

Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*

EDUARDO GIANFRANCESCO

Il parlamento è organo d'integrazione del Governo, non è organo che condiziona l'esistenza del Governo... Non si possono, difatti, intendere i caratteri e i limiti della funzione legislativa secondo il nuovo sistema se non si parte dal presupposto costituzionale che l'indirizzo o la funzione di governo sono superiori e prima della funzione legislativa.

C.A. Biggini, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, 1940, 558 ss.

1. L'epilogo come proemio

È inevitabile inserire la vicenda specifica dei regolamenti parlamentari all'interno del più ampio tema dell'istituzione parlamentare nel periodo fascista ed a questo proposito mi sembra utile partire dal momento sostanzialmente terminale della parabola di tale istituzione, se si intende il termine "parlamentare" in un'accezione maggiormente affine alla nostra sensibilità costituzionale.

Si tratta di un momento ben colto e ricordato da Calamandrei in un suo noto ed appassionato studio del 1948 (Calamandrei, 294): il pomeriggio del 14 dicembre 1938 – dopo che nella mattinata si era proceduto alla conversione di ventiquattro decreti-legge ed all'approvazione di tre leggi, tutti del più svariato contenuto, e sempre dopo che in apertura della tornata pomeridiana, all'unanimità dei presenti e per acclamazione, si erano convertiti in legge i cinque decreti-legge sulla difesa della razza italiana e di discriminazione nei confronti dei cittadini di razza ebraica – la camera dei deputati italiana cessava di esistere, in conseguenza dell'approvazione (naturalmente per acclamazione) del disegno di legge istitutivo della camera dei fasci e della corporazioni.

* Questo scritto è destinato agli *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*.

L'autore desidera ringraziare il dr. Paolo Massa, sovrintendente all'archivio storico della camera dei deputati, per il prezioso aiuto offerto nel reperimento dei documenti parlamentari utilizzati per questo studio.

Appare ancora oggi impressionante la lettura del discorso commemorativo tenuto dal deputato (ma sicuramente avrebbe gradito maggiormente la qualifica di "onorevole camerata") Orano e concluso dal presidente della Camera Ciano (*Atti parlamentari – camera dei Deputati, legislatura XXIX, 1ª sessione – 2ª tornata del 14 dicembre 1938*, 5609 ss.): in un'atmosfera euforica, nella quale a stento il presidente della camera riesce ad imporre, per l'ultima volta, la votazione finale a scrutinio segreto del disegno di legge richiesta dall'art. 63 dello statuto albertino e tra lazzi e motti di spirito che evocano alla mente "il bivacco di manipoli" citato 17 anni prima dal protagonista assoluto di quella come di questa seduta parlamentare, viene suggellato il certificato di morte dell'istituzione parlamentare nata novanta anni prima.

Di essa viene ricordata con rispetto soltanto «la missione di portare lo Stato nazionale sino ai suoi estremi giusti confini etnici» (*Atti parl.*, 5622). Per il resto è l'evocazione sprezzante della «libertà chiacchierioide dei partiti che abusavano della critica e della censura in qualsiasi occasione», del «caos dei partiti e delle combutte ministerialistiche» (*Atti parl.*, 5623); un «mondo gramo ed irresponsabile di uomini fatti per la caricatura giornalistica» (*Atti parl.*, 5624. Sui caratteri della retorica fascista e sul parlamento quale suo obiettivo privilegiato, cfr. Giuliani, 869 e nota 43) al quale si contrappone un futuro, quello dei consiglieri della camera dei fasci, visti, con un'immagine vagamente (ma probabilmente in modo inconsapevole) jüngeriana, come «lavoratori dalle funzioni specializzate e militi della causa nazionale fascista», «operai del buon lavoro legislativo» (*Atti parl.*, 5625).

2. Nemici mortali: fascismo e parlamento

È evidente che il 14 dicembre 1938, in occasione della seduta della camera dei deputati appena ricordata, si era celebrato l'irridente funerale di un morto defunto da molti anni, anche se è sempre stato difficile stabilire con precisione quando il decesso si fosse verificato.

Fuor di metafora, è nota la difficoltà dei costituzionalisti nell'individuare il momento dello snaturamento decisivo dell'istituzione parlamentare in Italia sotto il fascismo. Ciò in perfetto parallelo con la difficoltà di definire il momento dell'abbandono del modello di forma di governo rappresentativa delineata dallo statuto (per tutti, cfr. Crisafulli, 115 ss. e Paladin, 887 ss. *Contra*, per la fuoriuscita dalla continuità statutaria «fin dal primo intervento massiccio, per vie di fatto, cioè con atti esecutivi che non risalivano al potere pubblico», Perticone, 259) e l'ingresso in un territorio costituzionale inesplorato.

La tesi del gradualismo fascista nella organizzazione dello stato totalitario vale però, a mio parere, in termini molto limitati per il parlamento, o meglio per la camera dei deputati: se i rapporti del fascismo con la corona saranno improntati per tutto il ventennio ad un delicatissimo gioco di scacchi (di cui è pedina lo stesso senato regio) e sarà la corona, alla fine, a dare scacco a Mussolini; se i rapporti con le istituzioni dello stato non sono certo riconducibili ad una fagocitazione degli apparati amministrativi e della magistratura nel partito (Aquarone, 240 ss., Paladin, 900, Lombardi) – ed anzi spesso Mussolini si appoggerà agli apparati amministrativi, soprattutto prefettizi, contro il partito (De Felice, 1968, 297 ss. Per un quadro maggiormen-

te articolato dei rapporti tra fascismo e pre-fetti, cfr., però, Gentile, 1995, 173) – tutto ciò non vale per i rapporti tra fascismo e parlamento (dovendosi comunque osservare un condizionamento relativamente moderato operato dal regime nei confronti della burocrazia professionale delle camere. Per la trattazione di questi aspetti, cfr. Ferrari Zumbini, Traversa e Pacelli).

Antiparlamentare per natura, in quanto antidemocratico (si veda, programmaticamente, la voce *Fascismo*, in questa parte redatta da Mussolini, 1932, 849. Sull'incompatibilità strutturale tra sistema a partito unico fascista e funzione parlamentare, cfr., per tutti, Rebuffa, 498), il fascismo vede nel parlamento, nell'istituzione di democrazia rappresentativa – massimamente la camera dei deputati, quindi – il "nemico" naturale, primigenio, da piegare ed abbattere.

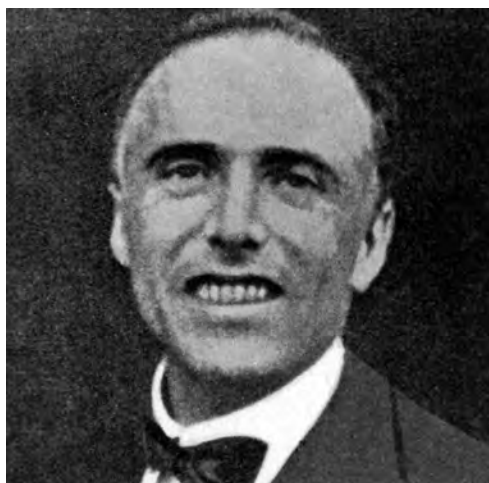
Non sfuggiva però al senso politico di Mussolini che la via maestra per comprimere le libertà civili e spazzare via quelle politiche doveva passare, se non partire, dal controllo e dal successivo esautoramento dell'istituzione parlamentare. Nella parte più avanzata dell'Europa del ventesimo secolo, preclusa la via di antistorici *coups d'état o pronunciamientos*, peraltro impraticabili in concreto per il movimento fascista delle origini, la realizzazione del regime non poteva prescindere dallo smantellamento del principio democratico *dall'interno*, tramite applicazione del principio stesso.

Si trattava, quindi, di spezzare il fondamentale fulcro delle democrazie, individuato da Kelsen nel "principio maggioritario-minoritario", ovvero nella necessaria possibile alternanza ed interscambiabilità tra posizione di governo e di opposizione per ogni forza politica (Kelsen, 105. Nella

letteratura costituzionalistica italiana, per la sottolineatura della fundamentalità di tale assunto, D'Atena 48 s.).

Ma non si trattava soltanto di questo. L'antitetività tra fascismo e parlamentarismo non si limita a snaturare la dialettica maggioranza-minoranza tipica di ogni istituzione parlamentare. A questo proposito, si possono avanzare dubbi sulla fondatezza della posizione di Calamandrei, espressa nello scritto in precedenza già ricordato, per il quale il vero obiettivo del fascismo erano, più che il parlamento, le opposizioni e che «l'ideale del fascismo non è uno Stato senza Parlamento, ma è un Parlamento di servi sciocchi», sempre pronti a rispondere a richiesta con un voto di acclamazione (Calamandrei, 272).

Si tratta, infatti, di un'osservazione finanche riduttiva: essa può fotografare con una certa efficacia la fase iniziale dell'esperienza italiana del ventennio, in cui l'azione fascista sconta il carattere coalizionale del gabinetto Mussolini nella XXVI legislatura statutaria (1921-1924) ove, come è noto, i deputati fascisti erano ben lungi dal raggiungere la maggioranza ed è in grado di attagliarsi ancora all'azione fascista nella XXVII legislatura (1924-1929), volta allo schiacciamento delle opposizioni. Ci si trova di fronte, in altri termini, ad un'analisi applicabile ad un primo stadio evolutivo del fascismo, di tipo principalmente autoritario; tuttavia essa risulta insufficiente per lo stadio successivo, sperimentato solo parzialmente, del "fascismo-totalitario", come dimostra in modo evidente la soppressione della camera dei deputati, ormai ridotta ad aula di acclamazione, senza opposizioni, a favore di un'entità tutta da sperimentare come la camera dei fasci e delle corporazioni (si aderisce, in questo



Giacomo Matteotti.

modo, per quanto riguarda l'istituzione parlamentare, alla linea interpretativa che ravvisa nell'ordinamento fascista "maturo" i caratteri del totalitarismo. Sul punto, cfr., per tutti, Gentile, 1995. Diverso – e più complesso – discorso deve farsi per l'ordinamento complessivo dello stato italiano: cfr., infatti, De Felice, 1981, pp. 44 ss. e 66 ss.).

3. L'attacco al parlamento: dall'esterno e dall'interno

Molteplici appaiono le direttrici di attacco alle istituzioni parlamentari: alcune brutalmente violente ed illegali, altre abilmente in grado di sfruttare i punti di debolezza offerti dalla legalità statutaria (sul "doppio gioco" del fascismo nei confronti del parlamentarismo, cfr., ancora, Calamandrei, 265, ma, in precedenza, Trentin, 147).

Non è il caso di soffermarsi sul versan-

te per così dire "esterno" dell'azione antiparlamentare del fascismo: il ricorso alle minacce, alle violenze fisiche, allo squadristismo, in una parola all'illegalismo come mezzo di competizione politica e di compressione, se non di eliminazione, degli avversari politici non necessitano di particolari approfondimenti in questa sede, tranne che per un particolare aspetto.

Il ricorso alla violenza, infatti, non si limita a caratterizzare l'azione politica al di fuori delle aule parlamentari, anche se, nel caso più eclatante – il delitto Matteotti – il destinatario delle violenze è un parlamentare. Ciò che è dato rilevare e che merita di essere segnalato è la proiezione, in più di un episodio, della violenza (o della immediata minaccia di essa, il ché è equivalente) all'interno della stessa aula parlamentare (il discorso vale, ovviamente, soprattutto, per la camera dei deputati).

Si assiste così alla crisi più drammatica di uno dei presupposti essenziali di esistenza e funzionalità delle assemblee parlamentari e, cioè, il carattere pacifico dei lavori di esse; la capacità della dialettica parlamentare di neutralizzare, nel reciproco riconoscimento e legittimazione dei contendenti politici, le più aspre contrapposizioni determinate dalla logica dell'amico/nemico (sul ruolo del diritto parlamentare a questo proposito, cfr. Manetti, 1991).

Si tratta di un presupposto che non era stato seriamente messo in discussione (in modo duraturo e premeditatamente rivolto alla soppressione di una parte politica, cioè) neanche nella crisi parlamentare di fine secolo XIX (su tale crisi, cfr. Lacchè) ed alla luce del quale possono trovare anche oggi giustificazione istituti quali l'immunità della sede delle camere e la potestà di

ogni assemblea parlamentare di essere giudice esclusivo nell'applicazione delle sanzioni disciplinari ai propri membri.

Il "nuovo ordine" si manifesta, invece, palpabile nella tesa seduta inaugurale della XXVII legislatura, nella quale il deputato Modigliani lamenta una sorta di accerchiamento fisico dei banchi della opposizione da parte dei deputati della maggioranza (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 28 maggio 1924*). Di questo clima di sopraffazione e violenza costituisce la migliore testimonianza la tragica seduta in cui il deputato Matteotti firma la sua condanna a morte (ancorché eseguita fuori della camera dei deputati) (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 30 maggio 1924*).

Allo stesso modo, ed ancora più significativamente, il rientro in aula dei deputati aventiniani viene fisicamente impedito in occasione della seduta commemorativa della regina madre (per questo episodio, cfr. Aquarone, 1995, 95, nota 1 e De Felice, 1968, 155 che bolla tale tentativo come «una manovra così ingenua da risultare, al limite, quasi provocatoria»).

Ma, come si accennava in precedenza, l'oggetto principale di questo contributo è il profilo, per così dire, interno di decostruzione del parlamentarismo posto in opera dal fascismo, attraverso modifiche legislative e regolamentari che si inseriscono nel tronco dell'ordinamento vigente e spezzano, operando dall'interno dell'ordinamento stesso, la dialettica del principio maggioritario-minoritario.

Va peraltro riconosciuto che si tratta di operazioni "riformatrici" spesso guidate ed assistite dalla consulenza di intelletti di grande spessore culturale, tra i quali pri-

meggia sicuramente Alfredo Rocco (sul quale, cfr. ora la riflessione di Vassalli, 2002, 13 ss., preziosa per il suo equilibrio).

Un punto che va sin da ora assolutamente sottolineato, in questa analisi, è che molte delle modificazioni involutive del quadro normativo incidono su punti drammaticamente deboli del parlamentarismo tradizionale. Al di là del rispetto o meno della legittimità statutaria (con tutti i limiti pratici di operatività della nozione di "legittimità statutaria", della quale lo stesso Mussolini era perfettamente e lucidamente consapevole, come dimostra il suo discorso al senato in occasione dell'approvazione della riforma elettorale del 1928 [riportato in De Felice, 1968, 326]), sicuramente notevolissima è stata la capacità del fascismo di insinuarsi nelle fessure e nelle vistose crepe di un parlamentarismo quanto mai bisognoso di razionalizzazione e quindi in condizione, per così dire, di minorata difesa.

È il caso della separatezza dell'ordinamento delle camere del parlamento dall'ordinamento generale, magistralmente sistematizzata ad inizio secolo (Romano, 1905) e classicamente posta a salvaguardia della libertà ed autonomia delle camere stesse, che si rovescia, in una sorta di contrappasso storico ed istituzionale, in un fattore di isolamento: né la corona né le magistrature del regno potranno impedire le riforme finalizzate a trasformare profondamente organizzazione e funzionamento del parlamento (sugli esiti di tale processo, cfr. nella letteratura costituzionalistica di ispirazione fascista, Chimienti, 1933, 304 ss.; Costamagna, 1934, 259 ss.) Ciò mentre nel Paese il parlamento verrà reso, ad opera dei fascisti, il bersaglio dell'avversione e della critica più delegittimante (cfr. infatti Volpe, 1932, 862 per la irridente descrizione della



La presentazione del governo Mussolini alla Camera dei Deputati il 16 novembre 1922.

frammentazione e dell'inconcludenza del parlamento degli anni 1919 – 1922).

Al medesimo fine conduce la denuncia della debolezza della posizione istituzionale del governo in parlamento, ciclicamente riemergente nell'esperienza statutaria – talvolta a fini tattico-politici – ma indubbiamente acutizzatasi negli anni immediatamente successivi alla fine della prima guerra mondiale. Ciò consentirà al fascismo di presentare le proprie riforme costituzionali della metà degli anni venti come una variante, stavolta realizzata, di un "tor-niamo allo statuto" di restaurazione dei caratteri "autentici" della monarchia rappresentativa, a fronte della brutalizzazione della pratica del regime parlamentare operata dalle «sabbie mobili delle maggioranze parlamentari mosse e sconvolte dal vento delle passioni e degli interessi elettorali dei partiti e fazioni senza programmi» (Chimienti, 1940, 435).

Non è da trascurare, infine, il peso giocato dalle rivalità tra i due rami del parlamento italiano; rivalità su cui Mussolini farà leva abilmente, soprattutto blandendo e lusingando il senato (a partire dal discor-

so di presentazione del suo gabinetto nel novembre del 1922), mentre procedeva mediante successive "infortate" di nuovi senatori a stravolgerne la composizione (ma su questo aspetto, cfr. *infra*).

4. L'inabissamento del parlamento: periodizzazione

Consapevole dei limiti insiti in ogni tentativo di periodizzazione, tanto più con riferimento ad un'esperienza, come quella fascista, della quale si è già ricordato l'impatto graduale ed evolutivo sulla forma di stato, mi pare comunque utile, se non altro a fini pratici, individuare tre fasi maggiormente rilevanti e significative del processo di trasformazione della funzione parlamentare nel costituendo regime fascista.

La trattazione che segue cercherà di evidenziare i termini più rilevanti di ciascuna di queste fasi.

4.1 La fase della transizione. Conquistato il governo, o meglio la presidenza del consiglio dei ministri, atteso il carattere coalizionale del gabinetto Mussolini, si pone per il fascismo il problema di conquistare il parlamento, nel quale, come si è già detto, i fascisti erano ben lungi dal raggiungere la maggioranza, anche relativa.

È inevitabile, quindi, che in questa fase l'azione *dall'interno* di scardinamento del parlamentarismo debba avvenire nel rispetto dei canoni fondamentali del diritto parlamentare classico. Del resto, Mussolini si era reso conto dell'impossibilità di forzare oltre misura il dettato costituziona-

le nel momento in cui aveva dovuto incasare il diniego regio alla firma di un decreto di scioglimento "in bianco" della camera dei deputati, da utilizzare per convincere i più titubanti al momento del voto sulla fiducia nel novembre del 1922.

Non è questa la sede per soffermarsi sui provvedimenti adottati in questi primi mesi dal governo Mussolini destinati a modificare l'ordinamento amministrativo dello stato italiano e cioè l'amplissima delega di riordino del sistema tributario e dei pubblici uffici (ivi compresa la dispensa dal servizio dei funzionari pubblici e la riforma dell'ordinamento giudiziario) nonché l'istituzione della milizia volontaria per la sicurezza nazionale (su questi provvedimenti, cfr. Aquarone, 7 ss. L'importanza della milizia nell'edificazione dello stato fascista è evidenziata da Chabod, 80 s., che giunge a definirla «l'aspetto più caratteristico della dittatura»), nè sui progetti di riforma costituzionale di questa fase, ancorché indicativi dell'intenzione di ridimensionare drasticamente il ruolo delle camere del parlamento (in particolare, sul progetto elaborato dal quadrumviro Michele Bianchi, cfr. Quaglia).

4.1.1 *La legge Acerbo*. Con riferimento a ciò che più da vicino ci interessa, e cioè il parlamento, non deve stupire che al fiuto politico di Mussolini sia stato ben presente che la camera dei deputati della XXVI legislatura non poteva assolutamente considerarsi affidabile al fine del consolidamento del fascismo al potere. Di qui la naturale individuazione della modifica della legge elettorale come obiettivo prioritario (e sufficiente) della legislatura in corso.

Ed è proprio la modifica della legge elettorale proporzionale il primo vero snodo fondamentale dell'inabissamento della funzione parlamentare durante il fascismo.

Si tratta, come è evidente, di un problema di diritto costituzionale generale prima ancora che di diritto parlamentare. Resta ancora non pienamente razionalizzabile come sia stato possibile, per una cultura politica come quella italiana del 1922 che – per le sue componenti ancora prevalenti – non poteva comunque definirsi primitiva e selvaggia – accogliere un sistema elettorale in grado di consegnare due terzi dei seggi della camera alla lista che raggiungesse il venticinque per cento dei voti (si badi che questa soglia minima venne introdotta in aula, risultando assente nel disegno di legge governativo, quale punto di compromesso rispetto ad un emendamento dell'on. Gronchi tendente a fissare una soglia minima del 40 per cento per l'attribuzione del premio, che recepiva un tentativo già svolto da De Gasperi. Sul punto, cfr. De Felice, 1966, 531). Non dovrebbe sembrare un argomento da *arcana imperii*, infatti, quello per cui l'attribuzione di un premio di maggioranza in grado di fare della forza di maggioranza relativa (che può essere tranquillamente di minoranza) una forza super-maggioritaria in modo schiacciante contraddice in modo evidente il kelseniano principio maggioritario-minoritario posto alla base delle democrazie contemporanee, poiché rende maggioranza chi può essere ben lungi dall'esserlo (per questo ordine di preoccupazioni, cfr. anche, con riferimento a vicende a noi ben più vicine, le sentt. n. 15 e 16 del 2008 sull'ammissibilità dei referendum elettorali presentati nel 2007 sulla disciplina elettorale italiana, senza però, a parere di chi scrive, che la Corte ne abbia tratto le dovute conseguenze...).

Ma ciò che può restare un mistero per l'osservatore avulso dal corso degli eventi ma attento ai principi, trova una giustificazione, come sempre, del resto, se ci si inserisce nel fluire della storia: la presunzione della classe politica tradizionale italiana dell'epoca, di derivazione liberale, conservatrice e moderata (con la drammatica lacerazione in seno ai popolari, culminata nelle dimissioni da segretario politico del partito popolare di Luigi Sturzo, oppositore della riforma elettorale) di assorbire e metabolizzare il fascismo, utilizzandolo a fini di normalizzazione di una situazione politica e sociale profondamente lacerata, spiega l'approvazione della "legge Acerbo" (legge 18 novembre 1923, n. 2444), con 223 voti favorevoli e 123 contrari alla Camera e 165 a favore e 41 contro al Senato (sull'utilizzazione strumentale del fascismo da parte dell'*establishment* politico dell'epoca: Chabod, 66 ss, De Felice, 1969, 190, anche nella variante di chi lo intendeva come una "scopa" in grado di eliminare dalla scena politica la vecchia classe politica giolittiana). Ma il fascismo tutto era meno che normalizzabile ed assoggettabile ai canoni della tradizionale politica italiana...

Dal punto di vista procedurale, si segnala la decisione di ricorrere alla tecnica della *commissione speciale* per l'approvazione della legge di riforma elettorale. Come è stato osservato in un ampio ed accurato studio sui regolamenti parlamentari in epoca fascista, il ricorso alla commissione speciale aveva soprattutto l'obiettivo di attenuare il vincolo della proporzionalità rispetto alle commissioni permanenti già costituite (Scotti, 105 ss.).

A suggello di questa vicenda, resta intatta, comunque, la lucidità dell'analisi di Giovanni Amendola che nel suo intervento alla

camera (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVI, 1ª sessione – tornata del 12 luglio 1923, 10659 s.*) individuava il principio ispiratore della legge in ciò: che "la minoranza più forte ha diritto di dare il Governo a tutto il Paese", con ciò consumandosi una profonda cesura con il sistema rappresentativo presupposto nello statuto.

Ed è un giudizio da condividere, pur risultando imbarazzante che a tale cesura abbiano contribuito in modo determinante forze politiche e parlamentari che fasciste non erano.

4.1.2. *La mozione Grandi di riforma del regolamento della camera.* Il secondo momento emblematico della transizione costituzionale è rappresentato dalle vicende di apertura della XXVII legislatura. Se al già ricordato "versante esterno" di attacco al parlamentarismo appartiene la reazione al discorso del deputato Matteotti del 30 aprile 1924, alla trasformazione "dall'interno" del parlamento, grazie ad un spregiudicato uso degli strumenti legislativi e regolamentari, appartengono altri episodi sui quali deve appuntarsi la nostra attenzione.

Il primo di questi si compie proprio in apertura dei lavori della nuova legislatura, al grido di "I partiti sono morti" e sulla base dell'argomento per cui "più di due terzi di deputati della maggioranza... non intendono essere iscritti ad alcun ufficio politico e non intendono, soprattutto, assumere qualifica diversa di quella di sostenitori tenaci e di collaboratori fedeli dell'opera del Governo" (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924, 28 s.*).

Di queste asserzioni che risuonano nell'aula di Montecitorio, trae le conseguenze la mozione a prima firma Grandi (e seconda firma Salandra...) di modificazione del regolamento della camera dei deputati e che prevede l'abbandono del sistema delle commissioni permanenti ed il ritorno a quello degli uffici (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 28 maggio 1924*, 10).

Molto si è discusso, dal punto di vista della legittimità, sul ricorso allo strumento della mozione per modificare norme regolamentari (in senso decisamente negativo, Mazzoni Honorati, 18 ss.; Scotti, 1961. Maggiormente problematico sul punto, Curreri, 154).

Alcune di queste obiezioni non appaiono insuperabili: sussistevano, infatti, non pochi precedenti di modificazioni regolamentari mediante mozione (ricordati da Curreri, 154, nota 255), alcuni dei quali vennero puntualmente richiamati dall'on. Grandi nel dibattito (sul precedente del 1900, cfr. Lacché).

Vero è anche che l'anomalia di una deliberazione su mozione venne almeno in parte corretta dal rinvio in giunta del regolamento disposto dal presidente della camera Rocco (anche se con un termine molto breve, di ventiquattro ore, che però non impedì alla giunta di presentare una propria relazione).

Anche la soluzione di ricorrere ad un unico articolo per abrogarne dieci e la conseguente possibile violazione dell'art. 55 dello statuto sull'approvazione articolo per articolo delle leggi (la procedura legislativa era stata seguita in occasione delle precedenti modifiche regolamentari a mezzo di mozioni, come ricorda Curreri, 154, nota 255) rinvia al problema, di non facile né uni-



Giovanni Amendola

voca soluzione, della delimitabilità sostanziale – e non meramente formale – degli articoli (tant'è che, come è noto, è ancora oggi ampiamente in discussione in relazione alla tematica dei maxi-emendamenti sui quali viene posta la questione di fiducia: cfr. sul tema Lupo, 2007 e, da ultimo, in uno studio specificamente dedicato al tema dell'emendamento, Piccirilli, cap. 6).

L'obiezione più stringente alla mozione Grandi resta, a mio parere, quella (sollevata nel dibattito da Matteotti: *atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 44) fondata sul carattere meramente abrogativo della riforma proposta, atta a produrre un "vuoto" normativo, senza alcuna automatica reviviscenza degli articoli del vecchio regolamento del 1900 che prevedevano il sistema degli uffici.

Anche in questo caso, tuttavia, va considerato, in un ordinamento sezionale come quello parlamentare, il peso dell'interpretazione che la giunta del regolamen-

to aveva dato alla proposta di modifica, nel senso della reviviscenza, appunto, delle norme regolamentari anteriori al 1920, formalizzando tale interpretazione in un emendamento della giunta stessa, ancorché ritirato per consentire l'immediata approvazione della mozione (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1^a sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 46). Cosicché, non ci si può sbarazzare troppo sbrigativamente dell'interpretazione del presidente della Camera Rocco, il quale afferma che «a me pare 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» (*Atti parl.* 47).

Passando a considerare alcuni elementi sostanziali della riforma, mi preme, innanzitutto, ricordare l'utilizzazione nel dibattito parlamentare, da parte dell'on. Grandi, ed a favore, ovviamente, della riforma stessa, dell'argomento classico del parlamentarismo liberale in base al quale "ogni camera ha diritto di darsi il proprio regolamento" e che, quindi, nulla impedisce alla camera della XXVII legislatura – «la legislatura che conduce sulle vie maestre della grandezza il popolo italiano» (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati. Legislatura XXVII, 1^a sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 30) di darsi nuove regole, adeguate al mutato sistema politico. Ecco un evidente esempio di quella "legge del contrappasso" che colpisce gli istituti del parlamentarismo liberale che tendevano ad isolare l'ordinamento del parlamento dall'ordinamento giuridico generale dello stato, cui si è accennato in precedenza.

Non possono sfuggire le ragioni del ritorno al passato insito nella decisione di

riesumere una soluzione (quella degli uffici) ormai evidentemente inadeguata rispetto alle esigenze di specializzazione e produttività di un parlamento moderno: in una camera caratterizzata dalla sovra-rappresentazione della maggioranza, come quella prodotta dalla legge Acerbo, è evidente che l'estrazione a sorte dei componenti degli uffici avrebbe ridotto la possibilità di rappresentanza dei deputati della minoranza (come subito evidenziato nel dibattito parlamentare dall'on. Del Bello: *Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1^a sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 38) ed in ultima analisi, anche in conseguenza della "casualità" e mutevolezza nel tempo della composizione degli uffici, un minore controllo politico sui progetti di legge.

Deve essere adeguatamente considerata, inoltre, la strumentalità dell'"innovazione" del ritorno al passato: poco tempo dopo, la cosiddetta "commissione dei soloni" per la riforma delle istituzioni statali proporrà l'introduzione di commissioni speciali, per rendere più adeguato l'iter legislativo (testo in Aquarone, 352 s.). In questo senso si consideri anche il mantenimento nel regolamento del 1925 di alcune commissioni permanenti "per tutta la Sessione" per talune materie, evidentemente considerate di particolare delicatezza (esame di bilanci e rendiconti, di petizioni, dei decreti registrati con riserva dalla corte dei conti, dei trattati di commercio) (art. 13). Nella medesima linea si muove anche l'introduzione, nel 1927, dell'art. 54-bis del regolamento, che attribuisce ad una commissione permanente l'esame dei decreti-legge, salva comunque l'attivazione della ordinaria procedura degli uffici a richiesta del governo o di dodici deputati. Bisognerà attendere, infine, l'istituzione

della camera dei fasci e delle corporazioni per assistere, come si vedrà tra breve, ad una relevantissima valorizzazione delle commissioni permanenti, in grado, come è noto, di procedere anche all'approvazione definitiva del testo legislativo.

Un aspetto meno evidenziato (cfr., comunque, Scotti, 112 s.) ma non secondario della riforma regolamentare in esame è costituito dal venir meno del potere di auto-convocazione della camera (ad iniziativa della maggioranza dell'assemblea o delle commissioni, per la precisione almeno cinque). Non sfugge al relatore di minoranza, on. Del Bello, in occasione del dibattito sull'approvazione della mozione Grandi, come questa scelta si ponga in controtendenza rispetto alle risultanze del diritto parlamentare comparato e, fondamentalmente, con il principio di democrazia rappresentativa (prima ancora che di tutela della minoranza o della maggioranza) (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 38).

4.1.3 *Le modifiche regolamentari del giugno 1925.* L'esame delle modifiche regolamentari approvate nel giugno del 1925 (e recepite nel testo unico del 31 ottobre dello stesso anno) dimostrano che, dal punto di vista della trasformazione del diritto parlamentare, ci si trova ancora in una fase di transizione (e ciò nonostante il discorso mussoliniano del 3 gennaio si sia già da tempo tenuto, a dimostrazione dell'insufficienza della ricostruzione secondo cui il discorso in questione rappresenterebbe il momento di rottura del regime fascista con la precedente esperienza statutaria, come

giustamente evidenziato da Paladin, 889. Per l'affermazione dell'importanza principalmente sul piano politico della data del 3 gennaio, cfr. oltre a Paladin, *loc. ult. cit.*, De Felice, 1969, 163. Per un esame dettagliato delle modifiche regolamentari del 1925, cfr. Scotti 128 ss.).

La dimostrazione del mantenimento in questa fase di legami con la tradizione parlamentare classica è significativamente rappresentata, a mio parere, dalla circostanza per cui la (pure debordante) maggioranza ed il governo sono costretti a cedere su alcuni punti, rispetto alla proposta di modifica regolamentare dell'on. Grandi, e tale cedimento avviene nel senso del mantenimento di talune soluzioni tradizionali di stampo garantista.

È il caso della formulazione dell'art. 8 del regolamento: si mantiene l'estrazione a sorte degli uffici rigettando la proposta di assegnarlo alla presidenza, nonostante l'insofferente reazione di Mussolini (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 2 giugno 1925*, 4123).

È, ancora, il caso del rinvio della riforma della disciplina del sindacato ispettivo, in attesa di una "sistemazione organica" dello stesso che conduce, quindi, al mantenimento dello strumentario ispettivo nei confronti del governo di epoca pre-fascista e ciò nonostante il relatore della proposta di riforma riconosca che «nella legislatura precedente le interrogazioni e le interpellanze erano addirittura un guaio» (*Atti parl.* 4136).

Ancor più significativo del mantenimento di alcuni istituti di chiara derivazione garantista e liberale appare la conservazione del voto limitato per la composizione dell'ufficio di presidenza (art. 5) e delle già ricordate commissioni previste dall'art. 13.

Ma non vi è dubbio che la riforma in esame mira complessivamente a realizzare ed in effetti mette a segno significativi risultati a favore del rafforzamento della maggioranza e del governo. Si pensi, a questo proposito, alla previsione della facoltà, per il governo di presentazione di disegni di legge nell'intervallo tra una riunione e l'altra della camera, con la possibilità per la presidenza di una convocazione straordinaria degli uffici per il loro esame (art. 51) ovvero al rinvio delle deliberazioni finali (a scrutinio segreto) sui disegni di legge fino a quattro giorni, su richiesta governativa, al fine di evitare possibili colpi di mano in aula (art. 96).

Soprattutto si segnalano le finalità antiostuzionistiche di talune innovazioni regolamentari che si inseriscono in un tessuto parlamentare non poco logorato dal ricorso a tali pratiche dilatorie (per la menzione di precedenti che, al di là dell'episodio contingente, avevano contribuito ad accrescere nel Paese la sfiducia nel procedimento decisionale parlamentare cfr. le dichiarazioni del relatore Tumedei: *Atti parl.*, 4131).

In particolare, l'art. 74 pone una disciplina restrittiva degli ordini del giorno, consentendone a ciascun deputato la sottoscrizione di uno soltanto durante la discussione generale dei disegni di legge, vietando lo svolgimento di quelli presentati dopo la chiusura della discussione, ma ammettendone la votazione se sottoscritti da almeno 15 deputati.

In un crescendo di efficacia anti-ostuzionistica (ma non solo, incidendosi in questo caso in modo diretto sulla forma di governo), va ricordata l'elevazione del quorum per la richiesta del numero legale (da dieci a trenta deputati) e la limitazione dei casi in cui ciò poteva avvenire (art. 36) ma

va menzionata, soprattutto, la relevantissima previsione dell'art. 78, terzo comma, che richiede il consenso del governo per porre in votazione emendamenti di spesa, a meno che (e qui torna un'attenuazione in senso opposto all'ispirazione generale della proposta Grandi) tale emendamento non sia presentato dalla commissione. Nel dibattito relativo alla approvazione di tale innovazione regolamentare, il relatore Tumedei ha facile gioco (come lo avrebbe avuto, di lì a poco il guardasigilli Rocco nel dibattito parlamentare sulla legge n. 2263 del 1925) nel richiamare l'esperienza inglese, nel quale non solo la facoltà di emendamento, ma la stessa iniziativa parlamentare è preclusa in materia finanziaria (*Atti parl.* 4135).

Ma, senza dubbio, la disposizione più rilevante a fini anti-ostuzionistici è l'introduzione di un meccanismo di "ghigliottina" (Tumedei lo chiama "freno automatico": *Atti parl.*, 4132) della discussione ad opera dell'art. 77, il quale prevede, in caso di discussione sugli articoli di un disegno di legge protratta "con evidente artificio" per oltre cinque sedute (il termine proposto dalla Commissione era di dieci sedute. Le rimozioni del guardasigilli Rocco – cfr. *Atti parl.*: 4133 s. – portano alla riduzione a cinque; termine sicuramente draconiano ed eccessivo secondo una "normale" sensibilità democratica) la facoltà per il governo o trenta deputati di chiedere una procedura abbreviata che, se approvata a votazione segreta dall'assemblea, impone la votazione finale sul provvedimento "nello stato in cui trovasi" entro una data certa, comunque non inferiore a dieci sedute (su tale istituto, si sofferma anche l'attenzione di Mortati, 1931, 170, che sottolinea come arbitro della sua applicazione resti la camera e non il governo).

Queste le modificazioni più rilevanti intervenute nel 1925. A conclusione di questa rapida rassegna non si può sottacere l'imbarazzante sensazione che molte delle questioni affrontate dalla riforma regolamentare sono ancora oggi non completamente risolte, continuando a rappresentare vere e proprie spine nel fianco del parlamentarismo contemporaneo: si pensi, tra le altre, al problema dell'ostruzionismo ed alla limitazione della potestà di emendamento in materia di spesa. A dimostrazione, poi, che, dal punto di vista del diritto parlamentare, il periodo appena considerato deve essere considerato di transizione, non ancora avulso dai principi tradizionali di funzionamento delle assemblee legislative "classiche", sta la considerazione che taluni dei rimedi alle distorsioni del procedimento decisionale parlamentare introdotti con la riforma del 1925 – e specialmente la "ghigliottina" anti ostruzionismo – opportunamente mitigati in modo da renderli pienamente compatibili con i principi del parlamentarismo liberaldemocratico, non solo persistono nel diritto parlamentare italiano contemporaneo ma mantengono una loro centralità nel dibattito sulla razionalizzazione del procedimento legislativo (sul condizionamento che lo stravolgimento degli istituti parlamentari da parte del fascismo ha prodotto sull'esperienza successiva, favorendo, ad esempio, l'identificazione dell' "antifascismo costituzionale" con la "centralità parlamentare", e rendendo molto più difficoltosa, quindi, l'adozione di discipline organizzative e funzionali in linea con le esperienze costituzionali liberaldemocratiche più mature, cfr. Sicardi, 272 e nota 64).

5. *La fase di trasformazione dell'ordinamento costituzionale*

Se si può dire che la modifica della legge elettorale del 1923 segni già una discontinuità della *forma di stato* italiana, sancendo che "la minoranza più forte ha diritto di dare il Governo a tutto il Paese", per usare le già ricordate parole di Amendola, le conseguenze di tale trapasso, per ciò che concerne la *forma di governo* (con una ricaduta ulteriore innegabile sulla forma di stato), si hanno con l'approvazione delle leggi 24 dicembre 1925, n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100, che plasmano in modo totalmente nuovo la posizione ed i poteri dell'esecutivo nell'ordinamento italiano. Si apre così un breve periodo di consolidamento di un regime politico e costituzionale ormai in rotta con il parlamentarismo che trova il suo passaggio intermedio nella espulsione dalla camera delle componenti di opposizione, grazie alla mozione Turati del 9 novembre 1926, ed il suggello finale nella legge elettorale del 1928, la quale segna il passaggio ad un modello plebiscitario di designazione della camera e costringe ad interrogarsi sulla permanenza o meno del carattere rappresentativo in seno al parlamento italiano.

Tutto ciò mentre l'approvazione delle disposizioni che consentivano ai prefetti lo scioglimento di tutte quelle associazioni che svolgessero attività contraria all'ordinamento nazionale (e cioè i partiti politici diversi da quello fascista) e la soppressione dei quotidiani e periodici di opposizione (r.d. 6 novembre 1926, emanato utilizzato la delega al Governo per l'integrazione del testo unico di pubblica sicurezza approvata con legge 31 dicembre 1925 nonché la legge 31 dicembre 1925, n. 2307 sulla stampa periodica) eliminavano i presupposti



La proclamazione dell'Impero il 16 maggio 1936 in Senato.

stessi del parlamentarismo. È appena il caso di ricordare come la legge 25 novembre 1926 n. 2008 «Provvedimenti per la difesa dello stato», approvata in un giorno alla camera ed in otto al senato, attraverso la reintroduzione della pena di morte e l'istituzione del tribunale speciale per la sicurezza dello stato, poneva il coronamento sanzionatorio della svolta autoritaria (è interessante osservare, comunque, come le preoccupazioni di Mussolini in ordine alla reazione di taluni deputati maggiormente legati alla tradizione garantista e soprattutto dei senatori indussero a non inserire una clausola di retroattività della disposizione sulla pena di morte a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge: cfr. De Felice, 1968, 212, nota 2).

5.1 *Le leggi del dicembre del 1925 e del gennaio 1926.* La coppia di leggi approvate a cavallo tra la fine del 1925 e l'inizio del 1926 costituisce la più travolgente delle rivincite per il potere esecutivo, inteso quale potere "negletto" della esperienza statutaria pre-fascista.

Esula dalla nostra trattazione soffermarsi sulle questioni pur relevantissime attinenti alla trasformazione del sistema delle fonti del diritto italiano in generale, ad opera della riforma, dovendoci limitare a quegli aspetti che investono il parlamento, il suo funzionamento ed, oltre ciò, la sua funzionalità.

La disposizione centrale a questo proposito è ovviamente l'art. 6 della legge n. 2263 del 1925, che stabilisce il principio secondo cui «nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo».

Non vi sono molte parole da spendere per dimostrare come non si tratti soltanto di una disposizione incidente sulla forma di governo, ovvero di una più o meno diretta conseguenza della nuova e rafforzata posizione dell'organo di vertice del potere esecutivo (sull'ardito accostamento della posizione del capo del governo, primo ministro, segretario di stato al primo ministro dell'esperienza britannica, cfr. Rocco nel dibattito al senato, tornata del 19 dicembre 1925, ora in Rocco, 295 s., anche se in quella stessa occasione il guardasigilli, provocato sul punto dall'intervento del sen. Gaetano Mosca [in Mosca 359 ss.], conclude per l'irriducibilità della disciplina in approvazione a modelli già noti come quello parlamentare o costituzionale puro [298 s.]).

La subordinazione della possibilità per una camera del parlamento di prendere in considerazione un argomento senza l'assenso governativo costituisce un *vulnus* mortale all'autonomia della camera stessa, in evidente contraddizione e superamento non solo dell'art. 61 dello statuto.

Nonostante il coraggioso tentativo di Costantino Mortati di fornire una ricostru-

zione «armonizzata con il complesso dei principi dominanti nel nostro diritto pubblico» (Mortati, 1931, 164), e, quindi, in chiave restrittiva, intendendo il potere in questione non esercitabile per determinate materie più propriamente parlamentari, non estensibile agli emendamenti e, soprattutto, non rientrante tra gli *interna corporis* (e, quindi, sindacabile dagli organi giurisdizionali), la pari ordinazione costituzionale del parlamento rispetto al potere esecutivo sembra ormai compromessa. Come si è puntualmente osservato (Rebuffa, 499), grazie alla costruzione giuridica di Rocco, il fascismo realizza nel 1925 uno dei propri obiettivi fondamentali, ovvero la "deparlamentarizzazione della vita politica" italiana, che sposta verso l'esecutivo ed il partito la realizzazione dei fini dello stato (anche se la relazione tra governo e partito resterà sempre dialettica e problematica nell'esperienza concreta, avendo il regime in Mussolini il punto di snodo centrale, in grado di privilegiare, secondo le esigenze del momento, ora l'uno ora l'altro).

Viene così colta e piegata a precisi fini di stabilizzazione del regime una tendenza generale di crisi del parlamentarismo dell'epoca, che nella ricostruzione di Rocco viene "sistematizzato" ad organo potremmo dire ausiliario del Governo, il quale rappresenta, invece, il vero potere continuativo dello stato, in grado, quindi, di estendere con piena naturalezza il proprio intervento dall'amministrazione alla normazione, sia secondaria che primaria, come appunto avverrà con la legge n. 100 del 1926. In questo quadro, lo stesso principio di divisione dei poteri – che pure non viene da Rocco ripudiato – viene trasfigurato da principio di garanzia a principio «di sviluppo dello

Stato», funzionalmente inteso ed accettato in quanto mirante alla «specificazione di organi e funzioni, in sostanza di divisione del lavoro ma...anche, per ciò stesso, principio di coordinazione, perché superiore ancora al principio della specificazione è quello dell'unità e della organicità dello Stato» (*Atti parlamentari, camera dei deputati, 2ª tornata del 20 giugno 1925*, ora in Rocco, 224. Nella dottrina costituzionalistica dell'epoca cfr. Chimienti, 1933, 304).

Nell'intervento legislativo in materia tradizionalmente coperta dall'autonomia regolamentare e nel concreto contenuto di tale intervento si può vedere anche qualcosa di specificamente attinente la concreta condizione del diritto parlamentare italiano, oltre che del parlamentarismo nel suo complesso. Si tratta della precisa volontà di porre, una volta per tutte, fine a quella funzione evolutiva che i regolamenti parlamentari, nella loro sfera di autonoma determinazione e nella capacità di recepire, filtrandole, le suggestioni della prassi e delle convenzioni (Caretto, 588), avevano avuto all'interno della forma di governo delineata dallo statuto, conducendola attraverso non facili prove ad esiti maturi. La "normalizzazione" dei regolamenti parlamentari – tanto più emblematica proprio perché realizzata mediante un intervento legislativo – esclude, da questo momento in poi, che si possa parlare «di una qualche funzione del diritto parlamentare diversa da quella strettamente letterale di strumento di regolazione dei lavori interni delle assemblee, in gran parte peraltro subordinatamente alle disposizioni di una fonte normativa diversa, ossia la legge» (Caretto, *loc. ult. cit.*).

Ancora una volta, solo all'apparenza paradossalmente, ma in realtà a dimostra-

zione del labile radicamento costituzionale dell'autonomia delle assemblee legislative, la tradizionale separatezza dell'ordinamento interno delle camere dall'ordinamento generale, che pure avrebbe dovuto rendere inconcepibile un intervento legislativo in materia prettamente regolamentare (aspetto sottolineato da Mazzoni Honorati, 19), si ritorce contro le camere stesse, come se l'art. 6 della legge n. 2263 incidesse su di uno spazio giuridico vuoto e liberamente disponibile.

Il condizionamento della vita parlamentare perseguito dalla legge in esame, è completato da due ulteriori previsioni, sempre contenute nell'art. 6.

In primo luogo, va evidenziata la possibilità per il capo del governo di ottenere una nuova deliberazione di una proposta di legge precedentemente non approvata, una volta che siano trascorsi tre mesi, senza discussione ed a scrutinio segreto, se la proposta non viene modificata, ovvero con discussione e votazione limitata ai soli emendamenti proposti dal governo, in deroga, o meglio, in parziale abrogazione dell'art. 56 statuto e con conseguente rilevante differenza di trattamento giuridico tra proposte di legge provenienti o, comunque, sostenute dal governo e le altre (per una lettura "minimalista" della disposizione, cfr. comunque Mortati, 1931, 166 ss.).

In secondo luogo, la previsione per cui, in caso di rigetto di una proposta di legge, il capo del governo possa comunque chiedere comunque la trasmissione alla seconda camera per l'esame e la votazione, abrogandosi e sostituendosi così parzialmente l'art. 55 dello statuto, crea un regime giuridico differenziato tra proposte di legge, nel loro iter parlamentare, esclusivamente in ragione di determinazioni governative e

con facoltà per il solo governo di attivare tale procedura (anche su questo punto, in termini tendenti a sminuire il peso dell'innovazione, Mortati, 1931, 167 s.).

Per ciò che concerne l'approvazione della legge n. 100 del 1926, ci si può limitare a ricordare come in sede di discussione parlamentare il guardasigilli Rocco abbia avuto facile gioco nell'attribuire all'inefficienza del parlamento pre-fascista l'abnorme proliferazione dei decreti-legge che aveva trasformato le due assemblee legislative in "camere di registrazione" dei decreti governativi (*Senato del Regno, tornata del 14 dicembre 1925*, ora in Rocco, 249). Anzi, in quell'occasione il guardasigilli sottolineava il carattere razionalizzatore e di incremento delle garanzie della nuova disciplina in tema di potestà normativa del potere esecutivo, specie per quanto concerne l'assoggettamento a sindacato giurisdizionale della potestà regolamentare (ampiamente) concessa al governo (in termini analoghi Saltelli, 173 s. Sull' «inosservanza dello spirito e della lettera della legge» n. 100, nell'esperienza successiva del regime, cfr. comunque Aquarone, 80 s. ed Ungari, 118 s. che richiama l'ulteriore intervento legislativo di delegificazione resosi necessario con la legge 4 settembre 1940, n. 1547).

In realtà, si tratta di una disciplina che, da un lato, prevedendo, come è noto, due anni di tempo per la conversione dei decreti-legge e la perdita di efficacia *ex nunc* in caso di denegata conversione, costruisce tali atti come leggi temporanee o provvisorie (Paladin, 890) e fa del governo un centro di produzione di normazione primaria parallelo al parlamento. Dall'altro lato, grazie alla introduzione di una riserva di regolamento (ma che si tratti di una vera riserva è nella dottrina dell'epo-

ca contestato: cfr. Saltelli, 162 s.), con capacità delegificante in materia di organizzazione dei pubblici uffici, esautora ulteriormente le camere e marginalizza la posizione di queste nel sistema degli organi costituzionali, precludendo ad esse l'intervento sull'apparato amministrativo che si vuole in esclusività di rapporti con il governo (tranne che, per le forze armate, l'ingombrante e difficilmente eliminabile presenza della corona).

5.2 *La decadenza dei deputati aventiniani*. La consapevolezza che il parlamento della XXVII legislatura statutaria ha ormai bruciato i ponti con la liberal-democrazia giunge dalla dichiarazione di decadenza dei deputati delle opposizioni conseguente all'approvazione della mozione presentata dall'on. Augusto Turati il 9 novembre 1926, con 332 voti favorevoli e 10 contrari.

Come si è già anticipato, il provvedimento fa seguito ad episodi di vera e propria violenza fisica da parte dei deputati fascisti nei confronti di taluni parlamentari aventiniani che nel gennaio di quell'anno avevano tentato il rientro in aula. Ed è appena il caso di sottolineare il non breve (gennaio – novembre 1926, anche se la camera aveva aggiornato i propri lavori dal 5 giugno) lasso di tempo in cui l'estromissione dei deputati di opposizione dai lavori della camera resta priva di base legale e si basa sulla mera violenza fisica.

È unanimemente evidenziato, peraltro, come l'approvazione della mozione Turati abbia costituito un provvedimento di rottura della legalità regolamentare e statutaria, che non prevedeva in alcun modo l'espulsione come possibile sanzione disciplina-

re (Ghisalberti, 360, Scotti, 150, Sicardi 274 e nota 69) e che essa trovasse fondamento su di un piano essenzialmente politico, come esito terminale della lotta del fascismo alle istituzioni parlamentari (cfr. *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVII legislatura, I sessione, tornata del 9 novembre 1926*, 6393 s. Per un tentativo di giustificazione sul piano giuridico, cfr. Chimienti, 1933, 325).

Ne costituisce una riprova la semplice considerazione per cui anche nei regolamenti della camera successivi (1929-30) non è prevista la sanzione dell'espulsione (cfr. art. 32). Al più, l'art. 29 del regolamento, come modificato nel 1930, introduce per gli iscritti al P.N.F. una interdizione a partecipare ai lavori parlamentari, in presenza di una sanzione disciplinare del partito, per tutta la durata temporale di questa (su tale disposizione, cfr. comunque *infra*).

5.3 *La nuova legge elettorale del 1928*. La riforma elettorale del 1928 segna il suggello finale di questa seconda fase di costruzione dell'edificio costituzionale del regime. Si consuma con essa l'abbandono di ogni parvenza di elezione, intesa come scelta da parte del corpo elettorale tra una pluralità di liste concorrenti, a favore di un vero e proprio plebiscito (Scotti, 157). Nonostante i tentativi, a mio parere disperati, di Mortati di mantenere nel corpo elettorale la titolarità della funzione elettiva ed attribuire alla designazione dei candidati da parte del gran consiglio del fascismo il carattere di proposta «identica a quella delle designazioni fatte, negli altri sistemi, dai partiti» (Mortati, 1931, 158), coglie decisamente meglio nel segno la qualificazione dell'intervento del corpo elettorale in ter-

mini di "ratifica" della precedente "designazione" operata dal gran consiglio (sulla base delle mere proposte non vincolanti delle organizzazioni di categoria) e la ricostruzione del voto del singolo elettore non già come esercizio di un diritto politico ma come adempimento di una funzione pubblica (Costamagna, 269 s., ma in questi termini già la relazione governativa al disegno di legge).

Solo nel caso (ovviamente mai verificatosi) che la lista di 400 designati non venisse ratificata dal corpo elettorale, la previsione di una rinnovazione delle elezioni con liste concorrenti permetteva, dal punto di vista tecnico, di attribuire un ruolo decisivo all'elettore e rappresentativo, secondo i canoni del parlamentarismo tradizionale, alla camera.

Ma negare il carattere di organo della rappresentanza politica, alla stregua dei principi del costituzionalismo liberal-democratico e parlamentare, alla camera dei deputati eletta secondo il testo unico approvato con r.d. 2 settembre 1928, n. 1993 non può equivalere *tout court* a negare ad essa qualunque carattere rappresentativo. La lontananza di tale modello dalla nostra sensibilità costituzionale non può impedire la considerazione che un diverso sistema rappresentativo può comunque darsi, attesa la ampiezza estrema che la nozione di rappresentanza politica può assumere.

Sotto questo punto di vista, il sistema elettorale del 1928 introduceva innegabili deroghe a (*rectius*: abrogava) più di una disposizione statutaria in tema: se, alla luce della considerazione appena svolta, poteva continuarsi ad affermare, anche se su nuove e non poco incerte basi, il carattere rappresentativo del governo monarchico che regge-

va lo stato italiano (art. 2), estremamente ardua poteva considerarsi la sopravvivenza dell'art. 39, che si riferiva ad una camera elettiva, composta da deputati scelti in collegi elettorali e non poco problematica la permanenza della qualità di rappresentanza della nazione in generale in capo a deputati così eletti, secondo quanto richiesto dall'art. 41, primo comma (tra gli altri, sul punto, cfr. Trentin, 266 che sottolinea opportunamente il carattere ulteriormente autoritario delle disposizioni del t.u. elettorale in tema di requisiti di eleggibilità – art. 102 e 107 – facilmente utilizzabili per stroncare sul nascere ogni possibile dissenso politico), mentre, a rigore, non sembra direttamente pregiudicata dalla legge di riforma la previsione del secondo comma dell'art. 41, relativa al divieto di mandato imperativo.

Si può porre nell'approvazione della riforma elettorale del 1928 – che a sua volta costituisce il punto finale, come si è visto, della trasformazione dell'ordinamento costituzionale – il punto di inizio del movimento di scivolamento verso una forma totalmente "altra" di rappresentanza politica e organo legislativo, quale sarà la camera dei fasci e delle corporazioni che troverà la sua realizzazione soltanto nel 1939.

Non può sfuggire la lunghezza del periodo impiegato per giungere all'esito di questo percorso. Si tratta, peraltro, di una lentezza che, da un lato, testimonia la prudenza ed il tatticismo di Mussolini nell'abbandono di istituti tradizionali ed "addomesticati", che comunque permettevano di imputare ad un soggetto istituzionale diverso dal duce e dal partito la funzione di rappresentanza politica ed eventuali forme di responsabilità dalla rappresentanza mai completamente dissociabili, almeno in fatto (questa difesa all'interno del fascismo

del ruolo di una camera elettiva, anche senza rappresentanza delle opposizioni è evidenziata da De Felice, 1968, 318. Lo stesso De Felice, 1974, 282, nota 1, richiama la difesa del "parlamento politico" e non corporativo da parte di un "intransigente" del fascismo del calibro di Farinacci). Dall'altro lato, però, il raggiungimento del risultato finale, nonostante un percorso di undici anni, evidenzia la volontà di procedere comunque nella trasformazione complessiva del sistema costituzionale italiano, in senso totalitario (sul carattere di *processo continuo* che caratterizza il passaggio dal "fascismo-autoritario" al "fascismo-totalitario", cfr. Gentile, 1995, 148 ss.).

5.4 *La stabilizzazione del regime nei regolamenti parlamentari.* I regolamenti parlamentari non possono che registrare e stabilizzare tale mutamento.

Ne costituiscono una testimonianza evidente le modifiche apportate negli anni 1929 – 1930 al regolamento della camera, che recepiscono l'assetto autoritario del sistema, pur non portandolo alle estreme conseguenze.

Si tratta, in primo luogo, delle disposizioni che richiamano nel regolamento l'articolo 6 della legge n. 2263 del 1925 sull'assenso del capo del governo all'inserimento di questioni all'ordine del giorno o dell'art. 44 sulla facoltà governativa di ripresentazione all'interno della medesima sessione di disegni di legge respinti. Qui è interessante osservare come entrambe le disposizioni preferiscano operare un rinvio esplicito alla legge n. 2263 del 1925, finendo così per rimarcare l'interferenza legislativa in materia regolamentare, rispetto alla possi-

bile tecnica alternativa – maggiormente rispettosa dell'autonomia regolamentare, almeno all'apparenza – di una riproduzione integrale della norma nel regolamento.

Al di là di ciò, va segnalata la riduzione del numero dei vice-presidenti, dei questori e dei segretari (art. 4), ma soprattutto scomparire la tecnica del voto limitato per la composizione dell'ufficio di presidenza (art. 5: «ciascun deputato scrive sulla propria scheda tanti nomi quanti sono i posti vacanti»). Analoga soluzione viene adottata per le commissioni d'inchiesta, salva comunque la possibilità di delega da parte dell'assemblea al presidente (art. 120) e nonostante l'on. Zingali proponga di bandire ogni residuo di "elettoralismo" dal regolamento e di attribuire la competenza puramente e semplicemente al presidente (*Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, 1ª sessione, tornata del 1º maggio 1929*, 21). Giunte e commissioni vengono invece integralmente rimesse nella loro composizione a decisioni presidenziali (art. 12).

Sintomatica appare anche la previsione secondo cui, in caso di richiamo per l'ordine del giorno o per il regolamento (art. 63) o di richiesta che la discussione generale sulla proposta di legge avvenga per parte o per titolo (art. 64), l'assemblea delibera dopo aver ascoltato due deputati, non specificandosi più, come ancora negli articoli 72 e 73 del regolamento del 1925, che i due oratori devono essere uno a favore ed un contrario alla proposta.

L'aurea regola del diritto parlamentare classico che impone maggioranze qualificate per discutere e deliberare su materie non comprese nell'ordine del giorno della seduta è sì mantenuta, ma derogata per le ipotesi nelle quali la proposta provenga dal

capo del governo: in tal caso l'assemblea è chiamata ad approvare o meno la proposta per alzata e seduta (art. 21).

Sostanzialmente svalutatrice del ruolo del dibattito parlamentare ed ai limiti (ma forse non oltre) di quanto consentito dall'art. 55 dello statuto, appare la previsione dell'art. 84 del regolamento, che consente l'approvazione degli articoli delle proposte di legge mediante la semplice lettura, qualora non siano presentati emendamenti od osservazioni.

Particolarmente rilevante appare la già ricordata disposizione dell'art. 29 sulla rilevanza nell'ordinamento della camera delle sanzioni disciplinari previste dallo statuto del partito nazionale fascista nei confronti degli iscritti. Si tratta, forse, della disposizione maggiormente innovativa dal punto di vista sistematico: creando una rilevanza diretta dell'ordinamento interno del partito fascista nell'ordinamento della camera, essa rappresenta il vero — ancorché molto limitato — punto di apertura verso una configurazione "totalitaria" del parlamento, in regime di compenetrazione con il partito unico (sull'assoluta mancanza di interesse per il confronto con le esperienze di ordinamenti stranieri a regime democratico a proposito di tale innovazione regolamentare, cfr. la dichiarazione dell'on Starace: *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, 1ª sessione, tornata del 12 dicembre 1930*, 3679).

Neanche la "designazione" dei candidati da parte del gran consiglio del fascismo previsto dalla legge elettorale, come si è visto, assumeva, da un punto di vista di principio, tale intensità, in considerazione dell'intervento, ancorché ratificatorio ed a mezzo di plebiscito, del corpo elettorale.

Va peraltro aggiunto che in questo rego-

lamento restano, come piccoli scogli semi-sommersi di un continente ormai inabissato, alcune disposizioni che richiamano istituti dell'età liberale: è il caso dell'art. 18 sulla verifica delle elezioni; il mantenimento del capo XV delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, con la previsione che ancora consente che «dopo le spiegazioni date dal Governo, l'interpellante può dichiarare le ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto (art. 108) e la possibilità per lo stesso, «qualora non sia soddisfatto e intenda promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal Governo», di presentare una mozione (ma sull'esito assolutamente deludente di tali strumenti nella XXVIII legislatura, cfr. Scotti, 174).

Certo è che, alla luce degli interventi legislativi e regolamentari appena ricordati, i tempi erano maturi per porsi una domanda di fondo sul senso del mantenimento di un organo di rappresentanza politica quale la camera dei deputati.

In altri termini, una volta imboccata la direzione di una simile palingenesi della conformazione degli istituti di rappresentanza politica, le contraddizioni insite nel mantenimento dello stesso istituto della camera dei deputati, inevitabilmente legata al costituzionalismo del passato — a partire dal nome — dovevano farsi insostenibili, come dimostra la lucida presa di posizione del segretario del partito nazionale fascista Giovanni Giuriati nel promemoria inviato a Mussolini l'8 luglio 1933, nel quale si prende decisamente posizione per la radicale sostituzione di camera — e conseguentemente anche del senato del regno, sul quale Giuriati giustamente insiste molto — con una nuova assemblea legislativa, su base almeno parzialmente corporativa e con funzioni di collaborazione con il governo

nell'attività legislativa (il testo del promemoria Giuriati è riportato nei suoi passaggi salienti in Perfetti, 145 ss.).

Come è noto, la risposta di Mussolini alle stringenti questioni poste dal segretario del partito e che lui stesso aveva già in buona parte anticipato nel "discorso dell'Ascensione" del 26 maggio 1927 alla camera dei deputati rispecchiano fedelmente il tatticismo e l'opportunismo del personaggio: già dall'espressione utilizzata nel messaggio di risposta «diagnosi perfetta, conclusioni da meditare» traspare che la proposta Giuriati, troppo coerente e conseguenziale, e quindi rigida rispetto alle concrete esigenze del contingente sempre privilegiate da Mussolini, non avrebbe avuto per lungo tempo alcun seguito.

6. La terza fase: la camera dei fasci e delle corporazioni

La soppressione nel 1939 della camera dei deputati costringe l'interprete a porsi alcuni interrogativi di fondo sulla natura dell'organo che viene a sostituirla e sui suoi rapporti con la nozione di parlamentarismo.

Certo è che, nel momento in cui l'art. 2 della legge 19 gennaio 1939, n. 129 sancisce il principio per cui «il Senato e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni collaborano col Governo per la formazione delle leggi», sembra affermarsi uno iato incolmabile con la nozione liberal-democratica di parlamento e con lo stesso principio di divisione dei poteri (Mortati, 1940, tenta ancora, invece, di tenere ferma la validità del principio). Ci si trova di fronte, infatti, al tentativo — realizzato dopo innumerevoli incertezze e rinvii — di perfezionare la sal-



Seduta della Camera negli anni '30.

datura tra la dimensione corporativa e quella statale, consentendo, anzi, alla prima di penetrare nell'organizzazione costituzionale dello stato in termini privi di riscontro nel passato (sull'importanza della istituzione della camera dei fasci e delle corporazioni nel processo di realizzazione dell'edificio totalitario fascista, cfr. Gentile, 1995, 203).

Certamente nel modello "totalitario" della camera dei fasci e delle corporazioni non vi è spazio per il dibattito tra idee differenti né per il riconoscimento della diversità politica, che per la nostra sensibilità costituiscono elementi essenziali della nozione di parlamento (per l'assenza di un reale dibattito e confronto politico nella esperienza della camera dei fasci e delle corporazioni, a differenza di quanto verificatosi sino ai primi anni della XXVIII legislatura, cfr. Aquarone, 195, nota 1).

Da ciò non consegue, peraltro, che alla camera dei fasci e delle corporazioni, ed al sistema istituzionale in cui è inserita, debba negarsi il carattere di organo (e sistema) rappresentativo, attesa l'ineliminabilità della nozione di rappresentanza («non c'è... nessun Stato senza rappresentanza, poiché non c'è nessun Stato senza forma di

Stato e alla forma spetta essenzialmente la rappresentazione dell'unità politica»: C. Schmitt, 273). Da questo assunto trae le mosse l'intenso dibattito dottrinale sul diverso, anche se perdurante, carattere rappresentativo dello stato italiano, che in questa sede non può essere approfondito (cfr., comunque, soprattutto, Esposito, 1932. I termini del dibattito anche con riferimento all'esperienza pre-fascista in Sicardi nonché in Perfetti, con particolare riferimento al percorso che porta alla riforma del 1939. Sul carattere rappresentativo della camera dei fasci e delle corporazioni, cfr. Panunzio, Biggini, 546 ss.).

Quello che più conta, ai nostri fini, è, comunque, che la camera dei fasci e delle corporazioni, pur irriducibile al parlamentarismo liberal-democratico, è organo che, per il tipo del lavoro svolto, presenta una serie di punti di contatto con un parlamento "tradizionale" ed adotta soluzioni organizzative e funzionali che, almeno in alcuni casi, si ricollegano ai modelli di svolgimento delle funzioni proprie dei parlamenti "classici". Di qui, una certa sensazione di straniamento dell'interprete contemporaneo (specie del costituzionalista) che si trova ad analizzare un oggetto che non riconosce come parlamento, ma nella cui struttura interna scorge e riconosce soluzioni ed istituti del diritto parlamentare.

La previsione di commissioni legislative permanenti e speciali (art. 12 della legge n. 139) ne costituisce una riprova. Anzi, in questo caso si giunge al paradosso che la soluzione delle commissioni permanenti deliberanti condiziona l'esperienza successiva, sopravvivendo, con gli opportuni temperamenti, nell'art. 72 della costituzione del 1948 (sui punti di contatto tra la disciplina delle assemblee legislative nel ven-

tennio fascista e le camere repubblicane richiama l'attenzione Ungari, 114 s.).

Nella legge istitutiva e nel regolamento residuano, peraltro, altre norme che si potrebbero definire vetero-parlamentari, ovvero legate alla nozione tradizionale del parlamento e della sua posizione nel sistema dei poteri dello stato: cfr. l'art. 7 della legge che conferma a favore dei consiglieri nazionali le prerogative già previste dallo statuto albertino per i deputati; l'art. 10 della legge sull'adozione del metodo della "legislatura", per la divisione dei lavori; l'art. 2 del regolamento sul giuramento dei consiglieri, a norma dell'art. 49 dello statuto; l'art. 21 del regolamento sul divieto per la forza pubblica di entrare nella sede della camera dei fasci e delle corporazioni senza ordine del presidente; l'art. 47 sulla possibilità di porre in votazione ordini del giorno non accettati dal ministro, qualora "appoggiati" da cinquanta consiglieri nazionali (ed analoga soluzione è stabilita dall'art. 50 per emendamenti e articoli aggiuntivi); l'art. 48 del regolamento sulle modalità di voto articolo per articolo, nonché il capo X del regolamento sulla funzione ispettiva.

Ma, nuovamente, la consapevolezza che la camera dei fasci non è più un parlamento torna esaminando le modalità di ripartizione dei lavori tra assemblea e commissioni permanenti stabilite dagli articoli 15 e 16 della legge, ove il fulcro dell'attività legislativa è costituito dalle sedi decentrate. La consapevolezza si rafforza, infine, se si considerano l'art. 17, che rende ogni attribuzione degli articoli precedenti derogabile dal duce del fascismo, capo del governo per ragioni di urgenza, e l'articolo 18, secondo comma, della legge che consente l'intervento a mezzo di decreti reali qualora le commissioni non

abbiano deliberato nel tempo stabilito (un mese, salva proroga del duce del fascismo, capo del governo, ex art. 16) (sul conseguente rilevante ampliamento della potestà normativa del governo in tale ipotesi, cfr. Biggini, 556 che pure poche pagine prima sottolinea come la riforma «avesse evitato di sottrarre una serie di norme giuridiche alla competenza degli organi legislativi, per attribuirle ad altri organi, specie al Governo», preferendo rendere più agile la produzione legislativa medesima: cfr. 554).

Gli stessi testi legislativi approvati dalle commissioni sono peraltro trasmessi al duce del fascismo, capo del governo che "dispone" (e quindi decide) la trasmissione (o meno) al sovrano per la sanzione e promulgazione (art. 16 della legge). A tale previsioni fanno da coronamento l'art. 10 – ed, in sede regolamentare, l'art. 15 – che rimette alla decisione del duce del fascismo, capo del governo il potere di convocazione e di disposizione dell'ordine del giorno dell'assemblea plenaria e l'art. 61 del regolamento che sottopone al potere di autorizzazione sempre del duce del fascismo, capo del governo lo stesso potere di iniziativa legislativa dei consiglieri nazionali.

La pervasività dell'intervento del capo del governo nell'organizzazione e nel funzionamento della camera è, come è evidente, totale. L'incidenza, attraverso molteplici varianti procedurali, delle decisioni governative sull'*iter legis*, nonché la richiamata surrogabilità della decisione parlamentare con la decisione governativa – ancorché sottoposta alla conversione in legge nei termini procedurali dell'art. 3, secondo comma, della legge n. 100 del 1926 – è tale da svuotare l'organo camerale di un peso costituzionale sostanziale (e ciò nonostante, ancora una volta, i disperati sforzi

in senso contrario di Mortati, 1940, 320 ss., volti a dimostrare che i poteri di condizionamento dell'attività legislativa appena ricordati non comportano condivisione della potestà legislativa tra camera e capo del governo e non sopprimono l'autonomia costituzionale della camera stessa. Per il mantenimento in capo alla camera dei fasci e delle corporazioni del carattere di *organo costituzionale*, cfr. anche Crosa, 46. Si tratta, peraltro, di un riconoscimento non particolarmente significativo, se esso è presente anche nella ricostruzione di Biggini, 546, particolarmente svalutativa del ruolo delle due camere del parlamento italiano).

L'art. 19 della legge apre, infine, ulteriori prospettive evolutive del sistema delle fonti in materia economica (norme corporative ed accordi economici collettivi che pongano contributi a carico degli appartenenti alle categorie cui si riferiscono), escludendo nel procedimento in esso descritto ogni intervento del senato e della corona (cfr. Biggini, 557).

A questo punto, costituiscono quasi notazioni di colore le previsioni regolamentari dell'art. 56 sulla soppressione di ogni scrutinio segreto nelle votazioni e dell'articolo 60 sulla possibilità di approvazione per acclamazione di disegni di legge proposti dalla presidenza.

Emblematica, infine, dell'annichilimento costituzionale dell'organo, appare la circostanza della nomina a suo presidente del ministro guardasigilli Dino Grandi, stigmatizzata, sul piano costituzionale, dallo stesso Mortati (Mortati, 1940, 325, nota 50), contrastando la contraria opinione di un pur insigne costituzionalista come Luigi Rossi (Rossi, 1940).

L'esame della produzione legislativa della camera dei fasci e delle corporazioni, nella

sua pur effimera esistenza nel corso della XXX legislatura (1939-1943), costituisce un'ulteriore riprova che ci troviamo di fronte ad un (micidiale) congegno di produzione normativa. Nel corso degli anni della XXX legislatura statutaria e tenendo conto dell'incidenza degli eventi bellici, risultano approvati ben 2446 disegni di legge, di cui soltanto il venti per cento subisce emendamenti.

Il rapporto tra disegni di legge approvati in assemblea plenaria ed in commissione è non meno indicativo: cinquantuno a 2395. Ciò che appare maggiormente impressionante – ed incompatibile con una nozione di parlamento come sede di esame e discussione dei provvedimenti legislativi, oltre che di loro approvazione – sono i tempi di questo lavoro legislativo, minuto ma quanto mai alacre: il trentuno per cento dei disegni di legge è approvato entro cinque giorni dalla presentazione, il cinquantuno per cento tra sei e dieci giorni (per questi preziosi dati, cfr. Di Bartolomei, citato in Perfetti).

È evidente la mutazione genetica della funzione parlamentare e della stessa qualità di membro del parlamento. Giustamente e non senza efficacia, a questo proposito, in occasione dell'ultima seduta della camera dei deputati, prima della sua trasformazione, si evocava per il futuro l'immagine dell' "operaio legislativo" come quella del protagonista del nuovo lavoro legislativo: una figura quasi tecnica e specialistica, destinata ad operare sulla quantità delle norme e sulla loro fattura tecnica, restando ad esso preclusa qualsiasi operazione di approfondimento critico o di sintesi politica.

7. *Il fascismo ed il senato*

L'analisi fin qui condotta ha avuto a termine essenziale di riferimento i rapporti tra il fascismo e la camera dei deputati, poiché è con riferimento soprattutto a questa che l'azione di accerchiamento (dall'interno e dall'esterno) del parlamentarismo si manifesta in modo netto, evidente e rapido. Del resto era nella camera che si annidavano i veri ed irriducibili avversari politici del fascismo, dai popolari ai comunisti.

A confronto della lotta per l'addomesticamento della camera, i rapporti tra fascismo e senato appaiono improntati ad una notevole ambiguità e proiettati in un arco temporale molto ampio, ma non per questo la linea di tendenza che emerge è diversa da quella di un sempre maggiore ridimensionamento dell'autonomia politica e costituzionale dell'organo.

Come al solito, al centro del campo si staglia la figura di Mussolini, che scandirà i tempi della progressiva (ma che non riuscirà ad essere completa) "fascistizzazione" del senato e l'uso di essa nei confronti di altri soggetti protagonisti della scena politica ed istituzionale: la corona, l'altra camera del parlamento, il partito nazionale fascista.

In questo lungo periodo è dato assistere ad un andamento quasi ciclico della "fortuna" dell'istituto senatoriale. Si parte, infatti, dalle affermazioni del fascismo "rivoluzionario" delle origini, evidentemente eversive nei confronti della camera alta (cfr. il programma dei fasci italiani di combattimento, riportato in De Felice, 1965, 742), per arrivare alle blandizie di Mussolini ai senatori (ed indirettamente al re) in occasione del discorso per la concessione della fiducia nel novembre del 1922,

anche per riequilibrare in senso moderato l'esposizione politica determinata dalle durissime parole pronunciate alla camera (sul punto, cfr. De Felice, 1966, 484 ss.).

L'approvazione nell'ottobre del 1925 da parte del gran consiglio della relazione Gini sulla riforma del senato in senso parzialmente elettivo e corporativo, disattendendo la posizione maggioritaria emersa in seno alla commissione dei diciotto (cfr. Aquarone, 377), segna il riemergere della tensione tra il fascismo (più precisamente il partito) ed il senato, ma in occasione della discussione parlamentare sulla legge n. 100 del 1926 il guardasigilli Rocco torna a far leva sulla comunanza di visione politica tra la maggioranza del senato ed il governo (cfr. Rocco, 247).

Si è già detto della proposta di riforma del parlamento di Giuriati che avrebbe investito frontalmente il senato ed anche in questo caso Mussolini annulla, con la sua beffarda risposta al promemoria Giuriati, il rilievo pratico della proposta di riforma (cfr. De Felice, 1974, 279, anche per i contrasti tra fascismo e corona sul punto).

Nello scorcio finale dell'esperienza fascista, infine, sempre più frequenti si fanno nuovamente i segnali di una riforma della camera alta, ormai chiaramente disallineata rispetto ai caratteri del regime. Ne costituisce una riprova evidente la relazione riservata del presidente del senato Suardo a Mussolini del 2 ottobre 1942 (ampiamente riportata da Gentile, 2002, 119 ss.).

È stato opportunamente evidenziato (Gentile, 2002, 4 ss.) come i percorsi di "fascistizzazione" progressiva del senato siano stati essenzialmente tre. Tra essi, senza dubbio il più efficace, dal punto di vista pratico, è stato rappresentato dalle massicce nomine di senatori di fede poli-

tica fascista. Le "inforate" di senatori fascisti assicurano una sempre più salda maggioranza al governo Mussolini nella camera alta. Si tratta, peraltro, di un fenomeno imponente: nel periodo fascista si assiste alla nomina di 596 senatori (mentre erano stati soltanto 398 nell'arco temporale che andava dal 1901 al 1914), con un picco di 138 senatori nel 1928-1929 e di ben 212 nel 1939 (Gentile, 2002, 40 e 106). Non vi è dubbio di ritenere che, se non fosse sopraggiunto il crollo del regime, la "fascistizzazione" del senato si sarebbe presto o tardi completata in modo per così dire fisiologico, con la scomparsa dovuta alla morte degli ultimi senatori di opposizione.

In secondo luogo, la presenza, ancorché sempre più limitata, di senatori non fascisti, imponeva il mantenimento in seno alla camera alta di un soggetto associativo che riunisse i senatori vicini al regime. Tale associazione è l'unione nazionale del senato, poi unione nazionale dei senatori fascisti, che vede crescere i suoi componenti dai quaranta dell'autunno del 1925 ai 430, rispetto ai 29 non iscritti del 1943.

Testimonianza dell'anomala natura dell'unione nazionale, da considerare maggiormente come proiezione diretta del partito nel senato piuttosto che come un gruppo parlamentare nel senso tradizionale del termine, è rappresentata dalla circostanza della nomina dell'organo direttivo (il direttorio) direttamente da parte del capo del governo, a partire dal 1930, e ad opera del segretario del partito dal 1932, ai sensi dell'allegato 5 dello statuto del partito.

La considerazione dell'unione nazionale quale soggetto alle dipendenze del partito non può essere assolutamente sottovalutata: la soluzione è infatti coerente con la prospettiva di un sempre più stretto assog-

gettamento del senato al partito, in una prospettiva di tipo totalitario dei rapporti partito-parlamento (Gentile, 2002).

Le modifiche del regolamento del senato rappresentano la terza via di adeguamento dell'istituzione al regime. Si tratta di modifiche che registrano, non senza qualche ritardo e difficoltà, la trasformazione del ruolo della seconda camera, adeguandosi, nei limiti della specificità di essa, a soluzioni già sperimentate nelle riforme regolamentari della camera e nelle leggi del dicembre 1925 e gennaio 1926.

Talora traspare, anzi, una certa ritrosia ad un cambiamento che sradica il senato dalle sue radici e lo proietta nell'incertezza. Non mancano, addirittura, nel momento in cui si approvano le modificazioni, i richiami alla tradizione dell'istituzione e dei suoi regolamenti (ad es., cfr., tra le approvazioni dell'aula, il tributo dello stesso presidente Federzoni a «quel documento grande di sapienza e di esperienza politica che a suo tempo fu il Regolamento del Senato», in occasione della riforma del 1929, in *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata del 12 dicembre 1929*, 1628) ovvero le sottolineature delle differenze di ruolo e posizione tra camera e senato (cfr. ad es. le dichiarazioni del relatore Felici in occasione della riforma del 1938, in *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXIX legislatura – 1ª sessione 1934-1938, tornata del 21 dicembre 1938*, 4602).

La riforma regolamentare del dicembre 1929 mantiene talune soluzioni legate ad un impianto garantista, in grado di offrire delle *chances* alla pattuglia, via via più esigua, di oppositori al fascismo presente in assemblea (e che nel 1940 si ridurrà a dodici irriducibili su quarantasei non iscritti

all'unione nazionale [Gentile, 2002, 115], a dimostrazione che l'omologazione del senato alla camera era ormai vicina) attraverso il mantenimento del voto limitato per l'elezione dei vice-presidenti, dei questori e dei segretari.

Il voto limitato scompare, invece, per la composizione delle commissioni permanenti di cui all'art. 21 (compresa quella per la verifica dei titoli dei nuovi senatori). La proposta di introduzione del "voto totalitario", in luogo di quello limitato nell'art. 22 è operata con esplicito riferimento da parte del relatore sen. Berio «all'attuale situazione politica» (*Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata dell'11 dicembre 1929*, 1604).

Particolare attenzione nel dibattito è dedicata al tema della convalida dei senatori di nuova nomina, per la quale si mantiene la soluzione garantista dello scrutinio segreto e si giunge a sopprimere una proposta che consentiva al governo di chiedere entro un anno una nuova deliberazione di convalida della nomina, qualora la prima fosse stata respinta (per il dibattito sul punto, cfr. *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata del 12 dicembre 1929*, 1633 ss.).

La possibile presenza della minoranza negli organi della presidenza costituiva, però, un'intollerabile sopravvivenza del parlamentarismo classico anche in una camera di nomina regia. Di qui la rapida eliminazione, con la riforma del marzo 1933, del voto limitato e la sua sostituzione con il voto totalitario (sulla proposta De Vecchi, cfr. Gentile, 2002, 65 s.).

Ogni residuo di elettoralismo scompare, poi, in occasione del medesimo intervento riformatore, con l'attribuzione al presidente della nomina dei componenti

della commissione per la verifica dei titoli dei nominati e, soprattutto, operando una palese e clamorosa negazione dell'autonomia (e della dignità) costituzionale del senato, con l'attribuzione alla corona del potere sostanziale, e non solo formale (come l'istituto della designazione consentiva) di nomina del presidente. È evidente che dietro un facile richiamo all'ortodossia statutaria, meramente lusingatorio nei confronti del re, si celava, neanche tanto nascostamente, l'intento di consentire al governo il controllo della nomina.

Il nuovo regolamento del dicembre 1938 registra un'ulteriore e più avanzata tappa nell'adeguamento del regolamento del senato alle soluzioni organizzative e funzionali dell'altro ramo del parlamento, tanto più che in questa occasione si rende necessario operare i necessari adeguamenti alla legge n. 129 del 1939. Di qui l'abbandono definitivo del sistema degli uffici e l'accogliamento ad opera dell'art. 32 delle commissioni, secondo la ripartizione funzionale degli articoli 15 e 16 della legge n. 129.

L'appiattimento sul modello di assemblea "totalitaria" rappresentata dalla camera dei fasci e delle corporazioni è ancora più evidente, anche perché tutto sommato non necessario per ragioni di funzionalità, in una serie di disposizioni che accentuano fortemente i poteri del presidente dell'assemblea, vero "fulcro del funzionamento del senato" (così il sen. Giannini, *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXIX legislatura – 1ª sessione 1934-38, seduta del 21 dicembre 1938*, 4606): è il caso del potere di nomina dei questori e dei segretari (mentre i vicepresidenti, così come il presidente sono nominati dal re imperatore), nonché dei presidenti e dei componenti delle commissioni legislative (artt. 1 e 3).

Nella stessa linea è da segnalare il discrezionale potere presidenziale di modifica dell'ordine della discussione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno (art. 9).

In alcune ipotesi, infine, vengono tralaticciamente accolte dal regolamento dell'altro ramo del parlamento le soluzioni che maggiormente esplicitano lo scadimento profondo della funzione parlamentare in Italia: si consideri l'art. 20, che stabilisce quale regola di approvazione delle leggi la "semplice lettura", salvi i casi di proposte od emendamenti, ma soprattutto la possibilità di approvazione per acclamazione, su proposta del presidente (art. 21) e l'affissione di discorsi pronunciati in assemblea, sempre su proposta del presidente e per acclamazione.

Tutto ciò rappresenta, si badi, qualcosa di più di uno mero "scimmiettamento" della camera fascista: l'adeguamento ai metodi ed anche ai modi della "camera rivoluzionaria" creata dal fascismo (quella dei fasci e delle corporazioni) costituiva, a ben vedere, la premessa, accettata dallo stesso senato, per la propria liquidazione istituzionale. Se, infatti, il "nuovo" modo di intendere il procedimento legislativo poteva trovare una giustificazione con riferimento ad un organo che con il vecchio parlamento poteva vantare al più l'identità di sede e, come si è visto, alcune estrinseche e limitate sopravvivenze di norme regolamentari, lo stravolgimento dei classici principi di organizzazione e funzionamento dell'assemblea parlamentare – *in primis* quello di autonomia verso gli altri poteri dello stato e di salvaguardia della dialettica interna tra le sue componenti – arrecava un *vulnus* mortale all'istituzione senatoriale, che finiva in questo modo per perdere ogni *ratio* giustificativa, rendendo insufficienti e

prive di fondamento sistematico le stesse disposizioni statutarie che la fondavano.

Solo il tracollo del fascismo dovuto alla fibrillazione del gran consiglio (e, quindi, del partito) nei confronti del suo capo ed al risveglio della corona dal suo ventennale letargo istituzionale (due linee di crisi sempre latenti nella storia istituzionale del fascismo, mentre nulla di simile sarebbe potuto venire dal parlamento) risparmiò al senato regio la sua trasformazione in una camera pienamente totalitaria.

8. *Conclusioni: contro la concezione parentetica del fascismo in ambito parlamentare*

Talvolta proprio con riferimento al parlamento ed al diritto parlamentare la concezione "parentetica" del fascismo, ormai decisamente declinante nella letteratura storiografica generale (sulle interpretazioni del fascismo e sul limitato ruolo che in essa gioca la concezione parentetica di ispirazione crociana, cfr. De Felice, 1969), sembra mantenere un'inaspettata vitalità.

Contribuiscono a tale risultato sicuramente le scelte delle assemblee parlamentari successive alla caduta del fascismo di ricollegarsi alla tradizione pre-fascista, nel momento dell'adozione dei propri regolamenti (cfr. Bertolini e Lupo, 2008), confinando in uno spazio circoscritto ed appunto parentetico il periodo fascista.

Oltre a ciò, la radicale avversione del fascismo per il parlamento e lo snaturamento del parlamentarismo possono indurre soprattutto gli studiosi di diritto parlamentare a distogliere lo sguardo da un'esperienza così radicalmente negativa.

Lo sforzo che è sotteso alle pagine di

questo studio è quello di evidenziare come la vicenda dei regolamenti parlamentari – e più in generale del parlamento – durante il fascismo non vada isolata e "sradicata" rispetto al contesto più generale.

Il fascismo si inserisce ed utilizza, talvolta in modo magistrale, la polemica antiparlamentare diffusa nella cultura politica e popolare italiana dalla fine dell'ottocento in poi (per la messa in evidenza di alcuni di questi filoni dell'antiparlamentarismo italiano cfr. Cuomo, Mastropaolo, 781).

Ciò che più conta, ai nostri fini, e che in questo lavoro si è più volte sottolineato, è che il fascismo utilizzerà strumentalmente a questo scopo i molteplici punti di debolezza e le insufficienze del funzionamento del parlamento italiano di epoca statutaria, dall'incapacità decisionale che si traduce in una proliferazione di decreti-legge, all'assenza di certezze in ordine ai tempi di discussione e votazione dei provvedimenti, dalla posizione del tutto periferica del governo in parlamento alla separatezza del diritto parlamentare rispetto al diritto costituzionale generale (su tutti questi aspetti, cfr. Lacché e Orsina).

Lascio in conclusione al lettore la riflessione su quanti dei punti deboli del parlamentarismo pre-fascista in queste pagine ricordati siano ancora oggi tali (anche in conseguenza della "rimozione" dell'esperienza fascista, conseguente alla concezione parentetica) ed in che misura – pur nella consapevolezza che la storia non si ripete mai nelle stesse forme – il parlamento italiano di questo scorcio di inizio di XXI secolo non sia immune dal rischio di vedere minate le proprie basi di legittimazione presso la società civile.

Bibliografia

- Aquarone Alberto, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, 3ª ed. 2003.
- Bertolini Francesco Saverio, *Il regolamento dell'ultima Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Biggini Carlo Alberto, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 539 ss.
- Calamandrei Piero, *La funzione parlamentare sotto il Fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento. 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948, p. 261 ss.
- Chabod Federico, *L'Italia contemporanea (1918 – 1948)*, Torino, 1961, 2ª ed. 2002.
- Chimienti Pietro, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933.
- *Di due regimi politici della forma monarchico-rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 427 ss.
- Costamagna Carlo, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino, 1934.
- Crisafulli Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale - I - Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 2ª ed. riveduta ed accresciuta, Padova, 1970.
- Crosa Emilio, *La riforma costituzionale dell'anno XVII. Lezioni universitarie*, Torino, 1939.
- Cuomo Ettore, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870 – 1900)*, Torino, 1996.
- Curreri Salvatore, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995.
- D'Atena Antonio, *La liberal-democrazia* in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, 2ª ed., Torino, 2006.
- De Felice Renzo, *Mussolini il rivoluzionario. 1883 – 1921*, Torino, 1965, 2ª ed. 1995.
- *Mussolini il fascista. La conquista del potere. 1921 – 1925*, Torino, 1966, 1995.
- *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista. 1925 – 1929*, Torino, 1968, 2ª ediz., 1995.
- *Le interpretazioni del fascismo*, Roma-Bari, 1969, 9ª ediz., 2007.
- *Mussolini il duce. Gli anni del consenso. 1929 – 1936*, Torino, 1974, 2ª ed., 1996.
- *Mussolini il duce. Lo stato totalitario. 1936 – 1940*, Torino, 1981, 2ª ed., 1996.
- Di Bartolomei P., *Alle origini del sistema decentrato di produzione delle leggi in Italia: le commissioni legislative nella Camera dei fasci e delle corporazioni. Premesse, istituzioni, finanziamento* (tesi di laurea in scienze politiche discussa nell'a.a. 1985/1986, presso la facoltà di scienze politiche dell'Università LUISS di Roma), cit. in Perfetti Francesco, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991.
- Esposito Carlo, *La rappresentanza istituzionale*, 1939, ora in Id., *Scritti giuridici scelti. Il Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, 1999, p. 309 ss.
- Ferrari Zumbini Romano, *Appunti e spunti per una storia del parlamento come amministrazione. Il Senato*, in «Rivista di Storia del Diritto italiano», 1987, p. 87 ss.
- Gentile Emilio, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, 1995.
- *Il totalitarismo alla conquista della camera alta*, in Archivio storico del senato della repubblica (a cura di E. Gentile), *Il totalitarismo alla conquista della camera alta. Inventari e documenti*, Soveria Mannelli, 2002.
- Ghisalberti Carlo, *Storia costituzionale d'Italia, 1848/1948*, Roma-Bari, 1974, 8ª ed., 1991.
- Giuliani Fabrizia, *Il discorso parlamentare*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 855 ss.
- Kelsen Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929 tr. it. *Essenza e valore della democrazia* in H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, ult. ed., 1998.
- Lacchè Luigi, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1990*, in «Giornale di storia costituzionale», Macerata, eum, 2008.
- Lombardi Giorgio, *Lo Stato totalitario tra aspirazioni e realtà. Alcune riflessioni*, in A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, 3ª ed. 2003, p. XI ss.
- Lupo Nicola, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.
- *La prima legislatura repubblicana*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Manetti Michela, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1991.
- Mastropaolo Alfio, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 773 ss.
- Mazzoni Honorati Maria Luisa, *Diritto parlamentare*, 2ª ed., Torino, 2005.
- Mortati Costantino, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, rist. inalt., Milano, 2000.
- *Esecutivo e Legislativo nell'attuale fase del Diritto Costituzionale Italiano*, in Riv. dir. pubbl, I, 1940, p. 301 ss.
- Mosca Gaetano, *Discorsi parlamentari*, Bologna, 2003.
- Mussolini Benito, *Fascismo*, in Enc. it., XIV, 1932, pp. 847 – 851.
- Orsina Giovanni, *Il "luogo storico" della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Pacelli Mario, *Le amministrazioni delle Camere tra politica e burocrazia*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 743 ss.

- Paladin L., *Fascismo (dir. cost.)*, in Enc. dir., XVI, Milano, 1967, p. 887 ss.
- Panunzio Sergio, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, 1939.
- Perfetti Francesco, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991.
- Perticone Giacomo, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960.
- Piccirilli Giovanni, *L'emendamento nel procedimento legislativo*, tesi di dottorato, Dottorato di ricerca in Diritto, metodi e tecniche della formazione e valutazione delle leggi, Univ. di Genova, XX ciclo.
- Quaglia Federico, *Alle origini delle riforme costituzionali fasciste: il progetto Bianchi*, in «Giornale di storia costituzionale», 2001, n. 2, p. 107 ss.
- Rebuffa Giorgio, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 485 ss.
- Rocco Alfredo, *Discorsi parlamentari* (con un saggio di Giuliano Vassalli), Bologna, 2005.
- Romano Santi, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, 1906, ripubblicato in Id., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1950, p. 213.
- Rossi Luigi, *Una incompatibilità inesistente*, in «Riv. dir. pubbl.», 1940, p. 6 ss.
- Saltelli Carlo (con prefazione di Alfredo Rocco), *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Roma, 1926.
- Schmitt Carl, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, tr. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984.
- Scotti Italo, *Il fascismo e la Camera dei deputati: I – La Costituente fascista (1922 – 1928)*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1984, 101 ss.
- Sicardi Stefano, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 253 ss.
- Traversa Silvio, *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati dalle origini alla caduta del fascismo*, in «Rass. parl.», 1997, p. 23 ss.
- Trentin Silvio, *Dallo statuto albertino al regime fascista* (a cura di A. Pizzorusso), Venezia, 1983.
- Ungari Paolo, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, 1971.
- Vassalli Giuliano, *Passione politica di un uomo di legge*, in Alfredo Rocco, *Discorsi parlamentari e politici*, Roma, 2002, 13 ss.
- Volpe Gioacchino, *Fascismo*, in Enc. it., XIV, 1932, pp. 851-878.