GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

# P. EVANGELISTI - F. VENTURINI (A CURA DI), *GIACOMO MATTEOTTI NELLE CARTE DELL'ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*, CAMERA DEI DEPUTATI, ARCHIVIO STORICO, 2025, XIII-781

RECENSIONE[*]

PAOLO VERONESI[**]

Il volume di Paolo Evangelisti e Fernando Venturini costituisce un'opera imponente (quasi 800 pagine al "prezzo politico" di 15 euro) ma, soprattutto, importante. Si tratta infatti di uno strumento atteso da anni, il quale getta una luce nitida e definitiva su un capitolo fondamentale della biografia di Giacomo Matteotti: il suo impegno parlamentare.

Dopo i discorsi pronunciati da Matteotti in Assemblea – già raccolti dalla Camera dei deputati nel 1970, per volontà dell'allora suo Presidente Sandro Pertini – e gli scritti consultabili nei libri curati da Stefano Caretti, Evangelisti e Venturini mettono ora a disposizione dei lettori *tutti* i documenti "matteottiani" conservati nei fondi dell'Archivio storico della Camera. Quando opportuno si limitano a richiamare altri (pochissimi) atti meno significativi compresi nei singoli fascicoli, offrendoci le coordinate per reperirli.

Come dunque scrivono gli autori, la documentazione raccolta illustra e consente d'inquadrare l'intera attività svolta da Matteotti «dietro le quinte» della Camera, ossia non già in Aula, bensì nelle Giunte, nelle Commissioni e, ancor prima, negli Uffici parlamentari in cui il deputato operò durante le tre Legislature che lo videro protagonista dal 1919 al 1924 (in realtà furono due, posto che, ad apertura della terza, Matteotti venne assassinato dalla Ceka fascista). Un libro, tra l'altro, animato da tante personalità politiche che appartengono alla storia d'Italia e che si possono qui vedere all'opera (apprezzandone o meno le prese di posizione e i "cambi d'umore").

L'utilità di avere a disposizione una simile mole di documenti, senza la necessità di andarli a reperire nei meandri del pur organizzatissimo Archivio storico di

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Ferrara.

Montecitorio, rende questo lavoro del tutto eccezionale: uno strumento prezioso per chiunque intendesse approfondire la complessiva e potente attività istituzionale del deputato di Fratta Polesine senza allontanarsi dalla propria scrivania. È, quindi, talmente ricco il volume, così saturo di sfumature e di dettagli, che se ne possono sottolineare qui di seguito solo alcuni ingredienti. Mi concentrerò quindi sui profili che più mi hanno più impressionato.

A conferma della completezza dell'opera, non manca in essa il riscontro di quanto posto in essere da Matteotti entro le mura di Montecitorio ancor prima di essere eletto per la prima volta deputato (per la Circoscrizione Ferrara-Rovigo). Nel 1913, nella veste di giovane avvocato, egli patrocinò infatti con successo, presso la Giunta delle elezioni, le ragioni del candidato socialista Galileo Beghi contro l'avv. Ugo Maneo, illegittimamente proclamato eletto nel collegio di Rovigo: la vertenza aveva ad oggetto l'uso di schede elettorali aggiuntive rispetto a quelle, del tutto insufficienti, messe a disposizione dei seggi. La relazione di minoranza degli "sconfitti" venne redatta, in quell'occasione, da Alessandro Stoppato, professore di diritto penale presso l'Università di Bologna e prestigioso principe del foro, col quale Matteotti si era laureato, muovendo poi, nel suo studio, i primi passi nella professione. Lo stesso Stoppato gli aveva altresì prefigurato la possibilità di intraprendere la carriera universitaria. Si tratta dunque di un episodio fondamentale per cogliere il temperamento indipendente del deputato socialista (e, va detto, l'onestà intellettuale del suo maestro): Matteotti non esita infatti ad assumere una posizione avversa a quella del suo mentore, tanto che la maggioranza della Giunta ne accoglie le argomentazioni *contra* le tesi condivise proprio da Stoppato.

All'estremo cronologico opposto, trovano spazio nel lavoro anche le ripercussioni immediatamente successive all'assassinio del 10 giugno 1924, tratte dalla documentazione d'archivio. Gli sfregi alla figura di Matteotti, messi in scena dall'istituzione che, dopo le elezioni del 1924, era ormai dominata dai fascisti, sono la misura della "qualità" di quel regime.

Implacabilmente, la documentazione presentata da Evangelisti e Venturini evidenzia come la morte di Matteotti sia stata presentata in Aula (dal Presidente d'Assemblea Rocco e da Mussolini) in contemporanea alla notizia della morte violenta del deputato fascista Armando Casalini e del decesso per cause naturali del parlamentare Mario Gioda. Matteotti viene quindi commemorato in una seduta non già dedicata a un evento di tale drammaticità, benché, nel suo caso, si trattasse, per di più, non solo di un deputato di rango, ma anche del Segretario del principale partito di opposizione. Un *pot-pourri* che diluiva la gravità di quanto accaduto, derubricandolo al rango di un evento quasi ordinario e non dissimile da tanti altri.

Viene poi riportato il testo stringato con il quale Turati, il 13 giugno, a soli tre giorni dalla scomparsa di Matteotti, ossia quando il suo corpo non era ancora stato rinvenuto – venne fatto oculatamente trovare in piena estate, il successivo 16 agosto – informa il Presidente Rocco della decisione dei gruppi di opposizione di «ritenere impossibile la loro partecipazione ai lavori della Camera», stante l'incertezza della sorte del loro collega, riservandosi «di constatare quella che sarà l'azione del Governo». Si tratta dell'annuncio ufficiale, nero su bianco, dell'Aventino.

Non solo. Dovendosi poi discutere della sostituzione del deputato Matteotti, il quale era risultato eletto in due collegi e non aveva avuto il tempo, suo malgrado, di optare per l'uno o per l'altro, sia la Giunta, sia, il 18 novembre 1924, l'Aula – in assenza degli aventiniani – trattano (ancora) la pratica come se il collega fosse venuto meno per cause naturali, senza, cioè, fare alcun riferimento all'assassinio. Si opta poi per la ragionevole sostituzione di Matteotti in entrambe le circoscrizioni a favore dei primi dei non eletti – sulla scia di quanto richiesto dallo stesso PSU – senza che il Presidente Rocco proponga elezioni suppletive o il sorteggio (p. 649 ss.).

Tra i telegrammi successivi al rinvenimento del cadavere del deputato (*rectius*, dei suoi resti martoriati) – per la cronaca i mittenti o i destinatari sono il Presidente della Camera Rocco, la vedova Velia, l'allora Sindaco di Fratta e i Commissari prefettizi – vale la pena ricordare l'ultimo documento riportato nel volume: quello che il Commissario prefettizio rodigino Castiglia indirizza a Rocco. Merita un cenno a sé per l'ipocrisia compiacente di cui trasuda. Il 21 agosto, a esequie appena concluse a Fratta, Castiglia sottolinea dunque essere stata chiusa la tomba «sul travaglio della vita e sulla fatalità del destino» di Matteotti. Ma ora, aggiunge allusivo, «Fratta Polesine volge fidente lo sguardo alla gran madre Italia che ritroverà il suo cammino di pace e gloria in alto sempre più in alto oltre le tenebre delle passioni incomposte e delle lotte fratricide». Tradotto: fatto fuori Matteotti da una sorta di disegno celeste, l'intero Paese avrebbe recuperato la sua serenità e nulla avrebbe più impedito di ribadire «lo splendore incomparabile della sua millenaria civiltà» (p. 643).

Interessante è anche il capitolo dedicato ad Aldo Finzi, polesano fascista e (da sempre) nemico giurato di Matteotti, il quale finirà ucciso, dopo una serie di peripezie ideologiche e biografiche, alle Fosse Ardeatine (p. 644 ss.). La sua richiesta di una Corte (Giurì) d'onore, non tanto per il ritenuto coinvolgimento («sia pure sotto specie di negligenza», precisa) nell'assassinio di Matteotti (all'epoca era Sottosegretario agli Interni ed è costretto alle dimissioni dallo stesso Mussolini), quanto per le voci circolate già un anno prima circa qualche suo «certo affarismo nel quale io mi sarei impelagato» approfittando dell'ufficio ricoperto. Si tratta di una richiesta per la quale Finzi tenta di coinvolgere anche l'opposizione, proponendone l'opportuna presenza nel Giurì, ma che infine non viene accolta anche a seguito della precisa presa di posizione di Turati a nome di tutti i gruppi di minoranza (comunisti esclusi). Turati ragionevolmente auspica piuttosto – vista la gravità e la tipologia degli addebiti – l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, la quale – afferma – sarebbe stata reclamata dagli stessi gruppi di opposizione se non impediti dall'astensionismo aventiniano ancora in corso (p. 647 s.). Interessante è la nota con la quale Evangelisti e Venturini ricostruiscono l'istituzione successiva – siamo già nel 1925 – di questa Commissione, anche se precisano che nell'Archivio storico della Camera non v'è traccia di alcuna sua delibera finale (p. 648, nota 341).

Gli autori del volume evidenziano inoltre, presentando i relativi atti, come nella documentazione parlamentare di epoca fascista, allorché si pronunciò la decadenza dei deputati aventiniani, non si faccia (ancora) alcun cenno alle ragioni che avevano

determinato la loro astensione dalle attività della Camera. Un'altra omissione significativa e densa di sottintesi.

Non è finita qui. Dai documenti proposti si ha inoltre conferma dell'opera di rimozione posta in essere dai fascisti anche in occasione del primo anniversario dell'assassinio di Matteotti. L'8 giugno 1925 i Questori della Camera comunicano ai deputati, con parole sferzanti, la serrata del palazzo per il successivo 10 giugno. Sta scritto agli atti che, quel giorno, «sarà inibito l'accesso a Montecitorio a tutti indistintamente». Il Presidente fascista dell'Assemblea, Casertano, vi aggiunge un carico da novanta: in una missiva a Turati lo informa che «al rispetto dell'ordinanza provvederà la forza pubblica», invitandolo ad avvertire «in tempo utile i suoi amici» – neanche appellati come parlamentari – «di astenersi dall'inutile tentativo» di penetrare in Montecitorio. E ciò per proteggere nientemeno che il «decoro della Camera» e «la tranquillità del Paese».

Nella parte finale del volume, è inoltre opportunamente tracciato – a mo' di contrappasso – il processo di restituzione della memoria di Matteotti che la Camera e l'Assemblea Costituente misero in atto tra il 1944 e il 1946 (p. 663 ss.). Cito soltanto uno dei primi atti del nuovo Ufficio di Presidenza di Montecitorio, adottato dopo la riapertura del Palazzo agli ex deputati di Legislature non fasciste e non eletti in successive Legislature fasciste (il suo Presidente è Vittorio Emanuele Orlando): consiste nel collocare nei corridoi dello stabile i busti in marmo di Matteotti e di Amendola (successivamente si dispose di aggiungere anche quello di Gramsci). Lo scoprimento avviene – significativamente – proprio il 10 giugno 1945, nel 21° anniversario dell'assassinio del deputato del PSU. Suggestivi e molto documentati sono gli interventi di Orlando e di Giuseppe Romita (altro proponente) alla cerimonia. Orlando, in particolare, definisce gli omaggiati «tre Martiri del Parlamento», «soppressi perché parlamentari, soppressi nell'adempimento del loro mandato parlamentare», soppressi per impedire loro di svolgere la «rappresentanza popolare», e ragiona apertamente del loro «olocausto». Riporta addirittura squarci dell'intervento in Aula di Matteotti del 30 maggio 1924, per taluni addirittura la causa del suo assassinio, il quale, come noto, fece imbestialire i fascisti e Mussolini *in primis*. I loro tre nomi – aggiunge Orlando – «resteranno nell'ordine del giorno permanente della futura Camera» e dovrebbero essere pronunciati all'appello di ogni seduta: riecheggia, con ciò, un commovente episodio avente come protagonista-assente proprio Matteotti, e che si svolse alla riunione inaugurale degli aventiniani (è accuratamente ricordato a p. 668, nota 358). Ancora più dettagliato di note biografiche è poi l'intervento commemorativo di Romita.

Di «martiri» ragiona anche il Presidente provvisorio della Consulta Nazionale Agnini il 24 settembre 1945. E ricorderà Matteotti anche Sforza, dopo l'elezione a Presidente dello stesso organo il 25 settembre 1945, associando il suo nome a quelli di Amendola, dei fratelli Rosselli, di Gramsci e di don Giovanni Minzoni: figure che coprono lo spettro delle forze ideali e politiche chiamate a ricostruire il Paese nonché a dargli una nuova Costituzione. Lo stesso farà Saragat, nel suo discorso d'insediamento alla Presidenza dell'Assemblea Costituente, allorché richiamerà il rilievo che Matteotti riservava alle assemblee rappresentative quali assi portanti del gioco democratico:

strumenti essenziali per migliorare le condizioni dei lavoratori, senza vaneggiamenti rivoluzionari.

Una parte del volume è quindi dedicata alla commemorazione di Matteotti svoltosi all'Assemblea Costituente il 10 giugno 1947, a 23 anni esatti dall'assassinio e a lavori ancora in corso (p. 681 ss.). C'è un filo che lega molte delle prese di posizione degli intervenuti: nella morte di Matteotti si scorge la riconferma che la democrazia deve accompagnarsi all'inviolabilità della «tribuna parlamentare», strumento insostituibile della sovranità popolare (lo sostiene Molè). Terracini auspica che, se dovesse di nuovo presentarsi una «tempesta rovinosa» come fu il fascismo, «il Parlamento saprà, senza contrasti o scissioni, manovre e calcoli interessati, rivalità, timori e viltà, stare saldo, tutto unito a difesa delle libertà popolari». Lo dobbiamo, afferma, proprio a Matteotti. Alquanto sentito è anche il ricordo del rodigino Umberto Merlin, un politico cattolico quasi sempre in dissidio con Matteotti, benché tra i due vi fosse un rapporto di sicuro rispetto (erano stati compagni di liceo e Giacomo lo indicò alla madre nel caso le fosse stata necessaria un'assistenza legale). Non nasconde la diversità d'idee, del resto ben nota, ma sottolinea la preparazione del rivale, il suo carattere tenace, la predisposizione allo studio accanito delle questioni sulle quali si doveva esprimere e, in definitiva, il nucleo pregiato dei suoi approdi: la centralità da assegnare al Parlamento e il «limite nel rispetto del pensiero e dell'azione degli altri». Ricorda anche lui la figura di don Giovanni Minzoni e, nel successivo dibattito, prende la parola lo stesso De Gasperi.

Una robusta introduzione degli autori – una vera e propria monografia su Matteotti parlamentare – e le accuratissime note di presentazione dei singoli documenti o dei gruppi di essi – la precisione è addirittura filologica – aiutano il lettore a collocare le singole prese di posizione del deputato polesano e il significato degli atti proposti nei vari contesti.

Utilissime tavole sinottiche finali consentono poi di trarre un quadro generale di tutti i luoghi parlamentari in cui Matteotti non solo è intervenuto ma è stato, ai suoi tempi, semplicemente evocato. Si trae così ulteriore testimonianza della sua centralità nel dibattito politico del tempo, a conferma di un'attività a dir poco frenetica, dalla quale gli avversari e gli amici non potevano prescindere. Tanto più che i suoi interventi erano sempre preceduti da una preparazione e da analisi accurate, predisposte sfruttando appieno quanto reperibile presso la ricca biblioteca della Camera (che Matteotti frequentava assiduamente, a differenza di molti suoi colleghi): icastica la foto del suo tavolo di lavoro stracolmo di libri e documenti, reperibile anche online, oltre alla circostanza che proprio alla biblioteca si stava probabilmente recando allorché venne rapito e ucciso.

Chiude poi il volume un suggestivo apparato iconografico, nel quale si propongono allo sguardo alcuni dei fondamentali documenti richiamati nel libro.

Quanto precede è senz'altro utile, affascinante, istruttivo, ma costituisce, in realtà, solo un assaggio (o, se volete, un corollario) del vero cuore della ricerca di Evangelisti e Venturini. Esso risiede infatti nella già menzionata ricostruzione di tutta l'attività parlamentare di Matteotti svolta nelle Commissioni permanenti o negli Uffici, nella

Giunta del bilancio o in altre sedi amministrative interne: documenti di nient'affatto agevole reperimento. Ne emerge un dato saliente: Matteotti fornì un contributo fondamentale all'attività di tutti questi organi, specialmente in quelli di carattere più tecnico (e, soprattutto, negli organismi operanti in ambito economico).

Anche per tale capitolo di approfondimento procedo menzionando solo talune delle documentate suggestioni ricavabili dal volume.

Un dato significativo, messo opportunamente in luce dai curatori, è che Matteotti, nonostante fosse un ingombrante membro dell'opposizione, venne talvolta incaricato di assumere il ruolo di relatore di alcuni provvedimenti licenziati dalla Commissione finanze. È un dato di notevole rilievo, segno del fatto che il deputato aveva contribuito attivamente alla redazione e agli emendamenti apportati alle singole proposte, convincendo anche gli avversari della loro opportunità. Che è poi quanto Matteotti rivendicava spesso anche nei suoi discorsi alla Camera o in alcune lettere, rimproverando ai suoi compagni di partito (in special modo ai massimalisti) di baloccarsi nell'attesa di una futura rivoluzione messianica, senza, perciò, preoccuparsi di lavorare per migliorare il presente.

Complessivamente, dai documenti si trae così ulteriore conferma del fatto che Matteotti incarnò la figura di un parlamentare molto attivo e assiduamente impegnato in tutte le articolazioni dell'organo costituzionale (non solo in Aula). Un deputato combattivo e preparatissimo, il quale metteva sempre più chiaramente a frutto, nel proprio lavoro, la sua innegabile sensibilità giuridica ed economica. Un parlamentare che, nel corso dei (dopotutto) pochi anni della sua presenza a Montecitorio, acquistò una progressiva consapevolezza della centralità delle funzioni parlamentari, del duello dialettico basato su elementi di fatto e su dati numerici, sempre pronto a svelare le *fake news* circolanti, attento cultore della legge come presidio dei diritti e atto in cui consacrare gli accordi e i risultati raggiunti a beneficio di tutte le parti in causa, nonché in vista di una più equa giustizia sociale.

Superata l'irruenza verbale degli inizi – talvolta sgradita persino a Turati – Matteotti vide assai presto nel Parlamento – di cui conosceva a menadito le dinamiche – non solo l'unico argine possibile per contrastare il consolidarsi del fascismo, bensì il centro focale di un sistema politico alternativo alle irrazionali tendenze dei tempi e alle stesse ambizioni dei suoi compagni di partito. Un approccio che, nell'evoluzione finale del suo pensiero, assumerà la fisionomia di un ordinamento compiutamente democratico. È in questo percorso che Matteotti rapidamente si afferma e viene riconosciuto dai suoi e dagli avversari come un autentico leader nazionale: amato od odiato senza troppe sfumature.

I suoi principali temi d'interesse sono ben noti – se ne sono già evocati alcuni *supra* – ma emergono in modo ancora più nitido dai documenti raccolti in questo volume. Li si elenca qui in rapida successione, senza pretese di esaustività. Vanno rammentate le sue reiterate proteste per la costante opacità della documentazione governativa messa a disposizione dei parlamentari, impedendo loro, in particolare, l'approfondito esame dei bilanci (per di più presentati in grave ritardo). Da qui la sua reiterata contrarietà all'esercizio provvisorio, disposto con eccesiva "allegria".

Originalissime furono le sue proposte di riforma fiscale, nonché la critica alla prassi per la quale i bilanci dei singoli Ministeri venivano discussi e approvati separatamente e non già in un'unica soluzione, perdendo così di vista il quadro d'insieme. Netta fu la sua avversione per le politiche protezioniste fondate sui dazi – una trappola per i meno abbienti – nonché per i provvedimenti di periodico sostegno agli imprenditori, ai quali contestava di essere poco propensi ad accollarsi i rischi d'impresa e contribuire al bene pubblico. Senza dire della sua critica costante ai sovraprofitti di guerra che questi avevano lucrato e che non erano stati in nulla intaccati dopo la fine delle ostilità: un corollario del suo radicale antibellicismo. Costante fu poi la sua attenzione nei confronti della legislazione elettorale per le amministrazioni locali. Matteotti era contrario a un proporzionale puro, foriero d'instabilità delle Giunte, e apprezzava la previsione di un cospicuo premio di maggioranza di 2/3 dei seggi in ambito comunale-amministrativo: nel modo più assoluto, contestava invece che un tale sistema potesse importarsi presso il livello parlamentare-nazionale (nel quale hanno sede ben altre competenze di rango, compresa quella di dichiarare la guerra). E poi: l'importanza della scuola e la denuncia dell'inidoneità degli stipendi riconosciuti agli insegnanti; la politica estera successiva alla Prima Guerra Mondiale, che vede Matteotti su posizioni oculatamente keynesiane, e, dunque, assai critico sull'esito della Conferenza di Parigi, prevedendo che quanto deciso (con le esose sanzioni comminate alla Germania) avrebbe condotto a un nuovo conflitto mondiale; la conoscenza e la cura della finanza locale, il controllo della spesa pubblica, l'ossessione del pareggio di bilancio e l'attenzione ai temi della fiscalità in genere; l'avversione e il più volte contestato abuso nell'utilizzo dei decreti-legge e le polemiche per l'assenza di adeguati controlli svolti su di essi da parte della Camera; la sua relazione di minoranza assolutamente contraria all'attribuzione dei pieni poteri al Governo sulla riforma tributaria, chiesti e ottenuti da Mussolini. E si potrebbe continuare.

Va peraltro rimarcata, in questo quadro, la denuncia – macroscopica e documentata – che Matteotti pronuncia presso la Giunta del bilancio dopo le elezioni del 1924. È la sua ultima battaglia e stava anzi predisponendosi a ribadire le sue accuse in Aula proprio il giorno successivo all'assassinio (si era già iscritto a parlare e il suo intervento era molto atteso). Nell'occasione, Matteotti smaschera Mussolini (e, va detto, il Re, che non si sa se definire complice o inetto, forse entrambi) evidenziando che il bilancio presentato dal Governo al Monarca – e suffragato da Vittorio Emanuele III – era sostanzialmente falso: non si era affatto raggiunto il pareggio, come sbandierava Mussolini.

Per dare il segno dei tempi in cui si trovò ad operare e venne assassinato Matteotti credo tuttavia si debba far risaltare un altro profilo, sin qui trattato spesso come un fenomeno scontato, quando invece fu un frutto aberrante del clima creato dal fascismo.

Una parte del volume propone pertanto dei semplici "Incarti diversi di Segreteria", materiali vari dai quali emerge drammaticamente il tema dei "deputati esiliati". Deputati che, cioè, nonostante l'elezione e le immunità loro riconosciute, non solo lamentavano aggressioni, minacce e persecuzioni, ma ai quali era addirittura impedito di far ritorno nei propri luoghi d'origine e di elezione, dovendo rimanere

lontani dal collegio e dalle famiglie, preoccupati anche delle sorti di queste ultime. Il più noto di loro è stato proprio Matteotti, bandito dal Veneto sin dal marzo 1921, data della celebre e tragica aggressione, dai tratti mai definitivamente chiariti, da lui subìta a Castelguglielmo.

Di particolare interesse, tra le tante riportate nel volume, è la missiva che il 14 giugno 1922 il già citato deputato socialista Galileo Beghi – su carta intestata riportante la dicitura "Medico Chirurgo di Canaro" – scrive proprio a Matteotti. Lo prega di farsi tramite presso Facta e Casertano, componenti del Governo, delle minacce dirette alla sua persona e alla sua famiglia dopo l'annullamento dell'elezione del deputato fascista Piccinato nel collegio di Padova-Rovigo: evento che avrebbe perciò determinato il subentro dello stesso Beghi. I fascisti, tra l'altro, imputavano proprio a Matteotti di essere stato l'ispiratore della decisione della Giunta, benché dagli atti questo non risulti. In conseguenza di ciò, le camicie nere avevano addirittura occupato violentemente la città di Rovigo dal 19 al 22 maggio 1922. Significativo è che Beghi scriva a Matteotti affermando essergli noto che i dirigenti del fascio provinciale rodigino «vogliono che io subisca la sorte tua», dando per imminente un'azione tesa a «circondare Canaro per farmi fuggire». Nel volume si segue l'intero corso della lettera, e delle altre di analogo tenore, che Matteotti – lui, primo tra gli esiliati – recapita presso le sedi opportune. Finché il Presidente della Camera, De Nicola, il 3 novembre 1922, scrive al Presidente del Consiglio Mussolini – rammentandogli le sue precedenti e infruttuose missive – pregandolo di garantire ai deputati le condizioni per svolgere regolarmente e in sicurezza il loro mandato. Mussolini risponde affermando che i fatti avrebbero dimostrato la sua volontà di garantire a tutti i deputati, «avversari compresi», la libertà di circolazione. Lo stesso Presidente della Camera, poi, in vista delle successive festività natalizie, scrive nuovamente a Mussolini affinché fosse (almeno) consentito ai parlamentari di far ritorno in sicurezza nelle loro case per le festività natalizie. Sono passaggi che, più di tante invettive, danno il segno dei tempi e del clima irrespirabile circolante allora in Italia.

Il volume di Evangelisti e Venturini – spero che le mie note del tutto parziali l'abbiano sufficientemente messo in luce – è insomma un'opera che aggiunge un tassello essenziale alle risposte da fornire a un quesito che riemerge (almeno in me) a ogni approfondimento della figura di Matteotti: come sarebbe stata l'Italia se avesse potuto sfruttare e contare, sin da dopoguerra, sulla serietà, l'onestà, le competenze, la passione, persino i programmi politici che ci hanno lasciato uomini come Matteotti e i tanti altri violentemente sottratti "alla Nazione" (come usa dire oggi) durante il fascismo (il programma del PSU redatto da Matteotti nel 1923 è, di fatto, un'anticipazione di molti squarci della nostra Carta costituzionale)? *The answer, my friend, is blowing in the wind,* direbbe un noto premio Nobel: sappiamo solo cosa siamo diventati (ci piaccia o no) e la realtà, come la storia, si fa beffe dei "se".

# REPLICA[*]

PAOLO EVANGELISTI[**] - FERNANDO VENTURINI[***]

La recensione del prof. Veronesi, oltre a formulare un giudizio lusinghiero sul nostro volume, ne sottopone il contenuto ad un'analisi che consente al lettore di farsi un'idea ben precisa dei temi più importanti che emergono dalla documentazione archivistica raccolta. Lo ringraziamo di ciò perché il nostro è, in primo luogo, un lavoro che, come recita il titolo della collana a cui appartiene, riguarda le "Fonti di storia parlamentare". Vuole quindi mettere a disposizione degli studiosi (storici, storici del diritto, studiosi di politica e anche giuristi positivi) strumenti per la comprensione della storia del Parlamento, con riferimento, in questo caso, ad un protagonista chiave del passaggio traumatico dall'ordinamento liberale uscito dal Risorgimento al regime totalitario. Da questo punto di vista, è importante che il libro esca dal circuito degli specialisti di storia contemporanea o di storia del socialismo, per essere conosciuto anche nel mondo della scienza del diritto costituzionale che attinge alla dimensione storica come nessun'altra disciplina giuridica positiva.

Il fatto che il nostro lavoro sia una raccolta ragionata di fonti e non sia costruito intorno ad una tesi, non ci ha impedito di maturare un giudizio sul ruolo di Giacomo Matteotti nel Parlamento italiano, giudizio che abbiamo cercato di argomentare nella lunga introduzione e che ci sembra condiviso dal prof. Veronesi. Quella che ci è apparsa ben presto evidente è la statura politica di Matteotti, che, ha scritto Veronesi, venne «riconosciuto dai suoi e dagli avversari come un autentico leader nazionale: amato od odiato senza troppe sfumature» fino al punto che è legittimo chiedersi «come sarebbe stata l'Italia se avesse potuto sfruttare e contare, sin da dopoguerra, sulla serietà, l'onestà, le competenze, la passione, persino i programmi politici che ci hanno lasciato uomini come Matteotti».

In effetti, lo spessore del lavoro tecnico-politico di Matteotti, costretto, nell'Italia del dopoguerra, a confrontarsi con problemi di governo a livello nazionale e internazionale, ci ha ricordato le parole di Max Weber sul politico di professione (che si forma in Parlamento): «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» (*Parlamento e governo: per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, 1993, 71, ed. or. 1918).

Entrato a Montecitorio a 34 anni, Matteotti portò con sé il pragmatismo e il gradualismo della corrente riformista del Partito socialista a cui aggiungeva le

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Documentarista in quiescenza presso la Camera dei Deputati.

[***] Consigliere parlamentare in quiescenza presso la Camera dei Deputati.

competenze di uno studioso di diritto penale che aveva coltivato anche l'economia e la scienza delle finanze, applicate, con dedizione, in una lunga pratica di amministratore nelle terre del Polesine. Nelle prime due legislature, visse in una Camera eletta con il proporzionale, particolarmente instabile dal punto di vista politico, ritenuta ingovernabile da tanti esponenti liberali e minacciata da prospettive rivoluzionarie di destra e di sinistra. Una Camera che per molti era il residuo di un mondo destinato a scomparire, nella quale venivano meno anche le regole di *fair play*, provocando già dai primi giorni della legislatura 1919-1921, gli accorati appelli del Presidente Orlando. Eppure, Matteotti lavorò assiduamente in tutte le sedi parlamentari impegnandosi a difenderne l'operatività e ampliarne le prerogative. Nelle sedi decentrate dell'istruttoria parlamentare, rappresentate prima dalla Giunta del bilancio, poi, dopo la riforma regolamentare del 1920, dalla Commissione finanze, Matteotti difese la sua visione dell'economia e della società e vi aggiunse l'attenzione ai profili procedurali, all'andamento ordinato dei lavori, all'approfondimento dei problemi tecnici.

Le fonti inedite, pubblicate ora nel nostro volume, dimostrano lo stretto legame tra l'azione politica e quella di innovatore delle procedure parlamentari che, a partire proprio dal 1920, conobbero un'importante evoluzione tra il gennaio del 1921 sino al giugno del 1922 tanto da essere, come noto, riprese ed adottate dalla Assemblea Costituente e dai primi regolamenti repubblicani. In questo nesso si coglie il carattere autenticamente riformatore di Matteotti deputato. Per fare un unico esempio, risulta evidente il suo ruolo nell'adozione e nell'implementazione delle norme del Regolamento delle Commissioni relativamente ai compiti ed ai nuovi perimetri istruttori, conoscitivi e di indirizzo di quegli organi parlamentari. La proposta matteottiana, discussa in un confronto stringente tra dicembre 1921 e marzo 1922, di assegnare alla Commissione Finanze e Tesoro un ruolo fondamentale di verifica dei maggiori oneri o delle minori entrate sia sui provvedimenti di iniziativa governativa sia su quelli proposti dai deputati si inserisce puntualmente in questo percorso. Alla Commissione viene, in effetti, attribuito un potere di verifica che si estende agli emendamenti presentati, anche in Aula, sia dall'Esecutivo sia dai deputati, essendo chiamata a «dare il suo parere sulla entità delle conseguenze finanziarie» di tutti i provvedimenti legislativi. È un risultato normativo, propriamente regolamentare (implementazione dell'art. 7 delle modifiche al Regolamento approvate nel 1920; art. 11 del Regolamento interno della Commissione Finanze, approvate il 15 marzo 1922), che va compreso nella sua rilevanza solo se si tiene conto che il deputato polesano ha di fronte maggioranze di governo e di gruppi parlamentari tutt'altro che propensi a conferire al Parlamento un ruolo di tale portata, implicante, e molti lo notano, una sorta di ipoteca fiduciaria sull'Esecutivo.

In questa dimensione riformatrice del Parlamento e nel Parlamento, Matteotti porta a piena maturazione la sua cultura e la sua consapevolezza, originate dai primi anni di formazione e di attività politico-amministrativa. Il deputato polesano mette, infatti, al centro della sua azione parlamentare, sin dal luglio 1920, il ridisegno organico della fiscalità locale e statuale dimostrando, in senso "keynesiano", la necessità di invertire il rapporto tra entrate derivanti dalle imposte indirette rispetto a quelle dirette,

operando una profonda revisione in chiave redistributiva di queste ultime. Tuttavia, va ricordato che, Keynes, all'epoca, non ha ancora pubblicato le sue critiche sistematiche alla scuola economica "ortodossa" e, soprattutto, non ha ancora messo mano alla *pars construens* della sua teoria economica. Occorre tenere presente che in quegli anni, in Italia, le imposte indirette portavano nelle casse dell'erario tra il 70 e l'82% del totale, gravando in maniera assolutamente asimmetrica sui percettori dei redditi più bassi. Matteotti mette mano ad una proposta di revisione profonda, ma non anti-capitalista, della fiscalità, denunciando l'aberrazione dei dazi gravanti sui comuni chiusi, la complicazione e sovrapposizione delle imposte, la "ingenuità" di misurare i cespiti da tassare in lire-carta, particolarmente volatili in quegli anni, rispetto alla lira-oro; infine, la distorsione dei monopoli che continuano ad essere in vigore a tre, quattro anni di distanza dalla fine del conflitto. Da buon amministratore locale che ora può osservare l'intero sistema, egli analizza microscopicamente la struttura dei tributi denunciando l'inutilità e il costo delle imposte, stigmatizzando, ad esempio, la perversione di quelle che gravano sui biglietti del trasporto pubblico: «esse non si sa che cosa rappresentino là dove si devono dare sussidi a carico dello Stato, perché il pubblico possa pagare i biglietti sottocosto» (*Relazione sulle Entrate*, A.C. 1013-A, p. 399). E' questo il suo metodo di lavoro, rigoroso, minuzioso, capace di connettere dimensione locale, nazionale ed internazionale, un metodo in certa misura figlio del positivismo. Ma, questo approccio – situato cronologicamente prima delle acquisizioni keynesiane - va letto all'interno di una storia della fiscalità che riconosce in Italia un percorso riformatore nel quale Matteotti deve essere finalmente e pienamente integrato. Si tratta di quella linea di impegno, costantemente battuta, che riconosce in Wollemborg il più autorevole antesignano, per proseguire poi con Ciccotti, Bonomi, Meda insieme ad Einaudi ed, appunto, Giacomo Matteotti.

In questo quadro va compreso uno specifico settore dell'azione costante del deputato polesano: non solo la battaglia contro l'autorizzazione agli esercizi provvisori del Bilancio, la sua continua richiesta di esaminare bilanci preventivi e consuntivi non divisi per singolo ministero ma valutati nel loro complesso, ovvero come un autentico bilancio dello Stato.

All'interno di questa consapevolezza, che sfocerà anche nella proposta di istituire una Sottocommissione della Commissione Finanze - effettivamente costituita per studiare comparativamente come gli altri Stati di democrazia parlamentare trattassero la questione del Bilancio - va compresa una terza, convergente, linea di azione.

Si tratta dell'attenzione tutta matteottiana rivolta ai meccanismi e alle istituzioni di natura finanziaria quali la Cassa depositi e prestiti e gli istituti bancari di emissione della moneta. In questo quadro egli, isolato nel campo della sinistra parlamentare, non smise di denunciare l'impossibilità della Camera di conoscere e verificare l'azione della Cassa depositi e prestiti in termini di congruità con gli obiettivi che la istituirono. Ciò, nonostante l'esistenza di una apposita Commissione di vigilanza dotata di una forte rappresentanza parlamentare. Sul punto tornò, un'ultima volta, in una lettera inviata al Presidente della Commissione Finanze il 29 ottobre 1923, dunque in piena vigenza dei pieni poteri e, di fatto, a Parlamento sospeso. Sul fronte bancario, mantenne uno

sguardo costante su due meccanismi chiave della spesa pubblica e, in definitiva, della credibilità monetaria del Paese: le anticipazioni di cassa al Tesoro e il livello di remunerazione degli utili richiesti ed accordati dallo Stato ai tre istituti che all'epoca detenevano il monopolio di emissione. Si tratta di temi cruciali che, come si ricorderà, dominarono sino agli anni più recenti, pre-BCE, la storia della Banca d'Italia nei suoi rapporti con il Tesoro.

Matteotti declinò così il carattere e il senso stesso della rappresentanza del Parlamento, per meglio dire della Camera dei deputati quale unica assemblea elettiva dell'intera Nazione.

Un ulteriore, per certi versi conclusivo aspetto, che ci sembra importante metter in luce nel contesto di una rivista di diritto costituzionale, riguarda la debolezza del sistema istituzionale e la permeabilità del sistema politico all'aggressione fascista. Furono infatti questi elementi a spingere Matteotti a mettere il Parlamento al centro della sua attenzione. In altre parole, considerata nella sua durata complessiva, nella battaglia a difesa delle istituzioni, egli non si limitò alla denuncia o alla ricerca di alleanze politiche, ma sviluppò una riflessione critica sul funzionamento della rappresentanza politica e sulle condizioni di sopravvivenza della democrazia italiana.

Tra i temi principali vi furono l'abuso dei decreti-legge, che avevano espropriato la funzione legislativa ben oltre il periodo bellico, fino a diventare strumento di legislazione corrente, e l'impossibilità delle Camere di esercitare le tradizionali forme di controllo dell'esecutivo, in particolare in tema di finanza pubblica anche, come si è notato, a causa del continuo ricorso all'esercizio provvisorio che prorogava, nei fatti, uno stato d'emergenza conclusosi alla fine del 1918. Più in generale, Matteotti si mostrò sempre più consapevole che la Camera era lo specchio di un paese istituzionalmente arretrato, un'istituzione non più adeguata al nuovo contesto internazionale e ad esigenze sociali profondamente mutate. In un articolo su «Critica sociale» (1922, n. 6) a proposito dell'imminente discussione dei bilanci in Aula, segnalava il pericolo che le consuetudini burocratiche e gli interessi privati fossero «i soli determinanti della esecuzione e delle variazioni, aggravati dal maggiore scatenamento di demagogie locali che hanno la loro rappresentanza nei gruppi politici formanti la maggioranza ministeriale» e, si chiedeva, se non fosse opportuno «trasportare nella quiete delle Commissioni tutto il lavoro di legislazione e di controllo, lasciando alla Camera le sole grandi discussioni generali, e l'appello dai dissensi fondamentali manifestati nelle Commissioni». Di lì a qualche mese, dopo la marcia su Roma, Matteotti, che ormai era segretario del Partito socialista unitario, tornò su questi temi nella relazione di minoranza della Commissione speciale sulla delegazione dei pieni poteri al Governo Mussolini, laddove i pieni poteri volevano dire «l'arbitrio in ogni campo», perfino nella materia tributaria, con l'effetto di trasformare per un anno e mezzo il Parlamento in un «miserabile giocattolo, di cui il popolo italiano dovrebbe anzitutto chiedersi se mette conto di pagarne la spesa». La controprova fattuale di questa argomentazione si trova rileggendo la corrispondenza, tesa seppur formalmente rispettosa, tra Matteotti ed il Presidente della Commissione Finanze, Paratore, scambiata tra il 28 giugno e il 1° dicembre 1923.

Il focus restava sull'idea che, di fronte all'accelerazione della storia determinata dal conflitto mondiale, il problema non fosse, come molti ritenevano, il Parlamento, per i suoi tempi ed i suoi 'tortuosi' meccanismi, oppure, come diceva Mussolini (Senato, 8 giugno 1923), perché messo nell'angolo dal sindacalismo e dal giornalismo. Ma, piuttosto, che il Parlamento fosse la soluzione, cioè che la rappresentanza parlamentare a suffragio universale basata sui partiti fosse l'unica possibile fonte di legalità di fronte al crollo della legittimità dinastica e al potere delle burocrazie e degli interessi economici. Il problema era dunque quello della manutenzione o della riforma del sistema parlamentare, non della sua emarginazione o del suo soffocamento. Qui Matteotti deputato esprimeva un'idea portante della sua azione: l'efficienza che doveva qualificare la rappresentatività del Parlamento era il giunto cardanico dello Stato di diritto.

Solo quando fu approvata la legge Acerbo, egli cominciò a guardare la Camera dei deputati sotto un'altra luce. Il luogo dove aveva speso gran parte delle proprie energie rischiava di diventare la sede di un'istituzione perduta, perché anch'essa soggiogata al fascismo attraverso un abnorme principio maggioritario a cui si aggiungeva la violenza (in atto o minacciata) che falsava il meccanismo elettorale e intimidiva gli eletti. Questo non gli impedì di combattere la sua battaglia fino all'ultimo giorno, utilizzando tutti gli spazi istituzionali e regolamentari che gli erano concessi. Lo fece in Aula, con il famoso discorso del 30 maggio 1924 e lo fece nella ricostituita Giunta per il bilancio sino al 7 giugno. In quella sede seppe inchiodare il Presidente Salandra, costringendolo a convocare il Governo per rispondere delle falsità fatte pronunciare al re nella seduta inaugurale della legislatura (24 maggio 1924). Mussolini, infatti, aveva fatto dire a Vittorio Emanuele, nell'Aula parlamentare, che l'Italia aveva raggiunto il pareggio di bilancio e che vi erano tutte le condizioni per consolidarlo, ma il deputato polesano, numeri alla mano, come sempre, dimostrava un disavanzo netto e chiaro. Indice della fragilità istituzionale e costituzionale del momento, della debolezza del monarca rispetto al Capo del Governo fu la mancanza di qualsiasi richiesta di chiarimento rivolta dal Quirinale nei confronti di Mussolini.

In quegli stessi giorni, alla vigilia della sua uccisione, Matteotti fece in tempo a scrivere il suo unico articolo completamente dedicato al Parlamento, uno scritto molto lucido, che esprime la maturità raggiunta dalla coscienza parlamentare del deputato polesano e, probabilmente, rappresenta, la prima descrizione dell'istituzione nel costituendo regime fascista:

«Il Governo fascista intende che la Camera serva soltanto ad approvare quel ch'esso fa. Anzi, ritiene esso, così come ritiene il nuovo presidente della Camera, che i Parlamento può vivere solo a condizione di non mettersi mai contro il Governo. E come i fascisti hanno dichiarato che il Governo è al disopra del responso elettorale, così esso si ritiene al disopra di ogni voto della Camera.

D'altra parte nessuna dichiarazione fascista concepisce o riconosce una funzione di controllo da parte della Camera sul potere esecutivo».