppositori liberali, e raffiche di invettive furono animosamente respinte dai pochi superstite comunisti. Ma la XXVIII legislatura portò l'unanimità, e con essa la grigia e monotona atmosfera del conformismo: abolita l'opposizione, tolto al Parlamento ogni controllo politico sul governo, quei quattrocento deputati, fabbricati in serie come i soldatini di piombo, non avevano niente da dire: non tra loro, perché non avevano bisogno di discutere per persuadersi di quelle verità assiomatiche di cui tutti erano già convinti; non al Paese, perché per parlare ad esso bastava una voce sola. E tuttavia bisognava parlare, poiché si era in Parlamento: e furono quindi, quelli del decennio dal 1928 al 1938 (cioè fino alla fine della XXIX legislatura), anni di oratoria falsa, pretensiosa e vuota, in cui gran parte dei deputati cercavano di imitare nel tono militaresco, nella voce maschia e nel mento proteso, un solo modello. Proprio in quegli anni, da che vi era rimasto incontrastato padrone il fascismo, quell'aula era diventata davvero « sorda e grigia »: le tribune del pubblico restavano quasi sempre vuote: talvolta vi si mandava di servizio qualche funzionario di polizia per far da riempitivo. Ma su quei banchi ristagnava una noia mortale.

Fin dal 1925, col nuovo regolamento della Camera (art. 76), era stata istituita la tribuna, allo scopo di accrescere l'impegno e la risonanza dei discorsi parlamentari (1); in realtà fu un'istigazione,

(1) La discussione sulla istituzione della tribuna ebbe luogo nella seduta del 2 giugno 1925; parlarono in senso contrario i deputati Sandrini e Salandra.

di cui invero non vi era bisogno, alla gonfiezza retorica e al cattivo gusto. Discussioni costruttive non se ne facevano più, perchè ad animarle mancava il contraddittorio. Ma in compenso, nelle ricorrenze volute, gli onorevoli, vestiti correttamente in orbace, si alzavano a cantare tutti insieme gli inni della rivoluzione, e, quando il duce entrava nell'aula o ne usciva, le ovazioni risuonavano per lungo tempo: negli ultimi anni del regime si introdusse nel rituale parlamentare l'uso del «saluto al duce», che interrompeva con scatti di dedizione la monotonia delle sedute.

Le votazioni avvenivano quasi sempre per acclamazione, specialmente quelle per le leggi più importanti: nella seduta del 14 dicembre 1938, colla quale non solo si chiuse la XXIX legislatura, ma cessò di esistere, dopo 90 anni di vita, la Camera dei deputati (la commemorazione ne fu fatta dal deputato Orano, e non mancarono le interruzioni e i lazzi all'indirizzo del vecchio ridicolo Parlamento), la istituzione della nuova Camera dei fasci e delle corporazioni fu approvata per acclamazione; per acclamazione furono approvate, come se si trattasse di un evento da celebrare con vociferazioni di giubilo, le vergognose leggi «razziali» di persecuzione contro gli ebrei; e ancora per acclamazione, prima di sciogliere quella memoranda estrema seduta, fu approvata una proposta di iniziativa parlamentare sulla *mobilizzazione dei deputati*: un articolo unico, il quale disponeva che «in caso di guerra i componenti della Camera fascista, senza limitazione di età o di condizioni fisiche, anche se dipendenti dalle ferite o da mutilazioni «belliche o rivoluzionarie, avranno il privilegio di essere immediatamente chiamati alle armi e assegnati alle unità di prima «linea».

Poche sedute come questa del 14 dicembre 1938 danno l'impressione, a rileggerne ora il resoconto, di un sì marchiano parossismo retorico, che ancor oggi lascia nel lettore un senso di nausea e di vergogna. Ma anche senz'andare a ricercare le sedute solenni, è facile imbattersi nei resoconti parlamentari in annotazioni alle quali oggi quasi si stenta a credere: ogni tanto, dopo pagine e pagine piene zeppe di discorsi senza pause e senza capoversi, dei quali gli stessi caratteri tipografici sembrano voler rivelare la monotonia e la pesantezza, ecco che a dar varietà alla pagina ci si imbatte in uno stelloncino in corsivo, che immancabilmente si intitola: «Ma-

nifestazione al Duce»: e il resoconto, in quel corsivo, abbandona per qualche riga la sua burocratica compostezza, e s'impenna come un corsiero (1).

Entrata in funzione, colla XXX legislatura, la Camera dei fasci e delle corporazioni, si ha l'impressione che i suoi lavori si siano svolti in modo più proficuo e più serio nelle sedute non pubbliche delle varie « commissioni legislative », in cui essa si divideva. Ma nelle sedute pubbliche dell'Assemblea plenaria lo stile rimase immutato, tra il falso eroico e il caporalesco: ed anche in quei resoconti si possono leggere le solite « manifestazioni » a comando, intercalate da rimproveri solenni rivolti dal Presidente alla scolarca, come quello registrato nella seduta del 13 marzo 1940: « ...sono « certo che tutti voi, camerati, giudicherete come giudico io sconveniente che camerati entrino nell'aula e raggiungano il loro posto « quando la riunione è cominciata e sopra tutto quando il Duce si « trova già nell'aula ».

L'ultima volta che la Camera dei fasci e delle corporazioni si adunò in assemblea plenaria fu il 10 giugno 1941, per il primo anniversario dell'entrata in guerra: in quella ricorrenza il duce pronunciò un discorso, il suo ultimo intervento oratorio in quell'aula. Disse: « L'Asse, espressione rivoluzionaria della nuova Europa, vincerà! ». E terminò: « Vinceremo ». E anche quella volta i consiglieri nazionali, tutti mobilitati ma non ancora partiti per andare in prima linea, acclamarono lungamente, e cantarono gli inni della rivoluzione, e gridarono: — A noi!

Poi, dopo due anni di silenzio, il regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705 dispose: « Abbiamo decretato e decretiamo: « La XXX legislatura è chiusa. La Camera dei fasci e delle corporazioni è sciolta. Sarà provveduto, nel termine di quattro mesi « dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una

(1) Ecco un esempio, tolto testualmente dal resoconto ufficiale del 27 aprile 1940: « *La Camera prorompe in una entusiastica intensa ovazione alla quale si associa il pubblico delle tribune — Il grido appassionato di: Duce! Duce! risuona lungamente nell'aula — Il Duce risponde salutandolo romanamente — L'Assemblea intona l'inno: Giovinezza! — Nuove vibranti acclamazioni — Voci di: Affissione! — Generali prolungati applausi — Il Presidente ordina il saluto al Duce — La Camera risponde con un possente: A noi! — Quando il Duce lascia il Suo seggio, i Consiglieri Nazionali Gli si affollano intorno seguendoLo fuori dell'aula tra continue entusiastiche acclamazioni* ».

« nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed « inizio della nuova legislatura... Firmato: Vittorio Emanuele III; « controfirmato: Badoglio ».

La Camera dei deputati, che con questo decreto la monarchia prometteva di richiamare in vita, non fu mai eletta.

Invece fu eletta la Costituente, e venne la Repubblica.

CONCLUSIONE

E qui, a cento anni di distanza dalla nascita del Parlamento piemontese, che diventò poi il primo Parlamento d'Italia, potrebbe venir voglia di chiedere se questo ventennio di progressivo oscuramento e poi di totale eclissi delle libertà politiche che si ebbe sotto il fascismo, si debba considerare come una interruzione e come un'aberrazione meramente negativa nella storia delle istituzioni parlamentari, quasi un periodo di smemoratezza e di follia alla fine del quale si riprende senza mutamenti il filo del ragionamento rimasto interrotto, o se viceversa esso possa esser considerato come una espressione, morbosa quanto si vuole e repugnante, ma tuttavia sintomatica ed ammonitrice, di cause profonde preesistenti al fascismo; si potrebbe domandare, cioè, se il cedimento improvviso dello Stato liberale, che sul cammino della civiltà europea dà l'immagine di un abisso imprevedibile aperto dal crollo di un ponte tra due età, sia stato soltanto l'effetto fatale di una dittatura personale transitoria come una meteora, o non sia stato preparato a lunga scadenza e in un certo senso storicamente giustificato da interne debolezze del sistema parlamentare decaduto a parlamentarismo, dalla cronica instabilità dei governi, dalla invadenza dei partiti, dal vaniloquio delle assemblee e dalla loro inettitudine al lavoro legislativo minuzioso e preciso, dalla mancanza di una maggioranza omogenea e risoluta e di una opposizione competente e costruttiva; e forse anche da ragioni più remote e più generali, di carattere sociale ed economico, e sopra tutto morale.

Qualcuno potrebbe anche sentirsi spinto a guardare più vicino a sé, a queste nostre istituzioni parlamentari, come sono state restaurate e rinvigorite (quasi per celebrare coi fatti più che colle parole il loro centenario) nella Repubblica: ed a fare una specie di esame di coscienza, per trarre dalla dolorosa esperienza venten-

nale qualche prezioso ammonimento che serva a difenderle e a farle sempre più grandi e rispettate nell'avvenire. Se il ventennio fascista potesse servire a evitare di ricader negli stessi errori che lo prepararono, anche questa catastrofe (come qualcuno dice che sempre accada nella storia) potrebb'essere stata, alla fine, fonte di bene.

PIERO CALAMANDREI

