

*Preludio  
a una dittatura*

Il presente lavoro è il risultato di una ricerca finanziata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche. Lo stesso Ente ha anche contribuito alle spese per la stampa di questo volume.

Barbara Caruso

# Preludio a una dittatura

La legge fascista  
del 26 novembre 1925  
Atti, documenti, testimonianze



Copyright © MMIV  
ARACNE editrice S.r.l.

*amministrazione:*  
via Gramsci, 264 – pal.6, int.3  
00040 Lanuvio (Roma)  
06 93781065  
www.aracne-editrice.it  
info@aracne-editrice.it

*redazione:*  
via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
06 72672222 – telefax 72672233

ISBN 88-7999-335-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2003

*A Barbara*



# Indice

<i>Brevi note introduttive</i>	9
--------------------------------	---

## Capitolo I

### La costruzione del regime: l'occasione liberomuratoria

1. <i>Nazionalismo, fascismo e massoneria</i>	15
2. <i>La trasformazione dello Stato</i>	23
3. <i>La Commissione dei "Soloni"</i>	27

## Capitolo II

### Il dibattito parlamentare

1. <i>L'avvio dell'iter legislativo e il dibattito alla Camera dei deputati</i>	33
2. <i>L'opposizione dei senatori del Regno</i>	44
3. <i>Il dibattito in Aula</i>	57

## Capitolo III

### Riflessioni conclusive

1. <i>Ambiguità formale e logica del potere</i>	69
2. <i>L'obiettivo politico della legge</i>	70
3. <i>L'obiettivo giuridico</i>	75
4. <i>L'obiettivo istituzionale</i>	77
5. <i>Significato storico del provvedimento</i>	82

## Appendice I

### Relazioni e discorsi parlamentari

<i>Relazione dell'on. Benito Mussolini, Presidente del Consiglio dei ministri, sul disegno di legge n. 314 presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 12 gennaio 1925</i>	91
<i>Relazione della Commissione della Camera dei deputati sul disegno di legge n. 314 – A, seduta del 14 maggio 1925</i>	95
<i>Discorso dell'on. Gioacchino Volpe, Camera dei deputati, seduta del 16 maggio 1925</i>	106

<i>Discorso dell'on. Antonio Gramsci, Camera dei deputati, seduta del 16 maggio 1925</i>	114
<i>Discorso del ministro Alfredo Rocco, Camera dei deputati, seduta del 16 maggio 1925</i>	129
<i>Discorso dell'on. Benito Mussolini, Presidente del Consiglio dei ministri, Camera dei deputati, seduta del 16 maggio 1925</i>	135
<i>Relazione dell'on. Benito Mussolini, Presidente del Consiglio dei ministri, sul disegno di legge n. 195, approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato del Regno nella seduta del 29 maggio 1925</i>	138
<i>Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato del Regno sul disegno di legge n. 195 – A, seduta del 31 ottobre 1925</i>	142
<i>Discorso del sen. Gaetano Mosca, Senato del Regno, seduta del 18 novembre 1925</i>	150
<i>Discorso del sen. Francesco Ruffini, Senato del Regno, seduta del 19 novembre 1925</i>	155
<i>Discorso del sen. Enrico Corradini, Senato del Regno, seduta del 19 novembre 1925</i>	178
<i>Discorso del ministro Alfredo Rocco, Senato del Regno, seduta del 19 novembre 1925</i>	185
<i>Discorso del sen. Benedetto Croce, Senato del Regno, seduta del 20 novembre 1925</i>	198

## Appendice II

### Disegni di legge e legislazione fascista sul diritto di associazione

<i>Testo del disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 1925</i>	203
<i>Testo del disegno di legge modificato dalla Commissione della Camera dei deputati il 14 maggio 1925</i>	205
<i>Testo definitivo della legge n. 2029 del 26 novembre 1925</i>	206
<i>Legislazione fascista successiva relativa al diritto di associazione</i>	208
<i>Bibliografia</i>	209



## Brevi note introduttive

Se esiste un dato condiviso dalle innumerevoli opere dedicate al fascismo, questo è senza ombra di dubbio la identificazione del 3 gennaio 1925 quale simbolica data di inizio del regime autoritario in Italia.

La trasformazione dello Stato avviene attraverso una serie di leggi — le cosiddette leggi “fascistissime” — mediante le quali Mussolini consolida il suo potere predisponendo una serie di meccanismi all’interno delle istituzioni tali da neutralizzare e da sottoporre alla decisiva volontà del Governo le concorrenti autorità statutarie che fino a quel momento, nella storia del Regno, avevano contribuito — anche se con alterne fortune — all’equilibrio costituzionale e alla progressiva parlamentarizzazione dello Stato italiano.

Le leggi sul potere esecutivo, le alterazioni normative della fisiologica dinamica dei lavori della Camera rappresentativa, la contrazione dello stesso istituto monarchico, l’affiancamento di una milizia armata, il concordato con il Vaticano sono stati temi oggetto di studio, ampio e approfondito per ricchezza di fonti e forza delle testimonianze, da parte di autorevoli studiosi che hanno reso possibile disegnare un quadro storico compiuto ed esaustivo dell’epoca, sebbene le attuali tendenze revisionistiche abbiano riaperto la delicata questione relativa alle interpretazioni del fascismo<sup>1</sup>.

Resta forse un ultimo punto, in tema di legislazione fascista, ancora da indagare: la legge sulle associazioni del 26 novembre 1925. L’attenzione marginale ad essa dedicata dagli storici è probabilmente attribuibile al suo nominale indirizzarsi alla sola

<sup>1</sup> Cfr. Emilio GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma–Bari, Laterza, 2002, in particolare le pagine del capitolo II, “Il fenomeno fascista: interpretazioni a confronto” (pp. 34–53).

Massoneria<sup>2</sup> come pure alla profonda convinzione che un tale provvedimento costituisse null'altro che la logica, immediata conseguenza dell'instaurazione di un regime illiberale.

Eppure, ad uno studio più approfondito, essa dimostra essere molto di più di una semplice tappa del processo di trasformazione tecnico-costituzionale in atto. Il suo significato politico va ben oltre l'incidenza normativa delle singole disposizioni, perché ciò che si vuole combattere non è semplicemente la forma organizzativa della libertà, ma un determinato modo di intendere la libertà, la sua concezione liberale, come valore assoluto fondante la convivenza tra gli uomini. È l'abrogazione di quel principio e la sostituzione ad esso della supremazia della volontà dello Stato sulla libertà degli individui il vero obiettivo della legge e non l'istituzione massonica, se non per quel signi-

<sup>2</sup> A tutt'oggi la Massoneria non gode di uno *status* giuridico definito, conseguenza dell'assenza nell'ordinamento repubblicano di una disciplina che abbia quale oggetto specifico il diritto di associazione. La fattispecie, infatti, viene considerata in diritto solo per quel che attiene i suoi limiti negativi, formulati in linea di principio all'articolo 18 della Costituzione e previsti, per quanto riguarda la ricostituzione del partito fascista, nella XII disposizione transitoria della Carta fondamentale. La necessità di colmare tale lacuna è emersa negli anni '80 in occasione del caso giudiziario relativo a Licio Gelli e alla loggia "Propaganda Massonica 2". Il Parlamento, investito della questione, ha prodotto la legge n. 17 del 25 gennaio 1982 che ha introdotto criteri interpretativi del divieto di esistenza di società segrete previsto al secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione. Se la legge ha avuto l'indubitabile pregio di aver abrogato e dunque definitivamente eliminato dall'ordinamento repubblicano gli articoli 209 e 212 del testo unico di pubblica sicurezza del 1931, essa ha lasciato tuttavia irrisolte alcune delle maggiori questioni relative alla disciplina del diritto di associazione. Sul tema e sulle diverse interpretazioni del concetto di segretezza riferito al diritto di associazione cfr. L. BARBIERA, G. CONTENTO, P. GIOCOLI-NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritti dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P 2 (1982)*, Napoli, Jovene, 1982; Paolo BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984; Paolo RIDOLA, *Associazione 1) Libertà di associazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. III, Roma, 1988, pp. 1-13; M. PATRONO e A. CERRI, *Una legge di attuazione costituzionale*, (pp. 23-29), Paolo UNGARI, *Un ritardo italiano sulla via della libertà*, (pp. 30-32), in "Le nuove libertà", a. VIII, n. 10-11-12, ottobre-dicembre 1993 (n. monografico "La libertà di associazione. Una legge di attuazione costituzionale").

ficato simbolico di cui essa stessa si fregia per l'assoluta indipendenza nel pensiero e nelle azioni.

Quanto appena accennato confidiamo emerga chiaramente dalle vicende descritte nelle pagine che seguono andandone a costituire la principale chiave di lettura. Esso risulta invece, in tutta evidenza, dal dibattito parlamentare sul disegno di legge nel quale la distanza tra gli oratori è tale da far pensare che essi si confrontino su due diversi provvedimenti: da un lato, fatti e misfatti della Massoneria; dall'altro, il diritto di associazione e i principi dell'ordinamento liberale.

In coloro ai quali non sfugge il reale intendimento della legge è piena la consapevolezza della drammaticità dell'evento che sta per compiersi: la fine di un'epoca, di una concezione del mondo e del diritto incapace di difendere il suo bene più prezioso: la libertà<sup>3</sup>. È pur vero che la lezione non andrà smarrita e gli uomini della Costituente sapranno, essi per primi, trarne i frutti migliori e, a nostro avviso, non ancora superati. Resta tuttavia il disagio per una memoria che scolora, per una storia che sembra non abbia più nulla da insegnare all'uomo nuovo del terzo millennio, al cittadino del mondo. Ma lo spazio infinito e le infinite possibilità possono distogliere, ma non risolvono quello che resta un problema antico: il rispetto, insieme alla propria, dell'altrui libertà.

Queste pagine vedono la luce dopo diversi anni di gestazione. Le difficoltà, unitamente ad un esasperato senso critico, ne hanno ritardato la pubblicazione che devo in massima parte a quanti, amici e colleghi, studiosi autorevoli quanto generosi, hanno creduto in me e da sempre mi hanno sostenuta e incoraggiata a proseguire per portare a termine il lavoro. A costoro va tutta la mia riconoscenza come pure all'Editore che ha voluto regalarmi tempi non sempre compatibili con quelli editoriali.

*B. C.*

<sup>3</sup> E il tema ha senza dubbio condizionato la scelta di riportare in Appendice soltanto i discorsi parlamentari, a nostro avviso, più significativi in relazione all'oggetto principale del nostro lavoro.



LA LEGGE  
SULLE ASSOCIAZIONI SEGRETE



# Capitolo I

## La costruzione del regime: l'occasione liberomuratoria

### *1. — Nazionalismo, fascismo e massoneria*

Con la legge n. 2029 del 26 novembre 1925 sulla *Regolarizzazione dell'attività delle Associazioni, Enti ed Istituti e dell'appartenenza ai medesimi del personale dipendente dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni e da Istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle Provincie e dei Comuni* si chiude definitivamente la lunga e complessa vicenda dei rapporti tra il fascismo e la massoneria italiana.

Presentato alla Camera dei deputati dal Presidente del Consiglio dei ministri Benito Mussolini all'indomani della svolta autoritaria del 3 gennaio del 1925, il disegno di legge sulle società segrete segna la fase finale di un processo la cui data d'origine risale al febbraio del 1923, anno della fusione dell'Associazione Nazionalista Italiana con il Partito Nazionale Fascista. Nonostante diffidenza reciproca, rivalità, talvolta aperta ostilità caratterizzino i rapporti tra i due partiti<sup>1</sup>, l'avvento al potere del

<sup>1</sup> Ancora nel 1921, il nazionalista Ugo D'Andrea così si esprimeva riguardo alla natura dei due movimenti e all'ipotesi di una possibile fusione: «S'identifica il nazionalismo con il fascismo? Sono essi due movimenti procedenti da uno stesso centro, animati da un solo spirito, tendenti ad un unico fine? Rispondo subito che no. V'è oggi un divario spirituale nascosto dall'urgenza dell'azione; vi sarà domani, ove il fascismo sopravviva, una antitesi netta [...] Il nazionalismo ha origine teorica e culturale; il fascismo scaturisce dalla necessità e dall'istinto. Il nazionalismo ha origine e finalità aristocratiche; il fascismo democratiche. Il nazionalismo è un virus nuovo e potente da iniettare nel vecchio tronco malato di demagogia di questa nostra gloriosa stirpe per trarla a salvamento; il fascismo non è nel fondo che un nuovissimo aspetto della vecchia anima democratica italiana, con tutti i suoi difetti tradizionali.

*leader* del fascismo rende non più rinviabile l'integrazione in un unico organismo politico delle due anime della destra italiana: il perdurare del contrasto rischierebbe, infatti, non soltanto di indebolire la posizione del Governo in Parlamento, ma anche di sottrarre ad esso parte del consenso di cui gode nel Paese per l'attiva concorrenza politico-organizzativa dei nazionalisti nei mesi seguenti la "marcia su Roma"<sup>2</sup>.

Così il fascismo, espressione di sanità popolare, ha in sé tutti i germi della corruzione e decomposizione. [...] Il nazionalismo procede dall'alto, dalla autorità, dallo Stato, dall'ordine; il fascismo procede dal basso, dalla libera elezione, dal popolo, dall'arengo, e a volte dal tumulto; [...] Da una parte, una dottrina rigida e ferma che precede e determina l'azione con penetrazione lentissima in alcuni strati sociali; dall'altra un'azione improvvisa e rapidissima su cui si tenta, per via di successive approssimazioni da un uomo d'ingegno ma estremamente mutevoli, di costruire un pensiero ordinato. Da una parte un reclutamento progressivo ed omogeneo ma lento, dall'altra un reclutamento precipitoso ma eterogeneo. Da una parte la deduzione ordinata da principi fermi, dall'altra la intuizione rapida e l'improvvisazione sistematica. Soltanto considerando ciò è possibile comprendere come Mussolini alla Camera abbia potuto, in due successive sedute, fare, nella prima, un discorso reazionario di estrema destra, e, nell'altra, accennare alla collaborazione con i popolari e con i socialisti», Ugo D'ANDREA, *Due nature, due compiti*, in "L'Idέα Nazionale", 25 novembre 1921. Una rivalità ed un atteggiamento di sospetto che non mancano di certo anche da parte fascista. In occasione della riunione milanese del Consiglio Nazionale del P.N.F. del 4 aprile 1922 Mussolini così replica alle ventilate proposte di fusione tra il partito e l'associazione nazionalista: «Chi sono i nostri amici?... Io comincio a diffidare energicamente delle attestazioni di simpatia dei nazionalisti. Non vorrei che essi fossero i pescicani del fascismo; che si sfruttassero e si arricchissero alle nostre spalle. Intanto non faremo più il loro gioco parlamentare, che consiste nel farci fare le parti di forza... Riassumendo: noi non abbiamo amici». La citazione è tratta da Renzo DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 196-197.

<sup>2</sup> «L'assorbimento del nazionalismo — scrive De Felice — non era solo un momento della politica "nazionale" di Mussolini, diventava in pratica una necessità urgente: era infatti assurdo perpetuare la visione per nulla edificante dalle due "forze nazionali" per antonomasia che, collaborando al governo si combattevano in periferia», Renzo DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., p. 503. Nei mesi che seguono la "marcia su Roma" si verifica, soprattutto nelle regioni meridionali d'Italia, un anomalo proliferare di sezioni rivali, la cui aperta concorrenza è solo in parte attribuibile alla naturale riottosità delle fazioni fasciste