

FRANCESCO PERFETTI

FASCISMO
E RIFORME ISTITUZIONALI

Le Lettere

II

DALLO STATO LIBERALE ALLO STATO FASCISTA

1. *Le prime leggi di rilevanza costituzionale*

Le prime leggi di rilevanza costituzionale vennero approvate tra la fine del 1925 e l'inizio del 1926. Proprio da questo momento può essere individuata una precisa caratterizzazione normativa e istituzionale del regime fascista ottenuta attraverso una modifica profonda, se pure surrettizia, del diritto pubblico italiano¹.

Il primo di questi provvedimenti, la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo primo ministro segretario di Stato, definiva la posizione costituzionale del capo del governo. Per la prima volta, tale definizione veniva codificata in norma di legge ed era così sancito il ruolo di assoluta preminenza dell'esecutivo. Essa, come ha rilevato Livio Paladin, rafforzava in tre sensi la posizione e le strutture del potere esecutivo. In primo luogo, estrometteva implicitamente dal sistema la sanzione del voto di sfiducia per le responsabilità politiche del governo e lasciava ferma soltanto la potestà di revoca da parte del re («Il capo del governo primo ministro segretario di Stato è nominato e revocato dal re ed è responsabile verso il re dell'indirizzo generale politico del governo», art. 2, comma 1). In secondo luogo, alterava i rapporti fra i ministri attraverso la creazione della figura del «capo del governo primo ministro segretario di Stato», che sostituiva quella di presidente del Consiglio, *primus inter pares*, abrogava o svuotava i principi della solidarietà e della collegialità ministeriale. In terzo luogo, alterava profondamente i rapporti tra i ministri conferendo al capo del governo notevoli poteri di direzione dell'attività delle Camere, alle quali in parti-

¹ In questo senso cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 75; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari 1974, p. 357; G. NEGRI, *La parabola costituzionale del fascismo*, Roma 1982; L. PALADIN, *Fascismo. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, Milano 1967, p. 889.

colare era preclusa la possibilità stessa di predisporre l'ordine del giorno («Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del capo del governo», art. 6, comma 1)².

La legge intaccava, di fatto, malgrado le dichiarazioni in contrario, lo Statuto albertino, che attribuiva soltanto al re il potere esecutivo. Il carattere profondamente e sostanzialmente innovativo del provvedimento fu sottolineato senza possibilità di equivoci da Alfredo Rocco, il 18 novembre 1925, alla Camera durante l'illustrazione del disegno di legge. Il ministro della Giustizia e degli Affari di Culto sottolineò che con il sopravvenire del regime fascista era stata restaurata l'unità del gabinetto in senso «più organico e più pratico» rispetto alla prassi costituzionale anteriore al 1919. Il fatto che il governo fosse «espressione di un solo partito, predominante per forze e per volontà» aveva conferito al ministero «unità d'indirizzo, e quindi forza nella decisione e nell'azione». Inoltre, il fatto che il presidente del Consiglio fosse anche capo del partito dominante gli aveva conferito «autorità indiscussa e tale da farne il vero capo del governo». In questo quadro l'unità del gabinetto era stata intesa come unità d'indirizzo e d'azione e il concetto della solidarietà era stato superato e assorbito. Il disegno di legge recepiva e sistematizzava sul piano giuridico e costituzionale questo processo evolutivo:

Con questo disegno di legge la figura del capo del governo italiano prende contorni precisi e, di fronte a tutti i tipi dei primi ministri conosciuti in altri paesi, autonoma ed originale.

Il capo del governo italiano non è infatti il ministro di uno Stato semplicemente costituzionale, come la repubblica degli Stati Uniti d'America o l'antico impero germanico. In questi regimi, il capo dello Stato è anche capo del governo, perché esercita *personalmente* il potere esecutivo, e i suoi ministri sono semplici esecutori della sua volontà, suoi collaboratori diretti. Si errerebbe perciò gravemente parlando di «cancellierato». Il cancelliere germanico non era che il ministro unico di un capo di Stato governante direttamente; i suoi poteri erano in fatto estesissimi, ma *in diritto* nulli, perché tutti appartenevano all'imperatore.

Ma il capo del governo italiano non è neppure con assoluta precisione il presidente del Consiglio di uno Stato puramente parlamentare, come l'Inghilterra o la Francia, o la Repubblica imperiale tedesca. In questi Stati il capo del governo è soltanto il mandatario della maggioranza parlamentare, che riceve una investitura formale dal capo dello Stato.

Il nostro primo ministro è il capo riconosciuto di ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel paese e rappresentate nel Parlamento, la valutazione della cui importanza è rimessa alla decisione del sovrano³.

² L. PALADIN, *Fascismo. Diritto Costituzionale*, cit., p. 889.

³ A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*,

D'altro canto che il disegno di legge intendesse «cambiare radicalmente l'ordinamento dei pubblici poteri», e, quindi di fatto, la costituzione, fu sottolineato senza mezzi termini al Senato, durante la discussione generale, da Gaetano Mosca. Lamentando lo strapotere del capo del governo e la riduzione dei ministri a «esecutori» della volontà di questi, egli osservò con amarezza di non aver mai creduto di dover essere «il solo a fare l'elogio funebre del regime parlamentare». Il disegno di legge in discussione non rappresentava per lui una surrogazione del governo costituzionale al governo parlamentare:

Fin'ora il governo monarchico rappresentativo si è svolto in Europa secondo due tipi diversi; quello cosiddetto parlamentare e quello costituzionale. Quale è la differenza capitale, fondamentale tra queste due forme? Nel governo parlamentare il gabinetto è collettivamente responsabile davanti al Parlamento e davanti al re, e, una volta perduta la fiducia del Parlamento, in

Milano 1938, pp. 924-925. Questi concetti furono ribaditi da Rocco nel discorso pronunciato al Senato nella seduta del 19 dicembre 1925. Dopo aver rilevato che il disegno di legge aveva «valore costituzionale» anche se questo fatto non implicava che esso innovasse «profondamente sulla Costituzione», volendo procedere il governo «con alto senso di responsabilità, prudentemente e per gradi, sulla via delle riforme costituzionali», il ministro precisava: «questo disegno di legge non consacra il governo parlamentare nel senso stretto e tradizionale della parola, il governo cioè in cui la sovranità sia tutta quanta concentrata nella Camera elettiva, ma neanche il governo costituzionale puro, in cui il potere esecutivo sia tutto nelle mani del capo dello Stato, che l'esercita direttamente, con l'aiuto di ministri da lui liberamente scelti, salvo il controllo della Camera; e meno che mai un governo assoluto, in cui il sovrano concentra in sé tutti i poteri e li esercita senza controlli di sorta. Io non sono amico delle definizioni e credo pericolosissimo darne in questa materia. Non definirò pertanto il regime che uscirà dalla nuova legislazione fascista. È un tipo di governo creato dal nostro spirito, dalle nostre esigenze, dalla nostra pratica. Altri paesi l'imiteranno forse, perché la decadenza del regime parlamentare, come puro dominio della Camera elettiva, è un fenomeno generale in Europa» (*ivi*, pp. 928-929). Nello stesso discorso, Rocco fece cenno, riferendosi al ruolo del sovrano, alla possibilità di una modifica della rappresentanza: «un governo veramente forte, cioè che abbia aderenza sostanziale nel paese, non può essere espressione di quella sola, parziale e incompiuta rappresentanza delle forze effettive della nazione che è la Camera elettiva. Bisogna invece tener conto di altre espressioni e manifestazioni dell'equilibrio delle forze sociali esistenti. Della Camera alta, anzitutto, che rappresenta oggi e che meglio rappresenterà in avvenire (con le riforme che prepariamo) altre forze vive importantissime della vita del paese. Vi sono poi le forze non rappresentate, né alla Camera né al Senato, o rappresentate in modo inadeguato e imperfetto, perché il loro valore qualitativo non risponde al numero dei voti di cui dispongono. Ora la valutazione della situazione del paese, che è così complessa, così diversa da quella che appare dal puro computo numerico dei voti, e che la Camera elettiva non rappresenta più, non può essere fatta che dal capo dello Stato, posto, per la sua stessa situazione, al di sopra di tutte le forze contrastanti, e perciò, più di ogni altro, in grado di valutarle» (*ivi*, p. 928). Altri accenni al problema di una modifica della rappresentanza politica sono contenuti nella relazione sul disegno di legge presentata alla Camera da Balbino Giuliano (cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Doc., XXVII legislatura, I sessione, Disegni di legge e relazioni, stampato n. 621-A).

generale, suole presentare le sue dimissioni. Nel governo costituzionale invece basta che il capo del potere esecutivo abbia la fiducia del sovrano: se il capo del governo propone una legge e il Parlamento la respinge, la proposta non diventa legge, ma egli resta al governo lo stesso fino a quando gode la fiducia del capo dello Stato.

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

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

Tutto questo sarebbe un rebus indecifrabile se non si sapesse leggere attraverso le righe della relazione e del disegno di legge⁴.

Il secondo provvedimento legislativo di rilevanza costituzionale fu la legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, successivamente integrata con le norme di applicazione dirette ai vari ministeri e pubblicate nella «Gazzetta Uffi-

⁴ Per il testo integrale del discorso di Mosca cfr. *Prerogative del capo del governo*, in G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949, pp. 277-284. Mosca proseguiva in questi termini: «Ho già accennato che questa volta avrei parlato con una certa emozione, perché noi assistiamo, diciamolo pure sinceramente, alle esequie di una forma di governo; io non avrei mai creduto di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del regime parlamentare. Ricordo che, quando ero alla Camera, mi sorprese la consuetudine invalsa per la quale quando moriva un ex deputato, ne faceva l'elogio funebre, il più delle volte, il successore nel collegio, che molto spesso l'aveva sbalzato dal seggio; e quindi accadeva che quello che aveva detto tanto male del suo antagonista, era poi costretto a cantarne le lodi. Analogamente, io che ho adoperato sempre una critica aspra verso il governo parlamentare, ora debbo quasi rimpiangerne la caduta. Riconosco che questo sistema doveva subire delle sensibili modificazioni, ma non credo che sia già maturo il tempo di procedere ad una sua trasformazione radicale, ed ora che lo si abbandona è giusto ricordare i suoi meriti. [...] Certo che il sistema rappresentativo parlamentare non deve e non può essere immutabile; cambiando le condizioni della società, vanno cambiate le organizzazioni politiche. Ma il cambiamento doveva essere rapido e radicale oppure lento e meditato? Questo è il quesito gravissimo che angoscia il mio animo, e che io, antico avversario del sistema parlamentare, credo si debba risolvere nel senso più moderato e prudente». Per un profilo biografico di Mosca cfr. E.A. ALBERTONI, *Gaetano Mosca. Storia di una dottrina politica. Formazione e interpretazione*, Milano 1978.

ziale» del 28 gennaio 1926. La relazione sul disegno di legge, redatta da Alfredo Rocco e presentata alla Camera il 26 maggio 1925, prendeva le mosse dalla considerazione che il principio della separazione dei poteri, fondamentale nell'ordinamento dello Stato moderno, non era, nella pratica di tutti gli Stati civili, né assoluto né inderogabile. Funzioni amministrative venivano di fatto affidate a organi del potere giudiziario, così come funzioni legislative erano in taluni casi attribuite a organi amministrativi, ossia a organi del potere esecutivo. Questa prassi, in sede di dottrina pubblicistica, veniva giustificata dalla distinzione fra leggi in senso sostanziale e leggi in senso formale, così illustrata da Rocco:

Le prime sono costituite dalle norme giuridiche, senza aver riguardo all'organo da cui derivano, e comprendono perciò così le leggi del Parlamento, come le leggi emanate dal potere esecutivo.

Le leggi in senso formale sono invece gli atti del Parlamento, contengano o non contengano norme giuridiche, siano cioè sostanzialmente, leggi o atti amministrativi, come ad esempio la legge del bilancio. Vi sono, pertanto leggi che sono tali in senso sostanziale e formale; leggi che sono tali solo *in senso sostanziale*, e leggi che sono tali solo *in senso formale*.

Nello Statuto albertino, come pure nelle costituzioni di tutti gli Stati civili, al potere esecutivo era concessa la facoltà di emanare «norme giuridiche, che sono leggi in senso sostanziale», con l'avvertenza che, per la posizione subordinata del potere esecutivo nei confronti del Parlamento, tale facoltà trovava un limite nelle leggi votate dal Parlamento, nel senso che «le norme giuridiche emanate dal potere esecutivo, le leggi in senso sostanziale soltanto» non avrebbero mai potuto derogare alle «norme giuridiche emanate dal Parlamento, alle leggi in senso formale». Il disegno di legge si proponeva di disciplinare «in modo organico e completo la materia delle leggi in senso sostanziale soltanto, la facoltà cioè del governo di emanare norme giuridiche». Questo problema era sorto dalla proliferazione dei decreti-legge che il governo era costretto a emanare per l'accelerato sviluppo demografico, economico e politico del paese, per la moltiplicazione delle funzioni dello Stato e per l'accresciuta complessità dell'azione di questo. In una tale situazione, bisognava, per riportare ordine, «sgomberare il campo della legge propriamente detta, della legge formale, da tutte le materie», che avevano in sé «carattere regolamentare» e da quelle che non erano «oggetto di legge in senso sostanziale» bensì «semplici atti amministrativi di approvazione». Il disegno di legge riconosceva quindi al governo la facoltà di emanare «regolamenti indipendenti» o «regolamenti di organizzazione» per disciplinare «l'organizzazione dello Stato e degli enti autarchici, eccettuati gli enti autarchici maggiori» (comuni, province, istituzioni pubbliche di beneficenza). Esso inoltre disponeva che, in

caso di delegazione, il governo potesse emanare norme aventi forza di legge quando si trattasse di «dare esecuzione, nel regno, a trattati internazionali» (con la sola eccezione di quei trattati che comportassero «variazioni nel territorio dello Stato» od oneri finanziari per i quali fosse esplicitamente prevista dallo Statuto la presentazione alle Camere) o quando lo richiedessero «urgenti necessità di difesa dello Stato, di tutela dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della pubblica finanza e della pubblica economia»⁵.

Di fatto il disegno di legge – poi rapidamente convertito in legge con la sola esclusione della parte relativa alla facoltà del governo di emanare norme aventi forza di legge nei casi di trattati e convenzioni internazionali⁶ –, malgrado le dichiarazioni di Rocco sul suo carattere normalizzatore e razionalizzatore, finiva per attribuire poteri enormi all'esecutivo e conferiva al governo una vera e propria possibilità di surrogare il Parlamento. L'implicita «riserva di regolamento» in materia di organizzazione dei pubblici uffici, che consentiva la possibilità di emanare regolamenti in contrasto con leggi preesistenti, ribaltava, nella sostanza, il principio della legalità dell'azione amministrativa⁷, e i decreti-legge assumevano carattere di leggi-provvvisorie, con validità a tempo ma rinnovabili alla scadenza⁸.

Che il nuovo provvedimento avesse rilevanza costituzionale e che

⁵ Cfr. *Legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche. Relazione sul disegno di legge*, in A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, cit., pp. 869-893.

⁶ Sul disegno di legge e sull'itinerario relativo alla sua approvazione cfr. I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei Deputati. I. La Costituente fascista (1922-1928)*, cit., pp. 135-140.

⁷ In questo senso cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma-Assisi 1971, pp. 116-117 e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, cit., p. 359, secondo il quale i regolamenti di organizzazione «concraddecano al principio fondamentale dello Stato liberale per il quale i pubblici uffici potevano essere organizzati solo per legge, e cioè per volontà del Parlamento». Aquarone precisa: «Una grave infrazione al tradizionale principio secondo cui le norme giuridiche non aventi forza di legge formale non potevano comunque derogare ad una legge votata dal Parlamento fu costituita dalla possibilità, prevista dal provvedimento, che le leggi in vigore alla data della sua entrata in esecuzione, le quali avessero per oggetto materie deferite da allora innanzi al potere esecutivo, potessero venir modificate dalle norme giuridiche emanate da quest'ultimo» (A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 78).

⁸ Osserva il Paladin che la legge in questione «aggrava almeno in due campi la preponderanza dell'esecutivo sul legislativo; da un lato autorizzando i regolamenti organizzativi dei pubblici uffici a contraddire le leggi preesistenti, e forse istituendo in tal modo una nuova "riserva del decreto", in antitesi alle tradizionali riserve della legge (Mortati); dall'altro lato, configurando i decreti-legge come vere e proprie leggi provvisorie, facoltizzate a durare per un tempo di due anni (del resto rinnovabili mediante decreti successivi), e produttive di effetti permanenti anche nell'ipotesi improbabile di una mancata conversione da parte delle Camere» (L. PALADIN, *Fascismo. Diritto costituzionale*, cit., p. 890).

si inserisse nei propositi, più o meno esplicitati, di avviare la fase delle riforme legislative, lo fece ben comprendere Alfredo Rocco nel suo intervento al Senato, il 14 dicembre 1925, durante la seduta che portò alla definitiva approvazione del disegno di legge. Dopo aver sostenuto che il provvedimento in questione non faceva che «restituire al potere esecutivo quello che era di sua spettanza, ritornando così alla pratica costituzionale italiana dei decenni successivi alla promulgazione dello Statuto», egli rispose, con parole significative e chiarificatrici delle reali intenzioni del governo, alle obiezioni del senatore Ettore Ciccotti, che aveva accusato il ministero di voler fare riforme volte ad assicurargli la permanenza al potere e di seminare di errori la legislazione italiana con provvedimenti di cui non si sentiva alcun bisogno:

Noi non siamo riformisti per progetto, siamo anzi, se mai, per progetto anti-riformisti, perché crediamo poco all'efficacia delle leggi, e molto all'efficacia del costume e delle tradizioni; e perciò, quando si faceva davvero del facile riformismo e ad ogni piè sospinto si parlava di tempi nuovi e di riforme audaci, che avrebbero dovuto cambiare faccia al paese, ci siamo posti risolutamente contro questo andazzo facilone. Ma oggi la necessità di innovazioni profonde della legislazione, all'infuori di qualunque mania riformatrice, s'impone al governo e al Parlamento. Dobbiamo parlare francamente. Il 28 ottobre 1922 in Italia è avvenuto qualche cosa di molto grave e di molto decisivo per la storia d'Italia; un rivolgimento che noi non esitiamo a chiamare rivoluzione. Le forme costituzionali sono state osservate, il trapasso è avvenuto, per virtù delle nostre istituzioni fondamentali, e per l'innato senso di equilibrio del popolo italiano, senza scosse, e senza scosse notevoli il rivolgimento si è andato, dopo la crisi del trapasso, realizzando; perché gli incidenti che si sono verificati durante l'ultimo triennio, sono trascurabili episodi di fronte alla grandezza del rinnovamento operato nella vita italiana; e come episodi devono essere giudicati da chi ha capacità di discernere l'accessorio dal principale, la cronaca dalla storia. Ma, insomma, la rivoluzione ci fu. Ci fu, cioè, un mutamento di regime, quindi non solo di metodo di governo, ma di mentalità, di spirito politico, di concezione dello Stato.

Nei miei anni giovanili io ho sentito parlare molto di frequente di una rivoluzione che sarebbe avvenuta in Italia il 18 marzo 1876, quando alla vecchia destra subentrò nel governo della cosa pubblica la sinistra. Ed, in verità, quello fu certo un importante rivolgimento che mutò profondamente i metodi di governo, e i cui effetti si sono protratti per molte decine di anni, poiché il periodo che si aprì il 18 marzo 1876 non finì che il 28 ottobre 1922. Ma non fu una rivoluzione, perché identica restò la concezione dello Stato e del governo. Orbene, se gli uomini della sinistra che salirono al potere dopo il voto del 18 marzo 1876, sentirono, durante parecchi anni, il bisogno di profondamente innovare la legislazione italiana e tutta trasformarla (la costituzione che fin'oggi ci ha retto non era più la costituzione uscita dalla formazione del regno d'Italia, ma quella che uscì dalla cosiddetta rivoluzione del 1876) non si può negare a noi il diritto ed il dovere di fare per lo meno

altrettanto, e di modificare la legislazione quanto è necessario per metterla in armonia con il nuovo spirito politico che informa il regime fascista. Noi non siamo né liberali né democratici (lo abbiamo detto più volte) e come sarebbe stato strano se agli uomini, che andarono al governo all'avvento della sinistra, si fosse chiesto di governare con i metodi della destra, così sembra a più forte ragione strano a noi che ci si chieda di governare con i metodi e lo spirito e la dottrina del liberalismo e della democrazia.

È infatti logico che ci si rimproveri di non tener bene il nostro posto, ma non è logico chiedere a noi fascisti di governare con mentalità liberale o democratica. Tutto si può pretendere dal governo fascista, salvo che di non essere fascista. E poiché il governo è fascista, esso deve farsi iniziatore di riforme legislative atte ad adeguare l'ordinamento giuridico italiano alla nuova realtà politica e sociale, atte a creare nelle leggi ciò che già esiste nel costume e nella pratica: lo Stato fascista⁹.

⁹ Cfr. *Legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche. Discorso al Senato del Regno*, in A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, cit., pp. 904-917. Rocco sostenne poi che il concetto ispiratore del provvedimento era quello di «fare una legge» che permettesse di «governare nella legge» e cercò di dimostrare che esso non intaccava le prerogative del Parlamento: «In verità il disegno di legge non aumenta nessuna delle facoltà che il governo già oggi possiede, ma anzi le limita: si passa insomma ad un regime di più fecondo lavoro e di maggiore intervento negli affari dello Stato da parte del Parlamento. [...] L'on. senatore Ciccotti si preoccupa che in seguito all'applicazione di questo disegno di legge, il Parlamento possa essere ridotto ad un puro ufficio di registrazione. La verità è che per parecchi anni ciò è purtroppo accaduto e se il Parlamento è oramai ritornato ad esercitare le sue funzioni essenziali, che sono quelle legislative, ed ha discusso, e va discutendo leggi fondamentali per la vita e lo sviluppo della nazione, ciò è avvenuto per merito del governo fascista. Le condizioni in cui si svolgeva l'opera del Parlamento, al nostro avvento al potere, erano queste: non si discutevano i bilanci, ma si concedevano esercizi provvisori; non si discutevano leggi, ma si emanavano decreti-legge; per compenso si impiegavano lunghe sedute a polemizzare circa l'indirizzo generale della politica dei governi; ad ogni riapertura della Camera le stesse discussioni si ripetevano con stucchevole monotonia, e si sentivano le medesime persone dire, con le medesime parole, le medesime cose. Ora le cose vanno già assai meglio, perché le discussioni inutili non si fanno e i bilanci si discutono e si approvano; la vita finanziaria dello Stato ha ripreso il suo ritmo normale. Le leggi più importanti sono portate innanzi al Parlamento che le discute e le approva. Ma è necessario fare ancora un passo avanti. È necessario che il Parlamento sia liberato da tutta una congerie di piccoli disegni di legge, per la conversione in legge di piccoli decreti, che fanno perdere un tempo prezioso, senza utilità per la cosa pubblica e senza vantaggio per il prestigio delle due Camere. Si porrà termine ad altri inconvenienti derivanti dallo stato di cose che noi abbiamo trovato. Anzitutto ridotta a pochi casi eccezionali la necessità di ricorrere ai decreti-legge, il danno di una legislazione affrettata, e quindi imperfetta e bisognosa di continui emendamenti, il che significa causa essa stessa della emanazione di nuovi decreti-legge [...] Non basta. In questi casi, per cui oggi occorre un decreto-legge, e in cui sarà sufficiente il decreto reale, trattandosi di facoltà riconosciute oramai al potere esecutivo, vi sarà una serie di garanzie che oggi mancano. Prima di tutto vi sarà il controllo dell'autorità giudiziaria, perché se l'autorità giudiziaria non può esercitare un controllo di natura politica, quindi sull'emanazione da parte del governo di una legge in senso formale, può invece benissimo (come accade anche oggi) controllare l'uso

Queste due leggi, insieme alle altre in discussione o già varate più o meno nello stesso arco di tempo (da quella sul podestà e sulle consulte municipali a quella sull'allargamento dei poteri dei prefetti, da quella sui consigli provinciali dell'economia a quella infine, che sarà approvata di lì a qualche mese, sul regolamento dei rapporti collettivi di lavoro), componevano, secondo Sergio Panunzio, «un grandioso monumento di legislazione rivoluzionaria». Si trattava di «leggi di instaurazione», che seguivano le cosiddette «leggi di forza» del fascismo (contro i fuorusciti, contro la massoneria, di epurazione della burocrazia) e che si caratterizzavano per «un profondo nesso ed un'armonica coerenza». Esse conducevano alla concentrazione del potere esecutivo, che si manifestava così, al centro, nella figura del primo ministro e si proiettava, alla periferia, nelle figure dei prefetti per le province, dei podestà per i piccoli comuni, dei governatori per le grandi città¹⁰.

del diritto di ordinanza. [...] Poi ci sarà la garanzia del parere del Consiglio di Stato. [...] Si deve notare in ultimo che oggi coi decreti-legge s'impegnano spese senza l'approvazione preventiva del Parlamento. Coi decreti fatti in base ai nuovi poteri conferiti al governo, si potranno bensì modificare gli ordinamenti amministrativi e quindi anche gli organici, ma non si potranno impegnare spese senza che queste siano sottoposte al Parlamento per la approvazione in sede di bilancio. Quindi le garanzie crescono invece di diminuire. Non credo adunque che sia il caso di allarmarsi per questi, in apparenza, ma in apparenza soltanto, più ampi poteri che si conferiscono al governo. Se si reputa utile e necessario il principio della divisione dei poteri, si deve volere altresì che esso sia realizzato effettivamente e non resti una vana parola, una platonica affermazione. Il disegno di legge in realtà intende, di fronte allo stato di cose ormai consolidato, non di diminuire, ma di aumentare i compiti e l'autorità del Parlamento (*ibidem*).

¹⁰ S. PANUNZIO, *La legislazione rivoluzionaria*, in «La Gazzetta di Puglia», 11 dicembre 1925, poi in ID., *Rivoluzione e Costituzione (Problemi costituzionali della rivoluzione)*, Milano 1933, pp. 39-44. Sul carattere di queste leggi, come realizzatrici della riforma dello Stato, cfr. il commento di De Marsanich: «La Camera, trasformata in organo legislativo dalla rivoluzione fascista, ha votato tutte le leggi attraverso le quali gran parte della riforma dello Stato viene compiuta. [...] Riteniamo ormai superfluo [...] mettere in rilievo l'importanza dell'istituzione del podestà nei confronti della pratica elezionista, che viene per effetto di essa superata per sempre. Anche l'estensione dei poteri dei prefetti significa un nuovo colpo all'elezionismo in quanto il potere dello Stato verrà esercitato dai prefetti, innalzati alle funzioni di veri e propri governatori delle province, prescindendo dalle oligarchie locali. Con la definizione dei poteri e delle prerogative del capo del governo, a cui seguirà l'istituzione del ministero della Presidenza, il regime parlamentare viene potentemente imbrigliato, anzi sostituito da un governo, che sarà l'unico esecutore della volontà dello Stato e del re, vale a dire l'unico regolatore della vita nazionale». In questo quadro anche i consigli provinciali dell'economia nazionale, finalizzati all'attuazione di «un necessario ma nello stesso tempo assai cauto intervento dello Stato nel campo produttivo» si configuravano come «i nuovi organi attraverso i quali lo Stato dà alla nazione una unità economica oltre che giuridica» (A. DE MARSANICH, *Rassegna dei fatti politici. La legislazione della rivoluzione fascista*, in «Critica Fascista», 15 dicembre 1925).

2. Il dibattito sulla riforma della rappresentanza nel biennio 1926-1927

Mentre sul terreno legislativo si gettavano le basi di una profonda trasformazione dello Stato, sul terreno pubblicistico proseguiva il dibattito teorico sul tema della rappresentanza. Fani-Ciotti tornò sulla questione della riforma del Senato sostenendo che l'ipotesi, fatta propria dal Gran Consiglio, di giungere a una composizione mista, in parte di nomina regia e in parte elettiva, dell'organismo avrebbe potuto essere realizzata in due modi. Il primo, e più ovvio, sistema sarebbe stato l'elezione di una parte dei senatori dalle corporazioni, mentre la restante quota sarebbe stata nominata direttamente dal re. L'altro sistema sarebbe stato quello, già proposto da Sieyès a Bonaparte, di provvedere alla nomina su designazione dei corpi elettorali: questo meccanismo avrebbe garantito, a suo parere, non soltanto la commistione del principio elezionista con quello della nomina regia, ma avrebbe assicurato una certa omogeneità nella composizione del Senato e al tempo stesso una selezione politica dei rappresentanti in base al criterio dell'interesse nazionale¹¹.

Posizioni di questo tipo non potevano, naturalmente, trovare udienza in studiosi come Costamagna che rimproveravano loro di non aver penetrato il «carattere "sociale" della crisi» sboccata nel fascismo e che, alla fin fine, postulavano un corporazionismo integrale in opposizione non soltanto al vecchio costituzionalismo di tipo liberale ma anche alle ipotesi di Stato sindacale sostenute dai sindacalisti rivoluzionari come Panunzio¹².

¹¹ VOLT [V. FANI-CIOTTI], *La riforma del Senato*, ivi, 1° novembre 1925. Questo meccanismo, secondo l'autore, avrebbe avuto il pregio, limitando il criterio della elettività pura, di evitare che il corporativismo si trasformasse in una nuova forma di parlamentarismo e che fossero in qualche modo intaccate le stesse prerogative regie: «Quando cioè le corporazioni raduneranno nel loro seno la totalità dei produttori, non si potrà impedire ai particolarismi di irrompere nel campo legislativo, se non elevando una diga di fronte alla marea elettorale, dando cioè al governo il mezzo di eliminare dalle liste designate dalle corporazioni gli elementi politicamente indesiderabili. [...] Vi è infine contro il criterio della elettività pura una obiezione di principio. Si voglia o non si voglia, l'elettività non temperata dalla scelta governativa rappresenta, qualora la si introduca nel Senato, una diminuzione delle prerogative regie. Coloro dunque che tanto si preoccuparono di non rompere la continuità storica della nostra costituzione nei riguardi del Parlamento, a maggior ragione si dovrebbero preoccupare di non romperla nei riguardi della monarchia».

¹² Cfr. C. COSTAMAGNA, *Fascismo corporativo*, ivi, 15 novembre 1925 e la postilla all'articolo di A. PAGANO, *Ancora del corporativismo fascista*, ivi, 15 dicembre 1925, nonché C. COSTAMAGNA, *Discussione sui principi (A proposito di 'Fascismo corporativo')*, ivi, 1° gennaio 1926. Sulla polemica fra Costamagna e Panunzio cfr. F. PERFETTI, *Un teorico dello Stato sindacale-corporativo*, introduzione a S. PANUNZIO, *Il fondamento giuridico del fascismo*, cit., pp. 94-97.

La proposta di Fani-Ciotti in realtà prescindeva dalle differenze tra corporazionismo integrale di Costamagna e statalismo sindacalista di Panunzio, dal momento che egli paventava nelle due tendenze un medesimo pericolo, quello dello strapotere concesso agli organizzatori sindacali. Egli era ben consapevole del fatto che l'eventuale nomina regia dei componenti del Senato su designazione dei corpi elettorali avrebbe posto i rappresentanti sindacali in condizione di inferiorità nei confronti di quelli politici, e proprio questo fatto rappresentava per lui un elemento incontestabilmente positivo:

Mi si obietterà che a questo modo i rappresentanti sindacali si troveranno in una condizione di inferiorità di fronte ai rappresentanti politici nel Parlamento. Ciò è vero, forse, ma se si doveva porli a parità di condizione coi deputati, bastava allora introdurli anziché nel Senato, nella Camera bassa. Allora io non avrei avuto nulla da opporre alla loro completa elettività, perché essa sarebbe stata attuata a spese dell'elezionismo politico e l'equilibrio complessivo fra i rappresentanti eletti e quelli di nomina regia sarebbe rimasto immutato. Ma una volta che si è deciso di innestare la rappresentanza corporativa nell'assemblea di nomina regia, occorre che questa non venga sacrificata ai nuovi venuti ed anzi che essa imponga loro la sua legge, o almeno si venga ad un compromesso fra i due opposti principii, quale è appunto la nomina su designazione degli enti corporativi.

Qui non si tratta, egregio amico, di trastullarci con i fantocci del costituzionalismo. Io mi preoccupo in sostanza di una cosa molto concreta: dell'eccessivo potere che la nuova legislazione possa affidare alle mani degli organizzatori sindacali.

Il sindacalismo è l'affossatore del liberalismo. Va bene, ma non vorrei che ne divenisse il degno erede. Il salto dalla democrazia parlamentare a una ipotetica democrazia sindacale potrebbe anche essere il salto dalla padella alla brace¹³.

Fani-Ciotti, come avrebbe rilevato Costamagna, restava ancorato all'idea di una «bilancia rappresentativa» che avrebbe dovuto «portare in un piatto la Camera elettiva e nell'altro il Senato regio e segnare il giusto peso» e tale «stato ipotetico di equilibrio» egli riteneva essere «il termine insuperabile della perfezione costituzionale», tanto che il fascismo avrebbe dovuto esaurire «il suo ciclo col ripristino di questa mistica bilancia». La critica di Costamagna a tale visione affondava le radici teoriche in alcune considerazioni. Se nel sistema inglese, la divisione del Parlamento in due rami conservava il carattere di una rappresentanza di ordini e di ceti sociali, questo discorso non valeva per

¹³ VOLT [V. FANI-CIOTTI], *I pericoli della coazione sindacale*, in «Critica Fascista», 1° gennaio 1926.

il bicameralismo postgiacobino, e quindi per lo Statuto albertino, dal momento che la rivoluzione liberale non aveva scoperto né la libertà né il sistema rappresentativo ma aveva invece distrutto i vecchi ordini politici già esauriti costituzionalmente dall'assolutismo monarchico e non più corrispondenti a contenuti sociali. Inoltre la soluzione bicamerale del liberalismo presentava tutti i difetti «del carattere compromissorio»: essendo la sovranità indivisibile e dovendo uno dei piatti della bilancia prevalere, aveva prevalso «quello che aveva per sé il favore dell'opinione nel ciclo storico e cioè la Camera elettiva», per cui doveva riconoscersi che il parlamentarismo era coevo all'adozione dello Statuto albertino. Infine, da tempo, i costituzionalisti liberali avevano rinunciato alla tesi del Senato come contrappeso e a questo, fosse regio o elettivo, avevano finito per attribuire compiti di «emendamento legislativo in limiti tali da non pregiudicare la dittatura esecutiva arrogatasi dalla Camera dei deputati». Partendo da tali considerazioni Costamagna arrivava a proporre, in alternativa e in opposizione al discorso di Fani-Ciotti, un nuovo orizzonte costituzionale imperniato sull'idea di un Parlamento monocamerale articolato in tre sezioni¹⁴.

In linea, invece, con la sua idea che alla creazione dello Stato fascista dovesse presiedere un'aristocrazia fascista, Camillo Pellizzi affrontava il problema della rappresentanza collegandolo a quello della presenza di una «casta» di «ottimati» nel regime. La Camera dei deputati e il Senato, di nomina regia per metà e per metà eletto dalle corporazioni, gli apparivano istituti «prefascisti e tendenzialmente antifascisti».

¹⁴ «a questo punto al mio spirito si profila la suggestiva visione di un Parlamento unicamerale diviso in tre sezioni, o bracci che dir si vogliono, corrispondenti alle tre grandi attività della nazione. [...] Sarebbe un Parlamento, o meglio un'assemblea, assai poco proclive a fare della dittatura politica. [...] Le tre sezioni dell'unica Camera si verrebbero in reciproco salutare rispetto. Il criterio amministrativo ne occuperebbe l'attività. La mediazione del potere esecutivo cioè la funzione del primo ministro [...] fra le tre sezioni risulterebbe indispensabile al funzionamento dell'intero corpo. Quel tale contrappeso fra la sovranità storica e la sovranità popolare, che il liberalismo voleva fabbricare contro *ogni realtà sociologica* (perché non vi è antitesi ma identità fra l'una e l'altra cosa) scaturirebbe così dalla realtà stessa della struttura sociale della nazione. Il regime rappresentativo sarebbe restituito al suo tipo tradizionale, delle rappresentanze discrete, organiche, erette sulla base cioè dei ceti, delle classi, delle categorie. Ma non più *sovrapposte*, secondo ciò che rispondeva alle condizioni genetiche dello Stato europeo moderno, quando si verificava la stratificazione sulla base *romantica, borghese* (attività economiche) dell'elemento ecclesiastico, internazionale o cattolico (attività etico-intellettuale), e su entrambi della classe nobiliare (attività amministrativa e militare) di *origine prevalentemente germanica*. Bensi *giustapposte*, affiancate, in gerarchie veracemente democratiche e attuali, delle tre grandi funzioni (organizzazione intellettuale, agricola, industriale) di una nazione moderna, che vive di lavoro, concentra nel lavoro i suoi sforzi e dall'organizzazione del lavoro trae la legge della sua formazione politica» (C. COSTAMAGNA, *Nuovi orizzonti costituzionali*, ivi, 15 gennaio 1926).

Gli sembrava necessario, oltre che giusto, che il cittadino, in quanto lavoratore e contribuente, avesse una propria rappresentanza. In questa prospettiva egli auspicava una Camera dei deputati eletta per metà dalle corporazioni e per metà dai contribuenti, dai reduci e da quelle categorie di cittadini che avessero speciali benemerienze di fronte allo Stato. Questa Camera avrebbe dovuto avere una parte soltanto delle funzioni legislative e di controllo, spettandone un'altra al governo e un'altra ancora agli «ottimati fascisti». Tuttavia, finché il trapasso di regime non si fosse saldamente stabilito, avrebbe dovuto continuare a esistere il partito sotto la guida di un Gran Consiglio, composto sì dalle massime cariche del governo e dello stesso partito ma anche da una maggioranza eletta periodicamente dagli «ottimati». E, in prospettiva, Gran Consiglio e Senato avrebbero dovuto identificarsi, soprattutto quando, una volta impiantato saldamente il regime, sarebbe scomparso il partito fascista divenuto ormai antistorico¹⁵.

Dal canto suo Giuseppe Bottai difendeva le ipotesi di trasformazione costituzionale dello Stato polemizzando contro i nemici «costituzionali» della rivoluzione, contro coloro che per «restaurazione fascista» intendevano il «forzato rispetto a una gran parte di forme e istituzioni del passato», che non avevano più diritto di sopravvivenza in quanto ritardavano la marcia in avanti della nazione. Egli osservava che il Parlamento politico, così come era concepito nella vigente carta costituzionale, sarebbe diventato «una semplice sovrastruttura, isolata dalla attività della nazione, e, quindi, tutt'altro che rappresentativo». Esso aveva reso grandi servizi in tempi lontani, ma, a suo parere, le «benemerienze degli istituti» non risolvevano «il problema politico della loro esistenza». Il fascismo aveva imposto una nuova visione dei compiti dello Stato fondata sull'identificazione dello Stato stesso con la società corporativa, per cui la «funzione, equilibratrice nel più squisito senso liberale», conferita dalla carta costituzionale ai due rami del Parlamento, avrebbe dovuto essere trasferita in «sistemi diversi, più aderenti alle esigenze del mondo moderno». L'organismo proprio della società corporativa italiana non avrebbe potuto essere altro che la rappresentanza corporativa. Bottai aggiungeva poi che un'altra ragione, storicamente profonda, quella della «necessità del massimo accentramento politico», spingeva la rivoluzione fascista a riformare i vecchi organismi di controllo e di rappresentanza. Quando il regime corporativo fosse stato

¹⁵ C. PELLIZZI, *Concetto del regime fascista*, ivi. Pellizzi precisava che l'identificazione di Senato e Gran Consiglio avrebbe fatto sì che la classe dirigente fascista potesse mettere «così solide radici da dominare effettivamente tutte le funzioni preminenti dello Stato». In questa ottica il Senato non sarebbe stato composto esclusivamente da esponenti dell'aristocrazia fascista, ma questi avrebbero dovuto comunque mantenervi la maggioranza.

integralmente realizzato, gli organismi di controllo, una volta necessari allo Stato liberale per tutelarlo dagli arbitri del potere esecutivo, non avrebbero avuto più ragione di esistere. Lo Stato fascista, quale andava delineandosi attraverso gli sviluppi della rivoluzione, non si configurava più come «un sistema chiuso di ceti dirigenti», bisognoso di difesa dagli «assalti delle moltitudini faziose», proprio perché esso si sarebbe presentato, attraverso le organizzazioni corporative, come «suprema garanzia giuridica» del cittadino e perché avrebbe assunto il carattere di «popolo organizzato», di «intera società produttiva»¹⁶.

Per Bottai, d'altro canto, il problema della riforma del Parlamento costituiva lo «sbocco fatale, dialettico e politico» della rivoluzione fascista. All'inizio del 1927, il regime non aveva fissato criteri e norme per risolvere il problema «nel quadro istituzionale creato dalla nuova legislazione sui rapporti collettivi di lavoro e per l'equilibrio dei poteri dello Stato» e l'ordinamento corporativo non era ancora nato poiché si era tuttora «nella fase sindacale, di organizzazione giuridica delle categorie», ma già era possibile iniziare l'applicazione dei sistemi elettorali corporativi alla periferia dello Stato, nelle consulte municipali. La riforma parlamentare vera e propria, per Bottai, sarebbe stata possibile quando avessero cominciato a funzionare gli organi centrali di collega-

¹⁶ CRITICA FASCISTA [G. BOTTAI], *La trasformazione costituzionale*, ivi, 15 dicembre 1926. Polemizzando con Oliviero Zuccarini, che su «La Critica Politica» aveva lasciato intendere che per gli scrittori di «Critica Fascista» il partito costituiva «il perno del sistema» per cui tutto ad esso doveva «riferirsi e da esso dipendere», Bottai sostenne che il regime doveva essere inteso come un sistema chiuso contrapposto nettamente al regime dell'epoca prefascista: «Nulla fuori del regime, tutto nel regime e per il regime. Il regime è un sistema chiuso, in cui non s'entra che a determinate condizioni. Noi consideriamo il mondo politico prefascista come *finito*. Finiti i suoi uomini, finite le sue dottrine, finiti i suoi costumi di vita. Il fascismo è un mondo nuovo; come tutti i mondi può evolversi, mutare, avere le sue stagioni, i suoi trapassi, magari anche i suoi sconvolgimenti, ma entro i suoi confini duri, precisi, assoluti» (CRITICA FASCISTA [G. BOTTAI], *Il regime: sistema chiuso*, ivi, 1° dicembre 1926). Per le critiche di Zuccarini alle «trasformazioni costituzionali» avviate dal fascismo cfr. O. ZUCCARINI, *Le ultime riforme*, in «La Critica Politica», agosto-settembre 1926. L'autore, dopo aver analizzato il provvedimento di estensione dell'istituto del podestà a tutti i comuni del regno e l'annunciata riforma delle amministrazioni provinciali, faceva notare che unico organo di rappresentanza elettiva nello Stato sarebbe rimasto il Parlamento, sia pure enormemente diminuito nelle sue attribuzioni. Aggiungeva quindi: «Appunto però perché organo elettivo, c'è da ritenere che esso sia destinato ormai a brevissima vita. Voci preannunciatrici della sua fine si sono fatte troppo frequenti perché qualche decisione in tal senso non sia in gestazione. Sarà la soppressione totale del Parlamento, o si addiverrà anche per esso ad una trasformazione? La soppressione sarebbe la sola soluzione logica. Dal momento che si è stabilito di fare del Senato l'organo della rappresentanza corporativa dello Stato, non si capisce cosa ci starebbe a fare il Parlamento che, lasciato come è, sarebbe una sopravvivenza pericolosa, e trasformato secondo i nuovi criteri di rappresentanza sarebbe un doppione inutile. Il fascismo finirà quindi col deciderne la soppressione».

INDICE

<i>Premessa</i>	p.	5
I. IL FASCISMO E LA «RIFORMA COSTITUZIONALE»	»	9
1. Riforma elettorale e «riforma costituzionale»	»	9
2. Rappresentanza politica e/o rappresentanza degli interessi	»	22
3. Le proposte dei Soloni	»	36
II. DALLO STATO LIBERALE ALLO STATO FASCISTA	»	55
1. Le prime leggi di rilevanza costituzionale	»	55
2. Il dibattito sulla riforma della rappresentanza nel biennio 1926-1927	»	64
3. La legge sulla rappresentanza politica	»	76
III. VERSO LO STATO CORPORATIVO	»	93
1. Sindacalismo, corporativismo e rappresentanza politica.	»	93
2. Ipotesi di riforma: monocameralismo, bicameralismo, tricameralismo.	»	102
3. Le proposte di Giovanni Giuriati.	»	112
4. La costruzione dello Stato corporativo	»	123
IV. LA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI	»	137
1. I lavori della Commissione Solmi.	»	137
2. La creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni	»	154
3. L'attività della Camera dei fasci e delle corporazioni	»	165