



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

DOMENICO ARGONDIZZO–FELICE BESOSTRI–GIAMPIERO BUONOMO

**SU ALCUNE RAGIONI DELL'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE
NEI PARLAMENTI OPERANTI PER SESSIONI**

13 SETTEMBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Domenico Argondizzo – Felice Besostri – Giampiero Buonomo*
Su alcune ragioni dell'evoluzione costituzionale
nei Parlamenti operanti per sessioni¹

ABSTRACT: *A metahistorical comparison between the living British system and the Italian Kingdom Parliamentary system, in the first post-war period, reinforces the thesis that the House of Commons can legitimately still be master of a part of their own agenda and of the totality of their calendar even in the period of prorogation of the session. In the two-year period 1920-1922, the Parliament of the Kingdom of Italy conquered, thanks to a socialist initiative, the power to decide on its recalling, and the organization of legislative activity through permanent commissions. It was a significant achievement: in the session of the Council of the regulation of July 31, 1920, the socialist MP Modigliani even spoke of a coup d'état, in the event that the right to prorogue or close the session was exercised immediately after Parliament had recalled itself. Even then closing the session had the effect not only of suspending, but of ending all pending matters, cancelling all work not completed; stopping all the offices including the Presidency. If a member of the opposition had succeeded in passing a proposal contrary to the Government views, or a project dissatisfied a part of the majority, the Cabinet should only close the session and the Ministry was removed from all embarrassment. For this reason, the Parliamentary power to recall itself was the frontier between the democratic evolution of the form of government and the Fascist reaction. The Northern Ireland Executive Formation Act 2019, subsection 3 and 4 effectively grants the British Parliament the power to recall itself under the Meeting of Parliament Act 1797. If it is true that the self-recalling is exercisable lawfully within the session and not during a prorogation, it is clearly evident that the government cannot lawfully prorogue Parliament when it is self-recalled. The major thesis that Parliament - the seat of democratic sovereignty - should prevail over Government in constitutional conflicts, with the Queen neutral, remains unprejudiced (Andrea Pisauro).*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Contesto storico. – 2. L'evoluzione del sistema delle sessioni in senso compatibile con la democrazia parlamentare. – 3. La reazione. – 4. Conclusioni.

La vicenda britannica della proroga dei lavori dei Comuni² - decisa dalla Regina, sul conforme parere del Consiglio privato che, nelle cause in corso³, è l'esclusivo oggetto di scrutinio giurisdizionale - offre l'opportunità per una comparazione diacronica. Premesso che il sistema britannico ha una costituzione non codificata, che si sostanzia di consuetudini, precedenti e regolamenti parlamentari, può essere utile osservare come il parallelo sistema parlamentare italiano, nel primo dopoguerra, cercò di emendarsi, anche per trarne delle suggestioni interessanti ai presenti fini.

Nel biennio 1920-1922, la Camera dei deputati del Regno d'Italia conquistava il potere di decidere sulla sua riconvocazione, e l'organizzazione dell'attività legislativa attraverso commissioni permanenti, importando tali istituti dal coevo ordinamento francese⁴. La polemica violentissima della controparte fascista fu tale che, appena assicuratasi la maggioranza in parlamento con una legge elettorale liberticida, il primo atto della nuova

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Questo lavoro è debitore allo scritto di Domenico Argondizzo, *1920-1922. Nascita e morte della democrazia in Parlamento. Dramma in cinque atti*, inedito depositato presso le Biblioteche della Camera dei deputati (BCdD 2006.00751RES/1-2) e del Senato della Repubblica (BSR 258.XVII.2/1-2); tratti pure da esso: *Sull'autoconvocazione in senso stretto*, in «Nuovi studi politici», luglio-dicembre 2006, 3/4, a. XXXVI, nonché sul forum dei «Quaderni Costituzionali»; *1920-1922 La nuova organizzazione dei lavori della Camera dei deputati alla prova*; *1920-1922 La normazione parlamentare sul bilancio e la decretazione governativa*; *1920-1922 Il bacio di una consorte non importuna, la quale, femmina come è, ama un po' di essere adulata*. Per la traduzione inglese dell'abstract si ringrazia il dottor Andrea Pisauro.

² Sulla proroga parlamentare nei sistemi di *Common law*, si veda da ultimo: *The Veiled Sceptre. Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*, Anne Twomey, Cambridge University Press, 2018; [Prorogation of Parliament](#), Graeme Cowie, House of Commons Library, Briefing Paper n. 8589, 11 June 2019.

³ Si tratta delle iniziative intentate dinanzi alle Corti inglesi dalla signora Gina Miller ed altri e dinanzi a quelle scozzesi dalla deputata Joanna Cherry: sui diversi esiti a cui sono sin qui pervenute le Corti adite, e sull'imminente pronuncia della Corte suprema del Regno Unito, v. [UK Human Rights Blog](#).

⁴ Due ulteriori giovani istituti del diritto parlamentare francese, portato diretto delle commissioni permanenti espressione dei gruppi parlamentari politici, comparvero nella prassi e/o nei regolamenti parlamentari alla Camera: 1) la funzione di "filtro" della commissione che curava la materia del bilancio; 2) la funzione di coordinamento interno ed esterno (nei confronti del Governo) del Presidente della Camera e di un nuovo organo, cioè della Conferenza dei presidenti delle commissioni permanenti. Si noti soltanto che sia in Italia sia, più organicamente e sistematicamente in Francia, questa prima forma di programmazione dei lavori è svolta da un organo diverso dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari.

legislatura fu l'abrogazione di queste riforme regolamentari: essa avvenne nella seduta del 29 maggio 1924, un giorno prima che in quella stessa aula Giacomo Matteotti pronunciasse il discorso che ne provocò l'assassinio da parte di sicari di Mussolini. Ebbene, in questa sede si dimostrerà che:

- i) il sistema dei Parlamenti operanti per sessione, come era la Camera dei deputati del Regno d'Italia, recava in sé profondi anticorpi di tipo autoritario;
- ii) i parlamentari democratici e socialisti ne erano ben avveduti, tant'è vero che nel 1920/1922 essi (e tra di essi in prima fila Giacomo Matteotti) vararono delle riforme regolamentari che, incentrate sul potere di autoconvocazione della Camera e sulle Commissioni permanenti, temperassero l'arbitrio dell'Esecutivo;
- iii) il primo atto della reazione fascista fu di ripristinare una concezione retrograda della sessione, censurando gli istituti che lo rendevano compatibile con la democrazia; il secondo atto fu di regolare i conti con il migliore degli artefici dell'interpretazione evolutiva, Giacomo Matteotti, uccidendolo.

1. *Contesto storico*

A proposito della forma di governo del Regno d'Italia, si era sviluppata, sin dai primi anni di vita dello Statuto e con alterne vicende, una prassi che l'aveva apparentemente spostata, da quella costituzionale pura⁵ (nella quale il Governo doveva godere della fiducia del Re e di lui solo, ed il Parlamento non aveva alcuna voce in capitolo sulla vita del Ministero), ad una forma che richiamava quella di gabinetto britannica⁶. Dall'analisi di diversi snodi critici della storia del Regno si prova che questo richiamo poteva trasformarsi in mera apparenza: grazie all'utilizzo di strumenti eccezionali, ma piegati ad uno scopo eccentrico rispetto alla loro causa⁷, la sostanza del potere talvolta passava nelle mani del solo Re e dei pochi uomini che godevano della sua fiducia. Il Re poteva chiudere e/o tenere chiusa la Camera a proprio piacimento, con i diversi istituti dello scioglimento, della chiusura o proroga della sessione parlamentare, e dell'aggiornamento dei lavori⁸.

⁵ Sul tipo della Costituzione dell'Impero germanico del 1871, ovvero delle Costituzioni francesi del 1814 e 1830.

⁶ Per l'assenza di alcuna prescrittività in tale tendenza della forma di governo italiana, si è parlato di una mera ed incostante prassi, e non di una convenzione né di consuetudine costituzionale (ove mai si considerasse possibile la consuetudine in materia costituzionale). Per altro verso, la richiesta di "ritorno allo Statuto" avanzata per primo da Sidney Sonnino dimostra che la Costituzione materiale dell'Italia liberale considerava esigibile il comportamento della responsabilità ministeriale verso la Camera e che ogni rottura di tale prassi, quando avveniva, doveva ammantarsi di strumenti ulteriori e diversi, espressione della prerogativa della Corona, *in primis* proprio la proroga della sessione di cui all'articolo 9 dello Statuto.

⁷ La chiusura della sessione aveva il potere non solo di sospendere, ma di porre termine anche a tutte le faccende pendenti, annullando il lavoro già fatto, quando esso non fosse portato a compimento; di far cessare tutti gli uffici e, per lo più, anche quello della Presidenza. Questa consuetudine ebbe probabilmente origine, in Inghilterra, dal fatto che un tempo colà la sessione coincideva con la legislatura, o per meglio dire la legislatura non si divideva in sessioni, perché ogni qual volta il Parlamento doveva venire convocato, si procedeva alle nuove elezioni, e il Parlamento perciò durava in vita per il solo tempo della convocazione. Dopo la polemica alimentata dal Cartismo nei confronti della durata dei governi superiore ad un anno, l'istituto fu riutilizzato "frammentando" cronologicamente il rapporto fiduciario, in modo che la funzione di indirizzo politico fosse periodicamente "rinnovata" – anche in presenza dello stesso Gabinetto – dal dibattito di un nuovo Discorso della Corona, ad apertura della nuova sessione. Sorta in quel modo, si trovò conveniente adottarla e conservarla in altri sistemi costituzionali: col suo mezzo il Ministero poteva troncarsi improvvisamente tutti quegli atti di indirizzo del Parlamento che non fossero graditi; non solo, ma poteva anche annullare, come non fossero mai esistiti, gli atti legislativi in itinere, il che, nella maggior parte dei casi equivaleva a renderne definitivamente impossibile l'approvazione, dovendo ricominciare l'iter nella nuova sessione da capo, e solo se ripresentati. Se un membro dell'opposizione era riuscito a far passare una proposta contraria alle vedute del Governo, oppure un progetto da questo presentato scontentava una parte della maggioranza o rischiava di non passare, il Gabinetto non doveva che chiudere la sessione e tutto ritornava nel nulla, tutto veniva rimesso allo stato iniziale e il Ministero veniva tolto da ogni imbarazzo. La lunghezza della sessione parlamentare poteva in parte considerarsi come una conseguenza di questo fatto, almeno in Italia: stando infatti all'art. 9 dello Statuto, le sessioni avrebbero dovuto essere annuali, invece era prevalso l'uso di prostrarle per un tempo indeterminato. Onde il lavoro parlamentare veniva semplicemente sospeso per mezzo degli aggiornamenti, ottenendo così gli effetti benefici della chiusura (dare alle Camere il necessario riposo, indurle a concentrare il loro lavoro, dar tempo al Governo di preparare i suoi progetti ed in genere il lavoro di cui si sarebbero dovute occupare le Camere), senza averne quelli inutili o dannosi.

⁸ Nell'ordinamento statutario l'aggiornamento nasceva ben distinto dalla proroga. La proroga era un atto della Corona, una attribuzione che essa possedeva in base all'art. 9 dello Statuto il quale non poneva alcun limite all'esercizio di esso, salvo quello costituito dalla convocazione annuale: di modo che la Corona avrebbe potuto prorogare le Camere anche per 11 mesi. Gli aggiornamenti venivano deliberati dalla stessa Camera direttamente o indirettamente. Col sistema delle lunghe sessioni era dovuta necessariamente sorgere l'abitudine degli aggiornamenti periodici nella ricorrenza delle

Mentre però la prassi inglese ha sempre richiesto “a good faith exercise of the power”⁹, sostanziale fu l’appropriazione del Parlamento italiano, conseguita dal Governo con la complicità del sovrano: i suoi effetti nefasti furono percepiti dalle nuove classi sociali, che si affacciavano alla partecipazione al gioco democratico-parlamentare, sin dal 1911 (quando l’Italia entrò in guerra con la Turchia a Camera chiusa)¹⁰ e culminata nella conduzione della prima guerra mondiale da parte dell’Esecutivo senza alcun vero coinvolgimento parlamentare¹¹. La conseguenza dell’asfittica tenuta degli affari parlamentari, in periodo bellico, fu quindi declinata – nella prima legislatura eletta con la partecipazione di tutti i partiti di massa, nel 1919 – nella richiesta di una maggiore stabilità nell’esercizio della funzione parlamentare, che potesse vincolare il governo con una maggiore continuità dell’istruttoria legislativa¹² e con una permanenza della funzione di indirizzo

festività e dei mesi estivi. Il principio che le Camere dovevano lavorare di conserva non trovava applicazione quando si trattava degli aggiornamenti: così una Camera poteva aggiornarsi e l’altra continuare nel suo lavoro, oppure riprendere le sue sedute prima dell’altra. La ragione risiedeva nel fatto che l’aggiornamento costituiva una sospensione occasionale di funzione da parte di una Assemblea e non una vera interruzione del lavoro parlamentare; era un fatto interno, riferentesi all’economia delle sue funzioni, e non un fatto esterno riferentesi a tutta la vita del Parlamento (tutto ciò sta in V. Miceli, *Principii di diritto parlamentare e Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*). Diversamente dalla precedente ricognizione desunta dalla dottrina fino al 1910, la prassi parlamentare degli anni dal 1915 al 1922 era nel senso di considerare l’aggiornamento come una unica categoria con la proroga. Tant’è vero che nella serie degli Atti e documenti parlamentari viene riportata l’unica locuzione di proroga. Quanto, a livello di sostanza politica, la Camera dei deputati fosse condizionata nella sua “libera” scelta di aggiornarsi lo si intravede dall’ultimo, patologico evento del “biennio legalitario” di Mussolini: dopo l’annuncio della scomparsa dell’onorevole Matteotti, dato in Aula venerdì 13 giugno 1924, la maggioranza fascista, su evidente impulso dell’Esecutivo, aggiornava i suoi lavori fino all’autunno, lasciando agli ispiratori del delitto il tempo di riorganizzarsi, di depistare le indagini del giudice penale e di conseguire un’utilissima fiducia dall’altra Camera, il Senato regio non elettivo eppure virtualmente titolare del potere di messa in istato d’accusa dei membri del Governo.

⁹ “Advising the Queen to prorogue parliament so to prevent it from frustrating the prime minister’s agenda cannot possibly be considered a good faith exercise of the power”, secondo il costituzionalista britannico Sam Fowles ([Proroguing parliament: what does it mean and can it be used to push through Brexit?, The Week, 5 luglio 2019](#)). Sul concetto di buona fede, nei rapporti tra Premier e Sovrano nel Regno Unito, v. i *Lascelles Principles* con cui, nel 1951, furono informalmente positivizzate le consuetudini costituzionali in base alle quali il Monarca può rifiutare lo scioglimento della Camera (Leopoldo Elia li richiamava per dimostrare che non sarebbe richiesto in buona fede uno scioglimento utile per riportare la disciplina all’interno del partito di maggioranza, invece che per rafforzarlo nella sua unitarietà nella competizione con l’opposizione: v. Università La Sapienza di Roma - Dipartimento di Scienze Giuridiche, 10 dicembre 2018, Convegno “L’insegnamento e l’opera di Leopoldo Elia a dieci anni dalla morte”, tavola rotonda finale).

¹⁰ Dopo una proroga dei lavori decisa il 10 luglio 1911, la Camera fu riconvocata il 22 febbraio 1912, essendo stata tenuta bellamente chiusa in occasione della guerra condotta contro la Turchia per la conquista della Libia. Nel primo giorno di lavoro fu presentato il disegno di legge per la conversione in legge del regio decreto 5 novembre 1911, col quale la Tripolitania e la Cirenaica vennero poste sotto la sovranità piena ed intera del Regno d’Italia.

¹¹ Il 22 marzo 1915 Salandra propose di prendere le vacanze pasquali e prorogare i suoi lavori. Il 26 aprile successivo, fu firmato, a Londra, un patto segreto d’alleanza fra Gran Bretagna, Francia, Russia e Italia (firmato dal marchese Guglielmo Imperiali, ambasciatore a Londra, in rappresentanza del governo italiano), con il quale l’Italia aderiva all’Intesa e si impegnava a entrare in guerra, entro un mese, contro gli imperi centrali. Di questo patto non fu reso edotto il Parlamento (fino al 1917, quando i bolscevichi lo rivelarono). Il 20 maggio 1915, la Camera dei deputati, appena riunitasi e subito chiusa, approvava (407 voti a favore, tra cui la grande maggioranza dei giolittiani, e 74 contrari) il disegno di legge - approvato poi dal Senato (281 voti a favore su 281 senatori presenti) il giorno seguente -, per il conferimento al Governo del Re di poteri straordinari in caso di guerra. La sera del 23 maggio il Governo italiano dichiarò guerra all’Impero Austro-Ungarico. La Camera fu riunita successivamente solo il 1° dicembre. Stessa cosa nel 1916: chiusa dal 2 luglio al 5 dicembre. E non va meglio nel 1917 e 1918...

¹² Sino all’estate del 1920, l’iter legislativo della Camera era basato sul sistema degli uffici: ogni due mesi tutti i deputati venivano estratti a sorte e divisi in nove uffici, i quali dovevano vagliare sommariamente tutti i progetti di legge in discussione. Ogni singolo ufficio doveva, all’esito dell’esame, nominare un delegato per la commissione che si doveva costituire ad hoc per ciascun progetto di legge. Come si vede era un sistema farraginoso, dispendioso di energie personali e di tempo (tutti i deputati si dovevano occupare, non solo normalmente in Assemblea, ma già nella fase istruttoria, di tutti i progetti di legge, qualunque ne fosse la materia), non garantiva la tecnicità dell’esame né un costante indirizzo politico alla legislazione. Poteva darsi, infatti, data la casualità del sorteggio, che nei singoli uffici e nella commissione ad hoc, si formasse una maggioranza politica diversa da quella che sosteneva il Ministero (ed il rimedio in questo caso, come abbiamo visto, era nell’uso spregiudicato dell’aggiornamento, della proroga-chiusura della sessione ovvero della fine della legislatura). A questo sistema si sostituì quello, ancora oggi in funzione, delle commissioni parlamentari permanenti come strumento generale istruttorio dei progetti di legge su cui poi l’Assemblea si può pronunciare. Con tale sistema si garantisce la funzione di aggregazione politica dei gruppi parlamentari, in sintonia con i corrispondenti partiti politici fuori del Parlamento; e, soprattutto, una divisione del lavoro, una sua sistematicità, costanza, nonché una

politico anche nel periodo di proroga della sessione. In ultima istanza, il sistema proposto dall'onorevole Modigliani nel 1920, e poi sviluppato da Matteotti nel 1922, si collegava con la valorizzazione dell'istituto dell'autoconvocazione della Camera, che così poteva reagire tempestivamente ad eventi o decisioni con cui il governo cercasse di sottrarsi al suo costante controllo con la complicità del monarca. Come il sistema precedente degli uffici si attagliava ad una democrazia ristretta e censitaria, con una sostanziale omogeneità politica dovuta all'omogeneità della classe economica che aveva accesso alla rappresentanza (perciò erano, tutto sommato, poco frequenti rispetto all'irrazionalità del sistema degli uffici, i casi in cui il Re doveva chiudere o sospendere i lavori della Camera), così il sistema delle commissioni permanenti presuppone una democrazia fondata sui partiti politici e su di un sistema costituzionale in cui si garantisce la potenziale partecipazione all'indirizzo politico a tutta la popolazione. La permanenza della funzione parlamentare era infatti istanza democratica conseguente all'allargamento del suffragio, limitatamente al genere maschile, avvenuto nel 1913, con il suo successivo perfezionamento (anche con il passaggio al sistema proporzionale) nel 1919: essa negava la possibilità di aree escluse – sia sotto il profilo temporale che materiale – dalla responsabilità politica dell'Esecutivo rispetto all'organo di diretta derivazione dalla sovranità popolare.

2. *L'evoluzione del sistema delle sessioni in senso compatibile con la democrazia parlamentare*

Tale evoluzione elettorale ed acquisizione di maggiori prerogative e funzioni da parte della Camera dei deputati¹³ avvenne per opera - in via di assoluto protagonismo - di alcuni esponenti socialisti riformisti¹⁴ del gruppo parlamentare socialista. Infatti, dagli interventi (alla Camera ovvero sulla stampa¹⁵) di Filippo Turati, Giuseppe Emanuele Modigliani, Giacomo Matteotti, si irradia una luce chiarificatrice sui fatti normativo-regolamentari suddetti, e contemporaneamente si ottiene una visione complessiva del concreto funzionamento dell'allora sistema politico costituzionale, nonché della funzione svolta da quella corrente politica e del pensiero politico. La corrente socialista riformista diede un decisivo apporto, in generale, alla trasformazione dell'organizzazione interna e del funzionamento legislativo della Camera dei deputati, perciò alla sua capacità di incidere anche sull'indirizzo politico generale (salvi sempre i colpi di mano del Governo del Re), e quindi al tentativo di rendere la forma di governo realmente parlamentare. Già il 12 giugno 1918, a Montecitorio il deputato Giuseppe Emanuele Modigliani (della corrente, interna al partito, *riformista* o *progressiva*) dichiarava: "Ma io mi domando se un Parlamento può in quest'ora ubbidire ad un consiglio di prudenza e di riserbo assoluto, che diventa un consiglio di silenzio assoluto. Mi domando se il Parlamento non possa, e non debba anzi, subito, appena siede, rivolgere al Governo nella sua qualità di *leader* della maggioranza, una prima domanda: era proprio così che l'ordine dei lavori di quest'Assemblea doveva essere predisposto? Io so benissimo che la domanda non deve essere rivolta soltanto al Governo. L'ordine dei lavori dell'Assemblea dipende anche dall'Assemblea; ma sarebbe un disconoscere una realtà, oltre anche che una necessità politica ed in certo senso giuridica, sarebbe disconoscere questa realtà non domandarne conto prima di tutto al Governo. Se non ufficialmente, se non formalmente il Governo è sostanzialmente il disciplinatore dei lavori di questa Assemblea."

Con la nuova legislatura del 1919 questo stesso tema fu affrontato unitariamente: l'affermazione originaria dell'autoconvocazione era connessa sia alla tutela delle minoranze, sia alla più decisiva battaglia per l'affrancazione della Camera dei deputati dal Governo del Re¹⁶, in connessione con l'istituzione delle

specializzazione dei compiti tra i parlamentari e, con tutto ciò, una profondità del vaglio dei testi normativi e delle problematiche sottese.

¹³ Per risalire all'origine delle necessità che portano a quelle riforme, si deve andare indietro per lo meno al 1912. È con la guerra (di Libia e poi mondiale) che, acuendosi il deficit di rappresentatività e le criticità della forma di governo statutaria, si innesca una maturazione che porterà alle riforme del regolamento parlamentare della Camera dei deputati nel luglio-agosto del 1920 (sedute del 24, 26 luglio e 6 agosto), e poi ad un suo perfezionamento nel giugno 1922 (22 e 23 giugno).

¹⁴ Ci si riferisce alla corrente riformista interna al partito socialista (all'epoca definito "ufficiale"), e non alla distinta formazione politica dei socialisti riformisti (o "socialriformisti"), pur sempre germinata dal partito socialista. Ciononostante anche per alcuni esponenti del partito socialista riformista, ad esempio Arturo Labriola, si può parlare di un loro ruolo chiave nella vicenda regolamentare osservata.

¹⁵ Prevalentemente dalla «Critica Sociale».

¹⁶ Lo scopo di democratizzare il sistema della conduzione degli affari parlamentari emerge ancora dall'intervento citato dell'onorevole Modigliani: "L'attività della Camera non soffre del male di un giorno o di alcuni giorni saltuari, ma di un male cronico. E il Governo potrà difendersi dalle mie critiche denunciando le cause di questo malore cronico e osservando che il Parlamento si è condannato da sé, per tre anni e più, a non esistere, a non vivere altro che di una vita simbolica: così che compare ogni due mesi a far finta di fare una discussione che realmente non si fa, e che si risolve in una serie di

commissioni permanenti¹⁷. Ma andiamo alle pagine della storia, per apprezzarne la pertinenza con la voce degli stessi protagonisti: nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del Regno d'Italia di lunedì 26 luglio 1920, nella prima tornata, si svolse il seguito della discussione sulle modificazioni al regolamento iniziata due giorni prima.

Si trattava della prima proposta di realizzazione di una piena democrazia parlamentare, per lo meno nel ramo elettivo del Parlamento, attraverso l'organizzazione dei lavori in commissioni permanenti (come la conosciamo oggi), e di una serie di altri istituti collegati a questa specializzazione e razionalizzazione del lavoro parlamentare. Era relatore in Aula della proposta proprio l'onorevole Modigliani. Fra gli istituti necessari alla piena esistenza della democrazia parlamentare vi era (e vi è) l'autoconvocazione dell'Assemblea e delle singole commissioni (presente nel programma ufficiale del partito socialista già dal maggio 1917). Merita riportare alcuni brani del dibattito¹⁸ che si sviluppò sul tema, introdotto attraverso un articolo aggiuntivo *Matteotti-Pio Donati*¹⁹.

Modigliani: «La Giunta anche qui non è stata concorde. Il relatore, naturalmente, è favorevole all'emendamento per molte ragioni, ma specialmente perché faceva parte del progetto di riforma del regolamento così come il relatore l'aveva presentato nella passata e nella presente legislatura. Venuta però in discussione la questione nella Giunta del regolamento, la Giunta ha creduto, nella sua maggioranza, escluso cioè chi ha l'onore di parlarvi, che si opponesse all'accoglimento dell'articolo aggiuntivo, oltre tutta una serie di considerazioni politiche che saranno esposte dai colleghi che hanno più competenza di me per esporre il proprio pensiero politico, anche una considerazione che in un certo senso è pregiudiziale anche se possa e debba essere decisa insieme al merito. L'autoconvocazione della Camera, sulla quale, se io non erro, tutta la Giunta è concorde nel senso che essa costituisca una questione ormai matura, e la cui soluzione deve ormai essere trovata con sollecitudine, tale questione, secondo la maggioranza della Giunta, non può essere risolta in questa sede e in questa occasione. Dice la maggioranza della Giunta che si tratta, in sostanza, di una

conferenze di deputati a cui il Governo risponde quando gli pare, se gli pare e dicendo quello che gli pare. Ma il male indica esso stesso il rimedio: il Parlamento deve voler avere una funzione continua! E deve nel contempo predisporre alla propria funzione quegli organi di cui ora difetta e che possono servire - oltre che a rendere l'opera della Camera meglio preparata e più feconda - anche a mantenere un nesso di continuità, fra le varie riprese della sua attività plenaria. Alludo a quelle commissioni parlamentari che furono già proposte da varie parti politiche e che non autorizzano certo le diffidenze interventiste, sol che si pensi alla loro marca d'origine. Le commissioni parlamentari permanenti sono una istituzione francese» (12 giugno 1918).

¹⁷ Tema anticipato sempre dal nostro deputato Modigliani, ancora il 12 giugno 1918: «Perché le sedute francesi non sono quella scuola di accademia in cui si risolvono spesso le nostre? Perché le questioni arrivano in discussione più mature? Perché le commissioni permanenti studiano e preparano il terreno assai meglio di quello che da noi non si faccia col sistema inconcepibile degli uffici; perché in occasione delle grandi discussioni politiche sono già passate al gran vaglio delle commissioni parlamentari le piccole domande di notizie; i piccoli dettagli ed ogni minuzia [sono] abbandonati durante il dibattito che si fa alla Camera, ove dura un giorno o due al massimo, acquistando una serietà ed una profondità tipiche, e, oso dire, acquistando vera bellezza morale e politica. Orbene perché questo da noi non si potrebbe fare, perché non si potrebbero istituire commissioni parlamentari composte di rappresentanti diretti dei gruppi parlamentari? Io non ne vedo, la ragione. E concludo, annunciando alla Camera che il gruppo parlamentare socialista per superare eliminandoli certi argomenti di coloro che non vedono con simpatia il pieno esercizio dei diritti di controllo del Parlamento, presenterà se non questa sera, domani o doman l'altro, un progetto di riforma al regolamento, inteso a creare, con quelle norme, con quelli accorgimenti, con quelle modalità che la Camera crederà più opportune, le commissioni permanenti di controllo che rendano possibile e sicuro l'esercizio del supremo dovere di un Parlamento: controllare, sorvegliare, guidare il Governo».

¹⁸ Camera dei deputati, Atti del Parlamento italiano. Camera dei deputati. Discussioni. Legislatura XXV, sessione unica. Una notazione sulle locuzioni: stante la promiscuità nell'uso di esse, ho preferito usare sempre «Giunta del regolamento» piuttosto che «Commissione del regolamento», anche perché è più rispettoso del testo del regolamento allora vigente nonché della differenza concettuale che la teoria contemporanea del diritto parlamentare riconosce ai due istituti della «giunta» e della «commissione». Precedentemente alle riforme regolamentari del 1920 il termine di «giunta» era considerato fungibile con quello di «commissione». Solo con l'istituzione delle commissioni permanenti, «giunta» passò ad indicare quegli organi collegiali della Camera che non sono istituzionalmente investiti di funzioni legislative o di controllo politico, ma di funzioni tecnico giuridiche. Proprio per questo loro carattere esse sfuggono, dal punto di vista strettamente regolamentare, alla formale designazione da parte dei gruppi e durano per l'intera legislatura.

¹⁹ «Quando cinque commissioni permanenti lo deliberino a maggioranza assoluta con l'intervento di almeno la metà dei rispettivi iscritti, o quando ne facciano richiesta collettiva due quinti almeno di commissari complessivamente appartenenti alle varie commissioni, la Presidenza della Camera dovrà convocare la Camera (non oltre il quindicesimo giorno dalla richiesta, o dalla comunicazione dei deliberati) per la discussione delle materie indicate nelle deliberazioni o nelle richieste di cui sopra».

innovazione statutaria. Nessun dubbio che le innovazioni possono farsi anche senza disegni di legge che abbiano carattere di straordinaria pomposità, ma, osserva la maggioranza della Giunta, è fuori di dubbio che una modificazione statutaria non può essere l'opera di uno solo dei due rami del Parlamento. Essa deve essere voluta e attuata con una vera e propria legge. La maggioranza della Giunta osservò anche che ove un emendamento aggiuntivo di questo genere fosse approvato, si verrebbe a creare questo stato di fatto e di diritto: convocata la Camera, il Senato da chi e come sarebbe convocato? Secondo chi ha l'onore di parlarvi, si può obiettare che dovrebbe logicamente essere convocato immediatamente da chi già ora ha la facoltà di convocarlo. Pensa invece la maggioranza della Giunta, che dovrebbe approvarsi subito un complesso di disposizioni che disciplini la messa in moto complessiva e generale dell'organismo legislativo. Per queste considerazioni, oltre che per altre di carattere politico, che i colleghi esporranno, se crederanno di farlo, la Giunta è contraria all'accoglimento dell'articolo aggiuntivo. Il relatore, ripeto, è invece favorevole. Al relatore personalmente sembra che tutte queste argomentazioni cedano di fronte all'utilità grandissima dell'autoconvocazione della Camera, utilità che noi abbiamo sentito in più di una occasione, in momenti veramente difficili²⁰. E non sembra che il modo con cui l'autoconvocazione è disciplinata dalla proposta, offra rischi, né di impulsività, né di impreparazione della convocazione stessa. (...) Per queste considerazioni, il relatore è favorevole ed ha creduto suo dovere di precisare il proprio pensiero, pur dopo avere riferito quello della maggioranza della Giunta».

Il successivo dibattito si segnalò per il tentativo della parte politica dello stesso Modigliani di ridimensionare la portata rivoluzionaria della sua posizione, in certo senso eversiva dello stesso ordinamento costituzionale statutario che, per quanto a Costituzione flessibile, era a Costituzione scritta. Filippo Turati cercò di riportare la proposta nell'alveo dell'articolo 48 dello Statuto²¹, escludendo una sua interferenza con l'articolo 9 e, quindi, con la proroga delle sessioni: per lui le dichiarazioni fatte dall'onorevole Giolitti - a Dronero²² prima, nelle dichiarazioni fatte dal Governo poi - erano "diventate una specie di contratto parlamentare col voto di fiducia dato al Governo" e con esse "era stato riconosciuto il principio dell'autoconvocazione della Camera", in quanto "la Camera è sovranità parlamentare, ma una Camera la quale, salvo la convocazione una volta l'anno, può essere per 364 giorni di ogni anno tenuta a casa, evidentemente è una Camera buffa". La discussione prese così il sentiero della natura costituzionale della modifica (oltre che del *quorum* per la richiesta autoconvocazione, che qui si tralascerà).

Il deputato Tovini, stante la natura flessibile dello Statuto, ritenne che "se in questo scorcio di legislatura ci si proponesse una legge, anche di iniziativa parlamentare, la quale sancisse con adeguate cautele il principio dell'autoconvocazione, in linea di massima, dichiaro, che il partito popolare sarebbe favorevole". Gli replicava Matteotti: «Quanto alla questione statutaria, alla quale si riferiscono le osservazioni della Giunta, bisogna considerare due aspetti, quello positivo e quello negativo. La nostra proposta viola o modifica le disposizioni statutarie? O invece essa non viene forse ad integrare disposizioni statutarie? Nessun articolo dello Statuto è violato. Gli articoli dello Statuto che hanno attinenza con la questione concernono le prerogative del potere esecutivo. Ora queste prerogative non sono violate. Nulla è tolto al potere esecutivo, al quale rimane la facoltà di convocare, prorogare e sciogliere la Camera. Né si viola la prerogativa del Senato, perché si tratta di sedute della Camera e non di sessioni: la Camera può sedere mentre il Senato non siede, purché sia contemporanea la sessione. Anche sotto questo aspetto dunque non si viola alcuna disposizione statutaria. Invece credo che la nostra proposta venga ad integrare le facoltà assegnate dallo Statuto alla Camera. Lo Statuto parla d'iniziativa della Camera per la proposizione delle leggi, la messa in stato d'accusa dei ministri, ecc.. Ora l'iniziativa delle leggi viene proprio dalle commissioni permanenti. Che cosa avverrebbe se le commissioni che propongono le leggi non potessero far sì che queste venissero immediatamente discusse, sol perché il Governo tiene a casa la Camera? Inoltre la Camera ha facoltà di aggiornarsi, e quindi la stessa modificazione del regolamento non viene a dare che una configurazione più speciale a questa facoltà di iniziativa della Camera. In questo momento in cui si svolgono avvenimenti nazionali e internazionali per i quali vi è bisogno che la Camera funzioni almeno

²⁰ Non può non essere stato presente all'oratore quanto accaduto con i mesi e mesi di chiusura forzata in occasione della decisione della guerra di Libia e poi delle "radiose giornate" del maggio 1915.

²¹ L'art. 48 dello Statuto Albertino così recitava: "Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.//Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli".//I corrispondenti articoli della legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875) così recitavano: "Art. 1, terzo periodo: [...] La sessione dell'una [*ndr*: Camera] comincia e finisce nello stesso tempo che quella dell'altra [...]. //Art. 4 Ogni riunione di una delle due Camere, che fosse tenuta fuori del tempo della sessione comune, è illecita e nulla di pieno diritto, salvo il caso [*ndr*: in cui la Presidenza della Repubblica divenisse vacante e la Camera dei deputati si trovasse sciolta] e quello in cui il Senato è riunito come Corte di giustizia [...]".

²² Nel discorso conclusivo della campagna elettorale, l'11 ottobre 1919, nella sala del teatro di Dronero.

in potenza, dopo che si è deplorato che si siano verificati avvenimenti senza l'assistenza e il parere della Camera, non dubito che la maggioranza voterà questo articolo aggiuntivo, perché mi pare che esso venga veramente a rendere effettiva la funzione ed il diritto della Camera ed a sancire nel regolamento ciò che lo Statuto consente o almeno non proibisce, senza toccare neppure i privilegi del Senato e del potere esecutivo».

La tesi della compatibilità della proposta con l'articolo 9 dello Statuto, così autorevolmente espressa, non convinse il deputato Cocco-Ortu, secondo cui “la facoltà della proroga renderebbe quasi vana l'autoconvocazione”: egli espresse cioè la visione della componente conservatrice della dottrina, secondo cui non l'aggiornamento, ma la proroga²³ fosse il vero obiettivo della riforma, con ciò andando direttamente ad impattare su di una prerogativa regia²⁴; per lui, quindi, la riforma avrebbe dovuto avere natura necessariamente bicamerale, posta per legge (ordinaria, stante il sistema costituzionale flessibile allora vigente, ma sicuramente legge). Lo si desume dalle seguenti, inequivoche parole: “Però al potere esecutivo è data facoltà di convocare la Camera. [...] Ora vi domando se, di fronte a queste considerazioni, dobbiamo oggi in sede di regolamento, senza che ci costringa alcuna improrogabile necessità, disciplinare una norma che in tutti gli Stati è scritta nelle Costituzioni. Si è detto che è una garanzia contro il potere esecutivo, che a suo libito può impedire la riunione della Camera. Ma si dimentica che esso ha il diritto di proroga (*Interruzioni*). Bisognerebbe quindi, a rendere efficace l'autoconvocazione, porre dei limiti anche a questa prerogativa e non si può se non con una legge, con norme che lo regolino come nella Costituzione degli altri Stati”²⁵.

L'onorevole Turati difese la sua lettura di compatibilità del nuovo istituto (“qui non è questione dell'articolo 9”), tiepidamente seguito dallo stesso Modigliani: «Non si abolisce nessuna delle facoltà della Corona; che poi, come giustamente si osservava or ora, sono del Governo. Non si tratta di creare un tipo insurrezionale o rivoluzionario di autoconvocazione della Camera, del quale, sia detto fra parentesi, non si può forse nemmeno discutere di fronte a molte delle costituzioni europee, per la semplicissima ragione che in quasi tutte, almeno in quelle democratiche, l'autoconvocazione è la regola, i parlamenti si convocano e si prorogano da sé senza intervento del Governo. Il punto che ora si tratta di decidere si limita ad una specie di prolungamento e di realizzazione più efficace del nuovo ordinamento della Camera che, se non avesse questa appendice, diventerebbe una cosa incompleta». Si approvò quindi l'ordine del giorno ordine del giorno Satta-Branca,

²³ Fino al punto di dare del sofista a Turati: “L'onorevole Turati si è indugiato in una affermazione che è nuova testimonianza dell'acuto suo ingegno. Egli ha detto: lo Statuto parla di sessioni e non parla di convocazione della Camera. Ed egli osserva: con la modificazione proposta si tratta non di convocare la sessione, ma di riunire la Camera, e le norme per queste adunanze possono determinarsi nel regolamento. Mi permetta l'onorevole Turati che io gli dica che questa sua opinione è un errore, aggravato in pari tempo da un sofisma; uno di quei sofismi che ricorrono spesso nel Parlamento in occasione di riforme politiche. È un errore, perché è una opinione che non ha fondamento nella lettera dello Statuto. Esso dice che il Re convoca la Camera; e parla della sessione solo relativamente alla proroga della medesima; e dà anche alla Corona il potere di sciogliere la Camera dei deputati. Ma vi è anche l'articolo 48 dello Statuto. Secondo la sua disposizione, nella lettera e nello spirito, le riunioni delle due Camere si vuole che coincidano nel tempo (...). Ora se fosse affermato il diritto dell'autoconvocazione assoluto come è proposto, la Camera dei deputati potrebbe deliberare di fissare le sue sedute anche durante il periodo in cui la sessione fosse prorogata o chiusa. Lo Statuto vuole che nessuno dei tre fattori del potere legislativo, Re, Senato e Camera, funzioni da solo, ma che siano considerati quali parti armoniche di uno stesso organo, cooperanti alle deliberazioni che formano le leggi, sebbene differenziate da prerogative proprie. Questo è lo spirito, questa la parola dello Statuto”.

²⁴ L'art. 9 dello Statuto recitava: “Il Re convoca in ogni anno le due Camere; può prorogarne le sessioni e disciogliere quella dei deputati, ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

²⁵ In effetti, l'autoconvocazione era prevista in una delle leggi costituzionali francesi. Ma non sarebbe mai il caso inglese, proprio per la natura prevalentemente non scritta della relativa Costituzione: una decisione della Camera dei Comuni potrebbe concorrere anche in solitudine a definire una nuova consuetudine costituzionale, proprio perché il diritto di *Common law* non coincide necessariamente con la legge. Lo dimostra la ricognizione della prassi inglese vigente, a pagina 11 del citato [Prorogation of Parliament](#), Graeme Cowie, House of Commons Library, Briefing Paper costituzionale 8589, 11 June 2019: vi si legge che anche durante la proroga della sessione “certain proceedings in Parliament are undertaken as a result of statutory obligations (e.g. the laying in draft of certain statutory instruments)”. È quindi sicuramente il caso dell'articolo 3 del [Northern Ireland \(Executive formation etc.\) Act 2019](#), che – dopo aver introdotto un obbligo del governo di riferire al Parlamento ai commi 1 e 2 – così recita ai successivi commi: “(3) *The motions required under subsections (2)(b) and (c) must be moved in the relevant House by a Minister of the Crown within the period of five calendar days beginning with the end of the day on which the report is laid before Parliament. // (4) If, as a result of Parliament standing prorogued or adjourned, a Minister of the Crown cannot comply with the obligations in subsection (2) or (3), a proclamation under the Meeting of Parliament Act 1797 shall require Parliament to meet on a specified day within the period within which compliance with subsection (3) is required and to meet on the five following days (other than Saturdays, Sundays or a day which is a bank holiday in the United Kingdom or in any part of the United Kingdom) to allow for compliance with subsection (3).*”

Pietriboni, Carnazza²⁶ nella seguente formulazione:

“La Camera afferma la necessità di una disposizione che stabilisca il suo diritto di autoconvocazione, ed invita la Giunta del regolamento a presentare le relative proposte prima della proroga dei lavori parlamentari”.

Tornato in Giunta, Modigliani espresse appieno il suo pensiero, senza infingimenti: il problema era proprio/anche di articolo 9 st. alb.: nella seduta della Giunta del regolamento del 31 luglio 1920, egli calò la proposta nello specifico della proroga e della lettura sino ad allora datane dalla prassi. Modigliani parlò addirittura di colpo di stato, nel caso in cui il diritto di proroga o chiusura della sessione fosse esercitato immediatamente dopo che la Camera si fosse autoconvocata²⁷. La proposta della Giunta del regolamento²⁸, poi, venne discussa dalla Camera nella seconda tornata di venerdì 6 agosto 1920. L’art. 9 della proposta venne approvato senza discussione: il tema si era oramai depositato e ci si soffermò invece sull’art. 10 riguardante più specificamente la convocazione dell’Aula attraverso la richiesta congiunta di un quorum ovvero di cinque commissioni permanenti²⁹.

Un’opposizione di ordine costituzionale, ad una misura di così elementare buon senso, mai si sarebbe levata in un ordinamento democratico: in quello successivo alla Marcia su Roma, invece, si scatenarono i fulmini della reazione e, quando il fascismo poté grazie ad una legge elettorale cucinata ad arte per avere la maggioranza, l’istituto appena creato fu oggetto dell’ordine del giorno di revoca proposto nel maggio 1924 da Dino Grandi.

3. La reazione

Il relatore per la maggioranza fascista alla Camera, deputato Tumedei, così motivava il sostegno della sua parte all’ordine del giorno di Dino Grandi:

“Lo Statuto consente inequivocabilmente al Re di prorogare la sessione. Perciò anche se la Camera decidesse per mezzo o di cinque Commissioni o per mezzo di una maggioranza di riconvocarsi a data fissa, il Re potrebbe sempre, esercitando una sua indiscutibile e inderogabile facoltà statutaria disporre la proroga della sessione e annullare il deliberato della Camera. [...] Altra è la facoltà di sciogliere la Camera, altro è, magari, la facoltà di chiudere la sessione, ed altra è la facoltà di prorogare, esclusivamente prorogare, la sessione. Anche per ciò il diritto di autoconvocazione della Camera deve essere necessariamente cancellato dal nostro sistema.”³⁰

L’ordine del giorno a prima firma Grandi fu approvato e, dopo meno di un mese, Giacomo Matteotti fu ucciso e la Camera aggiornò i suoi lavori, mentre Mussolini otteneva una decisiva fiducia da una Camera non elettiva come il Senato del Regno. Dopo meno di sei mesi, impose il bando dei partiti politici ed iniziò la dittatura.

Dato che questa vicenda regolamentare-storica è intersecata da un altro movimento che si è sviluppato in contrasto con essa e che ne ha segnato la fine, non ci si può esimere dall’accennare ai loro rapporti: da un lato l’affermazione piena dei poteri del Parlamento (con il connesso ruolo di impulso del socialismo riformista), dall’altro il fascismo. Quando le oligarchie compresero che l’evoluzione (innescata dal suffragio universale maschile e dalla proporzionale) del sistema liberale verso una compiuta democrazia parlamentare fosse incompatibile con il perpetuare una gestione proprietaria della cosa pubblica, e come fosse oramai precluso il ritorno al sistema politico censitario, decisero di non ostacolare, ma anzi appoggiare e finanziare, un gruppo di eversori del sistema legale. Scardinare la cornice dello stato liberale, allo scopo di garantirsi una forma di

²⁶ Satta-Branca dichiarò di accettare l’emendamento Matteotti (“Sostituire al più presto con prima della proroga dei lavori”) al suo ordine del giorno.

²⁷ *Verbali della Giunta del regolamento*, presso l’Archivio storico della Camera dei deputati.

²⁸ “Art. 9. Durante gli aggiornamenti della Camera, se un quinto dei componenti di una delle commissioni permanenti ne domandi la convocazione per discutere determinati argomenti, il presidente della commissione provvede che essa sia adunata entro il decimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, comunicando ai singoli commissari l’ordine del giorno, in guisa che tra l’avviso di convocazione ed il giorno della riunione decorrano almeno cinque giorni liberi.

art. 10. Quando, durante gli stessi aggiornamenti, cinque commissioni permanenti, convocate secondo le norme dell’articolo precedente, deliberino, a maggioranza assoluta dei deputati rispettivamente iscritti, di chiedere che la Camera sia convocata per discutere determinati argomenti, il Presidente della Camera provvede che essa sia riaperta non oltre il quindicesimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, incluso in detto termine il periodo di cinque giorni liberi tra l’invio dell’ordine del giorno per la convocazione ed il giorno della riapertura. [...]”.

²⁹ Venne successivamente approvato l’art. 10 e l’emendamento Ruini nel seguente testo:

“Il diritto di autoconvocazione si esercita anche quando la convocazione è richiesta al Presidente dalla metà più uno dei deputati in carica”.

³⁰ Resoconto stenografico dell’Assemblea della Camera dei deputati del Regno d’Italia, 29 maggio 1924, pagina 43.

controllo sulla popolazione, facendo un uso opportunistico della minaccia massimalista-comunista (con i suoi strombazzati espropri) per tutelare non semplicemente le loro sostanze, bensì le fonti stesse dell'ineguaglianza. Le oligarchie avevano la consapevolezza che, in una liberaldemocrazia (con una politica a volte conservatrice, a volte di riformismo socialdemocratico), non vi sarebbero stati margini per il mantenimento del loro privilegio; ovvero, che tale tutela sarebbe stata di gran lunga più faticosa, macchinosa e dispendiosa di risorse (come la prassi delle avanzate democrazie contemporanee dimostra). Infatti, in una organizzazione della comunità basata sulla rappresentanza politica degli interessi delle distinte classi e ceti (rappresentanza filtrata dalle diverse ideologie politiche), ed in cui la decisione spetta alla maggioranza numerica, sarebbe stato arduo elaborare una ideologia che convincesse i più a fare (anche inconsapevolmente), senza coercizione fisica o morale (caratteristiche dei millenni passati), gli interessi dei pochi detentori della ricchezza. Tanto più arduo in quanto tale ideologia avrebbe dovuto porsi in opposizione diretta al messaggio del socialismo riformista: allargamento della partecipazione politica al fine di (e per mezzo di) una migliore qualità della vita e del lavoro.

Il frastagliato avvicinamento del socialismo riformista al governo democratico, testimoniato dai fatti parlamentari e politici, non si compiva in ritardo sulle lancette della storia, cioè troppo a ridosso dal colpo di stato fascista, ma era l'ultima e decisiva spinta per il processo di reazione che si era innescato anni prima, in risposta a quell'avvicinamento. Proprio quando il socialismo riformista era davvero pronto a partecipare al governo statutario, proprio quando si poteva avviare una politica di trasformazione sociale ed economica del paese, la costruzione di un moderno stato sociale (a ciò sostanzialmente tendevano le modifiche del regolamento parlamentare della Camera elettiva); proprio allora le pressioni delle oligarchie economiche si fecero stringenti intorno al Re, proprio allora la sovversione fascista si presentò come la via di fuga per i poteri oligopolistici dell'industria, del commercio e dell'agricoltura (tanto quella semif feudale, e, tanto di più, quella che si era avviata all'industrializzazione, con il connesso sviluppo della fastidiosa azione sindacale, delle cooperative e delle leghe); proprio allora si decise di sbarrare la strada alla democrazia parlamentare che si istituzionalizzava, si decise di cancellare l'allargamento - in parte già avvenuto - del sistema politico-costituzionale ai più, di impedire le trasformazioni che si sarebbero avviate con gradualità nella società italiana.

Si può provare a trarre degli eventi del 1922 una valutazione teorica circa il ruolo del socialismo riformista (ed in generale di una forza popolare che sappia analizzare scientificamente la società, rendere con ciò consapevole l'elettorato, elaborare - sulla base di questa analisi condivisa - soluzioni perciò stesso condivise) nel sistema politico costituzionale di ogni tempo: esso è elemento e fattore chiave dello sviluppo del «governo libero»; movimento politico e culturale la cui prevalenza (o meno) può segnare l'evoluzione (o la regressione) costituzionale; in altre parole, si potrebbero indicare le direttrici della socialdemocrazia (o popolarismo), come le uniche linee di sviluppo e rafforzamento della liberaldemocrazia³¹.

La democrazia, come qualsiasi tipo di organizzazione istituzionalizzata della società, deve mantenere una divisione (specialistica) ed una gradazione (gerarchica) dei ruoli/funzioni. Ma la specificità democratica, opposta alle autocrazie (i governi non liberi), è quella di postulare che ogni singola generazione possa e debba sviluppare i propri talenti ed attitudini, per partecipare all'edificazione più efficiente della comunità, e con ciò al suo avanzamento generale. La messa in discussione costante di tutte le posizioni sociali (anche dei vertici), basata sul merito e sulle pari opportunità di accesso agli strumenti di crescita culturale, presuppone l'affrancazione dall'indigenza economica, la tutela sanitaria, il diritto/dovere dello studio e del lavoro, la fisiologica soddisfazione dei bisogni (anche sofisticati) dei consumatori (principale molla del sistema economico). Ma questo non è altro che il messaggio politico del socialismo riformista da Turati a Matteotti. È ipotesi infausta per il governo democratico quella in cui ci sia una disuguaglianza oltre le ragioni funzionali all'organizzazione della società (negando, con ciò stesso, benessere e cultura al più largo numero possibile di cittadini, ed eguaglianza delle possibilità di accesso ai vari ruoli/funzioni), e che tali disparità siano mantenute nel passaggio tra le generazioni, senza verificare che si ha di più perché si è più capaci. Infatti, tali ineguaglianze corrompono tanto quei pochi che hanno di più, quanto i molti che hanno di meno. Come la corruzione si annida nei pochi ricchissimi, feudatari svincolati da ogni legge (che elargiscono protezione e sussistenza alla propria cerchia), così attecchisce nei molti, privi di ogni diritto e, soprattutto, della coscienza dei propri diritti e doveri: la servitù si autoalimenta dell'ignoranza e della povertà materiale, e non consente alcun innalzamento spirituale verso la concezione di una struttura comunitaria fondata sull'«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»³².

Ad un tentativo di andare nella direzione della maggiore libertà degli «ordini» (con le riforme del

³¹ Si citano di seguito, con le virgolette, alcuni concetti desunti dalla lettura dei *Discorsi sopra la Prima deca di Tito Livio* di Machiavelli.

³² Art. 2 della Costituzione della Repubblica italiana del 1947.

regolamento della Camera dei deputati), è stato risposto, in una società troppo corrotta (per sostenere quegli ordini più “buoni” e “liberi”) giacché troppo ineguale, dalla esigua minoranza (che era troppo ricca e che poteva troppo), direttamente con il passaggio alla tirannia (ovviamente calata in società che aveva assaggiato l’industrializzazione), piuttosto che con un ritorno ai precedenti ordini aristocratici e monarchici³³. L’annientamento della socialdemocrazia ha quindi portato alla morte del governo libero. Va detto, e questo a maggiore scorno dei pochi pescecani, che, se la corruzione fosse stata estesa fra le masse quanto lo era tra loro stessi, non sarebbe stata necessaria la violenza fascista per instaurare l’autocrazia (nelle elezioni di sangue del 1921, con già ben due anni di sistematica azione squadrista, vi fu comunque uno smacco elettorale per la reazione), ma sarebbe bastato un piccolo colpo di stato per decreto reale. Al socialismo riformista non si fece esercitare la sua propria concreta azione di trasformazione del paese; la parvenza di governo libero e democratico lasciò il posto ad una forma di stato-governo più apertamente, e senza infingimenti, corrispondente alla corruzione della «materia», che la guerra mondiale acui aumentando il divario economico tra i pochi ed i molti. Prima della guerra, la forma di governo costituzionale pura era stata ancora sufficiente a contenere la spinta all’allargamento ai più; per via dell’aumentata diseguaglianza era necessario, a neutralizzare tale spinta, un abito costituzionale di nuova confezione: un’autocrazia che sarebbe diventata modello ed archetipo dei colpi di stato del Ventesimo secolo. Il socialismo (si chiami pure con un nome diverso, ma che abbia quel metodo indirizzato/indirizzante da/a quei valori) ha ancora qualcosa da dire di decisivo per le sorti delle organizzazioni nazionali ed internazionali della comunità politica: lo dimostra l’utilità di questo precedente storico per fronteggiare le nuove emergenze cui le democrazie sono sottoposte nel XXI secolo.

4. Conclusioni

Matteotti si rivolse ai laburisti inglesi nel viaggio del maggio 1924 in preparazione della prima seduta della Camera eletta con la legge Acerbo. La più recente elaborazione storiografica (Canali, Fasanella) ha ricollegato quel viaggio al "movente affaristico" del delitto, e probabilmente ha colto nel segno; ma il pensiero giuridico non può non interrogarsi sulla coincidenza che vede uno dei padri della riforma regolamentare del 1922 andare alla fonte, la patria del parlamentarismo, declinato in senso evolutivo e democratico dalla versione fabiana del socialismo. Respirare quelle suggestioni, in un momento germinale anche per la democrazia parlamentare britannica, non può non avergli consentito di cogliere tutti i possibili spunti atti a frenare la deriva autoritaria, cui stava pericolosamente pencolando il "biennio legalitario" di Mussolini.

Le possibilità che si aprono, per la vicenda politico-parlamentare di cento anni dopo a Londra, sono varie, tutte necessitando coraggio politico e sicurezza di scienza costituzionale, non limitandosi solamente a riconoscere nel Regno Unito l’esistenza di una norma regolamentare analoga a quella di Matteotti sull’autoconvocazione: soluzione che potrebbe non bastare a consentire al Parlamento di esprimere la propria volontà - in tempo utile - sulla questione Brexit, probabile ragione che ha indotto il premier a tenerlo chiuso. Il sistema costituzionale-parlamentare britannico potrebbe trovare la soluzione: nella sua stessa prassi; nella sua capacità di innovare creando nuovi precedenti; nella sua legislazione recentissima - [Northern Ireland \(Executive formation etc.\) Act 2019](#), per esempio; nella centralità del ruolo e delle funzioni del Parlamento, indiscusse (dopo la condanna a morte di Carlo I), centralità e prevalenza, anche sulle prerogative del Governo, che il ruolo neutro della Corona si limiterebbe a certificare di fronte ad un potenziale contrasto costituzionale tra perdurante attività parlamentare ed inefficace proroga della sessione.

Tutto ciò può servire anche a rafforzare, per via della evidente comparazione metastorica col vivente ordinamento britannico, la tesi che si limita ad affermare la piena legittimità, nell’ambito dei lavori parlamentari imposti per legge (qui ancora il richiamo al [Northern Ireland Executive formation Act 2019](#)), pur in periodo di proroga della sessione, per i Comuni di essere comunque padroni di una parte della propria agenda e della totalità del proprio calendario. Impregiudicata la tesi maggiore (che vuole comunque il Parlamento - sede della sovranità democratica - sia prevalente, in occasione di un contrasto costituzionale, sul Governo, restando arbitro neutro la Regina), merita dunque tornare all’atto di nascita dell’autoconvocazione, in un sistema parlamentare quale quello del Regno d’Italia, formale copia di quello britannico, in cui era presente la suddivisione per sessioni.

Da esso si desume che una strada di soluzione è possibile e, se si vuole, già disponibile: quella che riconosce legittimità oggi a Londra a ciò che Matteotti tentò, cento anni fa, per tagliare la strada alla dittatura.

³³ Le dinamiche del passaggio dalla democrazia degenerata alla tirannia sono analizzate nella *Repubblica* di Platone.