



# 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



# Introduzione

Marco Meriggi

I saggi raccolti in questo volume derivano da un convegno organizzato il 20 novembre 2015 presso la Camera dei deputati, per iniziativa congiunta della Società per gli studi di storia delle Istituzioni e degli Archivi storici e delle Biblioteche della Camera e del Senato, le cui preziose potenzialità documentarie in relazione al tema in oggetto, che furono presentate in occasione del convegno anche da Giuseppe Filippetta e da Paolo Massa<sup>1</sup>, trovano in questa sede una puntuale illustrazione nei contributi di Antonio Casu e di Fernando Venturini. A svolgere, in quella occasione, il commento finale alla giornata di lavori è stato il professor Oliver Janz<sup>2</sup>, della Freie Universität di Berlino, che ringraziamo per il suo prezioso contributo al buon esito dell'iniziativa.

Al centro dell'attenzione sta un tratto specifico dell'esperienza della Prima guerra mondiale: quello dell'imposizione ai Parlamenti di una serie di regole limitative o fortemente riduttive delle loro prerogative, così come queste ultime si erano venute profilando e arricchendo durante lo sviluppo dell'età liberale, lungo la parabola di quella che Massimo Severo Giannini ha definito come la trasformazione dello stato monoclasse in stato pluriclasse<sup>3</sup>.

In tutti i Paesi coinvolti nel conflitto – ma talvolta anche in quelli rimasti formalmente neutrali, come dimostra il caso della Spagna, dove si formò di fatto in quegli anni un governo di guerra relativamente autonomo dal Parlamento, e dotato di prerogative derivanti dalla già esistente normativa sullo stato di eccezione, la quale consentiva di imbavagliare all'occasione con lo strumento censorio e con speciali poteri repressivi le opposizioni politiche (Aglietti) – nell'equilibrio

<sup>1</sup> Con contributi rispettivamente dedicati a *Il Parlamento e la Grande Guerra nei materiali della Biblioteca e nelle carte dell'Archivio storico del Senato* e a *Il progetto di un portale storico sul Parlamento italiano e la prima guerra mondiale*.

<sup>2</sup> Janz è autore del volume *1914-1918. La Grande guerra*, Torino, Einaudi, 2014, nonché coordinatore di quella che si è segnalata in questi anni come la più vasta impresa collettiva di riflessione scientifica sulla Grande Guerra: *1914-1918. International Encyclopedia of the First World War*, consultabile on line in open access al seguente indirizzo: [www.1914-1918-online.net](http://www.1914-1918-online.net)

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 35.

tra i poteri risultò in quegli anni a lungo largamente predominante il ruolo assegnato ai governi e ai comandi militari.

In alcuni dei Paesi di forma monarchica l'istituto della prerogativa regia, come è ben noto, godeva già in epoca prebellica di un rilievo sostanziale e si esplicitava soprattutto per l'appunto in relazione alle materie militari. E basterà rievocare, a questo proposito, un famoso saggio di Otto Hintze, scritto nel 1911, nel quale il grande storico costituzionale tedesco chiariva come quello vigente in Germania fosse da considerare «una specie di costituzionalismo zoppicante», e come, di conseguenza, «dal momento che la costituzione di guerra costituisce la spina dorsale dell'organizzazione dello Stato, la rappresentanza della società civile, cioè il Parlamento, non può mai giungere [nel Reich tedesco] ad avere un influsso dominante nello Stato»<sup>4</sup>. Ma anche in Inghilterra e in Italia, dove, pure, il processo di parlamentarizzazione si era spinto nell'anteguerra assai più avanti di quanto non fosse avvenuto nel Reich tedesco e nell'Austria-Ungheria, l'ingerenza della corona riacquisì ora un vigore che in precedenza era andata smarrendo, e sotto la sua ala protettrice i comandi militari fruiro durante alcune fasi del conflitto di un'enorme dilatazione del proprio potere decisionale anche in relazione a problemi di politica interna.

Ad essere oggetto di censura, in forza della vigenza dello stato di eccezione, furono le stesse discussioni parlamentari (e la pubblicazione dei relativi atti), anche se indubbiamente con differenze sensibili da Paese a Paese, nonchè da una fase all'altra del conflitto. Accadeva, così, che nei primi anni di guerra la larga libertà di discussione parlamentare caratteristica dell'Inghilterra spiccasse per contrasto rispetto alla severità della censura militare praticata non solo in Italia, nel Reich tedesco, in Austria-Ungheria, ma perfino nella stessa Francia repubblicana. A partire dal 1917, tuttavia, il quadro cominciò a cambiare e si assistette anche in questi Paesi a una inversione di tendenza (Fiori).

Nell'ambito delle politiche di mobilitazione industriale a fini bellici si era però intanto venuto rafforzando un cordone diretto tra apparati burocratici e leadership industriale, che prescindeva a sua volta largamente dal sindacato parlamentare, come mostrano i contributi di Felisini e di Car, rispettivamente dedicati al caso italiano e a quello tedesco. Il mondo delle istituzioni politiche conobbe, dunque, nel suo insieme, una forte spinta in direzione autoritaria. E in alcuni Paesi, segnatamente l'Italia e la Germania, quest'ultima avrebbe proiettato la propria

<sup>4</sup> O. Hintze, *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, in Id., *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Bologna, Zanichelli, 1980, pp. 27-49, qui pp. 27-28.

onda lunga nei lustri successivi alla cessazione delle ostilità, in conseguenza di quell'abbattimento per certi versi irreversibile della distinzione tra «spazio della guerra [e] spazio della pace», al quale, indagando la letteratura italiana del Novecento, Giancarlo Alfano ha dedicato di recente pagine molto suggestive<sup>5</sup>. La guerra continuava nel dopoguerra; tanto negli umori della società quanto nella dinamica delle istituzioni.

E, tuttavia, è possibile guardare a questo complesso di fenomeni da più punti di vista. I Parlamenti non rimasero, infatti, inerti di fronte a questa alterazione del loro rapporto con i governi, i comandi militari, le figure di vertice dell'ordinamento, e sotto il profilo comparativo, come risulta da parte delle ricerche qui raccolte, è possibile evidenziare, ancora una volta, una notevole diversità da un lato tra le varie sequenze temporali del conflitto, dall'altro tra i singoli casi nazionali.

Così, in Italia, alla rassegnazione a proposito della iniziale flessione del proprio ruolo patita dal Parlamento, si affiancò man mano la presa di coscienza del fatto che la costellazione dello stato di eccezione poteva paradossalmente contribuire a una maggiore incisività dei lavori parlamentari, consentendo di portare a compimento riforme sociali altrimenti facilmente destinate a impaludarsi nell'inconcludenza tipica della prassi di anteguerra (Bonini). Mentre, in Gran Bretagna, malgrado il forte disagio sofferto dai parlamentari di entrambi gli schieramenti in seguito alla tregua forzata dello scontro politico intervenuta in nome dell'emergenza bellica, per tutto il tempo del conflitto l'attività delle due Camere non conobbe interruzioni di sorta, a differenza di quanto avveniva in Italia, nel cui Parlamento la frequenza delle sedute si diradò drasticamente (Soddu). Anche qui, per altro, le ultime battute della Grande guerra furono accompagnate dalla rinnovata capacità di iniziativa delle aule parlamentari, desiderose di riaffermare il proprio ruolo anche con strumenti istituzionali nuovi, come il Comitato segreto della Camera, istituito dopo Caporetto per contrastare l'"assolutismo" sin lì esercitato dal Comando supremo (Corciulo). In Francia la medesima ripresa dell'influenza parlamentare si era resa evidente già dal 1916 (Guerrieri).

Nel frattempo, nuove istanze sociali, alle quali la guerra aveva dato una drammatica legittimazione, bussavano con prepotenza alle porte delle aule parlamentari e ne turbavano le tradizionali atmosfere notabili. Si pensi, in tal senso, a quanto profondamente il rafforzamento (o, *tout court*, l'avvio) della legislazione

<sup>5</sup> G. Alfano, *Ciò che ritorna. Gli effetti della guerra nella letteratura italiana del Novecento*, Firenze, Celati, 2014, p. 31.

sociale fu condizionato dall'esigenza di fornire una risposta alla dolorosa domanda di assistenza emergente dal vasto mondo dei mutilati, o delle vedove e degli orfani di guerra. Tanto per l'Italia quanto per la Germania, come illustrano i contributi di Pironti e di Francisci, in quegli anni si intrecciò un nesso tra Warfare e Welfare che rappresentò il presupposto per gli sviluppi in materia nel corso del dopoguerra.

Per altri versi, anche nei Paesi, come la Francia e come la Gran Bretagna, nei quali, come abbiamo visto, i Parlamenti erano stati in grado di difendere meglio le rispettive prerogative negli anni del conflitto, il "lungo" dopoguerra dei lustri successivi fu caratterizzato da una tendenza al rafforzamento dell'esecutivo, che la guerra aveva tenuto a battesimo, ma che la costellazione problematica degli anni venti e degli anni trenta, coniugandosi con la maggiore incidenza dei poteri statali nell'organizzazione della vita sociale ed economica, contribuiva a confermare. È una linea di sviluppo, quest'ultima, che emerge nitida tanto dal contributo di Melis, che spazia tra Francia e Italia, quanto da quello di Guerrieri, che, concentrandosi sul caso francese, propone la prospettiva temporale lunga della "guerra dei trent'anni", analizzando il rapporto tra esecutivo e legislativo fino alla soglia dei primi anni '40. Per certi versi, si può perciò affermare che dopo la guerra esecutivo e legislativo crebbero insieme, lungo il filo, però, di una crescente esigenza di premiership, che la guerra aveva sollecitato, e che tuttavia secondo alcuni interpreti di quella stagione politica, come Léon Blum, non necessariamente era da pensare come funzionale al sacrificio della vitalità del Parlamento. Su questi nodi aveva riflettuto a fondo precocemente, del resto, anche una figura del calibro di Max Weber nel suo famoso saggio *Parlamento e governo*, la cui disamina costituisce il *Leitmotiv* del contributo di Isoni.

L'esperienza dei Parlamenti di guerra si presenta, dunque, nel segno di una ambivalenza che va riconosciuta nella ricchezza delle sue declinazioni. Può essere vista, infatti, come l'ambito di incubazione di successive evoluzioni delle istituzioni politiche tanto in senso autoritario quanto in direzione democratica. Ma si tratta di una ambivalenza che è caratteristica nella sua globalità della storia europea tra le due guerre.

# 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»)<sup>24</sup>. 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.

<sup>24</sup> 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 difforni 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.



## Parlamento ed esecutivo in Francia nella «seconda guerra dei trent'anni»

Sandro Guerrieri

I periodi di guerra rappresentano una sfida molto difficile per le istituzioni parlamentari. In guerra, il potere esecutivo cerca abitualmente di estendere considerevolmente il proprio raggio d'azione e di limitare il controllo delle Camere. E questo avviene anche perché le modalità di funzionamento, i tempi di discussione, le procedure deliberative dei Parlamenti sono concepiti soprattutto per gestire le situazioni di pace. Se questo è lo scenario generale, si possono registrare tuttavia notevoli diversità da un contesto all'altro, come avvenne nel corso del primo conflitto mondiale anche tra gli Stati a regime parlamentare. E differenze profonde possono inoltre presentarsi sul piano diacronico all'interno di un singolo sistema politico nazionale, se si opera una comparazione riguardo al ruolo svolto dal Parlamento in diversi conflitti.

In questo saggio intendo mettere a confronto le modalità di funzionamento del Parlamento francese nella prima e nella seconda guerra mondiale. Questa comparazione diacronica presenta due motivi di interesse. In primo luogo, la Francia affronta le due guerre mondiali con lo stesso sistema politico. Siamo nella Terza Repubblica, fondata sulle tre Leggi costituzionali del 1875<sup>1</sup>. Il Parlamento ha una posizione centrale<sup>2</sup>. Esso è costituito da due Camere, la Camera dei deputati e il Senato, che si differenziano soprattutto per la loro composizione: la prima è eletta a suffragio universale maschile, il secondo è formato da membri eletti su base dipartimentale – con mandato di nove anni – da collegi composti prevalentemente da delegati dei consigli comunali<sup>3</sup>. I poteri, invece, sono quasi identici:

<sup>1</sup> La Legge del 24 febbraio 1875, relativa all'organizzazione del Senato; la Legge del 25 febbraio 1875, relativa all'organizzazione dei poteri pubblici; la Legge del 16 luglio 1875 sui rapporti tra i poteri pubblici.

<sup>2</sup> Cfr. *Histoire du Parlement. De 1789 à nos jours*, a cura di J. Garrigues, Paris, Colin. 2007.

<sup>3</sup> Inizialmente erano previsti 75 senatori a vita, eletti dall'Assemblea nazionale costituitasi nel 1871. Alla loro morte, sarebbe stato lo stesso Senato ad eleggere i successori. La categoria dei senatori a vita fu abolita dalla riforma del 1884. Come norma transitoria, fu stabilito che quelli in carica avrebbero comunque conservato il loro seggio. L'ultimo senatore a vita della Terza Repubblica morì nel 1918.

essi si distinguono solo per il diritto di precedenza attribuito alla Camera dei deputati in merito alla presentazione e al voto delle leggi in materia finanziaria e per il vincolo del parere conforme del Senato (che si rinnova di un terzo ogni tre anni e non può essere sciolto) per lo scioglimento anticipato della Camera da parte del presidente della Repubblica<sup>4</sup>.

Il secondo motivo di interesse di questa comparazione è che essa consente di prendere in esame il modo in cui alcuni processi sorti durante il primo conflitto mondiale si sono sviluppati nel periodo tra le due guerre. L'analisi segue perciò lo svolgersi della «seconda guerra dei trent'anni», quella «età della catastrofe», come è stata definita da Hobsbawm<sup>5</sup>, in cui il nesso tra periodi di guerra e periodi di pace è molto stretto e pervasivo. Del resto, volendo risalire ancora più indietro nel tempo, la stessa fondazione nel 1872 dell'École Libre des Sciences politiques, destinata a diventare la principale filiera di formazione delle *élites* amministrative francesi, non era forse stata originata anche dall'intento di reagire all'inadeguatezza mostrata dalla Francia nel confronto militare con l'efficiente Prussia di Bismarck?

### 1. *Parlamento e governo nella Grande Guerra*

Partiamo allora dalla prima guerra mondiale. Come affronta il regime parlamentare francese questa esperienza, e come ne esce trasformato?

In un importante saggio del 1925, *Les formes du gouvernement de guerre*, Pierre Renouvin scrisse che, tra i grandi Stati belligeranti, la Francia aveva attraversato la crisi bellica rimanendo il più fedele alle sue tradizioni e ai suoi principi costituzionali: il Parlamento si era confermato un attore decisivo anche negli anni del conflitto<sup>6</sup>. Questa linea interpretativa è stata riaffermata nei lavori della studiosa che, in ambito storiografico, si è maggiormente dedicata alla ricostruzione dell'attività del Parlamento durante la Grande Guerra: Fabienne Bock. Nel volume pubblicato nel 2002, intitolato *Un parlementarisme de guerre*<sup>7</sup>, l'autrice sottolinea il crescente sviluppo, nel corso del conflitto, dell'influenza parlamentare,

<sup>4</sup> Nella storia della Terza Repubblica vi fu peraltro un solo scioglimento anticipato della Camera: quello attuato dal presidente Mac-Mahon nel 1877.

<sup>5</sup> E. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995.

<sup>6</sup> P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, Presses Universitaires de France, 1925.

<sup>7</sup> F. Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

che si manifesta in particolar modo nell'attività delle commissioni e nelle missioni di controllo. In effetti, ad eccezione dei primi mesi di guerra, nel corso dei quali il potere esecutivo agisce per decreto e l'Alto comando gode di un'ampia latitudine di azione (illudendo il potere civile sul fatto che sia possibile condurre una vittoriosa guerra di movimento), le Camere siedono in permanenza e si confrontano costantemente con il governo. Esse si riuniscono più volte in forma di *comité secret*: la Camera lo farà in nove occasioni, il Senato in quattro. Il Parlamento non sottovaluta la necessità di strumenti di intervento adeguati da parte dell'esecutivo, ma, quando ritiene che quest'ultimo tenda a sacrificare in misura eccessiva le prerogative parlamentari, non esita ad opporsi. È quel che avviene nel momento in cui il governo Briand, nel dicembre 1916, chiede l'autorizzazione a emanare per decreto tutte le misure relative alle necessità della difesa nazionale in un ambito molto vasto che comprende la produzione agricola, quella industriale e la sanità. La reazione della Camera dei deputati è molto decisa, tanto più che con questa delega l'esecutivo sarebbe autorizzato anche a definire alcuni tipi di reati e a stabilire per essi le relative sanzioni<sup>8</sup>. Il presidente della commissione del bilancio, Louis-Lucien Klotz, dichiara:

Tutti qui – occorre proprio dirlo – sentiamo che è indispensabile correggere i metodi delle nostre discussioni: ma ci rifiutiamo di abdicare i nostri poteri (*Vivi applausi*). Questa riforma auspicabile, possiamo acquisirla d'urgenza attraverso opportune e necessarie modifiche del nostro regolamento [...] ma mettere in discussione le prerogative finanziarie della Camera e i diritti legislativi dell'intero Parlamento, questo è un errore a cui non possiamo associarci (*Vivi applausi*)<sup>9</sup>.

La resistenza della Camera, che per venire incontro alle esigenze dell'esecutivo provvede d'altro canto a istituire una procedura speciale d'urgenza per i progetti di legge governativi relativi alla difesa nazionale, induce il governo Briand a ritirare la proposta.

La volontà del Parlamento di non lasciarsi emarginare trova la sua manifestazione più significativa nell'attività svolta dalle *commissions de l'armée* di Camera

<sup>8</sup> Cfr. P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre* cit., pp. 96-101; F. Bock, *Un parlementarisme de guerre* cit., pp. 256-62.

<sup>9</sup> Journal Officiel de la République française (d'ora in avanti JO), *Débats parlementaires*, Chambre des Députés, Séance du 15 décembre 1916, p. 3686.

e Senato<sup>10</sup>. Innanzitutto, esse chiedono al governo di assumere pienamente la condotta politica della guerra stabilendo in maniera netta la preminenza dell'autorità civile su quella militare. Questa pressione da parte delle commissioni contribuirà a quel processo di rafforzamento del controllo del potere civile sull'Alto comando che raggiungerà il punto culminante dopo l'ascesa alla presidenza del Consiglio, nel novembre 1917, di Georges Clemenceau, in precedenza presidente della *commission de l'armée* e di quella degli esteri del Senato.

In secondo luogo, le commissioni moltiplicano le loro missioni di controllo, che, una volta superate le resistenze dell'Alto comando, si svolgono anche al fronte. I parlamentari ne traggono informazioni molto utili sulle condizioni dei soldati, sull'assistenza ai feriti, sullo stato delle fortificazioni, sulla capacità di mobilitazione delle truppe. Grazie al dialogo costante instaurato tra Parlamento ed esecutivo, queste informazioni, a cui si aggiungono quelle ricevute dai parlamentari sotto le armi<sup>11</sup>, vengono trasmesse al governo, che può così ampliare la sua conoscenza sull'organizzazione militare.

È interessante notare che il controllo parlamentare al fronte viene svolto anche in territorio italiano quando alcune divisioni francesi vengono inviate nel no-

<sup>10</sup> Gli Archivi dell'Assemblea nazionale e del Senato hanno inserito on line i verbali di diverse commissioni parlamentari negli anni della Grande Guerra: [www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#node\\_2166](http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#node_2166); [www.senat.fr/histoire/1914\\_1918/index.html](http://www.senat.fr/histoire/1914_1918/index.html). Sull'attività della *commission de l'armée* della Camera un documento molto prezioso è la relazione presentata all'indomani della guerra da uno dei suoi membri più attivi, il radicale Victor Dalbiez: JO, Chambre des Députés, n. 7259, annexe au procès-verbal de la 2e séance du 19 octobre 1919, Rapport sur les travaux de la Commission de l'armée pendant la guerre 1914-1918.

<sup>11</sup> I parlamentari mobilitati sono 235: 210 deputati e 25 senatori. Molti dei parlamentari sotto le armi, in base alla loro classe d'età, vengono dislocati nelle retrovie, ma altri sono impiegati in prima linea. Nel momento in cui le Camere tornano a riunirsi, nel dicembre 1914, si pone però la questione dell'autorizzazione da concedere ai parlamentari in uniforme per partecipare alla sessione parlamentare. Il comandante in capo Joffre, non gradendo che essi alternino gli impegni militari con quelli politico-istituzionali, impone di compiere una scelta: è necessario che ciascuno opti tra la permanenza nell'esercito al posto assegnato e un congedo che consenta di svolgere interamente il proprio mandato parlamentare. La maggioranza dei parlamentari sceglierà la seconda opzione. Tra coloro che compieranno invece la scelta di rimanere al loro posto nell'esercito, alcuni riusciranno ugualmente, in certi momenti, a fare la spola tra il fronte e le Camere, continuando così a riportare ai colleghi la loro esperienza personale. In combattimento cadranno dieci deputati e un senatore (Emile Reymond, pilota d'aereo il cui apparecchio fu abbattuto nell'ottobre 1914 durante un volo di ricognizione). Inoltre, due deputati perderanno la vita nel corso di una missione parlamentare di controllo al fronte, tre a causa delle conseguenze della loro detenzione come ostaggi nei dipartimenti occupati dai tedeschi, e altri tre saranno vittime di bombardamenti. Cfr. F. Bock, *Un parlementarisme de guerre* cit, pp. 59-69 e 95-118.

stro paese, assieme a quelle britanniche, per rafforzare la linea difensiva predisposta dopo la disfatta di Caporetto. Il 19 febbraio 1918, nell'espore alla *commission de l'armée* della Camera la relazione sulla missione svolta in Italia, Octave Lauraine, appartenente al gruppo della Gauche radicale, riporterà anche alcune sue impressioni negative sui rapporti tra ufficiali e soldati all'interno dell'esercito italiano:

I soldati italiani non mi hanno prodotto una cattiva impressione, ma gli ufficiali mi sono sembrati estremamente lontani dagli uomini. [...] Ho notato che gli stessi sottufficiali vivevano lontani dagli uomini. I soldati italiani mi hanno fatto un po' l'effetto di greggi senza pastori<sup>12</sup>.

Tra le questioni cruciali di cui si occupano le *commissions de l'armée* figurano la produzione e l'utilizzazione del più grave strumento di sterminio della Grande Guerra: le armi chimiche. Il 5 maggio 1915 la commissione della Camera discute di quali conseguenze si debbano trarre dal primo attacco con i gas asfissianti condotto dai tedeschi su vasta scala, avvenuto a Ypres, nelle Fiandre, il 22 aprile. Il radicale Victor Dalbiez, comprendendo che l'episodio non è che una sorta di esperimento in vista di un loro uso molto più ampio, sottolinea che occorre sensibilizzare il governo e le autorità militari sulla necessità di dotare i soldati di adeguati strumenti di protezione<sup>13</sup>. In questa seduta i commissari discutono anche della possibilità e della legittimità del ricorso da parte dell'esercito francese a rappresaglie della stessa natura. Sull'ipotesi di seguire l'esempio dei tedeschi si esprimono alcune voci contrarie: Octave Lauraine dichiara che a quel punto non «resterebbe che lanciarsi delle provette di peste». E il socialista Edouard Vaillant afferma che non spetta alla commissione «proporre dei mezzi respinti dalla Convenzione dell'Aia»<sup>14</sup>.

Tuttavia nei mesi successivi queste remore nei confronti di una escalation con le armi chimiche lasciano il posto a una visione della macchina bellica in cui la risposta con gli stessi mezzi viene considerata una necessità. Nella riunione del 19

<sup>12</sup> Archives de l'Assemblée Nationale, C//7499/557, AS\_07499\_0557A\_000.pdf, Commission de l'armée, Séance du 19 février 1918, pp. 4-5.

<sup>13</sup> Archives de l'Assemblée Nationale, C//7494/540/3, AS\_07494\_0540A\_003.pdf, Commission de l'armée, Séance du Mercredi 5 mai [1915], pp. 151-2.

<sup>14</sup> Ivi, p. 152.

agosto 1915 della *commission de l'armée* della Camera, è lo stesso Lauraine questa volta ad affermare:

Occorre sapere in quale proporzione siamo in grado attualmente di rispondere a degli attacchi fatti attraverso dei gas asfissianti e di rispondervi tramite dei gas asfissianti. Occorre sapere a che punto è la fabbricazione di questi prodotti, e in che modo si intende impiegarli<sup>15</sup>.

Sempre più avvolta anche in questo campo nella spirale della guerra, la *commission de l'armée* solleciterà, oltre al perfezionamento degli strumenti di protezione dei soldati, l'intensificazione della produzione dei gas e del loro uso contro le truppe nemiche<sup>16</sup>.

Se durante gli anni del conflitto il Parlamento dà prova di un'ampia capacità di intervento, l'esecutivo, dal canto suo, non rimane certo inerte. Il periodo della Grande Guerra si caratterizza, nonostante l'Union sacrée che durerà fino al 1917, per una notevole instabilità governativa. Alla guida del governo si succedono infatti ben cinque presidenti del Consiglio: René Viviani, Aristide Briand, Alexandre Ribot, Paul Painlevé e, infine, Georges Clemenceau. Ciò non impedisce però all'esecutivo di cercare nuovi strumenti politico-istituzionali che possano rendere più efficiente la sua azione. *La force de gouverner*, per riprendere il titolo dell'ampio volume dedicato di recente da Nicolas Roussellier al potere esecutivo in Francia dall'Ottocento ai giorni nostri<sup>17</sup>, si sviluppa fortemente nell'emergenza bellica. Occorre coordinare il lavoro dei diversi ministeri, organizzare la mobilitazione industriale, accelerare l'applicazione delle decisioni da parte della macchina amministrativa. Come è stato studiato da Francesco Bonini, sorgono, sia pure a livello embrionale e in via transitoria, le prime forme di segretariato amministra-

<sup>15</sup> Archives de l'Assemblée Nationale, C//7494/541, AS\_07494\_0541A\_000.pdf, Commission de l'armée, Séance du Jeudi 19 août [1915], pp. 2-3.

<sup>16</sup> Cfr. JO, Chambre des Députés, n. 7259, annexe au procès-verbal de la 2e séance du 19 octobre 1919, Rapport sur les travaux de la Commission de l'armée cit., p. 165: «La *Commission de l'armée* continua, nel 1918, a occuparsi della questione dei gas. Le sembra che non ne facciamo un uso così intensivo come il nemico, e cerca tramite le sue mozioni di ottenere dal Governo lo sviluppo della sua fabbricazione».

<sup>17</sup> N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

tivo della presidenza del Consiglio<sup>18</sup>. E anche il ruolo del presidente della Repubblica, in questo contesto, diventa con Raymond Poincaré più attivo e dinamico<sup>19</sup>.

Il rafforzamento dell'esecutivo raggiunge la sua massima espressione con il governo Clemenceau. Lo stile di governo del «Tigre» è stato spesso interpretato come l'espressione di un decisionismo che postula una piena subordinazione del Parlamento. Con l'ascesa di Clemenceau termina l'esperienza delle riunioni delle Camere in *comités secrets*, e il governo riesce a farsi concedere, tramite la legge del 10 febbraio 1918, una delega piuttosto ampia per agire per decreto nel campo dell'approvvigionamento<sup>20</sup>. Tuttavia Clemenceau, che prima di accedere alla presidenza del Consiglio si è strenuamente battuto per la difesa delle prerogative parlamentari, non sfugge al dialogo col Parlamento. Come osserva Jean Garrigues, dal dicembre 1917 all'agosto 1918 egli «si presenta almeno una volta al mese davanti alla *commission de l'armée* delle due Camere»<sup>21</sup>. E l'abbandono della procedura del *comité secret* deriva dal fatto che Clemenceau privilegia la via di un confronto pubblico in Aula che dimostri la compattezza della maggioranza da lui saldamente diretta. Siamo di fronte a un esecutivo dotato di una grande autorità politica, forte del prestigio di cui gode il suo leader davanti all'opinione pubblica, ma che non intende umiliare le Camere. Il maggiore dinamismo del governo non ha come automatica conseguenza il sacrificio della dimensione parlamentare.

Il tema di una «riforma del governo» che accresca l'efficienza dell'esecutivo mantenendo però ben salde le basi del controllo democratico-parlamentare ha un importante sviluppo teorico in una serie di articoli pubblicati nel dicembre 1917 e nel gennaio 1918 sulla «Revue de Paris». Ne è autore Léon Blum, futuro leader del Partito socialista. Maître des requêtes al Conseil d'État, organo in cui ha fatto il suo ingresso come uditore nel 1895<sup>22</sup>, egli ha avuto una diretta esperienza della macchina governativa in tempo di guerra nella veste, dall'agosto 1914 al dicembre 1916, di capo di gabinetto del ministro socialista dei trasporti Marcel Sembat. Gli

<sup>18</sup> F. Bonini, *Un Grand Commis. Il Segretariato generale del governo francese dalla Terza alla Quinta Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1991.

<sup>19</sup> Cfr. N. Roussellier, *La force de gouverner* cit., pp. 269-78.

<sup>20</sup> Cfr. P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre* cit., pp. 101-2.

<sup>21</sup> *Le parlementarisme de guerre en France et en Europe, 1914-1918*, a cura di J. Garrigues, Les Colloques du Sénat (Paris, le 19 juin 2014), Actes du Colloque, p. 23, [www.senat.fr/rap/parlementarisme\\_de\\_guerre/parlementarisme\\_de\\_guerre1.pdf](http://www.senat.fr/rap/parlementarisme_de_guerre/parlementarisme_de_guerre1.pdf). Cfr. J. Garrigues, *Le monde selon Clemenceau. Formules assassines, traits d'humour, discours et prophéties*, Paris, Tallandier, 2014.

<sup>22</sup> Blum fu poi nominato maître des requêtes nel 1907. Cfr. V. Le Grand, *Léon Blum: un juriste au Parlement (1919-1940)*, in «Parlement[s]. Revue d'histoire politique», 2009/1, n. 11, pp. 25-38.

articoli di Blum saranno successivamente raccolti nel 1918 in un volume che avrà una larga eco, e che nel 1936 sarà oggetto di una riedizione<sup>23</sup>. L'autore vi espone una serie di idee che, come egli dichiara, si sono in buona parte già delineate in lui prima dello scoppio del conflitto, ma che con la guerra si sono tramutate in un insieme di convinzioni solide e coordinate<sup>24</sup>. Il cuore della proposta è la valorizzazione del ruolo del presidente del Consiglio in una duplice direzione: egli dovrebbe esercitare pienamente la sua autorità all'interno del governo e realizzare al contempo un efficace coordinamento tra potere esecutivo e potere legislativo. Indirizzando costantemente «il lavoro ministeriale nel senso della volontà popolare» espressa dal Parlamento, e «il lavoro parlamentare nel senso della realizzazione ministeriale», il capo del governo dovrebbe dirigerli «ciascuno in funzione dell'altro», mantenendo, «come una cinghia di trasmissione», la loro reciproca correlazione<sup>25</sup>. In questo modo, secondo Blum, si realizzerebbe una modernizzazione del governo parlamentare salvaguardandone i principi.

## 2. *L'evoluzione istituzionale nell'entre-deux-guerres*

Quali scenari istituzionali si profilano dopo il conflitto bellico? In altri termini, qual è in questo campo l'eredità della Grande Guerra?

La complessa esperienza degli anni 1914-1918 lasciava aperte tre possibilità. La prima era un sostanziale ritorno alla situazione antecedente la guerra: terminata l'emergenza, potevano ristabilirsi le tradizionali caratteristiche del sistema parlamentare della Terza Repubblica, con esecutivi deboli e un Parlamento che spesso si trovava a svolgere con difficoltà, nel quadro di un contesto fortemente multipartitico, la sua funzione di indirizzo politico. Le spinte verso un ripiego sui canoni classici del parlamentarismo alla francese sono numerose già a partire dalla prima legislatura del dopoguerra<sup>26</sup>, con la Camera detta «bleu horizon» (colore

<sup>23</sup> [L. Blum], *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1918 (il volume del 1918 apparve senza il nome dell'autore); L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936. Il testo della riedizione del 1936, che rispetto a quello della prima risulta parzialmente rimaneggiato e integrato da alcuni articoli apparsi nel 1934 sul quotidiano socialista «Le Populaire», è riprodotto in *L'Oeuvre de Léon Blum*, III-1, 1914-1928, Paris, Albin Michel, 1972, pp. 507-74.

<sup>24</sup> [L. Blum], *Lettres sur la Réforme gouvernementale* cit., pp. 19-20.

<sup>25</sup> Ivi, pp. 237-8.

<sup>26</sup> Sulla prima legislatura del dopoguerra cfr. N. Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

della divisa dell'esercito francese) per la numerosa presenza in essa di ex combattenti. Tuttavia le nuove sfide dell'*entre-deux-guerres*, tra cui la necessità di far fronte a una trasformazione sociale che, con una classe operaia in pieno sviluppo, pone in discussione il tradizionale meccanismo di consenso fondato prioritariamente sulla rappresentanza delle classi medie indipendenti (agricoltori, artigiani e piccoli imprenditori)<sup>27</sup>, mettono progressivamente in luce tutte le criticità di un puro ancoraggio al passato.

La seconda possibilità era la prosecuzione e l'adattamento, in tempo di pace, dell'esperienza di un premierato forte accompagnato non dalla mortificazione, bensì dalla valorizzazione del Parlamento, di cui andava rilanciato il ruolo nel quadro di una stretta cooperazione con l'esecutivo. È la linea indicata da Blum nelle sue *Lettres sur la réforme gouvernementale*, e che lo stesso Blum, passando dalla teoria alla pratica, cerca di attuare quando diventa nel giugno 1936 presidente del Consiglio del governo di Fronte popolare, formato da socialisti e radicali e appoggiato esternamente dai comunisti. Intenzionato ad applicare in breve tempo un ampio programma di riforme sociali ed economiche, Blum fornisce, da un lato, un notevole impulso, per coordinare l'azione dell'esecutivo, al segretariato generale della presidenza del Consiglio, creato nel gennaio 1935; e ricorre, dall'altro, al nuovo strumento della legge-quadro, in virtù del quale il Parlamento definisce i principi di carattere generale e attribuisce al governo il compito di metterli in atto tramite un'estensione del potere regolamentare<sup>28</sup>.

La soluzione neoparlamentare portata avanti da Blum si rivela all'inizio molto efficace. Sull'onda anche della mobilitazione operaia che si è tradotta nella pacifica occupazione delle fabbriche, e che ha condotto agli accordi di Matignon tra il sindacato e gli imprenditori del 7 giugno 1936, il governo ottiene rapidamente l'approvazione di più di venti progetti di legge di considerevole importanza, tra cui la riduzione a 40 ore della settimana lavorativa e la nazionalizzazione dell'industria degli armamenti. Tuttavia l'esperienza del Fronte popolare entra in crisi nel 1937 a causa dei problemi dell'economia e delle tensioni relative alla politica estera, viste in particolare le divergenze riguardo alla posizione da assumere sulla guerra civile spagnola. Dopo le dimissioni di Blum nel giugno 1937, la coali-

Sul Senato dopo la prima guerra mondiale cfr. G. Berstein, *Le Sénat sous la IIIe République, 1920-1940*, Paris, CNRS Editions, 2014.

<sup>27</sup> Cfr. C. Charles, *La crise des sociétés impériales. Allemagne, France, Grande Bretagne. Essai d'histoire sociale comparée*, Paris, Seuil, 2001, pp. 358-414.

<sup>28</sup> Cfr. J. Charpentier, *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*, in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», t. LXXIV, mars-avril 1958, pp. 224-7.

zione sopravvivrà per quasi un anno in un quadro di difficoltà crescenti, per poi disgregarsi definitivamente nell'aprile 1938. A quel punto, la via che sarà percorsa per tentare di rimediare alle disfunzioni del sistema della Terza Repubblica sarà molto diversa da quella seguita nel 1936.

L'esperienza della prima guerra mondiale lasciava in effetti aperta una terza possibilità, e cioè che si puntasse solo al rafforzamento dell'esecutivo, tralasciando la questione della sua cooperazione con il Parlamento. Lo stesso Clemenceau si era in parte orientato in questo senso dopo l'armistizio quando aveva tenuto le Camere del tutto ai margini dei negoziati di pace. L'orientamento volto a conferire all'esecutivo spazi di azione più autonomi trova un'importante manifestazione già nel 1924 e nel 1926 con le richieste da parte del governo di essere autorizzato a legiferare per decreto per far fronte alle crisi monetarie. Il presidente del Consiglio Raymond Poincaré riesce a farsi concedere la delega in entrambi i casi (potrà però utilizzare solo quella del 1926). Questa limitazione, sia pure in un ambito ancora ristretto, delle prerogative legislative del Parlamento non manca di suscitare obiezioni analoghe a quelle espresse nel dicembre 1916 di fronte alla richiesta avanzata da Aristide Briand: «Il potere legislativo non è un diritto di cui noi possiamo disporre, è una funzione che ci è stata conferita nei termini e nel limite della Costituzione, e non potete toccarla senza cambiare la Costituzione stessa», protesta alla Camera il 4 febbraio 1924 Joseph Paul-Boncour<sup>29</sup>. L'adesione al progetto governativo da parte del principe Joachim Murat<sup>30</sup> – discendente del Re di Napoli –, il quale arriva ad interpretarlo come una sorta di felice ritorno ai metodi dei napoleonidi<sup>31</sup>, aggiunge al dibattito in Aula un tocco di colore che imbarazza il governo e conferma i timori degli oppositori. Rivolgendosi al presidente del Consiglio Poincaré, Joseph Paul-Boncour dichiara infatti:

Signor presidente del Consiglio, so molto bene che il nostro collega principe Murat vi darà [...] il suo appoggio in uno spirito differente da quello che vi anima. Ma proprio questo fatto conferma precisamente ciò che vi dicevo poco fa, che le misure da voi proposte vanno oltre la portata che avete loro assegnata. È logico che il principe Murat vi conceda il

<sup>29</sup> JO, *Débats parlementaires*, Chambre des Députés, Séance du 4 février 1924, p. 417.

<sup>30</sup> Joachim Murat (1885-1938), ufficiale di carriera e, dal 1932, 6° principe Murat, fu deputato dal 1919 al 1924. Si presentò anche alle elezioni del 1924 ma non fu rieletto.

<sup>31</sup> JO, *Débats parlementaires*, Chambre des Députés, Séance du 4 février 1924, pp. 418-9.

suo suffragio. E chiedo ai repubblicani se, altrettanto logicamente, non debbano rifiutarvi il loro<sup>32</sup>.

Le richieste di autorizzazione per emanare decreti-legge, procedura di delega che viene definita come concessione dei «pieni poteri», si intensificano negli anni Trenta a causa della crisi economica e dell'aggravamento delle tensioni internazionali. Il governo Laval mette in atto tramite decreto, nel 1935, una vera e propria politica economica ad ampio raggio basata sulla deflazione, e lo stesso Léon Blum, per ben due volte (nel giugno 1937 e nel marzo 1938), si risolve a chiedere i pieni poteri (che non gli vengono però concessi) dopo aver preso atto che l'indirizzo neoparlamentare da lui inizialmente perseguito non è più sufficiente.

La procedura dei decreti-legge non esclude del tutto il Parlamento, che oltre a conferire la delega al governo per un determinato arco temporale è chiamato poi a ratificare i testi da questo emanati. Ma, per un verso, il contenuto della delega è definito solitamente in termini così generici che il governo ha un'ampia libertà di azione. E, per l'altro, i decreti-legge rimangono in vigore senza alcun limite temporale qualora le Camere non riescano a deliberare su di essi<sup>33</sup>. Ed è ciò che molto spesso si verifica, visto che è estremamente difficile per il Parlamento esaminare le centinaia di testi che gli sono trasmessi. La funzione legislativa delle Camere ne esce pertanto fortemente ridimensionata.

A partire dal ricorso sempre più frequente alla concessione dei pieni poteri, tende così ad affermarsi la concezione secondo cui i difetti del regime parlamentare francese, incapace per altro verso di riformarsi sul piano costituzionale<sup>34</sup>, possono essere ridotti solo con un esecutivo sempre più autonomo dalle Camere. Chiusasi l'esperienza del Fronte popolare, il processo di indebolimento del Parlamento raggiunge il massimo sviluppo con la formazione del governo presieduto da Edouard Daladier nell'aprile 1938. Il nuovo presidente del Consiglio non solo ricorre in modo ancora più esteso alla prassi dei decreti-legge, ma persegue una più

<sup>32</sup> Ivi, p. 419.

<sup>33</sup> Cfr. M. Mignon, *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public*, Lille, Université de Lille, 1938; D. Rusu, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Bordeaux, Imprimerie-Librairie Delmas, 1942. Un altro problema che emerge dal ricorso ai decreti-legge è che ne deriva spesso una normativa frammentaria, in cui predomina il punto di vista settoriale dei diversi comparti dell'amministrazione.

<sup>34</sup> Cfr. J. Gicquel, *Le problème de la réforme de l'État en France en 1934*, in J. Gicquel, L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris, Presses universitaires de France, 1965, pp. 1-123.

generale strategia di marginalizzazione dell'istituto parlamentare, nella convinzione che solo così la Francia possa prepararsi a sostenere il confronto con l'espansionismo hitleriano. Con Daladier, si afferma perciò un modello di premierato forte che, a differenza di quello di Clemenceau durante la Grande Guerra e di quello teorizzato e poi messo in pratica da Blum nella prima fase dell'esperienza del Fronte popolare, conduce a una crescente deresponsabilizzazione del Parlamento<sup>35</sup>.

### 3. *Dalla dichiarazione di guerra alla Germania all'abdicazione del Parlamento*

L'emarginazione del Parlamento prosegue con l'ingresso nella seconda guerra mondiale. Lo si riscontra già nel modo in cui viene dichiarata la guerra. L'art. 9 della Legge costituzionale del 16 luglio 1875 sui rapporti tra i poteri pubblici stabilisce che «il presidente della Repubblica non può dichiarare la guerra senza l'assenso preliminare delle due Camere». Pur non deliberando esse stesse lo stato di guerra, le Camere sono pertanto coinvolte nel processo decisionale. Nel 1914 era stata la Francia ad essere attaccata dalla Germania. Nel settembre 1939, a seguito dell'invasione della Polonia, è la Francia invece, assieme alla Gran Bretagna, che deve assumere l'iniziativa, e lo deve fare rispettando le regole costituzionali. Ora, il 2 settembre 1939 Edouard Daladier si limita a far approvare dal Parlamento i crediti straordinari per le forze armate. Il giorno seguente, la guerra alla Germania sarà dichiarata senza che vi sia stato un ulteriore passaggio parlamentare.

Ciò significa forse che la Francia è entrata in guerra con una violazione della Costituzione? È quel che sarà imputato a Edouard Daladier dal governo di Vichy<sup>36</sup>. La strumentalità dell'accusa da parte di un regime che rinnegherà i principi del costituzionalismo è evidente, ma un rilievo analogo sarà mosso successivamente anche da un importante giurista come Marcel Prétot, secondo il quale occorre un assenso parlamentare «preliminare e formale», che non poteva essere sostituito

<sup>35</sup> Per una più ampia trattazione del tema del processo di deresponsabilizzazione del Parlamento negli anni Trenta fino al suo epilogo con il suicidio parlamentare del 10 luglio 1940 mi permetto di rinviare a S. Guerrieri, *L'ora del Maresciallo. Vichy, 10 luglio 1940: il conferimento dei pieni poteri a Pétain*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>36</sup> Si vedano i documenti raccolti in Archives Nationales (d'ora in avanti AN), Fonds Edouard Daladier, 496 AP/15, Le passage de l'état de paix à l'état de guerre.

tuito dalla concessione dei crediti<sup>37</sup>. In realtà, occorre sottolineare che sebbene Daladier non avesse esplicitamente affermato che attribuiva al voto sui crediti militari il significato di un'autorizzazione alla probabile dichiarazione di guerra, la volontà di procedere in questo senso se la Germania non avesse cessato l'aggressione alla Polonia era stata espressa molto chiaramente<sup>38</sup>. «Ciascuno sapeva bene che votando i crediti, votava la guerra», scriverà nelle sue memorie Joseph Paul-Boncour<sup>39</sup>. Del resto, all'indomani della dichiarazione di guerra non vi furono proteste per la mancata riconvocazione delle Camere. Ma se non si può affermare che le procedure costituzionali siano state violate<sup>40</sup>, è molto significativo, sul piano della valutazione storica, che il consenso del Parlamento sia stato chiesto in maniera implicita e che il voto degli stessi crediti militari non sia stato preceduto da un dibattito in Aula. In un momento così cruciale, il ruolo del Parlamento come spazio pubblico di confronto non trova alcuna forma di espressione.

Una volta iniziato il conflitto, la mobilitazione del paese viene coordinata in base alla legge dell'11 luglio 1938 – che aveva avuto una lunga gestazione – sull'organizzazione generale della nazione in tempo di guerra. Riguardo all'attività del Parlamento, la legge precisa che «le Camere continuano ad esercitare il loro diritto assoluto di controllo sugli atti dei ministri». Le grandi commissioni eserciteranno il controllo delle amministrazioni e dei servizi pubblici, e i parlamentari che non sono sotto le armi<sup>41</sup> «possono essere incaricati, sia dall'assemblea a cui

<sup>37</sup> M. Prélot, *Formation et transformation de la Constitution de 1875*, in «Politique», n. 3-4, 15 août-15 septembre 1945, p. 255.

<sup>38</sup> Daladier dichiarò alla Camera: «La Polonia è stata oggetto dell'aggressione più ingiusta e più brutale. Le nazioni che hanno garantito la sua indipendenza sono tenute a intervenire per la sua difesa. La Gran Bretagna e la Francia non sono potenze che possano rinnegare o che pensino di rinnegare la loro firma. [...] Il nostro dovere è di finirla con le imprese dell'aggressione e della violenza. Attraverso regolamenti pacifici, se lo possiamo ancora, e ci proveremo fino in fondo. Tramite l'uso della nostra forza, se ogni senso morale e al tempo stesso ogni barlume di ragione è scomparso dalla parte degli aggressori»: JO, *Débats parlementaires*, Chambre des Députés, Séance du 2 septembre 1939, pp. 1951-1952.

<sup>39</sup> J. Paul-Boncour, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la IIIe République*, III, *Sur les chemins de la défaite (1935-1940)*, Paris, Plon, 1946, p. 161.

<sup>40</sup> Nel trattato di diritto parlamentare scritto dal segretario generale della Camera Eugène Pierre, si affermava del resto che per esprimere l'assenso delle Camere richiesto dall'art. 9 era sufficiente un qualsiasi voto, come ad esempio la concessione di un credito supplementare: E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, quatrième édition (contenant des références au Supplément de 1910), Paris, Librairies-Imprimeries réunies, s.d., n. 553, p. 639.

<sup>41</sup> Nella prima guerra mondiale, come si è visto, l'Alto comando aveva voluto a partire dal 1915 che i parlamentari sotto le armi operassero una scelta tra il pieno assolvimento degli obblighi mili-

appartengono, sia dal governo, di missioni speciali presso le forze armate, all'interno e all'estero» (artt. 33-34)<sup>42</sup>.

L'attivismo delle commissioni durante i mesi del conflitto è un tratto che accomuna l'esperienza degli anni 1939-1940 a quella della Grande Guerra. La *commission de l'armée* della Camera stila un centinaio di rapporti, redatti dai suoi rappresentanti in missione, che vengono inviati a Daladier in quanto ministro della difesa nazionale e della guerra, al comandante in capo e agli altri ministri interessati<sup>43</sup>. Così come era avvenuto più di venti anni prima, i rapporti si occupano in dettaglio delle condizioni di vita dei soldati, della dotazione di armi, delle fortificazioni e delle modalità della mobilitazione industriale. Ma il canale di dialogo con l'esecutivo questa volta è difettoso: le risposte delle autorità responsabili tardano ad arrivare. Daladier, come si è visto, sin dalla formazione del suo governo ha ritenuto superfluo coltivare uno stretto rapporto con il Parlamento. Nel novembre 1939, quando giunge a scadenza il terzo mandato ricevuto dalle Camere per l'uso dei pieni poteri in ambito legislativo, egli ottiene, ponendo la questione di fiducia, che il ricorso ai decreti-legge diventi permanente per tutta la durata delle ostilità<sup>44</sup>. Sulla base di questa concezione di un esecutivo dotato di un ampio margine di autonomia, Daladier non reputa di grande utilità nemmeno un frequente confronto con le *commissions de l'armée*. Il presidente di quella della Camera, il radicale Edmond Miellet, dichiarerà nella seduta del 5 giugno 1940:

tari e l'esercizio delle funzioni connesse al loro mandato. L'art. 33 della legge dell'11 luglio 1938 non consente questa opzione: esso stabilisce che i parlamentari mobilitati devono «seguire integralmente gli obblighi della loro classe di mobilitazione». Ciò non vieta loro di partecipare alle attività del Parlamento, ma il compito di definire «le condizioni di esercizio del mandato dei parlamentari» viene demandato ai regolamenti delle Camere. Cfr. R. Bonnard, *Chronique constitutionnelle et administrative française. Le Droit public et la Guerre*, in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», t. LVI, juillet-décembre 1939, pp. 553-557. I parlamentari sono chiamati alle armi fino all'età di 40 anni. Secondo i calcoli di Olivier Wieviorka, nel 1940 i parlamentari sotto le armi sono 128, tra cui 49 volontari che si sono arruolati pur avendo superato la soglia d'età stabilita dalla legge. Sei deputati perdono la vita e diciotto vengono catturati dalla Wehrmacht. Tra questi, sei riusciranno ad evadere dal campo di prigionia. Cfr. O. Wieviorka, *Les orphelins de la République. Destinées des députés et sénateurs français (1940-1945)*, Paris, Seuil, 2001, pp. 29-33.

<sup>42</sup> JO, *Lois et décrets*, Loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, 13 juillet 1938.

<sup>43</sup> È quanto attesta il presidente della *commission de l'armée*: AN, Série C, Assemblées Nationales, C//15157, Commission de l'armée, Séance du 5 juin 1940, p. 1.

<sup>44</sup> Ciò avviene tramite la modifica dell'art. 36 della legge sull'organizzazione della nazione in tempo di guerra.

Per molto tempo, abbiamo fatto molto fatica ad avere delle risposte ai rapporti che abbiamo inviato [...]. Non abbiamo avuto spesso la visita del Ministro della Guerra. La Commissione si è molto rammaricata di non essere stata sufficientemente informata e di non trovare il credito che avrebbe dovuto avere. Perché essa non tende che a collaborare, nei momenti così gravi che attraverseremo, con coloro che hanno la responsabilità del potere<sup>45</sup>.

Se durante la prima guerra mondiale Parlamento ed esecutivo avevano cooperato per sancire la preminenza dell'autorità civile su quella militare, nella seconda accade che Daladier, come presidente del Consiglio e come ministro, riponga un'eccessiva fiducia nella strategia formulata dall'Alto comando: un errore che Clemenceau si era ben guardato dal commettere. Daladier trascura così le osservazioni dei parlamentari sul perfezionamento della macchina bellica. Con il tragico risultato di dar credito alle superficiali rassicurazioni fornite dal comandante della zona delle Ardenne, il generale Huntziger, nella sua risposta, che rimarrà scolpita nella storia degli errori militari, al rapporto stilato nel marzo 1940 dai due deputati in missione della *commission de l'armée* della Camera, Ernest Framond e Pierre Taittinger. Framond e Taittinger avevano lucidamente evidenziato che il sistema di difesa del settore, imperniato sulla convinzione che la foresta delle Ardenne e il fiume Mosa fossero due eccellenti barriere naturali, rischiava di rivelarsi assai carente di fronte a un possibile attacco nemico<sup>46</sup>. Ma il generale Huntziger aveva replicato che non ravvisava alcuna misura urgente da prendere<sup>47</sup>. Se avessero dato maggior credito al controllo parlamentare, Huntziger e Daladier, come anche il comandante in capo Maurice Gamelin, avrebbero forse evitato che nel maggio 1940 i panzer tedeschi, dopo aver dimostrato che la foresta delle Ardenne era assai meno impenetrabile di quanto l'Alto comando francese avesse

<sup>45</sup> AN, Série C, Assemblées Nationales, C//15157, Commission de l'armée, Séance du 5 juin 1940, pp. 1-2.

<sup>46</sup> AN, Série C, Assemblées nationales, C//15157, Commission de l'armée, Rapport de Mm. de Framond et P. Taittinger, députés, sur la visite qu'ils ont effectuée dans la région Montmédy-Valenciennes le 8 mars 1940 et jours suivants, pp. 4-5. La prima parte del rapporto fu pubblicata dopo la guerra in Assemblée nationale (Première législature, Session de 1947), *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'enquêter sur les événements survenus en France de 1933 à 1945*, par Ch. Serre, II, *Documents sur la période 1936-1945*, pp. 359-60. Il rapporto di Framond et Taittinger era stato inviato a Daladier in quanto ministro della Difesa e della Guerra. Questi l'aveva trasmesso al comandante in capo Gamelin che l'aveva a sua volta inoltrato al comandante del settore Huntziger.

<sup>47</sup> Rapport du général Huntziger, *ivi*, p. 361.

supposto, sfondassero il fronte proprio in quel punto e da lì dilagassero sul territorio nazionale.

Più in generale, la comparazione con la Grande Guerra mostra che sul piano istituzionale si registra una situazione per certi aspetti rovesciata: nel 1914-1918 il graduale intensificarsi del controllo del Parlamento sul governo finisce per rafforzare entrambe le istituzioni, mentre nel 1939-1940 l'attenuazione di questo controllo si traduce in una crisi complessiva del sistema a partire dal momento in cui l'esecutivo si trova in difficoltà nella direzione generale della guerra. All'inizio del 1940 le Camere cercano di riacquistare uno spazio politico, ma, dopo essere state emarginate così a lungo, non riescono a esprimere un indirizzo coerente. Il governo Daladier cade il 20 marzo 1940 a seguito di un voto di fiducia in cui 239 deputati si esprimono a favore, 1 vota contro e ben 300 si astengono. E il 22 marzo il governo del suo successore, Paul Reynaud, consegue la fiducia alla Camera al termine di un dibattito di bassissimo profilo, che sarà definito obbrobrioso da Charles de Gaulle nei suoi *Mémoires de guerre*, perché incentrato sulla distribuzione delle cariche ministeriali anziché sui gravi pericoli che corre il paese<sup>48</sup>.

La strategia della marginalizzazione del Parlamento portata avanti dall'esecutivo conduce in definitiva a una reciproca paralisi. E il 10 luglio 1940, 569 parlamentari, sconvolti dall'inaspettata e travolgente disfatta militare<sup>49</sup> e abituati da anni a conferire all'esecutivo estese competenze legislative, si lasceranno convincere a delegare al Maresciallo Philippe Pétain il potere costituente, nell'illusione che questo gesto estremo di deresponsabilizzazione costituisca l'unica via di salvezza nella Francia invasa dai tedeschi. Nel 1945, una volta chiusi il ciclo della «seconda guerra dei trent'anni» inaugurata dai colpi esplosi a Sarajevo, il giudizio sul sistema politico della Terza Repubblica si fonderà come è naturale assai più sulla crisi del 1940 che non sulla prova efficacemente superata della Grande Guerra, quando il Parlamento era stato una delle chiavi politico-istituzionali della vittoria. Chiamato il 21 ottobre 1945 ad esprimersi tramite referendum su come ricostruire la democrazia, il popolo francese deciderà con il 96,4% dei voti di volgere le spalle alle Leggi costituzionali del 1875 e di rifondare la Repubblica con una nuova Costituzione.

<sup>48</sup> C. de Gaulle, *Mémoires de guerre*, I, *L'appel (1940-1942)*, Paris, Plon, 1954, p. 25.

<sup>49</sup> Cfr. *Le moment 1940. Effondrement national et réalités locales*, a cura di P. Allorant, N. Castagnez, A. Prost, Paris, L'Harmattan, 2012.

# Max Weber e il controllo parlamentare sulla burocrazia nella Germania in guerra

Alessandro Isoni

## 1. Introduzione

«We have confided to Her Majesty's Government the destinies of a gallant army and of a great nation. They have betrayed that confidence, and the hopes of the people are now directed to this House. Shall we, too, betray them?»: con queste parole il deputato radicale John Arthur Roebuck, durante la seduta notturna del 29 gennaio 1855, esortava la Camera dei Comuni a votare per l'istituzione di una commissione d'inchiesta sulla condotta della guerra di Crimea<sup>1</sup>.

Nell'esperienza costituzionale occidentale i conflitti hanno spesso costituito delle vere e proprie giunture storiche, contribuendo ad imporre o ad accelerare dei cambi di paradigma nei sistemi politici e negli ordinamenti giuridici<sup>2</sup>. In questo senso, la prima guerra mondiale costituì senza dubbio uno straordinario laboratorio politico-costituzionale, in cui furono sperimentate soluzioni inedite alle im-

<sup>1</sup> House of Commons Debates, 29 January 1855, vol. 136, c. 1229. Tra le principali accuse mosse da Roebuck al ministero Aberdeen vi era quella di aver abdicato al ruolo di guida politica, lasciando mano libera agli alti comandi militari sia nelle scelte strategiche sia nella gestione degli aspetti logistici. Anche grazie alle corrispondenze dell'inviato di *The Times*, William Russell, per la prima volta i lettori britannici erano stati informati quasi in tempo reale dell'incompetenza e approssimazione che regnavano nel corpo di spedizione britannico, contribuendo così a creare un clima di opinione favorevole all'approvazione a larghissima maggioranza della mozione presentata da Roebuck, che ebbe come immediata conseguenza la caduta del governo presieduto da Lord Aberdeen e la formazione del primo ministero Palmerston. Sul punto, si vedano M.S. Sweeney, *From the Front: The Story of War through Correspondents*, Washington (D.C.), National Geographic Society, 2002 e B. Cooke, *The Grand Crimean Central Railway*. Knutsford, Cavalier House, 1990.

<sup>2</sup> Basti pensare al ruolo ricoperto dalla Guerra dei Sette anni nel determinare alcune delle condizioni che innescarono la lotta per l'indipendenza delle tredici colonie inglesi del Nord America e come l'enorme mole di debiti contratti dalla Francia per sostenerle influì sullo scoppio della rivoluzione. Sul punto, si veda il classico lavoro di R.R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800*, 2 vols., Princeton, Princeton University Press, 1959 (trad. it di A. Castelnovo Tedesco, *L'era delle rivoluzioni democratiche*, Milano, Rizzoli, 1971) e, più recentemente, W. Klooster, *Revolutions in the Atlantic World. A Comparative History*, New York, New York University Press, 2009.

mani sfide poste agli organismi statali da un conflitto che presentò numerosi elementi di novità rispetto a quelli precedenti. Proprio la compresenza di modernissime tecnologie belliche e strutture socio-istituzionali obsolete – in alcuni casi risalenti addirittura al Medio Evo – fu oggetto di profonde riflessioni da parte degli intellettuali più attenti di entrambi gli schieramenti del conflitto: negli Imperi centrali, in particolare, l'attenzione si focalizzò sulle ragioni più profonde che avevano condotto alla sconfitta politica in assenza di una vera e propria *débâcle* militare, con il cedimento del fronte interno e la manifesta incapacità delle strutture politico-amministrative a resistere alle sollecitazioni di una guerra che, non a torto, è stata definita “totale”<sup>3</sup>. Tra questi, un posto di primo piano va senza dubbio attribuito a Max Weber, il quale nell'estate del 1918 pubblicò un volume, significativamente intitolato *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, in cui il grande sociologo tedesco analizzava le cause remote e recenti della imminente sconfitta, prospettando al tempo stesso alcune soluzioni per la nuova Germania che sarebbe sorta dopo la cessazione delle ostilità<sup>4</sup>. L'intera opera era attraversata da alcune questioni fondamentali, che rappresentano una sorta di *fil rouge* nell'intera riflessione weberiana e che costituiranno gli assi lungo i quali si svilupperà il presente saggio.

## 2. Una complicata e farraginoso architettura costituzionale

Come si è già avuto modo di vedere in precedenza con il riferimento all'episodio del dibattito parlamentare sulla guerra di Crimea, in occasione dei conflitti i fisiologici episodi di corruzione hanno spesso raggiunto livelli parossistici, sicuramente favoriti dalle situazioni di emergenza e dalle logiche intrinseche al con-

<sup>3</sup> Non è possibile in questa sede riportare la sterminata bibliografia sul tema. A solo titolo di esempio e per l'inedita lettura che seppe offrire quando apparve, si veda il saggio di Arno J. Mayer, *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War*, New York, Pantheon Books, 1981 (tr. it. di G. Ferrara degli Uberti, *Il potere dell'Ancien Régime fino alla prima guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1999).

<sup>4</sup> Sull'opera si appuntò l'attenzione di Benedetto Croce, il quale consigliò a Giovanni Laterza l'acquisto dei diritti per una immediata pubblicazione in Italia, come poi avvenne nel 1919. Nel corso del lavoro si farà riferimento a M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, Duncker & Humblot, München, Leipzig, 1918 (tr. it. di E. Ruta, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, 1919, a cura di F. Fusillo e con una introduzione di F. Ferrarotti, Roma-Bari, Laterza, 1993).

cetto stesso dello stato d'eccezione<sup>5</sup>. Sempre per restare in ambito britannico, non è un caso che le prime commissioni parlamentari d'inchiesta siano state istituite per indagare su presunti ammanchi nelle forniture per la flotta durante la Seconda Guerra d'Olanda (1667-78) e il conflitto in Irlanda (1689). Fino al diciannovesimo secolo, infatti, quando si sviluppò compiutamente la dottrina della responsabilità ministeriale, il potere d'inchiesta e la richiesta di *impeachment* restarono le uniche armi che l'organo rappresentativo poteva brandire contro l'esecutivo qualora sorgessero sospetti circa una opaca gestione delle risorse dell'erario<sup>6</sup>. D'altra parte, l'assenza di controlli era favorita, oltre che dalle insufficienti comunicazioni, anche dalla sostanziale autoreferenzialità delle strutture burocratiche, specie militari. In questo senso, l'affermazione della monarchia parlamentare si spiega anche con la necessità di disporre di una forma di governo idonea a porre sotto controllo non solo l'esecutivo nella sua componente politica, quanto soprattutto i suoi apparati amministrativi, in una logica che oggi si definirebbe di *accountability*<sup>7</sup>.

Proprio la possibilità di fissare dei limiti allo strapotere di una burocrazia sempre più pervasiva costituisce uno dei *leitmotiv* della riflessione weberiana, incentrata sullo sviluppo dello Stato-macchina come metafora di una società fortemente burocratizzata e in cui le dinamiche di formalizzazione, razionalizzazione e prevedibilità costituivano il cuore stesso della civilizzazione statale<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sul punto, oltre alle classiche riflessioni sviluppate da C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duncker & Humblot, Berlin, 1922/1928 (tr. it. di P. Schiera, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in C. Schmitt, *Le categorie del "politico"*, Bologna, Il Mulino 1972, pp. 29-86) si vedano, da ultimo, le conclusioni del lavoro di G. Agamben, *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, secondo il quale in queste circostanze si assisterebbe ad un vero e proprio vuoto giuridico, in una sorta di paradossale sospensione legalizzata del diritto (nella etimologia propria dello *ius-stitium*).

<sup>6</sup> Risulta ancora utile il classico lavoro di A. Todd, *On Parliamentary Government in England. Its Origin, Development, and Practical Operation*, 2nd edn. (2 voll., London, Longmans, Green, and Co., 1887), I, pp. 432-3.

<sup>7</sup> Per una definizione del concetto di *accountability* si vedano i lavori di M. Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998; M. Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance: in Search of the Mechanisms*, in «Public Performance and Management Review», XXVIII, n. 3 (2005), pp. 376-417 e R. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 2001.

<sup>8</sup> Nel sottolineare le caratteristiche della società di massa, M. Weber, *Parlamento e governo* cit., p. 34, sottolineava come «rispetto ad altri portatori storici del moderno ordinamento razionale della vita, la burocrazia si distingue per la sua *indispensabilità* di gran lunga maggiore», dovuta al fatto

In questa prospettiva teorica, il *Reich* solennemente proclamato a Versailles il 18 gennaio 1871 costituiva quasi l'ideal-tipo dello Stato burocratico, rappresentando un *unicum* nel coevo panorama costituzionale europeo, in ragione di alcuni profili di complessità che, nel lungo periodo, avrebbero condotto ad una sostanziale irresponsabilità degli apparati burocratici. Come Max Weber ebbe modo di sottolineare più volte nel suo lavoro, la mancanza di controllo politico sull'attività dell'amministrazione si era andata aggravando durante la prima guerra mondiale, ma le ragioni di ciò risalivano indietro nel tempo, e possono essere meglio spiegate ricostruendo brevemente il compromesso politico-costituzionale architettato dal cancelliere Bismarck nel momento in cui procedette alla organizzazione della neonata compagine statale.

La nuova costituzione del *Reich*, entrata in vigore il 4 maggio 1871, sostituiva i trattati internazionali che, al termine delle vittoriose guerre contro Danimarca, Austria e Francia, avevano sancito l'unione della Confederazione del Nord con i regni del sud della Germania sotto la corona degli Hohenzollern<sup>9</sup>. Proprio a causa della complessità istituzionale che aveva dato vita al nuovo *Reich*, la costituzione era volta più a disciplinare i rapporti tra le componenti istituzionali e statali, mentre difettava sotto il profilo dei diritti politici: questo era dimostrato in maniera palmare dal preambolo della costituzione, dove si faceva riferimento sia alla «eterna unione volta a proteggere il territorio federale e il suo ordinamento», sia al fatto che essa era funzionale «a prendersi cura del benessere del popolo tedesco», in una sorta di cortocircuito giuridico tra diritto costituzionale – il benessere dei cittadini – e diritto internazionale, rappresentato dalla dimensione federale. Proprio l'indeterminatezza tra trattato e costituzione, tra legittimazione monarchica e democrazia costituisce il fulcro su cui si basava il compromesso bismarckiano che, in questo modo, cercava anche di integrare le due componenti sociali su cui si sarebbe fondato il nuovo edificio statale: da un lato, l'aristocrazia,

che essa «ancora la sua indispensabilità ad un fondamento molto più definitivo rispetto alle altre burocrazie: *la specializzazione e l'istruzione professionale di tipo razionale*». Per l'importanza di questi concetti nello sviluppo della società politica occidentale si veda il saggio di F. Di Donato, *Sulla civilizzazione statale*, in «Ragion Pratica», n. 42 (2014), pp. 69-86.

<sup>9</sup> Per un quadro del processo che condusse all'unificazione tedesca si vedano, tra le tante opere apparse, il volume curato da H. Böhme, *The Foundations of the German Empire*, London, Oxford University Press, 1971, D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century. A History of Germany, 1780-1918*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 243-59 e, per la storia della Germania imperiale, si veda M. Sturmer, *Das ruhelose Reich: Deutschland 1866-1918*, Berlin, Severin und Siedler, 1983 (tr. it. di A. Roveri, *L'impero inquieto*, Bologna, Il Mulino, 1993).

fedele guardiana del principio legittimista e fautrice dell'unificazione tedesca e, dall'altro, quel ceto borghese che, dopo la sconfitta della rivoluzione nel 1848, si era risolto ad accettare supinamente il ruolo guida della dinastia prussiana, accontentandosi di quel simulacro di democrazia garantito dal suffragio universale maschile in vigore per l'elezione del *Reichstag*. Il quadro era aggravato, poi, dall'assenza della classe operaia e delle sue nascenti articolazioni politiche – partiti e sindacati – che Bismarck deliberatamente rifiutò di integrare nel progetto politico e che, anzi, negli anni successivi sarebbero stati oggetto di una dura legislazione repressiva<sup>10</sup>.

Al fondo della questione, ad ogni modo, vi era la peculiare posizione costituzionale della Prussia, il più grande e popoloso Stato del *Reich*, che manteneva una indiscussa supremazia tra tutti gli Stati confederati, dimostrata ad esempio dalla coincidenza tra la carica di Primo ministro prussiano e di Cancelliere del *Reich*, oltre che dalla definizione costituzionale del re di Prussia come Presidente della Confederazione con il titolo di *Deutscher Kaiser*<sup>11</sup>. Vi era, poi, il sistema elettorale cosiddetto delle "tre classi" per il *Landtag* prussiano, che costituiva una sorta di fossile dell'Antico Regime funzionale a garantire il predominio dell'aristocrazia più retriva e degli agrari delle regioni ad est dell'Elba, escludendo qualsiasi tendenza progressiva. Inoltre, sia l'esecutivo prussiano sia quello imperiale non prevedevano la presenza di ministri, sostituiti invece da semplici Segretari di Stato, in cui già il titolo denotava il ruolo di meri vertici amministrativi dei rispettivi dicasteri e la loro sostanziale irrilevanza politica. Infatti, mentre il Primo ministro/Cancelliere dipendeva dalla fiducia del sovrano e non necessitava di alcun rapporto di fiducia con il *Reichstag*, i Segretari di Stato dovevano far riferimento al Cancelliere, l'unico titolare di un potere di direzione politica in quello che, solo a fatica, potrebbe essere definito un gabinetto di governo. In questo modo, l'esecutivo si trovava nella peculiare condizione di dipendere dal sovrano e, al tempo stesso, di poter agire senza una maggioranza parlamentare stabile, procedendo di volta in volta a costituirsi delle maggioranze variabili a seconda dei provvedimenti e delle politiche in discussione, fenomeno quest'ultimo che avrebbe raggiunto il

<sup>10</sup> Per una storia costituzionale dell'Impero tedesco si veda H.W. Koch, *A Constitutional History of Germany in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London and New York, Longman, 1984, in particolare pp. 78-134.

<sup>11</sup> Sul ruolo della Prussia nella storia tedesca si veda il volume curato da P.G. Dwyer, *Modern Prussian History 1830-1947*, Oxford, Routledge, 2013.

massimo della perfezione con la celebre “politica della diagonale” affinata dal Cancelliere Bethmann Hollweg durante il conflitto<sup>12</sup>.

### 3. *Il Reich guglielmino tra eredità bismarckiana e tentativi di governo personale*

Su questo vero e proprio anacronismo costituzionale, estraneo ai principi del costituzionalismo liberale e, anzi, ancorato ai vecchi schemi assolutistici, si esercitò fino al 1890 l'indiscusso «dominio del principe» Otto Von Bismarck, alla cui eredità politica Max Weber assegnava una parte di rilievo tra le cause della sconfitta nella prima guerra mondiale<sup>13</sup>. Pur nutrendo una forte ammirazione personale per il grande fautore dell'unificazione tedesca «*mit blut und eisen*», Weber in *Parlamento e governo* sottopone l'esperienza politica di Bismarck ad una serrata critica, imputandogli sostanzialmente l'im maturità politica della nazione tedesca. A giudizio di Weber, la stessa gigantesca presenza dello statista prussiano avrebbe determinato una serie di conseguenze esiziali per lo sviluppo in senso liberal-democratico del sistema costituzionale tedesco, lasciando la Germania «senza la minima educazione politica» e, soprattutto, «senza la minima volontà politica, abituata al fatto che il grande uomo di stato che stava al suo vertice si occupasse per lei della politica»<sup>14</sup>. La politica bismarckiana, secondo Weber, si sarebbe giovata e, al contempo, sarebbe stata favorita da alcuni caratteri tipici dei tedeschi,

<sup>12</sup> Naturalmente, tale situazione era favorita da alcune disposizioni costituzionali, che assegnavano il potere di scioglimento del *Reichstag* al Kaiser, il quale poteva brandire questa minaccia ogni qualvolta le proposte del Cancelliere da lui nominato non venissero accettate. Accanto a questo, vi era anche in Germania come in Italia l'istituto della proroga delle sessioni, per cui l'esecutivo poteva governare per mesi senza alcun controllo parlamentare. Per un bilancio della politica portata avanti dal cancelliere Bethmann Hollweg si vedano gli articoli di W. Gutsche, *Bethmann Hollweg und die Politik der Neuorientierung. Zur innenpolitischen Strategie und Taktik der deutschen Reichsregierung während des ersten Weltkrieges*, in «*Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*», XIII, n. 2 (1965), pp. 209–54 e di W.J. Mommsen, *Die deutsche öffentliche Meinung und der Zusammenbruch des Regierungssystems Bethmann Hollwegs im Juli 1917*, in «*Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*», n. 19 (1968), pp. 422–40.

<sup>13</sup> È impensabile in questa sede dare conto della sterminata bibliografia sulla figura del Cancelliere di ferro: si vedano, tra gli altri, i due volumi di L. Gall, *Bismarck: The White Revolutionary*, London, Unwin 1971; E. Feuchtwanger, *Bismarck. A Political History*, London, Routledge 2002; J.P. Bled, *Bismarck*, Paris, Perrin 2011 (tr. it. di M. Mancini, *Bismarck*, Roma, Salerno, 2012) e J. Steinberg, *Bismarck. A Life*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>14</sup> M. Weber, *Parlamento e governo* cit., p. 20.

come la “virtù” dell'obbedienza tipica del luteranesimo e il disinteresse della borghesia tedesca verso la lotta politica. La predilezione per soluzioni provenienti dall'alto e presentate come neutre trovò un terreno straordinariamente fertile anche perché la politica condotta da Bismarck nei lunghi decenni del suo cancellierato aveva provveduto ad eliminare tutti i suoi possibili eredi, prima impegnando il paese in una logorante lotta contro la componente cattolica della nazione tedesca e, poi, adottando una serie di misure volte a stroncare sul nascere l'affermazione di un movimento socialista capace di rappresentare legalmente la classe operaia. Il fallimento del *Kulturkampf* e l'adozione di provvedimenti di natura sociale che riprendevano alcuni punti del programma della socialdemocrazia finirono per indebolire le alternative al programma nazional-conservatore incarnato da Bismarck, aprendo così la strada a due fenomeni che avrebbero fortemente condizionato il futuro del *Reich*, preparandone in qualche modo la sua stessa fine<sup>15</sup>.

Tralasciando per il momento il processo di burocratizzazione, cui si è già accennato e su cui si tornerà in seguito, Weber nella sua analisi appuntò le proprie critiche sul governo personale instaurato da Guglielmo II, che a suo giudizio incarnava nella propria figura l'im maturità politica tedesca e la conseguente incapacità di elaborare coerenti linee strategiche nelle relazioni internazionali<sup>16</sup>. Asceso al trono imperiale nel giugno 1888, circondato dalla fama di uomo sensibile alle idee di progresso sociale, il giovane imperatore si scontrò presto con l'ormai anziano Bismarck, finendo per giubarlo nel giro di soli due anni e sostituendolo con figure più scialbe politicamente e dunque più disposte ad accontentare il suo desiderio di intervenire in prima persona sulle questioni più rilevanti<sup>17</sup>. Il protagonismo del sovrano in politica estera si manifestò in numerose occasioni, risolvendosi sempre in fiaschi clamorosi, che ebbero come risultato quello di rendere manifesta l'incapacità tedesca di perseguire concreti obiettivi politici e, aspetto questo ancor più grave, di isolare politicamente la Germania, accelerando quel processo di accerchiamento diplomatico inaugurato con l'*Entente cordiale* del

<sup>15</sup> Sull'influenza avuta da Bismarck sulla storia della Germania si veda D.G. Williamson, *Bismarck and Germany, 1862-1890* (1986), London, Routledge, 2013.

<sup>16</sup> Sul governo personale del Kaiser e i suoi limiti si veda G. Eley, *The View From The Throne: The Personal Rule of Kaiser Wilhelm II*, in «Historical Journal», XXVIII, 2 (1985), pp. 469-85.

<sup>17</sup> Succeduto al padre Federico III, il cui regno durò meno di tre mesi, il giovane sovrano utilizzò le sue prerogative di sovrano costituzionale per costringere Bismarck alle dimissioni, nell'ambito della discussione in merito all'atteggiamento da tenere nei confronti del movimento socialista. Sul punto si veda W.J. Mommsen, *Kaiser Wilhelm II and German Politics*, in «Journal of Contemporary History», XXV, n. 2/3 (1990), pp. 289-316.

1904 e poi perfezionato dall'accordo anglo-russo del 1907<sup>18</sup>. Dalla pubblicazione del telegramma Krüger nel 1896<sup>19</sup>, passando per il discorso di Damasco del 1898<sup>20</sup>, fino alle deliranti affermazioni sul «pericolo giallo» e la necessità di comportarsi come Unni nel sedare la rivolta dei Boxer in Cina<sup>21</sup>, le mosse politiche di Guglielmo II furono oggetto di aspra critica da parte di Weber, che da fautore di una politica di potenza per il proprio paese vedeva in questi episodi l'incapacità della classe politica tedesca a svolgere quella ambiziosa *Weltpolitik* che, a

<sup>18</sup> Il percorso che conduce dalla firma dei due accordi fino alla Triplice intesa è oggetto di numerose ricerche, tra cui merita di essere citato il classico lavoro di A.J.P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1954 (tr. it. di E. Bianchi, *L'Europa delle grandi potenze. Da Metternich a Lenin*, Bari, Laterza, 1961).

<sup>19</sup> Si fa riferimento qui al telegramma inviato da Guglielmo II a Paul Krüger, presidente della Repubblica del Transvaal, con cui il *Kaiser* esprimeva solidarietà alle due repubbliche boere contro le provocazioni britanniche. Ovviamente, gli inglesi considerarono questa una pesante interferenza nei loro affari da parte di una potenza straniera e l'episodio e le polemiche che ne seguirono contribuirono notevolmente a peggiorare il clima tra i due paesi. Sul punto si veda, in un'ottica più ampia, il volume di R.K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany, and the Coming of Great War*, New York, Random House, 1991.

<sup>20</sup> Si tratta di un discorso tenuto a Damasco durante il viaggio in Palestina svolto dal *Kaiser* e la consorte nel corso del 1898, in cui Guglielmo II si ergeva a paladino e difensore dei musulmani, scatenando la reazione delle potenze coloniali europee che possedevano vasti domini abitati da popolazioni di religione islamica. Per una descrizione più ampia del significato assunto dal viaggio del *Kaiser* nell'Impero ottomano si veda M. Balfour, *The Kaiser and His Times*, London/New York, Norton & Company, 1964, (tr. it. di M. Papi, A. Aiello, *Guglielmo e i suoi tempi*, Milano, Il Saggiatore, 1968).

<sup>21</sup> Il famoso *Hunnenrede* (Discorso degli Unni) fu pronunciato dal *Kaiser* nel porto di Bremerhaven in occasione della partenza del corpo di spedizione tedesco diretto in Cina per reprimere la cosiddetta ribellione dei Boxer. Il discorso ebbe una vasta eco sulla stampa internazionale, contribuendo ad alimentare l'opinione che i tedeschi nutrissero mire imperialiste su tutto il mondo e accentuando l'isolamento diplomatico dell'Impero guglielmino. Per una analisi del discorso si veda B. Sösemann, *Die sog. Hunnenrede Wilhelms II. Textkritische und interpretatorische Bemerkungen zur Ansprache des Kaisers vom 27. Juli 1900 in Bremerhaven*, in «Historische Zeitschrift», n. 222 (1976), pp. 343-58. Sulla partecipazione tedesca alla spedizione si veda E. Michels, *Das "Ostasiatische Expeditionskorps" des Deutsche Reiches in China 1900/01*, in *Imperialkriege von 1500 bis heute. Strukturen, Akteure, Lernprozesse*, a cura di T. Bühner, C. Stachelbeck, D. Walter, Paderborn u.a., 2011, pp. 401-18. Per un bilancio complessivo degli effetti della rivolta si vedano D. Preston, *The Boxer Rebellion: The Dramatic Story of China's War on Foreigners That Shook the World in the Summer of 1900*, New York, Berkley Books, 2000 e Jane E. Elliott, *Some Did It for Civilisation, Some Did It for Their Country: A Revised View of the Boxer War*, Hong Kong, Chinese University Press, 2002.

parole, avrebbe dovuto garantire «un posto al sole» alla Germania<sup>22</sup>. La crescente discrepanza tra potere economico e potere politico - resa evidente nel primo decennio del ventesimo secolo dall'impetoso confronto tra i tassi di sviluppo industriale e le due Caporetto diplomatiche subite in occasione delle crisi marocchine del 1906 e del 1911 - agli occhi di Weber rivelavano non solo la manifesta incapacità del *Kaiser* a svolgere il proprio ruolo di monarca costituzionale, quanto piuttosto lo «spirito da funzionari» con cui veniva gestita la politica estera del *Reich* guglielmino<sup>23</sup>. In pagine di rara efficacia, Weber stigmatizza come, in ragione del predominio del «potere burocratico conservatore», i posti direttivi fossero andati a persone prive di personalità politica, ligie al dovere dell'obbedienza, in pieno accordo con quella mentalità da funzionario che era l'esatto contrario di quella del politico, il quale può e deve dimettersi dalle proprie cariche quando le scelte politiche siano in contrasto con le proprie convinzioni.

Weber, nelle sue riflessioni, coglieva peraltro un aspetto che all'epoca non era semplice individuare, affermando come la responsabilità per gli incidenti diplomatici non ricadesse interamente su Guglielmo II, quanto sui politici che, con spirito gregario, avevano utilizzato la figura del *Kaiser* per coprire le proprie manchevolezze nella capacità di *leadership* del paese<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Per il suo ruolo nella determinazione della politica estera tedesca si veda il contributo di P. Kennedy, *The Kaiser and German Weltpolitik: reflexions on Wilhelm II's place in the making of German foreign policy*, in *Kaiser Wilhelm II: New Interpretations. The Corfu Papers*, a cura di John C. G. Röhl, N. Sombart, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 143-68 e, per un bilancio complessivo della fallimentare esperienza coloniale tedesca il volume curato da J. Zimmerer, *Kein Platz an der Sonne. Erinnerungsorte der deutschen Kolonialgeschichte*, Frankfurt, Campus Verlag, 2013.

<sup>23</sup> Per un bilancio della conferenza di Algeciras del 1906 e per gli effetti che la cosiddetta «crisi di Agadir» del 1911 ebbe sugli assetti europei si veda M. Fröhlich, *Imperialismus. Deutsche Kolonial- und Weltpolitik 1880-1914*, München, Deutsche Taschenbuche Verlag, 1994.

<sup>24</sup> Secondo M. Weber, *Parlamento e governo* cit., p. 90, «là dove è il luogo del politico, il potere dei funzionari da decenni non solo ha fallito, ma ha scaricato sulla persona del monarca, per coprire se stesso, l'odio suscitato dal proprio comportamento completamente privo di un orientamento politico e con ciò ha contribuito a provocare quella costellazione mondiale rivolta contro di noi». Esemplare, in questo senso, l'episodio dell'intervista rilasciata dal *Kaiser* al colonnello britannico Stewart Wortley e pubblicata su *The Daily Telegraph* il 28 ottobre 1908, in cui venivano espressi dei giudizi grossolani sui rapporti con l'Inghilterra e sul ruolo della Germania nel mondo, creando enorme scompiglio sui due lati del Mare del Nord. Per un'interpretazione di questo episodio, che vide la regia occulta del cancelliere Bülow, si vedano i contributi di T.F. Cole, *The Daily Telegraph Affair and its Aftermath: The Kaiser, Bülow and the Reichstag, 1908-1909*, in *Kaiser Wilhelm II: New Interpretations. The Corfu Papers*, a cura di J.C.G. Röhl, N. Sombart, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 249-68; T.G. Otte, *'An altogether unfortunate affair': Great Britain and*

## 4. Per una visione "agonistica" della lotta politica

Proprio il contrasto tra etica della responsabilità e etica del dovere rappresentavano, agli occhi del grande sociologo tedesco, i due poli della diade intorno al quale si poteva spiegare la sconfitta nella prima guerra mondiale. Sotto il profilo della politica di potenza, infatti, a giudizio di Weber la Germania non aveva fissato con chiarezza i propri obiettivi strategici, entrando nel conflitto in maniera irrazionale e mutando i propri orientamenti a seconda del prevalere di gruppi diversi in seno alla burocrazia, tradendo proprio quei principi della *Realpolitik* – intesa come politica della responsabilità – che Bismarck aveva eretto a stella polare del suo agire politico<sup>25</sup>. In altri termini, la politica tedesca sarebbe stata affidata, da un lato, a degli irresponsabili – rappresentati da militari e funzionari – e, dall'altro, a dei dilettanti, tra cui possiamo annoverare quasi tutti i rappresentanti del ceto politico dell'epoca. È evidente come questa ricostruzione rappresenti l'antitesi di quanto sostenuto da Weber in numerose opere, secondo il quale la politica era il terreno d'elezione dell'etica della responsabilità, mentre il mondo dei funzionari aveva tra i suoi elementi cardine il sapere specializzato – quello che oggi si definirebbe "tecnico" – e il sapere di servizio derivante dalla diuturna presenza all'interno degli apparati stessi. Non che questi elementi fossero assenti nel sistema politico e amministrativo tedesco, ma i ruoli erano stati, per così dire, invertiti, così che i burocrati, gli uomini dei mezzi, si erano trasformati in coloro che decidevano quali dovessero essere i fini e gli obiettivi della politica tedesca<sup>26</sup>.

Weber elenca numerosi esempi in tal senso: valga la pena citare, in questa sede, il caso forse più clamoroso, rappresentato dal drammatico dibattito sull'opportunità di attuare una guerra sottomarina illimitata, di cui erano chiari i rischi

*The Daily Telegraph affair*, in «Diplomacy and Statecraft» V, n. 2 (1994), pp. 296-333; P. Winzen, *Das Kaiserreich am Abgrund. Die Daily Telegraph-Affäre und das Hale-Interview von 1908. Darstellung und Dokumentation*, Stuttgart, Franz Steiner, 2002.

<sup>25</sup> Per una panoramica delle tesi opposte circa gli obiettivi tedeschi all'inizio del conflitto si vedano le opere di F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht*, Düsseldorf, Droste Verlafig, 1961 (tr. it. di E. Collotti, *Assalto al potere mondiale. La Germania nella guerra 1914-1918*, Torino, Einaudi, 1965), convinto assertore della responsabilità tedesca nello scoppio del conflitto e, sul versante opposto, A. Hillgruber, *Die Zerstörung Europas. Beiträge zur Weltkriegsepoche 1914 bis 1945*, Berlin, Propyläen Verlag, 1988 (tr. it. di G. Mandarino, *La distruzione dell'Europa. La Germania e l'epoca delle guerre mondiali*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 85-130).

<sup>26</sup> Per una conferma della validità di quanto sostenuto da Max Weber si veda il lavoro di G.E. Rusconi, *1914: attacco a occidente*, Bologna, Il Mulino, 2014, in cui viene ricostruita la catena di calcoli errati che seguirono all'attentato di Sarajevo.

che avrebbe comportato circa un eventuale coinvolgimento nel conflitto degli Stati Uniti: di fronte all'indecisione del governo, che finì per aderire all'opinione, rivelatasi poi troppo ottimistica, del Grand'Ammiraglio Alfred von Tirpitz, Weber si interrogava su quali potessero essere i correttivi politico-costituzionali capaci di sovvertire i rapporti di forza, contraddistinti dall'impossibilità di far prevalere la politica sulla burocrazia nei momenti decisivi<sup>27</sup>.

A suo giudizio, tale situazione derivava, oltre che ai limiti della dinastia degli Hohenzollern, principalmente dall'assenza di lotta politica, la preconditione che avrebbe permesso la comparsa di autentici leader politici, animati dunque da senso di responsabilità e capaci, nella gestione della cosa pubblica, di far prevalere la propria visione sulle soluzioni apparentemente neutre proposte dalla burocrazia<sup>28</sup>. Si doveva tornare, dunque, a quella opposizione dialettica tra funzionari e politici che rappresentava la dinamica normale dei sistemi costituzionali maturi, in cui la parlamentarizzazione e la democrazia fungevano da argine contro l'esorbitare della burocrazia dal suo naturale ambito di intervento.

Nel complicato assetto costituzionale del *Reich* guglielmino, questa sana collaborazione tra burocrazia e personale politico non era avvenuta per una serie di motivi, tutti riconducibili alla mancanza di personalità politiche in grado di assumere su di sé il peso della responsabilità di governo<sup>29</sup>. Paradossalmente, l'unico

<sup>27</sup> Come racconta W.J. Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik, 1890-1920* (1959), Tübingen, J.C.B. Mohr, 1974, (tr. it. e cura di D. Conte, *Max Weber e la politica tedesca, 1890-1920*, Bologna, Il Mulino 1993, pp. 355-77), Max Weber nella notte tra il 9 e il 10 marzo 1916 scrisse insieme con Felix Somary un *memorandum* sugli effetti della guerra sottomarina rafforzata da indirizzare al Ministero degli Affari Esteri, in cui, grazie soprattutto ad argomenti economici, si sconsigliava al Cancelliere Bethmann Hollweg l'adozione di tale strategia. Sulla fallacia della decisione patrocinata da Tirpitz, secondo il quale tale mossa avrebbe allentato la morsa britannica lungo le coste della Germania, si veda l'articolo di H.H. Herwig, *Total Rhetoric, Limited War: Germany's U-Boat Campaign 1917-1918*, in «Journal of Military and Strategic Studies», The Centre for Military and Strategic Studies, v. I, n. 1, May 1998.

<sup>28</sup> Secondo Max Weber, peraltro, la dinastia degli Hohenzollern non aveva adempiuto alla propria funzione in uno stato militare, vale a dire impedire il puro potere dei militari; al contrario, essa aveva tollerato la demagogia degli ammiragli, la dittatura dei generali e la politicizzazione dell'esercito. Sulle cause remote del militarismo tedesco e sui nefasti effetti che esso ebbe sulle sorti del conflitto si veda la monumentale ricerca di G. Ritter, *Staatkunst und Kriegshandwerk. Das Problem des «Militarismus» in Deutschland*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1964 (tr. it di G. Panzieri Saija, *I militari e la politica nella Germania moderna*, Torino, Einaudi, 1973, 3 voll.).

<sup>29</sup> Tanto che, negli ultimi due anni del primo conflitto mondiale si assistette ad una vera e propria "dittatura silenziosa" da parte dei generali, come dimostra lo studio di M. Kitchen, *The Silent Dictatorship: The Politics of the German under Hindenburg and Ludendorff, 1916-1918*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1976.

tentativo concreto era stato quello del *Kaiser*, la cui supplenza altro non era che un goffo e maldestro tentativo di riempire un vuoto politico: era inevitabile, a giudizio di Weber, che la politica personale di Guglielmo II avesse effetti disastrosi, in ragione della sua incompetenza tecnica a gestire i dossier politici e, soprattutto, in conseguenza della sua totale inesperienza in tema di lotta politica, visto il carattere ereditario della carica che ricopriva. Era mancato, così, quello che Weber considerava come l'assetto idealtipico nei rapporti tra politica e amministrazione, incentrato su un Parlamento capace di esercitare il proprio controllo sull'esecutivo.

In tal senso, il presupposto individuato da Weber per un sistema parlamentare efficace risiedeva nei percorsi di costruzione di autorevoli *leadership* politiche, le quali potevano affermarsi solamente grazie alla lotta politica tipica dei regimi parlamentari. Sembra delinearci, così, una visione agonistica della politica, intesa come scontro tra aspiranti leader, in cui il parlamento si trasformava in una sorta di arena in cui i diversi contendenti avrebbero potuto dimostrare le proprie doti e competenze, sotto l'occhio attento dell'opinione pubblica<sup>30</sup>. A tal fine, e questo era il secondo aspetto, strettamente connesso al primo, era necessario che il parlamento svolgesse appieno le sue funzioni di controllo, grazie alla presenza di un corpo di parlamentari di professione, che non esercitavano il loro mandato come obbligo secondario, bensì come un vero e proprio ufficio e con personale alle proprie dipendenze<sup>31</sup>. Proprio il carattere professionale della politica e l'importanza attribuita a quelle che potrebbero definirsi "logomachie" inducevano Weber a individuare nella categoria degli avvocati le figure professionali più idonee a ricoprire cariche politiche, in ragione della loro dimestichezza con le logiche dell'argomentazione giuridica – basata sul contraddittorio e sulla lotta tra tesi opposte – e, soprattutto, perché era meno complicato per loro rientrare in qualsiasi momento

<sup>30</sup> Secondo Max Weber, *Parlamento e governo* cit., p. 55, infatti «non un parlamento che tiene discorsi, ma soltanto un parlamento che *lavora* può costituire il terreno sul quale crescono e, attraverso la selezione, compiono la loro ascesa uomini con qualità di capo autenticamente *politiche* e non meramente demagogiche. Ma un parlamento che lavora è un parlamento che *controlla continuamente l'amministrazione collaborando con essa*».

<sup>31</sup> Il compito del parlamentare era dunque esercitato come contenuto principale della propria vita, così che il politico di professione vivesse *per* la politica e non *della* politica. Sul punto, si veda il classico lavoro di M. Weber, *Politik als Beruf*, München/Leipzig, 1919 (tr. it. di E. Coccia, *La politica come professione*, Napoli, Armando editore, 1997). Sul concetto di ufficio si vedano le riflessioni di G. Agamben, *Opus Dei. Archeologia dell'ufficio. Homo sacer, II, 5*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.

nei ranghi della società civile, riprendendo in mano la propria originaria professione.

Questi due presupposti, nelle intenzioni di Weber, avrebbero così realizzato un sistema compiutamente parlamentare, auspicabilmente bipartitico, sostanzialmente ricalcato su quel modello che John Stuart Mill aveva descritto qualche decennio prima, quando aveva definito il parlamento come «il comitato delle controversie» e il «congresso delle opinioni»<sup>32</sup>. Ad ogni modo, perché il sistema parlamentare funzionasse, era necessario garantire la massima pubblicità alle attività poste in essere dall'assemblea rappresentativa, specie per quanto riguardava l'attività di controllo sull'esecutivo. In queste pagine è evidente il riferimento alla dottrina costituzionale britannica di stampo liberale, la quale si era soffermata a lungo sull'importanza della pubblicità, ritenuta essenziale al buon funzionamento delle istituzioni rappresentative e indispensabile per mantenere la fiducia degli elettori nei confronti del sistema politico<sup>33</sup>. Si trattava, in altri termini, di assolvere quella *informing function* che Walter Bagehot mezzo secolo prima aveva indicato come uno dei principali compiti dei parlamenti e che Weber configurava come bidirezionale, in una sorta di incessante *feedback* tra opinione pubblica e rappresentanti del popolo, così da realizzare anche quella funzione pedagogica determinante per contribuire alla formazione politica della nazione<sup>34</sup>. Quest'ultimo aspetto, in particolare, avrebbe contribuito a risollevarne il prestigio del *Reichstag*,

<sup>32</sup> Si fa riferimento alla celebre definizione data da J. Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, London, Parker, Son, and Bourn, West Strand, 1861, p. 104 (tr. it. ed edizione di M. Prospero, *Considerazioni sul governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*, Roma, Editori Riuniti, 1997).

<sup>33</sup> L'importanza della pubblicità è una costante nelle opere della dottrina costituzionale liberale inglese, come dimostrano le sei ragioni addotte a sostegno da J. Bentham, *An Essay on Political Tactics, or Inquiries Concerning the Discipline and Mode of Proceeding Proper to be Observed in Political Assemblies: Principally Applied to the Practice of the British Parliament, and to the Constitution and Situation of the National Assembly in France* (1816), in *The Works of Jeremy Bentham*, vol. II, Edinburgh, William Tait, 1843, p. 310-2 e che si riportano per la loro importanza: «1) to constrain the members of the assembly to perform their duty; 2) to secure the confidence of the people, and their assent to the measures of the assembly; 3) to enable governors to know their wishes of the governed; 4) to enable the electors to act intelligently in elections; 5) to provide the assembly with the means of profiting by the information of the public; 6) the amusement which results from it».

<sup>34</sup> Si fa riferimento alla celebre opera di W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), London, Oxford University Press, 1928 (tr. it. di S. Pastorino, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995).

seriamente incrinato dall'accusa di avere assecondato i vertici politici e militari nella decisione di scatenare il conflitto.

A giudizio di Weber, il discredito in cui era caduta la politica minava la stessa tenuta costituzionale del paese, tanto da rendere improcrastinabili una serie di riforme politiche: innanzi tutto, occorre abolire il sistema elettorale delle tre classi vigente in Prussia e, in secondo luogo, il *Reichstag* doveva vedersi riconosciuto il diritto di inchiesta, così che il corpo elettorale stesso, attraverso i propri rappresentanti, potesse vigilare e, eventualmente, incriminare i politici e i funzionari<sup>35</sup>. In questa proposta, Weber si spingeva molto oltre l'esperienza costituzionale britannica, dove il potere di inchiesta era stato mantenuto nonostante il passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare, paventando il rischio che le inchieste si trasformassero in strumenti di lotta politica delle forze governative contro le opposizioni<sup>36</sup>. Per scongiurare questo pericolo, Weber proponeva che il potere di inchiesta si configurasse «assolutamente come diritto di minoranza», intesa come possibilità per 1/5 dei componenti del *Reichstag* di richiedere la costituzione di commissioni, la possibilità di essere adeguatamente rappresentate e, soprattutto, di porre domande e presentare controrelazioni, in modo che il Parlamento potesse procurarsi conoscenze oggettive, vigilare sull'amministrazione e, grazie alla integrale pubblicazione dei risultati raggiunti, informare i cittadini.

##### 5. *Parlamentarizzazione e potere dei capi*

La necessità di garantire un più efficace controllo sulla burocrazia e sul nascente potere dei partiti, d'altra parte, trovava le sue ragioni anche in alcune dinamiche che la guerra stessa aveva innescato o accelerato, soprattutto nei rapporti tra poteri pubblici e imprenditoria privata, specie per quei settori che avevano approfittato delle commesse belliche. In pagine di rara efficacia, Weber denunciava

<sup>35</sup> In altri termini, si trattava di riprendere quanto aveva affermato nel 1774 il Primo ministro inglese Lord North, quando aveva definito il Parlamento come «the grand inquest of the nation», i cui componenti avevano il dovere «to undertake the very difficult, the very painful, the very meritorious task of watching our Ministers; of reprehending them; of blaming and calling them daily to account». Sul punto si veda P.D.G. Thomas, *The House of Commons in the Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1971, pp. 14-5.

<sup>36</sup> Sull'uso distorto del potere di inchiesta come strumento di governo delle maggioranze sia consentito il rimando a A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in «Rivista AIC», n. 4 (2011), pp. 1-16.

come ampi settori dell'industria avessero spinto per una prosecuzione della guerra, in ragione degli alti profitti garantiti dall'emergenza. In fin dei conti, il conflitto aveva reso manifesto come gli imprenditori fossero indispensabili per la conduzione della guerra, sia dal punto di vista industriale, sia sotto il profilo della capacità di organizzare la produzione secondo schemi e modelli improntati alla massima efficienza. Questo nuovo modello di relazioni aveva esteso anche al settore privato i modelli organizzativi tipici della amministrazione e viceversa, in uno straordinario processo di osmosi tra poteri pubblici e interessi privati che, in definitiva, aveva condotto ad una nuova, poderosa ondata di burocratizzazione, ben rappresentata dal *Kriegsrohstoffabteilung* impostato da Walther Rathenau per garantire l'approvvigionamento delle materie prime essenziali allo sforzo bellico<sup>37</sup>. La principale preoccupazione per il futuro riguardava proprio come scongiurare il rischio di una ulteriore spinta verso la socializzazione, che Weber giustamente riteneva avesse allora il vento in poppa, in conseguenza delle recenti esperienze dell'economia di guerra e della crescente fortuna incontrata dalle dottrine socialiste in seguito allo scoppio della rivoluzione in Russia. L'intera civiltà occidentale, a suo giudizio, si trovava di fronte alla minaccia di un restringimento degli spazi di libertà a causa della diffusione di idee e pratiche tendenti alla omogeneizzazione e al conformismo, in un processo capace di sovvertire i principi stessi della politica inaugurati dal 1789<sup>38</sup>. Come si vede, il grande sociologo tedesco, da acuto osservatore dei fatti sociali e da profondo conoscitore della storia, non si limitava a ravvisare nel passato le ragioni che avevano condotto la Germania alla sconfitta, ma si preoccupava anche dell'assetto che la incipiente democrazia tedesca avrebbe assunto<sup>39</sup>. L'obiettivo dichiarato era, da un lato, di evitare che si giungesse ad una

<sup>37</sup> Per un bilancio di questa esperienza si veda il saggio di C. Accenso, *Dall'economia di guerra al Capitale-Piano. Il "governo dell'economia" negli scritti di W. Rathenau tra la Grande Guerra e la ricostruzione*, contenuto nel volume curato da V. Valbonesi, *Dall'economia dell'anima all'anima dell'economia. Saggi su Walther Rathenau*, Unipress, Padova 1992. Di particolare interesse rispetto alle stesse tematiche weberiane il saggio di W. Rathenau, *Der Neue Staat*, Berlin, Fischer Verlag, 1919 (tr. it. e a cura di R. Racinaro, *Lo Stato Nuovo e altri saggi*, Napoli, Liguori, 1980).

<sup>38</sup> Era quanto affermava nel 1916, al culmine del conflitto, il sociologo ed economista tedesco J. Plenge, *1789 und 1914. Die symbolischen Jahre in der Geschichte der politischen Geistes*, Berlin, Verlag von Julius Springer, 1916 (tr. it. e a cura di C. Tommasi, *1789 e 1914. Gli anni simbolici nella storia dello spirito tedesco*, Bologna, Il Mulino, 2008).

<sup>39</sup> Si fa riferimento, in particolare, al saggio *La futura forma istituzionale della Germania*, in M. Weber, *Parlamento e governo e altri scritti politici*, a cura di L. Marino, Torino, Einaudi, 1982, pp. 231-75.

soluzione bolscevica e, dall'altro, di inserire dei profili di potere carismatico in una democrazia che, nelle sue intenzioni, si doveva configurare come quanto più sociale. Mentre la rinnovata centralità delle istituzioni rappresentative avrebbe costituito un valido argine al dilagare della rivoluzione, Weber era tuttavia consapevole che occorreva garantire una guida ferma alla Germania, capace di imprimere una direzione di marcia e di rappresentare l'identità nazionale nel momento in cui si procedeva ad un radicale cambiamento nella forma di stato. La prevedibile sconfitta e la conseguente irrequietezza politica facevano propendere per riforme politico-costituzionali capaci di risollevarlo l'orgoglio nazionale; d'altra parte, già Walter Bagehot aveva indicato come le costituzioni dovessero essere formate da una componente meccanica, dedicata ai rapporti tra i poteri, e una parte aulica, in cui fossero presenti i valori e i simboli dell'unità nazionale, solitamente incarnati dalla figura del monarca. Ma il disonore che aveva ricoperto il *Kaiser* poneva un serio problema, che Weber si proponeva di risolvere attraverso la previsione di un Presidente del *Reich* eletto direttamente dal corpo elettorale, che avrebbe dovuto affiancare il parlamento: la doppia investitura popolare avrebbe consentito ai due poteri di vigilare meglio sulla struttura burocratica e, al tempo stesso, di controllarsi a vicenda. Il Presidente del *Reich* doveva essere il capo dell'esecutivo, grazie alla nomina del Cancelliere e in ragione del fatto di essere al vertice dell'amministrazione civile e dell'esercito, da cui derivava il potere di nomina e licenziamento non solo dei ministri, ma anche dei funzionari e degli ufficiali. In questo modo, il Presidente del *Reich* si configurava come un grande statista cesaristico che, grazie alle sue prerogative costituzionali, rappresentava una sorta di contropotere nei confronti del Cancelliere del *Reich* responsabile dinanzi al *Reichstag*. Questo potere era tuttavia controbilanciato da quello del parlamento, che nell'ottica di Weber doveva continuare a esercitare la sua influenza sui più importanti uffici del *Reich*, in cui grazie al potere di inchiesta poteva riuscire persino a far dimettere dei singoli ministri o, nei casi più gravi, costringere alle dimissioni l'intero gabinetto. D'altra parte, il Presidente del *Reich* si candidava ad essere il vero rappresentante della nazione e dell'unità del Reich di fronte alle possibili spinte centrifughe innescate dai singoli Stati, soprattutto in ragione della possibilità di appellarsi al popolo in qualità di "sovrano eletto".

L'inserimento di un presidente eletto direttamente dal popolo lasciava presagire quella che, in realtà, Weber considerava già come una situazione acquisita, vale a dire una svolta della democrazia parlamentare verso forme plebiscitarie di

scelta dei capi, considerata come la sola variante antiautoritaria del potere carismatico<sup>40</sup>. Preconizzare l'avvento di una democrazia plebiscitaria di massa rappresentava la principale novità del pensiero di Max Weber, il quale per il resto si era limitato a reinterpretare la migliore dottrina costituzionale britannica della seconda metà del XIX secolo, obbedendo in ciò a quanto aveva autorevolmente affermato Albert Venn Dicey, secondo il quale l'esperienza costituzionale dell'Inghilterra vittoriana aveva dimostrato come la legislazione fosse sempre in ritardo di circa trent'anni rispetto ai temi dibattuti nell'ambito delle scienze politiche e giuridiche, soprattutto durante la fase storica che l'eminente giurista aveva icasticamente definito come il periodo del collettivismo<sup>41</sup>. Quanto influissero i rapporti fra legislazione e opinione pubblica, d'altro canto, sarebbe stato dimostrato *ad abundantiam* dagli eventi seguiti all'entrata in vigore della Costituzione approvata a Weimar nel 1919: accanto alla accentuata parlamentarizzazione derivante dall'adozione di un sistema elettorale proporzionale, essa prevedeva anche l'elezione diretta del Presidente, come auspicato da Weber, così da configurare una repubblica semi-presidenziale. Tuttavia, proprio la successiva, tormentata esperienza costituzionale della Repubblica di Weimar rivelò quanto fossero mal riposte le speranze di Weber, visto che l'elettorato nel 1925 votò come presidente il vecchio generale Paul von Hindenburg, il quale il 30 gennaio 1933 avrebbe nominato cancelliere Adolf Hitler<sup>42</sup>. L'incendio del *Reichstag* del 27 febbraio successivo e il decreto del giorno seguente che avviava la *Gleichschaltung*, vale a dire la sincronizzazione delle istituzioni e della società tedesca con lo spirito e le finalità

<sup>40</sup> Su questo punto si veda W.J. Mommsen, *Zum Begriff der «plebisitären Führerdemokratie» bei Max Weber*, in «Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», XV, n. 2 (1963), pp. 295-322 e, per una descrizione del contesto in cui si trovò ad operare Weber, il recente lavoro di A. McElligott, *Rethinking the Weimar Republic: Authority and Authoritarianism, 1916-1936*, London, Bloomsbury, 2014.

<sup>41</sup> Si fa riferimento al celebre saggio di A.V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, London, Macmillan, 1905 (tr. it. di V. Ottonelli, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino 1997, in particolare le pp. 119-358).

<sup>42</sup> Alcuni dei tragici esiti della costituzione weimariana erano stati previsti nella relazione al Congresso dei docenti tedeschi di diritto pubblico del 1924 svolta da C. Schmitt, *Die Diktatur des Reichspräsident nach Artikel 48 der Weimarer Verfassung*, in *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* (1928), Berlin, Duncker & Humblot, 1978 (tr. it. e cura di A. Caracciolo, *La dittatura del Presidente del Reich secondo l'art. 48 della Costituzione di Weimar*, in appendice al volume di C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma, Edizioni Settimo Sigillo, 2006, pp. 249-301).

del nazismo, oltre a sancire la fine dell'esperimento costituzionale avviato a Weimar, dimostrarono ancora una volta quanto fosse corretto il giudizio di Weber circa l'im maturità politica del popolo tedesco<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Sul punto si veda K.D. Bracher, *Stages of Totalitarian Integration (Gleichschaltung): The Consolidation of National Socialist Rule in 1933 and 1934*, in *From Republic to Reich. The Making of the Nazi Revolution. Ten Essays*, a cura di H. Holborn, New York, Pantheon Books, 1972, pp. 109–28 e, da ultimo, R.J. Evans, *The Coming of the Third Reich: How the Nazis Destroyed Democracy and Seized Power in Germany*, New York, Penguin, 2003.

# La Germania weimariana tra parlamentarismo e burocratizzazione: dall'OHL (Comando Supremo dell'Esercito) all'OWL (Comando Supremo dell'Economia)

Ronald Car

## 1. Introduzione

Come è stato posto in evidenza dagli organizzatori di questo incontro, «l'esperienza dei Parlamenti di guerra si presenta ambivalente, come l'ambito di incubazione di successive evoluzioni delle istituzioni politiche tanto in direzione autoritaria quanto in direzione democratica». Nel caso della Repubblica di Weimar, le due direttrici evolutive vanno ricollegate a due interpretazioni antitetiche dell'esperienza della coabitazione che aveva segnato gli anni di guerra; coabitazione tra, da un lato, la dittatura del Comando Supremo dell'Esercito (*Oberste Heeresleitung* - OHL), animatrice dell'economia di guerra e dall'altro lato, il Parlamento, portavoce del complesso di interessi derivanti dall'economia di mercato.

Tale esperienza fu interpretata dai promotori del nuovo regime repubblicano ponendo l'accento sulla disfatta bellica. La resa dell'esercito e il crollo dello Stato guglielmino nell'autunno del 1918 erano visti dagli esponenti della "coalizione di Weimar" (*Mehrheitssozialdemokratische Partei Deutschlands* - MSDP, *Deutsche Demokratische Partei* - DDP e *Zentrum*) come la chiara dimostrazione della superiorità della concezione democratica di governo su quella autoritaria, sia in politica, sia in economia<sup>1</sup>. Invece, come si illustrerà in seguito, per i vertici delle

<sup>1</sup> Sulle posizioni e obiettivi della "coalizione di Weimar" rimane imprescindibile l'opera di H.A. Winkler, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998 (ed. or. *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München, Beck, 1993). Come sottolinea l'autore, vi è una linea di continuità tra la maggioranza dell'ultimo *Reichstag* imperiale e quella uscita dalle elezioni per l'Assemblea Costituente di Weimar: «Il risultato elettorale prospettava un solo tipo di coalizione di governo come suscettibile di buona uscita: una rinnovata collaborazione dei tre partiti di maggioranza del vecchio Reichstag, che già nell'ottobre del 1918 aveva portato al primo gabinetto di coalizione, il gabinetto del principe Max von Baden. [...] Per i socialdemocratici maggioritari la decisione a favore della "coalizione di Weimar" con liberali di sinistra e centro significava un rafforzamento della rotta che avevano imboccato nel luglio 1917 con il voto per la risoluzione di pace del Reichstag. Poiché volevano una

istituzioni di autogoverno dell'economia, che nello stesso periodo avevano assunto un ruolo di controllo e di pianificazione sotto l'egida della dittatura militare, la resa del Comando Supremo dell'Esercito fu la prova della supremazia della razionalità scientifica-manageriale su ogni altra, sia quella democratica-parlamentare, sia quella autoritaria-militare.

Molto è stato già detto sul naufragio precoce dei tentativi della giovane Repubblica di «socializzare l'economia»<sup>2</sup>. Tale progetto doveva costituire, agli occhi del teorico della SPD Rudolf Hilferding, la logica conseguenza della parlamentarizzazione del sistema di governo, richiesta dagli stessi semidei dell'Esercito nell'ottobre 1918. Se negli anni di guerra il capitalismo tedesco era stato “organizzato” secondo il volere dei militari, dopo la loro resa, affermava Hilferding, l'economia doveva essere riorganizzata seguendo il volere delle maggioranze parlamentari<sup>3</sup>. Tuttavia, come è stato da tempo ampiamente ricostruito, già nell'autunno del 1920 le speranze di Hilferding di democratizzare l'economia si erano rivelate evanescenti, esattamente come le speranze dei cosiddetti “generali rossi”, come Wilhelm Groener, di mantenere il controllo della burocrazia statale sulle dinamiche di mercato<sup>4</sup>. Nella situazione venutasi a creare dopo la tacita resa della seconda ed ultima Commissione per la socializzazione nel settembre 1920, appariva sempre più evidente che le interazioni tra il potere politico e quello economico non rispondevano né alle regole del vecchio regime, né a quello voluto dalla coalizione di Weimar. Di conseguenza, il processo di consolidamento del

democrazia parlamentare, non potevano che lavorare con le forze moderate della borghesia», pp. 71-2. Per un autorevole ed acutissimo sguardo dall'interno sulle conquiste e i limiti della coalizione di Weimar si vedano le considerazioni di Hugo Preuss, raccolte in *Gesammelte Schriften. Vierter Band: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Ch. Müller, Tübingen, Mohr/Siebeck, 2008, in particolare *Erste Abteilung: Verfassungsgrundlagen der Republik*, pp. 73-145.

<sup>2</sup> Sul tema della mancata socializzazione dell'economia – oltre alla già citata opera di Winkler (in particolare a pp. 42-4 e 60-1), si veda anche G.E. Rusconi, *La crisi di Weimar: crisi di sistema e sconfitta operaia*, Torino, Einaudi, 1979, in particolare pp. 187-91.

<sup>3</sup> Per un'analisi dei testi di Hilferding e dei documenti di partito in proposito si vedano: *Rudolf Hilferding: theory and politics of democratic socialism*, a cura di F.P. Wagner, New Jersey, Humanities Press, 1996, e B. Fowkes, *The German Left and the Weimar Republic: A Selection of Documents*, Leiden-Boston, Brill, 2014.

<sup>4</sup> Si veda: H.A. Winkler, *Einleitende Bemerkungen zu Hilferdings Theorie des organisierten Kapitalismus*, in *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge*, a cura di H.A. Winkler, Göttingen, Vandhoeck & Ruprecht, 1974, pp. 9-17; inoltre, *Weimar im Widerstreit. Deutungen der ersten deutschen Republik im geteilten Deutschland*, a cura di H.A. Winkler, München, Oldenbourg Verlag, 2002.

nuovo sistema di governo divenne ostaggio di una triplice contrapposizione tra: un sistema dei partiti preposto a ricercare nelle dinamiche parlamentari la sintesi tra la pluralità degli interessi sociali; l'élite burocratico-militare detentrica del tradizionale dominio sulla macchina statale; ed infine, le nuove ambizioni politiche della élite economica riunita nelle associazioni imprenditoriali.

## 2. *La genesi dell'autonomia politica dell'associazionismo imprenditoriale*

Le radici del contrasto tra il mondo dei partiti, quello dei funzionari pubblici e quello imprenditoriale sono da ricercare nell'esperienza maturata dai capitani d'industria durante gli anni di guerra in cui affiancarono la dittatura del Comando Supremo dell'Esercito. Gli imprenditori dell'anteguerra, che agissero individualmente o come membri delle associazioni di settore come la *Centralverband Deutscher Industrieller* fondata nel 1876, o la *Bund der Industriellen* del 1895, agivano conformemente alla regola cardine del modello bismarckiano, che delimitava la loro influenza all'opera di *lobbying* e vietava loro di occuparsi in prima persona della "ragion di stato"<sup>5</sup>. Pur esercitando il ruolo di "patriarca" nei confronti della società civile, l'industriale guglielmino bussava con deferenza alle porte dello Stato per chiedere aiuto contro le rivendicazioni sindacali, o per il rafforzamento della rete infrastrutturale, o per aggiudicarsi le commissioni statali. Il suo coinvolgimento diretto nella gestione dell'economia di guerra costituì perciò un decisivo momento di cesura rispetto alla "fuga dalla politica" che aveva contraddistinto il ruolo sociale del capitale tedesco nei decenni successivi alla mancata rivoluzione del 1848<sup>6</sup>. Benché non se ne avvertisse immediatamente la portata, il coinvolgimento diretto nella gestione degli aspetti tecnico-manageriali della Grande Guerra aveva segnato il tramonto della figura dell'imprenditore apolitico.

L'assunzione di responsabilità pubbliche nella pianificazione della produzione modificò radicalmente l'atteggiamento degli imprenditori nei confronti del governo. Per usare le parole dello storico Gerald Feldman, prima della guerra «gli

<sup>5</sup> Sul rapporto tra il governo imperiale e l'economia nel epoca precedente alla Grande Guerra cfr. J. Kocka, *Organisierter Kapitalismus im Kaiserreich?*, in «Historische Zeitschrift», 230, 3, 1980, pp. 613-31.

<sup>6</sup> Sull'impatto che il naufragio della rivoluzione quarantottesca ebbe sulla successiva evoluzione dei rapporti tra l'élite politica e quella economica in Prussia si veda la dettagliata ricostruzione di I. Cervelli, *Liberalismo e conservatorismo in Prussia, 1850-1858*, Bologna, Il Mulino, 1983.

industriali avevano ammirato da lontano il militarismo prussiano»; osservandolo all'opera da vicino, invece, «crebbe in loro il disprezzo per la rigidità, l'ignoranza e l'incompetenza tecnica dei circoli militari»<sup>7</sup>. Potendo per la prima volta osservare dall'interno l'operato della mitizzata macchina statale prussiana, gli imprenditori ebbero modo di raffrontare la razionalità militare con quella industriale, assumendo verso la prima uno sguardo sempre più scettico. Così, secondo il noto esponente dell'industria chimica Emil Fischer, nominato nel 1916 direttore della commissione per le munizioni della fondazione Kaiser-Wilhelm per la scienza bellica (*Kaiser-Wilhelm-Stiftung für kriegstechnische Wissenschaft* - KWKW),

la nostra industria privata si è dimostrata più veloce, tecnicamente più dotata e ha avuto decisamente più successo primeggiando su tutta la linea. In condizioni sfavorevoli, spesso maltrattata dalle autorità, essa è riuscita in incredibilmente poco tempo a convertire le proprie fabbriche e, ad esempio nel settore della produzione delle munizioni, a salvare la conduzione della guerra<sup>8</sup>.

La scoperta della propria superiore preparazione tecnico-scientifica portò gli imprenditori alla convinzione che la loro disponibilità a collaborare con il governo fosse fondamentale per la tenuta complessiva del fronte interno. Ne è conseguito un duplice cambiamento, di tipo sia strutturale, sia soggettivo. Quanto al primo, furono proprio le autorità statali a sollecitare una ristrutturazione in senso verticistico delle istituzioni di auto-amministrazione dell'economia. Già all'inizio della guerra, il Ministero degli Interni aveva promosso l'unificazione delle associazioni di settore in organi centralizzati di autogoverno dell'economia, al fine di razionalizzare e standardizzare la produzione, controllare il flusso di valuta e di commercio estero e ottimizzare l'uso delle risorse e della manodopera<sup>9</sup>. Le modalità complessive dell'operato del Comando Supremo erano fondate sulla convinzione che il primato della élite militare su quella civile, come anche di quella poli-

<sup>7</sup> G.D. Feldman, *Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923*, Princeton, Princeton University Press, 2015 (1977), pp. 56-7.

<sup>8</sup> Emil Fischer citato in G.D. Feldman, *Der deutsche Organisierte Kapitalismus während der Kriegs- und Inflationsjahre 1914-1923*, in *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge* cit., p. 159. (Tutte le traduzioni, laddove non diversamente indicato, sono da attribuire all'A.).

<sup>9</sup> Sulla razionalizzazione della produzione, accompagnata dall'introduzione di teorie tayloriste cfr. D. Meskill, *Optimizing the German Workforce: Labor Administration from Bismarck to the Economic Miracle*, Oxford, Berghahn, 2010, pp. 42 ss.

tica su quella economica, fosse indubbio. Di conseguenza, solo alcuni esponenti del vertice militare, come il generale Groener (che però fu estromesso dal Ministero di Guerra nell'agosto 1917 proprio su pressione dell'Associazione siderurgica<sup>10</sup>) si resero conto che promuovendo la strutturazione verticale degli enti economici, avevano dato vita a dei nuovi centri di potere, che invece di limitarsi a «combattere per il Re di Prussia», avrebbero progressivamente elaborato un progetto politico proprio<sup>11</sup>.

Fu grazie a tali incoraggiamenti da parte del governo che le quasi mille, tra commissioni tecniche di settore istituite durante la guerra e associazioni lobbistiche dell'era imperiale, reagirono alla rotta del potere imperiale e all'anarchia dell'inverno 1918-19, fondendosi il 4 febbraio 1919 nel *Reichsverband der Deutschen Industrie* - RDI. I suoi esponenti non nascondevano il fatto che il loro sentimento di soggezione nei confronti dell'autorità militare non era sopravvissuto alla disfatta finale. Per Otto Wedemeyer, direttore del gigante dell'industria siderurgica renana *Gutehoffnungshütte*, se il comando dell'esercito fosse stato nelle mani degli industriali, la guerra avrebbe potuto avere tutt'altro esito:

In ultima analisi, perché è stata perduta la guerra? A parte la flaccidità dei nostri capi politici, è stata trascurata in modo criminale la costruzione e la riparazione dei sommergibili e non è stato prodotto nessun mezzo di difesa contro i carri armati, poiché l'amministrazione militare non aveva voluto sentire nessuna delle proposte avanzate dagli ingegneri<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Nella riunione del 21 giugno 1917 dell'Associazione siderurgica (*Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller* - VDEStI) i magnati riuniti nel Comitato Esecutivo decisero di appellarsi al feldmaresciallo Hindenburg «contro i sindacati, la legge sul servizio ausiliario e quindi, implicitamente, anche contro lo stesso Groener». Cfr. G. Feldman, *Army, Industry and Labour in Germany, 1914-1918*, London - New York, Bloomsbury, 2014 (1966), p. 361.

<sup>11</sup> Conviene ribadire che fino al momento dell'improvvisa rotta dell'esercito imperiale nell'ottobre 1918, gli equilibri di potere effettivo apparivano spostati a detrimento delle sole istituzioni politiche «civili», quali il Reichstag e la Cancelleria imperiale. Come sostiene H.-U. Wehler in *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, vol. IV: *Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten, 1914-1949*, München, C.H. Beck, 2003, «in termini di costituzione storico-reale dello stato, si verificò una redistribuzione, o addirittura una nuova formazione del potere politico. Competenze formali e influenze informali si spostarono nel Reich tedesco verso l'amministrazione militare e il Comando Supremo, verso la burocrazia e la grande impresa, come pure verso i sindacati liberi. Per contro, la guida politica del Reich e il Reichstag subirono una deflazione di potere [...]», p. 5.

<sup>12</sup> Otto Wedemeyer citato in G.D. Feldman, *Der deutsche Organisierte Kapitalismus* cit., p. 159.

### 3. *Associazioni imprenditoriali nel periodo dei governi parlamentari (1919-1930)*

Paradossalmente, più che nei confronti del deposedo governo imperiale, il discredito dei vertici del RDI era rivolto contro le nuove autorità repubblicane. Tale atteggiamento può apparire contraddittorio, giacché fu proprio la parlamentarizzazione della forma di governo ad aprire agli imprenditori l'accesso al potere politico. Infatti, sin dalla nascita della Repubblica, i grandi industriali come Albert Vögler e Hugo Stinnes furono tra i fondatori ed esponenti di primo piano della *Deutsche Volkspartei* – DVP (presente in quasi tutte coalizioni governative tra il 1920 e il 1931)<sup>13</sup>, mentre il magnate dei media Alfred Hugenberg era il padrone indiscusso della *Deutschnationale Volkspartei* - DNVP (membro dei governi del Reich e dei *Länder* dalla metà degli anni Venti)<sup>14</sup>.

Per quanto paradossale e controproducente, considerata l'efficacia dimostrata dalla DVP e DNVP nel condizionare l'azione dei governi di coalizione, la *Weltanschauung* del milieu imprenditoriale rimase ciò nonostante caratterizzata da un diffuso rifiuto ideologico del parlamentarismo. Esso è riconducibile a due fattori: in un'ottica di lungo periodo, non va sottovalutata la tradizione patriarcale del padronato tedesco<sup>15</sup>; nel breve periodo, appare di cruciale importanza l'esperienza dell'economia di guerra e la derivante convinzione di aver dimostrato nei momenti cruciali una superiore predisposizione alla gestione dell'interesse generale. Ne scaturì una nuova ideologia imprenditoriale, che combinava la vecchia concezione imperiale dei rapporti tra lo Stato e la società, con una visione nuova del ruolo del

<sup>13</sup> Sulla DVP e il ruolo dei capitani d'industria si veda: *Nationalliberalismus in der Weimarer Republik. Die Führungsgremien der Deutschen Volkspartei 1918-1933*, a cura di E. Kolb, L. Richter, Düsseldorf, Droste-Verlag, 1999; L. Richter, *Die Deutsche Volkspartei 1918-1933*, Düsseldorf, Droste-Verlag, 2002.

<sup>14</sup> Su Hugenberg e la DNVP si veda: H. Holzbach, *Das "System Hugenberg": die Organisation bürgerlicher Sammlungspolitik vor dem Aufstieg der NSDAP*, Stuttgart, Dt. Verl.-Anst., 1981; J.A. Leopold, *Alfred Hugenberg: the radical nationalist campaign against the Weimar Republic*, New Haven [u.a.], Yale University Press, 1977.

<sup>15</sup> Sulla evoluzione della cultura patriarcale del capitalismo tedesco nel XIX secolo si veda la fondamentale opera di J. Kocka, *Industrial culture and bourgeois society: business, labor, and bureaucracy in modern Germany*, New York [u.a.], Berghahn Books, 1999; per un'interpretazione "revisionistica" si veda invece *The German Bourgeoisie: Essays on the Social History of the German Middle Class from the Late Eighteenth to the Early Twentieth Century*, a cura di D. Blackbourn, R.J. Evans, New York, Routledge, 1991.

privato imprenditore nella Repubblica borghese. Da tale combinazione di autoritarismo politico tradizionale e modernismo tecnocratico-manageriale emergeva il programma politico del vertice imprenditoriale. Dietro la bandiera del *laissez faire*, esso celava l'ambizione dei capi dell'industria di sostituirsi ai governi parlamentari nella gestione non solo dell'economia, ma dei rapporti sociali nel loro insieme<sup>16</sup>.

Già nel 1919, il magnate dell'acciaio Albert Vögler, cofondatore della DVP, aveva indicato l'obiettivo di «de-politicizzare l'economia»: la sua proposta poggiava su una lettura piuttosto faziosa dell'articolo 165 della costituzione di Weimar, il quale sottoponeva all'esclusiva autorità dello Stato la formazione dei consigli operai e degli altri organi di autogoverno sociale<sup>17</sup>. Nell'interpretazione di Vögler, questo articolo permetteva l'istituzione di una seconda camera, un Consi-

<sup>16</sup> Come afferma H.-U. Wehler, all'interno della RDI, l'inclinazione verso le soluzioni autoritarie era sempre più diffusa, mentre la opposizione al consenso fondativo della Repubblica in materia di politica sociale assumeva modalità dettate da un odio incontrollato. Cfr. H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, vol. IV: *Vom Beginn des Ersten Weltkriegs* cit., pp. 373-6.

<sup>17</sup> «Art. 165 – Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti. Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del Reich. [...] I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del Reich, sottoposti al parere del consiglio economico del Reich. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del Reich è obbligato a presentarle al Reichstag, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al Reichstag il progetto da esso proposto. I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante. Appartiene alla competenza esclusiva del Reich di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi». Traduzione tratta da C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946. Noto come "l'articolo sui consigli", l'articolo 165 fu redatto sotto la supervisione di Hugo Sinzheimer. Come sostiene S. Mezzadra, «Configurati in base a una duplice opposizione – all'idea della "dittatura proletaria" e a ogni progetto di riorganizzazione delle strutture rappresentative in base a principi "corporativi" – i consigli sarebbero dovuti divenire, agli occhi di Sinzheimer, "organi" di una vera e propria "costituzione economica", o, come anche si legge nei suoi scritti, di una "democrazia economica" che si propone di integrare e non di sostituire la democrazia politica»; S. Mezzadra, *Lavoro e Costituzione nel laboratorio Weimar. Il contributo di Hugo Sinzheimer*, in «Scienza & Politica», 23, 2000, pp. 33-4.

glio economico del *Reich* (*Reichswirtschaftsrat*), da cui i rappresentanti del capitale potessero contrastare il peso elettorale dei partiti operai nel *Reichstag*<sup>18</sup>.

Alla riunione del RDI del 26 marzo 1924, Vögler, quale membro del presidium, ridefinì l'obiettivo politico dell'associazione, nel discorso dato alle stampe con il titolo "Stato e economia". Piuttosto che controbilanciare la camera elettiva con il potere di veto di una camera degli industriali, egli prefigurò per i vertici dell'economia un ruolo più consono alla nuova idea della cosiddetta "democrazia totalitaria" (tale nuova concezione del ruolo sociale del datore di lavoro subirà nel corso degli anni Venti una progressiva radicalizzazione, fino alla definitiva consacrazione nel 1932 del termine di "capo della comunità di lavoro" - *Führer der Arbeitsgemeinschaft*<sup>19</sup>). Per Vögler, i governi repubblicani erano ostaggi dei partiti e quindi della "politica"; a causa della parlamentarizzazione del governo, lo Stato non era più il portatore di una razionalità oggettiva. «Lo Stato sovra-politico», così Vögler, «appartiene al passato. Noi speriamo di riuscire a riconquistarlo in futuro»<sup>20</sup>. Nelle parole del direttore della *Vereinigte Stahlwerke*, il termine "politica" identificava i compromessi che permettevano la costruzione di maggioranze governative in Parlamento, a scapito delle esigenze "oggettive"; in particolare, per lui, i cedimenti alle richieste della socialdemocrazia equivalevano a delle distorsioni dell'ordine naturale. Mentre i partiti erano dunque portatori dei divergenti e "capricciosi" interessi soggettivi delle parti contrapposte della società civile, l'associazione degli imprenditori esprimeva un'immagine di sé votata all'"interesse oggettivo" declinato come benessere generale della nazione.

In altri termini, nella nuova cornice repubblicana la dirigenza dell'autogoverno imprenditoriale non raffigurava più il proprio ruolo come "ceto industriale" dedito al "particolare". I capitani d'industria si accingevano a subentrare nel ruolo di "ceto costituzionale" o "universale", come la tradizione hegelia-

<sup>18</sup> Tale interpretazione dell'articolo 165 era emersa già durante i dibattiti dell'Assemblea costituente di Weimar: il 21 luglio 1919 il deputato (e cofondatore) della DNVP Clemens von Delbrück aveva affermato che anche il suo partito vedeva con favore il testo del futuro articolo 165, poiché in esso riconosceva l'idea di una Seconda Camera di carattere professionale-cetuale. Il compito di tale Camera sarebbe stato, nelle parole dell'esponente della DNVP, di «controbilanciare l'eccesso di parlamentarismo e di contrastare il dominio del Parlamento»; cfr. H.A. Winkler, *Unternehmerverbände zwischen Ständeideologie und Nationalsozialismus* in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», 4, 1969, p. 342.

<sup>19</sup> Il termine *Führer der Arbeitsgemeinschaft* sarà per la prima volta utilizzato dal membro del presidio del *Reichsverband des deutschen Handwerks* Hecker nel novembre 1932; cfr. H.A. Winkler, *Unternehmerverbände zwischen Ständeideologie und Nationalsozialismus* cit., p. 364.

<sup>20</sup> Albert Vögler nel discorso *Staat und Wirtschaft*, riportato in *ibid.*

na del precedente secolo aveva definito il ruolo dei funzionari statali nei confronti dell'interesse generale della società civile<sup>21</sup>. Le ferree leggi dell'economia – affermava l'alto esponente del RDI – vincolavano gli imprenditori al ruolo di difensori della “oggettività razionale”, in netto contrasto con il meccanismo del suffragio universale che assoggettava i partiti al “capriccio” della massa. Riducendo la complessità sociale alla sola legge della domanda e dell'offerta, Vögler ne traeva la retorica della “razionalità economica” una e indivisibile. Pertanto, uno e indivisibile doveva essere anche il potere di comando che pretendeva di esercitare sulla società in nome della razionalità.

Anche la molto acclamata apertura alle istituzioni repubblicane dell'altro esponente del presidium del RDI, Paul Silverberg, contenuta nel discorso di Dresda del 1926, celava in realtà una posizione più ambigua. L'industria, così Silverberg, doveva sì accettare l'esistente cornice costituzionale e collaborare con la coalizione di centro, ma solo come mezzo tattico per meglio combattere quanti vedevano nella carta di Weimar lo strumento per rivoluzionare l'economia. La strategia a lungo termine del RDI doveva invece per Silverberg opporre all'interventismo statale la capacità auto-organizzativa dell'economia. Solo grazie all'auto-aiuto e al puntuale sviluppo della struttura organizzativa dell'industria era stato a suo dire possibile nel 1925-26 evitare la scomposizione dei grandi cartelli pianificata dal governo – un atto che, agli occhi di Silverberg avrebbe rappresentato «una catastrofe per la Germania»<sup>22</sup>. Anche in quella situazione lo Stato si era dimostrato a suo avviso incapace di trovare le risposte adatte per il superamento della crisi. Per l'industria, a dire del magnate renano, l'alternativa allo Stato interventista non risiedeva nella rinascita del liberalismo manchesteriano, bensì nella «auto-organizzazione» del mondo economico, che si era già dotato di strumenti necessari a tal fine grazie alla sua sistematica fusione in cartelli, sindacati, trusts e società per azioni<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Com'è noto, nella seconda sezione dedicata alla società civile, della terza parte dei *Lineamenti della filosofia del diritto*, Hegel identificava il ceto dei servitori dello Stato come «ceto universale» che «ha per propria occupazione gli interessi generali della situazione sociale»; G.W.F. Hegel, *Lineamenti della filosofia del diritto*, a cura di V. Cicero, Milano, Bompiani, 2006, § 205, p. 359.

<sup>22</sup> Per il discorso di Dresda di Paul Silverberg si veda Reinhard Neebe, *Großindustrie, Staat und NSDAP 1930-1933: Paul Silverberg und der Reichsverband der Deutschen Industrie in der Krise der Weimarer Republik*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1981, p. 37.

<sup>23</sup> Ivi, pp. 37-8.

#### 4. Dal primo governo presidenziale alla nomina di Hitler

L'avvio dell'era dei governi presidenziali (assumendo come data d'inizio la nomina del primo Gabinetto Brüning il 31 marzo 1930<sup>24</sup>) e la conseguente "neutralizzazione politica" del Parlamento non aveva risolto il conflitto di potere tra gli imprenditori e l'apparato statale. Per il leader della influente *Langnam Verein*<sup>25</sup>, Max Schlenker, la fine dei governi di coalizione era il segnale per gli imprenditori tedeschi di «tornare al fronte», ossia di «saltare politicamente nella breccia che si è aperta per assicurarsi il posto che gli spetta al timone dello Stato»<sup>26</sup>. Tale atteggiamento non poteva non riportare in auge i dissidi che durante la guerra i capitani d'industria ebbero con il Supremo Comando dell'Esercito.

La divergenza di interessi si sarebbe palesata in pieno con l'istituzione del Consiglio economico (*Wirtschaftsbeirat*) nell'ottobre 1931. Su suggerimento di Wilhelm Cuno, ex-Cancelliere e direttore della grande compagnia armatrice HAPAG, il Consiglio doveva affiancare il Cancelliere del *Reich* nelle questioni economiche. Pur accogliendo quest'annosa richiesta del vertice imprenditoriale, la decisione del Cancelliere Brüning di istituire il Consiglio celava un'ambiguità di fondo. Per il governo che mancava del sostegno parlamentare, la decisione era fondata sulla speranza di sopperire alla mancante legittimità democratica ricorrendo ad un organo di concertazione neo-cetuale. Per contro, nelle intenzioni dei suoi ideatori della cerchia imprenditoriale, doveva trattarsi di un organo dittatoriale e non di concertazione. Come emerge da una lettera inviata da un politico e amministratore di lungo corso legato alla DNVP, Freiherr von Brandstein, al Cancelliere Brüning, il vero modello a cui si ispiravano gli imprenditori era il Comando Supremo dell'Esercito con i suoi poteri dittatoriali per la gestione dell'economia di guerra. Nelle parole di Brandstein, bisognava «formare un Comando Supremo dell'Economia (OWL) composto da non più di quattro – cin-

<sup>24</sup> Per una dettagliata ricostruzione storica del triennio dei governi presidenziali si veda G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur: Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, vol. III: *Von Brüning zu Hitler: Der Wandel des politischen Systems in Deutschland, 1930 – 1933*, Berlin – New York, de Gruyter, 1992.

<sup>25</sup> La cosiddetta *Langnam Verein* ("associazione dal lungo nome") era in realtà *la Verein zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen in Rheinland und Westfalen*, potente associazione lobbistica degli industriali renani fondata nel 1871. Sull'influenza politica dell'associazione nell'epoca di Weimar si veda da ultimo M.F. Parnell, *The German tradition of organized capitalism. Self-government in the coal industry*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

<sup>26</sup> M. Schlenker, *Unternehmer an die Front*, in «Mitteilungen der Langnam-Verein», n. 2, 1930, p. 134.

que persone [...] Non userei la parola dittatura, perché tale espressione susciterebbe apprensione all'estero, ma esso è concepito in tal senso»<sup>27</sup>.

La definitiva composizione del Consiglio decisa da Brüning esprimeva l'intenzione di giungere ad una soluzione mediana tra l'impostazione dittatoriale e quella concertativa. La distribuzione dei seggi nel Consiglio assegnava un'evidente preponderanza politica al vertice dell'industria, dell'agricoltura e del commercio, al quale riservava 20 posti (di cui 9 erano assegnati ai membri del presidium del RDI), contro i 6 posti concessi ai rappresentanti dei lavoratori. Gli industriali ravvisarono nel nuovo organo il tanto agognato "Consiglio regio" che avrebbe permesso loro di influenzare direttamente la legislazione d'emergenza emanata dal Presidente della Repubblica. La loro intransigenza ben presto fece del Consiglio l'immagine vivente della inconciliabile lotta tra capitale e lavoro, sconfessando la retorica di conciliazione nazionale invocata dal Cancelliere. Invece di rafforzare la posizione del governo di minoranza presso l'opinione pubblica, lo scalpore provocato dal modo in cui gli industriali pretesero dal governo di perseverare con politiche deflazionistiche nonostante i sei milioni di disoccupati<sup>28</sup>, costrinsero Brüning a sciogliere il nuovo organo dopo un solo mese di lavoro<sup>29</sup>. La "razionalità" e l'"oggettività" delle leggi economiche persero presto la loro aura di univocità: la consapevolezza che la *Zweckrationalität* (razionalità strumentale) dell'apparato statale e quella delle associazioni degli industriali non erano affatto orientate verso scopi univoci avrebbe avuto conseguenze nefaste durante l'ultimo anno di vita della Repubblica.

Gli eventi del 1932 sono raffigurati usualmente come l'ultimo atto della battaglia tra i fautori della riattivazione del Parlamento e quanti prospettavano soluzioni corporativiste di uno "Stato nuovo", autoritario e antipartitico, paventato dalla cerchia di Franz von Papen e dal suo "governo dei baroni". A tale immagine bisogna però aggiungere quella di un'ulteriore scontro interno, che si consumava

<sup>27</sup> La lettera di von Brandstein a Brüning del 4 ottobre 1931 è riportata in R. Neebe, *Großindustrie, Staat und NSDAP 1930-1933* cit., p. 104.

<sup>28</sup> Sull'effetto delle politiche deflazionistiche negli anni della grande crisi economica si veda da ultimo N.H. Dimsdale, N. Horsewood, A. Van Riel, *Unemployment and real wages in Weimar Germany*, in «University of Oxford Discussion Papers in Economic and Social History», 56, October 2004, consultato sul sito:

<http://www.nuff.ox.ac.uk/economics/history/Paper56/56dimsdale.pdf>, il 22 settembre 2016.

<sup>29</sup> Per un resoconto dettagliato sul fallimento delle trattative nel Consiglio economico cfr. W.L. Patch, *Heinrich Brüning and the Dissolution of the Weimar Republic*, Cambridge, Cambridge UP, 2006, pp. 207 ss.

al riparo dall'opinione pubblica. Difatti, l'esistenza di un fronte comune antidemocratico non risolveva la questione di preminenza tra le forze che si contendevano il controllo dello "Stato nuovo". I mesi dal giugno 1932 al gennaio 1933 (governi Papen e Schleicher) furono quindi segnati da una lotta intestina che avrebbe dovuto decidere chi era intitolato a dirigere il capitalismo organizzato all'ombra dei poteri emergenziali dell'anziano Hindenburg<sup>30</sup>.

L'asprezza del conflitto è illustrata bene dalla dichiarazione del membro della presidenza del RDI Clemmens Lammers del giugno 1932, dunque nel pieno dell'offensiva del governo Papen per una ristrutturazione della Repubblica in senso corporativista. Lammers affermava a nome dei vertici del RDI che «noi industriali siamo preoccupati che i progetti corporativi per lo Stato e l'economia portino ad uno schematismo e ad un irrigidimento che non sarebbe solo spiacevole, ma addirittura mortale»<sup>31</sup>. La reazione degli esponenti del *Deutscher Industrie- und Handelstag* - DIHT (Associazione Tedesca dell'Industria e del Commercio) era del medesimo tenore: il corporativismo italiano a cui si richiamavano i fautori dello "Stato nuovo" non aveva risolto i conflitti tra il capitale ed il lavoro, ma lo aveva solo "paralizzato", e anche questo parziale risultato era stato conseguito a prezzo di una crescente burocratizzazione e di un tutt'altro che incoraggiante aumento dei costi per lo Stato e l'economia. In generale, qualsiasi tipo di organizzazione statale dell'economia non poteva non condurre alla sua frantumazione e all'inasprirsi di conflitti tra interessi costituiti. Complessivamente, celandosi dietro la bandiera del corporativismo, affermava il portavoce del DIHT Eduard Hamm, sarebbe stato facile per lo Stato riprendere il ruolo di arbitro supremo come ai tempi dell'economia di guerra<sup>32</sup>.

Alla luce di questa contrapposizione va riletto anche il noto articolo di Carl Schmitt del 1932, *Legalità e legittimità*. La prassi della esautorazione del Parlamento quale legislatore e della sua sostituzione con l'alta burocrazia ministeriale tramite le ordinanze d'emergenza in base all'articolo 48 della costituzione corri-

<sup>30</sup> I rapporti tra, da un lato, i governi Papen e Schleicher quali esponenti del tradizionale dominio del milieu nobiliare e militare e, dall'altro lato, le associazioni legate al mondo economico, erano ricostruiti in un'opera datata, ma ancora valida da H.-H. Hartwich, *Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933: Die öffentliche Bindung unternehmerischer Funktionen in der Weimarer Republik*, Berlin, de Gruyter, 1967, in particolare p. 242 e ss.

<sup>31</sup> C. Lammers, *Autarkie, Planwirtschaft und berufsständischer Staat?*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1932, p. 41.

<sup>32</sup> Per le posizioni espresse dai vertici del DIHT cfr. H.A. Winkler, *Unternehmerverbände zwischen Ständeideologie und Nationalsozialismus* cit., pp. 352-3.

spondeva a dire di Schmitt alla “sostanza” dei tempi nuovi. Era nato il legislatore «motorizzato» per un'epoca tecnico-industriale. Ne risultava una nuova legittimità, su cui fondare uno Stato amministrativo sulle ceneri di quello legislativo. La legittimazione autonoma – o, come è stato efficacemente sintetizzato - la «autonomia politica»<sup>33</sup> di una burocrazia non più responsabile nei confronti degli altri poteri dello Stato, nasceva a detta di Schmitt dalla «conformità immediatamente concreta delle misure, provvedimenti e comandi, alle cose»<sup>34</sup>.

Schmitt aveva accolto nella propria costruzione giuspubblicistica anche il dogma centrale della ideologia imprenditoriale sulla intrinseca “oggettività” della razionalità economica. Così nel discorso intitolato *Il problema della neutralità dello Stato nelle questioni di politica interna* tenuto nell'aprile 1930 davanti ai membri del DIHT, Schmitt aveva equiparato la forma positiva della neutralità statale con la pretesa degli imprenditori di dettare la politica economica del governo senza dover scendere a patti con i portavoce degli interessi contrapposti<sup>35</sup>.

Occorre però sottolineare anche la reticenza di Schmitt, dissimulata con formulazioni metaforiche, nel precisare il ruolo che la riforma costituzionale promossa dalla destra antiparlamentare avrebbe dovuto assegnare ai vertici dell'industria. Tale cautela va ricondotta al riesplodere dei contrasti tra economia e politica, particolarmente evidente nei giorni dell'ultimo governo di Weimar, affidato da Hindenburg al “generale rosso” von Schleicher.

I cattivi rapporti tra quest'ultimo e gli industriali datavano dal 1916, quando Schleicher, all'epoca un *protégé* del generale Groener<sup>36</sup>, aveva redatto un memoriale in cui i capi dell'industria erano additati come profittatori di guerra. Nominato Cancelliere, Schleicher aveva scandalizzato gli industriali esprimendo pubblicamente la sua indifferenza nei confronti del conflitto tra capitale e lavoro e trattando l'ideologia tecnocratica-imprenditoriale con la sufficienza tipica della casta militare prussiana. Il suo programma di governo presentato nel discorso radiofo-

<sup>33</sup> Così M. Fioravanti in *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di G. Gozzi e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 91.

<sup>34</sup> C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, München, Duncker & Humblot, 1932; trad. it. in *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 211-44, qui p. 217.

<sup>35</sup> C. Schmitt, *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, ripubblicato in Id., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, p. 41 ss.

<sup>36</sup> Cfr. G. Feldman, *Army, Industry and Labour in Germany, 1914-1918* cit., pp. 399 ss.

nico del 15 dicembre 1932 confermava le più nere aspettative degli industriali. In piena rottura con la linea dei governi Brüning e Papen, il generale-Cancelliere poneva al primo posto la politica sociale, associata alla creazione di nuovi posti di lavoro tramite il diretto intervento statale, ed infine la interruzione delle riforme costituzionali avviate da Papen. Già nel settembre del 1932, dunque tre mesi prima della nomina di Schleicher, l'imprenditore Paul Silverberg aveva indicato il generale come la principale minaccia per le mire politiche del padronato. In una lettera inviata al suo collega nel presidium del RDI, Paul Reusch, Silverberg esprimeva il sospetto che, come esponente del vertice burocratico-militare, Schleicher mirasse a

nazionalizzare come minimo le miniere, l'industria pesante e la grande chimica... c'è ragione di sospettare che l'iniziativa venga dal ministero della difesa, dove hanno istituito un proprio reparto per la politica economica e, volendo realizzare idee autoritarie e garantire la difesa del paese, promuovono la nazionalizzazione e la pianificazione dell'economia<sup>37</sup>.

Come è stato sostenuto in diverse opere storiografiche, in particolare da Heinrich August Winkler e da Dirk Stegmann, la risposta alla questione della responsabilità degli imprenditori tedeschi per l'ascesa di Hitler va cercata tenendo a mente l'alternativa, costituita dal programma Schleicher<sup>38</sup>. Pur di allontanare quest'ultimo dal governo, si sostiene, i vertici del capitalismo organizzato hanno accantonato le loro perplessità sulla soluzione Hitler-Papen. In altre parole, pur di non ritornare all'epoca della dittatura del Supremo Comando dell'Esercito, le voci più rappresentative dell'economia erano – almeno per il momento – disposte a confidare nella riuscita del piano di Papen, di usare la forza del nazional-socialismo per erigere un governo autoritario, in alleanza con le loro associazioni di autogoverno.

<sup>37</sup> Lettera di Paul Silverberg a Paul Reusch del 5 settembre 1932, riportata in R. Neebe, *Großindustrie, Staat und NSDAP 1930-1933* cit., p. 168.

<sup>38</sup> Si veda H.A. Winkler, *Unternehmerverbände* cit., pp. 367-9; D. Stegmann, *Kapitalismus und Faschismus in Deutschland 1929-1934: Thesen und Materialien zur Restituierung des Primats der Großindustrie zwischen Weltwirtschaftskrise und beginnender Rüstungskonjunktur*. Fritz Fischer zum 5.3.1976, in «Gesellschaft», 6, 1976, p. 54; J. John, *Zur politischen Rolle der Großindustrie in der Weimarer Staatskrise. Gesicherte Erkenntnisse und strittige Meinungen*, in *Die deutsche Staatskrise 1930-1933. Handlungsspielräume und Alternativen*, a cura di H.A. Winkler, München, Oldenbourg, 1992, p. 235.

## 5. Conclusioni

Dalla fine della Grande Guerra in poi, in nome di una presunta superiore razionalità oggettiva, i capi dell'industria hanno preteso e progressivamente ottenuto, alle spese del Parlamento, un segmento non trascurabile di potere politico. Ma nei momenti cruciali di gennaio e febbraio del 1933, posti di fronte alla sfida squisitamente politica lanciata da Hitler, le loro reazioni confuse e contraddittorie hanno svelato quanto fosse sovrastimata l'immagine che avevano di sé. Lo storico Gerald Feldman ha efficacemente riassunto le responsabilità dei capi del RDI nell'ascesa del nazismo affermando che «la ricerca della pistola fumante [che confermasse la tesi sul loro appoggio a Hitler] non può che essere frustrante, poiché da queste pistole si è sparato, ma quasi sempre all'impazzata nell'aria»<sup>39</sup>. L'uso che questi fecero del loro capitale politico sembra pertanto confermare l'opinione di Bismarck a proposito dei suoi principali collaboratori tecnici. «È stupefacente», osservava Bismarck, «come esista gente così intelligente che però non capisce nulla di politica»<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> G.D. Feldman, *Diskussion*, in *Die deutsche Staatskrise 1930-1933* cit., p. 260.

<sup>40</sup> Frase tratta dai diari di M. Busch, *Tagebuchblätter*, Holzminden, Volker Hennig, 1990 (1878), p. 174.



# «Cuando el Parlamento cierra, la nación es Parlamento»<sup>1</sup>. I parlamentari di Spagna durante la prima guerra mondiale

Marcella Aglietti

Allo scoppio della prima guerra mondiale, il presidente del Consiglio dei Ministri Eduardo Dato, leader del partito conservatore, proclamò la neutralità del Regno di Spagna. L'annuncio fu pubblicato sulla *Gaceta Oficial* di Madrid, a nome del ministro degli Esteri, il 30 luglio 1914<sup>2</sup>, con un breve testo ove si «ordinava» «la più rigida neutralità ai sudditi spagnoli, conformemente alle leggi vigenti e ai principi del diritto pubblico internazionale». Si trattò di una scelta obbligata, date le condizioni di debolezza economica e, soprattutto, militare nelle quali versava il paese<sup>3</sup>, ma la decisione fu presa senza coinvolgere le Camere, allora sospese per la consueta pausa estiva. I principali rappresentanti politici espressero fin da subito il proprio sostegno alla via scelta dall'esecutivo, ciò nonostante non mancarono deputati e senatori che manifestarono il proprio disappunto rispetto alla modalità con la quale una così importante determinazione era stata assunta<sup>4</sup>, sollecitando inoltre la necessità di introdurre misure capaci di mitigare le conseguenze più gravi che la guerra avrebbe avuto sull'economia e sulla società spagnola.

Di fatto la Spagna restò solo formalmente neutrale: non dovette certo coordinare un esercito, né dirigere estenuanti operazioni militari, ma una vera, reale neutralità non fu rispettata nemmeno nei mesi immediatamente successivi

<sup>1</sup> Citazione dal titolo dell'articolo del deputato Marcelino Domingo Sanjuan apparso su "El Socialista", il 1/3/1917, p. 1. Tutti i testi originali in spagnolo sono stati tradotti all'italiano dall'Autrice.

<sup>2</sup> «Gaceta de Madrid», n. 211, 30/7/1914, p. 238.

<sup>3</sup> G. Maura, M. Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII*, Madrid, Ambos Mundos, 1948, pp. 472-3.

<sup>4</sup> Le Cortes furono riaperte solo il 30 ottobre 1914. Il *Diario de sesiones* non registrò alcunché sull'avvenuta dichiarazione di neutralità. Solo il 5 novembre Dato presentò alla Camera le ragioni della scelta del Governo, in *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, (oltre DSC), 5/11/1914, n. 77, p. 2137. Il primo febbraio 1915, il senatore liberale Juan Navarro Reverter portò per la prima volta la Guerra Mondiale all'attenzione della Camera Alta, Sottoponendo al Presidente del Consiglio una interpellanza ove auspicava «un ampio dibattito sulla situazione creata nel Paese a causa del conflitto internazionale che tutti ci affligge», in *Diario de sesiones del Senado* (oltre DSS), 1/2/1915, n. 132, pp. 2093-4 e ivi, 2/2/1915, n. 133, pp. 2102-13.

all'agosto del 1914<sup>5</sup>. Non si trattò solo di una inevitabile permeabilità rispetto ai fatti europei, ma da un punto di vista economico vi fu un coinvolgimento equiparabile a quello di un paese belligerante: l'intero sistema produttivo, minerario ed industriale, si mise a servizio delle nazioni in guerra al punto da sostenerne in buona misura il peso<sup>6</sup>. L'opinione pubblica spagnola, subito divisa tra *aliadófilos* e *germanófilos*, fu oggetto delle operazioni propagandistiche condotte da Alleati e Potenze centrali che si spartirono, con cospicui investimenti di capitali stranieri, i maggiori periodici locali, esacerbando i termini di quella «guerra di carta»<sup>7</sup>. Più in generale, la Spagna divenne il luogo d'azione per le operazioni più spregiudicate condotte dai servizi segreti di tutta Europa: eserciti di spie e informatori violarono la sovranità dello Stato al pari di quanto avvenne, in modo più conclamato, per conseguenza del blocco marittimo e della guerra sottomarina che procurò numerose vittime civili<sup>8</sup>. La crisi economica e l'aumento vertiginoso dei prezzi dei beni di prima necessità accrebbero in modo esponenziale la conflittualità sociale, facendo ricadere sulle istituzioni il compito gravoso di mantenere saldo il controllo sull'ordine pubblico ed investendole della responsabilità di decisioni che risultarono fortemente pregiudiziali per la stabilità del regime<sup>9</sup>.

Come era inevitabile, e nonostante gli sforzi fatti dai governi succedutisi in quel giro d'anni, la prima guerra mondiale entrò prepotentemente anche nella vita parlamentare, che ne subì in modo indelebile le conseguenze. Ben presto ci si rese conto che il sistema politico della *Restauración*, instaurato con la Costituzione del 1876, non aveva le risorse sufficienti per resistere ai violenti contraccolpi che travolsero gli equilibri tra gruppi di potere. Gli stratagemmi che avevano con-

<sup>5</sup> F. García Sanz, *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Barcellona, Galaxia Gutenberg, 2014, pp. 33-5.

<sup>6</sup> J.C. Pereira, *España y la Primera Guerra Mundial: una neutralidad impotente*, in *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo*, a cura di Y. Chopo, C.R. Fernández Liesa, Zaragoza, IFC, 2015, pp. 275-87; J. Puigsech Farràs, *La permeabilidad española en la Primera Guerra Mundial*, in *Tierras de nadie. La primera guerra mundial y sus consecuencias*, a cura di F. Morente, J. Rodrigo, Granada, Comares, 2014, pp. 57-72.

<sup>7</sup> Sul tema del confronto e del dibattito intellettuale che divise la Spagna in due netti fronti durante la prima guerra mondiale, si rimanda a M. Fuentes Codera, *Germanófilos y neutralistas: proyectos tradicionalistas y regeneracionistas para España (1914-1918)*, in «Ayer», 2013, n. 91, pp. 63-92; A. Navarra Ordoño, *1914. Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014.

<sup>8</sup> A metà del 1917 i morti superavano già il centinaio e oltre il 20% del tonnellaggio mercantile spagnolo era andato perduto, F. García Sanz, *España en la Gran Guerra* cit., pp. 328-9.

<sup>9</sup> J. Esculies, *España y la Gran Guerra. Nuevas aportaciones historiográficas*, in «Historia y Política», 2014, n. 32, pp. 47-70 e in particolare pp. 58-61.

sentito fino ad allora di mantenere il paese sotto la solida egida dei due principali partiti monarchici, il *partido conservador* e il *partido liberal*, non si dimostrarono adeguati alla mutata realtà nazionale: «non si trattò solo di una guerra», avrebbe commentato il deputato repubblicano Alejandro Lerroux vent'anni dopo, «fu una rivoluzione»<sup>10</sup>. Le trasformazioni furono evidenti sotto molteplici aspetti, e se ben note sono le tappe che portarono alla crisi del regime monarchico-liberale nell'immediatezza del dopoguerra<sup>11</sup>, qui rimandando per un quadro più generale ad altre sedi<sup>12</sup>, si è posta piuttosto l'attenzione sulla speciale influenza che l'evento bellico ebbe sull'attività dei parlamentari.

In primo luogo, un elemento di alterazione della normalità istituzionale si avvertì nel rapporto tra legislativo ed esecutivo. Si registrarono infatti più di una tra quelle che la storiografia ha definito come «forme di governo di guerra»<sup>13</sup>. Si annoverarono numerosi interventi sulle dinamiche del libero mercato e a sostegno dei cittadini colpiti dalla crisi economica<sup>14</sup>, si sospesero libertà e diritti civili costituzionalmente garantiti<sup>15</sup>, si giunse a interrompere tutte le pratiche di naturalizzazione e di attribuzione della cittadinanza<sup>16</sup>, così come furono riformate competenze amministrative e facoltà attribuite ad alcuni ministeri a vantaggio di altri.

<sup>10</sup> Così anche M. Martorell, *No fue aquello solamente una guerra. Fue una revolución?: España y la Primera Guerra Mundial*, in «Historia y Política», n. 26, 2011, pp. 17-45 e in particolare p. 20.

<sup>11</sup> Non vi è qui spazio per una trattazione esauriente della storiografia che si è occupata del tema, basti rimandare all'ancora imprescindibile: *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, a cura di M. Cabrera et al., Madrid, Taurus, 1998; e al più recente M.A. Martorell Linares, *La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración*, in «Revista de Estudios Políticos» (Nuova Epoca), 1997, n. 96, pp. 137-61.

<sup>12</sup> M. Aglietti, *In nome della neutralità. Storia politico-istituzionale della Spagna durante la prima guerra mondiale*, Roma, Carocci, 2017.

<sup>13</sup> Questa definizione fu utilizzata, e definita per la prima volta, in P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Parigi, Puf, 1925.

<sup>14</sup> Un esempio è offerto dalle attività umanitarie e di soccorso che furono al centro dell'intervento della Corona, ed oggetto di J. Pando, *Un rey para la esperanza: la España humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Temas de Hoy, 2010.

<sup>15</sup> Si rinvia a M. Aglietti, *Para garantizar el respeto a la neutralidad española. ¿Una ley liberticida y antiparlamentaria o la búsqueda de una perspectiva europea?*, in *Shaping neutrality throughout the First World War*, a cura di J.L. Ruiz Sánchez, I. Cordero Olivero, C. García Sanz, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2015, pp. 187-203.

<sup>16</sup> I casi nei quali si rifiutò la naturalizzazione spagnola a causa della guerra furono moltissimi, anche a soggetti nati in Spagna da madre spagnola, cfr. Archivo General de la Administración di Alcalá de Henares (oltre AGA), (10)003.007.54/2431, *Ministerio de Estado*, Nacionalidades, Asuntos contenciosos (1919), ins. 10.

Tutti aspetti che hanno lasciato testimonianze importanti nel dibattito parlamentare, non ultima la proposta avanzata nel 1916 di costituire un «ministero speciale», in tutto e per tutto analogo ai «ministeri bellici» creati nei paesi belligeranti, col compito – utilizzando la retorica del linguaggio militare - di predisporre «le armi e le munizioni per la lotta commerciale» e «un piano di ricostituzione nazionale»<sup>17</sup>.

A fronte di tutto questo, cercheremo di dare qualche elemento in più per comprendere quali furono le forme e i contenuti degli interventi dei deputati, dentro e fuori dal Parlamento, quali le modalità dell'interazione dei parlamentari con il potere esecutivo, quale l'interpretazione che fu data del compito di rappresentanza rispetto alle sfide inedite che la Grande Guerra pose alla Spagna.

### 1. *Quale ruolo per il Parlamento di un paese neutrale?*

Le *Cortes* che assistettero allo scoppio della prima guerra mondiale erano state elette da pochi mesi, nel marzo del 1914. Si era trattato di consultazioni politiche tutt'altro che semplici poiché aveva preso corpo, nella generale preoccupazione, una inedita frammentazione in fazioni, tra loro contrapposte, all'interno dei due maggiori partiti dinastici segnando il termine di quel sistema di alternanza programmata che aveva assicurato la pacifica convivenza da quasi quarant'anni e nota come «turnismo». Una prima conseguenza fu che il partito conservatore allora al Governo non si vide assicurata la maggioranza assoluta dei seggi, evenienza fino ad allora mai verificatasi<sup>18</sup>. La legislatura si presentò dunque suscettibile di una maggiore instabilità rispetto al passato, consentendo ciò nonostante la propria sopravvivenza sino al marzo 1916, quando le Camere furono sciolte e proclamate nuove consultazioni. Fino alla prima sospensione dei lavori intervenuta a metà febbraio del 1915, senza contare le sessioni preparatorie necessarie per l'insediamento del nuovo legislativo, furono celebrate 142 sessioni pubbliche dal Senato, e 141 dalla Camera; mentre tra l'ottobre del 1915 e la fine della legislatura si contarono solo ventisette sessioni in ciascuna Camera. Una «notevole differenza» tra la prima e la seconda stagione, scriveva nel 1918 il presidente del Sena-

<sup>17</sup> Dall'intervento del deputato catalanista Francesc Cambó, in DSC, 31/10/1916, n. 79, pp. 2335.

<sup>18</sup> R. Villa García, *España en las urnas. Una historia electoral (1810-2015)*, Madrid, Catarata, 2016, p. 87.

to Antonio Royo Villanova, e che poteva «spiegarsi solo come una conseguenza della guerra europea, e della maniera nella quale i governi spagnoli hanno inteso di dover reagire» di fronte a tale evento, palesando come vi fosse già a quel tempo una piena consapevolezza di quanto la guerra avesse modificato fin nel profondo la vita delle istituzioni rappresentative<sup>19</sup>.

Entrando nel merito dei dibattiti parlamentari, il *Diario de las sesiones* testimonia una scarsa ricorrenza del tema della guerra tra i punti all'ordine del giorno, un effetto evidente delle regole di riserbo imposte dal conflitto più che un segno d'indifferenza, come invece ha voluto segnalare più di un detrattore. Al contrario, proprio la necessità di sostenere compattamente l'esecutivo in carica, così come di garantire massima riservatezza sulle informazioni strategiche e una ragionevole autocensura divennero, in Spagna come nel resto di Europa, la nuova forma del patriottismo parlamentare.

In molti casi, limitare gli interventi in Parlamento che trattassero questioni ritenute particolarmente delicate rispose a ragioni di opportunità che avevano a che fare con interessi in gioco sul piano della politica internazionale, così come interna. Ne offre un esempio il dibattito sulle misure da adottare, e su come reagire ufficialmente, a fronte delle molte vittime civili e delle gravi perdite economiche causate dagli affondamenti di mercantili spagnoli colpiti dai sottomarini tedeschi. Nonostante l'importanza della questione, deputati e senatori fecero un ricorso quanto mai parco della tribuna per presentare le proprie istanze. Consci della necessità di non alimentare la stampa, sempre pronta a scatenare campagne ingiuriose e aggressive, capaci non solo di accendere gli animi in patria ma anche di mettere a rischio i rapporti con i paesi belligeranti, persino i deputati più impulsivi mantennero un grande autocontrollo. Vi erano ragioni dettate dalla neutralità, e soprattutto di ordine interno, nel tentativo di scongiurare la recrudescenza dei movimenti di protesta sempre più frequenti tra i lavoratori portuali e i commercianti, ostacolati dalle restrizioni imposte dalle «liste nere», così come di non alimentare le rimostranze degli armatori gravemente danneggiati dalla crescente insicurezza delle rotte marittime. Non ultimo, per i partiti dinastici vi era anche l'esigenza di evitare che una sovraesposizione delle ripetute violazioni della sovranità nazionale divenisse occasione per delegittimare ancora di più la Corona e l'autorevolezza dei governi che esprimevano.

<sup>19</sup> J.-J. Gómez Bardají, J. Ortiz de Burgos, *Anales Parlamentarios. Cortes de 1914 (Legislaturas de 1914 a 1915 y 1915 a 1916)*, Madrid, Establecimiento Tipográfico Tordesillas, 1918, p. XI.

I parlamentari non esitarono invece a far sentire la propria voce ogni qualvolta la discrezione richiesta parve divenire eccessiva, o addirittura lesiva di prerogative ritenute inalienabili, prima fra tutte quella della libertà di espressione.

A poco più di un mese dalla riapertura delle *Cortes*, nel dicembre 1914, prese avvio alla Camera un primo confronto su quale significato attribuire alla neutralità e su quale spazio d'azione politica riservare al legislativo di lì in avanti. Tra gli interventi, va segnalato quello del rappresentante della *Lliga Regionalista*, partito autonomista catalano che andò acquisendo proprio in quel periodo maggior importanza, insieme al partito socialista e al partito *Reformista*, contendendo il protagonismo fino ad allora indiscusso dei partiti dinastici. Francesc Cambó presentò infatti un'interpellanza in merito alla gestione dei problemi economici che si presagiva avrebbero investito il paese a causa del conflitto, giudicando inconcepibile che la Camera non avesse già dedicato un quanto più ampio dibattito a quello che pareva essere «il tema principale, se non unico, delle nostre deliberazioni»<sup>20</sup>. Era inutile, se non addirittura ingannevole, assicurare il regolare svolgimento della legislatura se poi si dava prova «di tale indifferenza, di tale sterilità, di tale inconsapevolezza» da far vergognare sia i parlamentari, sia l'esecutivo. La gravità del momento doveva servire per favorire la messa in atto di una «santa convergenza patriottica» tra i principali organi dello Stato mentre invece, stigmatizzava Cambó, il Governo aveva scelto la via della «prevenzione, della separazione e del divorzio» dal Parlamento, provocando non solo una delegittimazione del legislativo ma, anche, indebolendo l'autorità dell'esecutivo stesso.

In questo intervento, cui il presidente del Consiglio non rispose, è possibile individuare l'essenza di quella che sarebbe stata la relazione tra *Cortes* e i governi succedutisi negli anni convulsi che seguirono. Anziché procedere verso un possibile rafforzamento istituzionale, le élite liberali a capo del potere esecutivo privilegiarono un rapporto con le istituzioni rappresentative basato sul mero controllo e, complice una Corona sempre più timorosa di esser spazzata via da nuove forze sociali, considerarono le istanze politiche emergenti quanto meno immature e, soprattutto, incapaci di mantenere il regime al riparo da disordini, rivolte e caos<sup>21</sup>. A causa di quella paura, naufragò ogni intento di imbastire un rapporto di fiducia

<sup>20</sup> *Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno frente a los problemas economicos que plantea en España la actual conflagración europea*, in DSC, 12/12/1914, n. 107, pp. 3263-75; DSC, 14/12/1914, n. 108, pp. 3298-3306; DSC, 15/12/1914, pp. 3334-5.

<sup>21</sup> Si trattava di un ben noto ricorso retorico, cfr. M. Aglietti, *Cortes, nazione e cittadinanza. Immaginario e rappresentazione delle istituzioni politiche nella Spagna della Restauración (1874-1900)*, Bologna, CLUEB, 2011, pp. 123-36.

paritetico tra esecutivo e legislativo, ottenendo l'unico effetto di accelerare un processo di instabilità crescente che avrebbe favorito il collasso del sistema *restauracionista* e l'avvento della dittatura di Primo de Rivera, nel 1923.

Un'ulteriore conseguenza della emarginazione dal processo decisionale nella quale fu tenuto il Parlamento fu la scarsa produzione legislativa che caratterizzò questi anni, e che non fu solo conseguenza inevitabile dei lunghi periodi di chiusura delle Camere. Le leggi promulgate durante la prima legislatura «di guerra», che registrò un normale svolgimento delle sessioni di lavoro dal 1914 al 1916, furono poche, e l'unica meritevole di segnalazione fu la *ley de Subsistencias*. Il progetto, presentato al dibattito parlamentare alla fine di gennaio 1915 e approvato molto velocemente (in cinque sessioni alla Camera<sup>22</sup> e in una sola al Senato<sup>23</sup>), introduceva significative novità ordinamentali quali la possibilità per le autorità governative di ricorrere all'esproprio forzoso di prodotti di prima necessità, in nome del principio di utilità pubblica. La legge, seppur dimostratasi di assai limitata efficacia, fu tra le prime testimonianze della «rilevanza universale della guerra europea, nonché causa ineludibile di una palese accentuazione dell'interventismo di Stato in ambito politico e amministrativo»<sup>24</sup>. La situazione non cambiò nei mesi successivi, e le attività di proposta legislativa e d'indirizzo esercitate dalle *Cortes* poterono esprimersi principalmente tramite una funzione negativa, con il ricorso agli strumenti dell'ostruzionismo, anziché in via propositiva. Così era stato fatto naufragare il lungimirante e progressista piano economico del ministro Santiago Alba volto a intervenire sui profitti di guerra<sup>25</sup>. Ciò proseguì fino alle riforme regolamentari di Camera e Senato approvate nel maggio 1918 che, pur presentate al dibattito parlamentare come un metodo necessario per migliorarne il funzionamento, di fatto miravano al rafforzamento del potere esecutivo sul legislativo<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Il dibattito con la presentazione del progetto, in DSC, 5/2/1915, n. 134, pp. 4172-86.

<sup>23</sup> DSS, 13/2/1915, n. 143, pp. 2341-53.

<sup>24</sup> J.-J. Gómez Bardají, J. Ortiz de Burgos, *Anales Parlamentarios. Cortes de 1914 (Legislaturas de 1914 a 1915 y 1915 a 1916)* cit., pp. XI-XII.

<sup>25</sup> Sull'importanza della riforma proposta, e non realizzata, del ministro liberale Santiago Alba, cfr. M. Martorell Linares. *El santo temor al déficit. Política y Hacienda en la Restauración*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

<sup>26</sup> M.V. Fernández Mera (2014), *La reforma de los Reglamentos parlamentarios en 1918. La creación de las comisiones permanentes legislativas, Poders a l'ombra: les commissions de les institucions parlamentàries i representatives (segles XV-XX)*, a cura di M.B. Castellà i Pujols, Parlament de Catalunya-Universitat Pompeu Fabra, Barcellona, 2014, pp. 354-72, e in particolare p. 356. Per una analisi approfondita della riforma, si rimanda a J. Tomas Villarolla, *La reforma del*

È celebre «il grido di amore al Parlamento» pronunciato alla Camera dall'allora presidente del Consiglio dei ministri, il conservatore Antonio Maura, principale fautore di quei regolamenti e coi quali, nelle intenzioni dichiarate, avrebbe dovuto mettere a salvo il legislativo dall'abuso delle pratiche dell'ostruzionismo e della decretazione governativa. Il ministro respingeva le accuse di chi denunciava invece un attacco al potere di iniziativa parlamentare, e anzi stabilì l'introduzione del meccanismo della «ghigliottina» che consentiva, su richiesta del Governo o di sette deputati, di sottoporre al voto una questione senza la possibilità di presentare emendamenti o di discussione. Maura addossò tutte le responsabilità della debolezza delle *Cortes* all'incapacità del sistema dei partiti<sup>27</sup>, e invocò la necessità di rinnovare l'istituzione legislativa per adeguarla al nuovo mondo che usciva dalle ceneri della Grande Guerra<sup>28</sup>.

Quanto ai parlamentari, come ben emerge dai dibattiti registrati nel *Diario de sesiones*, nella loro maggioranza non accettarono in nessun momento di limitarsi al compito di meri spettatori. I componenti della Camera dei deputati, soprattutto, e alcuni in modo particolare, furono protagonisti di più di un tentativo di riscatto del proprio ruolo e dei doveri di rappresentanza assunti rispetto all'opinione pubblica nazionale. La vivacità di questo dibattito è testimoniato anche da azioni eclatanti condotte dentro, così come fuori dall'emiciclo delle *Cortes* ogni qual volta parve impossibile intervenire altrimenti.

La risposta dell'esecutivo fu quella di intervenire con le maniere forti, anche al prezzo di ignorare le spinte riformatrici provenienti non solamente dalle minoranze, ma anche dal crescente numero di gruppi dissidenti sorti all'interno dei due partiti del *turno*. Un atteggiamento di chiusura prodotto dall'eccezionalità causata dalla Guerra mondiale, ma che provocò una instabilità ministeriale mai registrata prima, con la successione di brevi esperienze di governo costruite sulla coalizione tra forze politiche prive del sufficiente appoggio parlamentare. L'azione del dibattito legislativo finiva per assumere i tratti di un ostacolo insormontabile per gli esecutivi di ogni colore, determinando un cortocircuito dal quale si poteva

*Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918*, in «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», 21, 8, 1973, pp. 11-59.

<sup>27</sup> Cfr. in M. Cabrera, *La reforma del reglamento de la Camera de diputados en 1918*, in «Revista de Estudios Políticos», n. 93, pp. 359-79 e, in particolare, pp. 348-51.

<sup>28</sup> Così Maura dichiarava durante una delle sessioni decisive per l'approvazione del nuovo regolamento per la Camera: «Lo de que se trata y a lo que se aspira es a dignificar el Parlamento, a acelerar su marcha, haciéndole apto para satisfacer las necesidades de una vida tan rápida e intensa como lo es la moderna y lo será más cada día», in DSC, 8/4/1918, n. 12, p. 241.

uscire solo con la sospensione dell'attività delle Camere, praticato nel 1917 per quasi l'intero anno, o addirittura con il loro scioglimento anticipato, come avvenne nel 1918 e nel 1919<sup>29</sup>.

## 2. *A mali extremi, extremi rimedi*

Il regime della *Restauración* aveva dovuto far fronte a turbolenze politiche già nel primo decennio del Novecento, ricorrendo in più occasioni alla «legge per l'ordine pubblico» del 23 aprile 1870, rimasta in vigore sino al 1933. Secondo quanto sancito nell'art. 1, il Governo, anche attraverso l'azione delle autorità civili e militari, poteva adottare tutte le misure necessarie «per mantenere e ristabilire l'ordine pubblico», così come per «prevenire i delitti contro la Costituzione dello Stato e la sicurezza interna». A seconda della gravità della situazione, la norma contemplava due possibili regimi di eccezionalità. In un primo caso, normato con la «legge di sospensione delle garanzie costituzionali» attuativo di quanto previsto all'art. 17 della Carta del 1876, si sanciva lo «stato di agitazione» o «di allarme». Tale condizione consentiva all'autorità civile di ricorrere contro i fautori degli eventi sediziosi tramite l'intimazione e l'intervento diretto. In questa cornice, i governatori civili avevano la facoltà di sospendere qualsiasi pubblicazione ritenuta perturbante per la pace sociale, così come di sanzionare, perquisire, arrestare, incarcerare e espellere dal territorio di propria giurisdizione i soggetti sospetti o ritenuti responsabili di comportamenti sovversivi. Qualora tali misure non fossero risultate sufficienti, interveniva il secondo grado del regime di eccezione, lo «stato di guerra», con la cessione di tutti i poteri all'autorità militare che avrebbe assunto il comando e adottato la legge marziale fino alla risoluzione definitiva dell'emergenza.

È utile ricordare che in alcuni paesi europei, come nel caso della Gran Bretagna, fu durante gli anni del conflitto mondiale che si regolamentò per la prima

<sup>29</sup> Oltremodo indicativa la nota confidenziale che l'ambasciatore di Spagna a Vienna de Castro scriveva al presidente del Consiglio Romanones in vista della prossima apertura delle *Cortes* nel settembre del 1916: «Me hago cargo de la labor inmensa y de los grandes cuidados y preocupaciones que proporcionará a Usted la reapertura de nuestro bullicioso Parlamento; que afortunadamente no me inspira gran cuidado por conocer la gran práctica y habilidad con que siempre ha sorteado Usted todas las dificultades y escollos parlamentarios», in Real Academia de la Historia (Madrid), Fondo Romanones, 22, marzo 1, in data 19/9/1916.

volta l'istituto dello stato d'assedio, non così in Spagna, dove la Costituzione gadi-tana del 1812 disciplinava già i casi eccezionali nei quali si poteva disporre la sospensione di alcuni diritti riconosciuti come fondamentali. Se però la *Pepa* prevedeva la necessaria approvazione delle *Cortes* per la vigenza delle disposizioni dell'esecutivo, non così la Carta del 1876. L'articolo 17 aggiungeva a un già ampio ventaglio di diritti suscettibili di essere sospesi a norma della precedente Costituzione del 1869 (cioè le libertà di riunione, associazione, espressione e stampa, e i diritti alla inviolabilità del domicilio e della corrispondenza privata), anche la facoltà per l'esecutivo, «in caso grave e di evidenze emergenza», di agire sotto la propria responsabilità senza il previo vaglio parlamentare<sup>30</sup>.

Ricorrere a misure così drastiche implicava però, da un punto di vista politico, ammettere una situazione di crisi il cui riconoscimento era giudicato destabilizzante per gli equilibri istituzionali, e i Governi dei primi anni di guerra preferirono perciò rimandare, finché fu possibile, alla legislazione ordinaria. Un rimedio non sempre migliore del male che si voleva evitare: spesso la normativa si dimostrava inadeguata e insufficiente rispetto alle specifiche situazioni provocate dal conflitto, costringendo le autorità a forzare le norme ben oltre la loro flessibilità, al punto da finire per creare ancor più dissenso e critiche. A giudizio di molti, la neutralità si era tradotta in un pretesto per esigere da ogni spagnolo di comportarsi rispetto al conflitto europeo «come se fosse stato cieco, sordo e muto». Una neutralità «depressiva, antipatriottica ed antiumana», come la qualificò quel deputato che si vide cancellare una conferenza dedicata alla guerra franco-tedesca del 1870 perché giudicata possibile occasione di contenuti pericolosi<sup>31</sup>. Sulla stessa linea le obiezioni sollevate nel febbraio del 1915 dai deputati dell'opposizione e delle minoranze, che accusarono l'azione di censura messa in atto dal Governo come lesiva del diritto di riunione, e più di uno denunciò l'esecutivo di abuso di potere<sup>32</sup>. Finché, nel luglio del 1916, fu un Ministero liberale, diretto da Álvaro

<sup>30</sup> J.M. Bilbao, *Cien años de lucha por las libertades: la accidentada historia de los derechos fundamentales en la España del siglo XX*, in *Derechos y Libertades en la Historia*, a cura di J.M. Pérez Prendes et al., Valladolid, Universidad de Valladolid, 2003, p. 205.

<sup>31</sup> Si trattava di due conferenze di Hermógenes Cenamor Val, un convinto aliadofilo, che avrebbero dovuto svolgersi nell'autunno del 1914.

<sup>32</sup> Si vedano, a titolo d'esempio, gli interventi del 6/2/1915 dei deputati Rodrigo Soriano Barroeta Aldamar e José Sánchez Robledo, esponenti della minoranza repubblicana, contro la decisione del ministro degli Interni rispetto alla applicazione dell'art. 147 del Codice penale e della legge per regolamento delle riunioni pubbliche del 1880 che furono invocate per cancellare un meeting or-

Figueroa y Torres conte di Romanones, a vedersi costretto a ricorrere a un decreto di sospensione delle garanzie costituzionali a fronte dell'impossibilità di provvedere diversamente per mantenere il controllo. La stampa fu sottoposta a censura preventiva e la polizia intervenne per soffocare i gravi disordini sociali che stavano prendendo forma in tutto il paese contro il rincaro dei prezzi dei prodotti alimentari. Da quel momento, i decreti sospensivi si succedettero con frequenza crescente, e su ambiti d'intervento sempre più estesi<sup>33</sup>.

E poi arrivò l'*annus horribilis*: il 1917. Le *Cortes*, chiuse a febbraio e mai più aperte fino all'anno successivo, segnarono il numero più basso di sessioni effettuate fino a quel momento. Contro le 122 del 1916 e le 109 del 1918, il 1917 contò solo 22 sessioni. La reazione dei parlamentari non tardò a farsi sentire.

Nel luglio di quell'anno quasi settanta parlamentari, tra deputati e senatori, si riunirono a Barcellona in quella che fu chiamata la *Asemblea de Parlamentarios disidentes*, e ciò nonostante la contrarietà del Governo che dichiarò la riunione fuori legge e richiese l'intervento delle forze armate per disperderla. Questa assemblea extra-camerale vide la partecipazione maggioritaria di esponenti della *Lliga Regionalista*, ma anche di socialisti e repubblicani, oltre a una dozzina di monarchici e altri componenti dei partiti dinastici, accomunati dall'esigenza di avviare un profondo rinnovamento politico che ponesse fine a un sistema considerato corrotto e non più rappresentativo delle istanze modernizzatrici delle quali il paese, nel nuovo scenario europeo aperto dalla Guerra mondiale, aveva bisogno<sup>34</sup>. Lo sciopero generale e le manifestazioni popolari che si svolsero durante il mese di agosto, soffocate con violente repressioni da parte dell'esercito, fecero prudentemente rientrare l'eclatante rivendicazione politica da parte di quella oligarchia, intenzionata a rinnovare la vita istituzionale della Spagna ma senza alcuna ambizione rivoluzionaria, bensì restando nell'alveo di un sistema monarchico-parlamentare di impianto liberale.

Se questo anelito di rigenerazione fu dunque destinato a fallire, l'episodio, e le attività dell'Assemblea che proseguirono fino alla formulazione di significative

ganizzato dal partito a sostegno della popolazione del Belgio (DSC, 6/2/1915, n. 135, p. 4193 e pp. 4199-200). Si accusava il Governo di violazione dei diritti dei cittadini attraverso una interpretazione «capricciosa ed arbitraria» della legge.

<sup>33</sup> M. Aglietti, *In nome della neutralità* cit., pp. 146-8.

<sup>34</sup> Cfr. F.J. Romero Salvadó, *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 119-40.

proposte di riforma costituzionale nell'autunno del 1917, ebbero comunque il merito di dimostrare la vitalità dei rappresentanti della nazione, e l'urgenza di dare voce alle loro istanze di cambiamento<sup>35</sup>. L'insuccesso di questi tentativi non portò infatti al ristabilimento dell'ordine pregresso, il vecchio *turnismo* aveva oramai concluso per sempre il proprio ciclo vitale, aprendo a un periodo di estrema instabilità.

Il legislativo tornò a discutere sulla guerra quando giunse notizia dell'armistizio, nel novembre 1918. Alla Camera, profondamente mutata nella propria composizione e resa ancor più irrequieta dall'ingresso di nuove forze politiche, si aprì il confronto sulla redazione del testo col quale il legislativo avrebbero dovuto esprimere la propria soddisfazione per la fine del conflitto. Si mise così il Parlamento, e soprattutto il Governo, di fronte all'urgenza di entrare nel merito della questione e decidere se e come schierarsi. Si aprì ancora una volta un vivace dibattito su quale dovesse essere il ruolo del legislativo. Da un lato si schierarono quanti vollero cogliervi l'occasione per rafforzarne il protagonismo, sull'esempio dei nuovi sistemi democratici europei; dall'altro vi fu invece chi, invocando ancora il principio dell'unanimità patriottica contro il rischio di divisioni faziose, preferì consegnare all'esecutivo ogni potere decisionale, rinunciando a dire la propria su quale fosse la collocazione della Spagna nel mondo che riemergeva dalla guerra. A prevalere fu quest'ultima posizione, che riaffermò il principio dell'estraneità del Parlamento non solo in materia di politica estera, ma con evidenti ricadute anche sul piano interno, rinviando a tempi migliori l'eventualità di una riforma istituzionale profonda.

### 3. *I parlamentari: un nemico interno?*

Tra le principali modalità di interazione di deputati e senatori con la società civile vi fu il ricorso alla stampa<sup>36</sup>, un veicolo utile non solo nei periodi di chiusura

<sup>35</sup> Tra le più interessanti proposte formulate nella seconda assemblea tenutasi a Madrid nell'ottobre 1917 vi fu quella riguardante la composizione del Senato, con una riforma volta a renderlo interamente elettivo con l'espunzione dei seggi vitalizi. In I. Alós Martín, *La reforma del Senado aprobada por la Asamblea de Parlamentarios el 30 de octubre de 1917*, in *Parlamento y Sociedad civil*, a cura di M.A. Aparicio, Barcellona, 1988, pp. 291-300.

<sup>36</sup> Nel 1916 si contano almeno quaranta parlamentari immediatamente riconducibili all'attività giornalistica, molti dei quali erano i direttori di molti tra i più importanti fogli di Madrid e di Spa-

delle Camere, ma anche quando la censura giunse a colpire così a fondo la libertà d'espressione da bloccare persino la pubblicazione del *Diario de sesiones de las Cortes*<sup>37</sup>.

Quella dei parlamentari fu però una voce tutt'altro che neutrale. Al pari di quanto avvenne per la stragrande maggioranza dei giornalisti e delle testate di riviste e quotidiani, assoldati dai capitali dei paesi belligeranti che vi trovarono facile presa per assicurarsi uno strumento efficace per la propria propaganda, Alleati e Imperi Centrali seppero allettare, e soddisfare, anche le ambizioni personali, non sempre esplicitabili o lecite, di più di un deputato, usando il loro ascendente sull'opinione pubblica per difendere richieste e posizioni che non coincisero sempre con gli interessi della Spagna. La corrispondenza delle rappresentanze diplomatiche e consolari di entrambi i fronti rivela fino a che punto, tramite un articolato sistema di controllo e un'ampia profusione di uomini e risorse, furono diffusi episodi di corruzione a carico di esponenti di rilievo delle oligarchie politiche spagnole. Una influenza capace di manipolare l'esito delle consultazioni elettorali, come avvenne soprattutto per quelle del 1918, favorendo la vittoria del candidato più incline alla causa di uno o dell'altro dei contendenti tramite la messa a disposizione di risorse economiche, il ricorso alle reti cacichili locali o persino a seguito di accordi stipulati a Madrid, alterando i ben rodati meccanismi dell'*encasillado* e della distribuzione dei distretti elettorali<sup>38</sup>.

Il potere esecutivo reagì con decisione nei confronti dei parlamentari che fecero della carta stampata la propria tribuna, considerando tale attività più una minaccia per la neutralità e l'ordine pubblico che l'ovvio adempimento ai compiti di rappresentanza cui erano chiamati. Soprattutto con le *Cortes* chiuse allo scopo di evitare che il dibattito sui temi della guerra ostacolasse i pur timidi tentativi di mediazione internazionale promossi da alcuni Governi, i parlamentari intensificarono la propria produzione editoriale. La risposta governativa non tardò a trovare adeguate forme di intervento, la prima delle quali fu il ricorso al controllo giudiziario, sottoponendo a censura quanti più possibile di quegli scritti. Così, quando un deputato metteva a nudo le fragilità di uno Stato alla mercé dei rap-

gna, come accadeva per «El Liberal», «El Imparcial», «El Heraldo de Madrid», «ABC», «La Correspondencia de España», «El Radical», «El Socialista», «Diario universal», e altri. Cfr. P. Gomez Aparicio, *Historia del Periodismo español*, Madrid, Editora Nacional, 1974, v. 3, p. 447.

<sup>37</sup> La censura sulla pubblicazione, integrale o in stralci, dei dibattiti editi sul *Diario de sesiones de las Cortes*, fu ritirata solo nel giugno del 1919, cfr. «Gaceta de Madrid», 24/06/1919.

<sup>38</sup> M. Aglietti, *In nome della neutralità* cit., pp. 104-16.

porti di forza tra i paesi belligeranti, lo si accusava – secondo il caso – di tradimento, di sedizione, di ingiuria contro la patria, di lesa maestà o di offesa a un ministro dello Stato o ad altre autorità pubbliche. Ne conseguiva l'avvio di un procedimento giudiziale presso il *Tribunal Supremo*, massima Corte dello Stato e unica autorizzata a muovere contro i parlamentari, ove – nella Sala Criminale – si raccoglievano ed esaminavano le prove contro l'imputato per poi, prima di passare a sentenza, inoltrare l'indispensabile richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza dell'imputato.

A giudicare dal numero di ricorsi conservati, l'uso politico di questo strumento fu massiccio, seppur ebbe effetti di poco superiori a quello di un blando deterrente. Le *Cortes* respinsero infatti regolarmente le autorizzazioni a procedere richieste, obbligando il *Tribunal* a concludere gli atti d'accusa con decreti di «sobreseimiento libre», sentenza di fatto equiparabile all'assoluzione. Altrettanto numerose furono anche le amnistie concesse durante questi anni per i delitti politici e d'opinione, addirittura tre tra il 1914 e il 1918, e che resero privi di effetto i pochi procedimenti che erano stati istruiti da parte della magistratura.

Ciò nonostante, l'attività di sorveglianza giudiziaria rivolta all'esercizio delle libertà di espressione e di stampa dei parlamentari rappresentò una forma di coercizione che il potere esecutivo promosse sia direttamente, sia attraverso il controllo delle autorità locali, incaricate di effettuare una valutazione capillare su tutto quanto appariva pubblicato sui giornali nazionali<sup>39</sup>. Il deputato repubblicano Emilio Santa Cruz Chordi<sup>40</sup> arrivò persino a citare di fronte al *Tribunal Supremo* un governatore civile, con l'accusa di aver violato il diritto di riunione e il disposto della *ley de reuniones* impedendo l'effettuazione di un *mitin* che avrebbe potuto sottoporre a giudizio e critica gli atti del Governo<sup>41</sup>.

Fu però un caso in particolare, già noto in termini generali<sup>42</sup>, ma qui esaminato attraverso la documentazione interna alla Camera, a mettere in luce meglio di

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Questo deputato fu eletto come membro del partito di Salmerón, la *Union republicana*, in occasione delle consultazioni politiche del 1910, e passò poi dal 1914 al partito repubblicano radicale di Lerroux con il quale restò alla Camera fino al maggio del 1919, sempre per la circoscrizione di Castellón. Durante gli anni della guerra fu anche il direttore del giornale «El Clamor».

<sup>41</sup> DSC, 25/2/1919, n. 129, p. 5251.

<sup>42</sup> Vedasi X. Pujadas y Martí, *Marcel·lí Domingo i el marcel·linisme*, Abadía de Montserrat, Barcellona, pp. 105-7. J. Sancho Sancho, *Procesamiento y prisión de un diputado a Cortes: el caso de Marcelino Domingo en la crisis de 1917*, in *Claves del mundo contemporaneo, debate e investiga-*

ogni altra considerazione quale fosse la temperie che l'istituto parlamentare si trovò ad affrontare durante il periodo più acuto della crisi istituzionale spagnola, nonché di maggior incertezza per l'esito della guerra, quello dell'estate-autunno del 1917.

Tra i deputati con il numero più alto di fascicoli processuali aperti a proprio carico vi fu il repubblicano Marcelino Domingo. Fu accusato di una vasta tipologia di reati: dal delitto di stampa alla lesa maestà per i suoi strali contro la politica marocchina di Alfonso XIII<sup>43</sup>, dal dileggio della religione al delitto di ingiuria contro autorità estere per l'accanimento col quale si scagliò contro l'imperatore tedesco e i suoi rappresentanti a Madrid, causa di non poche preoccupazioni per i ministri degli Esteri, timorosi che l'ira tedesca pregiudicasse la conservazione della stessa neutralità spagnola. Tutti reati commessi per lo più attraverso la pubblicazione di articoli su un ampio elenco di giornali: «El Pueblo», «Solidaridad Obrera», «España Nueva», «La Publicidad», «El Socialista» e soprattutto su «La Lucha», foglio quest'ultimo da lui diretto. Tutti questi procedimenti ottennero il rifiuto a procedere da parte della Camera, fino all'agosto del 1917, quando l'intervento del potere militare mostrò tutti i limiti di quel sistema di autodifesa basato sull'immunità parlamentare. Domingo restò infatti coinvolto nell'ondata di arresti effettuati a Barcellona a seguito delle manifestazioni operaie a sostegno dello sciopero generale, alla cui preparazione il deputato aveva collaborato. La repressione militare fu quanto mai severa e violenta, producendo oltre sessanta morti e duemila arrestati, e tra i detenuti vi furono tutti gli organizzatori del comitato che aveva proclamato lo sciopero. Domingo fu incarcerato il 16 agosto e torturato, dietro l'accusa di ribellione mossagli dal giudice istruttorio e comandante d'Infanteria Robustiano Garrido de Oro. A distanza di due settimane, nonostante il fatto avesse suscitato enorme scalpore e in aperta violazione dei precetti della legge del 9 febbraio 1912 che sanciva le modalità dei procedimenti contro i parlamentari, nessun avviso era stato trasmesso alla Camera, né il *Tribunal Supremo* aveva ricevuto comunicazione ufficiale dell'accaduto, come invece prescriveva la

*cion: Actas del XI Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Comares, Granada, 2013 [risorsa elettronica].

<sup>43</sup> Cfr. la causa per ingiurie al re per quanto scritto nell'articolo *La responsabilidad de las izquierdas. Hora de acción*, in «España», n. 184 del 17/10/1918, processo che sarebbe stato chiuso solo nel 1920 con il rifiuto del Congresso dell'autorizzazione a procedere, in Archivo Histórico Nacional (Madrid), Tribunal Supremo, Sala de lo Criminal, 19, ricorso 1138.

normativa. Quindici deputati chiesero al presidente della Camera, il liberale Miguel Villanueva y Gómez, di intercedere a favore del prigioniero e così ristabilire il rispetto del principio d'immunità parlamentare, nonché l'osservanza della legge. Il presidente non esitò a rivolgersi immediatamente al presidente del Consiglio dei ministri, Eduardo Dato, pretendendo l'avvio di opportune misure per sanare la violazione «diretta ed essenziale» delle prerogative parlamentari<sup>44</sup>. Il 3 settembre, Dato respinse ogni addebito, e affermò il principio dell'autonomia giudiziaria, rinnovando anzi la propria fiducia nell'operato dei tribunali civili e militari coinvolti<sup>45</sup>. Villanueva avanzò quindi direttamente presso l'autorità militare una «protesta, tanto rispettosa quanto energica», contro le modalità adottate nei confronti di Domingo, denunciando l'oltraggio che quel procedimento rappresentava ai diritti dei parlamentari e persino alla Carta fondamentale, nel suo art. 47<sup>46</sup>. I termini dello scontro istituzionale si fecero così ancor più gravi: il Consiglio Supremo di Guerra e Marina determinò che la causa per il delitto di ribellione avviata contro Domingo doveva restare soggetta alla giurisdizione militare.

La subordinazione del potere legislativo, e persino di quello esecutivo e giudiziario a quello militare furono, irrevocabilmente, confermati. Inutili i nuovi reclami di Villanueva, che gridò contro il Consiglio Supremo di non poter prescindere dal rispetto della legge e della Costituzione, mentre Dato, stante lo stato di guerra, non poté che dimostrare ancora una volta tutta la propria impotenza<sup>47</sup>.

I deputati invece non si persero d'animo, e Villanueva avviò tutte le «procedure necessarie per ottenere il rispetto della legge, cosa che pareva così difficile da ottenere nelle circostanze attuali»<sup>48</sup>. Fu un momento di coesione straordinario: Cambó, a nome di tutte le minoranze regionaliste e superando l'aspro confronto politico delle settimane precedenti, riconobbe l'impegno profuso dal presidente

<sup>44</sup> Lettera firmata dai 15 deputati al presidente della Camera, e di quest'ultimo a Eduardo Dato, entrambe in data 31/8/1917, in Archivo Histórico del Congreso de los Diputados (oltre ACD), Serie General, 438, 75, ins. 3, f. 27.

<sup>45</sup> Il presidente Dato al presidente della Camera, 3/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 3, f. 28.

<sup>46</sup> Il presidente Villanueva al presidente del Consiglio Dato, dando comunicazione di quanto scritto al capitano generale responsabile della detenzione di Marcelino Domingo, minuta, 10/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 3, f. 33.

<sup>47</sup> Il capitano generale della regione di Barcellona José Marina al presidente della Camera, 8/9/1917; telegramma ufficiale di Villanueva al capitano generale e comunicato di Dato al presidente della Camera in data 12/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 4, f. 34.

<sup>48</sup> Miguel Villanueva al deputato Felipe Rodés, da Barcellona, telegramma del 14/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 4.

della Camera «perché non prevalesses l'arbitrio sulla legge, anticamera obbligata delle più gravi violenze». Visto che il Governo non pareva ritrattare il «proprio atteggiamento», Cambó propose la convocazione di una 'riunione privata' (stanche la chiusura delle Camere) tra tutti i deputati. Vi parteciparono in molti, appartenenti a diversi gruppi politici, e oltre cinquanta deputati e una decina di senatori sottoscrissero un documento di appoggio all'operato del presidente della Camera<sup>49</sup>. Messaggi, telegrammi e lettere di supporto giunsero all'indirizzo di Villanueva dai deputati dei distretti di tutto il paese per proseguire in quella importante battaglia, divenuta ormai in difesa del prestigio del Parlamento. Persino l'inflessibile Antonio Maura, che sottoscrisse la dichiarazione promossa da Cambó, aveva pochi giorni prima inviato a Villanueva un biglietto ove rifletteva amaramente su come l'accaduto rappresentasse la inevitabile conseguenza di una deriva in corso già da tempo, anticipata «dall'orgia delle richieste di autorizzazione a procedere e dagli altri abusi perpetrati contro l'immunità parlamentaria», e seguita dal disinteresse nel quale pareva cadere quella gravissima violazione del foro parlamentare. E così concludeva rivolgendosi al proprio interlocutore:

Si è dimenticato da tempo che *Cortes* e Potere pubblico o sono centri di autorità morale, o si riducono a fragili fucelli destinati al dileggio. E dico questo per far capire che il punto non è tanto la sua azione di protesta e reclamo; perché non ho dubbi che lei stia facendo al meglio il proprio dovere, ed è dovere di quanti desiderano che la Spagna recuperi il proprio posto, e la posizione che merita una nazione matura e libera, il ringraziarla e stare al suo fianco. Il danno, il problema risiede in ciò che non dipende dalla sua mano<sup>50</sup>.

A fine settembre, vista l'impotenza del legislativo, Domingo si rivolse – a titolo personale, e non in quanto deputato – alla sala Criminale del *Tribunal Supremo* affinché fosse quella Magistratura a reclamare la propria competenza contro il tribunale militare, ribadendo la gravità di un conflitto giurisdizionale che non aveva precedenti<sup>51</sup>. Stavolta il pubblico ministero riconobbe finalmente la compe-

<sup>49</sup> Francesc Cambó a Miguel Villanueva, da Barcellona, il 19/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 5. È qui conservata anche la lista dei sottoscrittori.

<sup>50</sup> Biglietto autografo di Antonio Maura a Miguel Villanueva del 14/9/1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 5.

<sup>51</sup> Varie lettere e telegrammi tra deputati e il presidente della Camera, datati la seconda metà del mese di settembre 1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 4, f. 34. Vedasi in particolare la relazione di sintesi redatta da Marcelino Domingo dal suo luogo di detenzione, a bordo del bastimento della Marina da Guerra "Princesa de Asturias", del 19/9/1917, in *ivi*, c. 8 bis.

tenza piena al *Tribunal Supremo*<sup>52</sup>. Ciò nonostante, Dato inviò un comunicato al presidente della Camera il cui tenore non lasciava adito a dubbi:

Il Governo crede che in ogni contesa giudiziaria siano i tribunali ad essere incaricati di interpretare e applicare le leggi; e che il primo dei propri doveri in materia sia quello di osservare il rispetto più assoluto all'indipendenza e alla giurisdizione propria dei tribunali di giustizia, e che quindi qualsiasi tipo di pressione, intromissione o ingerenza del Potere esecutivo nelle loro funzioni costituirebbe la più grave violazione dei fondamenti sociali del regime costituzionale [...]. Il Governo, nella certezza di non essersi allontanato in nessun momento dalla lettera e dallo spirito della Costituzione della Monarchia e di non aver ignorato le prerogative e immunità del Parlamento, attende tranquillo il giudizio che a suo tempo ricadrà sugli atti di questa gestione ministeriale<sup>53</sup>.

Insomma, non si entrava nel merito, e si rimandava piuttosto a un futuro giudizio politico su quella che era stata la condotta dell'esecutivo in quei mesi convulsi. La posizione del presidente del Consiglio era in realtà un segno inequivocabile della propria debolezza: alla fine di ottobre, e proprio per le pressioni ricevute dalle forze armate sulle quali la Corona faceva principale affidamento per la propria conservazione, Alfonso XIII avrebbe rimosso Dato dal proprio incarico, aprendo una profonda crisi politica. Dopo solo due giorni dalla formazione di un nuovo Ministero di «concentrazione liberale», il 3 novembre, Domingo fu finalmente liberato<sup>54</sup>, ma la ferita inferta alle prerogative parlamentari era stata profondissima.

Una soluzione, per quanto tardiva e parziale, per il controllo della stampa fu introdotta in seguito con una «legge eccezionale» elaborata da Dato in persona, allora ministro degli Esteri, dietro le pressioni dei paesi belligeranti esasperati dagli attacchi violenti della stampa spagnola. Il testo ministeriale portò alla approvazione della *Ley dotando al Poder público de facultades indispensables para garantizar la neutralidad de España*, che fu sottoposta all'esame del Parlamento nel luglio del 1918<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Relazione del 26 settembre 1917, in ACD, Serie General, 438, 75, ins. 5, f. 40.

<sup>53</sup> Lettera di Eduardo Dato a Villanueva, del 3 ottobre 1917, in ACD, SG, 438, 75, ins. 5, f. 40.

<sup>54</sup> Il deputato narrò in più scritti la propria esperienza, tra questi si ricorda almeno M. Domingo, *En la calle y en la cárcel. Jornadas Revolucionarias*, Madrid, Sucesores de Rivadenegra, 1921.

<sup>55</sup> «Gaceta de Madrid», 4/7/1918, n.185, pp. 21-2.

#### 4. *L'occasione mancata di un popolo «impreparato alla guerra»*

Dalle sommarie considerazioni fatte, ci pare che emerga con evidenza che la vita dell'istituzione parlamentare della Spagna neutrale fu sottoposta a un processo di trasformazione tutt'altro che lineare, e non riducibile a facili schematismi contrapposti. Ancora dopo la svolta del 1917<sup>56</sup>, e l'avvento del «Gobierno nacional» nel marzo 1918 diretto dal conservatore Antonio Maura, la presidenza del Consiglio dei ministri affermò in più occasioni il valore dell'istituto della fiducia parlamentare e l'identità di un Governo «consacrato dall'autorità e dal prestigio della Camera», creato «solo per assecondarne i desideri e obbedire al suo mandato»<sup>57</sup>.

Malgrado ciò, il rinnovamento auspicato e perseguito da molti parlamentari non sortì gli effetti sperati, mentre giocò un ruolo importante il timore di buona parte delle élite dirigenti per un autentico cambiamento in senso democratico. In molti interventi appare esplicito il rammarico che, anche in Spagna, la guerra non fosse servita per avviare un processo di revisione istituzionale, né per rendere più coese le forze politiche. Tra gli altri, il deputato liberal conservatore Eloy Bullón y Fernández identificò il proprio nemico nel Governo di Maura che, con le sue velleità riformiste, aveva acuito le divisioni tra gruppi parlamentari piuttosto che procedere «unendo il progresso con la tradizione, e la libertà con l'ordine, giacché è questa la garanzia principale che ha il paese per evitare i movimenti rivoluzionari»<sup>58</sup>. Anche Marcelino Domingo, che aveva visto confermata la propria presenza alla Camera nelle elezioni del 1918, riprendeva l'immagine della «unione sacra» tra legislativo ed esecutivo quale uno degli effetti più comuni della guerra in altri paesi d'Europa, laddove invece in Spagna si erano privilegiati la censura e la sospensione delle garanzie costituzionali, proteggendo gli interessi parziali di alcuni a discapito di quelli dei più<sup>59</sup>.

Le opinioni sulle cause di tale esito nefasto furono dunque diverse, seppur tutte rimandavano ai vizi della politica nazionale. Ne aveva scritto con lucidità preveggen- te, nel 1917, l'allora giovanissimo repubblicano riformista Manuel Azaña,

<sup>56</sup> F. J. Romero Salvadó, *España 1914-1918* cit., pp. 159-76.

<sup>57</sup> Dal discorso di Antonio Maura, in DSC, 8/4/1918, n. 12, p. 242.

<sup>58</sup> Bullón y Fernández si esprime in questi termini per opporsi al progetto di riforma del regolamento della Camera, in DSC, 26/4/1918, n. 28, p. 667.

<sup>59</sup> DSC, 31/5/1918, n. 47, p. 1302.

corrispondente di guerra al fronte occidentale per alcuni giornali con i quali collaborava e destinato a diventare presidente della seconda repubblica di Spagna:

Mai, di fronte a un avvenimento di tali dimensioni, vi era stato prima d'allora un popolo meno preparato ad affrontarlo di quello spagnolo. E ciò dipese dal fatto che la nostra preparazione è doppia, ha due aspetti, intimamente legati l'uno all'altro (deciderete voi quale sia il più grave): non avevamo preparazione diplomatica, né militare, e non avevamo una politica europea; ma non avevamo nemmeno una preparazione morale, non comprendevamo l'essenza del problema, e ci mancava la cultura interna necessaria per improvvisare una valutazione dei valori morali che erano tra loro in conflitto.

È giusto dichiarare che quella prima mancanza in termini di preparazione militare, politica e diplomatica è un aspetto tipicamente *castizo*, e che con questo carattere non facciamo altra cosa che proseguire una tradizione spagnola plurisecolare<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> M. Azaña, *Los motivos de la germanofilia. Texto taquigráfico del discurso pronunciado por el Sr. Azaña en el Ateneo de Madrid (Sección de Ciencias Históricas) el 25 de Mayo de 1917, al discutirse la actitud de España ante la guerra*, Madrid, Imprenta Helénica, 1917, pp. 6-7.

# La memoria storica del Parlamento

Antonio Casu

Aprondo questa seconda sessione di lavori, faccio mie le parole che Paul M. Sweezy scrisse in un suo libro del 1942: «Tutti sanno che il presente sarà, un giorno, storia; ma io credo che il più grande compito dello studioso di scienze sociali sia di comprenderlo come storia oggi, mentre è ancora presente, e mentre abbiamo ancora il potere di influenzarne la forma e i risultati». Perché questo è il compito dello studioso, e in questo caso dello storico: indagare il passato per comprendere il presente, e orientare il futuro<sup>1</sup>.

«Uno dei più difficili compiti per lo storico – scriveva Marc Bloch nel secondo capitolo della sua *Apologia della Storia* – è quello della raccolta dei documenti di cui ritiene di aver bisogno. Non potrebbe riuscirvi senza l'aiuto di guide diverse: inventari di archivi o di biblioteche, cataloghi di musei, repertori bibliografici di ogni genere»<sup>2</sup>. Il bisogno individuale e comunitario di conservare, sistematizzare e confrontare il sapere impone necessariamente l'individuazione di strumenti adeguati.

La Biblioteca e l'Archivio sono i principali.

La Biblioteca, strumento primario della costituzione dell'identità di un popolo e della sua trasmissione nel tempo, assolve soprattutto a due funzioni chiave: la codificazione e la memoria. Le Biblioteche parlamentari possono essere considerate una *species* del *genus bibliotheca*, ma di tutte le possibili articolazioni storicamente inverate sono sicuramente quelle più aderenti al paradigma politico della collettività di riferimento. Ciò è vero a maggior ragione per uno Stato retto da una forma di governo parlamentare, nella quale l'opera di rafforzare la consapevolezza dei Parlamenti e la loro autonomia decisionale nei confronti dell'esecutivo contribuisce ad alimentare e sostenere la funzione di supplenza che le istituzioni, correttamente percepite come rappresentative dell'intera comunità nazionale, svolgono talvolta nei confronti della politica e dei partiti, quando invece essi sono percepiti come rappresentativi degli interessi di una parte della collettività.

<sup>1</sup> P. M. Sweezy, *Il presente come storia*, Einaudi, Torino 1962, p. 11.

<sup>2</sup> M. Bloch, *Apologia della storia*, Einaudi, Torino 1950, p. 70.

Un ragionamento analogo può farsi per l'Archivio. L'impegno dell'Italia a custodire la documentazione di fonte parlamentare risale ai primi decenni di vita del Parlamento stesso, interessando già la politica degli Stati preunitari. Non a caso la data di nascita di Biblioteche e Archivi parlamentari corrisponde quasi a quella del primo Parlamento italiano, seguita qualche decennio dopo, nel 1870, dall'istituzione della Commissione Cibrario deputata al riordinamento degli Archivi di Stato.

L'Archivio, ha scritto Michel Foucault, proprio perché «storico ed empirico», lascia cadere la categoria antropologica della soggettività sovrana ed autonoma: esso «fa brillare l'altro e l'esterno. [...] Stabilisce che noi siamo differenza, che la nostra ragione è la differenza dei discorsi, la nostra storia la differenza dei tempi, il nostro io la differenza delle maschere. Che la differenza non è origine dimenticata e sepolta, ma quella dispersione che noi siamo e facciamo»<sup>3</sup>. Dotare quindi gli studiosi dei necessari strumenti della conoscenza, non solo di quella attuale ma anche e soprattutto mediante collegamenti con il nostro passato recente e remoto, è un compito fondamentale per le Istituzioni, che il Presidente Francesco Cossiga definì non a caso «forme operative di autocoscienza della nazione»<sup>4</sup>, nell'ottica di un recupero della comune memoria storica.

La riaffermazione del ruolo del Parlamento come custode della memoria storica è un processo di lunga durata. Il Presidente Nilde Iotti nel suo discorso d'insediamento, il 20 giugno 1979, sottolineava «le assemblee parlamentari [...] non possono divenire un fertilizzio, ma devono essere sempre più assemblee aperte al nostro popolo, alla grande forza di democrazia e di unità che lo anima. [...] Il Parlamento [...] deve riuscire a guidare questo processo» e diventare «iniziativa, stimolo, confronto e incontro delle volontà politiche del paese» assolvendo «in questo modo la sua altissima funzione di guida».

Funzione, questa, evidenziata anche nel Convegno *La Memoria del Parlamento*, tenutosi alla Camera dei deputati dal 22 al 25 marzo 1993, dall'allora presidente della Camera Giorgio Napolitano. In quell'occasione il Presidente pose l'accento sul Parlamento come principio cardine della democrazia, soprattutto in quei Paesi «nei quali la vita del Parlamento si è maggiormente radicata attraverso i secoli e dove rimane aperta la questione delle ricorrenti campagne di contesta-

<sup>3</sup> M. Foucault, *L'archeologia del sapere. Una metodologia per la storia della cultura*, Rizzoli, Milano 1980, pp. 175-176.

<sup>4</sup> F. Cossiga, in A. Casu, *Il primato della coscienza. Thomas More nel pensiero di Francesco Cossiga*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 27 e 126.

zione e di discredito della istituzione parlamentare»<sup>5</sup>. Una questione che in Italia affonda le sue radici nel suo passato, tanto che Vittorio Emanuele Orlando, nel suo scritto *Il parlare in Parlamento*, apparso sulla rivista "Il Ponte" nel 1951 e recentemente ripubblicato dal Senato, riscontrava manifestazioni di antiparlamentarismo in un trattato di Albertano da Brescia, che risale al Duecento<sup>6</sup>.

Il principio esposto dal Presidente Napolitano, oggi più che mai condivisibile, è quello di una «seria attività di valorizzazione del ruolo della istituzione parlamentare, attività che non può prescindere da un solido ancoraggio alla memoria storica».

Gli interventi che seguiranno sono appunto dedicati all'illustrazione di fonti e strumenti che il Parlamento italiano offre alla comunità scientifica e ai cittadini.

La presenza in questo convegno, insieme ad una qualificata rappresentanza di studiosi ed accademici, di interventi di colleghi della Camera e del Senato dedicati all'illustrazione di fonti e strumenti che il Parlamento italiano offre alla comunità scientifica e ai cittadini per la storia della Grande guerra, non mi sembra un semplice omaggio ai luoghi, ma un fatto molto significativo.

In primo luogo, infatti, si evidenzia l'importanza scientifica di uno spoglio sistematico delle fonti conservate dagli archivi e dalle biblioteche parlamentari che, nonostante molti studi pregevoli, non è stato ancora compiuto nella sua interezza. Lo osservava già nel 1995, in un convegno dedicato alle fonti archivistiche parlamentari, Guido Melis, il quale, muovendo da una riflessione di Gaetano Arangio-Ruiz contenuta nella prefazione della sua *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, addebitava al «distacco tra istituzione parlamentare e società» la causa del fatto che «una tradizione di storiografia parlamentare attenta specificamente al funzionamento dell'istituzione in Italia quasi non è esistita»<sup>7</sup>. E ciò anche se il percorso costituzionale italiano ha consentito agli archivi e alle biblioteche parlamentari di accumulare documentazione di grande importanza per la storia politica italiana nel suo complesso e non solo per la storia dell'istituzione strettamente intesa.

<sup>5</sup> Giorgio Napolitano, in «La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari: teoria ed esperienze in Europa» (Atti del Convegno, Roma, 22-25 marzo 1993), p. 4.

<sup>6</sup> V. E. Orlando, *Il parlare in Parlamento*, ristampa anastatica, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 569-570.

<sup>7</sup> G. Melis, *Fonti parlamentari e ricerca storica. Il punto di vista degli storici delle istituzioni*, in: «Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni» (Atti del Convegno, Roma, 20 giugno 1995), p. 45.

Certo, nella valorizzazione delle fonti storiche parlamentari, qualcosa si è fatto. Per limitarci a qualche esempio, i comitati segreti sulla condotta della guerra del giugno-settembre 1917 sono stati studiati e pubblicati sin dal 1967 dall'allora Bibliotecario della Camera, Silvio Furlani. Allo stesso modo, nel 2002, l'Archivio storico della Camera ha pubblicato tre volumi dedicati all'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra 1920-1923.

E tuttavia, il ventaglio delle fonti disponibili presso le strutture culturali del Parlamento è molto più ampio, e comprende fondi bibliografici e archivistici; collezioni di giornali; un'amplissima raccolta di monografie, opuscoli e interventi. Non a caso, negli anni Trenta, Giacomo Perticone, che allora lavorava presso la Biblioteca della Camera, curò, proprio a partire dai materiali della Biblioteca, una ponderosa bibliografia della guerra mondiale, edita nel 1937.

Come ritengo emergerà dalle relazioni, questo patrimonio documentale attende ancora in parte di essere esplorato, e le biblioteche e gli archivi sono fortemente impegnati in un'opera di revisione delle proprie collezioni che ne garantisca una maggiore conoscibilità e un miglior uso. Allo stesso modo, va pure sottolineato come in questa fase complessivamente difficile per le istituzioni culturali del nostro Paese, biblioteche e archivi parlamentari abbiano ricevuto per donazione fondi privati particolarmente significativi per la storia contemporanea. In questa sede, mi limito a ricordare l'acquisizione del Fondo Vittorio Emanuele Orlando, che è stata realizzata proprio come recupero e valorizzazione della memoria storica del Presidente della Vittoria.

In secondo luogo, la presentazione delle fonti parlamentari per la storia della prima guerra mondiale da parte di colleghi di Camera e Senato costituisce, a mio parere, una concreta realizzazione di quella funzione di conservazione, ricerca e valorizzazione che gli archivi e le biblioteche parlamentari svolgono, in diversa maniera e con diverse metodologie.

Come ho avuto occasione di dire in altre sedi, questa funzione è profondamente radicata nelle politiche che le Camere hanno portato avanti da un trentennio e che mirano a rafforzare il rapporto tra rappresentanti e rappresentati attraverso la valorizzazione culturale del Parlamento, in quanto deposito di una memoria nazionale che appartiene a tutti.

Nel caso della prima guerra mondiale, questo convegno, che affronta una delle questioni centrali della storia costituzionale del primo Novecento, si inserisce in un programma che ha già compreso un altro convegno storico, a carattere generalista, e una mostra realizzata in comune dalle due biblioteche parlamentari: «La

Grande Guerra. Documenti e Testimonianze dai fondi del Polo bibliotecario parlamentare», con l'esposizione dei Fondi Ermanno Bianchi e Vittorio Emanuele Orlando, della Raccolta Dalmata e delle Carte Ghiglianovich.

Rispetto ad altre occasioni di riflessione, questo momento di presentazione delle fonti parlamentari rappresenta tuttavia qualcosa di più significativo: la sinergia che è stato possibile stabilire tra strutture diverse delle due amministrazioni parlamentari nella valorizzazione di fonti diverse per origini, storia e conservazione.

Si tratta di un fatto ormai non inconsueto, alla luce delle trasformazioni costituzionali degli ultimi anni, che si riverberano sulle attività delle strutture, ma che assume particolare valore sia sotto il profilo organizzativo, e anche simbolico, sia perché consente, per la prima volta, di avviare la ricomposizione di un quadro unitario della documentazione sulla prima guerra mondiale prodotta o conservata dal Parlamento.

Se infatti la documentazione archivistica è prevalentemente documentazione prodotta dalle Camere, che testimonia il ruolo del Parlamento in tutte le sue sfumature, la documentazione delle biblioteche riflette non solo quanto prodotto dalle Camere (atti parlamentari, ma anche raccolte del tutto peculiari come il fondo Bianchi), ma offre un panorama ricchissimo, se non quasi esaustivo, della cultura politica e della società italiana negli anni della guerra.

Naturalmente, l'auspicio è che questa illustrazione di fonti e progetti alla comunità scientifica sia solo un primo passo verso la costruzione di strumenti strutturati e unitari di ricerca sulla prima guerra mondiale e su altri aspetti della storia costituzionale contemporanea.

Da questo punto di vista, appare particolarmente promettente la costruzione di contenitori digitali come quello che vi sarà illustrato. Le due Camere hanno già compiuto sforzi molto rilevanti per mettere a disposizione in forma libera e aperta la propria documentazione storica. Senza pretesa di completezza ricordo la banca dati *Bibliografia del Parlamento repubblicano e degli studi elettorali (BPR)*, curata dalla Biblioteca della Camera, che è ormai una biblioteca digitale; i progetti *Archivi on line* e *Senatori d'Italia* dell'Archivio storico del Senato; i numerosi fondi digitalizzati dall'Archivio storico della Camera; i progetti – ormai quasi conclusi – di digitalizzazione degli atti parlamentari e infine il portale storico della Camera, piattaforma di pubblicazione unica, stabile e condivisa della documentazione e delle informazioni sull'attività della Camera a partire dalla prima legislatura del Parlamento sardo.

Progetti diversi, che già interagiscono tra di loro, ma che potrebbero alimentare un punto d'accesso unitario per studiosi e comuni cittadini, realizzando alcune inderogabili funzioni che attengono all'istituzione parlamentare, e in particolare quella finalità di ri-associazione tra rappresentanti e rappresentati che le istituzioni culturali del Parlamento italiano svolgono attraverso una pluralità di strumenti, dalla formazione degli utenti interni ed esterni, alle mostre, alle visite culturali, al supporto alla ricerca.

E, grazie alla progressiva digitalizzazione e interazione in rete, rendendo accessibile a chiunque, ad utenti di ogni luogo e cultura, a qualunque ora del giorno, un giacimento culturale a presidio della democrazia politica, così raggiungendo una tappa verso la realizzazione del sogno di Borges: la dematerializzazione della Biblioteca universale, la rimozione dei muri del sapere, come allegoria della diffusione e dell'appropriazione della conoscenza da parte di tutti e di ciascuno<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> J. L. Borges, *Finzioni. La Biblioteca di Babele*, Einaudi, Torino 1967, p. 69 ss.

# Fonti sulla Grande Guerra nella Biblioteca della Camera dei deputati<sup>1</sup>

Fernando Venturini

## 1. *Gli atti parlamentari*

La prima fonte parlamentare per la storia della Grande Guerra è costituita evidentemente dagli atti parlamentari disponibili a scaffale aperto nella Sala Refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati<sup>2</sup>. Giunto al termine il programma di digitalizzazione degli atti parlamentari del periodo repubblicano, per il periodo regio la Camera ha finora completato la digitalizzazione delle discussioni dell'assemblea, consultabili sul proprio portale storico<sup>3</sup>.

Benché l'emarginazione del Parlamento italiano negli anni della guerra sia indubbia e sia stata più volte sottolineata anche in relazione alle assemblee di altri paesi, la documentazione parlamentare appare sottoutilizzata dalla storiografia: un'analisi dettagliata del lavoro parlamentare è presente nell'indice della XXVI legislatura che va dal 27 novembre 1913 al 29 settembre 1919<sup>4</sup>. In alcuni casi, è necessario consultare anche gli indici delle due legislature successive, sia per le

<sup>1</sup> I paragrafi 1, 3 e 4 riprendono in parte quanto ho già pubblicato in *Fonti parlamentari per la storia della Grande Guerra: una rassegna*, in Fondazione Giacomo Matteotti, *L'Italia e gli italiani nella Grande Guerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, p. 71-9.

<sup>2</sup> La legislatura della guerra è stata sinteticamente ricostruita nei numeri 19 e 22 di *Minerva Web*, la Newsletter della Biblioteca del Senato con i riferimenti alle più importanti discussioni: <http://www.senato.it/3180>. N. 19: *1914. La dichiarazione di neutralità dell'Italia: la voce del Parlamento*; n. 27: *1915-1918. Il Parlamento e la guerra*.

<sup>3</sup> <http://storia.camera.it/lavori>.

Per ulteriori informazioni: [http://biblioteca.camera.it/7?testo\\_biblioteca=18](http://biblioteca.camera.it/7?testo_biblioteca=18).

<sup>4</sup> *La XXIX legislatura (27 novembre 1913 – 29 settembre 1919)*, Roma, [Camera dei deputati] dal Segretariato generale, Ufficio di statistica legislativa, 1920. Una copia digitale di questo repertorio e di quello della legislatura successiva sono consultabili sulla sito della *BPR: Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*, <http://bpr.camera.it>. La documentazione a stampa può essere integrata dai fascicoli dei disegni di legge e dai processi verbali degli Uffici, sia presso l'Archivio storico della Camera, sia presso quello del Senato. Per la Camera si veda l'inventario sul sito dell'Archivio storico: [http://archivio.camera.it/patrimonio/archivio\\_della\\_camera\\_regia\\_1848\\_1943/guida:ITCD\\_00100\\_00004](http://archivio.camera.it/patrimonio/archivio_della_camera_regia_1848_1943/guida:ITCD_00100_00004).

tematiche del dopoguerra, sia per seguire l'attività delle inchieste parlamentari avviate nel 1920, quella sulle spese di guerra la cui relazione finale fu presentata nel febbraio 1923 e quella sulle terre liberate e redente la cui relazione finale non fu pubblicata negli Atti parlamentari<sup>5</sup>.

Le due inchieste, approvate con leggi che portano la stessa data, nate nel clima successivo al ritorno di Giolitti al potere, hanno molti caratteri in comune a cominciare dalla natura strettamente parlamentare e dall'attribuzione dei poteri spettanti al giudice istruttore, con l'intento di indagare in modo penetrante l'operato delle autorità militari e amministrative. Ne è derivata la raccolta e la produzione di una mole documentaria imponente che getta luce sulla storia politica, sulla storia amministrativa e istituzionale, sul costo finanziario e sul ruolo catalizzatore del conflitto per lo sviluppo industriale del paese, sulla storia sociale e sulle condizioni di vita delle truppe e dei profughi. Nel 1991 e nel 2002, l'Archivio storico della Camera ha curato la pubblicazione di due opere in più volumi su queste inchieste del dopoguerra dove è possibile reperire numerosi approfondimenti storiografici, un'ampia scelta di documenti e, per l'inchiesta sulle terre liberate e redente, la relazione finale a suo tempo non pubblicata negli Atti parlamentari<sup>6</sup>.

Oltre agli Atti parlamentari pubblicati occorre tenere conto dei lavori del Senato e della Camera in seduta segreta, deliberati subito dopo la modifica della

<sup>5</sup> La *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra*, istituita con legge 18 luglio 1920, n. 999, era composta da trenta membri, dei quali quindici deputati e quindici senatori. La *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle gestioni per l'assistenza alle popolazioni e per la ricostituzione delle terre liberate e redente*, istituita con legge 18 luglio 1920 n. 1005 era composta da sette deputati e sette senatori. La *Relazione della Commissione d'inchiesta sulle spese di guerra* è pubblicata in Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVI, doc. n. XXI, e Senato del Regno, Leg. XXVI, doc. n. LIX, in due volumi.

<sup>6</sup> *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente: luglio 1920-giugno 1922*, Roma, Camera dei Deputati. Archivio storico, 1991, vol. 1: Saggi e strumenti di analisi, Vol. 2: La relazione della Commissione d'inchiesta. Da segnalare soprattutto i saggi di M. Meriggi, *L'inchiesta sulle terre liberate e redente nella storia delle inchieste parlamentari del Regno d'Italia (1920-1922)*, p. 243-86 e di M.L. Marogna, *Le fonti parlamentari e governative sulla questione delle "terre liberate e redente"*, p. 537-85, per un'analisi dei materiali documentari prodotti durante l'inchiesta ed un panorama della documentazione presente presso l'Archivio storico del Ministero degli esteri e presso l'Archivio centrale dello Stato. *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra, 1920-1923*, a cura di C. Crocella e F. Mazzonis, Roma, Camera dei Deputati. Archivio storico, 2002, 3 vol. Vol. 1: saggi, vol. 2: Documenti. Storia della Commissione, vol. 3: Documenti. Settori dell'inchiesta. Si segnala soprattutto il vasto saggio di F. Mazzonis, *Un dramma borghese: storia della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra*, pp. 3-231.

composizione del governo Boselli ed una seconda volta (per la Camera il 12 dicembre 1917, per il Senato il 14 dicembre 1917) dopo Caporetto e la costituzione del Ministero Orlando. I verbali dei comitati segreti della Camera, costituiti da 626 cartelle dattiloscritte redatte prevalentemente in terza persona, sono stati pubblicati nel 1967<sup>7</sup>.

## 2. *Fonti bibliografiche*

Negli anni del primo dopoguerra, le Biblioteche della Camera e del Senato si trovarono a dover affrontare tematiche nuove legate ai rivolgimenti politici successivi alla guerra, alle novità istituzionali (in primo luogo la riforma elettorale) e alla nascita del fascismo. Se al Senato la sezione che più risente del clima del dopoguerra è soprattutto l'emeroteca per l'attenzione ai giornali di satira politica e ai giornali legati alle terre redente, all'Istria e alla Dalmazia<sup>8</sup>, nella Biblioteca della Camera dei deputati, già negli anni della guerra e poi successivamente, dopo l'avvento del fascismo, si rende evidente il tentativo di documentare direttamente il conflitto mondiale identificato come un evento spartiacque e, in seguito, come il fondamento del nuovo regime. Si intervenne così nel cosiddetto "Catalogo metodico", lo schema di classificazione utilizzato fin dagli anni '70 dell'Ottocento per lo spoglio delle riviste e per la classificazione delle opere monografiche, creando classi dedicate alla *Guerra del 1914*. Nella

<sup>7</sup> Camera dei deputati, Segretariato generale, *Comitati segreti sulla condotta della guerra (giugno-dicembre 1917)*, Roma, Tip. C. Colombo, 1967. La pubblicazione è accompagnata dagli ordini del giorno e da un indice dei nomi corredato dalle qualifiche e dall'appartenenza politica.

<sup>8</sup> Cfr. M.T. Bonadonna Russo, *Storia della Biblioteca del Senato (1848-1950)*, Roma, Senato della Repubblica, 2005, p. 119

<sup>9</sup> Sezioni da 948 a 948 *tredecies* del *Catalogo metodico delle pubblicazioni periodiche (1901-1930)*, parte II, Scritti di scienze, lettere ed arti, classe 26: Storia, geografia e politica. Si tratta di volumi manoscritti consultabili presso la Biblioteca della Camera che derivano dallo spoglio di più di 200 riviste. Tali volumi, poi continuati fino alla fine degli anni trenta da un catalogo a schede, rappresentano la sezione per materia, mai pubblicata, di quel *Catalogo metodico* di spogli delle riviste che fu avviato nel 1878 di cui la parte biografica ebbe un'edizione a stampa dal 1885 al 1974 con riferimento al periodo 1883-1948: *Catalogo metodico degli scritti contenuti nelle pubblicazioni periodiche italiane e straniere, Parte I, Scritti biografici e critici*, Roma, Camera dei deputati, 1885 e sgg. Su questo strumento, del tutto originale nel panorama delle biblioteche italiane del tempo, che ebbe come protagonisti Filippo Mariotti e Pietro Fea, si veda S. Furlani, *La formazione e l'importanza sociale della Biblioteca della Camera dei deputati*, in *Buch-Bibliothek-Leser*.

seconda metà degli anni venti furono inoltre create nuove collocazioni per materia dedicate alla Guerra mondiale e al Fascismo<sup>10</sup>. Nello stesso tempo, mentre la riforma della rappresentanza politica del maggio 1928 liquidava lo stato parlamentare nato dal Risorgimento, la Biblioteca della Camera avviava una serie di imprese bibliografiche imponenti che avrebbero portato alla pubblicazione di cataloghi sul Fascismo e sull'Impero e di una bibliografia sulla Guerra mondiale<sup>11</sup>. Mentre i cataloghi hanno un impianto tradizionale e sono organizzati secondo uno schema di classificazione abbastanza semplice, la bibliografia sulla Guerra mondiale presenta caratteri diversi. L'oggetto sono le origini, intese come cause e responsabilità della guerra. Le citazioni riguardano più di 8000 monografie, riferite anche ad opere non possedute dalla Biblioteca della Camera, suddivise in due parti, *Documenti e testimonianze* e *Studi* con uno scarso indice analitico. Un secondo volume avrebbe dovuto riguardare la condotta della guerra e il terzo la pace e le sue conseguenze.

Si tratta di una bibliografia assai poco citata, anche perché di faticosa consultazione, ma che riveste un qualche interesse in quanto si tratta di una singolare opera d'autore, attribuibile interamente a Giacomo Perticone (1892-1979) che, come è noto, era mutilato di guerra e che, dal novembre 1931 era comandato presso la Biblioteca della Camera dei deputati<sup>12</sup>. Nell'introduzione,

*Festschrift für Horst Kunze zum 60. Geburtstag*, Berlin, Akademie-Verlag, 1969, poi ripubblicato in S. Fulani, *Scritti storici*, Roma, Camera dei deputati, 2007, vol. 2, p. 1363-74.

<sup>10</sup> Si tratta delle segnature *Guerra Mond. e Fasc.* che, dal secondo dopoguerra, furono interrotte.

<sup>11</sup> *Opere sul fascismo possedute dalla Biblioteca della Camera dei deputati al 30 giugno 1930 ...* Roma, Tip. della Camera dei deputati, 1930 e succ. edizioni; *Bibliografia dell'Impero fascista: colonie e possedimenti: opere possedute dalla Biblioteca della Camera fascista al primo annuale dell'Impero*, Roma, Segreteria generale della Camera fascista, 1937 e succ. edizioni e suppl.; *Contributo a una bibliografia della guerra mondiale: cause, origini, responsabilità, significato della guerra*, Roma, Segreteria generale della Camera dei deputati, 1937, xxxii, 627 p

<sup>12</sup> Su Perticone si veda la voce del *Dizionario biografico degli italiani* curata da M. Di Napoli, vol. 82 (2015) che su questo punto precisa: «Ancora nei ruoli degli insegnanti liceali, ma allontanato da Roma e costretto ad accettare, nel 1930, una sede di provincia come Teramo anche a seguito di un procedimento disciplinare pur conclusosi favorevolmente, era stato infatti comandato presso la Camera dei deputati dal 1° novembre 1931, così da sfuggire a un ulteriore trasferimento a Isernia, per attendere a una bibliografia sulla prima guerra mondiale. Assunto da quell'amministrazione il 1° gennaio 1933 con la qualifica di vicebibliotecario, senza mai essere chiamato a occuparsi della gestione della Biblioteca parlamentare, ma sempre incaricato di portare avanti progetti speciali di natura bibliografica ovvero storiografica, Perticone riuscì a mantenere per tutta la vita – da ultimo soffermandosi sulla politica estera negli atti parlamentari – il rapporto allora instaurato con la Camera, nonostante che esso fosse stato necessariamente rescisso dal punto di vista formale dopo un solo biennio, a causa del suo passaggio nei ruoli dei professori universitari».

Perticone esprime la diffidenza dello studioso per qualunque tentativo di precostituire l'organizzazione delle fonti bibliografiche che sono alla base di un tema complesso: «[perciò] applichiamo una divisione per grandi linee, che può parere sommaria, ed è soltanto prudente e rispettosa della ricchezza e varietà del materiale, su cui non si vuole esercitare alcuna violenza o costrizione».

### 3. *Il Fondo Orlando Castellano*

Nel 2014, l'avvocato Vittorio Emanuele Orlando Castellano, nipote dello statista e giurista siciliano, ha donato alla Biblioteca della Camera una raccolta di documenti ed oggetti legati alla figura del nonno. Come è noto, l'archivio di Vittorio Emanuele Orlando è depositato presso l'Archivio centrale dello Stato<sup>13</sup>. Questo diverso fondo archivistico, che possiamo definire “secondario”, è composto da volumi a stampa, da materiali bibliografici di diversa tipologia (articoli di quotidiani, estratti da riviste e volumi in originale o in fotocopia, opuscoli, ecc.), da documenti d'archivio (autografi, diplomi, copie di carteggi, fotografie<sup>14</sup>) e da alcuni cimeli (disegni, bozzetti, medaglie, dischi fonografici, una copia della targa della vittoria del 1918). Il suo interesse risiede non solo negli oggetti e documenti rimasti nella disponibilità della famiglia ma, soprattutto, nei materiali acquisiti nel corso di una lunga e sistematica – per certi versi commovente – ricerca documentaria e bibliografica svolta dal nipote sull'attività politico-giuridica e sugli scritti dell'illustre statista. Parte di questo materiale è stata esposta in una mostra tenuta presso il Senato, a Palazzo Giustiniani, dal 4 al 22 dicembre 2002<sup>15</sup>. L'avv. Orlando Castellano ha poi utilizzato i risultati della propria ricerca per un'ampia ricostruzione biografica in forma di “cronaca” della vita del nonno pubblicata su CD-Rom<sup>16</sup>. Una copia a stampa in tre volumi di

<sup>13</sup> La donazione dei carteggi e di altre carte di Vittorio Emanuele Orlando da parte degli eredi ebbe luogo nel 1961.

<sup>14</sup> Gli autografi vanno dagli elaborati frutto dell'attività professionale di Orlando, all'epistolario, fotocopiato prima della consegna all'Archivio di Stato e in parte trascritto dal figlio Ambrogio, al diario manoscritto su fogli non rilegati del periodo trascorso a Roma durante l'occupazione tedesca recentemente edito in volume: V.E. Orlando, *Memorie dell'Italia ferita, diario 1943-1944*, a cura di N. Buonasorte, premessa di A. Melloni, Roma, Ed. di Storia e letteratura, 2011.

<sup>15</sup> *Vittorio Emanuele Orlando: una biografia: mostra documentaria*, a cura del Senato della Repubblica, Archivio storico, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

<sup>16</sup> *Vittorio Emanuele Orlando: cronaca di una vita*, a cura di V.E. Orlando Castellano, Roma, Senato della Repubblica, [2002], 1 CD-ROM.

questa monumentale biografia è presente tra le opere donate alla Biblioteca della Camera<sup>17</sup>. Nel complesso, proprio in virtù di questa attività di ricerca, il fondo non solo dà testimonianza del corpus delle opere di Vittorio Emanuele Orlando ma documenta anche la vastità della bibliografia italiana ed internazionale intorno alla sua figura. È quindi anche uno strumento per approfondire la storia politica della Grande Guerra, in particolare la fase finale, le problematiche della pace e le questioni dell'immediato dopoguerra. La Biblioteca della Camera che ha dedicato al Fondo un apposito spazio all'interno della Sala Galileo completerà la catalogazione e l'inventariazione dei materiali nel corso del 2017.

#### 4. *Fonti giornalistiche, il Fondo Bianchi*

Le due Biblioteche parlamentari, riunite dal 2007 nel Polo bibliotecario parlamentare, possiedono collezioni particolarmente importanti di periodici e quotidiani. In occasione del centenario della Prima guerra mondiale, la Biblioteca del Senato ha avviato un'iniziativa tesa a valorizzare le proprie collezioni di giornali dell'epoca presentando ogni mese, sul proprio sito, una selezione di pagine di giornali italiani dell'epoca dando risalto non solo alla cronaca della guerra e al "fatto del mese", ossia l'avvenimento che ottenne la copertura più importante, ma anche alla vita quotidiana e al costume dell'epoca. Questa rubrica, intitolata *Il Giornale dei giornali* è stata avviata con un numero dedicato all'assassinio dell'arciduca ereditario d'Austria Francesco Ferdinando a Sarajevo, il 28 giugno 1914<sup>18</sup>.

Una fonte coeva, prevalentemente giornalistica, è il Fondo Bianchi, presso la Biblioteca della Camera dei deputati, così denominato in quanto curato fin dal 1915 da Ermanno Bianchi, allora capo dell'Archivio della Camera dei deputati<sup>19</sup>, consistente in una vasta raccolta di documenti a stampa sulla Prima guerra mondiale e sul primo dopoguerra, dal 1915 al 1923, organizzata per materia. Il Fondo, rifluito in Biblioteca per la sua conservazione probabilmente alla fine degli anni venti, è costituito prevalentemente da ritagli di giornale incollati su volumi (con indicazione della data e del titolo della testata) ma comprende anche atti

<sup>17</sup> V. E. Orlando Castellano, *Vittorio Emanuele Orlando: cronaca di una vita*, [s.l.: s.n.], 2002, 3 v.

<sup>18</sup> [https://www.senato.it/4499?voce\\_sommario=201](https://www.senato.it/4499?voce_sommario=201)

<sup>19</sup> Di Ermanno Bianchi (nato a L'Aquila nel 1861) vi è il fascicolo personale presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, fondo *Fascicoli personali*.

parlamentari, ritagli della Gazzetta Ufficiale, dispacci dell' Agenzia Stefani ed altri documenti (opuscoli, giornali di trincea, volantini, fotografie, cartoline, vignette, ecc.). Il Fondo è costituito da 254 volumi dei quali 188 con ritagli di giornale. Ogni volume o gruppo di volumi è dedicato ad una specifica materia o ad una tipologia di materiale con esclusione di un volume denominato "Miscellanea". Prevalgono le tematiche di politica interna con attenzione ai protagonisti della politica, soprattutto interventisti e liberali, la politica internazionale anche con riferimento a singoli paesi, le tematiche militari, la famiglia reale, i temi più controversi del dopoguerra. Per la parte di ritagli, le fonti sono costituite da vari giornali e riviste quasi tutti romani e napoletani: *Il Corriere d'Italia*, *Il Giornale d'Italia*, *Il Messaggero*, *Il Popolo romano*, *La Tribuna*, *L'Ida nazionale*, *Il Fronte interno*, *Il Travaso*, *Il Mattino*, *Il Giorno di Napoli*. È probabile che la raccolta Bianchi sia da collegare in qualche modo alle numerose iniziative di raccolta di documenti e testimonianze sulla guerra avviate da parte di numerose istituzioni pubbliche e private sulla base della circolare diramata dal Comitato nazionale per la storia del Risorgimento nell'agosto del 1915<sup>20</sup>. Si può ipotizzare che le fonti giornalistiche romane e napoletane siano state scelte in una sorta di divisione del lavoro rispetto ad un'analoga raccolta di prime pagine di giornali e di ritagli relativi alla grande guerra attualmente conservata presso l'Istituto per la storia del Risorgimento.

È indubbio che la selezione riflette un taglio celebrativo e "interventista" che si rivela più chiaramente nella scelta dei volumi dedicati a singoli uomini politici (Barzilai, Bissolati, Boselli, Cadorna, D'Annunzio, Diaz, Giolitti, Nitti, Orlando, Salandra, Sonnino, Tittoni, Thaon Di Revel), come anche nei volumi sui temi più controversi e nelle raccolte miscellanee (ad es. i volumi sul maggio radioso, sul

<sup>20</sup> Come è noto, nell'agosto 1915, Paolo Boselli, Presidente del Comitato nazionale per la storia del Risorgimento, diramò una circolare nella quale invitava non solo i membri corrispondenti del Comitato ma anche altri enti pubblici e privati a partecipare alla raccolta di testimonianze e documenti destinati a costituire un archivio, una biblioteca ed un museo della guerra appena iniziata, vista come il coronamento delle guerre d'indipendenza. Alla fine del conflitto, questo patrimonio fu smembrato tra l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano, la Biblioteca di storia moderna e contemporanea e la Biblioteca universitaria Alessandrina dove, peraltro, per iniziativa di Guido Calcagno, direttore dal 1915 al 1926, si era costituita un'altra autonoma raccolta anche in questo caso per rispondere all'appello di Boselli. Presso l'Istituto per la storia del Risorgimento vi è attualmente una rassegna stampa relativa alla grande guerra che contiene prime pagine, ritagli, vignette, litografie provenienti da stampa periodica italiana e straniera; presso la Biblioteca Alessandrina vi è il *Fondo Guerra* e presso la Biblioteca di storia moderna e contemporanea vi è la *Sezione della guerra 1914-1918*.

conferimento dei pieni poteri, su D'Annunzio, il volume *Miscellanea*, ecc.) dove abbondano ritagli e documenti antigiolittiani e antisocialisti.

Non mancano, tuttavia, volumi dedicati a correnti ideali lontane dall'interventismo come i gruppi di volumi sul Pacifismo, su Benedetto XV e il Partito popolare, sul Partito socialista. Interessanti, inoltre, appaiono le raccolte sulle tematiche del dopoguerra, dalla posizione della donna nella società italiana, ai problemi dell'amministrazione pubblica, dalla questione agraria, alle conseguenze economiche del conflitto, ecc., così come, dal punto di vista documentario, le raccolte di discorsi politici e di telegrammi di personalità politiche e parlamentari. Infine si segnalano i numerosi volumi dedicati ai temi di carattere internazionale e alle nazioni in guerra che, pur con i limiti delle fonti utilizzate, possono contribuire allo studio dell'evoluzione dell'opinione pubblica sul ruolo dell'Italia nell'Europa ridisegnata dalla guerra mondiale. Del Fondo Bianchi è disponibile un elenco sommario di tutti i volumi sul sito della Biblioteca della Camera, sezione *Raccolte e fondi*<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> [http://biblioteca.camera.it/4?testo\\_biblioteca=6](http://biblioteca.camera.it/4?testo_biblioteca=6).

# Il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra

Francesco Soddu

Oggetto di questo contributo è il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra. Tuttavia prenderò le mosse da un episodio che guarda all'esperienza di un altro paese europeo, la Gran Bretagna. Mi ci sono imbattuto quasi per caso. Digitando su google "Parliament world war" si ottiene come primo risultato il link ad una specifica sezione del sito del Parlamento inglese (Parliament.uk) dedicata al tema "Parliament and the first world war". L'impianto del sito, colorato e multimediale, è immaginato con un intento divulgativo e presenta un ricco apparato di informazioni sulle istituzioni e sul personale coinvolto nel conflitto (sia parlamentari che dipendenti delle due Camere). Brevi filmati descrivono i principali atti legislativi. I commenti in questo caso sono affidati a due storici, entrambi parlamentari laburisti attualmente in carica: Tristian Hunt ministro ombra dell'educazione, e lord Kenneth Morgan. L'episodio in questione si è "rivelato" attraverso l'utile sezione "Follow Parliament and the first world war on twitter", che quotidianamente riporta due "cinguettii", almeno uno dei quali è frequentemente un rimando ai resoconti delle due Camere britanniche.

Questo il fatto che ho scoperto nel sito. Intervenedo all'House of Lords il 3 novembre 1915, Lord Davids (John Wynford Philipps)<sup>1</sup>, un gallese molto vicino alle posizioni di Lloyd George, pose un tema centrale rispetto al ruolo delle assemblee rappresentative durante il conflitto. Le esigenze di quest'ultimo – osservò – non potevano pregiudicare la necessità di individuare un luogo dove fosse possibile esercitare il confronto e il diritto di critica rispetto all'azione dell'esecutivo<sup>2</sup>. I motivi di malcontento, per la verità, non mancavano. Secondo

<sup>1</sup> Era stato deputato liberale prima per un collegio scozzese (1888-1895), poi per un collegio gallese (1898-1908), dal 1908 era stato nominato barone ed era entrato alla Camera dei lords; era vicino alle posizioni politiche di Lloyd George. Cfr. la voce Philipps, John Wynford di David Lewis Jones nel *Dictionary of Welsh Biography*, promosso dalla National Library of Wales, <http://yba.llgc.org.uk/en/s6-PHIL-WYN-1860.html>.

<sup>2</sup> I resoconti parlamentari delle due Camere sono stati digitalizzati e sono disponibili on line nel sito Parliament.uk al link Lords Hansard Archives - Historic Hansard: 1803-2005. Per il dibattito citato nel testo cfr. HL Deb 03 November 1915, vol. 20, cc. 113.

lord Davids, con l'avvento del governo di larga coalizione (nel maggio di quello stesso anno), non si erano avvertiti significativi miglioramenti nel vigore e nell'efficacia dell'azione dell'esecutivo. In contraccambio la formazione di quel governo aveva provocato un grave danno al paese: aveva "ucciso l'opposizione", nella sua incarnazione istituzionale: His Majesty's Opposition<sup>3</sup>. L'efficacia retorica di questa immagine forse esasperava un elemento a fini polemici, come fu contestato a Davis da Robert Crewe (al contempo Lord of the House – cioè il rappresentante del Governo nella Camera alta – e Lord president of the Council)<sup>4</sup>. E tuttavia gli argomenti di Lord Davids contenevano elementi condivisibili. Così quando respingeva l'idea, che si era fatta strada anche nell'opinione pubblica e nella stampa, che la critica fosse un errore perché – si diceva – minava la reputazione del Governo. Un aperto e schietto confronto era invece necessario. Una settimana prima – ricordò lord Davids – un parlamentare di rilievo del fronte opposto, il conservatore irlandese lord Midleton (William St John Fremantle Brodrick) aveva richiesto una seduta segreta, senza reporters, per poter parlare liberamente. Il Governo aveva reagito freddamente. Le ragioni di quella richiesta non erano però venute meno. Per questo motivo lord Davids chiedeva al Governo di suggerire al sovrano la convocazione di una riunione plenaria del Privy Council, ben sapendo che si trattava solo un organismo di consulenza, con funzioni prevalentemente formali. Insomma, Davids era consapevole dell'inadeguatezza della sua proposta (prontamente rilevata da diversi interventi, a cominciare da quello di Crewe), ma sembrava considerarla quasi l'ultimo rimedio possibile per ottenere una sede di confronto con l'esecutivo, al riparo dalla pubblicità e con il vicolo della segretezza. Se questa occasione non si fosse realizzata, tuttavia, Davids preannunciava l'intenzione di porre le sue questioni all'esecutivo (che vertevano riassuntivamente sull'adeguatezza degli uomini che ricoprivano in quel momento incarichi rilevanti) in una prossima seduta della Camera alta<sup>5</sup>.

Più esplicito in proposito fu il conservatore Baron Willoughby de Broke (Richard Verney). Questi dapprima contestò l'ipotesi della riunione del Privy Council (organismo – sottolineò – con scarso credito preso l'opinione pubblica), rivendicando la necessità di un dibattito pubblico e libero, consapevole che quel

<sup>3</sup> Su questa considerazione si disse sostanzialmente concorde anche il liberale lord Ribblesdale: «la grande difficoltà nella quale tutti noi siamo stati posti dalla formazione di un governo di coalizione è data dal fatto che ci è negato l'uso di una opposizione ufficiale, esperta e informata», HL Deb 03 November 1915, vol. 20, cc. 143.

<sup>4</sup> HL Deb 03 November 1915, vol. 20, cc. 136.

<sup>5</sup> HL Deb 03 November 1915, vol. 20, cc. 117.

dibattito potesse portare alle dimissioni del premier. Il punto era proprio questo: la libertà di discussione poteva essere soffocata per la preoccupazione che il premier potesse essere costretto alle dimissioni dal libero confronto parlamentare? Un simile evento, fisiologico in un Parlamento liberale, sarebbe stato davvero quel duro colpo che si paventava, capace di disorientare gli alleati e rinvigorire il nemico? De Broke ne dubitava. Si sarebbe altrimenti dovuta accettare l'idea che il sistema rappresentativo inglese fosse diventato improvvisamente incapace di produrre, se richiesto, un primo ministro patriottico (*patriotic prime minister*) tra i 1000/1200 gentiluomini che sedevano nelle due Camere<sup>6</sup>.

A parte le forzature insite nell'argomentazione retorica, i due interventi esprimevano efficacemente il disagio serpeggiante tra i parlamentari di entrambi gli schieramenti (soprattutto tra i *back benchers*) per la tregua forzata intervenuta tra i due partiti in nome dell'emergenza bellica. Disagio che la storiografia ha da tempo messo in evidenza (penso anche all'efficace contributo di Matthew Johnson nell'*International Encyclopedia* diretta, tra gli altri, da Oliver Janz)<sup>7</sup>.

Ma soprattutto, si legge, in questi due interventi, pur con sfumature diverse, una decisa difesa del ruolo dell'istituto rappresentativo anche in tempo di guerra. Ed insieme l'idea che il libero confronto parlamentare, pur con le necessarie prudenze nelle materie più sensibili (invocata da più parti e sostanzialmente condivisa da tutti) non fosse incompatibile con lo stato di guerra del paese, ma che anzi servisse in qualche modo a rinvigorire gli animi, anche quando metteva in discussione l'operato dell'esecutivo.

L'esperienza inglese mostrava certo una vitalità dell'istituto parlamentare, confermata dall'ininterrotta attività delle due Camere durante le operazioni militari. Non così accadeva nel caso italiano. Ho avuto modo di ricordare, in un recente contributo su "La Carte e la Storia", una peculiare caratteristica del Parlamento italiano certificata dal numero assai ridotto di sedute tenute durante

<sup>6</sup> HL Deb 03 November 1915, vol. 20, cc. 123. I due interventi (Davids e De Broke) riflettevano le contrapposte rappresentazioni del governo che, secondo Crewe, dava una parte della stampa. L'una lo descriveva come una sorta di «consiglio aulico, composto da legislatori comatosi, che di proposito ignoravano tutti i suggerimenti che gli esperti fornivano loro»; l'altra come «un organismo di avventati strateghi, di natura il più amatoriale possibile, che si lanciavano nelle più selvagge avventure senza pensare e senza sapere».

<sup>7</sup> M. Johnson, *Governments, Parliaments and Parties (Great Britain and Ireland), in 1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War*, a cura di U. Daniel, P. Gatrell, O. Janz et al., Freie Universität Berlin, Berlin, 2014.

l'intero conflitto da entrambe le Camere<sup>8</sup>. Il raffronto con il Parlamento inglese così come con quello francese – già suggerito da un efficace articolo di Tommaso Tittoni pubblicato sulla rivista “Nuova Antologia” nel febbraio 1918<sup>9</sup> – è, da questo punto di vista, per noi imbarazzante.

Il maggiore attivismo delle Camere britanniche è un elemento, direi, strutturale, che trova conferma anche considerando i dati del quadriennio 1905-08<sup>10</sup>.

	House of Commons	House of Lords	Camera	Senato
1905	114	82	123	75
1906	138	101	96	70
1907	123	93	127	79
1908	158	123	121	51
TOTALE	533	399	467	275
1915	98	114	43	21
1916	114	82	55	31
1917	92	44	54	41
1918	137	106	38	30
TOTALE	441	346	190	123

Ma il dato più interessante è costituito dal fatto che, se nel caso inglese si registra una contenuta flessione nel numero delle sedute dei due rami del Parlamento, in quello italiano la guerra segnò un divario consistente nella *performance* dell'istituto parlamentare. In entrambe le Camere si registrò una riduzione di oltre il 50% delle sedute. Mi pare sia questa una spia inequivocabile di un disagio peculiare.

I parlamentari, del resto, con poche eccezioni, sembravano quasi rassegnati a svolgere un ruolo di secondo piano avendo sostanzialmente ceduto, o quanto meno sospeso, gran parte delle loro prerogative, sia nella predisposizione delle norme

<sup>8</sup> F. Soddu, *Collaborazione patriottica. I rapporti tra Parlamento e Governo durante la Grande Guerra*, in «Le Carte e la Storia», XXI, 2015, n.1, pp. 18 ss.

<sup>9</sup> T. Tittoni, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, in «Nuova antologia», CXCIII, 1918, pp. 225 ss.

<sup>10</sup> Nella tabella riporto i dati pubblicati, con maggiore dettaglio, in F. Soddu, *Collaborazione patriottica* cit., pp. 22 s.

come nella funzione ispettiva. Una condizione, certo, in parte inevitabile dopo l'approvazione della legge sul conferimento dei pieni poteri all'esecutivo, che consentiva a quest'ultimo di emanare «disposizioni aventi valore di legge» con ampio raggio d'azione: la difesa dello Stato; la tutela dell'ordine pubblico; gli «urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale». Analoghi provvedimenti avevano interessato anche altri paesi coinvolti nel conflitto. Penso per tutti al DORA britannico (Defence of the Realm Act), approvato dal Parlamento inglese nell'agosto 1914 e poi più volte emendato. Nel caso italiano, tuttavia, quel provvedimento sembrò produrre effetti più gravi sulla limitazione del ruolo dell'istituzione rappresentativa, con una sua più marcata emarginazione nel processo decisionale e una sostanziale sospensione delle sue prerogative di controllo sull'operato dell'esecutivo.

Sul primo aspetto (produzione legislativa), non si trattava solo di quell'uso «disordinato e vertiginoso» della decretazione (d'urgenza e delegata: avrò modo di tornare sul tema) da tempo denunciato dalla storiografia<sup>11</sup> ma anche di puntuali richieste di forzatura delle procedure d'esame dei provvedimenti giustificate con un appello alla «patriottica collaborazione» che finiva per ridurre il passaggio parlamentare ad una mera ratifica di decisioni maturate altrove. Era come se i tempi, strutturalmente lenti, del confronto parlamentare non avessero più ragione o, se si vuole, possibilità di esistere<sup>12</sup>. La necessaria celerità che si doveva imprimere al

<sup>11</sup> Cfr. G. Procacci, *La legislazione repressiva e la sua applicazione*, in *Stato e classi operaie in Italia durante la prima guerra mondiale*, a cura di Id., Milano, FrancoAngeli, 1983, p. 44. Una media di 12-14 decreti al giorno – osserva Procacci – «anche quando non vi era l'urgenza o mentre il Parlamento era in seduta». Più in generale sul tema della decretazione d'urgenza durante l'età liberale e del suo deciso incremento durante il conflitto mondiale cfr. F. Colao, *Decreti-legge nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Democrazia e diritto», XXI, 1981, n. 5, pp. 136 ss.; A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997, e da ultimo cfr. M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 21 ss. in particolare pp. 58 ss.

<sup>12</sup> Non è – questa forzatura delle procedure – una peculiarità del caso italiano. Interessante, in proposito, un episodio del Parlamento australiano. Come per il caso inglese, si può constatare un'attenzione per gli aspetti educativi e divulgativi molto efficace. Sul tema del Parlamento e la grande guerra cfr. il link «To our last shilling: the Australian Parliament and World War I» nel sito del Parliamentary Education Office (PEO). Questo l'episodio, House of Representatives, 28 ottobre 1914. L'esecutivo presentò un disegno di legge, il *War precautions Bill*, che avrebbe consentito al governatore generale di emanare provvedimenti aventi forza di legge (regulations and

processo decisionale li rendeva obsoleti e persino dannosi. In questo contesto si può osservare una sorta di razionalizzazione del procedimento d'esame dei provvedimenti, con una più decisa concentrazione del lavoro in quegli organismi come la Giunta del bilancio o (meno ricorrentemente) la Giunta trattati e tariffe<sup>13</sup>, che rappresentavano in qualche modo una forma di modernizzazione di quel procedimento. Quegli organismi permanenti e specializzati superavano infatti i limiti del procedimento ordinario fondato sugli uffici, la cui funzionalità non poteva non essere condizionata dalla casualità – e precarietà – della loro composizione<sup>14</sup>.

Una novità che veniva anche graficamente segnalata negli indici degli Atti parlamentari. In particolare, le *Tablelle cronologiche dei disegni di legge d'iniziativa del governo presentati alla Camera (raggruppati per ministero)* distinguevano con un asterisco i disegni deferiti all'esame della Giunta del bilancio e con due asterischi quelli deferiti alla Giunta dei trattati.

Un primo, sommario colpo d'occhio fa cogliere immediatamente il ruolo diffuso di questa modalità "specialistica". In effetti, su 1180 ddl presentati dai Ministeri nel corso della XXIV legislatura (1913-1919), 800 furono assegnati all'esame della Giunta del bilancio, cioè il 67,79%<sup>15</sup>. Una percentuale certamente

orders) per la sicurezza del commonwealth durante lo stato di guerra, con interventi potenzialmente molto invasivi rispetto alla libertà dei cittadini. Il premier Andrew Fisher chiese che i termini regolamentari fossero sospesi e che si passasse immediatamente ai passaggi successivi dell'esame del provvedimento. La forzatura non passò inosservata. Il precedente premier Joseph Cook osservò che la mozione gli sembrava un po' prematura. Chiese almeno di aspettare che il disegno di legge potesse essere letto e il suo contenuto conosciuto dai parlamentari. Sarebbe stato «un precedente pericoloso». Lo speaker replicò che il disegno di legge era già davanti alla Camera ed era stato letto una prima volta. Fisher precisò che Cook ne aveva visto una copia, ma quest'ultimo osservò che nessun altro membro del parlamento l'aveva avuta. Lo speaker tagliò corto dicendo che il disegno di legge veniva ora distribuito ai parlamentari (così confermando l'accusa di Cook). Gli atti riportano seccamente: «question resolved in the affirmative». Si passò alla seconda lettura. Cfr. House of Representatives. Official Hansard, No. 44, 1914 Wednesday, 28 October 1914, p. 369.

<sup>13</sup> Il rinvio alla Giunta di bilancio interessò tutti i ministeri (per un totale di 800 provvedimenti) mentre, per la Giunta dei trattati, i ministeri interessati furono Affari Esteri (13), Agricoltura (1), Finanze (7), Industria (1).

<sup>14</sup> In base agli articoli 8 e 10 del Regolamento interno della Camera, ogni due mesi i deputati erano assegnati, per estrazione a sorte, ad uno dei nove uffici.

<sup>15</sup> Ricavo questi dati dal documento *Tablelle cronologiche dei disegni di legge d'iniziativa del governo presentati alla Camera (raggruppati per ministero)*, in *La XXIV legislatura*, a cura del segretariato generale. Ufficio statistica legislativa, Roma, 1920, pp. 769 ss. Questi dati differiscono di poco da quelli riassuntivi riportati nella tabella "Stato dei disegni di legge distinti per Ministero", ivi, p. 1267.

significativa se si compara con il dato relativo alla XXII legislatura (1904-1909), che si arrestava al 50,81%<sup>16</sup>.

Un esame più attento dei dati consente di apprezzare le vistose differenze tra i diversi Ministeri (vedi tabella 1). I Ministeri meno interessati furono quello di Agricoltura (33,68) e quello di Grazia e giustizia (41,46), oltre a quello delle Terre liberate (0%). Ma anche Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Industria e Ministero dell'Interno restarono sotto il 50%. I Ministeri più interessati, a parte, per ovvie ragioni, quello del Tesoro (99,65), furono Armi e munizioni (100), Trasporti (92), Affari esteri (74,54), Guerra (75), Poste e telegrafi (70,58). Alcuni Ministeri però operarono solo a guerra iniziata, con l'esecutivo guidato da Boselli (18 giugno 1916): il Ministero dell'Industria, del commercio e del lavoro, che raccolse in parte l'eredità del Ministero dell'Agricoltura, industria e commercio, il quale a sua volta continuò l'attività per la sola Agricoltura (ma con questa denominazione "semplificata" compare nelle *Tablelle*); il Ministero dei Trasporti marittimi e ferroviari; il Ministero delle Armi e munizioni. Con l'esecutivo Orlando furono istituiti anche il Ministero Armi e trasporti; quello dell'Assistenza militare e pensioni di guerra; quello degli Approvvigionamenti e consumi alimentari; quello per la Ricostruzione delle Terre liberate. Ma per nessuno di questi ultimi la tabella riporta disegni di legge presentati al Parlamento.

L'affidamento a questi organismi "specializzati" assicurò, però, solo un contenuto incremento della positiva conclusione dell'iter legislativo (complessivamente + 7%). I dati della Tabella 1 mostrano, per quasi tutti i Ministeri, una migliore performance rispetto al procedimento ordinario ma la percentuale di traduzione in legge resta comunque sempre al di sotto del 50% dei provvedimenti presentati (a parte il caso del Ministero della Guerra: 50,98%). Gli incrementi percentuali più significativi riguardano il Ministero dell'Agricoltura e quello dell'Interno.

<sup>16</sup> Ricavo il dato complessivo dei provvedimenti presentati dal Governo (976) dal *Prospetto statistico dei disegni di legge presentati da ciascun ministero durante la XXII legislatura* in Camera dei deputati, *La XXII legislatura*, a cura del segretario generale. Ufficio statistica legislativa, Roma, 1909, p. 728. Il dato sui provvedimenti esaminati dalla Giunta del bilancio è frutto di un'analisi sistematica dei provvedimenti riportati negli atti parlamentari: AP, Camera, *Documenti*, Leg. XXII.

Parlamenti di guerra (1914-1945)

	Ddl presentati	Ddl tradotti in legge	% traduzione in legge	Ddl esaminati dalla Giunta bilancio	% rispetto ai ddl presentati	Ddl esaminati dalla giunta e tradotti in legge	% rispetto ai ddl tradotti in legge
Presidenza del Consiglio	34	13	38,23	16	47,05	4	25
Affari esteri	55	23	41,81	41	74,54	19	46,34
Agricoltura	95	15	15,78	32	33,68	14	43,75
Armi e munizioni	1	0	0	1	100	0	0
Colonie	13	3	23,07	8	61,53	3	37,5
Finanze	142	43	30,28	78	54,92	26	33,33
Grazia e giustizia	41	7	17,07	17	41,46	3	17,64
Guerra	68	32	47,05	51	75	26	50,98
Industria	42	3	7,14	18	42,85	1	5,55
Interno	71	14	19,71	33	46,47	11	33,33
Istruzione pubblica	46	12	26,08	29	63,04	9	31,03
Lavori pubblici	136	37	27,20	90	66,17	30	33,33
Marina	65	13	20	36	55,38	8	22,22
Poste	51	19	37,25	36	70,58	16	44,44
Terre liberate	3	0	0	0	0	0	0
Tesoro	292	141	48,28	291	99,65	140	48,10
Trasporti	25	1	4	23	92	1	4,34
TOTALE	1180	376	31,86	800	67,69	311	38,87

Tabella 1

Insomma, se si guarda all'esito finale del procedimento i dati sembrano innanzitutto indicare una scarsa capacità dell'esecutivo di portare a conclusione l'iter legislativo avviato. Considerando l'insieme dei provvedimenti presentati la

percentuale di traduzione in legge si ferma per tutti i Ministeri sotto il 50% (il dato medio non arriva al 32%). I più “virtuosi” risultano essere, forse non a caso viste le circostanze, Tesoro, Guerra e Affari Esteri. Anche in questo caso una comparazione con i dati della XXII legislatura può essere utile per valutare il fenomeno. In quest'ultima, dei 924 disegni di legge presentati all'esame della Camera elettiva, 795 conclusero l'iter con la traduzione in legge, cioè l'86%<sup>17</sup>. Questo scarto significativo tra le due legislature certifica l'emarginazione del Parlamento, a conferma di un'attività normativa extraparlamentare che caratterizzò la legislatura di guerra.

La XXIV fu quindi una legislatura nella quale la produzione normativa fu condizionata da una sostanziale espropriazione della funzione legislativa a vantaggio dell'esecutivo.

Il Parlamento, a parte le leggi di cui a causa della guerra aveva delegato al Governo la preparazione e l'emanazione, si è visto privare in gran parte del suo potere legislativo: la discussione dei bilanci è diventata un puro ricordo storico e la scarsa attività legislativa delle Camere si è prevalentemente concretata nella conversione in legge, quasi sempre incontrastata, di decreti Reali emanati dal Governo su materia demandata al potere legislativo. Alla funzione vitale del Parlamento si è visto quindi sostituire una funzione di controllo di fatti compiuti e in gran parte di accademico controllo, avente solo valore storico<sup>18</sup>.

Così scriveva, in un articolo del 1921, Renato Cerciello. Di recente assunto come impiegato del Senato del Regno<sup>19</sup>, egli avrebbe proficuamente collaborato, in quegli stessi mesi, con Vittorio Scialoja alla redazione della nota relazione sul progetto di legge di iniziativa parlamentare che mirava a contenere e disciplinare il fenomeno della decretazione d'urgenza<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Per i dati cfr. la tabella “Iniziativa governativa e parlamentare nelle due Assemblee”, in Camera dei deputati, *La XXII legislatura* cit., p. 759.

<sup>18</sup> R. Cerciello, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», XIII, 1921, p. 457.

<sup>19</sup> Cfr. l'elenco del personale in servizio allegato alla relazione dei questori sul prospetto del bilancio interno dell'esercizio 1921/22: Cerciello era indicato come ufficiale di 3 classe con un anno di anzianità. Cfr. AP, Senato, *Documenti*, Leg. XXVI, n. XXI, p. 30.

<sup>20</sup> Fu lo stesso Scialoja ad attestarne l'attività ringraziandolo per l'aiuto che gli aveva fornito nella ricerca dei dati. Cfr. la relazione dell'Ufficio centrale incaricato dell'esame di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, predisposta dal relatore Vittorio Scialoja, datata 21 novembre 1922, in AP, Senato, *Documenti*, Leg. XXVI, 1° sessione, n. 345-A. Proprio con riferimento alle conclusioni

Cerciello si chiedeva se fosse compatibile con il vigente ordinamento costituzionale «un potere del Governo di emanare norme in materia legislativa indipendentemente da qualsiasi delegazione del Parlamento e sia pur da sottoporre alla ratifica» di quest'ultimo. La questione era tanto più urgente quanto si considerasse «lo straordinario numero di decreti legge – quali comunemente si addimandano gli accennati provvedimenti del Governo – apparsi negli ultimi anni, dei quali poi gran parte non è stata neppure presentata alle Camere per la conversione in legge»<sup>21</sup>.

Questo potere legislativo del Governo, in realtà, si articolava in una pluralità di strumenti che scontava una certa ambiguità nella definizione degli istituti. Ciò consentiva di forzarne (e, forse, ambiguamente confondere) l'uso. In effetti, osservò Cerciello,

La delega era precisa e limitata (...) ma il Governo, traendo partito dalle eccezionali condizioni del Paese, ha trovato nella legge dei pieni poteri l'addentellato per legiferare in ogni campo. Nelle materie delegate, ha emanato decreti senza alcuna clausola di presentazione alle Camere per la conversione in legge; nelle altre, quando è riuscito a trovare un appiglio per giustificare il provvedimento con le necessità della guerra, si è servito delle forme del decreto delegato, mentre nelle materie legislative, che in nessun modo si potevano ricollegare alle necessità belliche, ha emanato decreti con la clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge. Lo spunto poi della legge dei pieni poteri è servito per generalizzare l'uso dei decreti legge, che è continuato senza alcun freno anche dopo che da tempo è cessato il fragore delle armi.

della commissione del Senato Cerciello sarebbe ritornato sul tema nel saggio *La questione dei decreti-legge*, in «Giurisprudenza italiana», LXXIV, 1922, parte IV, pp. 113 ss., confermando la sua avversità alla stabilizzazione di uno strumento che poteva avere ragion d'essere solo in tempi eccezionali, come il periodo bellico, ma in virtù e nei limiti di una precisa delega. Né poteva valere, secondo Cerciello, l'argomento della cronica lentezza del lavoro parlamentare. Accusa facilmente smentibile con esempi concreti ed in ogni caso rimediabile con misure volte a dare al lavoro parlamentare «un carattere di maggiore continuità», come sarebbero state le commissioni parlamentari permanenti che operavano in altri ordinamenti. Cerciello non nascondeva «le deficienze dell'attuale momento nella vita dell'istituto parlamentare». Ma «riconoscere i decreti-legge perché l'istituto parlamentare è difettoso significa voler curare il male distruggendo l'ammalato» (p. 130).

<sup>21</sup> R. Cerciello, *L'ammisibilità dei decreti-legge* cit., p. 457. I numeri, notava Cerciello, erano significativi. Nel corso della XXIV Legislatura (1913-1919) di 398 disegni di legge approvati dalla Camera dei Deputati e dal Senato 137 furono conversioni di decreti Reali, mentre nella XXV Legislatura (1919-1921) di 290 disegni approvati dal Senato 197 furono conversioni.

Descrizione emblematica, che fa trasparire la complessità e insieme l'ambiguità del quadro. Ad una delega «precisa e limitata», secondo Cerciello, era seguito un esercizio abnorme e confuso di un potere normativo da parte dell'esecutivo, esercitato attraverso strumenti differenti, anche per il grado e le modalità di coinvolgimento del Parlamento<sup>22</sup>. I decreti delegati avevano un passaggio parlamentare preliminare (la legge delega) che li legittimava e, in linea di massima, ne determinava il contenuto. I decreti-legge, invece, subivano un passaggio parlamentare «a sanatoria». In realtà, un passaggio parlamentare di ratifica era previsto anche per i decreti delegati dalla legge del 21 marzo 1915 n. 273 (provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato); questo passaggio, però, non era richiesto dalla legge del 22 maggio sul conferimento dei poteri straordinari (una delega il cui raggio d'azione, come si è già ricordato, era assai più ampio e sostanzialmente indeterminato)<sup>23</sup>. Un quadro, come si è detto, complicato

<sup>22</sup> «Affatto diverso dai “decreti-legge” è il caso delle leggi emanate dal potere esecutivo per precisa delegazione da parte di quello legislativo», scriveva Giovanni Capizzi-Giangreco in un articolo del 1924, *La «delegazione parlamentare» ed i «pieni poteri» nella scienza e nella politica*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 16, 1924, pt. 1, pp. 296 ss. «Qui non trattasi di usurpazione di poteri, ma uso di un potere espressamente conferito dal Parlamento al Governo. Occorre innanzi tutto – proseguiva – distinguere le leggi di delegazione, dette dei pieni poteri, da quelle di delegazione propriamente dette, dappoichè le prime, come saggiamente avverte il Ferraris, non sono leggi di delegazione nel vero senso della parola perché “queste contengono disposizioni specifiche su punti determinati, su materie ben definite, mentre quelle importano una rinuncia del potere legislativo all'esercizio di larga parte del suo diritto di dettar leggi in considerazione delle condizioni eccezionali del Paese e deferendo tale esercizio al potere esecutivo al quale si lascia libero apprezzamento sulle materie da disciplinare e sui limiti della sua competenza”». Il rimando era a C.F. Ferraris, *Diritto amministrativo*, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1922-23, v. II, pp. 85 ss. Tuttavia, avvertiva Capizzi, «se essa [la delegazione] non offende la Costituzione e può essere giustificata fino ad un certo punto, non è da ritenersi però desiderabile ed opportuna sempre. È infatti da tener presente che trattasi di un fatto eccezionale ed anormale e che perciò deve essere del tutto transitorio per evitare che si renda incerto il diritto e possa tal fatto apparire come indizio di debolezza dello Camere di fronte al Governo», *ivi*, p. 299.

<sup>23</sup> «La delega dei poteri legislativi per le necessità della guerra potrebbe giustificarsi (...) ma esclusivamente per le misure strettamente attinenti alla guerra. Invece – scriveva Tommaso Tittoni nel febbraio 1918 – sono ormai più di due anni e mezzo che il Governo legifera sulle materie più disparate ed estranee alla guerra. E così è pullulata la fitta selva dei decreti luogotenenziali nella quale non è possibile inoltrarsi senza smarrire il senso giuridico». «L'inconveniente – proseguiva Tittoni - si è verificato anche in proporzioni maggiori per i decreti emanati a Parlamento chiuso colla clausola della conversione in legge (...). E ciò è tanto più grave quando si consideri che la clausola della conversione in legge costituisce un'assai scarsa garanzia (...). Infatti taluni decreti non furono mai presentati; non pochi furono presentati con tale ritardo da renderne illusorio l'esame. Al Parlamento

e forse anche un po' confuso. Ne derivava una certa difficoltà nell'incasellare questi atti normativi nelle fattispecie tradizionali. Si sarebbero potute applicare anche a loro, con le dovute distinzioni, le definizioni con cui la dottrina ha descritto gli atti che il Governo può emanare in base all'art. 78 della Costituzione repubblicana (i «poteri necessari» conferiti dalle Camere che deliberano lo «stato di guerra»), qualificati come «decreti legislativi anomali» o «decreti-legge anomali» o come «una figura a sé stante»<sup>24</sup>. «Anomalia» sembra essere la parola chiave, a conferma della difficoltà di inquadrare questi atti secondo le categorie tradizionali. Difficoltà che nella produzione normativa degli anni della guerra sembra anche più accentuata.

Un'anomalia (o forse si potrebbe meglio dire una forma di prevaricazione dell'esecutivo) si può riscontrare anche nella scelta dello strumento normativo. Carlotta Latini ha di recente ricordato come proprio quando le ampie delegazioni legislative avrebbero dovuto consentire al Governo di operare soprattutto attraverso decreti delegati si assistette paradossalmente al proliferare dei decreti-legge. Ed ha opportunamente aggiunto un richiamo all'osservazione di Salvatore Galgano sul rapporto tra decreti delegati e decreti-legge, con particolare riferimento al quadrimestre dal novembre 1918 al febbraio 1919. I primi «nella loro stragrande maggioranza» avevano «esplicito o implicito, un termine di durata in vigore non superiore o eccedente di poco la cessazione dello stato di guerra». Mentre i secondi nella maggior parte dei casi avevano un carattere definitivo<sup>25</sup>.

Il tema quindi non sembra tanto l'uso di strumenti eccezionali direttamente legati all'emergenza bellica quanto l'uso di quegli strumenti una volta cessata l'emergenza. E soprattutto la fatale attrazione, «fatale» per l'esecutivo, di esercitare il potere legislativo senza i vincoli del passaggio parlamentare.

In effetti, quel che rileva per il nostro ragionamento sono soprattutto le conseguenze sulla funzionalità delle istituzioni rappresentative. Ancora nel giugno 1922 Cerciello poteva osservare che per ovviare ai difetti che il funzionamento

poi convocato è stata tolta, a cagione del brevissimo tempo in cui ha seduto, la materiale possibilità di tale esame», T. Tittoni, *I rapporti* cit., pp. 233 ss.

<sup>24</sup> A. Celotto, *L'«abuso»* cit., p. 107. La dottrina segnalava l'*ibridismo* del termine decreti-legge: essi non erano «propriamente né decreti né leggi, ma decreti che diventano leggi». Così Anton Giulio Fontanive in un volume del 1897 citato in *Ibid.*, p. 2.

<sup>25</sup> C. Latini, *Il governo legislatore. Espansione dei poteri dell'esecutivo e uso della delega legislativa in tempo di guerra*, in *Il governo dell'emergenza*, a cura di F. Benigno, L. Scuccimarra, Roma, Viella, 2007, pp. 197 ss.

dell'istituto parlamentare manifestava si sarebbe dovuto «sgombrare il lavoro parlamentare dell'esame di quella serie infinita di decreti-legge emanati finora che porta un intralcio straordinario (...) di assai dubbia utilità poiché molti di essi hanno già esaurito ogni efficacia»<sup>26</sup>. I ritardi strutturali del Parlamento erano in realtà un falso problema. Secondo Cerciello le disposizioni dei regolamenti interni delle Camere avrebbero permesso un «corso rapido» dei provvedimenti legislativi. E di questa rapidità si avevano «numerossimi esempi e assai recenti»<sup>27</sup>.

D'altra parte l'«intasamento» cui faceva riferimento Cerciello aveva finito probabilmente per concorrere a quella scarsa capacità di portare a compimento il procedimento legislativo di cui si è già detto. Anche in questo caso i dati aiutano a mettere a fuoco il fenomeno.

Sul totale dei disegni di legge presentati dal Governo quelli che avevano per oggetto la conversione di decreti (regi o luogotenenziali) costituivano certamente un numero significativo, ma non per tutti i Ministeri con la medesima incidenza (cfr. tabella 2). Il Ministero del Tesoro e quello degli Affari esteri furono quelli meno interessati da questo meccanismo. Per altri 11 Ministeri (Agricoltura, Armi e munizioni, Colonie, Finanze, Guerra, Industria, Interno, Lavori pubblici, Marina, Terre liberate, Trasporti), invece, la percentuale dei ddl di conversione sul totale dei ddl presentati è superiore al 70%. Per alcuni di questi le percentuali raggiungono la totalità o vi si avvicinano molto: 100% per i pochi provvedimenti del Ministero Armi e munizioni e di quello delle Terre liberate; 96% per quelli, più numerosi, del Ministero dei Trasporti. Forse anche più significativi, quanto meno per la numerosità, i dati di due Ministeri legati al mondo produttivo come quello di Agricoltura (88%) e quello dell'Industria (80%).

<sup>26</sup> R. Cerciello, *La questione dei decreti-legge* cit., p. 132.

<sup>27</sup> Ivi, p. 124.

Parlamenti di guerra (1914-1945)

	Ddl presentati	Ddl tradotti in legge	% traduzione in legge	ddl Conversione DL presentati	% sui ddl presentati	Ddl conversione DL tradotti in legge	% su totale ddl tradotti in legge	% ddl conversione tradotti in legge su quelli presentati
Presidenza del Consiglio	34	13	38,23	17	50	4	23,07	23,52
Affari esteri	55	23	41,81	13	23,63	3	13,04	23,07
Agricoltura	95	15	15,78	84	88,42	10	66,66	11,90
Armi e munizioni	1	0	0	1	100,00	0		0
Colonie	13	3	23,07	10	76,92	0	0	0
Finanze	142	43	30,28	106	74,64	24	55,81	22,64
Grazia e giustizia	41	7	17,07	23	56,09	1	14,28	4,34
Guerra	68	32	47,05	51	75	25	62,5	49,01
Industria	42	3	7,14	34	80,95	2	66,66	5,88
Interno	71	14	19,71	56	78,87	10	71,42	17,85
Istruzione pubblica	46	12	26,08	22	47,82	3	25,00	13,63
Lavori pubblici	136	37	27,20	105	77,2	18	48,64	17,14
Marina	65	13	20	49	75,38	6	46,15	12,24
Poste	51	19	37,25	19	37,25	2	10,52	10,52
Terre liberate	3	0	0	3	100,00	0		0
Tesoro	292	141	48,28	73	25	30	21,27	41,09
Trasporti	25	1	4	24	96	1	100,00	4,16
TOTALE	1180	376	31,86	690	58,47	139	36,96	20,14

Tabella 2

Tuttavia questa evidente prevalenza dei disegni di legge di conversione sul totale dei disegni di legge presentati non trova corrispondenza nella percentuale di quelli

che furono tradotti in legge. Quest'ultimo dato, infatti, è costantemente inferiore rispetto a quello relativo all'insieme di tutti i disegni di legge per ciascun Ministero, con l'unica eccezione di quello dei Trasporti (ma si tratta, in questo caso, di un unico provvedimento). In effetti dei 690 disegni di legge di conversione di decreti presentati durante la legislatura solo 139 completarono l'iter e divennero legge.

Questo fenomeno rimarca la difficoltà di funzionamento del meccanismo parlamentare negli anni del conflitto. Ma allo stesso tempo i dati segnalano l'incapacità di porvi rimedio una volta cessata l'emergenza bellica. In effetti un gran numero di ddl di conversione relativi a provvedimenti degli anni di guerra sarebbe stato oggetto dell'attività parlamentare nella prima fase della successiva legislatura (1919-1921), ma il fenomeno di "spossessamento" del potere legislativo delle Camere fu reso ancor più evidente dalla necessità di fare ricorso a conversioni in blocco di migliaia di provvedimenti. Questa «forma di sanatoria estrema» – ha scritto Alfonso Celotto – si realizzò con la legge 15 ottobre 1923 n. 2293 che riguardò oltre 2000 decreti legge emanati tra il 1911 e il 1921; altrettanti furono oggetto della legge 17 aprile 1925 n. 473<sup>28</sup>.

Se le difficoltà operative dell'istituzione parlamentare caratterizzarono tutta la XXIV legislatura ed anzi andarono anche oltre, mi pare sia di qualche utilità fare qualche distinzione per meglio contrassegnare il periodo prettamente bellico.

In effetti i dati delle tabelle precedenti sono riferiti all'intera legislatura. La tabella 3 raffronta invece i dati relativi all'intera legislatura (27 novembre 1913 - 29 settembre 1919: 70 mesi) e quelli del periodo relativo al conflitto (20 maggio 1915 - 4 novembre 1918: 41 mesi). Come già ricordato, alcuni Ministeri operarono solo a partire dall'esecutivo guidato da Boselli, altri furono istituiti dal governo Orlando. Nel valutare la comparazione occorre perciò tener conto di questa disparità temporale.

<sup>28</sup> A. Celotto, *L'«abuso»* cit., p. 215.

Parlamenti di guerra (1914-1945)

	Ddl presentati durante la legislatura	ddl presentati durante i mesi di guerra	rapporto percentuale	Ddl tradotti in legge intera legislatura	% traduzione in legge (intera legislatura)	Ddl presentati e tradotti in legge durante i mesi di guerra	% traduzione in legge (mesi guerra)
Presidenza del Consiglio	34	14	41,17	13	38,23	7	50
Affari esteri	55	27	49,09	23	41,81	10	37,03
Agricoltura	95	41	43,15	15	15,78	2	4,87
Armi e munizioni	1	1	100	0	0	0	0
Colonie	13	5	38,46	3	23,07	1	20
Finanze	142	62	43,66	43	30,28	16	25,8
Grazia e giustizia	41	7	17,07	7	17,07	2	28,57
Guerra	68	30	44,11	32	47,05	10	33,33
Industria	42	24	57,14	3	7,14	3	12,5
Interno	71	33	46,47	14	19,71	3	9,09
Istruzione pubblica	46	21	45,65	12	26,08	3	14,28
Lavori pubblici	136	58	42,64	37	27,2	15	25,86
Marina	65	16	24,61	13	20	2	12,5
Poste	51	19	37,25	19	37,25	2	10,52
Terre liberate	3		0	0	0	0	0
Tesoro	292	121	41,43	141	48,28	27	22,31
Trasporti	25	14	56	1	4	1	7,14
TOTALE	1180	493	41,77	376	31,86	104	21,09

Tabella 3

I dati riportati nella tabella 3 consentono di rilevare, nei mesi di guerra, una contrazione generale della capacità del Parlamento di tradurre in leggi i disegni di legge presentati. Con poche eccezioni: Presidenza del consiglio e Ministero di

Grazia e giustizia. Se però si comparano i dati relativi al totale dei provvedimenti presentati con il numero dei provvedimenti relativi alla conversione di decreti (tabella 4), l'incidenza percentuale di questi ultimi appare più rilevante (salvo due casi: Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Industria)<sup>29</sup>.

	ddl Conversione presentati (intera legislatura)	% su tutti i ddl presentati (intera legislatura)	ddl conversione presentati durante i mesi di guerra	% su tutti i ddl presentati durante la guerra
Presidenza del Consiglio	17	50	6	42,86
Affari esteri	13	23,63	11	40,74
Agricoltura	84	88,42	40	97,56
Armi e munizioni	1	100	1	100
Colonie	10	76,92	4	80
Finanze	106	74,64	51	82,25
Grazia e giustizia	23	56,09	4	57,14
Guerra	51	75	29	96,66
Industria	34	80,95	18	75
Interno	56	78,87	29	87,87
Istruzione pubblica	22	47,82	14	66,66
Lavori pubblici	105	77,2	48	82,75
Marina	49	75,38	12	75
Poste	19	37,25	10	52,63
Terre liberate	3	100	0	0
Tesoro	73	25	43	35,53
Trasporti	24	96	13	92,85
TOTALE	690	58,47	333	67,54

Tabella 4

<sup>29</sup> In realtà ci fu un uso della decretazione d'urgenza ben oltre il periodo bellico: per esempio per il ministero di Grazia e giustizia solo 4 ddl furono presentati nei mesi del conflitto, uno prima dell'entrata in guerra e ben 18 quando il conflitto era già finito.

Parlamenti di guerra (1914-1945)

	Ddl conversione tradotti in legge (intera legislatura)	% ddl conversione su totale ddl tradotti in legge (intera legislatura)	% ddl conversione tradotti in legge su quelli presentati (intera legislatura)	Ddl conversione presentati e tradotti in legge durante la guerra	% ddl conversione su totale ddl tradotti in legge durante la guerra	% ddl conversione tradotti in legge su quelli presentati durante la guerra
Presidenza del Consiglio	4	30,76	23,52	1	14,28	16,66
Affari esteri	3	13,04	23,07	2	20	18,18
Agricoltura	10	66,66	11,9	2	100	5
Armi e munizioni	0		0	0	0	0
Colonie	0	0	0	0	0	0
Finanze	24	55,81	22,64	14	87,5	27,45
Grazia e giustizia	1	14,28	4,34	1	50	25
Guerra	25	78,12	49,01	10	100	34,48
Industria	2	66,66	5,88	2	66,66	11,11
Interno	10	71,42	17,85	3	100	10,34
Istruzione pubblica	3	25	13,63	1	33,33	7,14
Lavori pubblici	18	48,64	17,14	9	60	18,75
Marina	6	42,85	12,24	0	0	0
Poste	2	10,52	10,52	2	100	20
Terre liberate	0	0	0	0	0	0
Tesoro	30	21,27	41,09	15	55,55	34,88
Trasporti	1	100	4,16	1	100	7,69
TOTALE	139	36,87	20,14	63	60,57	18,91

Tabella 5

La tabella 5 mostra anche una maggiore incidenza della traduzione in legge di ddl di conversione, nei mesi di guerra: una media del 60,57% contro una media di 36,87 dell'intera legislatura. Il Parlamento, insomma, si dedicò maggiormente alla ratifica di questo genere di provvedimenti che non alla legislazione "ordinaria". A parte la Presidenza del Consiglio e il Ministero della Marina, per tutti gli altri dicasteri durante la guerra si registra un incremento della percentuale dei disegni di legge di conversione di decreti sul totale dei disegni di legge approvati. Ma i dati della tabella 5 confermano anche la difficoltà di portare a conclusione il procedimento legislativo: infatti solo una media del 18,91% dei ddl di conversione presentati durante la guerra furono tradotti in legge, con una leggera flessione rispetto al risultato dell'intera legislatura (20,14%).

L'affidamento dell'esame dei provvedimenti alla Giunta del bilancio durante i mesi di guerra conobbe una certa flessione rispetto al dato complessivo della legislatura (dal 67,79% al 63,48%), ma con tendenze significativamente diversificate se si considerano i diversi Ministeri (tabella 6). In alcuni casi (Presidenza del Consiglio, Agricoltura, Guerra, Interno, Pubblica istruzione e Poste) durante la guerra ci fu una riduzione sensibile del ricorso alla procedura "speciale" della Giunta bilancio. Altri Ministeri – Grazia e giustizia, Lavori pubblici e, in misura minore, Marina – registrarono, al contrario, un incremento. Le percentuali di traduzione in legge indicano però una riduzione, durante la guerra, del completamento positivo del processo legislativo. Anche in questo caso con tendenze molto diversificate se si considerano i diversi Ministeri. Il dato complessivo è certamente condizionato da quello del Ministero del Tesoro (numericamente dominante). In controtendenza, ancora una volta, la Presidenza del Consiglio.

Parlamenti di guerra (1914-1945)

	Ddl esaminati dalla Giunta bilancio (intera legislatura)	% rispetto ai ddl presenta ti (intera legislatura)	Ddl esaminati dalla Giunta bilancio (mesi guerra)	% rispetto ai ddl presenta ti (mesi guerra)	ddl esaminati dalla giunta e tradotti in legge (intera legislatura)	% traduzio ne in legge (intera legislatura)	ddl esaminati dalla giunta e tradotti in legge (mesi guerra)	% traduzio ne in legge (mesi guerra)
Presidenza del Consiglio	16	47,05	3	21,42	4	25	2	66,66
Affari esteri	41	74,54	24	88,88	19	46,34	10	41,66
Agricoltura	32	33,68	4	9,75	14	43,75	2	50
Armi e munizioni	1	100	1	100	0	0	0	0
Colonie	8	61,53	3	60	3	37,5	1	33,33
Finanze	78	54,92	32	51,61	26	33,33	11	34,37
Grazia e giustizia	17	41,46	5	71,42	3	17,64	1	20
Guerra	51	75	17	56,66	26	50,98	6	35,29
Industria	18	42,85	11	45,83	1	5,55	1	9,09
Interno	33	46,47	6	18,18	11	33,33	2	33,33
Istruzione pubblica	29	63,04	8	38,09	9	31,03	1	12,5
Lavori pubblici	90	66,17	49	84,48	30	33,33	16	32,65
Marina	36	55,38	11	68,75	8	22,22	1	9,09
Poste	36	70,58	7	36,84	16	44,44	2	28,57
Terre liberate	0	0	0	0	0	0	0	0
Tesoro	291	99,65	120	99,17	140	48,1	26	21,66
Trasporti	23	92	12	85,71	1	4,34	1	8,33
TOTALE	800	67,79	313	63,48	311	38,87	83	26,51

Tabella 6

Nel complesso i dati sulla produzione normativa confermano che gli equilibri tra i poteri dello Stato subirono una profonda alterazione che non si limitò al periodo strettamente bellico ma che da questo furono certamente condizionati.

L'emarginazione delle istituzioni rappresentative non si limitò alla funzione legislativa ma condizionò pesantemente le prerogative di controllo sull'operato dell'esecutivo che passava, in primo luogo, attraverso un franco confronto e una libera discussione. La richiesta di più efficaci modalità di esercizio del controllo parlamentare, invocata anche sull'esempio di quanto accadeva in altri paesi coinvolti nel conflitto, doveva andare inevasa. Come per l'episodio del Parlamento inglese da cui siamo partiti, anche in Italia si riscontrano esempi di richieste di un confronto parlamentare con l'esecutivo sulla conduzione della guerra (non solo nei suoi aspetti prettamente militari) da quest'ultimo sempre evitato o, quanto meno, grandemente limitato. Le richieste di maggior coinvolgimento di entrambe le Camere passavano anche attraverso la proposta di organismi *ad hoc*, le «commissioni parlamentari di controllo». Queste furono oggetto, per esempio, di un'interpellanza di Giuseppe Canepa sulla «necessità e convenienza di istituire, con opportuni mezzi, un più efficace controllo parlamentare sull'opera del Governo durante la guerra». Ma né Salandra (cui quella interpellanza era rivolta) né il suo successore alla guida dell'esecutivo, Boselli, manifestarono alcuna apertura in questa direzione<sup>30</sup>. Una richiesta di maggiore coinvolgimento dell'istituzione rappresentativa sarebbe stata anche al centro dell'ordine del giorno presentato dal deputato Giuseppe Sanarelli il 12 dicembre 1917, rivolto al nuovo presidente del Consiglio, Orlando. In quell'occasione Sanarelli ribadì il rispetto del principio della separazione dei poteri ma al tempo stesso manifestò «l'opportunità di esercitare mediante speciali commissioni tecniche il diritto di controllo»: «il nostro Stato – dichiarava Sanarelli – è forse quello che oggi sta peggio in Europa per la scarsa produttività e per la limitata forza di lavoro del suo Parlamento». D'altra parte i rapporti tra Governo e Parlamento erano «deboli e saltuari». La Camera era convocata «con lunghi intervalli, non per ottenere informazioni sufficienti ed adeguate sugli avvenimenti, per discutere con praticità di intenti, per rilevare errori e deficienza, per suggerire provvedimenti e rimedi». Così – concludeva Sanarelli citando quanto scritto da Giuseppe Bevione – «le riprese parlamentari concentravano in sé stesse la sola passione politica e si esaurivano in un voto. (...) Troppo poco per tempi così irti di problemi».

<sup>30</sup> Cfr. F. Soddu, *Collaborazione patriottica* cit., pp. 25 ss.

## Parlamenti di guerra (1914-1945)

Il Parlamento sarebbe dovuto uscire da questo stato di emarginazione ed avrebbe dovuto riprendere ad esercitare pienamente le sue funzioni, legislativa e di controllo.

Il che però, in quei mesi drammatici, non accadde.

# Amministrazione e Parlamento, 1915-18

Francesco Bonini

Parte della strutturale questione delle relazioni politica-amministrazione (e interessi), che nel corso del conflitto si modificano in modo radicale, ponendo il grande tema degli anni Trenta, ovvero del cambiamento strutturale che avviene nel sistema delle istituzioni politiche e di governo, l'oggetto di questo intervento è intrigante, anche se gracilissimo, per il ruolo modestissimo giocato dal Parlamento italiano nel corso del conflitto. Ma proprio per questa ragione, quasi per effetto di un processo di concentrazione, dalla rassegna del lavoro parlamentare, in particolare alla Camera, negli anni della guerra, che svilupperemo in queste pagine, emergono con evidenza alcune linee strutturali. Ne possiamo indicare tre: in primo luogo la percezione di un cambiamento strutturale, che comporta da un lato la necessità di venire incontro alle necessità poste dalla guerra, ovvero una sorta di "questione sociale" applicata agli impiegati, dall'altro la necessità di farvi fronte con misure globali, a partire da un trasversale, diffuso senso di spaesamento e di un disordine. Organizzeremo così lo scarso materiale prodotto dal Parlamento su tre ingressi.

## 1. *Una presenza strutturale*

Il primo è di carattere prosopografico, per sottolineare l'importanza dei deputati – e più ampiamente dei parlamentari – provenienti dall'amministrazione, ovvero, formalmente, i "deputati impiegati", il cui numero viene "accertato" dalla Giunta delle Elezioni nella relazione presentata il 17 marzo 1917<sup>1</sup>, ai fini della verifica dei valori massimi ammessi dal sistema delle incompatibilità.

Si rileva, al netto dei componenti provenienti dall'amministrazione dei governi Giolitti, Salandra e Boselli, che si sono succeduti dalle elezioni del 1913 fino a quel momento, che ammontano ad una quindicina, la presenza di due generali dell'ausiliaria, dieci tra consiglieri di Stato, ufficiali superiori e alti dirigenti mini-

<sup>1</sup> AP Camera, Legislatura XXIV, documenti. Doc. V-bis

steriali, cinque magistrati e 24 professori. Formalmente siamo ad una percentuale di poco superiore al 10%, tra i quali tuttavia ci sono tutti i presidenti del Consiglio dei governi di guerra, i professori Salandra e Orlando e il primo segretario del Gran Magistero Mauriziano e Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia Paolo Boselli.

Al Senato la presenza di "impiegati" – anche se spesso a riposo – era tradizionalmente più importante: non mancava tra i senatori, chiamato nella commissione incaricata di esaminare a tamburo battente la legge sui pieni poteri, un antico crispino come Calcedonio Inghilleri. Anche nella corposissima infornata del 1914 il numero di nominati a vario titolo "impiegati" sfiorava la metà. E la percentuale non diminuisce nella ventina di designazioni negli anni della guerra, fino all'altra grande infornata del 1919.

Tra gli autorevoli "impiegati" che sedevano a Palazzo Madama basta ricordare l'avvocato erariale Giovanni Villa e il «napoletano nato a Torino» e poi anche cittadino onorario di Roma Vittorio Scialoja: saranno i responsabili di due delle commissioni di studio e di inchiesta che costituiranno i frutti più visibili dei dibattiti sull'amministrazione svoltisi durante le brevi sessioni di guerra, in particolare alla Camera. Così come un altro autorevole senatore, il magistrato Oronzo Carta, aveva presieduto un comitato romano, attivo nell'inverno 1917-'18, animato da un attivissimo deputato funzionario, il consigliere di Stato Meuccio Ruini.

È questa infatti la linea strutturale che emerge dai lavori parlamentari, la riforma, mentre molto viva è anche l'attenzione puntuale ai tanti problemi degli "impiegati" e dei servizi amministrativi, di cui si fanno interpreti non solo i deputati socialisti, ma anche, da tutti gli schieramenti, i parlamentari a diverso titolo espressione di situazioni locali o attenti a particolari settori, come i trasporti, gli approvvigionamenti, la scuola, e soprattutto i livelli retributivi di tutte le categorie del pubblico impiego, alle prese con un inusitato processo di inflazione.

## *2. I problemi pressanti*

Questi problemi emergono in particolare nelle pur brevi discussioni sui bilanci dei vari ministeri e soprattutto nell'attività ispettiva. Mozioni, interpellanze e interrogazioni e le petizioni ci danno la viva dimostrazione di una situazione di bisogno, di incertezza, di precarietà, di disorientamento e di confusione.

Ad esse si risponde con decisioni prese per decreto legge. Si riproduce così in forme nuove, coerenti con il nuovo quadro istituzionale, il classico bargain che caratterizza appunto fino alla guerra la dinamica del partito della maggioranza.

Basti, tra le moltissime, la mozione presentata il 23 marzo e svolta il 2 luglio 1917 dal deputato socialista veneto Elia Musatti a proposito del caro viveri: «La Camera invita il governo a studiare e decretare, in favore delle varie categorie di lavoratori dello Stato una conveniente indennità di caro-viveri, finché durino le conseguenze dello stato di guerra, con riguardo speciale alle paghe e agli stipendi divenuti insufficienti alla vita e in proporzione inversa alla misura dei medesimi»<sup>2</sup>. Tanto nel testo, quanto nell'illustrazione di queste iniziative cogliamo spaccati di vita quotidiana di un "fronte interno" non meno complesso di quello immobile sull'Isonzo.

In precedenza il deputato Montresor il 9 dicembre 1916 aveva posto la questione dell'orario continuato per gli impiegati, un tema apparentemente marginale, ma che interessa sul lunghissimo periodo il mondo degli uffici e l'amministrazione italiana. Bisognerà però attendere oltre due mesi, perché l'interrogazione abbia risposta, il 28 febbraio 1917. Questo dato, che mette concretamente in luce un elemento strutturale dal punto di vista costituzionale, non comporta un disconoscimento, quanto piuttosto un aggiornamento della tradizionale prassi, del tradizionale bargain, il Parlamento diventando una tribuna, piuttosto che un luogo di formalizzazione delle negoziazioni. Interrogazioni e mozioni pertanto, su cui non si può entrare nello specifico, tengono luogo delle discussioni e permettono, sia pure in modalità particolari, una forma di partecipazione delle forze politiche – in particolare il gruppo del partito socialista, quello democratico, ma anche molti esponenti della maggioranza liberale e cattolico-liberale – ma soprattutto dei singoli parlamentari alla complessa gestione del governo di guerra. Montresor e il gruppo di cattolici liberali avevano interrogato il ministero dell'Interno per invitarlo a fissare un unico orario di chiusura per i negozi «in armonia con un criterio rigido di disciplina di guerra e di giustizia distributiva» e per ridurre l'orario di teatri, cinematografi e «luoghi sussidiari di divertimento e di dissipazione». Avevano poi prospettato l'attuazione «– sia pure in via di esperimento – dell'orario continuato per gli impiegati delle pubbliche amministrazioni».

<sup>2</sup> AP Camera, Legislatura XXIV, discussioni, p. 14236.

La risposta firmata dal sottosegretario Bonicelli è un piccolo manuale di gestione dei processi delle politiche pubbliche, ovvero un puntuale riscontro e un meditato rinvio: «gli argomenti additati nella prima parte della interrogazione – comunica – sono stati per quanto è di competenza di questo Ministero disciplinati col decreto luogotenenziale del 18 andante: mentre la questione dell'orario nei pubblici uffici è problema che investe tutta la pubblica amministrazione e che esige un ponderato esame»<sup>3</sup>.

Ma ormai è sempre più evidente anche una sorta di questione sociale, che il 24 marzo viene messa nero su bianco da una mozione che si intreccia con quella di Ruini sulla «riorganizzazione dell'amministrazione attiva» di cui diremo tra breve. La firma Agostino Berenini con un gruppo di social-riformisti, invitando «il governo a prendere senza indugio i provvedimenti necessari a più efficacemente utilizzare, durante la guerra, l'opera degli impiegati, che non prestano servizio militare e ad assicurare loro i mezzi di vita, cui assolutamente non possono soddisfare gli stipendi e le disposte indennità»<sup>4</sup>.

Le espressioni sono crude e sono riferite esplicitamente a una specifica categoria in un'altra mozione presentata lo stesso giorno, sempre primo firmatario Berenini, da un gruppo più trasversale con diversi democratico-radicali, che firmano anche la mozione Ruini di cui si dirà tra breve. Nell'attesa di una auspicata riforma,

la Camera confida che il governo vorrà durante la guerra e con provvedimenti immediati venire in aiuto delle deplorevoli condizioni economiche, nelle quali sono abbandonati i funzionari delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, che nella categoria degli impiegati tengono, sotto questo aspetto, l'ultimo posto, pur occupando nella gerarchia delle funzioni quella più alta e più degna, che corrisponde all'altezza e alla dignità della amministrazione della giustizia.

È un esempio parlante di decine di interventi parlamentari simili, segno di un circuito della rappresentanza attivo e vivace sia pure a Camere chiuse. Basti un altro esempio puntuale. Pochi giorni prima, il 28 febbraio, oltre alla risposta alla già citata interrogazione sull'orario continuato, era stata data risposta ad un'altra interrogazione di Montresor, relativa alla disparità di trattamento tra i maestri di-

<sup>3</sup> Ivi, p. 12290.

<sup>4</sup> Ivi, p. 13526-7.

pendenti dalle scuole assunte dalla provincia con quelli che invece prestano l'opera nei comuni che ottennero l'autonomia scolastica. Questi ultimi infatti non godono dell'indennità per il caro viveri disposta con il decreto 29 ottobre 1916, n. 1493.

Lo stesso giorno arriva la risposta all'interrogazione sul motivo per cui «il soprassoldo di 15 lire mensili accordato agli impiegati di ruolo dello stato che godono di uno stipendio non superiore alle 1500 lire annue, [...] non può estendersi ai cantonieri delle strade nazionali, perché questi sono considerati come semplici operai salariati»<sup>5</sup>. Il sottosegretario De Vito assicura «che per apportare un miglioramento economico a tali benemeriti agenti sono in corso trattative col ministero del Tesoro per concedere loro maggiori sussidi». La giungla retributiva, per utilizzare una espressione di sessant'anni successiva, comincia a dispiegare tutti i suoi lussureggianti frutti proprio durante la Grande Guerra. Sia in termini di ruoli e retribuzioni, come anche di strutture, per il moltiplicarsi degli apparati legati appunto alla mobilitazione, alla produzione bellica, ai trasporti e agli approvvigionamenti.

Proprio nel decisivo anno 1917 si cominciano anche ad affacciare le questioni relative al dopoguerra. Anche in questo senso Caporetto è periodizzante. Ne riassume la prospettiva la proposta di legge (n. 932) di cui è primo firmatario Ettore Ciccotti, sulle provvidenze per i combattenti nei concorsi per le amministrazioni pubbliche, presentata il 15 novembre. Chiarisce molto bene l'evoluzione, nel quadro sociale e istituzionale in movimento, anche del continuo e instancabile processo di triangolazione. Viene presa in considerazione con un discorso di Girretti nel vivo della discussione sulle comunicazioni del governo, il 22 dicembre. In quella sede Gasparotto, quasi riprendendo la linea già indicata, a dimostrazione che la spinta più coerente continua a venire dal vario aggregato radical-democratico, sintetizza le due linee che hanno attraversato la guerra, propone un ordine del giorno in cui si «reclama una politica» riformista e sociale che tra l'altro «rinnovi la ormai vecchia e ormai inerte burocrazia statale aprendo la via degli uffici ai reduci dalla grande scuola della trincea»<sup>6</sup>. È l'idea di «un programma di guerra gradito ai combattenti, che contemplasse appunto la prospettiva di un dopo riformista: provvidenze sociali per il dopo-guerra».

<sup>5</sup> Ivi, p. 12290.

<sup>6</sup> Ivi, p. 15388.

### 3. *Una amministrazione da riformare*

Ecco allora il tema strutturale che accompagna, in Parlamento, le rivendicazioni e le denunce più puntuali, ovvero l'esperienza della guerra come rivelazione di una serie di problemi che implicano la necessità di por mano alla riforma dell'amministrazione, o con espressione che circola nel dibattito ed è non meno significativa alla riforma *nell'amministrazione*.

Questo, che sarà l'esito del dopoguerra, emerge già nel primo tra i pochi dibattiti sulle prospettive dell'indirizzo politico del periodo bellico, ovvero la discussione sulla legge di proroga dell'esercizio provvisorio, che si svolge alla prima riapertura del parlamento, dopo le "radiose giornate", ai primi di dicembre 1915. Tra gli ordini del giorno presentati, spiccano quelli del medico socialista bolognese Umberto Brunelli e dell'ingegnere liberale milanese Paolo Bignami, che sarà anche sottosegretario nel cruciale ministero delle Armi e munizioni. Svolgono appunto il tema della guerra come rivelazione.

Il primo, collegando i due piani, ovvero l'attenzione sociale e quella strutturale, invoca «quelle riforme dei pubblici servizi e quelle provvidenze sociali che la guerra ha reso evidenti e urgenti»<sup>7</sup>.

Il secondo si augura che il governo «saprà trarre dalle necessità della guerra efficaci spunti per attuare tutte quelle riforme che l'esperienza di lunghi anni ha dimostrato opportune per ottenere un notevole miglioramento nei pubblici servizi maggiori entrate e reali economie a vantaggio del bilancio». In concreto, argomenta Bignami, facendo un parallelo con la Germania, «il governo, che ha poteri eccezionali, può portare a compimento riforme che in generale un governo parlamentare non può tradurre in atto».

È il tema strutturale che porta poi ai provvedimenti del 1923, attraverso le successive leggi di delegazione di pieni poteri, da intendersi come l'unica modalità per introdurre cambiamenti pur ritenuti con largo consenso necessari.

Merita allora leggere integralmente la replica di Salandra, che tratteggia con chiara evidenza i limiti di un quadro, ma più ampiamente di un sistema politico-istituzionale:

A coloro i quali hanno suggerito di approfittare di questo momento per attuare, coi poteri straordinari, una completa riforma dello stato dal punto di vista finanziario ed amministrativo, osserverò che vogliono considerare non soltanto come non ci sia umanamente

<sup>7</sup> Ivi, p. 8580.

possibile attendere con la dovuta ponderazione a tale riforma, e come forse non sia atto di buona politica sconvolgere tutta la vita normale del paese con riforme così vaste, ma specialmente come per esse ci manchino i necessari poteri. Quelli che abbiamo avuto dal Parlamento e dai quali non intendiamo esorbitare, riguardano provvedimenti di carattere politico, amministrativo o finanziario, ma esclusivamente riferentisi alle necessità della guerra, non alla riforma generale dello Stato<sup>8</sup>.

Non manca di sviluppare poi una considerazione professorale, che peraltro dimostra come fosse chiara un'ancora indistinta ma evidente consapevolezza di una cesura significativa: «non è esatto quanto fu qui affermato, che cioè nel 1866 la grande riforma amministrativa fosse fatta in base ai peni poteri. Fu compiuta invece nel 1865, mediante un atto di delegazione specifica legislativa, che autorizzava il Governo a riassumere e ad integrare precedenti lavori parlamentari».

È chiaro anche a chi non può né vuole avvalersene che l'unica modalità di riforma dell'amministrazione non può che essere *von oben*.

La guerra dunque rivela una situazione peraltro già percepita. Che coglie impreparati, come si dimostra con sempre maggiore evidenza dopo il primo, tragico inverno, in cui, i due temi, delle condizioni degli impiegati e della pubblica amministrazione e della riforma della stessa vengono trasversalmente sollevati. Come emerge dalle discussioni sui bilanci, che diventa poi discussione di politica generale. Grassi fa notare il 3 marzo che «ormai, come autorevoli colleghi hanno detto, è finito il tempo delle frasi generiche; occorre portare al Parlamento idee concrete, programmi precisi. Il vostro decreto luogotenenziale del 18 novembre 1915, che ha arrestato gli aumenti degli stipendi e fermato i concorsi nell'amministrazione dello Stato potrebbe essere la mossa per tutta una riforma organica dell'amministrazione»<sup>9</sup>. In realtà Salandra riconosce l'impasse nell'intervento del 19 marzo, quando constata «l'enormità di questo fenomeno che si suol chiamare economia della guerra»<sup>10</sup>. Una vicenda che ha «superato non solo la previdenza nostra, che siamo modesti uomini, ma avrebbe superata la previdenza di qualunque altro uomo fosse stato al nostro posto, non ostante i breviani delle guerre future che sono stati qui citati».

Si tratta dunque di prendere atto del carattere strutturale dei cambiamenti e si disegna così un filo rosso che porta, attraverso l'istituzione delle commissioni di

<sup>8</sup> Ivi, p. 8595.

<sup>9</sup> Ivi, p. 8843.

<sup>10</sup> Ivi, p. 9630.

studio e di proposta, alla delegazione di pieni poteri per la riforma. «È possibile, è concepibile che una macchina si debba sconvolgerla nel momento stesso in cui essa senza indugio, senza remora, senza un minuto d'intervallo deve dare il suo massimo rendimento». Incalzato da Labriola, che critica «l'abuso di poteri straordinari», da chi invoca la «mobilitazione degli esperti», attraverso lo sviluppo delle forme di triangolazione con «industriali e scienziati», da chi, come Ruini, proponeva la creazione di «nuovi organi semplici come sarebbe un servizio di Dicastero degli approvvigionamenti», riafferma che «la renovatio ab imis dell'ordinamento amministrativo, problema che affatica certamente gli Stati moderni, non può essere risolto in alcun modo in questo momento». Anche se nel dibattito era stato ricordato come Francia e Gran Bretagna avevano proceduto a significative riforme, Salandra pronuncia sugli alleati un giudizio sferzante<sup>11</sup>. Che rilancia anche in questa materia di rilievo costituzionale la linea del «sacro egoismo» o della «guerra parallela» destinata ad essere travolta, prima dalla *Strafexpedition*, e poi da Caporetto.

Il dato strutturale riemerge con più evidenza, come si è visto, l'anno successivo, in cui i cambiamenti sono ormai percepiti come strutturali. È Meuccio Ruini, nel dibattito del 24 marzo, a farsi interprete di questo doppio movimento, di attenzione agli impiegati e di riforma dell'amministrazione, come primo firmatario di un'articolata mozione, sottoscritta da diversi deputati democratico-radicali, tra cui Alessio, Giretti, Gasparotto, Paratore, molto attivi sul nostro tema, che merita leggere integralmente. In primo luogo si propone di «utilizzare nel miglior modo gli impiegati durante la guerra, con assegnazioni e trasferimenti provvisori secondo le mutate esigenze di lavoro, evitando il ricorrere ad avventizi; senza disparità di trattamento da ufficio ad ufficio; e con provvedimenti per attenuare le difficoltà del costo della vita». Sono gli effetti di quello che si definisce ormai correntemente il *disordine amministrativo* già evidente nei primi due anni di guerra, destinati ad accentuarsi: gli organici, la questione degli avventizi, le retribuzioni e soprattutto il carovita.

Ne consegue il secondo punto, che invita a «predisporre (sentita una Commissione di cinque senatori, cinque deputati e cinque impiegati) sollecite riforme», che sono proposte su tre linee:

- a) organizzare più saldamente l'amministrazione attiva, con criteri di semplificazione, di coordinamento e di riduzione di uffici sia centrali sia locali;

<sup>11</sup> Ivi, p. 9632.

- b) unificare i controlli, togliendone i duplicati e coordinandoli con forme decentrate ed ispettive;
- c) modificare il contratto d'impiego, con ruoli aperti, di pochi gradi, con pensioni di tipo assicurativo; determinando norme precise di responsabilità; e stimolando con partecipazione alle economie l'attività degli impiegati<sup>12</sup>.

Si tratta dell'ordine del giorno di un dibattito che, già istruito sul finire dell'età giolittiana, si dispiega nell'immediato dopoguerra.

La questione degli impiegati e quella della riforma dell'amministrazione, che in questa mozione sono brillantemente riassunti e convenientemente istruiti, percorrono tutta la crisi del 1917, attraverso il dibattito sull'esercizio provvisorio del luglio in cui risuona a più riprese il tema della «riforma dei nostri ordinamenti amministrativi».

Comincia a farsene carico, dopo Caporetto, il nuovo governo Orlando, già nel dibattito del 22 dicembre 1917, con il tema della “rinnovazione” della burocrazia. Più organicamente, un anno dopo, alla riapertura del Parlamento sulla comunicazione del governo dopo la vittoria, il 25 novembre Fradeletto afferma che «il domani reclama innovazioni coraggiose, radicali, specie nell'ordine amministrativo e nell'ordine sociale». Tanto alla Camera, che nel successivo dibattito al Senato, molti interventi invocano i miglioramenti economici per gli impiegati, insieme con la riforma dell'amministrazione.

Nel frattempo era stato pubblicato il DL. 11 febbraio 1918, n. 107, sul quale possiamo concludere questo schematico itinerario.

Ancora Boselli, concludendo il 6 luglio la discussione politica, aveva cominciato a mettere all'ordine del giorno «le preoccupazioni per il dopoguerra», di carattere economico, ma anche politico e sociale. Annuncia infatti di passaggio «la costituzione di una Commissione per lo studio di così importanti questioni» e sottolinea, per quanto attiene il nostro tema: «occorre una revisione dei nostri ordinamenti e congegni amministrative per vedere quanto si debba conservare e quanto mutare, per assicurare l'economia, la semplificazione dei servizi, la retta distribuzione del carico tributario, la giustizia dell'amministrazione». In particolare

mi sembra che si dovrebbe profittare del momento attuale, in cui sono sospese le nuove nomine agli impieghi e la guerra pur troppo rende vacanti i posti, per attuare quella ri-

<sup>12</sup> Ivi, p. 13525.

forma nell'Amministrazione, che, colla riduzione del personale dovrebbe portare notevole beneficio nella trattazione degli affari e all'erario, riforma, che sarebbe necessaria, per non dire resa impossibile, quando tutti i posti fossero nuovamente coperti.

Ne è il frutto il decreto 16 settembre 1917 che istituisce la «troppo grande» e «autorevole commissione detta del dopo-guerra»<sup>13</sup>, affidandone la presidenza (art. 2 comma 3) al ministro Scialoja. Sarà pubblicato il 1 ottobre, poche settimane prima di Caporetto, che ne affossa di fatto l'operatività.

Assai più mirato è invece il già ricordato decreto 107, che di fatto rappresenta il frutto e comunque la risposta istituzionale alle due connesse questioni sull'amministrazione, ben chiare fin nel titolo, in quanto dispone

che con decorrenza dal 1° febbraio 1918 e fino all'esercizio finanziario successivo a quello in cui sarà pubblicata la pace, aumenta gli stipendi e gli altri assegni equiparati del personale civile e militare di ciascuna Amministrazione dello stato e di altre pubbliche amministrazioni, nei modi indicati dal decreto medesimo, ed autorizza altresì la costituzione di una Commissione con l'incarico di studiare la riforma dell'Amministrazione dello Stato.

Dopo il «memorabile discorso» di Scialoja al Senato il 3 marzo 1918, conseguentemente (e parallelamente) con decreto 361 del 14 marzo, si ridisegna la Commissione per il dopoguerra<sup>14</sup>, che dunque sta cominciando, pieno di incognite. Ma con una lezione, che riprendiamo dall'intervento già citato di Antonio Fradeletto, che ricordava il «beneficio grande» dell'intervento americano, «che ci ha messo in giornaliero contatto con una gente sbrigativa e fattiva, meno schiava di ogni altra di preconcetti e formalismi burocratici».

Ecco allora lo stimolo esterno:

Un eminente americano, grande amico nostro, che io interrogavo circa le sue impressioni sull'Italia, mi rispose: “Paese e popolo magnifici, amministrazione inferiore al paese e al popolo”. Perché? Domandai. “Per quattro ragioni: (la mentalità americana, ama schierare in ordine aritmetico i suoi argomenti): Primo, perché avete una tal montagna di leggi e di regolamenti che quasi mai il funzionario sa darvi una informazione precisa; secondo, per-

<sup>13</sup> F. Cipriani, *Scritti in memoria dei patres*, Milano, Giuffrè, p. 59.

<sup>14</sup> Per i dati si rimanda a Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Funzione Pubblica, *La riforma amministrativa 1918-1992*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1994.

ché nessuno osa mai assumersi una responsabilità; terzo, perché quando vi si offre collaborazione, voi risponderete creando ostacoli; quarto, perché pretendete che la gente lavori pagandola male<sup>15</sup>.

Il senso di un centenario sta anche qui.

<sup>15</sup> AP Camera, Legislatura XXIV, discussioni, p. 17619



## Il Comitato Segreto della Camera dei deputati dopo Caporetto (13-18 dicembre 1917)

Maria Sofia Corciulo

La storiografia politico-istituzionale italiana è concorde nel constatare l'ampia *diminutio* dei poteri parlamentari negli anni 1914-1918<sup>1</sup>. Qualche esempio è sufficiente a dimostrare tale assunto: il liberal-conservatore Antonio Salandra, Presidente del Consiglio nel 1914, bypassò il Parlamento allorché decise di attestarsi sulla neutralità dell'Italia, considerando, in tal modo, inoperante la Triplice Alleanza; si trattava di una neutralità «armata e vigile...per la tutela dei vitali interessi italiani», approvata con voto di fiducia il 3 dicembre 1914 (favorevoli 413, contrari 49)<sup>2</sup>. Ancora più inusuale, per non dire eccezionale, fu la decisione di entrare in guerra, presa dal Governo nella primavera del 1915, e nota solo al Re, al Ministro degli Esteri ed ai più importanti vertici militari<sup>3</sup>. Tale avvenimento costituisce senza dubbio una delle pagine più discusse e controverse di tutta la storia costituzionale dell'Italia liberale<sup>4</sup>. Infatti, la maggioranza della Camera era contraria all'entrata in guerra (liberali giolittiani, socialisti e cattolici), ma ciò non impedì a Salandra, servendosi di vari *escamotages* politici, di ottenere dalle Camere, con un'amplissima delega, poteri straordinari (con voto del 20 e il 21 maggio 1915), limitativi del Parlamento, ai quali si oppose vibratamente il gruppo socialista, con il suo *leader* Filippo Turati. Negli anni 1915-17 tali limiti alle attività parlamentari si evidenziarono anche dalle brevi convocazioni assembleari (solo per due mesi), nelle quali tuttavia i dibattiti risultarono estremamente interessanti e competenti.

<sup>1</sup> Cfr., fra gli altri, T. Tittoni, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la Guerra*, in «Nuova Antologia», 1° febbraio 1918, pp. 3-37; C. Latini, *Una sola cosa formano Parlamento e Governo. Proroga delle sessioni parlamentari e uso delle commissioni di controllo in Italia durante la Prima Guerra mondiale*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 2009, vol. 17, pp. 219-37.

<sup>2</sup> Cfr. A. Monticone, *La Germania e la neutralità italiana (1914-15)*, Bologna, Il Mulino, 1971.

<sup>3</sup> Cfr. G.E. Rusconi, *L'azzardo del 1915. Come l'Italia decide la sua guerra*, Bologna, Il Mulino, 2005; ed il recente L. Compagna, *In guerra contro Giolitti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

<sup>4</sup> Cfr., fra gli altri, P. Melograni, *Storia politica della grande guerra (1915-18)*, Milano, Mondadori, 1998.

In questo contesto politico-istituzionale piombò la tragedia di Caporetto, sulla quale ancora gli storici discutono e dissentono, alcuni definendola addirittura un “enigma”, non tanto per le deficienze e gli errori che la causarono, quanto per la incomprensibile condotta passiva di gran parte dei militi della Seconda Armata, molti dei quali, successivamente recuperati, combatteranno con eroismo nei mesi successivi.

I due fiumi – Isonzo e Piave – diventarono i simboli, l’uno, di codardia, e, l’altro, di coraggio, che caratterizzarono in quegli anni l’esercito italiano, permanendo, poi, indelebili nella memoria successiva<sup>5</sup>.

Dopo la disfatta, la gravità della situazione bellica fece sì che in una riunione della Camera, il 14 novembre 1917, 16 membri di essa proponessero la convocazione di un Comitato Segreto, richiesta ripresa da altri deputati nel dicembre successivo, anche con l’appoggio del Governo, al fine di discutere e approfondire più liberamente la situazione politico-militare venutasi a creare.

L’articolo 52 dello Statuto, sotto il titolo *Disposizioni comuni alle due Camere*, faceva riferimento alle modalità di convocazione del Comitato Segreto: era prevista una richiesta sottoscritta da almeno 10 deputati o 10 Senatori. Su di essa le Assemblee erano chiamate a deliberare. Si trattava, in qualche modo, di una continuità istituzionale con il Parlamento Subalpino, ove, il 31 luglio 1848, era stato convocato il primo Comitato Segreto nel quale si poteva deliberare ed esprimere anche voti di significanza politica, relativi persino alle sorti dell’Esecutivo (come avvenne il 7 novembre 1848); pertanto si può sostenere che la tendenza in quegli anni fosse quella di attribuire ampi poteri a tale istituto.

Per quanto concerne il Regno d’Italia, venne convocato un Comitato Segreto il 3 maggio 1866, per discutere della guerra con l’Austria. Successivamente, nel 1874, una richiesta del deputato Giorgio Asproni, intesa ad ottenere l’automatica convocazione dei Comitati Segreti senza l’avallo della Camera, fu respinta dal Presidente del Consiglio Marco Minghetti.

Fino alla fine del secolo, essi non furono più riuniti e sembravano caduti quasi in desuetudine<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La storiografia su Caporetto è amplissima e rimando ad essa; estremamente interessante ai fini della conoscenza anche della “quotidianità” della guerra risulta essere il volume di A. Gatti, *Diario di guerra*, a cura di A. Monticone, Bologna, Il Mulino, 1964.

<sup>6</sup> Circa i trascorsi storico istituzionali europei del Comitato Segreto, è interessante ricordare che esso fu previsto per la prima volta nella Costituzione Francese del 1791 (con la denominazione di Comitato Generale); tale istituto sarà poi presente in quasi tutte le Costituzioni francesi e italiane precedenti lo Statuto Albertino, con l’unica significativa eccezione della Costituzione spagnola di

La mancanza di norme regolamentari su tale istituto fece sì che, allorché il 20 giugno 1917 – in piena Grande Guerra – ne venisse convocato uno (che si protrasse fino al 30 giugno) esso si svolgesse in maniera confusa, sia per l'indeterminatezza degli argomenti messi all'ordine del giorno, sia per le discussioni concernenti le più disparate questioni. Lo scoraggiante risultato non involgiava certo a tenere altre convocazioni di quel tipo. Invece, come abbiamo visto, su richiesta della Camera – dopo Caporetto – si convocò un Comitato per il 13 dicembre 1917<sup>7</sup>.

Al fine di evitare dibattiti inconcludenti e disordinati, si stabilì che essi vertessero sulle recenti, tragiche vicende militari, strettamente connesse alla politica estera. In quell'occasione, pertanto, avendo un ordine del giorno, le discussioni furono più spedite ed efficaci e si protrassero fino al 18 dicembre. Tuttavia, ancora una volta, si notò che la mancanza di norme regolamentari sui Comitati Segreti doveva essere al più presto sanata (una proposta in tal senso sarà presentata l'anno seguente, il 13 febbraio 1918)<sup>8</sup>.

Dopo queste brevi premesse giuridico-politiche, veniamo ai lavori del Comitato Segreto della Camera dei Deputati riunito dal 13 al 18 dicembre 1917, sul

Cadice del 1812, recepita da quella napoletana del 1820-21. Nel XX secolo, contro la teoria che attribuiva ai Comitati Segreti la facoltà di deliberare, prevalse quella che non voleva sottrarre all'opinione pubblica, rappresentata dal Parlamento, il controllo sull'operato dell'Esecutivo. In sostanza, per avallare tale opinione, si affermò che il Comitato Segreto «snatura il regime parlamentare e toglie ogni senso di responsabilità all'Assemblea ed al singolo Deputato». Cfr. V. Riccio, *I Comitati segreti della Camera dei Deputati*, in «Rivista d'Italia», n. 21, vol. 2, 1918, pp. 167-76, p. 172.

<sup>7</sup> Analogamente il Presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando, ottenne la convocazione del Comitato Segreto anche al Senato (dal 14 al 31 dicembre). Di esso rimangono i verbali facenti riferimento ai giorni 28, 29 e 30 dicembre.

<sup>8</sup> La Commissione del Regolamento incaricata di tale compito esordì definendo il Comitato Segreto «un'eccezione rarissima», da tenersi solo «nei gravi momenti di guerra» e con all'ordine del giorno un argomento preciso e determinato, possibilmente indicato dai proponenti la riunione. Per quanto concerneva l'importante compito della compilazione dei verbali, si attuò un compromesso tra coloro che non intendevano lasciare traccia di alcun genere e quanti, al contrario, volevano pubblicizzarli al massimo; venne scelta una via mediana: la compilazione di essi fu affidata ai Deputati Segretari della Camera (così come era avvenuto per i verbali del 1917). Al termine dei suoi lavori, la Commissione auspicò, inoltre, che «nei costumi parlamentari» non si introducesse «il malvezzo delle sedute segrete», imposte solo da «imprescindibili e gravissime circostanze», essendo la *ratio* di tutti i Parlamenti il suo continuo dialogo e confronto con la pubblica opinione, cfr. V. Riccio, *I Comitati segreti* cit., p. 176.

quale, per brevità, riporterò solo i passaggi più rilevanti e significativi ai fini dell'argomento oggetto di questo saggio<sup>9</sup>.

Dopo Caporetto, alcuni alti ufficiali si suicidarono; il Governo fu affidato a Vittorio Emanuele Orlando, già Ministro degli Interni e che aveva applicato con equilibrio la decretazione di guerra. Il Ministero del Tesoro venne attribuito a Francesco Saverio Nitti, futuro Presidente del Consiglio, che avrebbe successivamente siglato il Trattato di Pace.

Il Comitato Segreto – con la presenza del Premier, Orlando – era presieduto da Giuseppe Marcora, all'epoca Presidente della Camera. Tra i componenti di esso figurava anche Gaetano Mosca, (peraltro assente per un congedo di tre giorni). Filippo Turati richiese che la discussione si limitasse ai temi della politica bellica ed estera, in modo da riuscire «utile e pratica». Richiesta che Orlando si dichiarò «lieto di accettare». Prese la parola per primo il Ministro della Guerra, Vittorio Luigi Alfieri, il quale affermò di sentire la necessità di chiarire «come i fatti si sono svolti», eliminando «leggende ed inesattezze». «Dirò la verità accertata» – egli affermò –, anche se «molti, troppi elementi di giudizio e dati di fatto ci sfuggono tutt'ora»<sup>10</sup>. Ciò che avvenne alla fine dell'ottobre 1917 andava ricercato – secondo lui – «nelle condizioni della nostra frontiera che dovevano condurre necessariamente ad uno schieramento difettoso»<sup>11</sup>, causato innanzitutto dalla vastissima estensione della stessa nonché dalla difficile situazione orografico-logistica del terreno di battaglia (Trento, Cadore, Carso); da tali considerazioni sarebbe dovuta derivare la necessità di disporre di uno schieramento particolarmente ingente; invece, l'esercito era stato addensato sul versante orientale, per cui la parte nord, con Caporetto, era rimasta sguarnita (affidata al Quarto Corpo d'Armata con quattro divisioni).

Il Comando Supremo, nelle mani di Cadorna, aveva deciso di mutare la tattica dei combattimenti e di tramutarla da offensiva in difensiva. Si chiede il Ministro «fu un bene, fu un male?», propendendo chiaramente per la seconda ipotesi. Questo ordine venne criticato apertamente dal Comandante della Seconda Armata, generale Luigi Capello, il quale reputava l'azione bellica offensiva più adatta al carattere degli italiani, piuttosto che la resistenza ad oltranza. Nel frattempo, mentre gli Austriaci rinforzavano le loro linee, gli aiuti richiesti ed inviati alla

<sup>9</sup> *I Comitati segreti sulla condotta della guerra giugno-dicembre 1917*, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, Archivio Storico.

<sup>10</sup> *Ivi*, pp. 108-9.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Quarta Armata non furono efficaci, per varie motivazioni sulle quali il Ministro si trattenne. La prima riguardava le condizioni delle truppe, il cui morale era forse sfuggito agli ufficiali, anche perché essi venivano fatti troppo spesso ruotare dal comando, e ciò impediva quel rapporto di “familiarità” fondamentale ai fini di efficaci e condivise azioni belliche. Gran parte della Seconda Armata si arrese con vari reparti; la resistenza fu scarsa e mal condotta, comportando l’abbandono di posizioni strategiche importanti, secondo quanto esplicitamente affermò il ministro della Guerra, Alfieri.

Conseguenze della disfatta: l’esercito italiano contava 1.850.000 soldati e in due settimane, a fronte di “soli” 11.000 morti e 29.000 feriti, si ebbero ben 350.000 prigionieri e ne mancarono all’appello quasi 400.000, i cosiddetti sbandati, la cui disfatta il Ministro descrive con efficaci ed indimenticabili parole<sup>12</sup>. Causa di questo disastro fu anche l’errore compiuto dai vertici militari che avevano addensato artiglierie e materiali di ogni genere troppo vicino alle linee nemiche; ciò aveva reso estremamente difficoltoso il ripiego delle truppe al momento della rotta; fu anche per questo che moltissimi soldati caddero nelle mani dei tedeschi – comandati dal giovane capitano Rommel – e degli austriaci, che proprio in quei giorni avevano ricevuto rinforzi provenienti dal fronte orientale, alleggeritosi in conseguenza della rivoluzione russa.

Il ministro della Guerra continuò sostenendo che la causa di questa tragedia, oltre a quanto precedentemente ricordato, fu dovuta anche, secondo alcuni, alla propaganda socialista antibellica e disfattista, ma egli giustamente si chiese «perché questa avrebbe dovuto funzionare solo con la Seconda Armata?»<sup>13</sup>. Al termine del suo intervento, il Ministro non poté fare a meno di criticare le dure espressioni di condanna delle truppe responsabili della disfatta di Caporetto espresse da Cadorna nel noto telegramma; anche se con ciò aveva inteso scagionare l’intero esercito, le sue parole «hanno avuto tuttavia il più deplorabile effetto per il nome dell’Italia nel mondo»<sup>14</sup>. Conseguentemente, il Governo impose il cambio del

<sup>12</sup> Ivi, pp. 111-4.

<sup>13</sup> A questo proposito, in una successiva riunione del Comitato Segreto – il 18 dicembre – Vittorio Emanuele Orlando riferisce che su questo punto si era trovato in contrasto con Cadorna, all’interno del Consiglio dei Ministri del passato 28 settembre. Il Presidente del Consiglio in quell’occasione aveva soprattutto definito «pericoloso e semplicistico attribuire alla propaganda politica la causa dello scontento delle truppe. I fattori del morale dei soldati – aveva precisato – sono molteplici e vari, e non solamente politici», ivi, p. 216.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Comando, sostituendolo con il generale Armando Diaz, cambio che corrispose pienamente alle aspettative dell'esercito italiano, che ha – come affermò – «ritrovato se stesso, le sue virtù degne delle antiche tradizioni». Il Ministro, tuttavia, non nascondeva che la situazione era molto grave, anche se si era riusciti a recuperare gran parte dei 400.000 cosiddetti “sbandati”<sup>15</sup>.

A questo punto intervenne con una nutrita serie di domande Meuccio Ruini – futuro costituente – che, precorrendo i tempi, auspicò la creazione di una Società delle Nazioni nel seno dell'Intesa, per ottenere al più presto un Trattato di pace.

La riunione del 13 dicembre si concluse con l'intervento del socialista Giacomo Ferri, il quale chiese al Ministro degli Esteri, Sonnino, come mai il generale Cadorna fosse stato chiamato a rappresentare l'Italia in seno «al Consiglio Supremo Militare Alleato», che si era riunito a Parigi, quando, invece, si sarebbe dovuto metterlo in stato d'accusa. Ed aggiungeva «autore del telegramma che ha diffamato il nostro esercito di fronte al mondo, egli doveva andare al fronte per farsi ammazzare e non a Parigi»<sup>16</sup>.

A conclusione dei dibattiti nel Comitato Segreto, il Ministro della Guerra reputava necessaria un'accurata indagine, voluta dal Paese e dall'Esercito, sulle responsabilità della disfatta di Caporetto; indagine – come egli affermò – «che si rivelerà sicuramente lunga e difficile»<sup>17</sup>. Tale richiesta fu accettata dal governo Orlando; nello stesso tempo, il Presidente del Consiglio creò un Comitato Interministeriale per la condotta della guerra, che avrebbe dovuto vigilare sul Comando Supremo, limitandone l'autonomia operativa definita più volte, anche da alti responsabili dell'Esercito, “assolutistica”. Negli anni successivi, una Commissione parlamentare *ad hoc* sarà varata nella XX legislatura (1920).

La storiografia italiana<sup>18</sup> ha attribuito prevalentemente il disastro di Caporetto alle obsolete, ottocentesche tattiche di combattimento sulle quali si erano formati i comandi italiani. È stato giustamente sostenuto che a Caporetto i tedeschi, quando giunsero sul fronte italiano, erano già addestrati a fare una guerra diversa da quella che era stata combattuta fino ad allora e che consisteva fra l'altro – di-

<sup>15</sup> Per una sintetica ma efficace disamina delle responsabilità militari e politiche di Caporetto, con riferimento anche agli scarsi ideali nazionali degli italiani, rinvio a E. Di Rienzo, *Caporetto, la “strana disfatta”*, in «Nuova Rivista Storica», XCI, III, 2007, pp. 661-72.

<sup>16</sup> Camera dei Deputati, *I Comitati segreti* cit., p. 124.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Cfr. tra gli altri, G. Rochat, G. Massobrio, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978.

versamente dal “modello” italico – nel lasciare maggiore autonomia ai comandanti, che potevano anche mutare gli ordini ricevuti, se ciò fosse necessario per salvare l'integrità del corpo comandato. I soldati italiani erano, invece, obbligati ad attaccare sull'intera lunghezza del fronte ed a difendere ad oltranza le loro posizioni, pena la decimazione spesso casualmente applicata, secondo le direttive del Comando Supremo<sup>19</sup>. L'impantanamento dei combattimenti nelle trincee – a parte le condizioni terribili a cui erano costretti i soldati – provocò massacri continui e disperati assalti per conquistare poche centinaia di metri. Si calcola che circa il 33% dei soldati italiani sia morto di malattia, in mezzo al fetore dei morti che non potevano recuperare. I caduti, riportati sull'albo d'oro, ammontano a 529.025, ma si stima che il numero effettivo sia superiore del 15-20%.

Grazie anche ai dibattiti, iniziati in Comitato Segreto e proseguiti in Assemblea, dopo Caporetto la tattica militare venne in parte mutata; il vitto dei soldati, spesso insufficiente, fu migliorato ed estremamente rare furono le decimazioni dei militi considerati indisciplinati. Certamente anche per questi “ripensamenti” l'esercito italiano si riprese e si batté con coraggio sulle sponde del Piave riscattando i fatali errori dell'ottobre 1917<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Cadorna aveva affermato che il superiore possedeva il sacro potere di passare per le armi i recalcitranti ed i vigliacchi. Cfr., a questo proposito, fra gli altri, E. Forcella, A. Monticone, *Plotone di esecuzione. I processi della I Guerra Mondiale*, Bari, Laterza, 1968.

<sup>20</sup> Gaetano Salvemini per lo “sfacelo” di Caporetto parlò di una responsabilità generalizzata del ceto politico egualmente imputabile al fronte interventista ed a quello neutralista che con la loro “disunione” intensificarono «il disorientamento e la mala volontà di un popolo, per cui questa guerra era la prima guerra nazionale dopo quindici secoli di abiezione servile e di frazionamento politico», cfr. G. Salvemini, *La rotta di Caporetto*, in «L'Unità», 21 agosto 1919, cit. da E. Di Rienzo, *Caporetto* cit., p. 662.



# Il parlamento italiano e l'assistenza alle vittime di guerra (1915-1918)

Pierluigi Pironti

## 1. *Introduzione. Pieni poteri e sbilanciamento fra esecutivo e legislativo*

In passato la storiografia sulla Grande guerra ha rimarcato le forzature attuate dall'esecutivo per favorire l'intervento al fianco dell'Intesa, evidenziando il successivo fenomeno d'indebolimento del potere legislativo e la sua esclusione dal processo decisionale in settori strategici per la gestione del paese in guerra<sup>1</sup>. Se da un lato possiamo usufruire quindi di un ampio ventaglio di contributi sulle conseguenze del conflitto per gli organismi parlamentari, minore risulta l'attenzione concessa al ruolo politico e normativo che il parlamento ha svolto nell'ambito tutt'altro che secondario delle politiche sociali<sup>2</sup>. Il centenario della Grande Guerra è stato determinante per approfondire il rapporto fra guerra e legislazione sociale. Attraverso la riproposizione – e il necessario aggiornamento – di precedenti analisi sul ruolo della guerra per lo sviluppo delle politiche sociali, si è ulteriormente rafforzata l'idea di un binomio evidente fra *Warfare* e *Welfare* durante e in seguito alla guerra mondiale<sup>3</sup>. Del resto le politiche sociali – dall'assistenza alle famiglie

<sup>1</sup> Sull'argomento cfr. C. Latini, *I pieni poteri in Italia durante la prima guerra mondiale*, in *Un paese in guerra. La mobilitazione civile in Italia (1914-1918)*, a cura di D. Menozzi, G. Procacci, S. Soldani, Milano, Unicopli, 2010; E. Papadia, *Lotta politica e parlamento in Dizionario storico della Prima guerra mondiale* (2013), a cura di N. Labanca, Roma, Laterza, 2016, pp. 15-25. Riferimenti anche alle coeve legislazioni degli altri paesi belligeranti si hanno in E. Capuzzo, *Appunti sulla legislazione di guerra nei due conflitti mondiali*, in «Clio», 2, 34, 1998, p. 221-58.

<sup>2</sup> L'opera di riferimento sulla storia dello stato sociale italiano nel periodo bellico resta A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998; cfr. anche E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale, 1861-1919*, Roma, Donzelli, 1999.

<sup>3</sup> La letteratura sul nesso fra Warfare e Welfare State è ricca e piuttosto varia. Tra gli altri cfr. W. De Maria, *Combat and Concern: The Warfare-Welfare Nexus*, in «War & Society», 7, 1989, pp. 72-85; L. Dudley, U. Witt, *Arms and the Man: World War I and the Rise of the Welfare State*, in «Kyklos», 57, 2004, pp. 475-504; M.A. Eisner, *From Warfare State to Welfare State. World War I, Compensatory State Building and the Limits of the Modern Order*, University Park, Pennsylvania University Press, 2000; J. Gal, *The Puzzling Warfare-Welfare Nexus*, in «War

dei richiamati alle misure per i lavoratori inquadrati nella produzione bellica, dal sostegno economico per le vedove e gli orfani dei caduti alle misure sanitarie e riabilitative per gli invalidi e mutilati fino alle pensioni di guerra<sup>4</sup> – furono la necessaria reazione agli scompensi di un conflitto che aveva colto impreparati tutti i paesi belligeranti. Rappresentarono inoltre la principale risposta da parte delle autorità civili e militari riuscirono a dare nel tentativo di alleggerire l'enorme peso della guerra sulla popolazione. Ciò valeva soprattutto per contesti come quello italiano, in cui le autorità si servirono delle politiche assistenziali per ricucire lo strappo con un paese sostanzialmente riluttante all'entrata in guerra e a cui questa fu imposta con metodi marcatamente autoritari<sup>5</sup>.

In Italia i protagonisti dell'assistenza furono da un lato i comitati civili, prima nati in maniera spontanea a livello locale e poi riuniti in una federazione nazionale, all'interno dei quali l'interventismo nelle sue varie sfaccettature giocò un ruolo predominante<sup>6</sup>. Dall'altro lato l'organizzazione e l'assegnazione dei sussidi e delle pensioni, insieme alle conseguenti modifiche del sistema a guerra in corso furono appannaggio dell'esecutivo, in particolare dei ministeri della guerra e delle finanze, e degli uffici dell'amministrazione militare. Questi gestirono l'organizzazione delle politiche sociali, fin dove fu possibile non affidarsi all'aiuto dei comitati, sostanzialmente "per decreto", esautorando spesso e volentieri il parlamento, che per tutta la guerra ebbe poca voce in capitolo. Cionondimeno quest'ultimo, e in

& Society», 26, 2007, pp. 99-118; G. Procacci, *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013.

<sup>4</sup> Si tratta questo di un filone che ha avuto modo di arricchirsi grazie ai nuovi studi nell'ambito del centenario della Grande guerra. Il più recente, in ordine cronologico, è *Guerra e disabilità. Mutilati e invalidi italiani e primo conflitto mondiale*, a cura di N. Labanca, Milano, Unicopli, 2016. Su vedove e orfani cfr. P. Pironti, *Kriegsopfer und Staat. Sozialpolitik für Invaliden, Witwen und Waisen des Ersten Weltkriegs in Deutschland und Italien (1914-1924)*, Colonia-Weimar-Vienna, Böhlau, 2015.

<sup>5</sup> Di questo aspetto si occupa già da tempo Giovanna Procacci, come evidenziato da diverse pubblicazioni sull'argomento. Cfr. in proposito G. Procacci, *Il fronte interno. Organizzazione del consenso e controllo sociale*, in *Un paese in guerra* cit., pp. 15-23. Sulle forzature e le rotture politiche che condussero all'entrata in guerra dell'Italia cfr. F. Le Moal, *Fra Giolitti e Salandra, in La Grande Guerra, dall'intervento alla "vittoria mutilata". Gli Italiani in guerra. Conflitti, identità, memorie dal Risorgimento ai nostri giorni*, a cura di M. Isnenghi, D. Ceschin, vol. 3, Torino, Utet, 2008, pp. 307-16.

<sup>6</sup> Cfr. *La Grande Guerra delle italiane, Mobilitazioni, diritti, trasformazioni*, a cura di S. Bartoloni, Roma, Viella, 2016. Sulle attività dei primi mesi del conflitto torna utile G. Toja, U. Giusti, *L'assistenza civile in Italia nei primi quattordici mesi di guerra. Giugno 1915*, Firenze, Tip. Barbera, Alfani e Venturi, 1917.

particolar modo la Camera dei Deputati, funse da importante cassa di risonanza per il malcontento del paese per la gestione “dall’alto” dell’emergenza assistenziale. Inoltre, nel momento in cui si trattò di affrontare le misure sociali più importanti a livello nazionale, il parlamento tornò a rivestire un ruolo almeno in parte centrale. Ciò si spiega con la forte carica emotiva e simbolica, e quindi con la connotazione propagandistica e di ordine pubblico, che alcune misure portavano con sé. Il passaggio nelle due camere di alcuni progetti doveva rispecchiare l’unità nazionale nell’ora più grave e la cooperazione fra tutte le diverse componenti del paese rappresentate in parlamento<sup>7</sup>. Indubbiamente le discussioni su alcune leggi furono colte come un’opportunità dal partito socialista e dalla minoranza giolittiana – i due grandi sconfitti dello scontro fra interventismo e neutralismo – per mettere alla berlina l’avventurosa gestione della guerra e soprattutto la piega sempre più autoritaria che andava assumendo il rapporto fra istituzioni e cittadini. Ma l’arena del dibattito sulle riforme legislative fu anche un passaggio obbligato per l’interventismo, in particolare quello definito e autodefinitosi democratico, intento a legittimare il sostegno alla guerra mostrando il proprio sforzo per dare al paese un nuovo ordine sociale più giusto e moderno<sup>8</sup>.

Il presente saggio intende soffermarsi su uno specifico ambito, quello dell’assistenza ai reduci invalidi e agli orfani di guerra, il cui dibattito in seno al parlamento assume una valenza particolare per comprendere quanto con la guerra si stesse mettendo in gioco sul piano politico e morale. La posta in palio era, come si diceva poc’anzi, la legittimità stessa del conflitto e di quei valori interventisti che avevano condotto al maggio 1915, in primis la conclusione del processo risorgimentale e la rigenerazione morale della nazione, attraverso la responsabilità sociale della patria in risposta al sacrificio dei suoi cittadini. Dall’altro lato però la guerra e i doveri che essa imponeva alle istituzioni mettevano in gioco gli stessi va-

<sup>7</sup> Prima di Caporetto, di primaria importanza, a livello sociale e di ordine pubblico, fu il D. L. 23/08/1917, n. 1450, che istituì l’assicurazione obbligatoria per i lavoratori del settore agricolo. Alla base di questa riforma legislativa così importante sul piano sociale c’era ovviamente la necessità di venire incontro ai bisogni dei contadini, che costituivano la stragrande maggioranza dell’esercito combattente e iniziavano a mostrare nel 1917 segni di evidente stanchezza per la guerra in trincea. Cfr. E. Bartocci, *Le politiche sociali nell’Italia liberale* cit., p. 226 sg. Quasi in contemporanea con la disfatta di Caporetto, nell’ottobre del 1917, furono aperti presso il ministero dell’industria i lavori per una commissione di studio per una legge sull’assicurazione obbligatoria contro le malattie, obiettivo già del governo Giolitti nel 1912/13 e poi bruscamente interrotto a causa dello scoppio della guerra. Cfr. F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2006, p. 75 sg.

<sup>8</sup> Cfr. A. d’Orsi, *Gli interventismi democratici*, in «Passato e presente», 54, 2001, pp. 43–58.

lori della tradizione liberale e cattolica ottocentesca, innanzitutto l'autonomia della famiglia, minacciata dalle forze centrifughe della guerra totale, della modernità e della società di massa.

## 2. *L'assistenza agli invalidi di guerra fra obbligo e diritto*

L'impreparazione a una guerra di lunga durata si concretizzò in maniera esemplare nell'assistenza agli invalidi e mutilati di guerra. Le pensioni privilegiate di guerra, introdotte nel 1912<sup>9</sup>, si mostrarono presto del tutto inadeguate: i parametri medico-sanitari per determinare il danno di guerra non erano consoni a un moderno conflitto tecnologico; la compensazione economica era insufficiente e non si adattava all'aumento dell'inflazione; le procedure di assegnazione non prevedevano alcuna possibilità di ricorso presso organi neutrali, dando rapidamente l'immagine di una burocrazia del tutto arbitraria nelle scelte. A ciò si aggiungeva la decisione, fortemente sostenuta dalle autorità militari, di indirizzare gli invalidi immediatamente verso la riabilitazione fisica e la rieducazione professionale, ritardando nel contempo l'assegnazione della pensione o addirittura minacciando talvolta di rigettare la richiesta di pensionamento in caso di rifiuto della rieducazione<sup>10</sup>.

Tutto questo, assieme all'impantanarsi della burocrazia militare di fronte alla mole inaspettata di richieste di pensionamento<sup>11</sup>, produsse quasi subito un vivo malcontento. Sul finire del 1915 il socialista Claudio Treves fu il primo a denun-

<sup>9</sup> Le pensioni privilegiate di guerra del 1912, rispetto alle normali pensioni militari, non dipendevano dall'anzianità di servizio e si rivolgevano sostanzialmente a militari di leva e ufficiali di complemento. Cfr. P. Pironti, *L'evoluzione delle pensioni di guerra italiane dalle origini fino all'avvento del fascismo*, in *Guerra e disabilità* cit., pp. 211-32.

<sup>10</sup> Principale motore del processo organizzativo della rieducazione professionale degli invalidi di guerra fu il Pio istituto per rachitici di Milano, diretto dal medico ortopedico di fama internazionale Riccardo Galeazzi, il quale si prodigò, assieme ad alcuni colleghi, tra cui Enrico Burci ed Ettore Levi, per determinare delle linee guida dell'assistenza riabilitativa che fossero valide e conformi in tutta la penisola. Proprio Galeazzi invitò a modificare il regolamento militare che prevedeva il congedo immediato per i feriti non più abili, in quanto così non si dava tempo ai medici di persuadere gli invalidi a sottoporsi alla rieducazione. Cfr. R. Galeazzi, *Le moderne provvidenze sociali per i mutilati in guerra*, Milano, Ravà, 1915, in part. pp. 9-11.

<sup>11</sup> Dopo le prime offensive dell'estate-autunno 1915 sul fronte dell'Isonzo, lo Stato Maggiore calcolava in 250.000 circa il numero dei morti, feriti e dispersi. Cgl. Ministero della guerra (comando del corpo di Stato Maggiore), *L'esercito italiano nella grande guerra (1915-1918)*, vol. 2: *Le operazioni del 1915*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1929, p. 609.

ciare la situazione delle pensioni di guerra, contestando anche le gravi lentezze nell'assegnazione delle stesse<sup>12</sup>. Treves trovò subito numerosi sostenitori al di fuori dello schieramento socialista. Ad esempio il giolittiano Camillo Peano, intervenendo alla Camera pochi mesi dopo, puntò il dito contro le commissioni mediche e gli uffici militari per le pensioni, a suo parere non solo impreparati ad accogliere la mole di domande, ma addirittura colpevoli di rallentare deliberatamente il disbrigo delle pratiche per forzare gli invalidi a effettuare la rieducazione professionale. Per Peano venivano a collidere qui due concetti diversi per Peano: se da un lato la rieducazione dell'invalido, a metà fra beneficio individuale e simbolico vantaggio per la collettività, aveva un valore prettamente morale, dall'altro la pensione di guerra rappresentava un diritto assoluto e inalienabile conquistato dall'individuo di fronte allo Stato. Era quindi amorale e illegittimo imporre agli invalidi la rieducazione professionale sotto la minaccia della perdita della pensione:

La rieducazione, che è necessaria socialmente, interessa oltre che l'individuo anche lo Stato, mentre la pensione è un diritto preciso ed assoluto dell'individuo ad un indennizzo. Riunire ed accomunare queste due questioni è antiggiuridico e costituisce una coartazione della volontà del singolo. La rieducazione professionale deve essere data dallo Stato nell'interesse sociale e a sue spese, ed è ingiusto ritardare la liquidazione della pensione fino a rieducazione compiuta. Ciò in altri termini equivale a far pagare al mutilato le spese della rieducazione stessa. È poi provvedimento inefficace agli stessi fini della rieducazione, poiché non si può ottenere una rieducazione efficace se il mutilato non vi si sottomette volontariamente<sup>13</sup>.

Su questo argomento non vi erano tuttavia pareri unanimi. L'ipotesi di un'assistenza coercitiva non era esclusa a priori e anzi da alcuni era considerata un indispensabile elemento complementare al sistema delle pensioni, al fine di evitare che gli invalidi riponessero tutte le proprie aspettative nel sussidio pubblico, gravando in tal modo sulle finanze dello Stato. Fra gli stessi socialisti il recupero al mondo del lavoro e l'indipendenza economica rappresentavano un modo per evitare che gli invalidi di guerra finissero col dipendere dall'elemosina di uno Stato ingrato. Paradossalmente quindi molti deputati socialisti si fecero sostenitori di un'assistenza coercitiva, allo scopo di sottrarre i reduci invalidi alle maglie di un

<sup>12</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, Iª sessione, Discussioni*, tornata del 04/12/1915, p. 8123.

<sup>13</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, Iª sessione, Discussioni*, tornata del 09/06/1916, p. 10749.

farraginoso sistema pensionistico. Emblematica in proposito la posizione del deputato e medico socialista Fabrizio Maffi sui tubercolotici<sup>14</sup>. Nel loro caso lo Stato avrebbe dovuto provvedere affinché la malattia, causata o aggravata dalla guerra, non si diffondesse fra le truppe e da queste al resto del paese<sup>15</sup>. Nell'ottica di una profilassi generale della società la cura obbligatoria dei militari tubercolotici – basata ad ogni modo su presupposti moderni di efficienza e giustizia sociale – diveniva quindi un preciso dovere sociale dello Stato<sup>16</sup>.

La coercizione imposta dallo Stato necessitava tuttavia di una compensazione per i danni fisici, psichici o alla salute causati dal servizio prestato in guerra. Come sottolineato ancora da Maffi nella tornata del 15 dicembre 1916, nell'ambito di una moderna guerra totale, che aveva concentrato al fronte milioni di coscritti e coinvolto l'intera nazione, la tradizionale assistenza militare era ormai anacronistica. La legislazione italiana era rimasta ferma al secolo precedente e al principio del semplice risarcimento economico al combattente, mentre le era estraneo il concetto dell'obbligo sociale dello Stato verso il cittadino-soldato. Maffi indicò quindi i punti salienti di una possibile riforma: 1) La smilitarizzazione della legislazione sociale, dal momento che il soldato mobilitato non era un professionista, ma un civile obbligato al servizio militare; 2) l'introduzione del principio dell'incapacità lavorativa, in quanto lo Stato doveva tener conto delle condizioni

<sup>14</sup> Sulla figura di Fabrizio Maffi cfr. T. Detti, *Fabrizio Maffi. Vita di un medico socialista*, Milano, Franco Angeli, 1987.

<sup>15</sup> Secondo i dati riportati alla Camera da Maffi, ogni anno la tubercolosi provocava in Italia 60.000 morti, di cui il 70% in una fascia d'età compresa fra i 20 e i 40 anni. Partendo da queste considerazioni, Maffi riteneva che al momento, pur mancando dati statistici certi, ci fossero nell'esercito circa 23.000 malati di tubercolosi. Colpevoli erano secondo Maffi gli uffici di leva, che per incapacità o negligenza mandavano al fronte tanti giovani già malati o con la malattia in incubazione. Le cifre ufficiali sarebbero risultate addirittura maggiori di quelle previste da Maffi (che comunque riportava dati relativi al primo anno e mezzo di guerra). Furono infatti 100.000 i casi di tubercolosi nell'esercito italiano, di cui però la metà riguardò i soldati in prigionia. Cfr. D. Ceschin, *I "fratelli minori dei feriti". Militari e malattie nella Grande Guerra*, in *Malattie e medicina durante la Grande Guerra 1915-1919* (Atti del convegno «malattia e medicina di guerra nel Veneto alla fine del primo conflitto mondiale», Vittorio Veneto, 18/10/ 2008), a cura di N. Bettiol, E. Grando, Udine, Gaspari, 2009, pp. 16-27.

<sup>16</sup> A far presente quest'eventualità fu il socialista Lucci, attraverso un'interrogazione sull'assistenza ai tubercolotici presentata insieme a Treves, Turati, Nitti e Peano. Cfr. Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, 1ª sessione, Discussioni*, tornata del 11/12/1916, p. 11485. Nelle fila del governo invece il ministro dei trasporti Riccardo Bianchi si espresse per l'obbligo di vaccinazione e visita medica per gli eventuali malati, parlando di «dolce coercizione» nei confronti dei tubercolotici e degli invalidi di guerra in generale, cfr. *ivi*, p. 11498.

di vita del soldato antecedenti al servizio di guerra e delle conseguenze dell'invalidità sul suo lavoro e la sua vita da civile; 3) La classificazione come ferita in servizio di qualsiasi ferita o incidente avvenuti direttamente o indirettamente per cause inerenti la mobilitazione all'interno della zona di guerra. La guerra moderna, infatti, non permetteva più di distinguere con facilità la ferita subita in prima linea da altre non direttamente causate dagli scontri a fuoco o all'arma bianca: «Per me – affermò Maffi – sono tutti ugualmente eroi e tutti ugualmente vittime. La guerra è diventata passiva, più che attiva; solo l'organizzazione della guerra è attiva: gli effetti della guerra colpiscono l'individuo quando meno egli se l'aspetta, quando meno il suo eroismo è preparato a resistervi»<sup>17</sup>. Sostenuto in questa sua proposta da Peano e da un anziano veterano della Camera come il radicale Luigi Rava, Maffi invocò una riforma legislativa immediata, che unisse l'aspetto previdenziale/compensativo delle pensioni di guerra a quello assistenziale delle cure medico-sanitarie, riabilitative e di rieducazione professionale, di cui si sarebbe dovuto fare pienamente carico lo Stato.

Una riforma tout court delle pensioni non era tuttavia realizzabile in tempo di guerra e del resto il ministero della guerra, sovraccarico di competenze, a stento riusciva a mantenere ai limiti dell'efficienza il sistema esistente<sup>18</sup>. Sull'assistenza sociale invece si poteva intervenire più rapidamente, cercando di ottimizzare gli enti assistenziali già presenti sul territorio e darvi ulteriore impulso mediante l'azione organizzatrice dello Stato. Durante il 1916 si era così provveduto a una progressiva riorganizzazione dell'assistenza, con la creazione della federazione nazionale dei comitati civili, la fissazione di norme generali per la riabilitazione e rieducazione professionale degli invalidi di guerra e la gestione statale della produzione di protesi e arti artificiali per i mutilati<sup>19</sup>. La direzione intrapresa era quel-

<sup>17</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 15/12/1916, p. 11804. Sul piano giuridico la questione si sarebbe protratta ben oltre il termine della guerra. La legislazione italiana, rispetto a quelle di altri paesi sulle pensioni di guerra, rimase ferma a lungo sul dibattito riguardo cosa dovesse essere giuridicamente il diritto degli invalidi e superstiti di guerra. Solo durante il fascismo si sarebbe giunti a una definizione del diritto sulla base del grado di «sacrificio» compiuto per la patria.

<sup>18</sup> Massicci interventi di riforma, scrisse Ugo Da Como nel 1917, avrebbero rischiato di far collassare l'intero sistema anziché ripararlo: «Occorreva, mentre già era scoppiata e durava la guerra, evitare brusche innovazioni: l'urgenza di certi problemi ha, per necessità, limitata la libertà di scelta delle soluzioni». U. Da Como, *Appunti sulle pensioni di guerra*, in «Nuova Antologia», n. 274, 1917, pp. 305-19, cit. p. 308.

<sup>19</sup> Cfr. F. Montella, *Cure e protesi per i mutilati. Esempi di riabilitazione*, in *Guerra e disabilità* cit., pp. 119-68.

la di una supervisione dal centro sull'operato degli enti locali e a tal fine da più parti si richiese la realizzazione di un organismo nazionale che coordinasse tale operato. Nel dicembre 1916 approdò quindi alla Camera il progetto di un' *Opera Nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra*, abbreviata nella sigla ONIG. La discussione sul progetto fu sostanzialmente breve e spesso connotata da accentuati toni patriottici. Anche le pressioni esercitate dall'esecutivo influirono sulla rapida approvazione del testo di legge<sup>20</sup>. Il progetto trasferiva a un ente pubblico una parte consistente delle competenze dei comitati civili, dei singoli istituti di rieducazione e degli enti locali, i quali avrebbero continuato nelle loro attività, ma sotto la supervisione dell'ONIG e dei prefetti, per poter garantire il funzionamento omogeneo dell'assistenza su tutto il territorio nazionale. L'assistenza veniva così in parte centralizzata e si cercava di porre rimedio all'improvvisazione inizialmente dominante, che aveva condotto a una stratificazione di decreti e ordinanze d'emergenza. In quest'ottica il progetto veniva salutato positivamente da quanti chiedevano da tempo una maggiore responsabilità sociale dello Stato. Agli occhi di alcuni osservatori esso appariva come il superamento di interessi particolaristici ancora molto radicati in ambito locale. Inoltre l'ONIG avrebbe permesso di far emergere l'assistenza di guerra da quel limbo giuridico in cui si era trovata fino ad allora, aggiornandola sulla base di principi mutuati dalla legislazione sociale civile, in primo luogo quello sulla responsabilità oggettiva del datore di lavoro per i danni occorsi al lavoratore sul posto di lavoro. Nell'ambito della guerra il "rapporto di lavoro" veniva a concretizzarsi in un binomio fra Stato coercitivo e cittadino, con il conseguente obbligo per il primo di risarcire il danno subito dal secondo durante il servizio prestato<sup>21</sup>. Fu ancora Fa-

<sup>20</sup> Nella tornata della Camera del 5 dicembre il capo del governo Paolo Boselli si era appellato al senso di responsabilità e allo spirito patriottico della classe politica di fronte al tema centrale dell'assistenza ai reduci invalidi e aveva invocato un dibattito quanto più breve possibile. Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 05/12/1916, p. 11118.

<sup>21</sup> Il principio del rischio oggettivo fu recepito dalla legislazione italiana, mutuata in parte da quella tedesca, con la legge sull'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro del 1898. Il rischio professionale oggettivo stabiliva giuridicamente il riconoscimento del lavoro industriale come potenzialmente pericoloso, dando perciò diritto automatico al risarcimento, senza dover dimostrare le circostanze dell'infortunio. L'assicurazione obbligatoria e la responsabilità oggettiva del datore di lavoro furono una vittoria dei fautori del «modello tedesco» contro i liberisti, che aborriscono il socialismo di stato bismarckiano e guardavano invece al sistema della libera previdenza dei lavoratori nel sistema inglese come esempio ideale. Sul dibattito sociale a cavallo fra i due secoli in Italia e sull'influenza della Germania su di esso, cfr. G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 111-23.

brizio Maffi a evidenziare quest'analogia. Egli affermò infatti che «la scienza ha fatto immensi progressi, essa ha stabilito un rapporto tra causa ed effetto in determinate condizioni, e da ciò deve venire allo Stato il dovere di indennizzare colui che per compiere un dovere collettivo a base di coercizione ha incontrato un danno che non gli era dato di evitare»<sup>22</sup>.

Sebbene non mancassero alcuni spunti di particolare interesse, l'urgenza di approntare e far approvare il progetto in tempi brevi lasciò diverse questioni irrisolte. Fra gli aspetti più controversi vi era la messa a disposizione di numerosi posti nell'amministrazione pubblica per gli invalidi di guerra. A monte vi era la volontà di fornire una garanzia d'impiego e di guadagno a quella parte cospicua di invalidi che per diversi motivi non sarebbe riuscita a terminare con successo la rieducazione professionale e a rientrare nel mercato del lavoro, fenomeno peraltro già visibile a guerra ancora in corso<sup>23</sup>. Il posto pubblico diveniva un ammortizzatore sociale per far fronte alla prevedibile vulnerabilità degli invalidi di guerra nel mercato concorrenziale del lavoro. La crescita costante dell'apparato burocratico dall'inizio della guerra favoriva d'altronde questa soluzione. Non solo i nuovi dicasteri temporanei attivati per il conflitto richiesero nuovo personale avventizio, ma anche negli uffici preesistenti l'accrescersi delle competenze pubbliche comportò un aumento visibile della domanda di impiegati<sup>24</sup>. Attraverso la soluzione dell'impiego pubblico si evitava inoltre di forzare la mano al settore privato. Se il progetto da un lato infatti stabiliva che gli invalidi ancora abili al lavoro sarebbero potuti tornare al precedente impiego (e imprenditori, sindacati e ispettori del lavoro dovevano cooperare in tal senso), dall'altro si evitò di imporre ai datori di lavoro l'obbligo di assunzione mediante quote fisse di invalidi, né tantomeno furono stabilite pene per chi si rifiutasse di reintegrare un ex dipendente rimasto invalido<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, 1ª sessione, Discussioni*, tornata del 24/03/1917, p. 13436.

<sup>23</sup> Cfr. Federazione nazionale dei comitati di assistenza ai militari ciechi, storpi e mutilati, *L'opera svolta in Italia, 1915-1918*, Roma, Tip. Unione ed., 1918. Pur fra toni propagandistici, dai dati statistici pubblicati dalla federazione si evinceva una certa difficoltà a far reinserire una parte cospicua degli invalidi in riabilitazione nei vari istituti.

<sup>24</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, pp. 269-77. Dai 339.203 dipendenti pubblici del 1915 si passò ai 519.440 del 1921, con un aumento più evidente nei ministeri chiave dell'interno, delle finanze e della guerra. Nel settore delle ferrovie vi fu addirittura un incremento di oltre 100.000 unità, passando dai 119.423 dipendenti del 1915 ai 222.111 del 1920.

<sup>25</sup> Le cautele verso il reimpiego degli invalidi di guerra nella burocrazia erano comunque tante. Secondo il regolamento dell'ONIG (D. L. 28/06/1917, n. 1158) il ritorno al precedente impiego

L'ONIG nasceva in seguito all'approvazione di Camera e Senato nel marzo 1917, ma già con l'appellativo di ibrido, a metà strada fra le spinte accentratrici del tempo di guerra e la tradizionale resistenza di matrice liberale a un più forte ruolo dello Stato in ambito economico e sociale. Tali resistenze non avevano potuto impedire una pervasiva intromissione del potere pubblico nel mercato del lavoro, come dimostrava il procedere della mobilitazione industriale<sup>26</sup>. Tuttavia risultava palese che non si fosse disposti ad andare pienamente nella direzione di un socialismo di Stato «alla tedesca»<sup>27</sup>.

Irrisolta restava anche la questione della partecipazione degli invalidi alla gestione dell'assistenza. Il regolamento dell'ONIG stabiliva la presenza, nel consiglio direttivo, di quattro rappresentanti degli invalidi, da individuare nel loro movimento organizzato. Nella primavera del 1917 aveva del resto mosso i suoi primi passi l'*Associazione Nazionale fra Mutilati e Invalidi della Guerra* (ANMIG), proponendosi come rappresentante degli interessi economici degli invalidi di guerra e offrendo il proprio aiuto alle autorità<sup>28</sup>. Nonostante l'iniziale apertura a una collaborazione da parte del ministero della guerra, ai rappresentanti dell'ANMIG fu assegnata una partecipazione di mera facciata. La consulenza legale, che i membri dell'associazione avrebbero potuto fornire ai riceventi l'assistenza, rimase vaga nella sua definizione e ampiezza. Ciò era dovuto in buona parte ai timori di quanti vedevano in una compartecipazione del nascente movimento alla gestione dell'ente il rischio di dover riconoscere de facto l'esistenza di una «classe di mutilati», come gruppo d'interessi potenzialmente opposto allo

non era automatico. Il militare interessato a riottenlo avrebbe dovuto presentare formale richiesta all'ufficio presso cui aveva lavorato. Questo poteva richiedere, qualora ritenesse l'invalidità non idonea all'impiego, una nuova visita medica con l'ausilio di tre medici, due scelti dal direttore dell'ufficio, l'altro dal richiedente o dall'ONIG. Solo nel caso in cui sul referto fosse risultata «esplicitamente» confermata l'idoneità all'impiego, l'ente doveva acconsentire alla riassunzione.

<sup>26</sup> Sulla mobilitazione dell'industria italiana ai fini della produzione bellica cfr. L. Tomassini, *Gli effetti sociali della mobilitazione industriale. Industriali, lavoratori, Stato*, in *Un paese in guerra* cit., pp. 25-57.

<sup>27</sup> G.D. Feldman, *Kriegswirtschaft und Zwangswirtschaft: die Diskreditierung des „Sozialismus“ in Deutschland während des Ersten Weltkriegs*, in *Der Erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung, Analyse*, a cura di W. Michalka, Monaco di Baviera, Piper, 1994, pp. 456-84.

<sup>28</sup> Cfr. G. Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 1974; P. Pironti, *Kriegsopfer und Staat* cit., pp. 390-436; U. Pavan della Torre, *I primi anni dell'ANMIG e il suo primo manifesto*, in *Guerra e disabilità* cit., pp. 95-115.

Stato eppure operante al suo interno<sup>29</sup>. All'opposto i deputati socialisti chiesero di andare oltre la semplice rappresentanza simbolica e porre nelle mani degli invalidi di guerra strumenti giuridici concreti. In questi termini si espresse ancora Maffi il 24 marzo 1917, giorno del voto finale sul progetto di legge alla Camera:

Io comprendo solo due modi chiari e fondamentali. Uno: lo Stato accentratore che dà garanzie di sé, che ha degli organi, a ciò designati, che è disposto a creare organi speciali amministratori nell'interesse degli invalidi, partendo dal punto di vista che esso in modo speciale fornisce loro il denaro per indennizzi; l'altro: gli invalidi sono maggiorenni e possono amministrare da sé la propria tutela<sup>30</sup>.

A suo parere l'ONIG non poteva farsi carico della tutela giuridica degli invalidi di guerra, in quanto nasceva come organo prettamente burocratico. Nel momento in cui fosse emerso un contenzioso con il richiedente l'assistenza, faceva notare Maffi, ci si sarebbe trovati nella situazione surreale per cui l'ente di tutela giuridica veniva a coincidere con quello ricusato. Maffi proponeva perciò la creazione di un ente paritetico di tutela da affiancare all'ONIG nelle questioni di tutela e arbitrato.

La questione rimase in sospeso e al di là di Maffi, che chiedeva la sospensione del voto fino alla presentazione di un progetto più ampio, quasi nessuno fra i deputati se la sentì di sollevare obiezioni. La legge sull'ONIG fu approvata il 24 marzo 1917, con 282 voti favorevoli contro appena sette contrari. Anche la maggior parte dei cinquantadue deputati socialisti preferì votare a favore di un progetto che era ritenuto incompleto, ma rappresentava anche un inizio incoraggiante da cui ripartire sulla strada di una più ampia riforma non appena le migliori condizioni del paese lo avessero consentito.

### 3. *Un caso esemplare: il dibattito sulla tutela nazionale degli orfani di guerra*

A differenza del progetto sull'ONIG, quello per un'opera di assistenza degli orfani di guerra spaccò il parlamento, portando il progetto iniziale ad essere modi-

<sup>29</sup> Questo fu, ad esempio, il parere espresso, in toni preoccupati, da Enrico di San Martino in occasione della discussione sul progetto dell'ONIG in Senato. Cfr. Senato del Regno, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 19/03/1917, p. 3252.

<sup>30</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 24/03/1917, p. 13438.

ficato in maniera radicale nei passaggi fra Camera e Senato. Già prima della guerra, in occasione del terremoto calabro-siculo del 1908, con il suo lascito di oltre tremila orfani, si era acceso un vivo dibattito sul dovere della nazione di preservare l'infanzia e garantire sostegno materiale e formativo ai giovani privati del sostegno dei genitori. In quel caso lo Stato aveva risposto con un'opera di patronato (*Opera Regina Elena*) di natura semiprivata, che tuttavia poté contare su una rete di comitati provinciali sostenuti dalle autorità locali<sup>31</sup>. Si era trattato di un primo abbozzo di assistenza organizzata, a cui fecero seguito l'*Opera Emanuele Filiberto* per gli orfani della guerra libica e, dopo l'entrata dell'Italia nella Grande guerra, l'opera orfani dell'*Istituto per la gente di mare*, l'*Opera Nazionale per l'assistenza civile e religiosa degli orfani di guerra* e soprattutto l'*Opera Nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra*, nato con l'intento di assistere gli orfani dei militari di estrazione contadina, che costituivano senza dubbio la fetta più consistente fra i caduti in combattimento<sup>32</sup>. A tal fine l'opera, trasformata in ente morale nell'estate 1916 (D. L. 06/08/1916, n. 1025), fu rivolta all'individuazione di mezzi e risorse necessarie per approntare colonie agricole, servendosi del sostegno di enti locali e istituti di credito agrario. Doveva inoltre preparare gli orfani a diventare, una volta maggiorenni, piccoli produttori agricoli. In questo ambito l'assistenza agli orfani si ricollegava alla rieducazione come agricoltori degli invalidi di guerra. Con essa condivideva gli stessi obiettivi, vale a dire ammodernare il settore agricolo con la parcellizzazione dei fondi e prevenire nel contempo l'esodo di manodopera giovane dalle campagne.

Al di là dell'esempio di questo ente pubblico, la cui azione comunque restava per il momento ancora tutta sulla carta, l'assistenza continuò in realtà ad essere sostenuta soprattutto dai privati, in cui spiccava il contributo delle associazioni

<sup>31</sup> Cfr. J. Dickie, *Una catastrofe patriottica. 1908: il terremoto di Messina*, Roma, Laterza, 2008, pp. 157-64.

<sup>32</sup> Grazie anche alla pubblicazione di un rapporto del ministero dell'interno sull'assistenza agli orfani di guerra nel 1921 si hanno alcuni dati statistici specifici sugli orfani italiani. In base a questi, da prendere comunque con una certa attenzione, alla data del 31 agosto 1920 risultavano registrati in Italia 262.535 orfani di guerra e 17.561 figli di grandi invalidi (equiparati agli orfani), per un totale di 280.096 orfani minorenni, corrispondenti al 6% della popolazione italiana. Di questi 99.577 avevano fra i 4 e i 6 anni di età e 125.487 fra i 7 e i 12. Il 65% del totale era composto da orfani di contadini e braccianti, il 30% da orfani di lavoratori del settore industriale e solo il 10% da orfani di impiegati e liberi professionisti. Dati riportati dalla rivista tedesca «Die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenenfürsorge», 6:1, luglio 1921, p. 21.

femminili<sup>33</sup> e delle organizzazioni professionali patriottiche, come l' *Unione Insegnanti*<sup>34</sup>. Da parte del governo si agì piuttosto per ridefinire, sul piano giuridico, il concetto di «orfano di guerra». Le profonde trasformazioni avvenute nella società italiana negli anni precedenti e ora ulteriormente accentuate dalla guerra imponevano infatti di considerare nuove categorie di orfani precedentemente non contemplate dalla legislazione italiana. La definizione di orfano di guerra fu perciò estesa, nell'estate del 1916, ai figli minorenni adottivi, ai legittimati e agli illegittimi, nonché agli interdetti per problemi fisici o mentali e ai figli minorenni di genitori morti per causa di servizio al di fuori della prima linea. Il titolo di orfano di guerra sarebbe stato apposto sull'atto di nascita, assieme all'annotazione del genitore morto per la «guerra nazionale»<sup>35</sup>.

La scarsità e disomogeneità delle misure a favore degli orfani strideva tuttavia con l'enfasi patriottica che circondava il discorso sulla difesa dell'infanzia e delle generazioni future, quell'investimento sul futuro per l'intera nazione di cui anche in parlamento si invocava la concretizzazione<sup>36</sup>. In proposito si esprimeva ad esempio Ugo Patrizi alla Camera:

Noi sentiamo tutto l'infinito dolore che sommerge quelle piccole anime e la loro desolata solitudine poiché non hanno più l'affettuosa difesa paterna: - quella innocente folla di derelitti è la promessa della nuova primavera del popolo nostro, e però mentre la morte si accanisce e i più giovani recide, accogliamo come prezioso retaggio che la sventura fa sacro e siamo vicini ad essi con sollecitudine familiare, sì che il loro strazio non diventi odio ma sia mitigato e sublimato dall'affetto e dalla speranza. La società vuole fare di essi

<sup>33</sup> Sull'azione del volontariato femminile durante la guerra cfr. A. Molinari, *Operatrici sociali per la patria*, in *La Grande Guerra delle italiane* cit., pp. 151-66.

<sup>34</sup> L'UGII (Unione Generale degli Insegnanti Italiani) fu fondata nella primavera del 1915, con un programma di «preparazione civile alla guerra» che sarebbe scoppiata di lì a poco. Entro la fine del 1916 l'UGII sarebbe cresciuta in maniera imponente, con oltre 6.000 sezioni in tutto il paese, divenendo una delle più attive ed efficienti organizzazioni di propaganda bellica. Cfr. A. Fava, *Mobilizzazione patriottica, assistenza all'infanzia, educazione nazionale nella scuola elementare dell'Italia in guerra (1915-1918)*, in *Un paese in guerra* cit., pp. 147-82.

<sup>35</sup> D. L. 08/06/1916, n. 968.

<sup>36</sup> Sugli aspetti ideologici e pratici dell'assistenza all'infanzia durante la Prima guerra mondiale cfr. A. Gibelli, *Il popolo bambino. Infanzia e nazione dalla Grande Guerra a Salò*, Torino, Einaudi, 2005, in part. pp. 95-108.

preziosi valori economici e morali: - mentre il cieco furore distrugge, la fraternità prepara tempi migliori<sup>37</sup>.

Al di là dell'enfasi retorica espressa dal deputato radicale, era unanimemente riconosciuto che la tutela dei bambini, e in particolare degli orfani, rappresentasse una delle sfide più importanti imposte dalla guerra al paese. Se da un lato si accettava l'idea di un obbligo dello Stato a intervenire, d'altro canto, però, ci si chiedeva fin dove tale obbligo potesse spingersi. Emergeva, infatti, il timore che il potere pubblico potesse affiancarsi e sovrapporsi all'azione educatrice della famiglia, in particolar modo della madre nel caso specifico degli orfani, i cui diritti sui figli erano generalmente considerati sacri e inviolabili. Se la patria era la «madre immortale» di tutti, esisteva, d'altro canto,

la pallida e dolorosa madre mortale, la superstite di cui nessuno può attentare ai diritti tre volte sacri, ed essa ha il diritto di riudire nella voce dei figli la eco di una maschia voce ormai spenta, di scrutare nelle pupille se, in miracolo gentile, non riappaia il maschio volto di colui che non c'è più, di realizzare nella vita dei figli ciò che era la volontà, il sogno, la predilezione dell'eroe scomparso. Nessuno può attentare ai diritti della madre<sup>38</sup>.

Il dovere dello Stato di intervenire e il mito della maternità da proteggere venivano a scontrarsi apertamente. Su un piano più concreto era diffuso il timore di un'eventuale intromissione dello Stato nell'ambito giuridico della patria podestà, che riducesse la sfera di autonomia del diritto familiare. Era ancora vivo del resto il ricordo dell'acceso dibattito sulla protezione degli orfani del terremoto di Messina, quando nelle file dei cattolici si elevarono espressioni di viva inquietudine per la minaccia di un'eccessiva intromissione dello Stato nella sfera familiare e si parlò addirittura di «caccia alle anime dei fanciulli» da parte dello Stato<sup>39</sup>. L'assistenza agli orfani di guerra presentava, dunque, problematiche complesse e di difficile soluzione. Nel corso del 1916 si era assistito con interesse al dibattito francese sullo stesso argomento, nel quale erano emerse visioni diametralmente

<sup>37</sup> Cfr. Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 12 dicembre 1916, pp. 11576-7.

<sup>38</sup> Cit. A. Ragghianti, S. Dalmazzone, *I mutilati e gli orfani di guerra*, p. 17.

<sup>39</sup> L'espressione è del noto economista e sociologo cattolico Giuseppe Toniolo, qui in qualità di presidente dell'Unione popolare fra i cattolici d'Italia, cit. in J. Dickie, *Una catastrofe patriottica* cit., p. 163.

opposte. Da un lato i socialisti e i radicali, con René Viviani e Louis Bourgeois, si erano dichiarati favorevoli all'intromissione dello Stato nella sfera privata delle famiglie, al fine di garantire un'assistenza e soprattutto un'istruzione adeguata agli orfani. Sul versante opposto si erano schierati i nazionalisti, con Maurice Barrés in testa, a difesa dei diritti inalienabili delle madri. Il compromesso finale condusse comunque, entro il 1917, al riconoscimento di una sostanziale facoltà d'intervento dello Stato a garanzia della tutela degli orfani. Codificata nel linguaggio del tempo di guerra, l'assistenza agli orfani si era tradotta in una responsabilità sociale e morale verso i «pupilli della nazione», a cui furono effettivamente concessi diritti e privilegi sul piano assistenziale senza precedenti nella legislazione francese<sup>40</sup>.

Al contrario della Francia, in Italia si formò un'insolita convergenza fra socialisti e nazionalisti. Entrambi, pur partendo da presupposti diversi e con obiettivi essenzialmente opposti, si dichiararono a favore di un netto intervento dello Stato nell'assistenza agli orfani. Molti giolittiani e liberal-democratici, invece, si trovarono in una posizione difficile, a metà fra l'accettazione di un principio di «responsabilità collettiva» e le preoccupazioni insite in una maggiore intromissione dello Stato nella sfera privata. Contro quest'ultima eventualità i liberali giolittiani esposero in parlamento argomenti di carattere pratico, sostenendo l'inadeguatezza dello Stato a farsi a un tempo tutore ed educatore degli orfani di guerra. Lo stesso Giolitti, consapevole dei ritardi delle istituzioni sociali italiane, non per altro per essere stato per quasi un decennio a capo del governo, si espresse in favore di una presenza se non proprio marginale quantomeno misurata dello Stato. In particolare Giolitti era scettico nei confronti della capacità della scuola pubblica di farsi carico di aspetti dell'educazione tradizionalmente riservati alla sfera domestica e familiare<sup>41</sup>. Preferibile era, a suo parere, lasciare i compiti educativi dell'orfano alla madre e alla famiglia:

<sup>40</sup> Sul dibattito parlamentare in Francia intorno alla legge per la tutela e l'adozione nazionale degli orfani di guerra, cfr. O. Faron, *Les enfants du deuil, orphelins et pupilles de la nation de la première guerre mondiale (1914-1941)*, Paris, Éditions La Découverte, 2001, p. 86 sg. L'iter della legge francese fu lungo e complesso e si protrasse fino all'estate del 1917 (promulgata il 27 luglio e pubblicata il 29 sul *Journal officiel*). Afferma Faron: «Résultat d'un travail parlementaire de plusieurs années, la loi de 1917 représente à la fois un compromis entre des forces politiques souvent antagonistes et une incontestable avancée dans le droit de l'enfant», p. 106.

<sup>41</sup> La scuola pubblica aveva conosciuto indubbiamente un notevole sviluppo nell'Italia giolittiana. Durante la guerra mondiale si fece tuttavia estremamente acceso il dibattito sul compito dell'istituzione scolastica di formare una coscienza nazionale degli italiani. In particolare dopo Caporetto gli ambienti nazionalisti (ma non solo), avrebbero incolpato la scuola di non aver saputo

Io credo non debba mai sostituirsi lo Stato alla madre nè ai parenti prossimi riguardo agli orfani, poiché l'esperienza ci dimostra essere lo Stato mancante di quanto occorre per fare un buon educatore, tanto che l'istruzione pubblica è tra i servizi pubblici quello che più lascia a desiderare<sup>42</sup>.

Ad altri, meno pragmatici dello statista piemontese, premeva piuttosto la tutela di un principio astratto di libertà individuale e di autonomia familiare, consono alla tradizione del diritto privato e in contrapposizione a uno strapotere nocivo dello Stato. Così si esprimeva ad esempio il senatore Giacomo Barzellotti in una lettera inviata alla rivista «Rassegna nazionale»:

Sarà questa una delle maggiori garanzie su cui essa [la famiglia italiana] potrà contare, che i primi germi di quel massimo di tutti i beni e di tutti i pregi di un popolo che è la libertà individuale, saranno negli animi dei giovani italiani infusi dall'ambiente familiare, e non soffocati e falsati dalla tirannia di idee fatte e di dommi, di preconcetti, di fazioni, di clientele e di sette, padrone dell'ambiente politico e sociale<sup>43</sup>.

Un primo spunto di dibattito in parlamento si ebbe con la prima proposta di un'opera nazionale per la protezione degli orfani, presentata assieme al progetto sull'ONIG dal governo Salandra. La crisi di governo e la chiusura della Camera nell'estate del 1916 ne ritardarono tuttavia un'analisi approfondita che poté iniziare solo in dicembre. Nucleo del progetto era la protezione degli orfani da parte di un istituto nazionale di patronato, dotato di ampia autonomia amministrativa e finanziaria. A livello locale l'ente avrebbe operato tramite comitati provinciali, diretti dai prefetti e composti dalle associazioni assistenziali attive sul territorio. Ne avrebbero fatto parte inoltre anche il medico provinciale, il provveditore agli studi e soprattutto un giudice delle tutele. Questo, affiancato da un consiglio di famiglia composto da rappresentanti dell'assistenza pubblica e privata, avrebbe vigilato sull'operato della madre, dei familiari o dei tutori dell'orfano. In caso di negligenze o difficoltà, il giudice avrebbe disposto dell'autorità sufficiente per sanzionare i tutori o, nei casi più gravi, togliere eventualmente la patria potestà ai

to sufficientemente inculcare uno spirito di patria negli italiani, contribuendo di fatto alla disfatta dell'ottobre 1917. Sull'argomento cfr. S. Soldani, *Una scuola per la patria in armi*, in *Un paese in guerra* cit., pp. 135-45. Sullo sviluppo della scuola nel periodo prebellico cfr. E. De Fort, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996.

<sup>42</sup> Discorso di Giolitti citato in A. Ragghianti, S. Dalmazzoni, *I mutilati*, p. 18.

<sup>43</sup> Lettera del senatore Barzellotti, citato in *ivi*, p. 23.

familiari nei casi più gravi. I comitati avrebbero quindi coordinato e controllato l'agire delle opere pie e delle organizzazioni private nelle province e avrebbero eseguito un censimento degli orfani, al fine di monitorarne al meglio le condizioni generali.

La Camera recepì il progetto del governo, ma vi apportò alcune modifiche sostanziali. Invece dell'istituto nazionale originariamente proposto, la gestione burocratica e finanziaria dell'assistenza fu affidata direttamente al ministero dell'interno. Questo avrebbe avuto tuttavia soprattutto compiti di supervisione amministrativa e contabile. Vero fulcro dell'assistenza divennero i comitati provinciali, dotati di maggiore autonomia rispetto al progetto originario e ritenuti più agili di un pesante ente nazionale, in quanto radicati sul territorio e in grado di intervenire appropriatamente per ogni singolo caso. All'evidente centralismo di un istituto nazionale la Camera preferì restare saldamente ancorata a una visione territoriale dell'assistenza, mediante organi più flessibili e dotati di maggiore autonomia. Puntare su un istituto nazionale avrebbe significato d'altronde spingersi fino al controverso confine della completa tutela statale degli orfani, cosa che molti non erano disposti ad accettare. Al contrario, pur rimarcando la responsabilità nazionale verso gli orfani, si sottolineò la volontà di preservare l'integrità dei nuclei familiari e di non sopraffare il controllo parentale sull'educazione del bambino:

Noi sentiamo che sarebbe male intesa opera di beneficenza distaccare un orfanello dalla famiglia che lo circonda e lo circonderà di ogni cura, e gli darà esempio di laboriosità ammaestrandolo nella pratica dei campi per lui sacri, poiché videro il sudore e lo sforzo assidui del padre: la casa ove nacque deve essere il suo tempio e la scuola: ed è colà che l'occhio vigile e la mano generosa dei buoni, e soprattutto delle donne pietose e gentili, giungeranno non per dissuadere, ma per confortare e consigliare. Noi vogliamo che la gloriosa fine del genitore non infranga l'unità familiare che il dolore deve invece fortificare e purificare, alleviato dalla dimostrazione di giustizia e di solidarietà, che lo stato con larghezza di compendi economici, gli enti pubblici ed i cittadini con integrazione di offerte spontanee e con la parola elevatrice, concordemente si propongono di dare e già largamente danno<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. Discorso di Ugo Patrizi, Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, 1ª sessione, Discussioni*, tornata del 12/12/1916, p. 11579.

Dal canto suo l'allora ministro dell'interno e futuro presidente del consiglio Vittorio Emanuele Orlando fu fra i maggiori sostenitori della centralizzazione «parziale», che accanto al ruolo di supervisione degli organi centrali dello Stato prevedeva una più ampia autonomia decisionale dei comitati provinciali. In tal modo si sarebbe evitato, da un lato, un sovraccarico burocratico all'interno del ministero dell'interno e comunque attraverso la figura del prefetto a capo del comitato lo Stato avrebbe mantenuto un ruolo di controllo attivo. Dall'altra parte Orlando sottolineava lo scongiurarsi, mediante il ruolo fondamentale dei comitati, dello smembramento dell'assistenza in una miriade di microattività municipali di difficile controllo. Oltre ad alleggerire il carico burocratico sullo Stato per Orlando era da elogiare anche il modo in cui la Camera aveva preservato il diritto familiare, attraverso la decisione di lasciare gli orfani di guerra quanto più possibile alla tutela delle proprie famiglie: «Sarebbe stata, lasciatemelo dire, una maniera assai strana di assolvere il nostro debito di gratitudine verso questi morti sottraendo i figliuoli loro alla mamma, sottraendoli al nonno», affermò lo statista siciliano<sup>45</sup>.

L'opinione di Orlando e di altri esponenti liberali, di dover innanzitutto proteggere i diritti della famiglia di fronte allo Stato, non era condivisa in maniera unanime. Luigi Rava ad esempio, attento osservatore del dibattito svoltosi nel parlamento francese, si pronunciò a favore di un maggiore coinvolgimento dell'apparato centrale dello Stato. Rava rimarcava gli effetti negativi della guerra sul paese e lo scompaginarsi progressivo del tessuto sociale. Conseguenze prevedibili sarebbero state, sul lungo periodo, il disordine e la disomogeneità del corpo sociale. L'assistenza perciò doveva svolgere un ruolo strategico di controllo e indirizzamento delle giovani generazioni, prestando particolare attenzione alla loro educazione e formazione in vista dell'ingresso nel mondo del lavoro. C'era anche chi si spinse oltre, come il deputato Giuseppe De Capitani, il quale arrivò a prospettare l'eventualità di un inquadramento degli orfani in organizzazioni pubbliche di matrice patriottica:

Gli orfani di guerra dovrebbero, giovinetti, essere poi riuniti in una federazione nazionale che della associazione di mutuo soccorso non dovrebbe avere solo i vantaggi materiali, ma che deve sotto forma altamente cristiana riunirli in un circolo famigliare, in una famiglia vera che fu dal dolore colpita e dalla gloria. E per segnare questi giovani alla venerazione

<sup>45</sup> Ivi, p. 11636.

pubblica, perché essi stessi, nel contegno, sieno sempre dignitosi e severi, perché non conceder loro un distintivo? Sarebbe un memento per chi lo porta, e per chi li segue nella vita. [...] Questa legge per gli orfani è il primo anello di una catena che deve legare con forza d'amore e di riconoscenza i piccoli privati del loro padre alla più gran madre patria, e deve fare di questi futuri cittadini modelli di educazione civile e politica, uomini previdenti, sereni nella lotta per la vita<sup>46</sup>.

La Camera rigettò tanto queste posizioni estreme, quanto quelle più ragionate di Rava, preferendo puntare sulla provincializzazione e la supervisione prefettizia. Il prefetto, in particolare, avrebbe deciso la nomina dei funzionari dei comitati e stabilito in che modo allocare le risorse finanziarie fornite dal ministero dell'Interno. Nonostante ciò le differenze fra il progetto iniziale e quello modificato dalla Camera non furono giudicate abissali, come mostrava in proposito anche il commento del giurista Ignazio Tambaro:

In fondo però, a parte le differenze formali, non si riscontra una difformità sostanziale nelle due proposte; la denominazione di Istituto nazionale, adottato nel progetto governativo, potrebbe far credere che con esso s'intendesse creare un vero e grande istituto nazionale per la protezione ed assistenza degli orfani, mentre la denominazione adottata dalla Commissione parlamentare di Comitato provinciale appare come intesa ad esprimere una specie di patronato per gli orfani. La verità è che nei due progetti il concetto dominante è unico, e cioè creare un organismo, il quale vigili sull'esercizio della tutela degli orfani di guerra nella duplice forma di curarli presso la stessa loro famiglia, sorvegliando lo svolgimento dell'opera di tutela, o di ricoverarli nella impossibilità della tutela familiare, in un istituto di educazione<sup>47</sup>.

Il ruolo del prefetto garantiva una presenza costante dello Stato, ma era pur vero che la quantità di competenze affidate ai comitati provinciali dava una netta impronta localistica alle procedure dell'assistenza.

Paradossalmente la commissione del Senato tornò al principio originario di un ente nazionale autonomo. In linea di principio, infatti, questo era ritenuto più idoneo nel soddisfare le necessità di orfani provenienti da aree geografiche e contesti sociali differenti. Sulla carta si ristabiliva quindi un ruolo primario dello Stato centrale. A differenza dell'ente nella prima bozza del progetto l'organismo pro-

<sup>46</sup> Ivi, p. 11646.

<sup>47</sup> I. Tambaro, *Gli orfani di guerra*, Napoli, E. Pietrocola, 1919, p. 18.

posto dal Senato diveniva tuttavia un mero revisore dei conti, che avrebbe mantenuto contatti ancora poco chiari con i sessantanove comitati provinciali. In questi non figurava più il prefetto, eliminando quindi quello che la Camera aveva giudicato uno strumento di rappresentanza e controllo dello Stato sull'attività dei comitati. La relazione del Senato portava dunque alle estreme conseguenze il timore di un'eccessiva intromissione pubblica nella sfera del diritto privato.

Il limite dell'ingerenza dello Stato nell'esercizio della tutela è determinato dalla circostanza che l'orfano abbia o no una famiglia. Se ha madre, o padre inabile, ascendente o tutore testamentario o nominato dal consiglio di famiglia, il Comitato non interviene se non per aiutare la famiglia con sovvenzioni e sussidi [...]. Esso non deve ingerirsi nell'educazione dell'orfano, e soltanto veglia perché siano osservate le leggi protettrici dell'infanzia e quelle sull'obbligatorietà della istruzione, e che le sovvenzioni per gli orfani e le quote di pensioni siano spese a loro vantaggio<sup>48</sup>.

Il Senato puntò soprattutto a limitare la figura del giudice delle tutele, percepita come principale minaccia ai principi della libertà individuale e dell'autonomia della famiglia. Si criticò in particolare la prerogativa che avrebbe consentito al giudice di limitare o anche annullare la patria potestà della madre. Giampietro Chironi arrivò a considerare i poteri del giudice la pericolosa anticamera di un «collettivismo familiare» di stampo rivoluzionario,<sup>49</sup> mentre Bruno Chimirri, che stilò la relazione del Senato sul progetto, affermò che la creazione di un patronato con poteri decentralizzati avrebbe fornito la più adeguata assistenza «senza soffocare od ostacolare in qualsiasi modo il libero esplicarsi delle iniziative pubbliche e private»<sup>50</sup>. Chimirri ritenne la delega locale delle competenze l'alternativa positiva a un gigantismo burocratico che sarebbe stato automaticamente portato «ad assorbire le risorse della previdenza e a complicare il libero funzionamento degli istituti locali»<sup>51</sup>.

Contro le modifiche del Senato si espresse in una serie di interventi Orlando, partendo da una domanda sostanziale: «Il centro di gravità dell'attività e della responsabilità della cura degli orfani deve essere al centro o alla periferia? La cura degli orfani dev'essere coordinata come attività essenzialmente statale o dev'essere

<sup>48</sup> Ivi, p. 38.

<sup>49</sup> Senato, *Leg. XXIV, Iª sessione, Discussioni*, tornata del 07/03/1917, p. 3064.

<sup>50</sup> Ivi, p. 3083.

<sup>51</sup> Ivi, p. 3089.

affidata, stavo per dire abbandonata, ad una creazione bella quanto si vorrà, ma pur sempre artificiale?<sup>52</sup>». La nuova bozza, a suo parere, non faceva altro che screditare l'autorità centrale dello Stato, con il ministero dell'interno ridotto al ruolo di ispettore di contabilità, senza capacità di influire direttamente sulle risorse finanziarie che metteva a disposizione. Grave era, inoltre, l'esclusione del prefetto dai comitati provinciali, perché precludeva ogni possibilità d'intervento diretto dello Stato sull'attività dell'assistenza privata e toglieva legittimità istituzionale a tutto l'apparato assistenziale. Osservava quindi scettico:

Praticamente, dunque, si è creata un'istituzione, che nasce incerta fin dalla sua origine; e l'ufficio di presidente del Comitato è involto in una nube d'incertezze: non si sa chi sarà. La nomina del prefetto risolveva tutte queste difficoltà e avrebbe conferito al Comitato quella autorità e quel prestigio, che (è inutile celarlo) altrimenti non avrà<sup>53</sup>.

I dissidi emersi sulle modifiche proposte dal Senato rallentarono l'intero iter, imponendo alla Camera ulteriori interventi, che fecero scivolare l'approvazione del testo all'estate del 1917. A quel punto ulteriori ritardi non erano più ammissibili, vista anche la situazione d'emergenza del paese, con i familiari dei caduti sempre più spesso in prima linea nelle frequenti manifestazioni contro la guerra e il carovita<sup>54</sup>. La Camera quindi rigettò in gran parte la bozza del Senato. I prefetti furono posti nuovamente a capo delle commissioni provinciali e furono eliminati i più marcati aspetti di autonomia locale. Anche la figura del giudice delle tutele riacquistava quel ruolo centrale di controllo affidatogli dal progetto originario e in sostanza risultò essere la figura chiave di tutta l'assistenza agli orfani di guerra.

<sup>52</sup> Discorso nella tornata del 08/03/1917, in: V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Archivio storico, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 466.

<sup>53</sup> Ivi, tornata del 13/03/1917, p. 490.

<sup>54</sup> In Italia la rottura della solidarietà nazionale tese ad anticipare fenomeni analoghi in gran parte d'Europa, essendo state già in origine le classi lavoratrici poco entusiaste nei confronti della guerra e della propaganda patriottica. Sulla crisi del 1917 in generale cfr. M. Isnenghi, G. Rochat, *La Grande Guerra 1914-1918*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 359-76; A. Gibelli, *La Grande Guerra degli italiani 1915-1918* (1998), Milano, BUR, 2007, pp. 213-20. Sugli aspetti della protesta politica e sociale cfr. G. Procacci, *State Coercion and Workers Solidarity in Italy (1915-1918). The Moral and Political Content of Social Unrest*, in *Strikes, social conflict and the First World War*, a cura di L. Haimson, G. Sapelli, Milano, Feltrinelli, 1992, pp. 145-77; Id., *Dalla rassegnazione alla rivolta: mentalità e comportamenti popolari nella grande guerra*, Roma, Bulzoni, 1999; R. Bianchi, *Quelle che protestavano, 1914-1918*, in *La Grande Guerra delle italiane* cit., pp. 189-209.

Il testo definitivo fu approvato il 6 luglio 1917 e pubblicato il 18 luglio successivo<sup>55</sup>, chiudendo un processo durato oltre un anno. A rallentarlo erano state le titubanze della classe politica di fronte alla questione del ridimensionamento del diritto privato rispetto a quello pubblico nell'ambito delle politiche assistenziali, accompagnate in alcuni dal timore di aprire la strada con l'assistenza pubblica all'intromissione di uno Stato collettivizzato o socialisteggiante<sup>56</sup>. L'assistenza agli orfani di guerra, ancor prima che questione di primaria urgenza sociale, era divenuta in sostanza terreno di scontro sugli orizzonti ideali dello Stato e della società. Scriveva in proposito il giurista Alessandro Groppali in un opuscolo sulla nuova legge:

Si tratta di conciliare il maggiore rispetto dovuto ai diritti insindacabili della famiglia coi diritti incontestabili dello Stato di impartire, da un lato, la migliore istruzione ed educazione ai fanciulli, che ebbero l'onore e la sventura insieme di perdere il padre loro per la grande causa della nazione, e di prevenire e reprimere, dall'altro, il pericolo che essi vengano travati e sfruttati da parenti incapaci o indegni<sup>57</sup>.

Il ceto politico liberale difese nei due rami del parlamento i diritti della madre dall'intromissione dello Stato. L'atteggiamento di molti deputati e senatori rispecchiò la volontà di tutelare un ordinamento, sociale quanto politico e culturale, che era visto sempre più minacciato dalla guerra mondiale e dalla modernità da essa portata. La famiglia come perno della società da un lato e dall'altro la madre/vedova, elevata opportunisticamente quasi a figura santificata del diritto liberale tradizionale, divennero strumenti di una resistenza estrema contro la crescita esponenziale dello Stato e contro la sua ingerenza nella sfera privata dei cittadini. Per i difensori di una visione tradizionale della società – una tradizione liberal-borghese di stampo ancora prettamente ottocentesco – l'assistenza doveva neces-

<sup>55</sup> L. 18/07/1917, n. 1143.

<sup>56</sup> Per molti osservatori, soprattutto in campo giuridico, la legislazione di guerra e il crescere del controllo burocratico sugli apparati economici e finanziari fu un fenomeno drammatico e di difficile comprensione, di certo non in linea con il diritto predominante nell'Italia liberale prebellica. Come ebbe a dire il giurista Filippo Vassalli, la legislazione bellica fu un «immane cataclisma passato sugli spiriti e sulle forme del diritto privato». Cit. in G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 271. Un'analisi della legislazione speciale dei pieni poteri, con riferimenti anche alle coeve legislazioni degli altri paesi belligeranti, si ha in E. Capuzzo, *Appunti sulla legislazione di guerra nei due conflitti mondiali*, in «Clio», 2, 34, 1998, pp. 221-58.

<sup>57</sup> A. Groppali, *Gli orfani di guerra*, Milano, Treves, 1917, p. 42.

sariamente passare per la famiglia, intesa come nucleo sociale di base da tutelare ad ogni costo. Era all'intero di essa che l'orfano doveva crescere ed essere educato, secondo le attitudini e condizioni socio-culturali del suo ceto di appartenenza. Su questo punto non ci si era spinti fin dove era giunta la legislazione francese, che aveva posto il dovere di tutela dello Stato al di sopra del diritto autonomo della famiglia. Ancora Groppali:

Come si vede, è sempre la famiglia diretta od indiretta che la legge eleva a fulcro e perno del sistema di educazione degli orfani di guerra. Solo quando manchi o sia inadatta od incapace la famiglia del genitore sopravvivate o degli ascendenti o dei parenti ad adempiere alla propria missione e non si possa trovare altra famiglia idonea presso cui collocare e sovvenire con sussidi gli orfani di guerra, si dovrà ricorrere alle istituzioni pubbliche destinate all'educazione dei minorenni<sup>58</sup>.

Era pur vero, d'altra parte, che la legge dava allo Stato strumenti inediti per agire nella sfera familiare. Essa istituiva organi e figure di controllo che, superando l'antica impermeabilità della famiglia, avrebbero vegliato sulle condizioni di vita e sulla crescita degli orfani, accertandosi della sicurezza di un'adeguata educazione scolastica e di un'efficace preparazione professionale. Lo Stato veniva dunque chiamato a svolgere un possibile ruolo di supplenza nei confronti della famiglia dell'orfano, fino a farsi carico della patria podestà nel caso di incapacità o negligenza dei tutori. In tal modo la legge permetteva alle istituzioni di intervenire a salvaguardia delle future generazioni, strappandole da contesti degradati o inadatti alla crescita degli individui come membri attivi del corpo sociale:

In via normale la famiglia, in via eccezionale l'istituto pubblico da concepirsi non come una caserma od una prigione, ma come un vivaio per la tesaurizzazione e l'esaltazione delle energie sociali: ecco il motivo dominante a cui si ispira la nuova legge di protezione degli orfani di guerra in piena armonia col nuovo indirizzo ormai prevalso anche nell'ordinamento delle case di custodia e di correzione, le quali, essendo ormai alla scienza sperimentalmente acquisito che è la mancanza della famiglia la causa principale del pervertimento dei minorenni, tendono sempre più a trasformarsi in veri asili famigliari, ove non la disciplina meccanica, ma la vigile tutela ed un'adatta educazione professionale compiono miracoli inauditi di redenzione morale<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Ivi, p. 52.

<sup>59</sup> *Ibid.*

Tenendo in conto tali aspetti, la protezione degli orfani di guerra risultò essere tra le misure sociali più importanti del periodo bellico in Italia. Essa sancì una svolta nelle politiche assistenziali italiane per l'infanzia, con nuove e più moderne forme di tutela dei minori e con obiettivi dichiarati – seppure ancora vaghi – di formazione e sviluppo delle nuove generazioni<sup>60</sup>. In linea generale si può affermare che le misure del 1917, quella per gli orfani al pari di quella per invalidi e mutilati, fornirono un importante contributo all'emergere dell'idea di un'assistenza nazionale, cercando di dare un'impronta unitaria alla precedente assistenza di matrice prevalentemente privata e localistica. A ostacolare un decisivo salto di qualità contribuirono tuttavia indecisioni e timori sulle conseguenze di uno spostamento delle prerogative dalla periferia al centro delle istituzioni politiche. Di lì a poco sarebbe stata la drammatica disfatta dell'esercito italiano a Caporetto a far pendere la bilancia dalla parte di un netto accentramento delle responsabilità sociali.

#### 4. Conclusioni

La crisi politica che seguì Caporetto, con la creazione da parte del nuovo gabinetto Orlando del *Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra* (MAMPG), sancì dunque una svolta nell'approccio alla questione delle vittime di guerra, con una politica di compensazione “calata dall'alto” molto più organizzata e strutturata che in precedenza. In questa nuova gestione dell'assistenza e delle pensioni di guerra il parlamento non ebbe in pratica più alcuna voce in capitolo. Tuttavia la presenza nel governo di figure come Leonida Bissolati a capo del MAMPG e di Francesco Saverio Nitti al ministero delle finanze, entrambi attenti ai problemi di lungo periodo del conflitto e soprattutto convinte della necessità di ripartire, nel dopoguerra, da politiche di compensazione sociale eque e fondate sul diritto, mantenne vivo per un certo tempo il dialogo fra esecutivo e parlamento.

Il già citato Camillo Peano ritornò sulla questione di un testo unico per le vittime di guerra con un'interpellanza nel febbraio 1918 rivolta ai due ministri, in cui ricordò il caos legislativo venutosi a creare fra il 1915 e la fine del 1917:

<sup>60</sup> Gibelli ha definito l'assistenza all'infanzia (in particolare gli aspetti legati all'istruzione) un progetto di acculturazione e igiene sociale di impronta nazionalistica e modernista. Cfr. A. Gibelli, *Il popolo bambino* cit., p. 108.

Sono dunque circa trenta provvedimenti tra leggi e decreti che disciplinano la materia così che neppure per le persone più pratiche in materia legislativa è facile orientarsi e vedere quali disposizioni sono in vigore, quali abrogate [...]. È quindi una necessità, che poi si traduce in un mezzo di propaganda, avere una legge ben fatta e chiara. Non è soltanto questione di forma, ma anche di sostanza.<sup>61</sup>

Per Peano una tale riforma avrebbe tamponato lo scollamento in atto fra i cittadini bisognosi di assistenza e le istituzioni di uno Stato ancorato giuridicamente ancora al secolo precedente. L'assistenza non poteva essere una concessione, soggetta alle valutazioni di un ufficio o di una commissione medica, bensì un legittimo diritto, sostenuto dai concetti cardine della responsabilità oggettiva e del diritto all'arbitrato<sup>62</sup>. Alle considerazioni di Peano si associò il socialista Angiolo Cabrini, che nel condannare la via crucis burocratica delle pensioni di guerra mise a nudo un'amara verità: quella cioè di una legislazione che si era arricchita di una serie infinita di norme, gonfiandosi di funzionari e uffici, fino ad assumere, agli occhi dei soldati, l'aspetto di un enorme mostro burocratico. Un sistema di certo non corrispondente alle speranze di quanti, dalla conclusione della guerra, si attendevano riforme sociali moderne e soprattutto degne dei sacrifici sopportati in quegli anni<sup>63</sup>.

In risposta a queste considerazioni sia Bissolati che Nitti affermarono che sulla riforma delle pensioni di guerra i governi postbellici si sarebbero giocati una buona parte della loro credibilità e legittimità, ma ammisero anche le difficoltà che si rischiava di incontrare lungo il cammino. Bissolati rispose alle richieste di Peano e Cabrini nella tornata del 23 febbraio, sottolineando l'intenzione di impegnarsi a fondo per garantire in futuro una giusta assistenza per le vittime di guerra. Sostenne inoltre in pieno l'idea che burocratismo e paternalismo nulla avessero a che fare con la giustizia sociale e lo spirito democratico che egli intendeva imprimere alle istituzioni per l'assistenza alle vittime di guerra<sup>64</sup>. A sostegno

<sup>61</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 18/02/1917, p. 15795.

<sup>62</sup> Notava critico Peano a proposito dell'obbligo di rieducazione per l'ottenimento della pensione: «Orbene, francamente, questo mi pare una enormità contro la libertà individuale. Questo soldato, lo abbiamo preso, chiamato alle armi, gli abbiamo fatto fare la guerra, è stato ferito, e come volete obbligarlo ancora a sottoporsi ad una operazione, sotto la minaccia di non dargli la pensione? Questo non mi pare giusto», *ivi*, p. 15796.

<sup>63</sup> *Ivi*, pp. 15806-7.

<sup>64</sup> *Ivi*, p. 16104. A tal proposito Cabrini convenne con Bissolati e lo appoggiò nel proposito di trasformare il MAMPG da semplice ministero temporaneo in vero e proprio ente politico-

di Bissolati Nitti giunse a promettere il massimo impegno suo personale e del governo per il miglioramento, in tempi accettabili, delle pensioni e dell'assistenza di guerra:

Sono lieto, anche nelle difficoltà dell'ora presente, di assumere tutta la mia parte di responsabilità, e studierò insieme al collega dell'Assistenza militare tutti quei provvedimenti che possano rispondere al sentimento della Camera, ma soprattutto al sentimento del nostro dovere. Gli oneri che abbiamo assunto sono molto gravi. Il Paese sappia che gravissimi sono i sacrifici che sopportiamo. Soltanto i sussidi alle famiglie dei richiamati, che al principio della guerra erano di 15 milioni al massimo, sono saliti (la cifra non è senza entità di preoccupazione) a 120 milioni al mese. Siamo, io credo, il solo paese in Europa che abbia usato tale larghezza. Riconosciamo, anche traverso tutti i nostri torti, la larghezza di cuore di un paese non ricco. [...]. Siamo il solo paese di Europa che ha dato sussidi alle famiglie non solo dei richiamati, ma anche di quei soldati che avevano obblighi di leva<sup>65</sup>.

Con l'interpellanza di Peano e la successiva risposta di Bissolati e Nitti si chiudeva il dibattito in parlamento sull'assistenza militare durante la Grande guerra. Posto ai margini dall'esecutivo e dallo stato maggiore il parlamento aveva cercato di ritagliarsi un suo spazio riportando sul piano del discorso politico la questione fondamentale dell'assistenza statale alle vittime di guerra. In una prospettiva di lungo periodo quest'azione, se portata avanti con convinzione e con maggiore coordinamento fra diverse forze politiche, avrebbe potuto forse avere

istituzionale, nella forma di un ministero nazionale delle politiche sociali. Scriveva in proposito Cabrini: «Noi però riaffermiamo il convincimento della necessità di un Ufficio politico – Ministero, Sottosegretariato o Commissariato – con larghi e precisi poteri su tutta la materia, oggi frazionata presso troppi Ministeri: ufficio politico che non dovrebbe affatto sostituirsi alla Corte dei Conti [...], ma della Corte e di altri uffici dovrebbe coordinare intorno a sé le attività – e del servizio rispondere alle Camere – e dei miglioramenti rendersi battagliero e flessibile interprete». A. Cabrini, *Ancora sulle pensioni di guerra. Commento agli ultimi decreti*, in «Nuova Antologia», n. 275, 52, 1918, pp. 204-7. Cit. p. 207. Sul proposito di Bissolati, di trasformare il MAMPG in un ministero delle politiche sociali, cfr. C. Baldoli, *La classe e la nazione: la "Guerra democratica" di Leonida Bissolati*, in *La Grande Guerra* cit., pp. 393-400.

<sup>65</sup> Camera dei Deputati, *Leg. XXIV, I<sup>a</sup> sessione, Discussioni*, tornata del 18/02/1917, pp. 16104-5. Nitti mostrò nel suo intervento alla Camera un certo acume politico nell'evitare di soffermarsi esclusivamente sui fanti-contadini, su cui si concentrava tutta l'enfasi retorica, e nel richiamarsi anche al sacrificio per la nazione fornito dalla piccola borghesia, esponendo così il proposito del governo di includere anche gli ufficiali di complemento – e i loro familiari – nei progetti di riforma totale delle pensioni di guerra dopo la fine del conflitto.

una qualche importanza nel dopoguerra. Facendo ad esempio una breve digressione comparativa, nel processo di parlamentarizzazione avvenuto nell'ultimo anno di guerra in Germania<sup>66</sup>, le forze liberal-democratiche nel Reichstag posero l'obbligo di assistenza da parte dello Stato al primo punto delle riforme da attuare nel dopoguerra. Mantengono la promessa all'indomani della rivoluzione del novembre 1918, istituendo tra il 1919 e il 1920 un sistema di previdenza e assistenza nazionale per le vittime di guerra<sup>67</sup> che risultò essere fra le misure sociali più avanzate della prima metà del XX secolo e le cui influenze di lungo periodo sul diritto sociale sono ancor oggi visibili<sup>68</sup>.

In tutti i paesi belligeranti lo stato sociale, dunque, non fu soltanto una diretta conseguenza della guerra e della necessità di compensare le disfunzioni da essa prodotte; fu anche uno strumento con cui le forze politiche del dopoguerra cercarono di legittimare la propria azione, mostrando quel senso di responsabilità e gratitudine richieste dalla società. In Italia un simile processo non si concretizzò ed anzi il percorso delle due principali misure per le vittime di guerra durante il conflitto palesarono l'incapacità della classe politica di fornire adeguate risposte alle profonde trasformazioni in atto. I tentennamenti e i passi indietro nei suddetti progetti, associati all'assenza di un vero e proprio programma di riforme per il dopoguerra, furono il portato di una discrepanza evidente fra la modernità avanzante e la speranza, da parte soprattutto (ma non solo) delle componenti più conservatrici del liberalismo italiano, di preservare strutture, pratiche e tradizioni di lunga data. La guerra stava mutando radicalmente la configurazione dello Stato e il suo rapporto con l'economia e la società, stava facendo emergere nuovi diritti, nuove istanze, interessi organizzati e contrapposti, di cui i governi del dopoguerra, bisognosi di legittimazione, avrebbero dovuto necessariamente tener conto. Nonostante tali aspetti fossero in parte già allora ben visibili e alcuni attori, come

<sup>66</sup> Sul processo di parlamentarizzazione della Germania nel corso della Prima guerra mondiale, cfr. M. Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Vol. 60), Düsseldorf, Droste, 1977; E.-A. Seils, *Weltmachtstreben und Kampf für den Frieden. Der deutsche Reichstag im Ersten Weltkrieg*, Francoforte sul Meno, Peter Lang, 2011.

<sup>67</sup> Per un'analisi degli aspetti politici e tecnici della legislazione tedesca dell'immediato dopoguerra, culminata nel *Reichsversorgungsgesetz* del maggio 1920, si rimanda a P. Pironti, *Kriegsopfer und Staat* cit., in part. pp. 324-88.

<sup>68</sup> L'odierno ordinamento giuridico della Repubblica federale tedesca sul diritto di riabilitazione degli invalidi civili si basa in buona parte sulle procedure della riabilitazione degli invalidi di guerra introdotte nella Repubblica di Weimar nel 1920. Cfr. Andreas Frank, *Die Entschädigungswürdigkeit in der deutschen Kriegsopferversorgung*, Würzburg, Ergon, 2003.

Nitti, già mettevano in guardia dagli scenari preoccupanti del dopoguerra, la classe politica italiana non ne seppe cogliere l'importanza. Dal conflitto il parlamento e la vecchia classe politica sarebbero usciti totalmente delegittimati, mentre lo sgretolarsi del fronte interventista dopo l'armistizio, che portò alle dimissioni di Bissolati prima e di Nitti poi, fece svanire anche la speranza di concretizzare in tempi brevi una riforma di ampio respiro dell'assistenza alle vittime di guerra. In questo quadro va collocata la violenta retorica antipartitica e antiparlamentare che si andò rafforzando sempre di più nel dopoguerra e che avrebbe svolto un ruolo primario anche nel linguaggio politico del movimento dei veterani e degli invalidi e mutilati. L'espressione secondo cui tutti i partiti sarebbero morti<sup>69</sup>, frequentemente ripetuta nei comizi, nelle adunate, nelle parate dei reduci invalidi, erano il segno di una rottura ormai avvenuta fra la vecchia tradizione politica liberale e un paese uscito dalla guerra mondiale profondamente trasformato<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> A formulare per primo un tale concetto fu uno dei più attivi e sanguigni membri dell'ANMIG, l'emiliano Priamo Brunazzi. Cit. in *Il nostro occhio*, in «Il Bollettino. Organo ufficiale della Associazione Nazionale fra Mutilati e Invalidi di guerra», 1, 1, 01/08/1918. «Io ripeto che per noi i partiti sono morti, e bene morti. Chi infatti oserebbe chiedere alle ombre dei caduti aspettanti che si aggirano sul Carso, sull'Isonzo, sul Montello, sul Grappa, sulla Piave, la fede politica, la dottrina di classe! Vi è stata una solidarietà di soffrire che ha preparato una solidarietà di sentire».

<sup>70</sup> Il malcontento delle vittime di guerra crebbe con l'estenuante prolungarsi delle discussioni in parlamento sul progetto di testo unico sulle pensioni e assistenza di guerra. La protesta toccò il suo apice nel dicembre 1920, con scontri in diverse città. Il 18 dicembre una folla di invalidi, mutilati e familiari dei caduti cercò di assaltare l'edificio del parlamento, con scontri con le forze dell'ordine nella piazza di Montecitorio. Furono lanciate pietre e sparati alcuni colpi di pistola, mentre i deputati che uscirono per calmare la folla, fra cui l'ex combattente Luigi Gasparotto, vennero bersagliati con oggetti e insulti. La convulsa seduta del 18, con i mutilati a protestare davanti al parlamento, era stata resa ulteriormente tesa dalla notizia dell'aggressione a Bologna di due deputati socialisti, Bentini e Niccolai, da parte di squadristi fascisti, che portò a momenti di tensioni anche fra i banchi del parlamento. Il governo Giolitti, di fronte a questa situazione, varò un decreto d'urgenza la sera stessa, con cui le pensioni, la cui ultima modifica risaliva al 1917, furono aumentate in base al costo della vita. Cfr. *Corriere della Sera* del 19/12 e del 20/12/1920.

# La legislazione di guerra e i diritti della popolazione

## Giulio Francisci

### 1. *Le caratteristiche della legislazione di guerra*

Non vi è quasi materia di diritto pubblico o privato dalla quale si sia astenuto il decreto legge [...] i requisiti di necessità e urgenza furono posti in oblio [...] il governo non si fermò neppure dinanzi al ridicolo, come quando, per esempio, emanò l'8 giugno 1919 un decreto legge (n.1028) per conferire il grado di sottotenente al direttore del Corpo musicale della Regia marina<sup>1</sup>.

Questa era la rappresentazione della legislazione di guerra, molto efficace, affidata da Vittorio Scialoja alle pagine dell'«Archivio giuridico Filippo Serafini», che ben indica il difficile lavoro demandato alla Commissione per il Dopoguerra<sup>2</sup>. Nel trattare questa ricca legislazione credo sia opportuno partire dalle caratteristiche generali per poi passare ai suoi contenuti e alle sue ricadute, soprattutto in relazione ai diritti della popolazione, e, infine, soffermarsi sul suo significato storico e le sue conseguenze.

Prima caratteristica della legislazione di guerra da sottolineare è sicuramente l'aspetto più noto, ovvero il suo carattere totalmente eccezionale e non ordinario, con la quasi totalità delle norme emanate dal governo in virtù dei «pieni poteri» e pochissime leggi approvate da un Parlamento molto più inattivo di quelli, ad esempio, di Francia e Gran Bretagna. Si può parlare di legislazione di guerra *de iure*<sup>3</sup> solo a partire dalla formale concessione dei «pieni poteri» al governo da parte

<sup>1</sup> V. Scialoja, *Sulla conversione in legge dei decreti legge*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», 1923, n. 1, pp. 3-56.

<sup>2</sup> Le conclusioni dei lavori della Commissione, per quanto riguarda la sezione non economica, sono raccolti in Commissione Reale per il dopoguerra, *Studi e proposte della prima sottocommissione presieduta dal senatore Vittorio Scialoja. Questioni giuridiche, amministrative e sociali giugno 1918-giugno 1919*, Roma, Tip. Artigianelli, 1920.

<sup>3</sup> *De facto* alcune norme della neutralità anticipano le linee guida della legislazione degli anni del conflitto e la stessa prima legge di delegazione legislativa si colloca nel periodo di neutralità.

del Parlamento che, come ha notato Carlotta Latini<sup>4</sup>, avvenne in due tempi con le leggi 21 marzo 1915, n. 273 e 22 maggio 1915, n. 671 (i due «fuochi dell'ellisse»<sup>5</sup>, secondo la felice immagine di Latini). Lo Stato liberale non era nuovo all'istituto della delegazione legislativa al governo da parte del Parlamento, comparso già con la Prima Guerra d'Indipendenza<sup>6</sup> e poi impiegato o richiesto non più solo in occasione di guerre ma anche per la formulazione di particolari riforme<sup>7</sup>, per il rafforzamento del governo in senso più autoritario<sup>8</sup> e per la gestione di emergenze (mi riferisco al terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908, che vide per la prima volta l'applicazione dello stato d'assedio né per motivi contemplati dal Codice penale militare né per motivi di ordine pubblico<sup>9</sup>).

Non soffermandomi molto sulla storia dei «pieni poteri» in età liberale, già ricostruita in altri lavori<sup>10</sup>, vorrei invece concentrarmi in questa sede su ciò che è scaturito dalla delega legislativa concessa dal Parlamento e cioè, per l'appunto, la legislazione di guerra<sup>11</sup> che fu eterogenea sia dal punto di vista del soggetto pro-

<sup>4</sup> C. Latini, *Governare l'emergenza: delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>5</sup> Ivi, p. 58.

<sup>6</sup> Legge 2 agosto 1848, n.759.

<sup>7</sup> Mi riferisco all'approvazione del Codice di Commercio nel 1882, del Codice Penale nel 1889, entrambi approvati tramite una delega all'esecutivo, come ha notato Ester Capuzzo (E. Capuzzo, *I pieni poteri al Governo* in Aa.Vv., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, IX, 1915-1919. *Guerra e dopoguerra*, Milano, Nuova Cei, 1989, pp. 112-4) e alla richiesta di pieni poteri da parte di Francesco Crispi per la riforma della pubblica amministrazione (1894) non accolta dal Parlamento e discussa all'epoca da vari giuristi.

<sup>8</sup> R.d. 22 giugno 1899, n.227 («provvedimenti politici»).

<sup>9</sup> Come notato da Santi Romano nel suo saggio *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* ora in Id., *Scritti minori* (1950), a cura di G. Zanolini, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 349 ss.

<sup>10</sup> E. Capuzzo, *I pieni poteri al Governo* cit.; C. Latini, *Il governo legislatore: delega legislativa e dottrina dei pieni poteri tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2004; Ead., *Governare l'emergenza* cit., pp. 209-35;

<sup>11</sup> Sul conferimento dei «pieni poteri» in occasione del primo conflitto mondiale si rimanda a, per il caso italiano, C. Latini, *Governare l'emergenza* cit., pp. 17-23, 56-93, 157-208, 275-86; Ead., *I pieni poteri in Italia durante la prima guerra mondiale*, in *Un paese in guerra: la mobilitazione civile in Italia (1914-1918)*, a cura di D.Menozzi, G.Procacci, S.Soldani, Milano, Unicopli, 2010, pp. 87-103; sul tema «pieni poteri e legislazione di guerra» si rimanda a E. Capuzzo, *In vista dell'annessione: i pieni poteri e la legislazione di guerra*, in Ead., *Dall'Austria all'Italia: aspetti istituzionali e problemi normativi nella storia di una frontiera*, Roma, La Fenice, 1996, pp. 53-75; Ead. *I pieni poteri e la legislazione di guerra*, in *Antonio Salandra: atti del 2° Convegno di Studi sul Risorgimento in Capitanata*, a cura di T. Nardella, Manduria, Lacaita, 1996, pp. 129-51; G.Francisci, *Pieni poteri e legislazione di guerra*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico»,

duttore sia dal punto di vista dei contenuti. Con legislazione di guerra, infatti, si intendono non solo i decreti luogotenenziali emanati in regime di «pieni poteri» e in generale gli atti del governo (dovrebbero essere considerate anche le circolari dei singoli ministeri che danno conto dell'effettiva applicazione delle disposizioni) ma anche i bandi, le circolari e le ordinanze del Comando Supremo, che avevano valore in base al Codice Penale per l'esercito, come riaffermato anche dalla legge n. 671/1915. Cercherò quindi, per quanto possibile, di rendere conto delle varie forme delle disposizioni più importanti della composita legislazione di guerra.

Altra caratteristica da sottolineare è la grande ampiezza di ambiti di intervento del governo, dal momento che la decretazione d'urgenza del primo conflitto mondiale si occupò, per citare alcuni esempi, tanto dell'apparato amministrativo-statale quanto del diritto privato, tanto delle questioni assistenziali e previdenziali quanto di quelle economico-industriali. Nell'impossibilità di ripercorrere puntualmente in questa sintesi l'intera legislazione di guerra e considerando la presenza di interventi nell'ambito del volume dedicato a due specifici settori dell'intervento normativo del governo, l'amministrazione e la mobilitazione industriale, vorrei, dal punto di vista contenutistico, limitare l'attenzione agli atti emanati dal comando militare e dall'esecutivo, senza la mediazione e il controllo del potere legislativo, che ebbero una diretta ricaduta nella sfera dei diritti dei cittadini. Norme che, fra permanenze e discontinuità rispetto al passato, segnarono la storia italiana ben oltre gli anni di guerra.

## 2. *La legislazione repressiva*

L'ambito della legislazione di guerra con effetti sui diritti della popolazione che presentò le maggiori continuità rispetto alla storia dello Stato liberale fu quello della legislazione repressiva. Molto studiata, la produzione normativa in senso repressivo ebbe inizio già con la prima legge di delegazione legislativa, la l. n.

2014, n. 4, pp. 945-76; per una riflessione comparata sul rapporto governo – Parlamento negli anni di guerra si veda, oltre al saggio di Tommaso Tittoni pubblicato sulla «Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti» del 1° febbraio 1918 (*I Rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la Guerra*, pp. 225-60), A. Guiso, *La guerra immensa: Parlamento e Governo di guerra durante il primo conflitto mondiale: Francia, Italia e Gran Bretagna*, in *La Grande Guerra e l'identità nazionale: il primo conflitto mondiale nella politica e nelle istituzioni*, a cura di F. Perfetti, Firenze, Le Lettere, 2014, pp. 11-43.

273/1915, che conferiva all'esecutivo poteri discrezionali senza una scadenza espressa e molto vasti in relazione alla libertà di stampa (art. 4) e alla difesa dello Stato (art. 11)<sup>12</sup>. Una volta ottenuti formalmente i «pieni poteri», l'esecutivo li impiegò subito per accordare ai prefetti la facoltà di vietare le riunioni pubbliche<sup>13</sup> e per varare la censura<sup>14</sup> su giornali<sup>15</sup>, telefoni, telegrafi e radiotelegrafi<sup>16</sup> e posta<sup>17</sup>, in continuità con il processo inaugurato dalla legge «portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato» (l. n. 273/1915). Altro logico portato della legge del marzo 1915 fu il decreto sulle «false notizie»<sup>18</sup> che vietava la diffusione di notizie diverse da quelle fornite dal governo. Nel 1917 il decreto vide un'evoluzione in senso ancor più repressivo con il testo che introdusse il reato di «disfattismo»<sup>19</sup>, noto come «decreto Sacchi» dal nome del Guardasigilli che lo presentò e che, nella seduta della Camera dei Deputati del 24 ottobre 1917, lo difese con queste parole: <Oggi non è lecito discutere la guerra (*Applausi*), perché discutere la guerra mentre si combatte significa diminuire la forza di resistenza [...] A questo supremo dovere di combattere tutto ciò che tende a diminuire la resistenza che è la sola via della vittoria (*Approvazioni*), a questo tende l'atto del Governo»<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la normativa repressiva nei confronti degli operai si rimanda a G. Procacci, *La legislazione repressiva e le sue applicazioni in Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, a cura di G. Procacci, Milano, Franco Angeli, 1983; Ead., *Legislazione eccezionale e agitazioni operaie* in Ead., *Dalla rassegnazione alla rivolta. Mentalità e comportamenti popolari nella Grande Guerra*, Roma, Bulzoni, 1999, pp. 147-205. Per quanto riguarda gli intrecci fra popolazione civile e giustizia militare si rimanda a *Di fronte alla Grande Guerra. Militari e civili tra coercizione e rivolta*, a cura di P. Giovannini, Ancona, Il lavoro editoriale, 1997 e a G. Procacci, *La giustizia militare e la società civile nel primo conflitto mondiale* in *Fonti e problemi per la storia della giustizia militare*, a cura di N. Labanca, P.P. Rivello, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 188-216.

<sup>13</sup> Art. 3 r.d. 23 maggio 1915, n. 674.

<sup>14</sup> La parola censura non comparve mai nei decreti ma di questo si trattava. Per una trattazione approfondita del tema si rimanda ad A. Fiori, *Il filtro deformante - La censura sulla stampa durante la Prima Guerra Mondiale*, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 2001.

<sup>15</sup> R.d. 23 maggio 1915, n. 675.

<sup>16</sup> R.d. 23 maggio 1915, n. 688.

<sup>17</sup> R.d. 23 maggio 1915, n. 689.

<sup>18</sup> D. luog. 20 giugno 1915, n. 885.

<sup>19</sup> D. luog. 4 ottobre 1917, n. 1561.

<sup>20</sup> Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura, Sessione 1913-1917 (17/10/1917-22/12/1917), Volume XIV, I Sessione, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1917, p. 14972.

L'«atto del governo» si era reso necessario perché – come spiegò Sacchi alla Camera – la magistratura non aveva ritenuto idonei e sufficienti i precedenti provvedimenti repressivi per sanzionare la cosiddetta «circolare Lazzari». Ma prima dell'ottobre 1917 altre norme si erano aggiunte a quelle emanate in prossimità dell'ingresso in guerra concorrendo a formare, insieme a quelle post-Caporetto, quel complesso normativo che rese la società italiana assimilabile a una caserma, come ha efficacemente indicato Giovanna Procacci intitolando così uno dei suoi studi relativi alla legislazione repressiva<sup>21</sup>.

Il paragone con la caserma è particolarmente calzante non solo per il carattere repressivo della normativa penale ordinaria ma anche per la sottomissione progressiva di un vasto numero di cittadini alla giustizia militare. Non solo i civili che vivevano in zona di guerra o in aree non direttamente toccate dal conflitto ma dichiarate in stato di guerra<sup>22</sup>, ma anche i civili della restante parte del Paese conobbero la giustizia militare attraverso le militarizzazioni di personale<sup>23</sup>. In particolare, è stata abbastanza studiata quella degli operai degli stabilimenti ausiliari che persero la facoltà di cambiare lavoro senza un'autorizzazione preventiva e di rifiutarsi di obbedire agli ordini impartiti dai superiori nella gerarchia tecnica<sup>24</sup>. Ma la militarizzazione, con la conseguente restrizione delle libertà personali, riguardò, come si accennava, anche altre categorie professionali quali il personale civile della Regia marina, quello della giustizia militare, l'organico degli stabilimenti non ausiliari e quello delle capitanerie di porto. Nelle zone di guerra, poi, furono sottoposti alla giustizia militare, oggetto di vari provvedimenti durante il conflitto<sup>25</sup>, tutti coloro che, ad esempio, avessero aiutato i militari macchiatisi del reato di diser-

<sup>21</sup> G. Procacci, *La società come una caserma. La svolta repressiva degli anni di guerra in La violenza contro la popolazione civile nella Grande Guerra – Deportati, Profughi, Internati*, a cura di B. Bianchi, Milano, Unicopli, 2006, pp. 283-304.

<sup>22</sup> Durante la guerra furono dichiarati in stato di guerra i territori di Messina e Reggio Calabria (d. luog. 14 settembre 1917, n. 1511), di Torino, Alessandria e Genova (d. luog. 16 settembre 1917, n. 1483) e di Foggia (d. luog. 14 febbraio 1918, n. 282).

<sup>23</sup> Si ricordano le militarizzazioni del personale civile della Regia marina (d. luog. 12 settembre 1915, n. 1401), degli operai degli stabilimenti militari (d. luog. 26 settembre 1915, n. 1455), del personale civile della giustizia militare (d. luog. 27 aprile 1916, n. 494) e del personale requisito di stabilimenti non ausiliari (d. luog. 1 ottobre 1916, n. 1576) oltre che la nota militarizzazione del personale operaio degli stabilimenti ausiliari (artt. 12, 15, 20-6 d. luog. 22 agosto 1915, n. 1277)

<sup>24</sup> D. luog. 5 novembre 1916, n. 1684.

<sup>25</sup> Fra i principali, d. luog. 14 novembre 1915, n. 1622; d. luog. 6 agosto 1916, n. 1024; *Regolamento pel servizio della giustizia militare in zona di guerra* 2 marzo 1917 n. 43375 (G.U. 13 ottobre 1917, n. 242); d. luog. 11 aprile 1918, n. 459.

zione, il «reato più numeroso del nostro esercito»<sup>26</sup>. Per i «favoreggiatori», dopo Caporetto, vennero previsti il carcere militare con l'ordinanza del Comando Supremo dell'8 novembre 1917<sup>27</sup> e pene dai 3 ai 15 anni con il d. luog. 11 novembre 1917, n. 1811 e il d. luog. 10 dicembre 1917, n. 1952 (art. 5), riaffermati anche dall'ordinanza del Comando Supremo del 16 dicembre 1917<sup>28</sup>. Infine, sempre dopo Caporetto, con il d. luog. 10 dicembre 1917, n. 1964<sup>29</sup>, venne deferito ai tribunali militari, oltre al sospettato di «disfattismo», chiunque fosse accusato di aver concorso ai reati di simulazione di infermità e autolesionismo<sup>30</sup> o di aver commesso crimini previsti dal Codice penale militare per l'esercito. Il provvedimento non presentava distinzioni fra civili e militari e le sue disposizioni non erano neanche limitate territorialmente alla zona di guerra. Per queste ragioni, che ho brevemente richiamato, è difficile per la Prima Guerra Mondiale separare la normativa penale ordinaria da quella militare<sup>31</sup>, con lo stesso discorso che vale per gli organi giudiziari, venendo infatti anche quelli ordinari richiamati alla massima severità. La durezza e la rigidità della giustizia in tempo di guerra non furono certo mitigate dai provvedimenti di clemenza (tutti finalizzati ad ottenere soldati) che concessero amnistie e sospensione di procedimenti penali per i richiamati e introdussero il principio della sospensione della pena dopo la condanna per diserzione<sup>32</sup>, non concessa però, ad esempio, al personale operaio militarizzato degli stabilimenti di produzione sia militari sia privati<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> A. Monticone, *Il regime penale nell'esercito italiano durante la Prima Guerra Mondiale* in Id., *Gli italiani in uniforme 1915-1918: intellettuali borghesi e disertori*, Bari, Laterza, 1972, pp. 185-308 (la citazione è tratta da pag. 231).

<sup>27</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 13 novembre 1917.

<sup>28</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 16 dicembre 1917.

<sup>29</sup> Sulla *Gazzetta Ufficiale* in cui è pubblicato (la n. 294 del 14 dicembre 1917) compare con il numero progressivo 1974. L'*Errata corrige* pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 1917, n. 295 corregge il numero progressivo in 1964.

<sup>30</sup> Previsti dall'art.1 d. luog. 19 ottobre 1916, n.1417. Il decreto sanciva le pene per il reato di simulazione di infermità (1-3 anni di reclusione) e di auto-menomazione in modo temporaneo (3-5 anni di reclusione) e permanente (10-15 anni di reclusione).

<sup>31</sup> Per una raccolta della normativa penale militare si vedano G. Vitali, *Le norme principali della legislazione penale militare per il tempo di guerra*, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1917 e F. Celentano, *Manuale della giustizia penale militare: appendice contenente gli ultimi dd. ll. e bandi del Comando Supremo*, Napoli, Casa ed. Pietricola Succ. P.A. Molina, 1919.

<sup>32</sup> D. luog. 31 ottobre 1915, n. 1599; d. luog. 18 gennaio 1917, n. 156; d. luog. 4 febbraio 1917, n. 187; I decreti del 1917 sospesero l'applicazione della sentenza anche dopo la seconda condanna prevedendo il rinvio al fronte. Alla terza condanna sarebbe scattata l'applicazione della sentenza. Con il d. luog. 21 aprile 1918, n. 536 si intervenne di nuovo sulla materia prevedendo la reclusio-

### 3. *L'assistenza e l'affermazione della previdenza obbligatoria*

Se la legislazione giudiziaria-repressiva fu il volto più aspro dello Stato in tempo di guerra, e fu anche il settore legislativo che mostrò le maggiori permanenze rispetto al passato, la legislazione assistenziale-previdenziale, unita a quella economica<sup>34</sup> e quella sulle materie di diritto privato<sup>35</sup>, costituì la discontinuità maggiore rispetto alla storia degli anni precedenti. La storia della legislazione di guerra in ambito assistenziale può essere divisa, a mio avviso, in tre fasi o momenti. A una prima fase caratterizzata dal disimpegno statale, simbolicamente rappresentata dal provvedimento con cui il governo esortava i prefetti a promuovere la costituzione di comitati privati<sup>36</sup> per l'assistenza, subentrò, dopo la fine del sogno di una rapida avanzata e la «Spedizione punitiva» di Franz Conrad von Hötzendorf, una fase di iniziale impegno da parte dello Stato che consentì ai Comuni di riscuotere un contributo per l'assistenza civile<sup>37</sup>. Dopo Caporetto, infine, si verificò la piena assunzione da parte dello Stato del compito di assistenza ai profughi e agli altri bisognosi di assistenza, simboleggiata dalla creazione dell'Alto Commis-

ne per una diserzione di meno di 5 giorni e la pena di morte (previa degradazione) per una diserzione superiore ai 5 giorni e per la terza diserzione. Durante la guerra oltre alla sospensione della pena fu prevista anche la sospensione di alcuni procedimenti penali: d. luog. 10 giugno 1915, n. 811 (divieto di rilasciare mandati di comparizione o arresto, nel caso di reati con il beneficio della libertà provvisoria, per i cittadini sotto le armi fino a 30 giorni dopo la pubblicazione della pace); d. luog. 31 agosto 1916, n. 1190 (disposizioni del d. luog. n.811/1915 valide per i cittadini rimpatriati per combattere fino a 30 giorni dopo il ritorno all'estero); d. luog. 23 agosto 1917, n. 1354 (sospensione dei procedimenti penali subordinata alla dichiarazione da parte dell'autorità militare di non poter fare a meno dei militari coinvolti nei procedimenti).

<sup>33</sup> D. luog. 16 gennaio 1916, n. 146.

<sup>34</sup> Si veda A. De Stefani, *La legislazione economica della guerra*, Bari-New Haven, Laterza, 1926.

<sup>35</sup> Per una raccolta sistematica dei provvedimenti, fino al 1917, si veda P. Cogliolo, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale: con una parte speciale sopra la colpa, i danni, la forza maggiore. Raccolta completa di tutti i decreti legge in rapporto al diritto privato*, Torino, Unione Tipografica Editrice torinese, 1917.

<sup>36</sup> D. luog. 25 luglio 1915, n. 1142.

<sup>37</sup> D. luog. 31 agosto 1916, n.1090 – Allegato A. Il termine per avvalersi della facoltà fu via via prorogato anche oltre il termine del conflitto (il d. luog. 17 novembre.1918, n. 1741 pose il termine al 30 giugno 1919) e fu inoltre concesso ai comuni che già l'avevano imposto (entro il 30 giugno 1918) di riscuotere il contributo una seconda volta (d. luog. 5 maggio 1918, n. 666) e una terza volta (d. luog. n. 1741/1918).

sariato per i profughi di guerra<sup>38</sup> e del Commissariato generale per l'assistenza civile e la propaganda interna<sup>39</sup>.

Se l'assistenza a coloro i quali avevano subito danni materiali a causa della guerra rappresentava comunque qualcosa di direttamente legato all'emergenza bellica e, quindi, di carattere eccezionale, ciò che fu permanente nell'azione legislativa dello Stato nel campo sociale fu la creazione di un primo sistema previdenziale obbligatorio, discontinuità non indifferente rispetto al passato (prima della Grande Guerra era prevista solo l'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per alcuni operai). È quindi possibile affermare che la Prima Guerra Mondiale rappresenta uno snodo periodizzante nella storia dello Stato sociale italiano, purtroppo ancora poco studiato. Con la Grande Guerra, infatti, fu accantonato il principio della libera previdenza a favore di quello dell'obbligatorietà della copertura assicurativa.

Dopo i ripetuti inviti di enti privati, personalità politiche, organi consultivi dello Stato e della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (CNP), negli ultimi mesi del 1916 la Commissione cottimi del Comitato centrale di Mobilitazione Industriale iniziò a discutere la proposta di iscrizione obbligatoria alla CNP di tutti gli operai occupati negli stabilimenti ausiliari, come ha ricostruito Luciano Segreto<sup>40</sup>. Al termine di varie discussioni, incentrate soprattutto sull'opportunità della partecipazione dello Stato (la fine della libera previdenza e i problemi di equilibrio del bilancio statale costituivano i nodi più problematici), la proposta fu approvata e vide così la luce il d. luog. 29 aprile 1917, n. 670, che, sancendo l'obbligatorietà di iscrizione per gli operai degli stabilimenti ausiliari, aumentò notevolmente il numero di assicurati presso la Cassa. Particolarmente rilevante fu l'assenza del Parlamento e in maniera specifica della Camera elettiva in una svolta di tale portata: un provvedimento di così evidente importanza (anche per gli sviluppi successivi) non fu oggetto di alcuna discussio-

<sup>38</sup> Istituito dal d. luog. 18 novembre 1917, n.1897.

<sup>39</sup> Istituito dal d. luog. 10 febbraio 1918, n.130. In base a quanto notato da Giovanna Procacci in riferimento alla relazione della commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, tuttavia, il Commissariato spese solo 37.659 lire per l'assistenza a fronte di un fondo a disposizione pari a circa 5 milioni di lire (G. Procacci, *Welfare-warfare. Controllo sociale, assistenza e sicurezza in Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista*, Modena, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia- Dipartimento di economia politica, 2001, pp. 5-50; il dato è citato nella nota 92 a p. 34).

<sup>40</sup> L. Segreto, *Pensioni operaie e provvidenze sociali per il dopoguerra. Un confronto tra Stato, industriali e classe operaia in Stato e classe operaia in Italia durante la Prima Guerra Mondiale*, a cura di G. Procacci, Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 121-37.

ne parlamentare. Come ha efficacemente sintetizzato Segreto, «una semplice votazione a maggioranza nella Commissione cottimi [...] inaugurerò, di fatto, il sistema pensionistico in Italia»<sup>41</sup>.

Nella direzione della previdenza obbligatoria si andò – come detto – anche per i ripetuti inviti di associazioni, organi consultivi dello Stato e degli enti previdenziali nazionali (nel caso specifico la Cassa nazionale di previdenza). Credo sia infatti importante compiere una breve digressione su questo punto. La CNP si espresse durante il conflitto a favore della disposizione presa e di ulteriori ampliamenti, come ben mostra l'ordine del giorno riprodotto di seguito:

Sentite le comunicazioni dell'On. Presidente in merito alla promulgazione del Decreto Luogotenenziale 29 Aprile 1917, col quale il Governo accoglieva favorevolmente – per quanto limitatamente ai soli operai occupati negli stabilimenti ausiliari – il voto emesso nella sua adunanza 28 Ottobre 1916 [...] si augura che il principio così sanzionato dell'assicurazione obbligatoria a triplice contributo si concreti nell'immediato dopoguerra in una vera e propria disposizione legislativa a favore di tutti i lavoratori e per tutti i rischi del lavoro<sup>42</sup>.

La stessa azione di richiesta di espansione dei diritti sociali fu svolta dalla Cassa nazionale infortuni. La tutela infortunistica, infatti, fu l'altro ambito previdenziale molto affrontato dalla legislazione di guerra<sup>43</sup> che ampliò il numero dei beneficiari e introdusse una notevole innovazione: l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Oltre a essere importante dal punto di vista della storia dello Stato sociale italiano questo provvedimento ha una certa importanza anche per il tema di questo volume, vale a dire il ruolo dei Parlamenti in

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>42</sup> Ordine del giorno votato nell'adunanza del 24 luglio 1917 del Consiglio d'Amministrazione della Cassa e riprodotto in «Rassegna di Assicurazioni e Previdenza Sociale - Bollettino Mensile della Cassa Nazionale d'Assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro», IV, 1917, 8, pp. 1299-300.

<sup>43</sup> Cito solo alcuni provvedimenti più importanti: d. luog. 9 settembre 1915, n. 1396 (indennità in caso di infortunio per gli operai in servizio per conto dell'Amministrazione militare nella zona di guerra); d. luog. 17 ottobre 1915, n. 1515 (assicurazione degli equipaggi della marina mercantile); d. luog. 31 ottobre 1915, n. 1577 (sovra-premi per i rischi di guerra nelle assicurazioni degli operai contro gli infortuni sul lavoro); d. luog. 27 aprile 1916, n. 594 (assicurazione dei militari addetti come operai negli stabilimenti privati contro gli infortuni sul lavoro); d. luog. 15 febbraio 1917, n. 415 (incarico di liquidare le indennità per infortuni in zona di guerra agli operai che lavorano per conto dello Stato).

tempo di guerra, dal momento che, contrariamente alla prassi, fu oggetto di almeno una discussione parlamentare<sup>44</sup>. Nonostante il Senato avesse approvato il disegno di legge governativo (con alcune significative modifiche), la discussione parlamentare non fu completa dal momento che la Camera non discusse il testo avendo il governo emanato un decreto luogotenenziale<sup>45</sup> (che mantenne comunque le modifiche votate dalla Camera alta). Dopo le varie iniziative legislative fallite nel corso degli anni, la presentazione di un nuovo progetto di legge nel 1916 e la pressione a favore di questa misura da parte di vari ambienti, fu quindi finalmente esteso l'obbligo assicurativo anche ai lavoratori agricoli. La provvidenza però entrò in vigore solo a guerra ormai finita, dal momento che il regolamento d'esecuzione fu approvato nel novembre 1918<sup>46</sup> e l'entrata in vigore fu prevista per il 1° maggio 1919.

L'estensione dell'obbligo assicurativo ai lavoratori agricoli era stata sostenuta da varie associazioni e personalità politiche oltre che dalla Cassa nazionale infortuni, molto intenzionata durante il conflitto a ottenere provvedimenti legislativi espansivi delle tutele sociali soprattutto per questioni di bilancio, come dimostra il resoconto di una seduta del Consiglio Superiore del 1916:

Dopo le risultanze non attive dei conti degli esercizi 1913 e 1914, ora il bilancio 1915 non solo si chiude in pareggio, ma vi si riscontra una rimanenza attiva di L. 217.403,54 [...] E le risultanze d'esercizio sono confortanti e di lieto auspicio per l'avvenire della Cassa, cui industriali e lavoratori potranno guardare con sempre maggiore fiducia, se il Governo sarà sollecito e largo nei provvedimenti legislativi doverosi oltre che verso il proprio istituto ufficiale per le assicurazioni infortuni anche verso le classi lavoratrici [...] Notevolissimo è lo sbalzo di questi risultati di gestione in confronto con le somme degli esercizi precedenti [...] E tanto migliori saranno previsioni e risultanze, quanto più energica e larga sarà l'opera del Governo nei riguardi di questa forma di previdenza sociale, che mentre tutela le classi lavoratrici, costituisce una formidabile riserva di potenza morale e materiale del Paese per ogni evenienza<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Atti Parlamentari Senato del Regno, Legislatura XXIV, I sessione 1913-1917, Discussioni, Tornata del 13 luglio 1917, pp. 3725-30; Tornata del 14 luglio 1917, pp. 3736-57; Tornata del 15 luglio 1917, pp. 3763-97; Tornata del 16 luglio 1917, pp. 3801-28; 3855-63.

<sup>45</sup> D. luog. 23 agosto 1917, n. 1450.

<sup>46</sup> D. luog. 21 novembre 1918, n. 1889.

<sup>47</sup> *Notiziario - Consiglio Superiore della Cassa Nazionale Infortuni ed il Bilancio 1915 dell'Istituto* in «Rassegna di Assicurazioni e Previdenza Sociale», cit., III, 1916, 8, pp. 1373-4.

Si può quindi pensare non solo a un legame guerra – Stato sociale (*Warfare – Welfare*) ma anche a un legame legislazione di guerra – rafforzamento degli enti previdenziali. Infatti, un ruolo centrale (anche se non unico) nel riequilibrio e ritorno in attivo dei bilanci in perdita della Cassa nazionale infortuni lo ebbero i premi incassati, che fra l’inizio e la fine del conflitto raddoppiarono, come dimostrano i dati comunicati dalla Cassa nazionale nel 1921:

Anni	Premi di competenza (accessori compresi)	Eccedenze delle indennità o spese (-) o dei premi (+)
1912	11.419.183,21	-242.082,30
1913	11.262.433,81	- 2.139.150,51
1914	13.223.615,06	- 1.893.811,38
1915	16.907.476,39	- 12.100,94
1916	26.134.588,32	+ 2.902.690,04
1917	29.889.441,10	+ 2.032.242,46
1918	30.583.352,65	+ 1.133.743,50

Fonte: Cassa nazionale d’assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Annuario 1921*, Roma, Tip. R. Garroni, 1921 - Assicurazione Industriale – Dati Statistici per il periodo dal 1884 al 1920, pp. 42-43.

Due ordinanze del Comando Supremo, l’ordinanza 7 novembre 1915<sup>48</sup> e l’ordinanza 23 dicembre 1918<sup>49</sup> concessero addirittura all’ente l’esclusività della gestione dell’assicurazione infortuni nei territori di guerra (la prima) e nel Trentino e nell’Alto Adige fino all’unificazione legislativa (la seconda). Insieme al monopolio quasi totale esercitato dalla Cassa nell’ambito dell’assicurazione contro gli infortuni in agricoltura<sup>50</sup>, le due ordinanze citate costituirono una sorta di anticipazione del monopolio di fatto che negli anni trenta sarebbe stato concesso all’Istituto nazionale fascista per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INFAIL).

Per quanto riguarda l’altra grande assicurazione sociale, quella contro la disoccupazione involontaria, dopo alcuni provvedimenti dall’incidenza molto limita-

<sup>48</sup> *Gazzetta Ufficiale* 15 novembre 1915, n. 279.

<sup>49</sup> *Gazzetta Ufficiale* 2 gennaio 1919, n. 1.

<sup>50</sup> In base al d. luog. n.1450/1917 la Cassa esercitava un monopolio quasi totale con le Mutue già esistenti che potevano continuare la loro opera solo se autorizzate. In definitiva, la Cassa ottenne l’esclusività in 61 province e solo 8 furono assegnate, sempre in regime di esclusività, a 5 mutue.

ta<sup>51</sup>, furono emanate due disposizioni che aprirono la strada alla grande riforma del dopoguerra: la costituzione di un fondo contro la disoccupazione involontaria<sup>52</sup> e l'attribuzione di indennità agli operai senza lavoro a causa della sospensione o riduzione di energia elettrica e combustibili<sup>53</sup>. Con la legislazione di guerra nel campo delle assicurazioni sociali lo Stato liberale, quindi, entrò in un ambito nuovo sancendo in definitiva il tramonto della libera previdenza e mettendo le basi per le due grandi riforme della previdenza del primo dopoguerra, riforme alla base dello Stato sociale italiano: l'estensione a milioni di lavoratori dell'obbligo assicurativo contro la vecchiaia<sup>54</sup> e l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria<sup>55</sup>. Considerando le innovazioni legislative della guerra e quelle dell'immediato dopoguerra si può ben capire l'importanza di questo periodo nella storia dello Stato sociale italiano, che compì un progresso non indifferente, come ha indicato Jens Alber con i dati relativi alla «crescita quinquennale dell'indice dell'estensione dell'assicurazione sociale» (1915-1920):

ITALIA	22.5
OLANDA	18.0
AUSTRIA	14.5
GRAN BRETAGNA	7.0
GERMANIA	2.7
FRANCIA	1.3

Fonte: J. ALBER, *L'espansione del welfare state in Europa Occidentale: 1900-1975*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XIII, 1983, n. 2, pp. 203-60, Tabella A.7 (p. 253).

<sup>51</sup> D. luog. 25 luglio 1915, n.119; D. luog. 24 agosto 1915, n.1312 e d. luog. 23 dicembre 1915, n.1880 (sussidi di disoccupazione per i pescatori senza lavoro a causa del divieto di pesca nell'Adriatico e nel golfo di Taranto); D. luog. 6 aprile 1916, n.425 (assegnazione di 150.000 lire per le associazioni che sussidiavano contro la disoccupazione e di 30.000 lire per gli uffici di collocamento della manodopera); decreto ministeriale (Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio) 21 maggio 1916 (norme per la concessione di contributi a uffici di collocamento della manodopera); d. luog. 17 giugno 1916, n. 787 (soccorso giornaliero ai pescatori dei laghi di Garda e di Idro in caso di divieto di pesca);

<sup>52</sup> Art. 7 d. luog. n. 670/1917.

<sup>53</sup> D. luog. 9 febbraio 1918, n. 140.

<sup>54</sup> D. luog. 21 aprile 1919, n. 603.

<sup>55</sup> R.d.l. 19 ottobre 1919, n. 2214.

Grazie a questa accelerazione l'Italia ebbe modo di recuperare terreno rispetto ai Paesi più avanzati e anzi di entrare nel novero dei Paesi dell'Europa Occidentale con il maggior grado di estensione dell'assicurazione sociale:

PAESI	1915	1920
AUSTRIA	13.0	27.5
FRANCIA	11.5	12.8
GERMANIA	42.8	45.5
ITALIA	4.8	27.3
OLANDA	7.3	25.3
SVEZIA	37.0	46.0
GRAN BRETAGNA	36.3	43.3

Fonte: J. ALBER, *L'espansione cit.*, in «Rivista Italiana», Tabella 3 (p. 220).

#### 4. *Famiglia, proprietà, requisizioni: gli interventi nelle materie di diritto privato*

In parte foriero di discontinuità e innovazioni fu anche il settore della legislazione di guerra dedicato all'insieme dei rapporti intersoggettivi in relazione alla sfera patrimoniale, personale e familiare. Sul terreno del diritto di famiglia, oltre al matrimonio per procura<sup>56</sup>, furono varate innovazioni significative, introdotte dalla produzione normativa sulla previdenza per i combattenti<sup>57</sup>, ambito che in questa sede ho tralasciato per ragioni di sintesi. In particolare, vanno almeno citati il d. luog. 12 novembre 1916, n.1598, che ammise al diritto alla pensione di guer-

<sup>56</sup> Sul tema si segnala R. Luzzatto, *Diritto familiare di guerra* in «Nuova Antologia» cit., LII, 1917, fascicolo 1083 (1° marzo 1917), pp. 83-95, articolo nel quale, fra le varie argomentazioni, veniva fatto notare come l'istituto introdotto durante la guerra fosse in contraddizione con l'art. 94 del Codice Civile.

<sup>57</sup> Sulle pensioni di guerra e sulle politiche in favore di mutilati e invalidi si veda P. Pironti, *Grande Guerra e Stato sociale in Italia. Assistenza a invalidi e superstiti e sviluppo della legislazione sulle pensioni di guerra*, in «Italia contemporanea», n. 277, aprile 2015, pp. 63-89. Per l'attività del Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, oltre al bollettino («Bollettino del Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra») si rimanda a Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, *L'assistenza di guerra in Italia: assistenza militare, pensioni di guerra. III Conferenza interalleata per la protezione degli invalidi di guerra*, Roma, Società anonima poligrafica italiana, 1919.

ra sia i figli naturali non riconosciuti<sup>58</sup> sia quelli riconosciuti, equiparazione poi contemplata anche dalla normativa sulle polizze per i combattenti<sup>59</sup>, e il d. luog. 27 ottobre 1918, n. 1726, che creò la figura dell'assimilata a vedova, riconoscendole il diritto alla pensione di guerra. Si trattava di innovazioni importanti nel diritto di famiglia sulle quali Alfredo Rocco sarebbe intervenuto energicamente nella sua riforma delle pensioni di guerra<sup>60</sup> del 1923, in accordo a quanto espresso nella *Relazione*<sup>61</sup> sulla riforma:

Questa larghezza, di cui non si disconosce il fondamento di umanità che può giustificarla, rappresenta a nostro avviso non tanto un onere notevole per lo Stato, quanto soprattutto un vero attentato alla famiglia legittima, che qualunque ordinamento giuridico ha obbligo di tutelare<sup>62</sup>.

La legislazione di guerra intervenne anche sul terreno della parità dei sessi con l'art. 23 della legge 18 luglio 1917, n. 1143 che, attribuendo anche alle donne gli uffici tutelari degli orfani di guerra, dispensava quelle sposate dall'autorizzazione maritale. Si trattava di un breve articolo, di una delle pochissime leggi ordinarie approvate dal Parlamento durante la guerra, che costituì comunque un importante passaggio nel processo che portò nel 1919 all'abolizione dell'autorizzazione maritale. Come per lo Stato sociale, anche per la modificazione del diritto di famiglia la guerra ebbe un ruolo catalizzatore. Usando le parole di Paolo Ungari, la Grande Guerra «in generale è il grande acceleratore delle riforme nei territori più arcaici del diritto di famiglia»<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Ma risultanti figli dal registro degli orfani.

<sup>59</sup> Sull'equiparazione fra figli naturali e figli legittimi nella legislazione sulle polizze per i combattenti erogate dall'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) e istituite dal d. luog. 10 dicembre 1917, n. 1970, si veda il d. luog. 8 dicembre 1918, n.1953 che autorizzò l'INA a rilasciare una polizza di assicurazione a capitale differito di lire 500 per ciascun figlio minorenni legittimo o naturale di militare di truppa.

<sup>60</sup> R.d. 12 luglio 1923, n. 1491.

<sup>61</sup> *Relazione di S.E. il Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per l'Interno, interim degli Affari Esteri e Commissario per l'Aeronautica e di S.E. il Ministro delle Finanze a S.M. il Re, in udienza del 12 luglio 1923, sul decreto per la riforma tecnico-giuridica delle norme vigenti sulle Pensioni di guerra* in *Supplemento alla Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 19 luglio 1923, pp. 2-12.

<sup>62</sup> Ivi, p. 9.

<sup>63</sup> P. Ungari, *Storia del diritto di famiglia in Italia 1796-1975*, Bologna, Il Mulino, 2002 (nuova edizione a cura di F. Sofia), p. 196.

Tuttavia la grande rivoluzione del diritto privato attuata silenziosamente evocata da Filippo Vassalli<sup>64</sup> non fu connotata solo dall'ampliamento dei diritti ma anche dalla sempre maggiore ingerenza dello Stato nella sfera privata delle persone, espressione del tratto repressivo e stato-centrico che connotò la legislazione di guerra. Tralasciando per motivi di brevità la legislazione nei confronti dei cittadini di Stati nemici<sup>65</sup>, vorrei ricordare le espropriazioni dei diritti di privativa, la possibilità concessa alle Amministrazioni centrali della guerra e della marina di vendere e affittare le cose requisite<sup>66</sup> e il grande tema delle requisizioni. Dico grande tema perché non coinvolse solo i materiali utili all'esercito<sup>67</sup> o le navi<sup>68</sup> ma anche i terreni e persino le prestazioni d'opera, con queste ultime requisite pure nelle officine che non erano stabilimenti ausiliari ma realizzavano lavorazioni che interessavano esercito e marina<sup>69</sup> e nei terreni agricoli.

Infatti, il d. luog. 14 febbraio 1918, n. 147, che istituiva la cosiddetta «mobilitazione agraria», prevedeva la precettazione di cittadini di ambo i sessi per i lavori agricoli<sup>70</sup>. Il decreto, inoltre, non si limitò a disporre la requisizione di manodopera ma, in aggiunta, conferì al ministro dell'Agricoltura la facoltà di organizzare e imporre la coltivazione di terre non seminate, anche dando ordine di occupare i terreni da coltivare. Un'intrusione nel diritto di proprietà che in realtà era già iniziata nel 1916 quando il Comando Supremo aveva avocato a sé il diritto di espropriare terreni nei territori occupati per la costruzione di opere di pubblica utilità<sup>71</sup>

<sup>64</sup> F. Vassalli, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato* in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», XVII, 1919, I, pp. 1-22, ora in Id., *Studi Giuridici*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 337-63 (l'espressione «grande rivoluzione» si trova a p. 339).

<sup>65</sup> Su cui si rimanda a D.L. Caglioti, *Sicurezza, diritti, libertà civili: appunti da una ricerca sul trattamento dei cittadini di nazionalità nemica durante la prima guerra mondiale*, in *Forme del politico tra '800 e '900. Studi di storia per Raffaele Romanelli*, a cura di E. Betta, D.L. Caglioti, E. Papadia, Roma, Viella, 2012, pp. 77-95 e a Ead., *Why and How Italy invented an Enemy Aliens Problem in the First World War*, in «War in History», XXI, 2014, 2, pp. 142-69.

<sup>66</sup> Si veda il d. luog. 6 gennaio 1916, n. 43.

<sup>67</sup> Ad esempio i materiali metallici di armamento e il materiale rotabile delle ferrovie extraurbane in costruzione (requisizione prevista dal d. luog. 13 marzo 1917, n. 824).

<sup>68</sup> Fra le norme più importanti, d. luog. 20 giugno 1915, n. 964; d. luog. 2 gennaio 1916, n. 6; d. luog. 17 maggio 1917, n. 845; d. luog. 13 settembre 1917, n. 1554.

<sup>69</sup> D. luog. 1 ottobre 1916, n. 1576. Veniva contestualmente prevista la sottomissione alla giustizia militare del personale requisito.

<sup>70</sup> Art. 1, lettera c) e art. 4 d. luog. 14 febbraio 1918, n. 147.

<sup>71</sup> Ordinanza 15 aprile 1916 (G.U. 27 aprile 1916, n. 99). Contro l'ordine di espropriazione non era ammesso alcun reclamo in sede giudiziaria.

e la facoltà di dichiarare obbligatoria la coltivazione di un terreno incolto nei territori occupati<sup>72</sup>. Come avvenuto per la legislazione sul reato di diserzione (con i decreti luogotenenziali che spesso seguirono le circolari del Comando Supremo), così anche in questo ambito il governo seguì gli alti comandi militari prevedendo requisizioni di terreni sia con il d. luog. 4 ottobre 1917, n. 1614 sia con il già citato decreto del 1918. Vorrei far notare come il principio dell'esproprio, il principio che una proprietà potesse essere requisita per essere usata in modo più produttivo, rimase nel dopoguerra, non solo in base al «decreto Visocchi»<sup>73</sup>, ma anche in base al regolamento dell'Opera nazionale combattenti (ONC)<sup>74</sup>, l'ente ideato da Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce. Il regolamento, promulgato solo nel 1919<sup>75</sup>, considerava l'espropriazione come un mezzo di acquisizione dei terreni. Proprio su questo aspetto, oltre che sull'eccessiva presenza dello Stato a fronte dell'assenza dell'espropriato nel collegio arbitrale centrale, si concentrò la critica liberale-liberista di Luigi Einaudi affidata alle pagine del «Corriere della Sera»<sup>76</sup>.

La legislazione sulle materie di diritto privato, connotata sia da restrizioni sia da espansioni nell'ambito dei diritti della popolazione, insieme alla legislazione repressiva e alla legislazione previdenziale rende chiaro come la Grande Guerra abbia condotto anche alla definizione di un nuovo paradigma statale, come alcuni giuristi notarono già all'indomani della fine del conflitto. Credo siano particolarmente indicativi due giudizi, di Filippo Vassalli e Giovanni Carrara:

Quella forma estrema d'intervento dello Stato, più nota sotto il nome germanico di socialismo di Stato, s'è attuata in molti paesi [...] non solo – almeno fino a ieri – nella Germania, predisposta all'*étatisme* per dottrine e per tradizioni di amministrazione ma nell'Inghilterra libero-scambista; in Francia come in Italia e in Austria; in una certa misura anche negli Stati neutrali<sup>77</sup>.

«Lo Stato per ragioni di interesse pubblico può menomare o a che modificare i diritti dei singoli»<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Ordinanza 11 novembre 1916 (G.U. 13 dicembre 1916, n. 292).

<sup>73</sup> R.d.l. 2 settembre 1919, n.1633.

<sup>74</sup> Istituita dal d. luog. n.1970/1917.

<sup>75</sup> D. luog. 16 gennaio 1919, n.55.

<sup>76</sup> L. Einaudi, *Il primo sperimento della terra ai contadini combattenti*, in «Corriere della Sera», 21 aprile 1919, p. 2.

<sup>77</sup> F. Vassalli, *Della legislazione di guerra* cit., p. 379.

<sup>78</sup> G. Carrara, *La legislazione di guerra e il sistema del diritto privato*, Roma, Tipografia dell'Unione Editrice, 1920, p. 19.

## 5. Conclusioni

Tirando le somme sulla legislazione di guerra, che fu ben più ampia di quella che ho avuto modo di evocare in questa sede, credo sia opportuno tracciare alcune conclusioni relative alle conseguenze che produsse. Come primo portato del combinato disposto pieni poteri – esecutivo legislatore si può senz'altro pensare alla subordinazione del Parlamento, allo svilimento del suo ruolo e al rafforzamento dell'immagine dell'inefficienza degli organi elettivi contrapposta all'immagine forte e decisionista dell'esecutivo. La seconda conseguenza fu il necessario adeguamento e rafforzamento della struttura governativa<sup>79</sup> che coinvolse non solo la Presidenza del Consiglio dei Ministri ma il governo in generale<sup>80</sup>. Pensando alla legislazione di guerra, poi, vanno considerate come conseguenze durevoli nel tempo l'ingresso di esperti e «tecnici» nella compagine governativa<sup>81</sup>, il già citato avvio di uno strutturato Stato sociale<sup>82</sup>, una sorta di «militarizzazione ideologica» che non terminò con il conflitto ma perdurò nel dopoguerra portando alle note conseguenze<sup>83</sup> e la concezione della decretazione d'urgenza come tratto non più eccezionale ma caratteristico nel processo legislativo.

Negli anni di guerra il potere giudiziario sanzionò il protagonismo legislativo dell'esecutivo, come dimostrato dalle sentenze della Cassazione citate da Marco Fioravanti<sup>84</sup>. Tale protagonismo portò anche alla creazione di un nuovo potere

<sup>79</sup> Mi riferisco alla istituzione di ministeri, sottosegretariati, commissariati e comitati e all'istituzione di tre figure istituzionali ancor oggi presenti nell'ordinamento italiano: ministri senza portafoglio, sottosegretario alla presidenza del Consiglio e vicepresidente del Consiglio.

<sup>80</sup> Come ha notato Ettore Rotelli nel volume *La presidenza del Consiglio dei Ministri – Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale italiana (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972.

<sup>81</sup> Sul tema si veda G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra Liberalismo e Fascismo – Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1988.

<sup>82</sup> Sul nesso Grande Guerra-Stato sociale in Italia (con una prospettiva comparativa) si veda G. Procacci, *Warfare-Welfare: Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013.

<sup>83</sup> Con la fine della guerra «non si esaurì la militarizzazione ideologica: il principio che l'avversario politico doveva essere inteso come un nemico da eliminare proseguì nel dopoguerra, reso attuale dalla campagna contro il pericolo bolscevico e rivoluzionario» (G. Procacci, *La società* cit., p. 304).

<sup>84</sup> M. Fioravanti, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia Liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 230-2. Fioravanti cita le sentenze della Corte di Cassazione di

giudiziario: il Tribunale delle acque pubbliche. La vicenda è particolarmente rilevante, come notò Filippo Vassalli in un articolo sulla «Nuova Antologia»<sup>85</sup>. Il d. luog. 20 novembre 1916, n. 1664 («decreto Bonomi»<sup>86</sup>) istituiva il tribunale delle acque pubbliche e ne determinava composizione e competenze. Il tutto al di fuori di un'espressa delegazione legislativa – quella concessa dal Parlamento era riferita ai bisogni della guerra – e in stridore con lo Statuto albertino che all'art. 3 conferiva il potere legislativo a Camera e Senato<sup>87</sup> e all'art. 70 prevedeva che si potesse derogare all'organizzazione giudiziaria solo in forza di una legge<sup>88</sup>. Proprio su questo ultimo punto si concentrò la critica di Vassalli:

Si tratta di sovvertire un altro canone del nostro ordinamento costituzionale, di annullare per un altro verso, e cioè nei rapporti fra esecutivo e giudiziario, il principio della divisione dei poteri. Com'è noto, l'art. 70 dello Statuto prescrive: «Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge» [...] Il Governo ha dunque compiuto atto arbitrario con la istituzione del Tribunale delle acque pubbliche. Codesta istituzione è un puro fatto, che non può partorire le conseguenze destinate. Il Tribunale non ha che un'esistenza di fatto, imperocchè [sic] la giurisdizione, donde si qualificano il giudice e il tribunale, non può essere conferita che dalla legge [...] E un puro fatto sono le sentenze di codesto tribunale, cioè pronuncie [sic] che emanano da un collegio che non ha giurisdizione [...] Le sentenze del Tribunale delle acque non sono in alcun modo viziate come sentenze che abbiano dato sanzione a norme le quali non costituiscono diritto obiettivo dello Stato; esse non sono sentenze, poiché manca l'organo giurisdizionale stesso<sup>89</sup>

Vassalli concluse ritenendo inevitabile la sanzione parlamentare e la conseguente abrogazione di fatto dell'art. 70 dello Statuto correlata all'instaurazione del «principio che il potere esecutivo è competente a determinare l'ordinamento

Roma del 9 settembre 1915 e del 26 febbraio 1916 e quella della Cassazione a Sezioni Unite del 10 giugno 1918.

<sup>85</sup> F. Vassalli, *In tema di decreti-legge – Il Tribunale delle acque pubbliche* in «Nuova Antologia», cit., LIII, 1918, fascicolo 1109 (1° aprile 1918), pp. 320-6.

<sup>86</sup> Ivanoe Bonomi fu Ministro dei Lavori Pubblici nei governi Boselli e Orlando (1916-1919).

<sup>87</sup> «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati».

<sup>88</sup> «I Magistrati, Tribunali e Giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge».

<sup>89</sup> F. Vassalli, *In tema di decreti-legge* cit., pp. 323-5.

giudiziario»<sup>90</sup>. La dura critica di Vassalli fa capire quanto il decreto sulle acque pubbliche uscisse dai limiti della delegazione legislativa del 1915 e colpisce tanto più se si pensa che il giurista, in sede di Commissione per il Dopoguerra, si espresse a favore del mantenimento in vigore di buona parte della legislazione emanata in forza dei «pieni poteri»<sup>91</sup>, non essendone quindi un avversario a priori.

Con la Commissione per il Dopoguerra, di cui peraltro furono stabiliti convocazione, composizione e scioglimento sempre con disposizioni governativa<sup>92</sup>, il Parlamento non tornò in pieno possesso dei suoi poteri, visto che non furono sottoposti alla sua ratifica tutti i provvedimenti assunti durante il tempo di guerra e dato che il governo mantenne il ruolo di protagonista con lo strumento del decreto legge. L'opposizione a questo ruolo fu condotta dalla Corte di Cassazione presieduta da Lodovico Mortara che, dalla celebre sentenza del gennaio 1922 fino alla sostituzione del presidente, dichiarò non validi i provvedimenti non convertiti in legge. Ancora nel dicembre 1922, infatti, la Corte di Cassazione presieduta da Mortara intervenne sul d. luog. n. 603/1919, portante l'obbligatorietà dell'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia per varie categorie professionali con un contributo diretto dello Stato (sospeso nel 1922-1923<sup>93</sup> e riavviato alla fine del 1923<sup>94</sup>), dichiarando non applicabili le pene previste dal testo poiché esso non costituiva una legge formalmente e sostanzialmente perfetta. Con

<sup>90</sup> Ivi, p. 326.

<sup>91</sup> F. Vassalli, D. Barone, *Sul termine di durata in vigore dei decreti emanati in forza della legge 22 maggio 1915 n. 671 - Relazione alla Commissione per lo studio dei provvedimenti occorrenti per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace presentata dai commissari D. Barone e F. Vassalli*, Milano, Vallardi, 1919 (Estratto dalla «Rivista del diritto commerciale», cit., XVII, 1919, I, pp. 477-95).

<sup>92</sup> Il r.d. 16 settembre 1917, n.1529 istituì una prima commissione che non entrò mai in funzione. Con il d. luog. 21 marzo 1918, n.361 fu stabilita la struttura di quella che sarebbe stata la Commissione per il Dopoguerra (due sottocommissioni, la prima competente sulle materie giuridiche, amministrative e sociali e la seconda competente sulle materie economiche). Con il d. luog. 30 giugno 1918 (G.U. 8 luglio 1918, n. 160) fu stabilita la composizione della «Commissione centrale per lo studio e le proposte di provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace». Inoltre fu sancito l'assorbimento nella Commissione, come specifica sezione, della Commissione per le riforme degli ordinamenti amministrativi e tributari delle province e dei comuni del Regno (istituita dal d. luog. 18 aprile 1918, n. 511). La Commissione per il Dopoguerra fu sciolta con il r.d. 30 settembre 1919, n. 1735.

<sup>93</sup> Art. 2, r.d. 25 marzo 1923, n. 778.

<sup>94</sup> Art. 33, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3184. Veniva prevista di nuovo la corresponsione di un'annualità di 50 milioni da parte dello Stato alla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (CNAS), a partire dal 1° luglio 1924.

l'allontanamento di Mortara, la pratica di governo fascista e la codificazione dell'istituto del decreto legge, questo strumento legislativo divenne sempre più una costante arrivando così fino allo Stato repubblicano. Ecco quindi che la legislazione di guerra del primo conflitto mondiale, per il suo significato storico e le sue conseguenze, resta un fenomeno centrale nella storia delle Istituzioni dello Stato italiano.

# Il triangolo del fuoco. Parlamento, pubblica amministrazione e imprese nell'esperienza della mobilitazione industriale

Daniela Felisini

## 1. Introduzione

Che la guerra mondiale fosse una guerra di risorse – quell'apoteosi della modernità industriale che fu anche la sua apocalisse<sup>1</sup> – è non solo un concetto ormai condiviso dall'analisi storica, ma era altresì chiaramente presente alla consapevolezza dei contemporanei. Quella «guerra di materiali e di industria», scriveva Luigi Einaudi<sup>2</sup>, richiedeva e consumava enormi mezzi e dunque imponeva un impegno produttivo altrettanto cruciale di quello dispiegato dai soldati al fronte<sup>3</sup>. Era *L'altro Esercito*, come si intitolava un celebre lungometraggio voluto dal Ministero delle Armi e Munizioni nel 1917. Realizzato per rappresentare l'organizzazione e i successi delle produzioni militari, allo scopo di enfatizzare l'impatto propagandistico del filmato si ricorse perfino alla partecipazione della grande diva del muto Lyda Borrelli<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> E. Gentile, *L'apocalisse della modernità. La Grande guerra per l'uomo nuovo*, Milano, Mondadori, 2008.

<sup>2</sup> L. Einaudi, *La condotta economica e gli effetti sociali della grande guerra*, Bari, Laterza - New Haven, Yale University Press, 1933, pp. 87-9.

<sup>3</sup> A. Camarda, S. Peli, *L'altro esercito. La classe operaia durante la prima guerra mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1980; *Operai e contadini nella grande guerra*, a cura di M. Isnenghi, Bologna, Cappelli, Bologna, 1982.

<sup>4</sup> Nel 1917, il Ministero commissionò alla casa produttrice Cines la realizzazione di un lungometraggio di 16 minuti intitolato "L'altro Esercito" (o La leggenda di Santa Barbara). Il film era diviso in due parti: Le armi, per illustrare le lavorazioni della ghisa e del ferro, la fabbricazione di cannoni, bombe ed esplosivi, fucili, mitragliatrici, fili per reticolati, e Le munizioni, dedicata a diffondere la conoscenza delle scuole operaie per i ragazzi, le donne e gli inabili alle fatiche di guerra, e a descrivere la fabbricazione dei proiettili, dei siluri, delle vetture da carico e da assalto etc. Tra l'una e l'altra parte fu inserito un intermezzo che narrava il sacrificio di Barbara, martire cristiana del IV secolo, interpretata dalla diva Lyda Borelli; nel 1918 l'attrice accettò di comparire nuovamente in un breve film di propaganda intitolato "Per la vittoria e per la pace". Sulla funzione di propaganda del cinema vedi: *Il cinematografo al campo. L'arma nuova nel primo conflitto mondiale*, a cura di R. Renzi, Ancona, Transeuropa, 1993, pp. 11-24; G.P. Brunetta, *Cinema e prima guerra mondia-*

Le classi dirigenti italiane del tempo erano convinte che, nonostante la crescita industriale registrata nel nuovo secolo, il Paese fosse in condizioni di netto svantaggio rispetto agli altri<sup>5</sup>. L'esperienza dei primi mesi di combattimenti dimostrò subito la ineludibile necessità di una continua produzione e riproduzione delle dotazioni belliche.

La realtà incalzante della guerra finì così col rafforzare il ruolo degli industriali e legittimare le posizioni dei cosiddetti "protezionisti", esponenti di quei settori, primo tra i quali il siderurgico, che avevano già vissuto esperienze di sostegno da parte dello Stato. Quei «trivellatori della nazione» – come li aveva definiti nel 1913 il deputato radicale Edoardo Giretti nella sua invettiva antimonopolistica<sup>6</sup> – cui gli economisti liberali come De Viti De Marco, Einaudi e Cabiati si erano opposti sino ad allora<sup>7</sup>.

Ma la guerra rimescolò le carte del dibattito, sino a spingere Einaudi a proporre, nel dicembre 1916, la costituzione di una società per la fabbricazione del materiale bellico controllata dal governo, pur se aperta alla partecipazione di azionisti privati. Una formula – che molti anni dopo sarebbe stata definita a partecipazione statale – in cui «nulla possa farsi, che non piaccia al governo»<sup>8</sup>. Ma cosa poteva indurre Einaudi ad assumere una posizione che suonava quasi paradossalmente statalista se non la lucida osservazione di quanto stava avvenendo nel complesso intreccio di rapporti tra imprese ed amministrazione pubblica? La posizione di Einaudi riecheggiava quella assunta dopo l'Unità da uomini della Destra storica, i quali – di fronte alle arretranti pressioni delle compagnie private e al grave pro-

le, in Id., *Storia del cinema mondiale. L'Europa 1: Miti, luoghi, divi*, Torino, Einaudi, 1999; S. Bottomore, *Introduction: cinema during the Great War*, in «Film History», 22 (4), 2010.

<sup>5</sup> G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino 1988.

<sup>6</sup> E. Giretti, *I trivellatori della nazione italiana. Gli agrari, gli zuccherieri, i siderurgici*, Roma, Libreria politica moderna, 1913.

<sup>7</sup> Ancora con le parole di Einaudi: «Il prevalere degli interessi dei gruppi più potenti e meglio organizzati, che si manifestava prima della guerra attraverso i dazi doganali, i sussidi di navigazione e costruzione, i favori negli appalti pubblici ai produttori interni ed a cooperative, pigliò, durante la guerra, più franco andamento». Sulle posizioni antimonopolistiche e antiprotezionistiche assunte dagli studiosi riuniti attorno alla "Riforma sociale" vedi R. Marchionatti, *La Scuola economica torinese nelle sue riviste. La "Riforma Sociale" e la "Rivista di Storia Economica", 1894-1943*, in «Rivista storica italiana», 3, 2007, pp. 1048-88.

<sup>8</sup> Citato da A. Caracciolo, *La grande industria nella prima guerra mondiale*, in *La formazione dell'Italia industriale*, a cura di A. Caracciolo, Bari, Laterza, 1970, pp. 163-219, citazione a p. 173. Le posizioni assunte da Einaudi durante la grande guerra sono oggetto di rinnovato interesse da parte degli studiosi, come conferma l'articolo di R. Faucci, *Croce ed Einaudi sulla Grande Guerra*, in «Il pensiero economico italiano», a. XXIV/1, 2016, pp. 27-36.

blema di ottimizzazione degli investimenti pubblici nel settore ferroviario – avevano finito col considerare l'intervento statale «come una forza di razionalizzazione etica di interessi privati, la cui somma spesso non era considerata sufficiente a garantire l'interesse collettivo»<sup>9</sup>.

La guerra riproponeva dunque, in modo amplificato, una questione destinata a farsi strutturale nella storia dell'economia italiana, ossia il complesso rapporto tra Stato ed imprese private; un rapporto attorno al quale si è plasmato il nostro modello di capitalismo<sup>10</sup>.

È in questo quadro di riferimento che dobbiamo considerare la sfaccettata relazione tra Parlamento, pubblica amministrazione ed imprese; un «triangolo del fuoco»<sup>11</sup> in cui il Parlamento appariva in certa misura estromesso dalle priorità della mobilitazione industriale e dal prepotere dei suoi uffici. Le complesse interazioni che si stabilirono tra esecutivo e apparati amministrativi da un lato e mondo industriale dall'altro finirono, infatti, col prescindere assai spesso dal sindacato parlamentare. Eppure, sono proprio i lavori degli organi parlamentari a far luce sulla condotta economica della guerra e a suggerire oggi riflessioni nuove su alcuni aspetti cruciali.

## 2. *Le contraddizioni della Mobilitazione industriale*

A partire dal maggio 1915, come era avvenuto negli altri paesi belligeranti, anche in Italia fu varata una legislazione di guerra che conferì al governo poteri straordinari in molti campi<sup>12</sup>. Nel mese di giugno venne creato, nell'ambito del Ministero della Guerra, un apposito Sottosegretariato delle Armi e Munizioni,

<sup>9</sup> F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico, 1861-1901*, Roma - Bari, Laterza, 1999, p. 107. Vedi anche A. Cardini, *Storia del liberismo: Stato e mercato dal liberalismo alla democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

<sup>10</sup> In questo senso F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali I: Dal feudalesimo al capitalismo*, a cura di R. Romano, C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1978, pp. 1195-255.

<sup>11</sup> Triangolo del fuoco è il termine usato per rappresentare il processo fisico-chimico della combustione; i tre lati del triangolo sono i tre elementi necessari per la combustione: la sostanza infiammabile o combustibile; il comburente (solitamente ossigeno) e la fonte d'innesco. Quando uno dei tre elementi è insufficiente, la combustione non avviene o se già in atto, si estingue.

<sup>12</sup> Un utile elenco dei provvedimenti del primo biennio di guerra in *La legislazione italiana durante la guerra nazionale*. Indice per materie e indice alfabetico dei provvedimenti pubblicati dal 20 maggio 1915 al 20 maggio 1917, Varese, Stabilimento Maj e Malnati, 1918.

che nel tempo acquisì crescente autonomia, sino a divenire un Ministero a sé stante nel giugno 1917, con autorità di lì a poco estesa anche al settore aeronautico<sup>13</sup>. Era un'autonomia innanzi tutto di spesa, rafforzata dai successivi decreti di deroga alle norme di contabilità ordinaria dello Stato per i contratti di fornitura stipulati dalle forze armate<sup>14</sup>. Come fu messo in luce dal Parlamento, la grande discrezionalità esercitata dal Ministero nella gestione delle risorse finanziarie fu una delle questioni nodali nella conduzione economica della guerra.

Basato su un articolato organigramma (figura 2), il Ministero assunse sempre maggiori competenze e poteri e svolse un ruolo di primo piano nella mobilitazione industriale<sup>15</sup>. Se il Capo di Stato Maggiore stabiliva le necessità dei vari corpi militari, era infatti il Tenente generale Alfredo Dallolio (prima Sottosegretario di Stato poi Ministro delle Armi e Munizioni) che aveva la facoltà di determinare e gestire tutte le forniture. La sua posizione si basava sulla solida esperienza maturata sin dal 1911 come direttore generale di artiglieria e genio presso il ministero della Guerra; direzione cui competeva l'approvvigionamento e la manutenzione di tutte le armi, le munizioni, il materiale tecnico, i mezzi di trasporto e di comunicazione. In quella veste, durante la guerra di Libia Dallolio si era reso conto delle carenze di materiali bellici e quindi della necessità assoluta di accrescerne la produzione per rendere regolari gli approvvigionamenti; aveva quindi operato per potenziare gli stabilimenti e gli arsenali militari, ma, cogliendone i limiti, si era rivolto anche alle imprese private, con cui aveva stabilito importanti contatti.

Profondo conoscitore delle diverse fasi delle produzioni militari, dal luglio del 1915 al maggio 1918 egli fu «non solo l'organizzatore tecnico di tutta la produ-

<sup>13</sup> I provvedimenti furono: Regio Decreto 9 luglio 1915, n. 1065, con cui si istituì il Sottosegretariato, le cui funzioni furono ampliate con successivo D. Lgt. 30 mar. 1916, n. 370; con Regio Decreto 16 giugno 1917, n. 980 il Sottosegretariato divenne Ministero: coordinava e unificava i diversi istituti preposti al controllo e allo sviluppo della produzione in rapporto alle esigenze belliche; pochi mesi dopo, con Regio Decreto 10 novembre 1917, n. 1813, fu istituito presso il ministero il commissariato generale per l'aeronautica. Terminata la guerra, il Ministero tornò ad essere un Sottosegretariato, poi soppresso con il Regio Decreto 6 ottobre 1919, n. 1939.

<sup>14</sup> Decreto lgt. 12 agosto 1915 n. 1271.

<sup>15</sup> Vedi: P. Carucci, *Funzioni e caratteri del Ministero per le armi e munizioni*, in *Stato e classe operaia durante la prima guerra mondiale*, a cura di G. Procacci, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 60-78; L. Mascolini, *Il ministero per le armi e munizioni (1915-1918)*, in «Storia contemporanea», 1980, 6, pp. 932-65.

zione per la guerra, ma anche il responsabile politico di un nuovo e importantissimo settore dell'amministrazione dello Stato»<sup>16</sup>.

La sua reputazione di perizia tecnica, la molteplicità degli incarichi ricoperti e la sua stessa personalità<sup>17</sup>, contribuirono alla costruzione di un'immagine molto forte di Dallolio, recepita poi anche a livello storiografico. Il principale strumento esecutivo della sua azione, il Comitato Centrale per la Mobilitazione Industriale, fu considerato cruciale per il funzionamento della macchina della produzione bellica e dunque per la partecipazione italiana al conflitto<sup>18</sup>.

Indubbiamente, Dallolio fu uno straordinario accentratore di comandi e di cariche in molti ambiti<sup>19</sup>. Solo lui sembrava conoscere l'ammontare e i titolari dei contratti, appuntati in un suo "taccuino segreto" con i dati di commesse e forniture<sup>20</sup>. Sotto la sua guida il Comitato assunse una decisa preminenza rispetto alle altre Ripartizioni del Ministero: controllava una molteplicità di servizi, che andavano dall'acquisto, trasporto e distribuzione delle materie prime e dei combustibili agli stabilimenti dichiarati ausiliari, alla stipula dei contratti di fornitura, senza trascurare la disciplina e la formazione dei lavoratori, la raccolta dei dati e la propaganda. Dirigeva sette sezioni, oltre ai Comitati regionali, al Servizio esonerazio-

<sup>16</sup> Vedi la voce A. Dallolio, di M. Barsali, in *Dizionario Biografico degli Italiani* – Vol. 32 (1986); A. Assenza, *Il generale Alfredo Dallolio: la mobilitazione industriale dal 1915 al 1939*, Roma, Stato maggiore dell'Esercito - Ufficio storico, 2010.

<sup>17</sup> F. Minniti, *Alfredo Dallolio (1853-1952)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Milano, FrancoAngeli, 1984.

<sup>18</sup> In tal senso si sono espressi sia i contemporanei sia gran parte della storiografia, anche straniera, vedi, ad esempio, il volume comparativo curato da S.N. Broadberry, M. Harrison, *The Economics of WWI*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, in particolare S.N. Broadberry, *Appendix: "Italy's GDP in World War I"*.

<sup>19</sup> Oltre agli uffici connessi alla carica di Sottosegretario/Ministro delle Armi e Munizioni, dal generale Dallolio dipendevano, le Missioni militari di acquisti all'estero (stanziati a New York, Parigi, Londra, Madrid e Berna), gli uffici militari di transito alle frontiere, l'ufficio militare sbarchi e rispedizioni di Genova, la Commissione centrale collaudi, la Commissione consultiva per la revisione dei contratti, la Commissione per la liquidazione delle indennità relative agli infortuni accorsi agli operai in zona di guerra, la Commissione centrale tecnica per l'Aeronautica e la Commissione centrale gas asfissianti e maschere; questo elenco comprende gli uffici più significativi ma non è esaustivo.

<sup>20</sup> Luigi Tomassini scrive che tutte le informazioni relative al CCMI erano tenute «gelosamente segrete [...] annotate in un suo personale taccuino» cfr. Id., *L'Ansaldo e la Mobilitazione industriale*, in *L'Ansaldo e la grande guerra, 1915-1918*, in *Storia dell'Ansaldo IV*, a cura di V. Castrovino, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 39. Vedi anche F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia. Dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 1999, pp. 118-20.

ni e all'Ufficio storiografico; da esso inoltre dipendevano le tre Direzioni dell'Artiglieria, del Genio e dell'Aeronautica.

Pur sintetico, questo elenco fa capire l'ampiezza dei poteri del Comitato e sembra così confermare quell'immagine di forza e di capacità di controllo. Tuttavia, proprio la molteplicità delle funzioni svolte portò il Comitato ad incorrere in decine e decine di sovrapposizioni, concorrenze e conflitti di competenze nei confronti della pletera di uffici civili e militari interessati in vario modo all'organizzazione economica del conflitto. Una costellazione di organismi in parte preesistenti, le cui funzioni crebbero durante la guerra, in parte di nuova istituzione: la dilatazione dell'intervento statale – comune a tutti i Paesi belligeranti<sup>21</sup> – portò infatti in Italia alla creazione di una struttura amministrativa *monstre*, con quasi trecento uffici addetti a vario livello all'economia di guerra. Vani furono i tentativi di porvi argine<sup>22</sup>: per tutta la durata del conflitto si continuò a creare nuovi comitati, commissioni, uffici ed enti che coinvolgevano un numero crescente di funzionari, anche perché la prevista diminuzione dell'importo delle indennità e dei gettoni di presenza non fu mai attuata. Tale proliferazione, oltre a generare mille rivoli di spesa di difficile controllo, rese oltremodo farraginoso lo svolgimento della Mobilitazione Industriale.

<sup>21</sup> Tutti i Paesi belligeranti diedero vita ad istituzioni ed organismi addetti alla mobilitazione delle risorse necessarie allo sforzo bellico; la percentuale della produzione industriale richiesta dalle varie branche dell'amministrazione statale – che alla vigilia della guerra si aggirava mediamente intorno al 20% – fece registrare ovunque un incremento rilevante: in Germania nel 1917 superò il 70%; in Gran Bretagna giunse ad assorbire quasi il 50% di quanto veniva prodotto dal settore secondario; negli stessi Stati Uniti, entrati in guerra solo nel 1917, raggiunse il 22%. Sulle varie esperienze nazionali di mobilitazione industriale vedi, oltre al pionieristico studio di G.D. Feldman, *Army, industry, and labor in Germany, 1914-1918*, Princeton, Princeton University Press, 1966, ripubblicato nel 1992 (Berg, New York); R.J. Adams, *Arms and the wizard: Lloyd George and the Ministry of Munitions, 1915-1916*, London, Macmillan, 1983; J.F. Godfrey, *Capitalism at War: industrial policy and bureaucracy in France, 1914-1918*, Leamington, Berg, 1987; L.H. Siegelbaum, *The politics of industrial mobilization in Russia, 1914-17: a study of the war-industries committees*, Oxford, Macmillan, 1983; R.D. Cuff, *The War Industries Board: business-government relations during World War*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1973.

<sup>22</sup> Il primo provvedimento in tal senso fu il Decreto Legge 18 novembre 1915, n.1625, con cui si ricorreva, tra l'altro alla riduzione delle indennità corrisposte per la partecipazione agli organi consultivi. Durante il Governo Boselli (giugno 1916 - ottobre 1917) vi fu un incremento di ministeri, commissariati ed altri organismi interessati alla conduzione della guerra, fenomeno che proseguì anche durante il successivo governo Orlando (ottobre 1917-giugno 1919), nonostante le misure volute da Nitti per recuperare forme di controllo parlamentare (d. lgt. 15 dic. 1917, n. 1973).

Un simile quadro – che rappresenta un altro dei problemi nodali nella conduzione economica della guerra – non può che incrinare la diffusa rappresentazione del Comitato come organo monocratico, capace di plasmare razionalmente la crescita produttiva e tecnologica dell'industria italiana.

Certo, il ruolo svolto dal Comitato come potente stimolo propulsivo all'innovazione e all'espansione industriale è innegabile. Lo dimostrava il caso del settore aeronautico, che in quegli anni passò da una produzione pionieristica ad una dimensione compiutamente industriale, moltiplicando quasi per venti la fabbricazione di velivoli<sup>23</sup>. Parteciparono a questi sviluppi imprese già consolidate e nuovi produttori, su cui primeggiavano Ansaldo, Macchi, Fiat e Caproni, i cui velivoli furono utilizzati anche dalle aviazioni francese, britannica e statunitense, a riprova delle loro riconosciute qualità<sup>24</sup>.

Ma ben più problematico appare il profilo del Comitato nell'organizzare e coordinare efficientemente le attività produttive legate allo sforzo bellico e nell'ottimizzare l'impiego delle enormi risorse gestite. Fu proprio la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, di cui si parlerà in seguito, a mettere in luce questi limiti:

Le conseguenze di questi difetti di organizzazione sono risultate così frequenti [...] che si può dire che per nessuna delle branche dell'Amministrazione [...] si è potuto fare a meno di rilevare il danno della mancanza medesima; le conseguenze ne sono state così gravi per l'Erario da dare alla Commissione il convincimento che molta parte delle spese di guerra avrebbe potuto subire importante falcidia, che molti degli scopi propostisi dallo Stato avrebbero potuto esser meglio, più prontamente e più sicuramente raggiunti, se della organizzazione della azienda si fosse avuto cura, *se una volontà decisa avesse potuto e sapu-*

<sup>23</sup> Rosario Romeo fornisce dati relativi alla crescita della produzione di velivoli, che passa da 302 nel 1915 a 6.523 nel 1918 (Id. *Breve storia della grande industria in Italia*, Bologna, Cappelli, p. 92-93). Quei dati non si discostano molto da quelli riportati da Mario Isnenghi e Giorgio Rochat, secondo i quali la produzione è di 382 velivoli nel 1915, 1.255 nel 1916, 3.861 nel 1917 e 6.488 nel 1918 (Ids., *La grande guerra 1914-1918*, Milano, Sansoni, 2004, pp. 226-7). Vedi anche: *La grande guerra aerea 1915-1918. Battaglie, industrie, bombardamenti, assi, aeroporti*, a cura di P. Ferrari, Valdarno, Rossato, 1994.

<sup>24</sup> L. Segreto, *Armi e Munizioni. Lo sforzo bellico tra speculazione e progresso tecnico*, in «Italia contemporanea», 1982, pp. 35-66; A. Mantegazza, *Caproni e l'industria aeronautica italiana (1910-1952)*, in «Archivi e imprese», 1994, 9, pp. 3-45; Id., *Il nuovo settore dell'aeronautica*, in *L'Ansaldo e la Grande guerra cit.*, pp. 111-28.

*to coordinare i vari elementi di ogni amministrazione, se ben ordinati controlli avessero subito rilevato le manchevolezze ed i difetti della organizzazione statale*<sup>25</sup>.

### 3. *Imprese in guerra*

Ma per comprendere meglio i nodi della conduzione economica della guerra si deve guardare anche all'altro vertice del triangolo, ossia alle imprese. I costi eccessivi e le contraddizioni della mobilitazione industriale derivarono, infatti, dall'intreccio collusivo tra i loro comportamenti e le disfunzionalità dell'amministrazione statale.

Nella brevità dello spazio disponibile, si fornirà qualche spunto di riflessione sull'agire delle imprese e sulle procedure e le pratiche messe in atto nell'assegnazione e nella gestione degli appalti.

Le imprese videro nel conflitto una occasione di ripresa, dopo quello che il Direttore generale della Banca d'Italia, Bonaldo Stringher, aveva definito «il deciso rallentamento negli affari» del 1913<sup>26</sup>. Lo scoppio della guerra suscitò negli ambienti imprenditoriali e bancari forti aspettative e ampi programmi di espansione, non disgiunti da quel sentimento nazionale che animò le classi dirigenti dell'economia italiana nella prima metà del Novecento e che si consolidò proprio nell'esperienza della Grande Guerra<sup>27</sup>. Come affermò Giuseppe Colombo, fondatore della Edison e rappresentante della migliore imprenditoria italiana, le imprese dovevano «offrire alla patria in lotta l'arma della propria produttività»<sup>28</sup>.

Gli iniziali timori che la mobilitazione industriale comportasse requisizioni e vincoli nella conduzione aziendale furono ben presto superati di fronte ai molti

<sup>25</sup> Archivio Storico della Camera dei Deputati, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra 1920-1923, Legislatura XXVI, Relazione finale I, p. 23 (corsivo mio).

<sup>26</sup> Così Stringher nella "Relazione Annuale della Banca d'Italia del 1914", ripreso da A. Caracciolo, *La crescita e la trasformazione della grande industria durante la prima guerra mondiale*, in *Lo sviluppo economico in Italia: Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, a cura di G. Fuà, Milano, FrancoAngeli, vol. I, 1969, pp. 187-240, citazione p. 190. Vedi anche S.M.O. Jones, *Domestic Factors in Italian Intervention in the First World War*, Phd Thesis in History, London, London School of Economics and Political Science, 1982, pp. 170-225.

<sup>27</sup> D. Felisini, *Tecnocrati nella transizione. Culture economiche e stili manageriali all'IRI dalla fondazione al dopoguerra*, in *La cultura economica tra le due guerre*, a cura di P. Barucci, S. Misanzi, M. Mosca, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 130-42.

<sup>28</sup> G. Colombo, *Discorsi e scritti politici*, ordinati ed annotati da G. Gallavresi, Milano, Hoepli, 1934, vol. II.

vantaggi che essa offriva: facilitazioni e dilazioni di pagamento per l'acquisto delle materie prime, possibilità di ottenere prezzi di vendita più che remunerativi e anticipi sui pagamenti delle forniture, contributi all'ammortamento dei nuovi impianti, sgravi fiscali, disciplina di fabbrica<sup>29</sup>. Di fronte a simili opportunità grandi società e imprese minori fecero a gara per ottenere i decreti di ausiliarietà<sup>30</sup>. E si scatenò una competizione aspra, non sempre combattuta in termini di prezzo, qualità e puntualità nelle forniture, bensì puntando su appoggi negli ambienti politici e dell'amministrazione al fine di influenzare gli indirizzi produttivi ed ottenere le commesse.

Tra i grandi gruppi si scatenarono quelle che Giorgio Mori ha definito le "guerre parallele"<sup>31</sup>. Nei settori siderurgico e metalmeccanico l'eccezionale e pressante domanda generata dalla guerra portò alla rottura dell'equilibrio consortile raggiunto nel 1911 con la mediazione della Banca d'Italia e rese ancora più accanite le precedenti rivalità<sup>32</sup>. La crescita formidabile dei profitti, moltiplicati in taluni casi sino a quattro volte<sup>33</sup>, forniva abbondantissima liquidità incoraggiando così i tentativi di scalata alle banche da parte dei maggiori gruppi industriali legati a istituti concorrenti. L'Ansaldo dei Perrone, che controllava la Banca Italiana di Sconto, tentò la scalata alla Banca Commerciale Italiana per ottenere in tal modo una partecipazione di maggioranza nella Terni e nell'Ilva; il consigliere delegato di quest'ultima, Max Bondi, puntò a sua volta ad assumere il controllo della finanziaria Bastogi. Agnelli e Gualino, i quali avevano da poco costituito la Snia, si mossero similmente nei riguardi del Credito Italiano, sino a che nel 1918 Nitti,

<sup>29</sup> L. Tomassini, *Lavoro e guerra: la mobilitazione industriale italiana 1915-1918*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997; L. Segreto, *Statalismo e antistatalismo nell'economia bellica. Gli industriali e la Mobilitazione Industriale (1915-1918)*, in *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di P. Hertner, G. Mori, Bologna, il Mulino, 1983.

<sup>30</sup> Archivio Centrale dello Stato, Ministero per le armi e munizioni. Decreti di ausiliarietà. Inventario, a cura di A.G. Ricci, F.R. Scardaccione, Roma, Pubblicazioni degli archivi di Stato. Strumenti, 115, 1991.

<sup>31</sup> G. Mori, *Le guerre parallele. L'industria elettrica in Italia nel periodo della grande guerra*, in Id., *Il Capitalismo industriale in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1977.

<sup>32</sup> I. Cerioni, *La Banca d'Italia e il Consorzio Siderurgico. Fonti per la storia della siderurgia in età giolittiana nelle carte dell'Archivio della Banca d'Italia*, in «Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche», n. 2, giugno 2001; D. Felisini, F. Amatori, *La Cooperazione Contrattuale 1900-1965*, in *Concorrenza, mercato e crescita in Italia: il lungo periodo*, a cura di A. Gigliobianco, G. Toniolo, Collana Storica della Banca d'Italia, vol XIII, Marsilio, Venezia, 2017, p. 447-86.

<sup>33</sup> F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia. Dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 1999, pp. 118.

Ministro del Tesoro nel primo governo Orlando (ottobre 1917-giugno 1919), impose un accordo nel tentativo di limitare l'instabilità del mercato finanziario in una fase di crescente indebitamento pubblico. La tregua, peraltro, avrebbe avuto breve durata<sup>34</sup>.

In uno scenario di competizione così aggressiva, le imprese cercarono in tutti i modi di influenzare l'assegnazione degli appalti e le loro procedure, avvantaggiandosi delle urgenze imposte dal conflitto. Dallolio, scrivono i suoi biografi, era assillato dall'urgenza delle consegne, che lo spingeva in molte occasioni a procedere per le vie brevi, anche per aggirare quella farraginosità di uffici e procedure di cui si è detto. Non infrequente fu dunque la stipula di contratti solo verbali o privi di rendicontazione, che consentirono la concessione di lauti anticipi su commesse spesso non pienamente onorate o, all'opposto, il tentativo delle imprese maggiori di aumentare addirittura il volume delle consegne rispetto a quanto pattuito, sicure che sarebbero state comunque pagate.

Ma non furono solo le grandi imprese a lottare sul fronte degli affari e a trarre vantaggio da quella modalità discrezionale; lo rivelò, ad esempio, lo scandalo del “panno grigioverde”<sup>35</sup>. Un gruppo di piccole e medie imprese tessili, prevalentemente piemontesi e lombarde, fu scoperto a fornire un tessuto per le uniformi più scadente di quello indicato nei contratti verbali stipulati tra il Comitato e l'Associazione dei lanieri. Dalle indagini parlamentari, emerse, peraltro, che gli uffici coinvolti, forse per incompetenza, avevano a loro volta fornito alle imprese materia prima di qualità inferiore a quanto concordato. Inoltre si era proceduto a contratti così detti “a ribasso”, che potevano consentire all'amministrazione apprezzabili risparmi, ma che, in assenza di adeguati controlli, finivano spesso col pregiudicare la qualità dei prodotti consegnati.

L'esempio citato introduce al problema fondamentale della determinazione dei prezzi delle forniture. Vigeva infatti il sistema del “prezzo unico”, in base al quale a ciascun prodotto veniva attribuito il prezzo praticato dal produttore più piccolo, spesso meno efficiente; il che consentiva grandi profitti alle imprese mag-

<sup>34</sup> Su questi temi vedi, tra gli altri: A. Confalonieri, *Banche miste e grande industria in Italia, 1914-1933*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1994-1997, 2 voll.; N. De Ianni, *Gli affari di Agnelli e Gualino*, Napoli, Prismi, 1998; A.M. Falchero, *La Banca italiana di sconto 1914-1921. Sette anni di guerra*, Milano, FrancoAngeli, 1990; V. Castronovo, *FIAT 1899-1999. Un secolo di storia italiana*, Milano, Rizzoli, 1999, pp. 98-154.

<sup>35</sup> Il caso è stato studiato da Fabio Eccla nella sua tesi di dottorato *Indagine sul sovrapprofitto. Politica ed economia tra Grande Guerra e fascismo*, Dottorato di Ricerca in Storia e Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

giori, capaci di notevoli economie di scala. Il sistema voleva coinvolgere nelle forniture anche le imprese minori, ma risultava molto oneroso per il pubblico erario. Del problema emerse chiara consapevolezza già prima della fine della guerra, tanto che nel marzo 1917 fu istituita una commissione consultiva per la revisione dei prezzi e pochi mesi dopo un'altra per definire le vertenze che ne sarebbero derivate; nonostante le continue raccomandazioni e le ispezioni compiute, non fu possibile però conseguire sostanziali riduzioni dei prezzi e il contenzioso si trascinò a lungo<sup>36</sup>.

È interessante considerare anche il delicato tema dei criteri usati nell'assegnazione delle commesse. Per le due tipologie di prodotti più necessari, le artiglierie e i proiettili, il Comitato operò secondo due modalità differenti. Per le artiglierie, che rappresentavano la dotazione principale (fucili, pistole, mitragliatrici, cannoni, bombarde, lanciabombe etc.), il Comitato concentrò gli ordinativi e affidò la produzione a solo nove imprese. Tra queste ne figuravano alcune che già prima della guerra fabbricavano armamenti, come la Terni, la Vickers, la Franchi-Gregorini, l'Ansaldo, la Armstrong (di cui l'Ansaldo assunse il controllo); ed altre, sino ad allora prevalentemente impegnate in lavorazioni diverse, che preferirono dedicarsi a filiere più remunerative: la Breda (prima specializzata nel materiale ferroviario), la Franco Tosi di Legnano (prima specializzata in turbine e motori per navi), i Cantieri Odero di Genova e le Grandi Officine Fossati di Sestri Ponente. L'Ansaldo fece la parte del leone e fornì il 46% di tutte le artiglierie; una quota colossale che si legò ad una notevolissima espansione: i dipendenti passarono da 10.000 nel 1914 a 42.000 nel 1918 (60.000 contando anche le aziende controllate), e il capitale sociale aumentò negli stessi anni da 30 a 500 milioni di lire<sup>37</sup>.

All'opposto, per la fornitura dei proiettili e di altri componenti del munizionamento il Comitato optò per la diversificazione. Accanto alle società maggiori - tra cui di nuovo l'Ansaldo (che fornì 10 milioni di pezzi su un quantitativo totale di 65 milioni di pezzi nel 1915-18) e la Breda (6 milioni di pezzi) - si affidò a numerose altre aziende di diverse dimensioni. Alcune, di livello tecnico molto avanzato, come la Nicola Romeo e la Olivetti, avevano deciso di affiancare al *core business* la produzione di proiettili. Vi erano poi imprese medio-piccole, tra cui la

<sup>36</sup> Commissione consultiva di revisione dei prezzi (d.m. 1° marzo 1917) e Commissione per le vertenze sugli appalti e forniture (d. lgt. 9 settembre 1917, n. 1651).

<sup>37</sup> M. Doria, *Ansaldo. L'impresa e lo Stato*, Milano, FrancoAngeli, 1989; A. Dewerpe, *Les mondes de l'industrie. L'Ansaldo, un capitalismo à l'italienne 1853-1933*, Editions de l'EHESS - Publications de l'École française de Rome, 2017.

Gallieni e Viganò di Milano, specializzata in rubinetterie e durante la guerra produttrice di spolette, e la Giannini di Brescia, che dalle lavorazioni di argenteria e articoli per la casa passò a bossoli e detonatori. Così come avveniva in Francia, il Comitato concesse appalti anche a decine di aziende piccolissime: officine a conduzione familiare che avevano deciso di abbandonare le lavorazioni tradizionali per dedicarsi a quella ben più remunerativa delle munizioni; e per farlo si riunivano in consorzi di vendita. Queste scelte di riconversione produttiva, che pure richiedevano degli investimenti non trascurabili per aziende così piccole, dimostravano tutta la convenienza a produrre per le forze armate. Una convenienza tale da sollecitare iniziative speculative come la nascita di consorzi fittizi, i cui rappresentanti erano spesso "affaristi" che riuscivano ad accaparrarsi contratti di fornitura consistenti e poi ne sub-appaltavano l'esecuzione a piccole officine reperite tramite inserzioni sui giornali, alle quali attribuivano un compenso ben inferiore alle cifre dei contratti.

Gli esempi fatti rivelano inefficienze e irregolarità, nonostante i tentativi dell'amministrazione di definire procedure meno esposte alle pressioni dei grandi gruppi, mirate ad un'equilibrata distribuzione delle commesse, attraverso il coinvolgimento degli stabilimenti minori. Al tempo stesso questi esempi dicono quanto fossero ampi, per le imprese, gli spazi di manovra nelle maglie di un'amministrazione cresciuta in modo abnorme e disordinato nell'intento di gestire la mobilitazione industriale. Contraddizioni cruciali nel parossismo della guerra, che non impedirono all'apparato industriale italiano di fare fronte alle esigenze del conflitto. Ma che al tempo stesso fecero crescere i costi a dismisura, con conseguenze pesantissime sul bilancio dello Stato.

#### *4. Pensare il dopoguerra*

La gravosa eredità finanziaria, la moltiplicazione degli organismi burocratici e i complicati rapporti tra questi e le imprese furono all'ordine del giorno all'indomani della guerra. Per tentare di governare la smobilitazione di norme e apparati e la riconversione produttiva nonché di mettere ordine nei conti pubblici si ricorse a commissioni e comitati.

Tra questi la prima da menzionare è la Commissione centrale per l'esame dei provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, progettata sin dal 1917 ed istituita nel 1918 dal Presidente del Consiglio Orlando. La

Commissione, composta da 636 membri, divisi in 27 sottocommissioni, doveva esaminare «tutto l'assetto del dopoguerra relativo alle materie giuridiche, amministrative o sociali [...] tutte le questioni economiche, in special modo l'industria, il commercio e l'agricoltura». Organismo mastodontico e privo di poteri deliberativi, il suo funzionamento fu reso impossibile dall'ampiezza stessa dei compiti che le erano stati affidati, tanto che fu ben presto ribattezzata con il denigratorio soprannome di "Commissionissima". I suoi lavori si limitarono essenzialmente alla raccolta di audizioni e interviste dei principali operatori economici, chiamati ad esporre le condizioni e i desiderata dei vari settori, il che la rende una fonte interessante per la ricerca storica<sup>38</sup>.

Ben più attivo fu il Comitato interministeriale per la sistemazione delle industrie di guerra, istituito nel novembre 1918 su impulso del Ministro del Tesoro Nitti, deciso a collegare smobilitazione e rilancio dell'industria<sup>39</sup>. Oltre che nell'idea ispiratrice, l'imprinting nittiano era particolarmente evidente nella composizione e nello stile di lavoro del Comitato, composto non solo da esponenti dei ministeri ma anche da imprenditori e manager di grande peso. La Giunta esecutiva, presieduta dall'imprenditore elettrico Ettore Conti<sup>40</sup>, con Arturo Bocciardo come vice-presidente, ebbe attribuzioni assai vaste: definire e concludere i rapporti contrattuali stipulati dalle amministrazioni statali con le imprese private e ancora irrisolti; liquidare i residui bellici e assegnare nuove commesse alle imprese per agevolarne la riconversione a produzioni "civili"; studiare una regolamentazione dei prezzi delle materie prime e dei prodotti finiti.

Particolarmente problematico si rivelò il compito del Servizio sistemazione contratti diretto da Oscar Sinigaglia, malgrado le norme tese a favorire le attività di accertamento e le competenze e l'impegno dei suoi membri. Essi si scontrarono con il muro di reticenze e disordine contabile opposto da uffici pubblici e impre-

<sup>38</sup> La Commissione fu istituita con D. Lgt. 21 marzo 1918 n. 361. Il soprannome le derivò da un articolo sull'«Avanti!» del 18 luglio 1918, dal titolo *I perditempo d'attualità: la Commissionissima*. Vedi A.M. Falchero, *La "Commissionissima": gli industriali ed il primo dopoguerra*, Milano, FrancoAngeli, 1991.

<sup>39</sup> D. Lgt. 17 novembre 1918, n. 1698. Vedi: A. Carparelli, *Uomini, idee, iniziative per una politica di riconversione industriale in Italia*, in *La transizione dall'economia cit.*

<sup>40</sup> E. Conti, *La liquidazione dei servizi delle armi e munizioni e della aeronautica*, Roma, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1919; Id., *Dal taccuino di un borghese*, Il Mulino, 1986, pp. 102-23; A. Bocciardo, *Note riassuntive sulla costituzione e funzionamento del Comitato Interministeriale*, p. 6, in Archivio storico della Camera dei Deputati, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra 1920-1923, Legislatura XXVI, Spese di guerra, b. 137.

se, che limitò la possibilità di consistenti recuperi delle spese di guerra<sup>41</sup>. Stretto tra complicazioni tecniche e ricorsi, l'operato del Servizio fu condizionato dalle contraddittorie esigenze di reintegrare la pubblica amministrazione di parte delle spese sostenute senza però penalizzare le imprese impegnate in una difficile riconversione.

Su una strada non dissimile si incamminò un organismo di natura ben diversa, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, istituita per volontà di Giolitti nell'estate del 1920<sup>42</sup>. Era una Commissione con obiettivi molto ambiziosi. Nell'intento dello statista piemontese essa doveva prefigurare uno strumento di riforma, persino di moralizzazione del capitalismo italiano nei suoi complessi rapporti con l'amministrazione statale; essa doveva infatti «accertare ogni responsabilità morale, politica, amministrativa e giuridica» legata alle spese di guerra, offrendo risposte alla questione dei sovrapprofitti che infiammava l'opinione pubblica in quei mesi turbolenti. Attraverso la Commissione, inoltre, il Parlamento intendeva recuperare poteri e funzioni di controllo e riaffermare la propria centralità dopo l'esperienza di marginalizzazione vissuta durante la guerra e la mobilitazione industriale.

Composta da 30 membri (15 deputati e 15 senatori) la Commissione aveva il compito di accertare le spese effettuate per la guerra dalle diverse amministrazioni e la loro legittimità, al fine di procedere alle eventuali «reintegrazioni dovute al

<sup>41</sup> Testimonianza di Oscar Sinigaglia del 13 ottobre 1921 alla Commissione Parlamentare d'inchiesta: «Come si poteva procedere ad un vero e proprio accertamento della situazione rispettiva di debito e credito fra Stato e ditte? Il servizio amministrativo cercò di fare meglio che poté [...]. Ma purtroppo neanche per le ditte maggiori, per le quali Ufficiali specialmente adatti furono scelti per mettere in essere la situazione reale e visitare personalmente i vari uffici per accertare le varie partite, nemmeno per queste si può essere certi di una esattezza sufficiente. In molti casi, in mancanza di dati, si doveva ricorrere alle ditte stesse per avere il conto, ma non sempre le ditte si prestavano e purtroppo non sempre i loro conti erano esatti. Spesso le ditte stesse non avevano delle contabilità perfettamente esatte e complete, affette anche esse dalla disorganizzazione conseguente al tumultuario lavoro di guerra», in Archivio storico della Camera dei Deputati, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra 1920-1923, Legislatura XXVI, Spese di guerra, b. 87.

<sup>42</sup> Legge 18 luglio 1920, n. 999. Gli atti della Commissione, da cui sono state ricavate parte delle informazioni contenute in questo articolo, sono conservati presso l'Archivio storico della Camera dei Deputati; l'inventario è consultabile a:

[http://archivio.camera.it/patrimonio/archivio\\_della\\_camera\\_regia\\_1848\\_1943/are0210/docum ento/CD1800000676](http://archivio.camera.it/patrimonio/archivio_della_camera_regia_1848_1943/are0210/docum ento/CD1800000676). Una sintesi del suo operato e della documentazione conservata è contenuta nei tre volumi curati da cura di C. Crocella, F. Mazzonis, *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, Roma, Camera dei Deputati. Archivio storico, 2002.

pubblico erario». Si voleva insomma sapere quanto la guerra fosse effettivamente costata; per questo la Commissione aveva diciotto mesi di tempo per riesaminare contratti, commesse e indennità e proporre provvedimenti atti a recuperare dalle imprese i profitti indebiti o eccessivi eventualmente accertati.

Sulla carta la Commissione aveva ampi poteri. I suoi membri erano dotati delle facoltà che il Codice di procedura penale attribuiva al magistrato inquirente: potevano richiedere documentazione alle diverse amministrazioni pubbliche e ascoltare i funzionari, indagare nelle carte delle imprese contraenti, sequestrarne i libri contabili e interrogarne i vertici. Ma allora, perché i suoi lavori si trasformarono in una missione impossibile?

L'attività istruttoria – portata avanti da sei sottocommissioni ognuna con competenze specifiche – fu notevolissima. Attraverso l'esame di centinaia di casi, furono portati alla luce i problemi e le disfunzioni che si erano avute nella condotta economica della guerra. Tuttavia, malgrado la ricchezza del quadro conoscitivo tracciato, si rivelò estremamente arduo definire i rapporti di debito e credito intercorrenti reciprocamente fra Stato e imprese, procedere con le revisioni dei contratti e con i recuperi. Solo alla fine del 1921, infatti, fu introdotta la legge in base alla quale la Commissione poté deliberare direttamente i recuperi a favore dell'erario, da rendere esecutivi con decreto del Ministro del Tesoro<sup>43</sup>. La Commissione riuscì a recuperare sovrapprofitti per 22 milioni di lire, mentre non furono eseguiti i provvedimenti per gli altri 325 milioni accertati<sup>44</sup>.

Rallentati da avvicendamenti dei suoi componenti e dal calendario dei lavori parlamentari, i suoi lavori furono prorogati sino al 31 dicembre 1922. Benito Mussolini, da poco Presidente del Consiglio, impose alla Commissione di presentare le conclusioni dei suoi lavori al governo e non al Parlamento, insidiando così non solo la trasparenza dei lavori, ma pure quell'intento di riaffermazione delle funzioni parlamentari che la Commissione aveva incarnato.

<sup>43</sup> Rispettivamente Legge 29 dicembre 1921, n. 1979. Contro i provvedimenti esecutivi proposti dalla Commissione era ammesso il ricorso ad un collegio arbitrale, composto da membri scelti fra i presidenti di sezione ed i consiglieri di Cassazione della Corte di Roma e i Consiglieri di Stato e della Corte dei Conti, ai quali si aggiungevano un rappresentante del Ministero del Tesoro ed uno della parte ricorrente.

<sup>44</sup> Per questi dati vedi F. Ecca, *Politica, imprenditoria e malaffare nell'Italia della Grande Guerra*, in «Percorsi storici», n. 2, 2014. Qualche anno dopo la Tesoreria dello Stato avrebbe calcolata una spesa complessiva per la guerra di 148 miliardi di lire, U.M. Miozzi, *La mobilitazione industriale italiana (1915-1918)*, Roma, La Goliardica editrice, 1980, p. 27.

Nella sua relazione finale la Commissione si disse convinta che «di molto avrebbe potuto esser diminuita la spesa per la guerra, se lo Stato avesse saputo organizzare la sua azienda, se i funzionari preposti ai più importanti rami dell'amministrazione avessero avuto maggiore rispetto della Ragioneria»<sup>45</sup>.

In conclusione, la lunga esperienza bellica contribuì ad aggravare i mali dell'amministrazione pubblica italiana e a rendere più intricati i suoi rapporti con le imprese. Al tempo stesso va osservato che, malgrado contraddizioni e disfunzioni, la mobilitazione industriale riuscì a recuperare l'iniziale gap dell'Italia rispetto alle altre potenze belligeranti, sostenendo con crescente adeguatezza "la domanda" dell'esercito; in particolare, con uno sforzo straordinario, riuscì a far fronte alle enormi perdite in materiale bellico subite con la sconfitta di Caporetto<sup>46</sup>. Simili risultati alimentarono – in consonanza con quanto avvenne in altri Paesi che avevano combattuto, dalla Germania alla Francia e agli Stati Uniti – quello sfaccettato sogno tecnocratico di cui sarebbe stata impastata la storia economica italiana nei decenni a venire.

<sup>45</sup> Archivio storico della Camera dei Deputati, *Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra 1920-1923*, Legislatura XXVI, I, p. 27.

<sup>46</sup> In tal senso vedi, tra altri, l'Introduzione di N. Labanca e il saggio di P. Di Girolamo, *La mobilitazione industriale nel Dizionario storico della Prima guerra mondiale*, sotto la direzione di N. Labanca, Roma-Bari, Laterza, 2006.

## Censura e Parlamento

Antonio Fiori

Dopo lo scoppio della prima guerra mondiale in tutti i Paesi belligeranti fu istituita la censura postale, telegrafica e telefonica e furono adottate forme più o meno severe di censura sulla stampa<sup>1</sup>.

In Italia le prime disposizioni che limitavano la libertà dei giornali e delle riviste furono introdotte nel marzo 1915. I tempi erano ormai maturi, a parere del presidente del Consiglio, Salandra, per l'emanazione di disposizioni legislative che permettessero un'azione più efficace contro la pubblicazione di notizie militari, anche in vista di un intervento dell'Italia contro gli Imperi Centrali, che, pur tra varie incertezze, sembrava sempre più probabile. D'altra parte continuavano le richieste di nuove misure contro lo spionaggio, quindi anche contro la pubblicazione di un ampio ventaglio di notizie nella stampa, da parte del ministro della Guerra, Vittorio Zupelli<sup>2</sup>. Il 1° marzo 1915 il presidente del Consiglio presentò alla Camera dei deputati un disegno di legge intitolato *Provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato*, con dichiarazione di urgenza<sup>3</sup>. La prima parte era relativa alle misure contro il contrabbando, mentre la seconda era volta alla

<sup>1</sup> Rispetto alla propaganda, l'altro grande strumento di controllo e di indirizzo dell'opinione pubblica da parte delle autorità politiche e militari, la censura negli Stati belligeranti nel 1914-1918 è stata studiata di meno, come risulta anche dai relativamente scarsi riferimenti bibliografici su di essa in *La Prima guerra mondiale*, a cura di S. Audoin-Rouzeau, J.J. Becker, ed. ital. a cura di A. Gibelli, 2 voll., Torino, Einaudi, 2007.

<sup>2</sup> Con la nota riservatissima personale del 7 febbraio 1915, n. 1680, Zupelli ricordò al ministro di Grazia e Giustizia, Orlando, che già nel dicembre 1914 aveva proposto l'adozione di varie forme di repressione dello spionaggio, tra le quali la censura preventiva sulla stampa, ma Salandra gli aveva risposto che quei provvedimenti avrebbero dovuto essere ripresi al verificarsi di circostanze tali da giustificarli. Secondo Zupelli queste circostanze si erano ormai verificate in quanto le autorità giudiziarie avevano assolto le persone deferite al loro giudizio, le disposizioni si erano rivelate inadeguate per tutelare il segreto militare e nello stesso tempo crescevano «le molteplici insidie dello spionaggio». Una copia della nota in Archivio Centrale dello Stato (da ora in poi ACS), *Archivio Salandra*, b. 8, fasc. 56.

<sup>3</sup> Atti Parlamentari (da ora in poi AP), *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, Sessione 1913-1919, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 387.

repressione dello spionaggio e della pubblicazione di notizie riservate sull'organizzazione militare.

Nella relazione che precede il disegno di legge si rilevava che nella dottrina e nella pratica giudiziaria degli articoli 106 e seguenti del codice penale si era determinato uno stato di fatto per cui soltanto il segreto, che potesse giuridicamente considerarsi tale, veniva tutelato; mentre non lo erano in alcun modo le notizie riservate che, nell'interesse della difesa dello Stato, avessero dovuto rimanere circoscritte in determinati ambienti. Anzi, si osservava nella relazione, solo il segreto concernente la sicurezza dello Stato era considerato tutelabile e non anche quello che altrimenti lo interessasse; era perseguibile l'acquisizione di un segreto mediante rivelazione, ma non quella ottenuta con personali esplorazioni e ricognizioni; vi erano infine varie altre limitazioni alla perseguibilità dell'indebita comunicazione di notizie. Dopo larghi cenni alla legislazione della Francia, dell'Inghilterra, della Germania e dell'Austria si giungeva alla conclusione che l'Italia fosse il solo grande Paese europeo in cui venisse lasciata «alla mercé della curiosità» la situazione della preparazione militare.

Con l'articolo 4 (3 nel testo definitivo) si estendevano le sanzioni contro lo spionaggio – che l'art. 110 del codice penale limitava all'indebito rilievo di piani di costruzione – all'esecuzione di qualunque mezzo rappresentativo, come gli schizzi o le fotografie, e all'acquisizione di qualunque notizia relativa alla preparazione militare dello Stato. La pubblicazione di alcune notizie – che il governo avrebbe stabilito con un successivo decreto, determinando altresì il periodo della sua validità – in base all'art. 5 (4 del testo definitivo) diventava delittuosa ed era punita, un po' più mitemente di quel che l'art. 107 del Codice penale disponeva per i segreti politici o militari, con la reclusione fino a un anno e con la multa fino a lire 1000.

La commissione incaricata di esaminare il progetto presentò le sue conclusioni alla Camera il 10 marzo<sup>4</sup>. Gli emendamenti apportati erano volti a colpire con maggiore o con minore pena, in conformità alla qualità delle persone o dei mezzi adoperati o del danno cagionato. Si precisò così che le pene erano più severe per chi avesse fatto la pubblicazione in territorio estero o per chi, essendo per ragioni d'ufficio in possesso o a conoscenza delle notizie comunicate o pubblicate, avesse commesso i reati per negligenza o imprudenza.

<sup>4</sup> Ivi, n. 387 A.

Al dibattito sul disegno di legge alla Camera, durato tre giorni, dal 13 al 15 marzo<sup>5</sup>, parteciparono una cinquantina di parlamentari, fatto indicativo dell'importanza che essi attribuivano al progetto e di come alcuni percepivano la svolta per quanto riguardava la libertà di stampa.

Le prime critiche vennero da uno dei maggiori esponenti cattolici, Filippo Meda, che presentò il seguente ordine del giorno: «La Camera, ritenuto che il reato di chi, senza fine illecito e senza violazione dei doveri di ufficio, comunichi o pubblici notizie contro il temporaneo divieto del governo, non costituisce reato bensì semplicemente contravvenzione, passa alla discussione degli articoli». Per Meda il divieto di pubblicare informazioni attinenti alla difesa militare nei periodi stabiliti dal governo rappresentava un evidente pericolo per la libertà di censura e di controllo da parte della pubblica opinione, della stampa e perfino del Parlamento; egli trovava inammissibile che un giornalista reo di aver commesso in quella materia un'indiscrezione professionale «senza fine illecito e magari senza danno reale» venisse punito con parecchi mesi di reclusione; riteneva altresì irragionevole che in tempo di pace il governo potesse con una semplice ordinanza esercitare la facoltà conferitagli di vietare alcune notizie. Meda proponeva pertanto che la durata della legge fosse fissata nella legge stessa e non con un successivo decreto<sup>6</sup>.

Ettore Ciccotti, che si era allontanato dal partito socialista ed era diventato un fermo interventista, fece un discorso lungo e spiritoso anche se poco attinente alle disposizioni proposte dal governo. Fra i deputati socialisti parlarono Genuzio Bentini che definì il disegno di legge «intempestivo, non necessario, pericoloso alla pubblica libertà» e che ricordò al governo come, soppressa la libera discussione nella stampa, il popolo in caso di guerra non avrebbe avuto «niente nel cuore»; Filippo Turati che attaccò la legge «draconiana», in quanto conteneva «un bluff, uno spolvero, una gonfiatura [...], una coglionatura», rilevando che si era minacciato l'ostruzionismo e la rivoluzione per molto meno: le leggi eccezionali di Crispi e le stesse leggi Pelloux. Egli riteneva estremamente pericoloso punire la pubblicazione di una notizia «concernente» la difesa e la forza militare in quanto qualsiasi notizia di tipo militare poteva esserlo e osservava che avrebbero dovuto essere punite solo quelle che mettevano in pericolo la difesa e la forza militare, al che provvedeva già l'art. 107 del codice penale; vedeva altresì un rischio

<sup>5</sup> Ivi, *Discussioni*, tornata del 13 marzo 1915, pp. 7165-7195; tornata del 14 marzo, pp. 7199-240; tornata del 15 marzo, pp. 7244-89.

<sup>6</sup> Ivi, pp. 7165-8.

nell'applicazione della legge, in quanto a suo parere sarebbe rientrata nella discrezionalità del governo la possibilità di colpire i giornali nemici e non quelli filogovernativi<sup>7</sup>. Giuseppe Emanuele Modigliani fece proprio, insieme allo stesso Turati, un emendamento dapprima presentato e poi ritirato dal radicale Luigi Gasparotto tendente a limitare l'efficacia della legge a un anno.

A nome del governo fece un abile discorso il ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, Orlando, che attribuì esplicitamente a sé stesso la redazione del disegno di legge. Desiderando assicurare le opposizioni e il Paese, il guardasigilli dichiarò che la legge proposta non era «una legge eccezionale» e che serviva solo a colmare una lacuna, poiché lo spionaggio in senso moderno si era determinato in tempi recenti. Infatti nei codici penali precedenti quello del 1889 non era previsto e non era represso lo spionaggio in tempo di pace, non già per liberalismo, ma «semplicemente perché il fenomeno da reprimere non esisteva». Non casualmente, sosteneva Orlando, le potenze europee avevano dovuto rinnovare la loro legislazione nel Novecento, con l'eccezione della Francia e dell'Italia, Paesi nei quali i tentativi per disposizioni più severe non si erano tradotti in leggi definitive. Dopo aver notato che l'art. 107 del codice penale «non provvede[va] a nulla, [...] sera[va] la stalla dopo fuggito il bue» e che lo Stato aveva il diritto di reprimere la rivelazione dell'inesauribile quantità di notizie riservate, Orlando osservò che di fronte alla pubblicazione sulla stampa di queste notizie esistevano due vie da seguire. La prima era quella di far dipendere l'esistenza del reato, e quindi la punibilità del fatto, dall'indagine se la pubblicazione della notizia avesse recato, oppure no, pregiudizio allo Stato; un sistema che riprendeva «il concetto tedesco della *Gefährlichkeit*<sup>8</sup>, della pericolosità della notizia», giudicato illiberale da Orlando

<sup>7</sup> In F. Turati, A. Kuliscioff, *Carteggio*, IV, 1915-1918, *La Grande Guerra e la rivoluzione*, tomo I, raccolto da A. Schiavi, a cura di F. Pedone, Torino, Einaudi, 1977, vi sono parecchi accenni al disegno di legge: già in data 2 marzo Anna Kuliscioff scrisse a Turati: «[il progetto] pare nasconda una grave insidia contro la libertà di stampa [...]. Non si tratterebbe, quindi di propalazione di notizie militari, ma bensì anche delle discussioni politiche intorno alla guerra. Agli ufficiali è proibito di scrivere nei giornali e nelle riviste intorno alle operazioni strategiche nei vari scacchieri dei beligeranti. Ormai potrebbero sopprimere tutta la stampa, lasciare il Paese nel buio [...]» (p. 25). Lo stesso giorno Turati scrisse alla Kuliscioff, sempre a proposito del progetto: «se non è un *bluff* per fare credere che ci prepariamo alla guerra, è il sovvertimento di tutti i principii del diritto umano e divino» (p. 27). Altri riferimenti al disegno di legge nelle lettere della Kuliscioff del 3 marzo (p. 29); di Turati del 3 marzo («legge mostruosa se la si pigliasse sul serio», p. 31), del 12 marzo (p. 62), del 13 marzo (p. 64), del 14 marzo (p. 68), del 15 marzo (pp. 71-2); della Kuliscioff del 16 marzo (p. 73).

<sup>8</sup> La grafia corrente della parola è *Gefährlichkeit*.

perché lasciava la stampa sotto la minaccia di una pena per la pubblicazione di qualsiasi notizia militare, mentre l'accertamento del reato e la sua punizione dipendevano da un elemento assai difficile da stabilire, quello del pregiudizio allo Stato. La formula adottata dal guardasigilli era invece la seguente: «normalmente libertà; eccezionalmente una dichiarazione del Governo [...] mette in guardia i giornali indicando il momento in cui una notizia è pericolosa»<sup>9</sup>.

Tra le dichiarazioni di voto favorevoli al disegno di legge ebbe un particolare valore quella di Salvatore Barzilai<sup>10</sup> perché egli era presidente dell'Associazione della stampa periodica italiana e della Federazione nazionale della stampa italiana<sup>11</sup>, due organismi che avevano tra gli scopi statutari quello della tutela degli interessi della stampa nei rapporti con le autorità pubbliche<sup>12</sup>. Il disegno di legge venne approvato alla Camera il 15 marzo con 234 voti favorevoli e 25 contrari.

Proprio alla vigilia dell'intervento in guerra fu istituita la censura preventiva sulla stampa con il regio decreto 23 maggio 1915, n. 675, che dava ai prefetti ampie facoltà di procedere al sequestro degli stampati che contenessero notizie riser-

<sup>9</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata del 14 marzo 1915, pp. 7215-21. Il discorso di Orlando venne pubblicato anche in «L'Eloquenza», anno V, 10 maggio 1915, n. 1-2, con una nota elogiativa del direttore della rivista, Antonio Russo. In V. E. Orlando, *Memorie (1915-1919)*, a cura di R. Mosca, Milano, Rizzoli, 1960, lo statista non accenna al disegno di legge e al suo discorso. In ACS, *Archivio Orlando* abbiamo rinvenuto solo estratti dagli Atti Parlamentari del suo discorso. Anche in seguito Orlando insistette sull'«uso assai parsimonioso dei poteri eccezionali» fatto dal governo nel corso della guerra (M. Ganci, *Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, La navicella, 1991, p. 143).

<sup>10</sup> Barzilai dichiarò che il progetto avrebbe potuto essere giudicato severamente se avulso dalla realtà, ma che invece fosse da inquadrare nella situazione eccezionale, nella «necessità transitoria, come preludio di altre ben più gravi restrizioni di libertà». AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata del 14 marzo 1915, p. 7233.

<sup>11</sup> Barzilai era stato nominato presidente dell'Associazione della stampa periodica italiana nel 1905. L'Associazione, nata a Roma nel 1877 come forma di organizzazione professionale dei giornalisti, durante la crisi di fine secolo aveva alzato la sua protesta contro i provvedimenti che tendevano a limitare la libertà di espressione, anche se con risultati modesti. Vedi G. Carcano, *Il fascismo e la stampa, 1922-1925. L'ultima battaglia della Federazione nazionale della stampa italiana contro il regime*, Milano, Guanda, 1984, pp. 9-13; V. Castronovo, *La stampa italiana dall'Unità al fascismo*, prefazione di G. Quazza, Bari, Laterza, 1970, pp. 137-8.

<sup>12</sup> L'art. 1 dello *Statuto dell'Associazione della stampa periodica italiana* (Roma 1912) poneva come primo scopo «trattare le questioni attinenti alla stampa in genere e al giornalismo in ispecie, e tutelare gli interessi e il decoro della stampa nei rapporti col pubblico e con le autorità»; secondo un documento del 1908 dei promotori della Federazione nazionale della stampa italiana essa doveva mirare «alla tutela della stampa periodica tanto nei rapporti col pubblico quanto verso il potere dello Stato», cit. in P. Murialdi, *Storia del giornalismo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 87.

vate di carattere militare oppure che potessero deprimere lo spirito pubblico, eccitare gli urti tra i partiti politici, scuotere la fiducia nelle autorità. Per evitare la possibilità del sequestro il gerente responsabile doveva presentare le bozze degli stampati, aspettare le osservazioni dell'ufficio censura e pubblicare solo quelle o quelle parti per le quali era stata concessa l'autorizzazione. In ogni prefettura, pertanto, fu istituito un ufficio di revisione della stampa, che riceveva gli ordini direttamente dall'Ufficio Stampa del Ministero dell'Interno<sup>13</sup>.

La censura sulla stampa, sia governativa o politica sia militare (quella esercitata dal Comando Supremo sui corrispondenti di guerra), ha avuto alcune importanti funzioni, a cominciare da quella di impedire la divulgazione di notizie non solo militari ma anche economiche e di vari altri tipi (per esempio meteorologiche) che avrebbero potuto creare dei seri danni al Paese, in quanto i servizi di spionaggio austro-ungarici e tedeschi facevano una lettura sempre più approfondita dei giornali italiani che giungevano in Svizzera. In secondo luogo essa, vietando la pubblicazione delle più sconvolgenti notizie sugli orrori della vita bellica, contribuì ad «anestetizzare» l'animo della gente comune, a evitare a un Paese già prostrato le emozioni forti che gli avrebbero dato gli avvenimenti se li avesse conosciuti nella loro brutale realtà. Si rivelò inoltre uno strumento importante – dal punto di vista governativo – per attenuare le crisi sociali: impedendo ai giornali di parlare delle diverse manifestazioni di scontento della popolazione civile concorse a «spezzettare» i movimenti di rivendicazione e a ridurre la loro influenza<sup>14</sup>.

In generale i grandi giornali interventisti ritennero che, per un'efficace mobilitazione interna contro il nemico, fosse necessario sacrificare l'esercizio della critica e la stessa difesa dei diritti elementari dei cittadini. Ma con il passare delle settimane i loro direttori si resero conto di quanto fosse invasiva e sgradevole la cen-

<sup>13</sup> Sulla complessa organizzazione della censura durante il governo Salandra vedi A. Fiori, *Il filtro deformante. La censura sulla stampa durante la Prima Guerra Mondiale*, prefazione di L. Lotti, Roma, Istituto Storico Italiano per l'Età Moderna e Contemporanea, 2001, pp. 79-160.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 457-68. Tra la bibliografia relativa alla censura sulla stampa cattolica e socialista vedi A. Fiori, *Un giornale nella tormenta. Documenti sull'«Avanti!» durante la Grande Guerra*, in «Italia contemporanea», n. 235, giugno 2004, pp. 269-90; A. Fiori, *La censura sulla stampa cattolica durante la Grande Guerra*, in «Studium», n. 1, gennaio-febbraio 2006, pp. 59-82; E. Del Soldato, *Le molte guerre di padre Enrico Rosa. Gli articoli censurati de «La Civiltà cattolica» durante la Grande Guerra*, in *Chiese e guerre*, [numero speciale di] «Storia e problemi contemporanei», n. 42, maggio-agosto 2006, pp. 37-59. Particolarmente controllata, fin dal 1914, era la corrispondenza dei socialisti: vedi M.C. Dentoni, *I socialisti sardi e la censura durante la prima guerra mondiale*, in «Archivio per la storia postale», nn. 22-23, gennaio-agosto 2006, pp. 131-45.

sura politica, denominata da alcuni giornalisti «Anastasia» per ridicolizzarla e evidenziarne gli aspetti odiosi e persecutori<sup>15</sup>.

All'inizio le proteste vennero espresse da Luigi Albertini, direttore del «Corriere della Sera», Giuseppe Pontremoli, direttore del «Secolo» e da altri con telegrammi e lettere private a Salandra e ad alcuni ministri, ma poi le critiche contro l'istituto della censura politica nel suo concreto funzionamento apparvero nella carta stampata e furono «feroci» negli organi estremisti, come «L'Idea Nazionale» e «Il Popolo d'Italia»<sup>16</sup>.

Con grande vigore, ma spesso per motivi differenti o contrapposti a quelli degli interventisti, la censura fu criticata dai parlamentari socialisti. Furono proprio due *leader* del Partito che, all'indomani stesso della entrata in guerra, posero la questione della censura sui resoconti parlamentari che venivano pubblicati nella stampa quotidiana e periodica.

In occasione della soppressione nella rivista «Critica Sociale» della riproduzione del suo discorso parlamentare del 20 maggio 1915<sup>17</sup> Turati inviò un telegramma di vibrante protesta a Salandra, nel quale faceva presente che, sopprimendo totalmente quel discorso che era senza commenti e inoltre l'articolo di Francesco Ciccotti *Gli obiettivi dell'Italia nella futura sistemazione europea*, la censura di Milano aveva frustrato completamente «ogni concertato sforzo [di]

<sup>15</sup> Il nomignolo di «Anastasia», o anche di «Sant'Anastasia» o di «Madama Anastasia», deriverebbe da Sant'Anastasio, patriarca di Antiochia dal 559 al 599 che lottò contro i monofisiti inflessibilmente, con tutti i mezzi possibili, anche perché questi eretici erano riusciti a farsi considerare, qualche volta, come i rappresentanti dell'ortodossia. Vedi S. Zambaldi, *La censura*, in «La Lettura» (mensile illustrato del «Corriere della Sera»), dicembre 1915, pp. 1097-104; A. Lancellotti, *Giornalismo eroico*, Roma, Edizioni Fiamma, 1924, p. 16. Negli ultimi mesi del 1914 i giornalisti francesi usarono la denominazione di «Anastasi» per la censura, che consideravano troppo intransigente e ottusa (P. Albert, *La presse française de 1871 à 1940*, in *Histoire générale de la presse française*, publiée sous la direction de C. Bellanger, J. Godechot, P. Guiral, F. Terrou, tome III, *De 1871 à 1940*, Paris, Presses Universitaires de France, 1972, p. 413). Il termine «Anastasia» fu usato in Italia anche nel primo dopoguerra; per esempio Leone Wollemborg, che era stato ministro delle Finanze nel 1901, intervenuto al Senato nella tornata del 14 dicembre 1925 durante la discussione dei disegni di legge che limitavano la libertà di stampa, dichiarò: «L'abbraccio di Madonna Anastasia può comprendersi eccezionalmente; se prolungato non è né gradevole, né igienico». AP, *Senato*, Legislatura XXVII, I sessione (1924-1925), *Discussioni*, p. 4004.

<sup>16</sup> A. Fiori, *Il filtro deformante*, cit., pp. 401-12.

<sup>17</sup> Il discorso fu svolto durante la discussione sul disegno di legge «Conferimento al governo del Re di poteri straordinari in caso di guerra», presentato il 20 maggio. Vedi AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata del 20 maggio 1915, pp. 7914-7.

collaborazione nazionale». Anche Claudio Treves scrisse a questo proposito a Salandra ponendo il quesito: «Si può in un regime parlamentare sopprimere od ostacolare la divulgazione degli atti parlamentari?». E osservò che con una censura così severa tutto lo «sforzo leale [dei *leader* socialisti moderati] di *rallier* le masse alla causa nazionale» veniva «devastato». Salandra rispose a entrambi che la censura era affidata ai prefetti, i quali la esercitavano tenendo conto anche delle condizioni dello spirito pubblico, e che non gli era dato di sostituirsi al loro operato<sup>18</sup>. Il presidente del Consiglio diede una risposta a dir poco ipocrita: egli stesso nelle sue memorie sostiene che intervenne personalmente per impedire la riproduzione del discorso di Turati «pieno di insinuante veleno»<sup>19</sup>.

Nel corso del primo anno di guerra le proteste dei socialisti proseguirono<sup>20</sup>, anche con articoli nei loro organi di stampa, articoli che non sempre poterono essere conosciuti dai lettori a causa dei tagli apportati dai censori. Comunque nella «Critica Sociale» poté apparire un lungo articolo di C. Treves, *Comizio per la Censura*<sup>21</sup>, misurato ma pieno di ironia, con annotazioni di questo tipo: «Il Censore, quasi senza accorgersi, prende la propria coscienza come misura della coscienza universale» e «Il primo segno di concordia nazionale, per la Censura, è che non le si muova censura»<sup>22</sup>. In esso veniva ricordato che nello stesso «Resto del Carlino», giornale «patriota» che denunciava volentieri «gli antipatrioti», erano stati soppressi in un sol giorno due lunghi articoli: uno di Giovanni Papini, intitolato *I nostri amici inglesi*, nel quale venivano tratteggiati i rapporti italo-inglesi, con considerazioni sul fatto che alcuni politici americani si chiedevano se non fosse meglio che gli Stati Uniti prestassero direttamente all'Italia e ad altri Stati europei quei capitali che l'Inghilterra attingeva negli USA per prestarli «ad eque condizioni» all'Italia e agli altri Stati europei; un altro articolo nel quale il prof. Nicola Trevisano svolgeva una proposta esclusivamente economica, che aveva già presentato nel «Giornale degli Economisti». Il concetto di *sovversività*,

<sup>18</sup> Il telegramma del 5 giugno 1915 di Turati; la lettera dello stesso giorno di Treves; le risposte dell'8 giugno di Salandra, sono in ACS, *Presidenza del Consiglio dei ministri* (da ora in poi *PCM*), *Gabinetto (Prima guerra mondiale)* [da ora in poi *Gab. (I g. m.)*], b. 120 bis, fasc. 19.7.2, s.fasc. 1 «Critica Sociale».

<sup>19</sup> A. Salandra, *L'intervento [1915]. Ricordi e riflessioni*, Milano, Mondadori, 1930, p. 310.

<sup>20</sup> Vi fu tra l'altro uno scambio di corrispondenza sulla censura anche militare tra Turati e Barzilai nel periodo compreso tra il 14 agosto e il 4 settembre 1915, sulla quale vedi *Archivio Turati*, inventario a cura di A. Dentoni-Litta, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1992, p. 84.

<sup>21</sup> Anno XXV, n. 18, 16-30 settembre 1915, pp. 273-5 (è l'articolo di apertura).

<sup>22</sup> Ivi, p. 274.

notava spiritosamente Treves, si era esteso a tutto ciò che fosse stato presumibilmente contrario a ciò che in filosofia, politica e amministrazione pensava «il professore Antonio Salandra»<sup>23</sup>.

Il governo si pose il problema se fosse opportuno fare la censura sui resoconti parlamentari prima della riapertura delle Camere, che avvenne il 1° dicembre 1915. Se ne parlò – ce ne dà notizia il *Diario* del ministro delle Poste, Vincenzo Riccio, stretto amico e confidente di Salandra – nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1915, anche perché sull'argomento erano intervenuti polemicamente alcuni giornali<sup>24</sup>. Era inevitabile il confronto con l'Inghilterra dove i resoconti erano precisi e obiettivi, anche perché la Camera dei Comuni considerava un'offesa alla sua sovranità un resoconto non esatto. Ma anche in Francia vi era stata un'intesa tra il governo e i giornali e i resoconti erano per quanto possibile spassionati e sereni. Salandra si mostrò favorevole al programma di non censurare i resoconti parlamentari<sup>25</sup>.

Alla riapertura del Parlamento, il 1° dicembre 1915, dopo sei mesi di chiusura<sup>26</sup>, nel contesto delle critiche al governo per le forti limitazioni ai diritti dei cittadini comparvero naturalmente quelle per le limitazioni alla libertà di stampa.

<sup>23</sup> Ivi, pp. 273-4.

<sup>24</sup> Vedi, per esempio, *Resoconti parlamentari e censura della stampa*, in «L'Idea Nazionale», 11 novembre 1915.

<sup>25</sup> V. Riccio, *Il diario di un ministro nel primo periodo delle Grande Guerra*, a cura di A. Fiori, con prefazione di N. Labanca, Roma, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Direzione Generale per gli Archivi, Archivio Centrale dello Stato, 2015, alla data 10 novembre 1915, p. 187.

<sup>26</sup> La Camera e il Senato erano stati chiusi rispettivamente il 20 e il 21 maggio 1915. Come la stampa venne spesso costretta al silenzio tramite la censura, così il Parlamento perse una buona parte del suo potere di controllo sull'operato del governo a causa anche dei lunghi periodi di «riposo forzato» nel corso della guerra. Interessante è il confronto con i Paesi alleati: la Camera inglese nel 1915-1917 tenne 433 sedute, la francese 371 e l'italiana 158; le Camere alte rispettivamente 304, 237 e 93. Vedi E. Vitale, *Il Parlamento durante la guerra*, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, IX, 1915-1919. Guerra e dopoguerra da Salandra a Nitti, Milano, Nuova CEI, 1988, pp. 81-110, in particolare p. 93. Nell'ottobre 1917, dopo l'emanazione del decreto Sacchi, i deputati giolittiani e filogiolittiani, insoddisfatti dell'abuso di decreti-legge da parte del governo, della concessione di esercizi finanziari provvisori, della sostanziale mancanza di garantismo, crearono una «Unione parlamentare» che intendeva rafforzare il controllo della Camera sulla condotta della guerra. Il loro manifesto, detto dei «quarantasette» perché firmato da altrettanti deputati, venne pubblicato nei giornali del 7 e dell'8 ottobre (D. Veneruso, *La Grande Guerra e l'Unità nazionale. Il ministero Boselli, giugno 1916 - ottobre 1917*, Torino, Società Editrice Internazionale, 1996, pp. 374-5, 471). Ma anche nell'ultimo anno di guerra il Parlamento fu di fatto emarginato (E. Vitale, *Il Parlamento* cit., pp. 94 e 108). Annotazioni sulla decadenza dell'istituto parlamentare anche in E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità a oggi*, 3, Tori-

Nella tornata del 3 dicembre 1915 il repubblicano Napoleone Colajanni rilevò che la chiusura del Parlamento era stata aggravata dal fatto che c'era la revisione preventiva della stampa. A suo parere proprio la censura aveva dato «un valore speciale agli attacchi» che erano stati mossi contro l'istituto parlamentare perché, essendo stati tollerati dalla stessa, il Paese aveva giustamente potuto pensare e aspettare che fossero stati fatti d'accordo con il governo. E dopo aver fatto un riferimento a vari esempi di presunti abusi da parte della censura, la definì «enorme, veramente insopportabile, esosa e stupida»<sup>27</sup>.

Tra i cattolici fu Meda a sostenere il 4 dicembre che la censura doveva essere rivista nella sua concreta applicazione<sup>28</sup>. Lo stesso giorno venne discusso il seguente ordine del giorno presentato da Nino Mazzoni e da altri deputati socialisti: «La Camera invita il Governo, fermo restando il controllo delle notizie militari e diplomatiche, ad abolire la censura politica». Nel suo discorso Mazzoni partì da una citazione da Giovenale (citazione che invero aveva già fatto Luigi Luzzatti): «la censura protegge i corvi e perseguita le colombe». A suo parere l'autore latino non solo aveva inteso il difetto costituzionale della censura, ma aveva anche mostrato di intendere che i difetti della censura stessa si traducevano in una pratica utilizzazione da parte dei «corvi»<sup>29</sup>. Dopo aver fatto un paragone con l'Inghilterra, dove esisteva una «immensa e sterminata libertà di discussione parlamentare», dove non vi era paura di pubblicare le cifre dei morti nelle battaglie, il deputato socialista ricordò i casi di persecuzione nei confronti dell'«Avanti!»<sup>30</sup> e della «Stampa» di Torino e i numerosi infortuni nei quali erano caduti gli uffici di revisione nei confronti di articoli del «Resto del Carlino», della «Giustizia», del «Secolo», del «Messaggero», del «Gazzettino» di Venezia. E riuscì a mettere in ridicolo la censura veneta, «la più idiota e la più feroce d'Italia», la

no, Einaudi, 1976, pp. 1996-7 e 2001. Tra gli articoli dell'epoca vedi *I rapporti tra Parlamento e governo durante la guerra*, in «La Tribuna», 6 febbraio 1918; T. Tittoni, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la Guerra*, in «Nuova Antologia», 55° (1918), fasc. 1105, 1° febbraio, pp. 225-60; una ricostruzione di un testimone è L. Gasparotto, *L'azione del Parlamento nel primo conflitto mondiale*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, 1948, pp. 211-48.

<sup>27</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata del 3 dicembre 1915, pp. 8077-8.

<sup>28</sup> Ivi, tornata del 4 dicembre 1915, p. 8115.

<sup>29</sup> Ivi, pp. 8129-33, in particolare p. 8129.

<sup>30</sup> Mazzoni riferì i nomi degli autori, i titoli e gli argomenti di alcuni articoli dell'«Avanti!» completamente «cassati», compresa la firma, dagli uffici di revisione. Ivi, p. 8131.

quale, poiché non si poteva parlare di voli e di tutto quello che aveva attinenza con i voli, aveva soppresso in un giornale di Venezia un accenno al volo di Icaro, e ancora, essendovi il divieto di divulgare i piani militari, aveva eliminato in un altro articolo un passo relativo a un piano di Leonardo da Vinci<sup>31</sup>.

Illustrando un ordine del giorno relativo al gravissimo problema dell'internamento di cittadini italiani nel regno, Turati l'11 dicembre 1915 notò che in definitiva la censura serviva soprattutto a coprire gli abusi del governo in quello e in altri problemi, ad autorizzare qualunque infamia, assicurando l'impunità a coloro che la commettevano. E proseguì ricordando che la censura avrebbe dovuto essenzialmente scongiurare notizie inventate o pericolose, d'indole diplomatica o militare, ma non una sola volta aveva soppresso nell'«Avanti!» una notizia militare o diplomatica; dove invece v'era lo sviluppo di un'idea, l'espressione di una opinione di partito, una discussione storica, una constatazione geografica o statistica, persino un'amorosa solidarietà verso le famiglie dei morti, allora gli «ispettori del pensiero» intervenivano e devastavano<sup>32</sup>.

Al Senato il più animoso critico della censura e del sistema di segretezza adottati da Salandra e dal ministro degli Esteri, Sonnino, fu l'autorevole Giacomo Barzellotti, docente di storia della filosofia all'Università di Roma e autore di importanti monografie<sup>33</sup>. La censura – egli osservò – aveva fatto il silenzio tra coloro che avrebbero voluto e potuto dire utili verità al Paese e aveva spesso fatto parlare solo coloro che «volgevano la mal concessa libertà di parola a fini di detrazione, di basse denunce, d'intimidazione partigiana»<sup>34</sup>. Egli ricordò poi un passo di Tacito relativo all'ordine di «uno dei peggiori imperatori romani», Tiberio o Nerone, di far bruciare pubblicamente l'opera di un grande storico. A suo parere i «tirannelli della censura», volendo sopprimere «quello che sa tutto il mondo»,

<sup>31</sup> Il discorso di Mazzoni venne stampato anche in opuscolo – nella serie *Documenti socialisti intorno alla guerra*, Milano, Libreria editrice «Avanti!» – con il titolo *Politica interna e censura durante la guerra. Discorsi presentati alla Camera dei Deputati dagli onorevoli Lucci e Mazzoni il 3-4 dicembre 1915*. Pubblicare i propri discorsi parlamentari in opuscolo fu un espediente adottato anche da altri socialisti per sfuggire al «bestialismo della censura» e per l'«impossibilità di parlare in pubblico»: vedi la lettera dell'8 dicembre 1916 di Turati ad A. Kuliscioff in F. Turati, A. Kuliscioff, *Carteggio* cit., p. 314.

<sup>32</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata dell'11 dicembre 1915, pp. 8550-8, in particolare pp. 8553-4.

<sup>33</sup> Vedi la «voce» di V. Cappelletti, in *Dizionario biografico degli italiani*, 7, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1965, pp. 16-8.

<sup>34</sup> AP, *Senato del Regno*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1915), *Discussioni*, tornata del 16 dicembre 1915, pp. 1894-8, in particolare p. 1896.

stavano imitando i despoti dell'antichità<sup>35</sup>. Salandra, che allora si limitò a rispondere esortando Barzellotti a vivere tranquillo, in quanto la sua vasca da bagno non sarebbe stata arrossata dal suo nobile sangue, fece un riferimento a quel discorso nel libro *L'intervento*, dove definì il senatore «un dotto filosofo che, per affetto alla coltura tedesca, era stato fra i più saldi neutralisti e non aveva preso parte al voto unanime del 21 maggio»<sup>36</sup>.

Il rapporto difficile del presidente Salandra con le stesse forze politiche che lo sostenevano e con il Parlamento si accentuò nella primavera del 1916 e portò, molto più che l'invasione del territorio italiano nel corso della *Strafexpedition*, alla crisi che si concluse con le dimissioni dell'esecutivo<sup>37</sup>.

Alla riapertura della Camera il governo fu attaccato da molti deputati con varie motivazioni, spesso contrapposte. Il tema degli internamenti e della libertà dei cittadini fu ripreso da Turati il 6 giugno 1916, quando fu svolta una mozione che egli aveva presentato assieme ad altri. Il *leader* socialista notò che non era stato consentito ai giornali di riprodurre il testo della mozione che veniva discussa: egli stesso aveva ritagliato il testo dalla «Gazzetta Ufficiale» e l'aveva consegnato all'«Avanti!», ma i censori di Milano lo avevano soppresso. La sua condanna di quei funzionari era senza appello: «La censura di Milano è ubbriaca permanentemente da mattina a sera e, quel che è peggio, perché anche gli sbornisti hanno dei momenti di lucidità, anche dalla sera alla mattina»<sup>38</sup>. La mozione del 6 giugno, votata il 7 giugno, non venne approvata dalla Camera.

Salandra, che si era dichiarato contrario alla censura nella stampa dei resoconti parlamentari<sup>39</sup>, in quei giorni fece sopprimere dai giornali la notizia di alcune interrogazioni parlamentari: come una del socialista Arturo Caroti al ministro dell'Interno circa il mandato di comparizione spiccato dal Tribunale Militare contro il comm. Giulio Norsa, uno dei fornitori militari, accusato di corruzione di pubblico funzionario con l'aggravante di aver raggiunto l'intento e nello stesso

<sup>35</sup> Ivi, p. 1897. Barzellotti dedicò il suo discorso ad Alfredo Frassati, nei cui confronti aveva già manifestato solidarietà in occasione di «sforbiciature» dei censori di Torino che avevano reso incomprensibile un articolo della «Stampa». Vedi L. Frassati, *Un uomo, un giornale. Alfredo Frassati*, II, parte I, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1979, pp. 122-3.

<sup>36</sup> A. Salandra, *L'intervento* cit., pp. 309-10, dove si precisa che l'ordine di far bruciare l'opera dello storico fu dato da Domiziano e non da Tiberio o Nerone.

<sup>37</sup> A. Fiori, *Crisi e caduta del secondo governo Salandra*, pubblicato in «Rassegna Storica del Risorgimento», XC (2003), fasc. IV (ottobre-dicembre), pp. 537-74.

<sup>38</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 6 giugno 1916, p. 10529.

<sup>39</sup> Nel Consiglio dei ministri del 10 novembre 1915 (vedi *ante*).

tempo se non ritenesse necessario di far presente agli incaricati della censura che la censura stessa non era stata istituita per la tutela dei frodatori dello Stato<sup>40</sup>.

Intervenne, inoltre, per impedire ai giornali di riferire tutti i dettagli di alcuni «incidenti» parlamentari. Nella tornata del 7 giugno 1916 alla Camera, disse al cattolico Guido Miglioli di non poter rispondere alla sua interrogazione sul collocamento a riposo del generale Roberto Brusati<sup>41</sup>. Ciò nonostante il deputato continuò a parlare e allora il presidente della Camera, Giuseppe Marcora, dichiarò che le sue parole sul tema non sarebbero state inserite a verbale<sup>42</sup>. I censori ricevettero l'ordine di impedire la pubblicazione sui giornali del discorso di Miglioli che aveva dato luogo all'incidente, ma non la frase di Salandra rivolta al parlamentare: «Ella continua qui la sua opera antipatriottica»<sup>43</sup>. I responsabili della censura vietarono anche ogni accenno all'episodio, avvenuto alla fine di quella tornata della Camera, del lancio di cartoline raffiguranti deputati russi deportati in Siberia<sup>44</sup>. Comunque sull'«Avanti!» dell'8 giugno fu pubblicato quasi tutto il discorso di Miglioli (un intervento dei censori è evidenziato da uno spazio bianco) e un resoconto della fine della tornata, dopo le ultime parole di Salandra, che manca completamente negli Atti Parlamentari:

Salandra e gli altri ministri si alzano e vanno fuori dall'aula. Mazzoni grida: «Andate dai russi, sarete in famiglia!». Marcora dichiara chiusa la seduta. Intanto Rondani, Beghi, Dugoni, Mazzoni lanciano in aria delle cartoline illustrate, in cui sono riprodotte le fotografie di alcuni deputati socialisti deportati in Siberia.

<sup>40</sup> Il testo dell'interrogazione in AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 6 giugno 1916, p. 10553. La notizia dell'interrogazione venne soppressa nell'«Agenzia delle Notizie» e nel «Giornale d'Italia» del 3 giugno, ma venne permessa la sera del 4 giugno. ACS, *Ministero dell'Interno* (da ora in poi *MI*), *Ufficio di revisione della stampa in Roma* (da ora in poi *URSR*), reg. *Ordini di servizio n. 4*.

<sup>41</sup> L'8 maggio 1916 Cadorna, che aveva avuto un lungo dissidio col generale Roberto Brusati (fratello di Ugo, primo aiutante di campo generale di Vittorio Emanuele III) riguardo la condotta della guerra, ne aveva proposto l'esonero al re.

<sup>42</sup> Infatti in AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 7 giugno 1916, pp. 10614-5, sono riportate le parole di Miglioli fino alla dichiarazione del presidente della Camera che non sarebbero state inserite a verbale.

<sup>43</sup> La circolare contenente il divieto è riprodotta in L. Bruti Liberati, *Miglioli «disfattista»*, in «Rivista di Storia Contemporanea», aprile 1978, p. 256. Cfr. l'annotazione del 7 giugno 1916 in ACS, *MI*, *URSR*, reg. *Ordini di servizio n. 4*.

<sup>44</sup> Vedi ACS, *MI*, *URSR*, reg. *Ordini di servizio n. 4*, annotazione del 7 giugno 1916.

«Il Corriere della Sera» dell'8 giugno riporta una esclamazione di un deputato di destra in seguito al lancio delle cartoline: «Ve le hanno distribuite a Zimmerwald, queste!». Invece nella «Stampa» di Torino viene riportato solamente il testo della interpellanza di Miglioli, senza la dichiarazione di Salandra, gli interventi del deputato e il lancio delle cartoline. «Il Messaggero» dell'8 giugno pubblica solamente alcune frasi del tentativo di intervento di Miglioli e dà un quadro molto «censurato» dell'incidente successivo:

La maggioranza applaude fragorosamente alle parole del presidente del Consiglio [«Ella continua qui la sua opera antipatriottica»], mentre i socialisti ufficiali si levano a difesa del deputato clericale e lanciano alcune invettive contro i ministri che si allontanano dall'aula per recarsi al ricevimento dei rappresentanti della Duma [seguono quattro righe “imbiancate” dalla censura]. Alle 17 la seduta è tolta.

Ancora più efficace fu l'intervento della censura o forse l'autocensura nel «Giornale d'Italia», che si pubblicava a Roma ed era vicino politicamente alle posizioni di Sonnino. Il quotidiano, infatti, riferisce i tentativi di Miglioli di portare avanti la sua interpellanza, le interruzioni di Marcora e, dopo due righe censurate in corrispondenza delle ultime parole di Miglioli, l'esclamazione di Salandra, ma glissa completamente sull'incidente con queste parole: «*Applausi. Urla dall'Estrema. L'on. Marcora scampanella e toglie la seduta*». Invece «Il Mattino» di Napoli riporta, dopo l'esclamazione finale di Salandra, la reazione del socialista Mazzoni («Dittatore di carta pesta!»), le voci dell'Estrema («Dittatore, reazionario! Vuole imporre il bavaglio alla Camera!») e riferisce anche sul lancio delle cartoline.

Nel *Diario* di Riccio si trovano altri particolari interessanti:

I parlamentari russi [una delegazione era in visita ufficiale in Italia] hanno avuto accoglienze simpaticamente affettuose in tutti i paesi d'Italia che hanno visitato. [...] Tutti i deputati hanno fatto ai parlamentari russi liete accoglienze, meno i socialisti, che per cercare di sminuire l'affetto di queste accoglienze hanno diffuso fra noi una carolina, venuta da Berna, ma certo composta o almeno concepita in Germania, nella quale sono in abito di galeotti i ritratti di 5 deputati socialisti russi deportati in Siberia perché contrari alla guerra<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> V. Riccio, *Il diario di un ministro*, cit., alla data 7 giugno 1916, p. 349. Tra le illustrazioni del diario vi era una copia di questa cartolina, che purtroppo risulta mancante. In F. Martini, *Diario*

Con l'avvento del governo di unità nazionale guidato da Boselli molti giornalisti e parlamentari sperarono in una svolta per la libertà di espressione e di critica e chiesero un'attenuazione della censura politica. Il 30 giugno 1916 Turati, anzi, si spinse anche oltre, con un ordine del giorno che incominciava così: «La Camera invita il governo ad abolire la censura politica e la censura di pensiero». Egli sostenne la necessità di non dare all'Europa l'impressione che gli italiani fossero «un popolo di minorenni isterici, epilettici, a cui non si [potesse] dire la verità»<sup>46</sup>. Proseguì con annotazioni interessanti come questa che rifletteva sicuramente lo stato d'animo di una buona parte dei lettori dei quotidiani: «Tutto quel bianco, onorevole Orlando, onde voi cospargete certi giornali, è terribilmente sovversivo. Il lettore, che è assai malizioso, vi legge tante cose, anche quelle che mai non furono né pensate, né scritte». Fece poi alcune considerazioni sul sequestro preventivo dei giornali, che era stato abolito nel 1906 con il contributo di Ettore Sacchi e dello stesso Boselli: tutti si erano trovati d'accordo nel considerarlo «una cosa scema, perché non faceva che aggravare il male, suscitando la cupidigia del frutto proibito». Ma la censura era a suo parere una forma di limitazione di gran lunga più deleteria in quanto era «l'irresponsabilità assoluta», «il regime veramente paterno, vale a dire il regime eviratore»<sup>47</sup>.

L'originalità del discorso di Treves contro la censura politica, pronunciato il 29 giugno 1916, consiste soprattutto nell'aver colto le conseguenze a lungo periodo e il carattere non solo italiano, ma anche europeo, del problema:

Tutto il mondo dell'intelligenza ha abdicato. Gli intellettuali hanno voluto stabilire che sono più zelanti servitori dello Stato che della verità secondo la tradizione mecenatesca. Il poeta Romain Rolland<sup>48</sup>, che ha posto all'Europa angosciata questo problema se lo Stato,

*1914-1918*, a cura di G. De Rosa, Milano, Mondadori, 1966, mancano, invece, riferimenti a questo episodio.

<sup>46</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 30 giugno 1916, p. 10974. Due giorni prima il nuovo presidente del Consiglio, Boselli, presentatosi a Montecitorio per illustrare il programma del governo, aveva presentato la censura come un istituto tipico della guerra, adottato da tutti gli Stati belligeranti, compresi quelli che vantavano una tradizione di libertà, il cui funzionamento era condizionato dall'equilibrio di opposte tendenze. Ivi, pp. 10851-3.

<sup>47</sup> Ivi, p. 10975. Il discorso di Turati del 30 giugno fu stampato in forma di opuscolo, nella serie *Documenti socialisti intorno alla guerra* pubblicata a Milano dalla Lib. Ed. «Avanti!», con il titolo *Contro la censura e gli internamenti*.

<sup>48</sup> Nel corso della guerra vi fu un tentativo di diffusione di alcuni scritti pacifisti di Rolland anche in Germania e in Italia. Nella Biblioteca dell'ACS (ma proveniente dal fondo *MI, Direzione Ge-*

mettiamo pure la patria, abbia maggiori diritti della verità, per poco non è stato lapidato<sup>49</sup>.

Il nuovo ministro dell'Interno, Orlando, anche se dichiarò in varie occasioni di voler instaurare una maggiore liberalità nei confronti della stampa, proseguì in sostanza, con sfumature diverse, la politica censoria di Salandra e impedì la pubblicazione del testo di numerose interrogazioni parlamentari, come per esempio, una di Luigi Federzoni sulla visita di un ministro argentino in Italia; una del sen. Niccolini circa un laboratorio pirotecnico militare sito all'interno della città di Firenze: una del radicale Giovanni Colonna di Cesarò sul funzionamento degli uffici di censura; una di Raffaele Fraccacreta sul divieto opposto dall'autorità ecclesiastica di San Severo all'ingresso in quella chiesa della bandiera italiana in occasione delle onoranze a un capitano morto al fronte; una di Gregorio Agnini sull'allontanamento da Modena di una ragazza che aveva partecipato a manifestazioni contro la guerra<sup>50</sup>.

Impedì anche il resoconto completo e, per quanto possibile, «oggettivo» di vari incidenti avvenuti alla Camera. Il 5 dicembre 1916, alla fine della commemorazione di Nazario Sauro e di Cesare Battisti, che erano stati impiccati dagli austriaci, fatta da Barzilai, i deputati socialisti rimasero seduti mentre tutti gli altri si alzarono in piedi. «Il Corriere della Sera» riportò le esclamazioni furiose di alcuni deputati interventisti come «Ci vorrebbe una lezione salutare per farla finita»<sup>51</sup>. Altri dettagli sull'episodio sono riportati nella «Stampa»: le esclamazioni degli interventisti, come «Farabutti! Austriaci», «Vigliacchi! Traditori», quella rivolta contro il socialista Giovanni Zibordi: «Taci, mezzo litro! Bisognerebbe internarti» e il grido successivo: «Sì, bisognerebbe internarli tutti»<sup>52</sup>. I due quo-

*nerale della Pubblica Sicurezza, Categoria A5G Prima guerra mondiale*) è conservata una copia di R. Rolland, *Ai popoli assassinati. Alla Russia libera e liberatrice*, Zurigo, Libreria Internazionale [ottobre 1917], stampato dalla Tipografia Luganese Sanvito e C. a Lugano. Il primo scritto dell'opuscolo è del 2 novembre 1916; il secondo del 1° maggio 1917; segue una nota di M. Monanni sul pensiero di Rolland.

<sup>49</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 29 giugno 1916, p. 10890.

<sup>50</sup> Vedi rispettivamente le circolari telegrafiche del 18 agosto 1916, n. 16803; del 7 settembre, n. 18676; del 14 settembre, n. 19378; del 13 ottobre, n. 21744; del 26 dicembre, n. 26281, in ACS, *MI, URSR*, reg. *Ordini di servizio n. 5*.

<sup>51</sup> Vedi *Violento incidente provocato dalla impassibilità dei socialisti*, in «Il Corriere della Sera», 6 dicembre 1916.

<sup>52</sup> Vedi «La Stampa», 6 dicembre 1916.

tidiani, invece, in linea con quanto le autorità preposte alla censura avevano chiesto<sup>53</sup>, non riportarono le parole con le quali i socialisti interruppero la commemorazione e in particolare le frasi «Ricordatevi di quello che hanno fatto gli inglesi in Irlanda! E voi non avete fatto fare tante fucilazioni in Italia!»

«Il Mattino»<sup>54</sup> riferisce molto succintamente sull'incidente: «Soltanto i socialisti ufficiali restano seduti, mentre al loro indirizzo vengono lanciate le ingiurie più sanguinose: Austriaci! Traditori! Aiutanti del boia!» e anche più stringato è «Il Giornale d'Italia» del 7 dicembre:

Dal plauso [al discorso di Barzilai] solo sono assenti i deputati socialisti ufficiali, circa una ventina, che rimangono ostinatamente a sedere. Ciò naturalmente suscita numerose proteste ed urla da parte di tutto il resto della Camera.

Qualche particolare in più troviamo nel «Messaggero» del 6-7 dicembre: i socialisti durante la commemorazione erano rimasti «muti, freddi, impassibili», comportamento che aveva provocato un «profondo senso di irritazione» tra gli altri deputati. Eugenio Chiesa aveva ricordato, tra la commozione di molti, che una madre era stata costretta ad assistere all'impiccagione del figlio. Ma la censura intervenne «imbiancando» le sei righe finali del resoconto.

Anche a proposito degli incidenti durante il discorso del ministro degli Esteri, Sonnino, del 16 marzo 1917 sugli effetti della rivoluzione russa nella condotta della guerra da parte italiana, in seguito alle disposizioni del Ministero dell'Interno<sup>55</sup>, «Il Corriere della Sera» diede risalto non alle interruzioni dei socialisti, come quella di Pietro Maffi che ricordava il caso dell'Irlanda, ma alle violente reazioni dei deputati di centro e di destra, come l'accusa ai socialisti di essersi venduti all'Austria e le insinuazioni sul viaggio all'estero di Oddino Morgari<sup>56</sup>. Il resoconto del «Messaggero»<sup>57</sup> sorvola sulle frasi più ingiuriose rivolte dagli interventisti ai «nemici interni» e sulle reazioni dei socialisti, mentre «Il Mattino»<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Vedi l'annotazione del 5 dicembre 1916, in ACS, *MI, URSSR*, reg. *Ordini di servizio n. 5*.

<sup>54</sup> «Il Mattino», 5ª edizione, Roma e Mezzogiorno, 6-7 dicembre 1916.

<sup>55</sup> Vedi la circolare telegrafica del 16 marzo 1917, n. 6890, in ACS, *MI, URSSR*, reg. *Ordini di servizio n. 7*.

<sup>56</sup> Vedi, nel resoconto sulla giornata alla Camera, *Intermezzo tumultuoso*, in «Il Corriere della Sera», 17 marzo 1917. Morgari aveva partecipato a conferenze e iniziative pacifiste che si erano svolte in Paesi neutrali.

<sup>57</sup> 17-18 marzo 1917, edizione del mattino.

<sup>58</sup> 17 marzo 1917, 5ª edizione, Roma e Mezzogiorno.

riporta il discorso di Sonnino, le provocazioni di Colajanni sul viaggio all'Aja di Morgari («Si direbbe che stia a fare la spia!»), le grida dei socialisti contro il deputato: «Cialtrone! rammollito! Agente provocatore!» e la replica di Modigliani: «È indegno sospettare di un assente. Bisogna avere il coraggio di dirglielo in faccia».

«Il Giornale d'Italia» del 17 marzo glissa sulle espressioni più violente degli interventisti contro i socialisti, ma riporta alcune significative interruzioni di questi ultimi mentre parlava il ministro degli Esteri:

Beltrami – Il popolo di Russia tumultua per la pace, non vuole la guerra! Vuole il pane!

La rivoluzione è degli affamati, non dei guerrafondai! [...] Abbasso tutti i coronati!

Bentini – E uno che se n'è andato! E uno! (*La trovata sconveniente* [sull'abdicazione dello zar] è urlata).

Beltrami – Speriamo che se ne vadano anche gli altri!

Vi furono, comunque, momenti di apertura e di flessibilità nei confronti dei resoconti parlamentari. Il 5 dicembre 1916 Alessandro Lupinacci, capo dell'Ufficio della revisione della stampa in Roma, diede questa disposizione ai censori romani: «Attenti. Larghezza *massima* nella censura parlamentare, sia resoconti sia commenti di giornale. Larghezza. È questo l'ordine del ministro e la mia preghiera».

In effetti alcuni giorni dopo venne consentito sui giornali romani «il resoconto completo, con tutti i particolari anche più minuti» di un serio incidente svoltosi alla Camera in seguito ad alcune parole del socialista Arnaldo Lucci che erano state giudicate dai giornalisti presenti e da molti deputati offensive nei confronti dell'esercito<sup>59</sup>; venne comunque raccomandato di vietare «giudizi o riprovazioni» offensive nei confronti dell'istituzione parlamentare<sup>60</sup>.

Le critiche alla censura politica nella stampa e nel Parlamento – alle quali bisogna contrapporre quelle che per ben differenti motivi mossero le nazioni alleate e le autorità militari – produssero nell'insieme alcuni cambiamenti, come il licenziamento di censori rei di gravi errori. Orlando, nominando a capo degli importanti uffici di revisione di Roma e di Milano persone come Lupinacci, che aveva

<sup>59</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 9 dicembre 1916, pp. 11442-3.

<sup>60</sup> Annotazione del 9 dicembre, in ACS, MI, *URSR*, reg. *Ordini di servizio n. 5*.

una certa esperienza di giornalismo, e come Giuseppe Menotti De Francesco, proveniente dall'amministrazione della Pubblica Istruzione e da alcuni anni docente universitario, mostrò di voler dare un volto meno burocratico, più flessibile all'istituto e nelle sue *Norme* raccomandò di eliminare alcuni degli aspetti più odiosi e più criticati della censura<sup>61</sup>.

Anche a livello locale i direttori dei giornali e i parlamentari riuscirono a ottenere alcuni risultati, qualche volta con una sorta di «contrattazione» con i censori, in particolare la pubblicazione di articoli in un primo tempo vietati. In vari casi poi furono le stesse alte autorità politiche a concedere delle deroghe particolari<sup>62</sup>.

Tuttavia non vi fu in Italia, probabilmente anche perché non si formò un fronte solidale dei giornali contro la censura, alcun cambiamento radicale, tanto meno una «rivoluzione» paragonabile a quella avvenuta in Austria il 12 ottobre 1917, quando il Parlamento austriaco, riconvocato per la prima volta dopo la dichiarazione di guerra alla Serbia, ottenne l'abolizione della censura preventiva sulla stampa<sup>63</sup> (quasi contemporaneamente all'emanazione in Italia del decreto Sacchi!).

Nel mutato clima militare e psicologico seguito alla disfatta di Caporetto, il governo adottò nei confronti degli avversari, in particolare dei socialisti, una politica rigidissima. Naturalmente vi fu anche una stretta della censura verso qualsiasi

<sup>61</sup> *Norme e istruzioni per il funzionamento del servizio della censura durante il periodo di guerra* (gennaio 1917), pubblicate in A. Fiori, *Il filtro deformante*, cit., pp. 500-16.

<sup>62</sup> Per esempio in seguito delle lamentele inviate a Boselli da Carlo Minetto, direttore del «Giornale», il Ministero dell'Interno consentì la pubblicazione di un articolo sugli avieri italiani e in particolare sul torinese Riccardo Ravioli che era stato vietato dai censori di Torino nel novembre 1916 (ACS, PCM, Gab. (I g. m.), b. 118, fasc. 19.6.3, s.fasc. 16 «Circa divieto di pubblicazione di un articolo del periodico torinese "Il Giornale"»). Dopo aver sentito telefonicamente il parere del Comando Supremo, venne consentito un articolo sulle manifestazioni patriottiche svoltesi a Udine il 3 gennaio 1917 in occasione della venuta di rappresentanze parlamentari, articolo che era stato vietato dalla censura di quella città (ivi, s.fasc. 19 «Proteste degli on. Girardini e Dicaporiacco [sic] contro la censura di Udine»). Il Ministero della Marina annullò nel gennaio 1917 un divieto di pubblicazione di un articolo contenente un elenco delle navi affondate «dai pirati tedeschi», che era stato presentato dalla rivista «La Marina Mercantile Italiana» di Genova (ivi, s.fasc. 20 «Divieto di pubblicazione elenco di navi»).

<sup>63</sup> Ciò fu possibile anche per l'ascesa al trono, dopo la morte di Francesco Giuseppe, del «liberale» Carlo I d'Asburgo, il quale aveva assunto personalmente la direzione delle operazioni militari, lasciando al «militarista» Franz Conrad solo il comando del gruppo di armate del Tirolo.

posizione di non allineamento a quello dell'esecutivo, spesso con l'accusa di «disfattismo» e di sostegno al «nemico interno».

Turati ebbe ancora modo di distinguersi, nella sua polemica contro la censura, con il discorso del 22 dicembre 1917, nel quale sottolineò la visione distorta, che era stata imposta dal governo e dalle autorità militari, della disfatta di Caporetto. In molte riviste estere – egli osservò – si sosteneva apertamente che la sconfitta era dovuta a errori militari; ma l'Italia, «in grazia alla bestiale censura», era come «i mariti ingannati», l'ultima a sapere ciò che più la interessava<sup>64</sup>. Il discorso di Turati venne interrotto violentemente dal gruppo degli Arditi; ciò indusse il presidente della Camera a vietare agli stenografi di raccogliere, per un bel tratto, le parole del deputato socialista. La «Critica Sociale» riportò il discorso, con una nota redazionale nella quale si riferiva l'episodio, con questa conclusione: «Così il regime dell'aperta censura veniva per la prima volta introdotto anche nel Parlamento italiano»<sup>65</sup>.

Come era avvenuto durante il governo Boselli, anche nell'ultimo anno di guerra furono presentate varie interrogazioni sull'operato degli uffici di revisione della stampa, ma generalmente fu proibita la loro riproduzione e la stessa notizia nei giornali<sup>66</sup>.

Eppure durante l'apertura del Parlamento le autorità preposte alla censura furono, per necessità o per calcolo, più flessibili nei confronti di notizie, commenti e polemiche inesorabilmente «cassate» a Camere chiuse.

Non casualmente lo scandalo dei cascami di seta e di cotone<sup>67</sup>, il più grave del periodo bellico e uno dei maggiori della storia italiana unitaria (alcuni contemporanei lo giudicarono superiore per gravità e dimensioni allo scandalo della Banca Romana) ebbe inizio il 21 febbraio 1918, alla Camera, quando il repubblicano

<sup>64</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1916), *Discussioni*, tornata del 22 dicembre 1917, pp. 15427-15438, in particolare p. 15431.

<sup>65</sup> Anno XVIII, n. 1, 1°-15 gennaio 1918, p. 6.

<sup>66</sup> Per esempio con la circolare del 14 settembre 1916, n. 19378, di Camillo Corradini, capo di gabinetto del ministro dell'Interno, fu proibita la pubblicazione dell'interrogazione di Colonna Di Cesarò; con la circolare del 12 gennaio 1918 (senza numero) del capo dell'Ufficio stampa del Ministero dell'Interno, Enrico Flores, dell'interrogazione di Giulio Casalini; con la circolare del 16 ottobre 1918, n. 33758, di Flores, dell'interpellanza di Albertelli. ACS, MI, *URSR*, reg.i *Ordini di servizio n. 5, n. 8 e n. 9*.

<sup>67</sup> Vedi A. Fiori, «Una spaventosa sapiente organizzazione». *Lo scandalo dei cascami (1918)*, in «Rassegna Storica del Risorgimento», XCIV (2007), fasc. I (gennaio-marzo), pp. 33-84.

Giovanni Battista Pirolini svolse un ordine del giorno<sup>68</sup> che aveva l'intenzione di riportare l'attenzione su «uno dei problemi più misteriosi della guerra».

I cascami, ovvero i residui della lavorazione delle fibre tessili, erano utilizzati nella fabbricazione dei sacchetti per le polveri da sparo, ma fino alla dichiarazione di guerra alla Germania (27 agosto 1916) l'esportazione a Zurigo di questi prodotti delle industrie italiane era stata consentita, anche se poteva essere legittimo il dubbio che essi potessero finire in Austria e in Germania. Si era sviluppato, soprattutto, un contrabbando di grandi dimensioni, proseguito fino alla vigilia di Caporetto. Scoppiato lo scandalo nella Camera, le autorità censorie non intervennero e per alcuni giorni il tema occupò le intere prime pagine dei giornali. Così un Paese già duramente provato scoprì dolorosamente che i soldati austro-ungarici avevano sparato contro quelli italiani utilizzando munizioni confezionate con prodotti esportati dai cotonifici italiani con la complicità o addirittura il consenso di politici ed amministratori. Stava per essere travolto il governo, una intera classe dirigente e la stessa politica di guerra, ma le nuove e draconiane disposizioni censorie – firmate dal presidente del Consiglio, Orlando – occultarono le notizie sulle indagini in tutta la Penisola, sui processi e soprattutto la gravità e le dimensioni del fenomeno.

Dopo il discorso di Pirolini e l'acceso dibattito alla Camera che ne seguì, con interventi particolarmente polemici di socialisti e giolittiani, anche alcuni deputati aderenti al Fascio parlamentare di difesa nazionale chiesero un inasprimento della censura parlamentare (ma solo nei confronti degli avversari politici). Persino un ex ministro, Riccio, nell'ultima seduta del Convegno nazionale della resistenza (Firenze 23-25 febbraio 1918<sup>69</sup>), auspicò che i censori sopprimessero, nei resoconti parlamentari, i discorsi disfattisti<sup>70</sup>.

«Oscurità», «oscuro», «buio» sono vocaboli che ricorrono varie volte nel linguaggio di alcuni parlamentari per esprimere la mancanza di una informazione veridica sui gravi avvenimenti e sulle importanti decisioni prese dall'Italia, man-

<sup>68</sup> AP, *Camera dei deputati*, XXIV legislatura, I sessione (1913-1918), *Discussioni*, pp. 15952-8. Il discorso fu pubblicato anche in forma di opuscolo: G.B. Pirolini, *Le cannonate nemiche con cascami italiani di cotone e di seta. Discorso pronunciato alla Camera il 21 febbraio 1918*, senza luogo, s. n. tipografiche, 1918; prima del titolo compare il sottotitolo: «La Mano Nera tedesca in Italia».

<sup>69</sup> F.L. Pullè, G. Celesia di Vegliasco, *Memorie del Fascio parlamentare di difesa nazionale (Senato e Camera)*, Bologna, Cappelli, 1932, p. 213.

<sup>70</sup> Vedi *L'ultima seduta del Convegno della resistenza*, in «Il Popolo d'Italia», 28 febbraio 1918.

canza determinata dalla censura in senso lato. Turati nel suo discorso alla Camera del 22 dicembre 1917 a proposito della disfatta italiana di Caporetto accusò il governo di aver «volontariamente» con la censura «per due anni e mezzo ormai, creato il buio artificiale, demolendo tutti i segnali [che avrebbero permesso di orientarsi in una via irta di pericoli] e impedito che si vedessero» e poco dopo parlò di «buio perfetto» nel quale era stato lasciato il Paese<sup>71</sup>.

La severità complessiva della censura italiana – soprattutto durante i lunghi periodi di chiusura delle Camere – va inquadrata nell'azione spesso ossessiva di controllo e di repressione dei «governi della guerra», in parte spiegabile con il fatto che la decisione dell'intervento fu presa nonostante la contrarietà di tre grandi forze neutraliste (giolittiani, socialisti, cattolici) con una sorta di strappo nei confronti del Parlamento e che essi non ebbero mai il consenso della rappresentanza politica maggioritaria della classe operaia, a differenza dei governi degli alleati occidentali e degli Imperi Centrali. Solo la Francia, che, come l'Italia, subì nel conflitto una invasione del proprio territorio da parte del nemico, ebbe una censura quasi altrettanto severa. Comunque opporre la moderazione, d'altronde relativa, della censura inglese o americana al rigore della censura italiana o francese è un'operazione facile, ma poco corretta se non si tiene conto del fatto che la situazione territoriale della Gran Bretagna e degli Stati Uniti e le condizioni di vita materiali e morali dei loro abitanti non erano comparabili a quelle dei due Paesi latini. E la «liberalità» della censura tedesca, che anche nella primavera del 1917 consentì ai giornali di commentare abbastanza liberamente i dibattiti del Reichstag, non può essere disgiunta dalla notevole coesione del Paese e dalla tendenza della maggior parte dei giornalisti tedeschi di considerarsi al servizio dello Stato.

L'applicazione delle disposizioni censorie inviate da Roma fu piuttosto disomogenea, come si può dedurre dai resoconti su alcuni incidenti parlamentari nei principali quotidiani. Mentre in Francia e in Gran Bretagna la stampa politica era concentrata a Parigi e a Londra, in Italia i giornali più importanti erano pubblicati in almeno tre città (Milano, Roma, Torino) ed erano esaminati da altrettanti uffici. Differenti furono le interpretazioni e le applicazioni fatte dai capi degli uffici di revisione della stampa e dai singoli censori delle norme generali e degli ordini di servizio telegrafati o telefonati ogni giorno dall'Ufficio stampa del Ministero

<sup>71</sup> AP, *Camera dei deputati*, Legislatura XXIV, I sessione (1913-1917), *Discussioni*, tornata del 22 dicembre 1917, p. 15435.

dell'Interno, con conseguenti acri polemiche dei giornalisti che potevano facilmente accusare la censura di partigianeria.

Le tendenze autoritarie e «militariste» che si svilupparono nel corso del conflitto hanno avuto uno sbocco in regimi dittatoriali o totalitari, a cominciare proprio dall'Italia. Non casualmente alcuni aspetti e persino alcuni uomini delle strutture censorie furono recuperati durante il fascismo.



## Elenco degli autori

Marco Meriggi insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Napoli Federico II: meriggi@unina.it

Guido Melis insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Roma La Sapienza: guido.melis@uniroma1.it

Sandro Guerrieri insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Roma La Sapienza: sandro.guerrieri@uniroma1.it

Alessandro Isoni insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università del Salento: alessandro.isoni@unisalento.it

Ronald Car insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Macerata: ronald.car@unimc.it

Marcella Aglietti insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Pisa: marcella.aglietti@unipi.it

Antonio Casu è direttore della Biblioteca della Camera dei deputati: casu\_a@camera.it

Fernando Venturini è bibliotecario presso la Biblioteca della Camera dei deputati: venturini\_f@camera.it

Francesco Soddu insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Sassari: soddu@uniss.it

Francesco Bonini insegna Storia delle Istituzioni politiche presso la LUMSA di Roma, di cui è rettore: bonini@lumsa.it

Maria Sofia Corciulo ha insegnato Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Roma La Sapienza: [mariasofia.corciulo@uniroma1.it](mailto:mariasofia.corciulo@uniroma1.it)

Pierluigi Pironti, studioso di storia italiana e tedesca del Novecento, collabora con la Freie Universität di Berlino: [piero.pironti@gmail.com](mailto:piero.pironti@gmail.com)

Giulio Francisci è studente universitario presso la Scuola Normale Superiore di Pisa: [giulio.francisci@sns.it](mailto:giulio.francisci@sns.it)

Daniela Felisini insegna Storia Economica presso l'Università di Roma Tor Vergata: [felisini@uniroma2.it](mailto:felisini@uniroma2.it)

Antonio Fiori è studioso di storia dell'Italia tra Otto e Novecento: [a.fiori50@gmail.com](mailto:a.fiori50@gmail.com)

Durante gli anni della Prima guerra mondiale i Parlamenti degli stati coinvolti nel conflitto furono, nella maggior parte dei casi, costretti a limitare drasticamente la propria attività e si videro spesso preclusa la possibilità di esercitare pienamente le proprie prerogative. Più in generale, gli spazi di libertà dei cittadini, dei quali l'istituto parlamentare rappresentava il simbolo più luminoso, subirono un drammatico ridimensionamento. Parallelamente si dilatava il potere dei comandi militari, non solo nelle trincee e nei campi di battaglia, ma anche in molti ambiti della vita civile. Tuttavia i Parlamenti riuscirono, negli anni finali della guerra, non solo a riprendere gradualmente quota, ma anche a spingere con successo in direzione di una estensione delle proprie funzioni, avviando un processo che in molti stati coincise con il passaggio da un ordinamento liberale a un ordinamento compiutamente democratico. Gli anni del "lungo" dopoguerra furono però densi di contraddizioni. Spesso esecutivo e legislativo crebbero insieme, mentre in alcuni casi le logiche imperative impostesi a lungo in tempo di guerra ebbero modo di riemergere e di consolidarsi. Questo volume, nel quale vengono esaminati diversi casi nazionali, illustra alcune delle ambivalenze caratteristiche di questa drammatica fase della storia europea.

Marco Meriggi insegna Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Fa parte dei comitati di redazione delle riviste "Storica" e "Le carte e la storia". Si occupa prevalentemente delle forme del potere politico in età moderna e contemporanea e di storia globale. I suoi libri più recenti sono: *Racconti di confine. Nel Mezzogiorno del Settecento*, il Mulino, Bologna 2016 e *World History. Le nuove rotte della storia* (con L. Di Fiore), Laterza, Bari-Roma 2011.

ISBN: 978-88-6887-019-5

DOI: 10.6093/978-88-6887-019-5

ISSN collana: 2532-4608

