

## LA DITTATURA FASCISTA

*di Adrian Lyttelton*

### 1. *La costruzione del regime*

Il 31 ottobre 1926 un giovane anarchico, Anteo Zamboni, sparò a Mussolini mentre era in visita a Bologna. L'attentato fornì l'occasione al governo fascista per introdurre la serie di misure che segnava il momento del passaggio definitivo alla dittatura. Il nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato dal governo il 5 novembre, conferiva ai prefetti il diritto di sciogliere tutti i partiti e le associazioni contrari all'«ordine nazionale». La legge per la difesa dello Stato proibiva ogni tentativo di ricostituzione dei partiti sciolti, o qualsiasi forma di propaganda dei loro principi. Il monopolio politico del Pnf era quindi legittimato. Nello stesso tempo, i poteri della polizia erano enormemente ampliati. Il diritto di associazione era soggetto alla sua assoluta discrezione. L'istituzione del confino era regolato da procedure che non davano nessuna garanzia di tipo legale. La decisione spettava ad un comitato presieduto dal prefetto e non era consentito all'accusato né utilizzare un avvocato né convocare testimoni a difesa. Alfredo Rocco rese esplicito il principio che ispirava le nuove norme di pubblica sicurezza:

La funzione della pubblica sicurezza non è più considerata come una funzione eccezionale, contrastante col dogma della libertà individuale, fondamento e scopo della società. Al contrario, essa è valutata come una delle funzioni fondamentali dell'attività sta-

tale [...] Essa è dunque un'attività, il cui esercizio non può essere ostacolato da assurdi preconcetti<sup>1</sup>.

Le leggi eccezionali del novembre 1926 conclusero un lungo periodo di transizione. Il nuovo ordinamento dello Stato a partito unico era emerso solo lentamente e nei diciotto mesi successivi al 3 gennaio 1925 le forme di un regime parlamentare e pluripartitico avevano continuato a vivacchiare in un'atmosfera crepuscolare. Le conclusioni della commissione dei «Soloni», trasmesse a Mussolini il 5 luglio 1925, sembravano ormai inadeguate a tradurre la nuova realtà politica in forma istituzionale. Come si scrisse sul «Popolo d'Italia» (1° ottobre 1925), «il Governo ha preceduto i Soloni, è in anticipo»<sup>2</sup>. La relazione del consigliere di Stato Domenico Barone sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo rimase legata alla logica ortodossa di un «ritorno allo Statuto», con una forte enfasi sui poteri della corona. Invece il ministro della Giustizia Alfredo Rocco, che emerse in questo periodo come l'architetto della struttura istituzionale del regime, puntò a una «trasformazione dello Stato», anche se sottolineò che i caratteri originali del nuovo Stato fascista non erano che le conseguenze logiche della teoria della sovranità accettata da tutti i maggiori giuristi italiani, compresi quelli che «nel campo politico si dichiaravano poi liberali e democratici, senza dubitare poi della patente contraddizione in cui venivano a trovarsi con se medesimi»<sup>3</sup>.

La legge sulle attribuzioni del capo del governo (24 dicembre 1925) era stata la prima a dare un fondamento giuridico alla dittatura politica di fatto esercitata da Mussolini. In un discorso famoso al Senato Gaetano Mosca segnalò il divario che esisteva tra la concezione fascista del potere e

<sup>1</sup> Cit. in S. Trentin, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Marsilio, Venezia 1983, p. 285.

<sup>2</sup> Cit. in A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965, p. 59.

<sup>3</sup> A. Rocco, *La trasformazione dello stato*, La Voce, Roma 1927. V. anche L. Mangoni, *La crisi dello stato liberale e i giuristi italiani*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Luigi, Napoli 1986, pp. 48-49.

quella di un conservatore come lui, pure così scettico rispetto al principio della sovranità popolare: la proposta fascista non significava il ritorno dal «governo parlamentare» al «governo costituzionale», ma qualcosa di più ibrido e meno definibile.

[...] il Capo del Governo non corrisponde all'antico Cancelliere germanico e [...] non resta al potere finché piaccia al Re di farlo 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 [...] si manifestava coi voti del Parlamento, la cosa era chiara. Ma se questo complesso di forze non è più rappresentato dal Parlamento, allora si domanda da chi è rappresentato? In fondo non si vuole accordare al Re la libera scelta del suo Governo e non si vuole che questa scelta sia influenzata dai voti del Parlamento. Tutto questo sarebbe un *rebus* indecifrabile se non si sapesse leggere attraverso le righe della relazione e del disegno di legge<sup>4</sup>.

In altre parole, si cercava di legittimare la dittatura di partito senza offendere troppo apertamente la monarchia. L'ambiguità della soluzione non piaceva neanche ai fascisti più coerenti.

La legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (31 gennaio 1926) in parte rispondeva a un'esigenza di razionalizzazione, ponendo un limite all'abuso dei decreti-legge e facilitando una maggiore flessibilità nell'organizzazione dell'amministrazione. Ma accordava al governo poteri molto estesi di emanare leggi quando si trattava di «urgenti necessità di difesa dello stato, di tutela dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della pubblica finanza e della pubblica economia». La delega al governo della facoltà di modificare le leggi di pubblica sicurezza era già stata concessa da una legge speciale (31 dicembre 1925). Insieme col potere di veto già riconosciuto al capo del governo per cui nessun oggetto potesse essere messo all'ordine del giorno delle due Camere senza il suo consenso, l'insieme di

<sup>4</sup> Discorso del 19 dicembre 1925, cit. in Aquarone, *op. cit.*, p. 77.

queste misure indebolì le funzioni di controllo del Parlamento in un modo decisivo. Nel dibattito al Senato Rocco rispose alle obiezioni con una chiarificazione significativa:

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 fascista<sup>5</sup>.

Non era solo il Parlamento a risultare indebolito. Il governo, privo di responsabilità collegiale, perdeva il suo ruolo dirigente ed era ridotto a una funzione consultiva. In più, la legge sui poteri del capo del governo attribuì a quest'ultimo il diritto di variare il numero e le attribuzioni dei ministeri a suo piacimento. Era già evidente un contrasto tra le esigenze di un'organizzazione razionale dell'esecutivo e la pratica effettiva di Mussolini. I singoli ministri erano responsabili verso il capo del governo, che doveva dirigere e coordinare la loro opera. Invece, sia attraverso il cumulo diretto dei ministeri, sia attraverso l'attribuzione alla Presidenza del Consiglio di mansioni sempre più pletoriche ed eterogenee, Mussolini creò una situazione in cui l'effettiva responsabilità per la gestione delle varie amministrazioni era del tutto oscura, e si immischiava in troppe cose per poter esercitare in modo efficace il suo potere superiore di coordinamento.

Nella realtà, il «metodo totalitario» del movimento fascista, cioè l'affermazione del suo monopolio politico e la soppressione dei diritti delle opposizioni, si era sviluppato in primo luogo e nella massima misura attraverso la conquista del potere locale. Ma la soppressione formale del sistema elettivo nelle amministrazioni locali, sancita dalle leggi dell'ottobre 1925 e del febbraio 1926, si giustificava, invece,

<sup>5</sup> Cit. in F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Bonacci, Roma 1991, pp. 79-80.

come un ritorno alla concezione ottocentesca della separazione tra amministrazione e politica. Il titolo di «podestà» voleva evocare la figura medievale di un arbitro giusto e neutrale, scelto per la sua estraneità alle lotte di fazione locali. In effetti, la creazione dei podestà sottraeva potere anche al Partito fascista. Si venne così a creare un dualismo tra podestà e segretario del Fascio che riproduceva quello tra prefetto e federale. L'introduzione dei podestà, che di norma non erano retribuiti, favorì la restaurazione dell'influenza dei proprietari terrieri e dei notabili, distinti per il loro prestigio sociale. In Toscana e nella Campagna romana l'aristocrazia riacquistava gran parte delle posizioni che aveva perduto. Anche nelle grandi città, come Milano, Roma, o Napoli, la scelta di podestà aristocratici era frequente, benché non sempre questi esercitassero il potere effettivo.

Ma soprattutto nei piccoli comuni l'idea di un podestà neutrale si rivelò velleitaria. Il podestà continuava ad essere nella maggioranza dei casi l'esponente di una fazione o di una famiglia in lotta contro le altre. Le «consulte» che dovevano fiancheggiare i podestà non funzionavano regolarmente e non impedivano l'affermazione di piccoli tirannelli locali, una specie di *ras* in formato minore. La separazione tra esponenti del Partito fascista ed esponenti dello Stato rimase un ideale piuttosto che una realtà. Nelle province di maggiore densità fascista la grande maggioranza dei primi podestà erano membri del partito che già esercitavano il potere come sindaci o commissari, e spesso il podestà era anche il segretario del Fascio. Era difficile conciliare i requisiti di fede fascista e di moralità e competenza. I casi di corruzione erano frequenti, e molti podestà dovevano essere sostituiti. Arnaldo Mussolini giudicò l'esperienza così deludente che nel 1929 suggerì la trasformazione dei podestà in un corpo di funzionari pagati e trasferibili. La tesi secondo cui le radici della corruzione stavano nella competizione tra i partiti si dimostrò fallace, e la situazione peggiorò coll'eliminazione di quel minimo di controllo garantito dalla libertà di stampa.

Durante gli anni dal 1926 al 1929 la dittatura si trasformò, in apparenza, in regime. Con la legge sul Gran Consiglio del

9 dicembre 1928 il supremo organo del partito fu riconosciuto come un'istituzione dello Stato con prerogative che palesemente violavano quelle della monarchia: gli era infatti attribuito il diritto di esprimere un parere sulla stessa successione al trono. Era l'espressione dell'ormai ben avviata fusione degli apparati del partito e dello Stato, ma con la chiara prevalenza di un'oligarchia proveniente dal movimento fascista e dall'Associazione nazionalista. Doveva, secondo le concezioni di Alfredo Rocco, assicurare la continuità del regime e della sua élite di governo oltre la vita di Mussolini stesso. Ma il suo funzionamento restava soggetto alla volontà del duce, che aveva il diritto esclusivo di convocare le sue riunioni e di fissarne l'ordine del giorno. Anche così, la legge comportava un minimo di limitazione del libero arbitrio di Mussolini, in quanto stabiliva il diritto del Gran Consiglio di formare un elenco di successori possibili all'incarico di capo del governo, e in quanto la categoria dei membri a vita era piuttosto estesa. Ma Mussolini in pratica non accettò né l'una né l'altra limitazione. L'elenco dei successori non fu mai redatto, e la riforma del Gran Consiglio del 1929 ridusse i membri a vita ai soli quadrumviri. Nonostante ciò, il Gran Consiglio rimase l'unico organo collegiale in cui le decisioni politiche più importanti, sia di politica estera sia di politica interna, potevano essere discusse. La massima pubblicità era sempre data alle sue decisioni, anche se in realtà rappresentavano normalmente la conferma di quelle già prese da Mussolini. Le sue riunioni divennero più scarse durante gli anni Trenta<sup>6</sup>, ma il Gran Consiglio conservò un'importanza politica maggiore di quella del Consiglio dei ministri, ridotto sempre più al ruolo di conferma dei provvedimenti dei singoli ministeri. Sotto questo aspetto, quindi, la supremazia teorica dello Stato sul partito non va interpretata come la subordinazione degli organi di quest'ultimo agli organi del governo.

<sup>6</sup> 30 riunioni furono convocate negli anni 1922-1929, e solo 25 dal 1930 al 1939 (la riunione del dicembre 1939 fu l'ultima prima di quella decisiva del 25 luglio 1943: il Gran Consiglio non fu convocato nemmeno per la dichiarazione della guerra).

Anche se Vittorio Emanuele III era profondamente irritato dalla legge sul Gran Consiglio, l'interpretazione che ne dava Mussolini smussava i punti del dissenso. Il mancato regolamento del problema della successione accentuava il carattere di dittatura legata alla persona fisica di Mussolini, che il regime conservava. Inoltre, anche se il re aveva dimostrato ben poca capacità, o volontà, di iniziativa politica autonoma, la monarchia come istituzione rimaneva il centro a cui una serie di forze importanti poteva fare riferimento per contenere l'influenza del movimento fascista e dei suoi uomini. La sopravvivenza del Senato, dove si conservava una certa libertà di dibattito, ne era un sintomo. Lo stesso Mussolini doveva svolgere ancora un ruolo piuttosto di arbitro tra i centri nuovi e vecchi di potere che di dominio assoluto.

L'approvazione della legge sul Gran Consiglio fu tra gli ultimi atti della legislatura iniziata nel 1924. Benché, con qualche ragione, definita la «costituente della rivoluzione fascista», la Camera non era ancora conforme alla realtà della dittatura monopartitica. Una piccola pattuglia di liberali, capeggiata da Giolitti, sopravviveva, ed il vecchio statista chiudeva la sua lunga carriera con una fiera dichiarazione di voto contrario alla riforma elettorale fascista (16 marzo 1928). La tardiva presentazione di questa legge è una testimonianza delle difficoltà di conciliare i vari punti di vista all'interno del fascismo sul problema della rappresentanza. Nel suo discorso programmatico del 26 maggio 1927 (detto il «discorso dell'Ascensione»), Mussolini annunciò che era stato «creato lo Stato corporativo», e che la riforma del Parlamento ne sarebbe stata la logica conseguenza<sup>7</sup>.

Ma questa dichiarazione solenne non implicava affatto che il principio corporativo sarebbe stato adottato integralmente come la base del nuovo sistema rappresentativo. Già nella commissione dei «Soloni» era emerso il contrasto tra i corporativisti e quelli che, come l'ex nazionalista Coppola, rifiutavano l'idea di una sostituzione della rappresentanza politica con la rappresentanza tecnica degli interessi nelle

<sup>7</sup> Cit. in Perfetti, *op. cit.*, p. 94.

corporazioni come una concezione materialistica, di origine marxista, che ignorava le ragioni superiori dello Stato. Camillo Pellizzi e altri intellettuali fascisti, partendo da premesse idealiste, condividevano questa posizione. Inoltre, con un peso ben maggiore, il Partito fascista premeva per assicurare la scelta dei suoi uomini.

Il Gran Consiglio dava ragione al partito nella riunione decisiva del 10 novembre 1927, con l'argomento che la fascizzazione delle organizzazioni sindacali era ancora insufficiente per permettere loro di formare l'intera rappresentanza nazionale. Questa motivazione, d'altronde, era condivisa dallo stesso Giuseppe Bottai, il fautore più serio della trasformazione corporativa della rappresentanza, che credeva che il momento fosse prematuro, in quanto le corporazioni vere e proprie non esistevano ancora. Con un occhio alle sensibilità monarchiche e conservatrici si abbandonava l'ipotesi di una riforma corporativa del Senato. Per la Camera, il compromesso escogitato dava alle confederazioni sindacali il diritto di proporre la maggioranza dei candidati, ma stabiliva che il Gran Consiglio avrebbe determinato la composizione finale della lista. La scelta del Gran Consiglio infatti premiò le categorie «intellettuali» e quelle più vicine alla politica a spese delle categorie produttive: 185 dei 400 candidati nella lista finale venivano o da associazioni varie, o dalla Confederazione dei professionisti ed artisti. La rappresentanza era anche squilibrata a favore delle organizzazioni dei datori di lavoro (125) rispetto a quelle dei lavoratori (89). All'elettorato, poi, spettava soltanto il diritto di accettare o respingere in blocco la lista, e l'elezione, nelle parole di Rocco, era «ridotta ad una semplice espressione di consenso o di dissenso in confronto ad un sistema di governo»<sup>8</sup>. Anche il meccanismo plebiscitario delle elezioni contrastava col principio della rappresentanza degli interessi e con l'idea del cittadino-produttore. Ma a Mussolini interessava soprattutto la consacrazione popolare del suo potere. La perfetta identificazione dello Stato col regime po-

<sup>8</sup> Aquarone, *op. cit.*, p. 153.

litico era sottolineata dal fatto abbastanza singolare che in tutte le province il primo discorso elettorale era pronunciato dal prefetto. Nemmeno al Pnf, quindi, era permesso di svolgere un ruolo autonomo. Grazie anche al sostegno delle masse cattoliche, rassicurate dal Concordato concluso con il Vaticano, col plebiscito del 24 marzo 1929, Mussolini ottenne la partecipazione dell'89,6% dell'elettorato, con meno del 2% di voti negativi. Più che le cifre assolute, però, erano significative le variazioni regionali, che dimostravano la persistenza di aree di dissenso soprattutto al Nord e nelle grandi città.

Rimane da vedere quale funzione la Camera fascista abbia realmente svolto. Mentre sulle questioni di politica generale la sua incidenza era scarsissima, nel campo della politica economica e sindacale, invece, i dibattiti in varie occasioni raggiungevano una certa importanza. Qualche deputato coraggioso protestava contro le pratiche monopolistiche dei grandi gruppi industriali, e nell'aprile 1932 si tenne un dibattito molto importante sulla legge sui consorzi obbligatori tra i produttori. Non c'era nessuna chiara divisione di competenza tra la Camera e il nuovo Consiglio nazionale delle corporazioni, inaugurato nell'aprile 1930, che in conseguenza non riuscì ad affermarsi come il supremo organo consultivo per le questioni economiche. Dopo il secondo plebiscito del 1934, però, anche l'attività parlamentare si restrinse notevolmente. Solo nel 1939 si giunse a una soluzione più radicale del problema della rappresentanza con la creazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. I tempi di gestazione della riforma furono piuttosto lunghi. Mussolini, che aveva già accennato a una soluzione corporativa nel 1933, le diede l'avvio col suo discorso del 23 marzo 1936. La preparazione del progetto fu affidata ad una commissione il cui relatore era il ministro della Giustizia Arrigo Solmi<sup>9</sup>.

Anche la finzione dell'approvazione popolare plebiscitaria era abolita (benché Mussolini si riservasse il diritto di in-

<sup>9</sup> Gli altri membri erano Costanzo Ciano, Starace, Bottai, Ferruccio Lantini.

dire un plebiscito a suo piacimento). Il nuovo organo era composto dai membri dei consigli nazionali delle corporazioni e del Pnf. In più, la perdita dell'ufficio direttivo nel partito o nelle corporazioni comportava automaticamente anche la fine dell'appartenenza alla Camera. Quest'innovazione, che incontrò una certa resistenza da parte di Solmi, ma che era voluta sia da Starace che da Bottai, sottolineava fortemente la rottura con l'idea tradizionale del mandato parlamentare, creando un sistema di rotazione continua di cui si esaltava la funzionalità, ma che certamente non aumentava il prestigio della nuova istituzione. Si insisteva, del resto, sul fatto che il compito della Camera era solo quello di «collaborare» col governo nell'opera di legislazione, e che ogni idea della separazione dei poteri era quindi definitivamente superata. La riforma indeboliva ulteriormente la posizione della monarchia, e si inseriva nel quadro generale della «svolta totalitaria» di quegli anni. Non riusciva, però, a soddisfare le speranze dei corporativisti più radicali, che aspettavano un più diretto inserimento delle singole corporazioni nelle funzioni legislative. Il vero padrone rimase la burocrazia ministeriale.