



# Parlamenti di guerra (1914-1945)

Il caso italiano e il contesto europeo

---

a cura di

Marco Meriggi



FedOA - Federico II University Press







Università degli Studi di Napoli Federico II  
Clio. Saggi di scienze storiche, archeologiche e storico-artistiche

### *Consiglio scientifico*

Francesco Aceto (Università degli Studi di Napoli Federico II), Francesco Barbagallo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Roberto Delle Donne (Università degli Studi di Napoli Federico II), Werner Eck (Universität zu Köln), Carlo Gasparri (Università degli Studi di Napoli Federico II), Gennaro Luongo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Fernando Marias (Universidad Autónoma de Madrid), Mark Mazower (Columbia University, New York), Marco Meriggi (Università degli Studi di Napoli Federico II), Giovanni Montroni (Università degli Studi di Napoli Federico II), Valerio Petrarca (Università degli Studi di Napoli Federico II), Anna Maria Rao (Università degli Studi di Napoli Federico II), André Vauchez (Université de Paris X-Nanterre), Giovanni Vitolo (Università degli Studi di Napoli Federico II)

### *Comitato editoriale*

Antonella Ambrosio (Università degli Studi di Napoli Federico II), Luca Arcari (Università degli Studi di Napoli Federico II), Marco Maria Aterrano (Università degli Studi di Napoli Federico II), Annunziata Berrino (Università degli Studi di Napoli Federico II), Diego Carnevale (Birkbeck, University of London), Luigi Cicala (Università degli Studi di Napoli Federico II), Paola D'Aconzo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Pasquale Palmieri (Università degli Studi di Napoli Federico II), Gabriella Pironti (École Pratique des Hautes Études, Sciences religieuses, Parigi), Federico Rausa (Università degli Studi di Napoli Federico II), Pierluigi Totaro (Università degli Studi di Napoli Federico II), Alessandro Tuccillo (Collegium de Lyon – Institut d'Études Avancées, Lione)

Tutti gli ebook sono sottoposti a *peer review* secondo la modalità del doppio cieco (*double blind*)

Società per gli studi di storia delle Istituzioni

# Parlamenti di guerra (1914-1945)

Caso italiano e contesto europeo

a cura di

Marco Meriggi



FedOA - Federico II University Press

Parlamenti di guerra (1914-1945): caso italiano e contesto europeo /  
a cura di Marco Meriggi. –  
Napoli : FedOAPress, 2017. – (Clio. Saggi di scienze storiche, archeologiche  
e storico-artistiche ; 17 ) 244 pp. ; 24 cm

Accesso alla versione elettronica:  
<http://www.fedoabooks.unina.it>

ISBN: 978-88-6887-019-5  
DOI: 10.6093/978-88-6887-019-5  
ISSN: 2532-4608

© 2017 FedOAPress - Federico II University Press

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Centro di Ateneo per le Biblioteche "Roberto Pettorino"  
Piazza Bellini 59-60  
80138 Napoli, Italy  
<http://www.fedoapress.unina.it/>  
Published in Italy  
Prima edizione: novembre 2017  
Gli E-Book di FedOAPress sono pubblicati con licenza  
Creative Commons Attribution 4.0 International

## Indice

Marco Meriggi, <i>Introduzione</i>	7
Guido Melis, <i>Il Parlamento dalla Grande Guerra al fascismo</i>	11
Sandro Guerrieri, <i>Parlamento ed esecutivo in Francia nella “seconda guerra dei trent’anni”</i>	29
Alessandro Isoni, <i>Max Weber e il controllo parlamentare sulla burocrazia nella Germania in guerra</i>	45
Ronald Car, <i>La Germania weimariana tra parlamentarismo e burocratizzazione: dall’OHL (Comando Supremo dell’Esercito) all’OWL (Comando Supremo dell’Economia)</i>	63
Marcella Aglietti, « <i>Cuando el Parlamento cierra, la nación es Parlamento</i> ». <i>I parlamentari di Spagna durante la prima guerra mondiale</i>	79
Antonio Casu, <i>La memoria storica del Parlamento</i>	99
Fernando Venturini, <i>Fonti sulla Grande Guerra nella Biblioteca della Camera dei deputati</i>	105
Francesco Soddu, <i>Il ruolo del Parlamento italiano durante la grande guerra</i>	113
Francesco Bonini, <i>Amministrazione e Parlamento, 1915-1918</i>	135
Maria Sofia Corciulo, <i>Il Comitato Segreto della camera dei deputati dopo Caporetto (13-18 dicembre 1917)</i>	147
Pierluigi Pironti, <i>Il Parlamento italiano e l’assistenza alle vittime di guerra (1915-1918)</i>	155
Giulio Francisci, <i>La legislazione di guerra e i diritti della popolazione</i>	183
Daniela Felisini, <i>Il triangolo del fuoco. Parlamento, pubblica amministrazione e imprese nell’esperienza della mobilitazione industriale</i>	203
Antonio Fiori, <i>Censura e Parlamento</i>	219
Elenco degli autori	243

# Il Parlamento dalla Grande Guerra al fascismo

Guido Melis

## 1. *Parlamenti e “travail gouvernemental” negli anni della Guerra mondiale*

*La Réforme gouvernementale* è il titolo di un importante libro di Léon Blum, uscito nel 1936 nel pieno dell'esperienza del governo del Front Populaire, ma in realtà preceduto da un'edizione anonima, meno diffusa, nel 1918<sup>1</sup>.

Un libro concepito dunque subito dopo la fine della prima guerra mondiale, che del grande conflitto europeo come “motore” di trasformazione istituzionale aveva colto precocemente, e in modo lapidario, la fondamentale lezione. Blum vi affrontava (e avrebbe riproposto quello stesso tema nel '36) il problema di quello che chiamava “le travail gouvernemental”, il “lavoro di governo”: un'espressione essa stessa nuova, carica di significato moderno, che restituiva bene il senso delle trasformazioni istituzionali attentamente descritte e analizzate nelle pagine di Blum.

La prima parte del volume, la più corposa, si sarebbe dipanata in 12 brevi capitoli. Il primo di essi aperto da una affermazione più che significativa: «Dans un Etat démocratique, la souveraineté appartient, en théorie, au peuple et aux assemblées élues qui le représentent. Pratiquement, elle est déléguée à un homme. La nécessité le veut ainsi. Il faut un chef de gouvernement comme il faut un chef d'industrie»<sup>2</sup>.

E subito, con parole che non possono passare inosservate, ecco Blum definire “il lavoro” del capo del governo: «La mission, la tâche nécessaire de ce chef est d'ordonner l'ensemble de l'activité gouvernementale, ou, en termes plus précis,

<sup>1</sup> L. Blum, *La Réforme gouvernementale*, Paris, Bernard Grasset, 1936. Nella copiosa storiografia su Blum cfr. S. Bernstein, *Léon Blum*, Paris, Fayard, 2006. Nel 1914-17 l'autore, membro del Conseil d'Etat, era stato capo di gabinetto del ministro Marcel Sembat. Cfr. anche G. Melis, *L'amministrazione di guerra*, in “Istituzioni e società nella Grande Guerra. L'esperienza francese e l'esperienza italiana” (Roma, Università di Roma “La Sapienza”, 26-27 maggio 2016, atti in corso di pubblicazione).

<sup>2</sup> L. Blum, *La Réforme* cit., p. 15.

d'adapter l'administration à une politique, ce qui implique la direction effective du travail politique comme du travail administratif»<sup>3</sup>.

Beninteso: Blum non si iscriveva con ciò nelle file, per altro affollate sia nel 1918 che nel 1936, dei detrattori dei parlamenti. Dichiarava anzi solennemente e ripetutamente di ritenere ancora il Parlamento non solo il “controllore” ma anche l'ispiratore necessario dell'esecutivo. Subito dopo però aggiungeva che il “lavoro collettivo” esige una direzione unica, e che questa direzione unica può essere data solo da un presidente del Consiglio “forte”<sup>4</sup>. Questi – diceva il Blum del 1936, ma sostanzialmente riecheggiando quello del 1918 –, senza assumere per sé altri ministeri che lo distrarebbero, deve dirigere non solo il lavoro dei suoi ministri e quello dell'amministrazione, ma anche quello del Parlamento<sup>5</sup>.

Dalla “guida” del Parlamento derivava anche la nuova configurazione della Presidenza del Consiglio. In Francia, come altrove (specificamente in Italia), la Presidenza aveva avuto, alle origini dei governi costituzionali, un ruolo minore, essenzialmente di coordinamento. Il presidente del Consiglio era – certo – l'incaricato di portare la lista dei ministri al re o nel caso francese al presidente della Repubblica; ma era tuttavia, piuttosto che un leader riconosciuto, il garante ri-

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Ivi, p. 27; e ancora: «Habituons-nous à voir en lui ce qu'il est ou ce qu'il devrait être: un monarque – un monarque à qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable, mais nanti cependant, aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité de pouvoir exécutif., rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation...», p. 28.

<sup>5</sup> Ivi, p. 32. Cfr., per la Francia, la critica al parlamento in nome dei nuovi orizzonti del sindacalismo e (con varianti) del corporativismo. Cfr. M. Leroy, *Les tendances du pouvoir et de la liberté au xxème siècle*, Paris, RecueilSirey, 1937 (e su questo volume la recensione di L. Febvre, *Le corporatisme, le xxème siècle et l'évolution constitutionnelle de la France contemporaine*, in «Annales d'histoire économique et sociale», t. X, 1938, pp. 335-8. Leroy analizzava la pratica parlamentare, specialmente il ruolo delle “grandes commissions”, segnalando il ruolo dominante di quelle finanziarie. E, per converso, la speculare crescita d'influenza del Conseil National Economique, creato nel 1925 come semplice ufficio della Presidenza del Consiglio quale “bureau d'informations” e poi divenuto con la legge 19 marzo 1926 collaboratore non più dell'esecutivo ma del legislativo, con facoltà di dare il suo determinante “avis” anche *motu proprio*, su tutta la legislazione, sia di iniziativa del governo che del parlamento. Interessante la articolazione del Conseil del 1936, in sezioni rappresentanti i vari settori dell'economia (20 sezioni, 200 rappresentanti), tra le quali una interamente dedicata ai delegati dei servizi pubblici. Il che significava l'ingresso nella compagine del governo del Paese di quel sindacalismo dei dipendenti pubblici che l'arrêt 27 giugno 1885 della Cour de Cassation aveva invece dichiarato illegale. In genere, sui sindacati dei dipendenti pubblici francesi, J. Siwek Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, Presses Universitaires del Lille, 1989.

spetto all'uno e all'altro. Anche per questo “doveva” avere alle sue dipendenze un apparato debole, il che comportava che egli, per compensazione, ricoprì spesso (anche se non sempre), accanto al ruolo principale, la responsabilità di qualche ministero chiave: per lo più, almeno in Italia, l'Interno, vera “scatola nera” dalla quale dominare i rapporti centro-periferia: le elezioni, attraverso i prefetti, e l'ordine pubblico, attraverso la direzione generale di pubblica sicurezza. Titolare, sì, della rappresentatività generale dell'esecutivo, il presidente aveva però visti strutturalmente limitati, per tutta l'epoca d'anteguerra, i suoi compiti istituzionali alla funzione del coordinamento, pur sempre essenziale, peraltro, ma meno significativa. Era perciò rimasto, nei riguardi degli altri ministri, un *primus inter pares*<sup>6</sup>: un mediatore piuttosto che un decisore.

Ciò, s'intende, presupponeva che il presidente fosse il riconosciuto leader del Parlamento (come indubitabilmente era stato Giovanni Giolitti) o quanto meno uno dei suoi uomini più rappresentativi. Se la sua forza non risiedeva nella gerarchia interna al Governo, doveva per forza di cose riposare sulla vastità e profondità del suo radicamento parlamentare, specie nella Camera. Dunque presidente debole, Parlamento “amico”.

Ora la guerra, però, modificava lo schema. I paesi coinvolti nel conflitto scoprivano, già nell'emergenza della mobilitazione, l'esigenza suprema della *premier-ship*.

Il modello storico concreto al quale ispirarsi era – secondo Blum – quello inglese dei “gabinetti di guerra”, in particolare del *cabinet* ideato e realizzato da Lloyd George nel suo ministero del 1916 e durato sino alla vittoria. Un organo agile, come fosse una istanza di comando sovrapposta al governo nel suo insieme, in cui il premier e i ministri più influenti (*senior ministers*, contrapposti agli *junior*) potessero rapidamente assumere decisioni immediatamente operative<sup>7</sup>.

La guerra in effetti aveva riscritto in molti paesi, da una parte e dall'altra del fronte, la mappa delle istituzioni<sup>8</sup>. In particolare, nelle democrazie liberali aveva

<sup>6</sup> Cfr. E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972. Il capitolo quarto si intitola “Lo sviluppo burocratico della Presidenza del Consiglio come corrispettivo della nuova posizione politica e costituzionale del Capo del Governo: le trasformazioni della guerra e del fascismo”. Il primo paragrafo del capitolo è dedicato a “L'influenza della guerra sull'organizzazione dei governi”. Il libro di Blum è espressamente richiamato alle pp. 265-8.

<sup>7</sup> L. Blum, *La Réforme* cit., pp. 51 ss.

<sup>8</sup> J. Holzer, *The Heritage of the First World War, in Authoritarianism and Democracy in Europe, 1919-39. Comparative Analyses*, a cura di D. Berg-Slosser, J. Mitchell, London, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 7 ss.

modificato in profondo non solo le strutture, ma la stessa tecnica di governo, il modo di legiferare e quello di assumere le decisioni in sede esecutiva, attraverso processi decisionali necessariamente brevi, rapidi e incisivi così come imponevano durante il conflitto le predominanti esigenze militari. Di più: aveva spostato in modo irreversibile i rapporti storicamente consolidati tra i vari poteri dello Stato, definendo una diversa posizione dei parlamenti, un loro slittamento verso i margini all'interno dei sistemi costituzionali.

Anche l'esercizio del potere giurisdizionale, con la moltiplicazione delle giurisdizioni speciali (sino a trecento, ne avrebbe contate nel 1921 Antonio Segni)<sup>9</sup>, era mutato profondamente.

Ancora: la guerra aveva ristrutturato gli esecutivi, facendo emergere nelle attività di governo, specie in certi settori, professionalità e culture nuove (in certo senso i militari avevano "contagiato" dappertutto le burocrazie tradizionali, accrescendone gli automatismi gerarchici).

Ed infine aveva cambiato gli stessi apparati amministrativi, mettendone in evidenza l'inadeguatezza burocratica del periodo antecedente il conflitto e imponendo (con alterne fortune) diverse soluzioni organizzative.

In molti casi il "contagio" tra lo Stato e l'industria privata (determinato dalle esigenze della produzione bellica) aveva generato un blocco di interessi inedito, mescolando esperienze diverse e compenetrando differenti culture<sup>10</sup>. Rami alti e rami bassi, insomma: l'intero disegno istituzionale era stato profondamente modificato dal conflitto.

In Italia, con la legge 22 maggio 1915, n. 671, erano stati conferiti poteri straordinari al Governo «in caso di guerra e durante la guerra», sicché il Parlamento italiano («solo tra i parlamenti del mondo»), come ebbe a notare Tommaso Tittoni<sup>11</sup>, si era spogliato delle sue principali prerogative, consentendo al Governo di autoristrutturarsi per semplici decreti (nuovi ministeri, istituzione di

<sup>9</sup> Cfr. A. Segni, *La legislazione processuale di guerra e la riforma del processo civile*, in «Studi sassaresi», I, 1921, pp. 103 ss., poi in Id., *Scritti giuridici*, I, Torino, Utet, 1965, p. 275 n. 2, citato in G. Cianferotti, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, in «Quaderni fiorentini», 1988, n. 37, p. 265 e nota (il saggio merita di essere considerato per l'acuta lettura dei "lasciti" della legislazione di guerra in quella del dopoguerra).

<sup>10</sup> Interessante l'analisi del *warfare* di G. Procacci, *Warfare-Welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013.

<sup>11</sup> T. Tittoni, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, in «Nuova Antologia», LIII, 1918, fasc. 1105, pp. 237 ss.

commissariati generali e di sottosegretariati, l'inedita figura del ministro senza portafoglio, i comitati di governo ecc.); poi, con decreto 18 gennaio 1919, n. 38, era stata creata la carica di vicepresidente del Consiglio dei ministri, mentre si costituiva un secondo gabinetto in seno alla Presidenza (va detto che i gabinetti, sorti sporadicamente nel corso dell'Ottocento, poi regolamentati da una legge di Crispi, rappresentavano un organo di staff che avrebbe dovuto fungere da anello di congiunzione tra ministri e strutture amministrative stabili, ma avevano avuto sorti alterne per tutto il periodo precedente)<sup>12</sup>.

Era l'inizio di una trasformazione profonda, strutturale, che neppure l'effimero dominio del Parlamento nel dopoguerra (ma di un Parlamento profondamente diviso, il che ne avrebbe limitato l'influenza sui pur deboli ed effimeri esecutivi) e l'avvento del sistema di voto proporzionale avrebbero potuto invertire.

La vérité, c'est qu'à tout moment et sur tout objet – scriveva Blum con riferimento alla Francia, ma cogliendo un aspetto generalizzabile – le Législatif et l'Exécutif ne vivent sans un état de pénétration, de dépendance réciproque, et que cette collaboration continue est la loi même de notre activité gouvernementale<sup>13</sup>.

«Uno stato di fusione e di dipendenza reciproca». Un unico plesso di governo. Non più *check and balance* ma collaborazione sistematica. Il modo d'azione dell'esecutivo diventava necessariamente, nei regimi moderni, la legge, elaborata nei suoi uffici e poi proposta alle Camere per esservi approvata; il Legislativo promuovendo o per lo meno approvando, dopo averla vagliata ed eventualmente emendata, una legge ormai spesso di esclusiva matrice governativa, prendeva certamente parte determinante all'attività di governo, integrandola: ma doveva sempre di più accettare che l'iniziativa provenisse dal Governo. Tutt'al più – se le Camere ne avevano la forza – poteva emendarla, raramente respingerla, se non a

<sup>12</sup> Cfr., alle origini, il rd 4 settembre 1887, che istituiva presso la Presidenza del Consiglio «un ufficio di segreteria», e ne approvava il regolamento. Una sintesi dei regolamenti e in genere atti normativi riguardanti i gabinetti è stata messa a punto di recente nell'ambito della ricerca prima Irpa, poi Icar "I gabinetti ministeriali 1861-2915", diretta da G. Melis e A. Natalini, i cui risultati sono in via di pubblicazione e in parte già visibili nel sito istituzionale Icar (Istituto centrale per gli archivi), <http://www.icar.beniculturali.it/>.

<sup>13</sup> L. Blum, *La Réforme* cit., p. 151. E anche (p. 150): «En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère, pour ce qui touche le Législatif et l'Exécutif, qu'une simple fiction de droit».

prezzo di crisi. Lo sviluppo alluvionale della decretazione d'urgenza negli anni della guerra, solo parzialmente fronteggiato più tardi in Italia dal governo fascista con l'approvazione in blocco di interi stock di decreti di guerra<sup>14</sup>, segnava ovunque un punto di non ritorno: «Ministère et Parlement ne sont donc pas deux machines autonomes, ce sont deux rouages dont les mouvements soudés, le jeu combiné, les battements isochrones concourent ou devraient concourir à le même fin»<sup>15</sup>.

Ancora una volta appariva la parola “ruote”, “ingranaggio”. “*Rouages*” era termine chiave anche per Blum: richiamava non a caso il mondo delle macchine, della tecnica, i meccanismi interni e interconnessi della nuova fabbrica fordista che negli anni della guerra mondiale si stavano imponendo in tutto il mondo occidentale. Era il linguaggio dell'industria, del nuovo taylorismo amministrativo che dalla fabbrica avrebbe voluto trarre ispirazione per de-burocratizzare gli uffici.

## 2. Il caso italiano: la “semplificazione” ambigua

Anche l'Italia nei tre anni di guerra era stata investita dal mutamento<sup>16</sup>. Dopo il lungo periodo 1861-1915, caratterizzato dalla sostanziale continuità di struttura dell'esecutivo e in particolare dal numero stabile dei ministri (dal 1861 erano stati sempre 10, sino a che nel 1889 non si erano aggiunte le Poste e telegrafi, l'undicesimo; poi 12, con l'istituzione delle Colonie nel 1912), gli anni della guerra avevano segnato una cesura. Dopo il governo Salandra, ancora fermo a 12 ministri, il successivo governo Boselli (giugno 1916-ottobre 1917) ne aveva avuti 15, più i ministri senza portafoglio; e l'esecutivo presieduto da Orlando, quello della “vittoria”, addirittura 18, con la presenza dei ministri senza portafoglio e (per la prima volta) di un vicepresidente del Consiglio.

I governi del dopoguerra, nonostante la pressante campagna per la semplificazione amministrativa, si sarebbero mantenuti sugli stessi standard: 16 ministri

<sup>14</sup>L. 17 aprile 1925, n. 473. Con questa legge furono convalidati in blocco 2423 decreti legge emanati sino al 23 maggio 1924, i cui contenuti (specie per quelli risalenti al periodo della guerra e del dopoguerra) erano da considerarsi ormai superati.

<sup>15</sup> L. Blum, *La Réforme* cit., pp. 152-3: «Si l'un des rouages ne remplit pas son office, les mouvements de l'autre se trouveront faussés ou paralysés».

<sup>16</sup> Cfr. A. Fiori, *Governi, apparati statali, politica interna*, in «Annali della Fondazione Ugo La Malfa. Storia e politica», 2013, n. 28, pp. 213 ss., in particolare sulle nuove amministrazioni preposte al controllo politico e all'informazione.

nel governo Nitti del giugno 1919-maggio 1920; 15 nel successivo, pure guidato da Nitti, del maggio-giugno 1920; ancora 15 più un sottosegretario alla Presidenza (ancora una novità) nel governo Giolitti del 1920-21; 15 e un sottosegretario alla Presidenza nel ministero Bonomi del 1921-22; e ugualmente nei due ministeri Facta precedenti la “marcia su Roma” (febbraio-agosto 1922 e agosto-31 ottobre 1922). Come in altri Paesi europei la guerra mondiale aveva dunque agito anche sui “rami alti” del governo (oltre che sulle strutture amministrative di base) accrescendo le funzioni e, in conseguenza, rendendo più complessa l’articolazione organizzativa. E il dopoguerra, nonostante l’incessante polemica del liberismo amministrativo, avrebbe sostanzialmente confermato la struttura più “pesante” degli esecutivi. Sul punto, gli editoriali sul “Corriere della Sera” di Luigi Einaudi, così seguiti dalla classe dirigente del dopoguerra per la loro polemica semplificatrice, non avrebbero esercitato alcun effetto concreto<sup>17</sup>.

Il tema della semplificazione fu ripreso dal governo di Mussolini. Presentatosi all’elettorato come nemico delle “bardature di guerra”, il fascismo, non appena arrivato al potere, confermò la struttura a 15 ministeri ereditata dall’ultimo esecutivo liberale; ma già nei primi mesi del 1923, nell’ambito della riforma De Stefani sulla spesa pubblica e sull’amministrazione, mise in atto una sua chirurgia istituzionale: in particolare, deceduto nel 1922 il titolare del Tesoro Vittorio Tangorra, quel ministero fu “fuso” con quello delle Finanze<sup>18</sup>; l’Agricoltura e l’Industria, commercio e lavoro (residui del vecchio ministero economico dell’età liberale) furono “compattati” nel nuovo dicastero unico dell’Economia nazionale<sup>19</sup>; il Ministero del lavoro e della previdenza sociale fu drasticamente soppresso<sup>20</sup> anche in nome dell’avversione a ciò che rappresentava in quanto apertura al mondo del lavoro; e altrettanto accadde al Ministero delle terre liberate, per avere esaurito la sua provvisoria funzione<sup>21</sup>. Nella tarda primavera del 1923, dunque, il numero dei ministeri era sceso da 15 a 11, tornando in pratica alla situazione d’anteguerra. Il

<sup>17</sup> Sull’attività di Einaudi nel periodo cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, pp. 26 ss. Gli editoriali sono raccolti in L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, specialmente, per il periodo qui considerato, i voll. IV, *1914-1918*, Torino, Einaudi, 1961; V, *1919-1920*, ivi, 1961; VI, *1921-1922*, ivi, 1963; VII, *1923-1924*, ivi, 1965; e VIII, *1925*, ivi, 1965.

<sup>18</sup> Rd 31 dicembre 1922, n. 1700.

<sup>19</sup> Rd 5 luglio 1923, n. 1439.

<sup>20</sup> Rd 27 aprile 1923, n. 915.

<sup>21</sup> Rd 25 febbraio 1923, n. 391 (i servizi passarono ai ministeri delle Finanze, dell’Interno, dell’Industria e dell’Agricoltura e lavoro).

programma semplificatore, caro ad Einaudi e a Luigi Luzzatti, appariva pienamente realizzato dal nuovo governo fascista.

Ma, a ben considerare, il dato della semplificazione organizzativa “in alto” solo in parte coincideva con lo stato effettivo dell’amministrazione “in basso”. Alla riduzione dei ministeri avrebbe dovuto corrispondere anche la riduzione delle direzioni generali e delle divisioni. Una ricognizione dell’amministrazione centrale, dati del 1926 (relativi quindi al 1925), registra l’esistenza all’epoca di 54 direzioni generali, così distribuite: Esteri 5, Colonie 2, Interno 3, Giustizia 3, Finanze 9 (ma poi esisteva dal 1923 il Provveditorato generale dello Stato, oltreché la Ragioneria generale), Guerra 7, Marina 8, Aeronautica 3, Pubblica istruzione 4, Lavori pubblici 3, Economia nazionale 5 (ma affiancate da 4 ispettorati), Comunicazioni 1 (quella delle Poste e telegrafi, ma in un contesto che vedeva attivi ben 6 “servizi” e relative divisioni), Marina mercantile 1. Per un raffronto, si tenga conto che nel 1922, sotto il governo Facta, le direzioni generali erano 62. Il numero (considerando i ricordati ministeri unificati) era dunque rimasto, dopo la “cura dimagrante”, più o meno uguale.

Se poi si fosse guardato anche al numero complessivo dei dipendenti in organico, si sarebbe agevolmente constatato come le conclamate velleità di sfoltimento («epurazione», la si chiamava, senza dare particolari accentuazioni politiche al termine) non avessero sortito che risultati relativamente modesti: da un totale di 519.440 dipendenti (dato 1921)<sup>22</sup> si era passati (dato 1923, a riforma De Stefani già avviata) a 540.847, poi scesi a 520.979 nel 1928<sup>23</sup>. Si era cioè, sì, bloccata la tendenza innescatasi in età giolittiana e specialmente tra guerra e dopoguerra,

<sup>22</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 270. Il dato è tratto da AP Camera, Leg. XXV, 1a sess., Disc., tornata del 3 marzo 1921 (rel. Celsia al disegno di legge istitutivo della commissione di inchiesta del 1921), ed è riportato anche in Camera dei Deputati, Segretariato generale, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, a cura dell'Isap, Roma, Camera dei deputati, 1969, p. 11: anche se per un errore di trascrizione o di stampa figura una cifra superiore di 100 mila unità. Per un confronto si tenga presente che al 1° luglio 1915 i dipendenti erano 339.203. Si parla qui di cifre globali, compresi gli avventizi e i ferrovieri dipendenti dell’Azienda autonoma. Nel 1921 la popolazione complessiva era di 38.449.000 residenti, dei quali il 50,3% donne.

<sup>23</sup> I dati sono tratti da AP Camera, Leg. XXVII, sess. 1924-25, Doc., n. 284 e 284 bis A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sul disegno di legge “Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l’esercizio finanziario dal 1 luglio 1925 al 3 giugno 1926”*, sottocommissione Finanze, che presenta un quadro riassuntivo. Parzialmente diversi sono i dati in R. Spaventa, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, con prefazione di A. De Stefani, Milano, Fratelli Treves editori, 1928, in particolare 536.125 al maggio 1923, 544.088 al 1° luglio, 507.041 alla stessa data del 1925, 511.470 al luglio 1926, 514.294 al luglio 1927, 517.023 al luglio 1928.

all'aumento (anche consistente) dei dipendenti, ma senza che il numero totale ne fosse fatto ridotto in modo significativo.

Si presentavano in fondo ai nuovi governanti fascisti i due corni del dilemma già attuale nell'immediato dopoguerra: come garantire i necessari risparmi di bilancio senza rinunciare al tempo stesso al progetto di un'amministrazione più snella e più efficiente, sul modello delle amministrazioni della guerra. Anzi, com'era nella filosofia della riforma De Stefani, utilizzare i tagli e la sburocratizzazione al fine di conseguire i risultati di un'amministrazione "industriale".

Che il dilemma non fosse stato risolto lo avrebbero dimostrato di lì a qualche anno i dati sull'applicazione del rdl 16 agosto 1926, n. 1377, emanato per iniziativa del successore di De Stefani, Giuseppe Volpi. Il decreto, poi puntualmente reiterato negli anni successivi, mirava essenzialmente a bloccare la crescita del personale, vietando tassativamente l'assunzione di nuovi dipendenti; ma poi, quasi a mitigare l'asprezza malthusiana della disposizione, prevedeva l'avvio di un ampio piano di semplificazioni burocratiche nelle cui pieghe si sarebbero inserite le cooptazioni "fuori sacco" di piccoli nuclei di dipendenti.

Dal 1926 al 1929 i dipendenti di alcuni ministeri erano, sì, calati, ma erano anche aumentati quelli di altri, con un saldo finale di soli 9.232 dipendenti "tagliati". Magro risultato.

I posti in organico, questa volta calcolati sul decennio 1923-32, segnarono in circa dieci anni il calo record di 435 posti in meno. Non moltissimi.

### 3. *Il Parlamento comprimario*

Il Parlamento giocò in tutta la fase di ascesa del fascismo (almeno sino alla legislazione speciale del 1925-26) un ruolo abbastanza marginale. Sfuggì pressoché totalmente al suo controllo l'intera elaborazione e definizione della riforma De Stefani (il provvedimento chiave sulla Ragioneria generale dello Stato, in particolare, che faceva dell'apparato delle finanze il nuovo asse portante dell'intera amministrazione dello Stato). Furono frutto di sedi extra-parlamentari (la Commissione dei Quindici in seno al Partito, quella dei Diciotto nominata dal Governo, gli stessi sia pur effimeri Gruppi di competenza) le principali idee di riforma costituzionale maturate nel periodo. Eliminata poi l'opposizione Aventiniana e di lì a poco dichiarata decaduta anche quella comunista, la Camera, già addomesticata dalla riforma elettorale di Acerbo, si trovò a giocare un ruolo del tutto marginale.

Da arena dello scontro politico generale si trasformò in stanza separata per la definizione di problematiche settoriali o di scarsa rilevanza, per lo più di istanze provenienti da interessi o locali o corporativi che utilizzarono la chiave parlamentare per tentare l'accesso al livello superiore del Governo. Quest'ultimo, esaltato dalle leggi del 1925 sui poteri del capo del Governo (una vera e propria riformulazione del ruolo del presidente del Consiglio rispetto ai ministri, ora divenuti suoi collaboratori) e dotato di poteri di legislazione diretta, divenne il vero centro motore del sistema istituzionale. Fu chiarissimo Mussolini, nel discorso col quale nel 1929 insediò alla guida del Consiglio di Stato il giurista Santi Romano: la scelta – assolutamente inedita, perché Romano era un esterno e non veniva dalle sezioni dell'istituto di Palazzo Spada – voleva inquadrarsi – disse – in una trasformazione strutturale, nella quale al Consiglio di Stato era riservata la suprema consulenza amministrativa al Governo (per questo, anche, nel 1923 se ne era trasferita la dipendenza dal Ministero dell'interno alla Presidenza), mentre la funzione di consulenza politica era ormai propria del Gran consiglio del fascismo: organo di vertice non ancora “costituzionalizzato” (lo sarebbe stato solo nel 1928), dunque interno al Partito del quale rappresentava l'istanza di vertice, a detrimento del Direttorio

Nel quadro così ridisegnato (si lasci per ora da parte se la pratica l'avrebbe o no confermato) la funzione parlamentare pressoché scompariva. Il plesso Governo-Parlamento si saldava (un po' come nella formulazione che ne aveva dato il Blum del 1915, poi ripresa da quello del 1936) quale struttura decisiva dell'intero sistema.

Come ha scritto di recente Francesco Soddu, citando un passaggio eloquente delle *Istituzioni di diritto pubblico* di Oreste Ranalletti, il Parlamento ebbe nella dittatura un ruolo profondamente diverso da quello del passato, potendo «ormai fare opera solo di collaborazione» (secondo Calamandrei – ricorda Soddu – «di sottomissione»)²⁴. La natura di questa “collaborazione”, le modalità istituzionali e le prassi di fatto attraverso cui essa si esplicò restano in gran parte da studiare.

Il processo si svolse in due tappe.

²⁴ Cfr. F. Soddu, *Il Parlamento fascista*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 121 ss. Per Ranalletti cfr. le *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1940 (7), p. 242; per Piero Calamandrei cfr. Id., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento*, Roma, Segretariato generale della Camera dei Deputati, 1948, p. 279.

La prima fase la si può collocare in coincidenza con la mozione Grandi presentata alla Camera nel 1924, che poi diede luogo alla riforma del regolamento dell'anno successivo. Un giurista, Eduardo Gianfrancesco, ha colto bene il significato di svolta di quel primo provvedimento. La mozione (a prima firma Grandi, ma sottoscritta anche da un esponente del vecchio mondo liberale come Salandra) prevedeva l'abbandono del sistema delle commissioni permanenti e il ritorno a quello d'anteguerra basato sugli uffici a sorteggio. Non era modifica da poco: significava in pratica negare il ruolo da protagonisti riconosciuto ai partiti in Parlamento, ripiegando su una vecchia formula di organizzazione interna della Camera nel periodo del suffragio ristretto. Il sorteggio – forse si pensava – avrebbe ulteriormente limitato le chances di un'opposizione peraltro destinata a uscire ben presto di scena. Di lì a poco la Commissione dei Soloni propose l'istituzione di "commissioni speciali", primo passo verso quelle che però solo nel 1939 (nella Camera dei fasci e delle corporazioni) sarebbero divenute le commissioni permanenti con funzione immediatamente legislativa. Seguendo Gianfrancesco,

non vi è dubbio che la riforma in esame mira[sse] complessivamente a realizzare ed in effetti mette[sse] 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)<sup>25</sup>.

Nel 1925 la legge n. 2263, con l'articolo 6, inserì nel quadro la norma secondo la quale – testualmente – «nessun oggetto [poteva] essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo». Il che modificava in modo pressoché definitivo la libertà del Parlamento. Come osserva giustamente Gianfrancesco, ciò si accompagnava alla

possibilità per il capo del governo di ottenere una nuova deliberazione di una proposta di legge precedentemente non approvata, una volta che [fossero] trascorsi tre mesi, senza discussione ed a scrutinio segreto, se la proposta non [fosse] modificata, ovvero con discus-

<sup>25</sup> E. Gianfrancesco, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «Osservatorio sulle fonti [osservatoriosullefonti.it]», 2008, fasc. 2, pp. 1 ss. La cit. a p. 12.

sione 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 [...]»<sup>26</sup>.

Tutto ciò configurava una seconda tappa nel processo di emarginazione del Parlamento. I regolamenti successivi furono del tutto coerenti alla riforma elettorale frattanto introdotta nel 1928 («che mirava – ricorda Soddu – a superare definitivamente il concetto di rappresentanza politica proprio dello Stato liberale»)»<sup>27</sup>. Il Governo assumeva ora nel sistema una parte assolutamente preminente, tale da offuscare il ruolo delle due Camere. Circa il 65% dei disegni di legge approvati nella XXVIII legislatura (il dato è riportato ancora da Francesco Soddu) e l'88% di quelli della legislatura successiva furono frutto dell'iniziativa normativa dell'esecutivo: «e il dato sarebbe anche più consistente se si spurgasse dei provvedimenti solo “apparentemente” normativi come i bilanci»)»<sup>28</sup>.

Alla prova dei fatti, il Parlamento fascista intervenne con emendamenti e integrazioni, o – più frequentemente – con voti, raccomandazioni e auspici per un'ulteriore iniziativa dello stesso Governo, magari più organica e meno frammentaria di quanto non fosse quella prodotta dalla decretazione d'urgenza<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Ivi, p. 16. «In secondo luogo – prosegue Gianfrancesco –, 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», *ibidem*.

<sup>27</sup> F. Soddu, *Il Parlamento fascista* cit., p. 122. Ci si riferisce ovviamente alla legge 17 maggio 1928, n. 1029, ed al successivo t.u. 2 settembre 1928, n. 1993, che introdussero il sistema elettorale di tipo plebiscitario.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Soddu utilizza i dati relativi al Senato, perché il volume *La legislazione fascista nella XXIX legislatura* fornisce solo per la seconda camera i dati analitici sulla tipologia dei disegni di legge, distinguendo – significativamente – i disegni di legge “veri e propri” dai disegni di conversione dei decreti-legge.

<sup>29</sup> *Ibidem*. Un esempio: nella discussione sul disegno di legge di conversione del rdl 28 agosto 1931, n. 1227 (disposizioni sull'istruzione superiore, AP Camera, Leg. XXVIII, 1a sess, Disc., tornata del 4 maggio 1932, pp. 6912 ss.) si registrò una insolita contrapposizione di opinioni tra il Governo (nella persona del sottosegretario Marescalchi e dello stesso Mussolini) e il relatore Perna, fattosi portavoce della deliberazione della Giunta del bilancio. L'episodio non fu privo di significato, anche perché (come si vedrà meglio in seguito) si inquadra in una svolta della politica del

Un ruolo semi-autonomo, insomma, ridotto al suggerimento, all'emendamento e alla integrazione.

#### 4. *Un Parlamento fantasma ma non del tutto?*

La ricerca di Soddu, tuttora in corso, pone però ulteriori domande. Quanti provvedimenti – si chiede Soddu – furono risolti in commissione? Entro quante sedute? Con l'intervento di quanti oratori? E con quali reali modifiche dei testi provenienti dal Governo (e quanto difformi furono, su ognuno di questi punti, le prassi di Camera e Senato)?

Le risposte, per l'intero periodo (1925-1939: escludendo la fase di avvio ancora pluralista e quella conclusiva, quando nacque la Camera dei fasci e delle corporazioni) sono ancora incomplete e richiederebbero ulteriori approfondimenti condotti sui grandi numeri.

Lievemente differente, rispetto alla Camera, è il discorso sulla partecipazione al regime da parte del Senato del Regno: una istituzione che, in apparenza almeno, fu meno investita dal processo di fascistizzazione.

Qui – a differenza di quanto accade per la Camera – si può contare sull'utile *Repertorio dei Senatori fascisti* curato qualche anno fa per il Senato repubblicano da Emilia Campochiaro in collaborazione con Emilio Gentile<sup>30</sup>. Questi, nell'introduzione all'opera, poneva sul tappeto, con la consueta chiarezza, alcuni problemi che la storiografia del fascismo aveva allora ed ha tuttora solo parzialmente affrontato. Il primo e il principale era appunto il rapporto tra il Senato e il regime.

regime rispetto alla riforma Gentile del 1923. La Giunta chiese che l'ammissione agli Istituti superiori agrari fosse subordinata al possesso della licenza di maturità classica o scientifica («durante gli studi del liceo scientifico, e specialmente classico, si viene a costituire una particolare forma mentale, una specie di attitudine e uno speciale metodo, che meglio preparano i giovani agli studi scientifici superiori»). Interrotto due volte da Mussolini in persona («non posso accettare questo concetto»), Perna fu contrastato dal ministro Giuliano Balbino (pp. 6913-4). Interessante notare che il Governo però accettò in quel caso molti emendamenti che mutarono sensibilmente il testo del decreto: un punto, questo, che meriterebbe una indagine più sistematica, perché significativo del ruolo del Parlamento nel processo legislativo. Cfr. anche il caso della traduzione in legge del rdl 6 luglio 1931, n. 981, approvazione del Piano regolatore di Roma, nel corso della quale la Camera approvò, sempre col consenso del ministro, diversi emendamenti della Giunta del bilancio e anche di singoli deputati (ivi, Leg. XXVIII, 1a sess., Disc., tornata del 1° marzo 1932, pp. 5953 ss.).

<sup>30</sup> *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, a cura di Emilio Gentile ed Emilia Campochiaro, presentazione del presidente del Senato Marcello Pera, Napoli, Bibliopolis, 2003, voll. I-V.

Giustamente Gentile (che scriveva avendo peraltro alle spalle la ricerca culminata in un altro suo volume importante, quello sul totalitarismo alla conquista della Camera alta) liquidava come un mito la tesi del Senato regio come bastione impermeabile alla fascistizzazione; altrettanto giustamente insisteva ancora (lo aveva già fatto altrove, con prove e documenti) sull'Unione dei senatori fascisti, una organizzazione cui si iscrisse la stragrande maggioranza dei senatori, come strumento specifico della fascistizzazione.

È però interessante notare, sulla scorta della medesima fonte, come il Senato, pure sempre inerte e marginale, non rinunciasse tuttavia a rinviare alla prima Camera provvedimenti da questa già licenziati, complicandone dunque l'iter, sia che i testi del Governo avessero subito una qualche modifica in quel primo passaggio parlamentare, sia – e questo è il dato forse più sorprendente – che invece vi fossero transitati senza alcun emendamento: quasi che il Senato “correggesse” in questi casi non la Camera ma addirittura l'esecutivo (si trattò, però, nel complesso di un fenomeno contenuto: accadde nella XXVIII legislatura in 18 casi sui 1877 provvedimenti inoltrati dalla Camera dopo la sua approvazione)<sup>31</sup>.

Ciò rimanda a un quadro più articolato di quanto sinora non si sia sostenuto. Può darsi che questi dati sugli emendamenti (quali, poi, e di quanta rilevanza politica?) non rovescino la tesi dominante dell'assoluta irrilevanza del Parlamento fascista; certo però consigliano di guardare con più attenzione al ruolo delle Camere nel sistema complessivo delle istituzioni del ventennio.

Soddu cita il caso di apposite commissioni parlamentari previste per concorrere alla stesura di provvedimenti normativi complessi in prima istanza affidati per delega all'esecutivo, e ne dimostra la rilevanza nel determinarli o comunque nell'influenzarli su parti decisive: fu questo il caso della delega alla compilazione dei testi unici delle disposizioni legislative e regolamentari sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato; o quello del disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 dicembre 1928 n. 3179 contenente norme per la tutela delle strade e per la circolazione. Le commissioni istituite ad hoc in questi e in altri casi «costituiscono esempi – scrive Soddu – di collaborazione nella definizione della normativa che quasi prefigurano in capo al Parlamento una modalità operativa più da organismo consultivo che decisionale»<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Precisa Soddu che l'attività emendativa del Senato fu inferiore rispetto a quella della Camera anche perché in genere i decreti di legge passavano in prima battuta alla Camera: in qualche relazione si ammetteva di rinunciare a proporre emendamenti per non prolungare troppo l'iter legislativo. E questo spiega anche il frequente uso delle “raccomandazioni”, “voti”, “auspici” ecc.

<sup>32</sup> F. Soddu, *Il Parlamento* cit., p.135.

### 5. Conclusioni: l'eredità "lunga" della Grande Guerra

Un quadro più mosso, si è detto. Ma quali conclusioni trarne, sia pure provvisoriamente?

Alla discreta "produttività" dei due rami del Parlamento specie negli anni Venti (si parla qui di provvedimenti "lavorati" in un quadro di collaborazione, non di iniziativa autonoma delle Camere rispetto al Governo né tanto meno di libertà di proposta) corrispose – questo è un punto fermo – la preponderante iniziativa del Governo, sia in assoluto, per numero di disegni di legge presentati, sia per la quantità di conversioni senza emendamento di decreti legge. È interessante notare, a conclusione di questa ricostruzione, come le più significative "riforme di struttura" degli anni Trenta venissero approvate senza che le Camere vi ponessero alcun segno della propria partecipazione e talvolta senza che neppure mostrassero d'esserne consapevoli. Nel marzo 1938 la conversione in legge del rdl 12 marzo 1936-XIV, n. 375, sulle nuove disposizioni per la difesa del risparmio e la disciplina della funzione creditizia (una legge di cruciale rilevanza interamente elaborata negli *interiora corporis* dell'Iri, del Ministero delle finanze e della Banca d'Italia) avvenne alla Camera senza che vi fossero iscritti a parlare, con una plebiscitaria votazione di 313 favorevoli su 316 presenti. Frequente fu il caso (segnalato dagli atti parlamentari: muta anche il linguaggio dei resocontisti) di approvazioni per "acclamazione" (un vocabolo nuovo introdotto nei resoconti parlamentari dal fascismo). Annotava il 30 novembre 1938 Galeazzo Ciano nel suo *Diario*:

Pronuncio alla Camera il discorso. Va molto bene. Quando parlo, alla fine, delle 'naturali aspirazioni del popolo italiano', scoppia nell'aula una vera bufera di acclamazioni e di grida 'Tunisi, Corsica, Nizza, Savoia'. Niente era stato preparato. I deputati hanno espresso spontaneamente le loro aspirazioni, che son quelle del popolo<sup>33</sup>.

Era nato in Italia durante il fascismo un modello di Parlamento nuovo, che avrebbe poi trovato il suo compimento definitivo nella costituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni (1939). Tra i dati caratteristici della Camera fascista, uno, progressivamente dominante, fu quello della sua inizialmente relativa operosità ma anche, da un certo punto in poi, della netta flessione, sino a toccare vere e proprie fasi di inerzia istituzionale: come si evince anche soltanto dal numero del-

<sup>33</sup> G. Ciano, *Diario cit.*, pp. 218-219.

le sedute d'aula. Esse furono (per la Camera dei deputati) 47 nel 1923, 44 nel 1924, 68 nel 1925 (la punta più alta), ma solo 38 nel 1926, 43 nel 1927, 36 nel 1928, 41 nel 1929, 55 nel 1930, 51 nel 1931, 44 nel 1932, 39 nel 1933, 29 nel 1934, 30 nel 1935, 33 nel 1936, 27 nel 1937, 30 nel 1938; e nessuna nel 1939, l'anno prima della riforma. E poi, in quell'anno 1939, 16 sedute soltanto della subentrante Camera dei fasci e delle corporazioni, seguite da appena 11 nel 1940, 1 sola seduta nel 1941, nessuna nel 1942, nessuna nella prima parte del 1943 (sino al 25 luglio). In sostanza la Camera fascista aveva, sì, lavorato dal 1923 in poi a ritmi accostabili a quelli dell'anteguerra, ma ciò solo sino alla fine degli anni Venti: poi aveva ridotto visibilmente i ritmi delle adunanze sino al 1938; per poi calare drasticamente dopo la riforma e immobilizzarsi quasi in prossimità della guerra. Progressivamente il Parlamento o quel che ne costituiva il pallido fantasma era stata ridotto quasi in stato di quiescenza.

Il punto che merita di essere qui proposto (se non proprio risolto) è in conclusione quello della eredità "lunga" e anche strutturalmente ambigua delle trasformazioni istituzionali connesse alla Grande Guerra. Nella revisione del sistema liberale successiva all'avvento del fascismo alcuni elementi dello "stato di eccezione" bellico trovarono in qualche misura continuità e consolidamento: il primo fu la crescente emarginazione delle Camere rispetto all'esecutivo (cui il fascismo avrebbe conferito per altro facoltà direttamente legislative); il secondo fu la riduzione a meramente "collaborativa" della funzione parlamentare, il che la privava di una indubbia centralità che era stata tipica del regime del Parlamento liberale; il terzo, infine, fu lo stile stesso della retorica parlamentare (non è questo il luogo, ma recenti sondaggi condotti da linguisti dimostrano come parte del lessico parlamentare del 1922-43 fosse nient'altro che la ripresa delle "parole della guerra": mutò, insomma, il vocabolario stesso del Parlamento).

Naturalmente sarebbe più che arbitrario (anzi francamente sbagliato) paragonare un Parlamento ancora pluralista ed eletto democraticamente come era stato quello del periodo bellico e ancor più quello del biennio post-bellico con l'adunanza in camicia nera degli anni di Mussolini al potere: e tuttavia non si può fare a meno di osservare sommessamente come anche la legislazione del 1915-18 fosse stata di fatto sottratta alla partecipazione attiva delle Camere e come la decretazione d'urgenza imposta dalla guerra avesse posto in quel periodo il Governo in una posizione di assoluta e continuativa preminenza.

Prove generali di future recrudescenze illiberali, dunque? Anche a questa domanda è problematico rispondere in termini altrettanto netti. L'evoluzione stessa

della società degli anni Venti e Trenta, e non solo in Italia, pose all'ordine del giorno – come intuiva acutamente Léon Blum nel suo libro – la questione cruciale di quali forme istituzionali fossero le più adatte a governare la complessità dell'economia e le nuove dinamiche delle classi nell'epoca della grande crisi mondiale. Il maestoso incedere del parlamentarismo dell'età d'oro liberale, che aveva occupato la scena per il lungo Ottocento, appariva dopo la guerra, e non solo in Italia ma anche in Paesi di ben più antica e consolidata tradizione democratica, afflitto da un ritmo troppo compassato e lento per poter corrispondere agli impulsi febbrili del governo dei tempi nuovi. La società moderna richiedeva forme diverse di risposta istituzionale. Non necessariamente autoritarie come quella che diede il fascismo, ma tuttavia sicuramente innovative, rispetto alla tradizione delle prassi precedenti.