

# Un groviglio costituzionale. Fasi e problemi della costituzione “fascista” nelle trasformazioni del regime

LUIGI LACCHÈ

Questo lavoro non si focalizza su uno dei concetti o delle istituzioni alla base del “problema costituzionale” del fascismo. L'intento è un altro: provare a rileggere, in maniera sintetica ma “organica”, i processi di “costituzionalizzazione” del regime fascista individuandone le fasi e i temi salienti. Si cercherà quindi di cogliere le principali ragioni della complessità e singolarità del suo ordinamento costituzionale. Che cosa è stata e come ha “funzionato” la *costituzione fascista*<sup>1</sup> intesa sia come sistema giuridico-istituzionale, formale e materiale, che come forma dell'unità politica dello Stato? Possiamo parlare di “mosaico” se ci riferiamo alla costituzione come ad un processo incrementale (cantiere, laboratorio, “esperimento”) che ha cercato di comporre tessere diverse per storia, natura ideologico-politica e dimensione giuridica; ad una struttura a più livelli se ci riferiamo soprattutto agli interventi sulla competenza legislativa con gradi e organi diversi; ma anzitutto ci pare utile riflettere sulla storia costituzionale fascista

attraverso l'immagine del “groviglio” per rappresentare e, in qualche caso, illuminare meglio una serie di questioni e di vicende che hanno caratterizzato in maniera singolare l'esperienza del fascismo: regime autoritario, a crescente guida dittatoriale e a (parziale) vocazione totalitaria, accompagnato da un complesso ordinamento pluridocumentale e da un sistema politico-costituzionale che ruota attorno al capo del Governo e ai tre snodi fondamentali che da lui dipendono e con lui (come istituzione e come “persona”) si intrecciano inestricabilmente: il Partito, il Gran Consiglio del Fascismo, più tardi la Camera dei fasci e delle corporazioni.

Per studiare il fascismo da questa “angolazione” occorre porsi dal punto di vista dei compromessi, delle torsioni, delle dottrine e, appunto, del complessivo groviglio<sup>2</sup> che caratterizzarono l'edificio costituzionale durante il fascismo<sup>3</sup>. Bisogna dunque muoversi sul terreno scivoloso delle riforme incrementali, delle “fasi”, delle stratificazioni, delle tessere del *puzzle* co-

stituzionale che mostrano gli avanzamenti ma anche le *impasse* del regime. Ci sembra pertanto meno utile analizzare il tema con le categorie del costituzionalismo liberale<sup>4</sup> ottocentesco ispiratore dello Statuto albertino o con i concetti del normativismo costituzionale novecentesco<sup>5</sup>. Il tradizionale dibattito su continuità/rottura tra Stato liberale e fascismo, pur importante, non sembra poter esaurire la riflessione sul problema costituzionale<sup>6</sup>. Per cercare di comprendere il senso e la consistenza della *costituzione fascista* occorre allora elaborare specifici strumenti di "misura" al fine di esplorare una dimensione che sappiamo essere *altra* ma che, proprio per questo, ci appare sfuggente. È un *mixtum compositum*<sup>7</sup> frutto di una costituzionalizzazione autoritaria che ha provato ad offrire, senza un vero progetto iniziale, "risposte" ad almeno tre fenomeni centrali e concomitanti del Novecento: la "crisi" della costituzione liberale segnata, prima, durante e dopo la guerra mondiale, dall'avanzata delle masse e da tumultuosi processi di democratizzazione; il rapporto tra il regime politico-costituzionale e i nuovi fini sociali e collettivi dello Stato legati al lavoro e alla produzione; la "disgregazione" dell'autorità statale da difendere e "modernizzare" proprio attraverso la edificazione di una *costituzione autoritaria*. In questo senso la *costituzione fascista* è al tempo stesso il processo di costruzione di un edificio unico per struttura e forme e, alla fine, un tentativo fallito di concepire, nello spazio autoritario, *un altro modo* di organizzare i rapporti tra potere, masse e società.

### 1. 1922-1924. Una rivoluzione, anzi no: una restaurazione costituzionale

Giuseppe Bottai ha scritto, riferendosi al 1922-23:

[...] Ricostituzione o costituzione? Il Fascismo era al bivio, tra una legittimità da restaurare e una legittimità da instaurare *ex novo*: o restaurazione o rivoluzione totale di ordinamenti. Ma un minimo di restaurazione era pur necessario per vivere. Occorreva una norma, e questa non poteva che essere desunta dalla legislazione formalmente in atto. Bisognava ricostituire e rispettare una provvisoria legittimità, in attesa che una nuova, pezzo per pezzo, la sostituisse. E il capo dell'insurrezione si rivestì piuttosto nei panni del moderatore che dell'eversore<sup>8</sup>.

Era nel regime di transizione dal vecchio al nuovo, tra continuità e "rivoluzione", nella coesistenza "compromissoria" tra diverse legittimità<sup>9</sup>, che bisognava iniziare il processo di radicamento istituzionale del fascismo senza però adulterare lo spirito nuovo che avrebbe dovuto orientarne l'azione. Nel fascismo della «conservazione rivoluzionaria»<sup>10</sup>, il problema più urgente era la riforma elettorale – nel contesto di un più ampio dibattito sulla trasformazione degli istituti rappresentativi – per conseguire quanto prima una solida maggioranza parlamentare e dare legittimità piena alla conquista del potere grazie a nuove elezioni. Il quadrumviro e segretario generale degli Interni Michele Bianchi già il 13 novembre 1922 avanzò una "proposta" per dare vita ad un sistema maggioritario che assegnasse i due terzi dei seggi alla lista che avrebbe ottenuto la maggioranza relativa, distribuendo proporzionalmente alle altre liste il restante terzo<sup>11</sup>. Questa "proposta", mai formalizzata, innescò un significativo dibattito sia sulla stampa che all'interno del movimento fascista. Diven-

ne di fatto una base per il lavoro che il 16 marzo 1923 il Gran Consiglio del Fascismo, organo del partito, commissionò ad alcuni dirigenti, tra cui lo stesso Bianchi, Rocca e Farinacci. Un mese dopo, il Gran Consiglio si trovò a scegliere, ad ampia maggioranza, il "progetto Bianchi" respingendo la controproposta di Farinacci che era a favore del ritorno al sistema uninominale puro<sup>12</sup>.

Il 1 maggio 1923 il Gran Consiglio affidò a Massimo Rocca la guida di un «Gruppo di competenza per la riforma costituzionale». I tempi erano maturi per accelerare e, infatti, in breve tempo la riforma elettorale entrò nel vivo. Il 4 giugno il sottosegretario alla Presidenza Giacomo Acerbo presentò in Consiglio dei ministri lo schema di legge che prenderà il suo nome<sup>13</sup> e sarà definitivamente approvato in Senato il 18 novembre 1923.

In realtà Bianchi aveva innescato nel gennaio 1923 anche il dibattito<sup>14</sup>, potenzialmente ben più ampio, sulla riforma costituzionale, poi oggetto dell'attenzione dell'apposito Gruppo di competenza del partito<sup>15</sup>. Il nucleo principale della proposta<sup>16</sup> consisteva nel prevedere un voto iniziale di fiducia al governo che il Parlamento non avrebbe potuto più revocare per tutta la durata della legislatura. L'obiettivo era trasparente: assicurare stabilità e autonomia al potere esecutivo limitando al contempo il ruolo dell'assemblea. Discordi le reazioni. Sul fronte liberale leggiamo nel «Corriere della sera»<sup>17</sup>: «Siamo profondamente persuasi che l'opinione pubblica in Italia è avversa a progetti che [...] tendano a modificare la costituzione stessa e a modificarla in un senso illiberale», evocando lo spettro della dittatura e del sovvertimento delle prerogative costituzionali del Parlamento (e dello stesso monarca). Ma al di

là degli effetti immediati, questo dibattito fece emergere almeno due temi-problemi destinati a permanere. Il primo tema (rivoluzione = costituzione)<sup>18</sup> nasce, come scrive Volt (pseudonimo di Vincenzo Fani Ciotti, il "futurista politico" secondo la definizione di Marinetti), dalla convinzione che «Non è possibile che un rivolgimento così profondo o sostanziale, come quello operato dalla rivoluzione fascista, non si traduca in un cambiamento della forma di Governo»<sup>19</sup>. Il secondo tema (rivoluzione = restaurazione) si addensò attorno all'idea di stampo conservatore secondo cui per superare le degenerazioni parlamentari bisognava *tornare allo Statuto*<sup>20</sup>, ovvero, in chiave neosonniniana<sup>21</sup>, tornare alla narrazione dello Statuto ottriatto<sup>22</sup> e di un preteso *monarchisches Prinzip* in salsa sabauda prevaricato dall'esecrata prassi parlamentaristica<sup>23</sup>. Per Fani Ciotti il "progetto" Bianchi era compatibile con questa interpretazione (contro il parlamento ma senza toccare la prerogativa del monarca). Arrigo Solmi riteneva troppo rigida la proposta di Bianchi e vedeva nello Statuto – un testo «che non aveva posto con troppa precisione le regole dell'equilibrio dei poteri» – una risorsa che consentiva «alla rivoluzione fascista di restituire il giusto equilibrio ai poteri dello Stato, di riguadagnare alla Corona un prestigio, che era andato in gran parte perduto, e di chiamare intorno al potere esecutivo le adesioni degli elementi più capaci e più degni, senza che sia necessario procedere a scosse violente o a profonde modificazioni costituzionali»<sup>24</sup>.

Nel discorso in Senato dell'8 giugno 1923 dedicato ai primi mesi di governo, Mussolini delineava i termini essenziali del rapporto tra Statuto e riforme<sup>25</sup>. Evocò – contro chi voleva assegnare allo Sta-

tuto una patente di sacra immutabilità – il celebre articolo di Cavour del marzo 1848, per ricordare che nessuna nazione poteva spogliarsi della facoltà di mutare la costituzione con mezzi legali. «Nessuno, o signori, nessuno di noi vuole abbattere o distruggere lo Statuto. Lo Statuto è piantato solidamente nei suoi muri maestri; ma gli inquilini di questo edificio, dal '48 ad oggi, sono cambiati; vi sono altre esigenze, altri bisogni. [...]»<sup>26</sup>. Si poteva dunque parlare di riforme: “adattare” lo Statuto ai tempi nuovi significava “difenderlo”, restituendo al sovrano la pienezza delle sue prerogative. La «[...] perfetta adattabilità della Carta costituzionale italiana alle esigenze di uno Stato forte, pronto ad impedire le pretese esorbitanti dei gruppi parlamentari e a proibire gli eccessi dei partiti antinazionali [...]»<sup>27</sup>, non escludeva la necessità e l'opportunità delle riforme costituzionali. Fascismo e monarchia avrebbero potuto procedere insieme nella stessa direzione...

## 2. 1924-1925: *audacia nel conservare e nell'innovare?*

Questo apparato “concettuale” orientò, non a caso, il lavoro delle Commissioni dei Quindici e poi dei Diciotto tra il 1924 e il 1925. All'inizio dei lavori Mussolini – a due anni dalla Marcia su Roma e nel mezzo della crisi seguita al delitto Matteotti – inviò a Giovanni Gentile, Presidente della Commissione dei Quindici<sup>28</sup>, una lettera di “istruzioni” (27 ottobre 1924). «Non si tratta, sia detto ancora una volta, di sovvertire la Costituzione. No. Si tratta di completarla e di rinnovarla, di toglierle le parti cadute o caduche, di sostituirla con elementi

nuovi». Il tema è sempre lo stesso: «Vi è da ristabilire un equilibrio turbato dal parlamentarismo fra il potere esecutivo e gli altri poteri»<sup>29</sup>. Riprendendo l'argomento cavouriano dell'intangibilità dello Statuto come un non senso costituzionale, Mussolini concludeva la missiva con questa ambigua esortazione: «[...] non abbiate tema di apparire troppo audaci. Sia nel conservare, sia nell'innovare»<sup>30</sup>.

La Commissione avrebbe dovuto affrontare una serie di temi economici, politici e istituzionali, avendo al centro sempre la questione dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo. Tuttavia l'accelerazione impressa da Mussolini con il discorso del 3 gennaio 1925 – *turning point* cruciale nella storia del regime fascista – ebbe tra gli effetti anche quello di portare il problema della riforma costituzionale al livello del governo. Il 31 gennaio fu infatti nominata con decreto del presidente del Consiglio una nuova Commissione detta dei Diciotto o dei Soloni – il primo organo ufficiale di riforma costituzionale del regime – avendo di fronte la «necessità di sviluppare e perfezionare con prudenti norme complementari le istituzioni giuridiche concernenti i rapporti fondamentali tra lo Stato e tutte le forze che esso deve contenere e garantire»<sup>31</sup>. In realtà la “nuova” Commissione era quella dei Quindici (tranne S. Longhi) con alcuni nuovi ingressi (D. Barone, G. Arias, F. Coppola e C. Gini) sotto la presidenza di Gentile. La composizione era eterogenea quanto a posizioni politiche e competenze. I lavori furono seguiti sulla stampa e a suscitare particolare attenzione fu il tema sindacale<sup>32</sup>. La Commissione più che muoversi nello spirito della “svolta” del 3 gennaio seguì alla lettera le indicazioni del decreto di nomina e soprattutto

le istruzioni che il duce aveva dato pochi mesi prima alla Commissione dei Quindici: adeguare, perfezionare, non sovvertire l'impianto statutario. Per fare questo era sufficiente "liberare" le basi costituzionali dell'edificio dalle superfetazioni "consuetudinarie" e dagli elementi più evidenti di corruzione del sistema parlamentare. Gentile minimizzava l'importanza dell'impatto riformatore poiché «tutte le norme sono semplici forme»<sup>33</sup> e ciò che contava davvero erano lo spirito fascista impresso da Mussolini e il mutamento dei costumi. La Relazione del consigliere di Stato Domenico Barone «sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo» – accompagnata da una serie di proposte di legge – illustrava le principali linee di intervento che, in buona sostanza, restavano nell'alveo delle proposte "neosonniniane" del 1923-24 incentrate sul "recupero" delle prerogative statutarie del sovrano (non scalfite dal tenue rafforzamento del presidente del Consiglio) a discapito del ruolo della Camera dei deputati.

Compito della riforma è dunque il consolidamento del potere esecutivo, che si assicura riaffermando ed integrando il potere della Corona cui fa capo, accrescendone le attribuzioni, limitando nei suoi confronti quelle delle due Camere, rendendo dalla medesima indipendente al possibile il Ministero, parificando l'importanza dei due rami del Parlamento ed assicurando una migliore costituzione di essi<sup>34</sup>.

Pur non trattandosi di una riforma volta «[...] ad innovare radicalmente i nostri istituti ed a dare al nostro Stato una nuova costituzione», essa appariva agli estensori realistica e adeguata al momento.

Ma non sfuggirà certo alla E.V. come essi [provvedimenti], modesti nell'apparenza, cauti nella forma delle disposizioni che contengono, ispirati

a un rigoroso criterio realistico di praticità e possibilità, tocchino punti molto delicati ed essenziali del congegno costituzionale, dal cui risanamento può dipendere il ritorno dello Stato al suo retto svolgimento<sup>35</sup>.

I Soloni erano stati più audaci nel conservare che nell'innovare. Mussolini restò quindi deluso (e irritato) ma anche prigioniero delle sue ambiguità (barcamenandosi tra il conservatorismo dei "fiancheggiatori" e il radicalismo degli "intransigenti")<sup>36</sup>, come si evince chiaramente dalle sue annotazioni a margine (molti no e tanti punti interrogativi) del testo dattiloscritto della relazione Barone<sup>37</sup>. In realtà secondo il presidente del Consiglio le proposte di tenore costituzionale della Commissione (rafforzamento del potere esecutivo e della Presidenza del Consiglio, ampliamento delle sue funzioni normative, modifiche regolamentari in ordine alla limitazione del diritto di fiducia/sfiducia da parte del parlamento<sup>38</sup>, bicameralismo perfetto) non facevano altro che sancire una serie di fatti compiuti. Pur incerto sulle scelte di fondo il capo del fascismo, nei mesi dopo il 3 gennaio 1925, non poteva accettare riforme costituzionali troppo sbilanciate sul lato di un rinnovato costituzionalismo neo-monarchico. Se la Rivoluzione fascista non poteva essere lasciata nelle mani dei Farinacci e dei Suckert (Malaparte), non la si poteva neppure far "terminare" in un progetto della destra conservatrice che avrebbe costretto il governo fascista nel letto di Procuste di uno Statuto ottocentesco. Bisognava essere *un po'* più audaci. La mera restaurazione ora diventava un pericolo.

### 3. 1925-1926: Alfredo Rocco e la trasformazione dello Stato

Il 5 ottobre 1925 il Gran Consiglio prese in esame il lavoro della Commissione dei Soloni e formulò alcuni progetti da sottoporre al governo (costituzione di un ministero della presidenza del Consiglio, modifica dell'art. 10 dello Statuto sull'iniziativa legislativa, la riforma del Senato, la statalizzazione dei sindacati). Nel mese che va dalle gravissime violenze squadriste commesse a Firenze e il disegno dell'on. Zaniboni per attentare al capo del fascismo (4 novembre 1925) il clima politico favorì la posizione di Mussolini come ago della bilancia tra la minaccia "interna" dello squadristo e lo spettro della sovversione. Era giunto il tempo della trasformazione dello Stato e della sua *costituzione*. Protagonista di questa fase fu, come è noto, il guardasigilli Alfredo Rocco. Il giurista napoletano, *leader* politico nazionalista e intellettuale di spicco, ebbe un ruolo rilevante nella messa a fuoco della nuova *fase costituzionale* del fascismo. Il "legislatore del fascismo"<sup>39</sup>, come disse più volte Mussolini<sup>40</sup>, il «legislatore perfetto»<sup>41</sup>, il «Guardasigilli della Rivoluzione» non parlava più semplicemente di riforme bensì di *trasformazione*<sup>42</sup>. La natura "rivoluzionaria" del fascismo si doveva tradurre, secondo Rocco, nella trasformazione dello Stato (intesa come restaurazione di sovranità politica su tutte le altre forze) e nella definitiva stabilizzazione del regime<sup>43</sup>. «La conquista dello Stato da parte del Fascismo doveva portare necessariamente alla sua trasformazione»<sup>44</sup>.

Giuridicamente non meno profonde sono le differenze fra lo Stato liberale e lo Stato fascista. Lo Stato fascista è lo Stato veramente sovrano, quello cioè che domina tutte le forze esistenti nel paese

e tutte sottopone alla sua disciplina. Se, infatti, i fini dello Stato sono superiori, anche i mezzi che esso adopera per realizzarli debbono essere più potenti di ogni altro, la forza di cui esso dispone soverchiante sopra ogni altra forza<sup>45</sup>.

Lo Stato "forte" doveva affermare il proprio dominio «su tutte le forze esistenti nel paese, tutte coordinandole, tutte inquadrando e tutte indirizzandole ai fini superiori della vita nazionale»<sup>46</sup>.

A partire dal novembre 1925 il fascismo-regime poté consolidare il potere – nella sostanziale acquiescenza delle istituzioni "autonome" (la monarchia, al più infastidita dai toni, e la maggioranza dei senatori) – grazie ad una serie di leggi (di "difesa" e di "trasformazione costituzionale") e di misure (almeno sino a tutto il 1926) che spostarono l'asse politico-ideologico verso la dittatura e lo Stato di polizia<sup>47</sup> abbandonando definitivamente il versante dello Stato liberale. In un celebre discorso del 28 ottobre 1925 (quello della formula «tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato») Mussolini riprese i temi del 1923-25 ma con tono ben più assertivo. Il regime aveva per il momento un solo presupposto indiscutibile e intangibile: la monarchia e la dinastia. Per il resto nulla era intoccabile richiamando ancora una volta la posizione cavouriana (lo Statuto era «rivedibile, modificabile, perfezionabile»). «L'Italia del 1925 non può indossare il costumino che andava bene per il piccolo Piemonte del 1848»<sup>48</sup>. Era quindi urgente intervenire sul male che aveva segnato il destino dello Stato liberale: il prepotere del Parlamento e la debolezza dell'esecutivo. Il dibattito degli anni precedenti e i lavori delle Commissioni avevano individuato il problema ma le soluzioni apparivano poco "audaci", insomma inadeguate alla

nuova fase. Rocco aveva ben compreso che il *mutamento costituzionale*<sup>49</sup> di regime, cioè non solo di metodo di governo ma anche di mentalità e concezione dello Stato, aveva delineato i primi contorni di una *costituzione materiale* che pretendeva ora di essere rivestita di una *nuova legalità*<sup>50</sup>. Occorreva parlare «francamente»: il regime era nato da un «rivolgimento che noi non esitiamo a chiamare rivoluzione»<sup>51</sup>. Né bisogna fermarsi agli slogan: Rocco usava spesso sottolineare – valorizzando il registro retorico della scuola giuridica nazionale<sup>52</sup> – i profili di continuità (i precedenti dello Stato liberale e il preteso carattere restaurativo delle riforme) ma, dietro le clausole di stile, c'era la piena consapevolezza e volontà del *mutamento in atto*<sup>53</sup>.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio dei dispositivi di trasformazione. Di certo il "costumino" ottocentesco non copriva più la parte "dinamica" del nuovo assetto che aveva cominciato a prendere forma nella realtà dei fatti. Le due leggi fondamentali 24 dicembre 1925, n. 2263 («Attribuzioni e prerogative del capo del governo») e 31 gennaio 1926 n.100 («Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche»)<sup>54</sup> intervennero su problemi che avevano sì radici nello Stato liberale ma il potere esecutivo del 1925-26 non è più quello dello Statuto e dello Stato legislativo<sup>55</sup>. Non si trattava solo di riequilibrare – come nella narrazione antiparlamentaristica del 1923-1925 – il rapporto tra un esorbitante legislativo "partitizzato" e governi di coalizione non più in grado di esprimere un indirizzo omogeneo. Il baricentro costituzionale veniva adesso spostato definitivamente attorno al «[...] principio che l'organo permanente e supremo dell'esercizio della sovranità è il potere esecutivo

[...]»<sup>56</sup>. Lo Stato fascista diventava «governativo»<sup>57</sup>. Le Camere perdevano definitivamente la forza del legame fiduciario e ogni potestà di direzione e di autonoma determinazione (a cominciare dalla formazione dell'ordine del giorno). Il principio di responsabilità del governo verso il Parlamento era implicitamente abrogato<sup>58</sup>: ora il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato – non più *primus inter pares* – diventava responsabile dell'«indirizzo generale politico» *solo* verso il re. Obliterata la collegialità del governo, i ministri segretari di Stato divennero responsabili verso il monarca e il capo del governo. Andando oltre l'aspetto formale, il potere esecutivo nelle mani di Mussolini – come disse chiaramente Rocco – era di tipo nuovo in quanto era il «capo riconosciuto di ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel paese e rappresentate nel Parlamento»<sup>59</sup>.

Anche la legge n. 100 del 1926 può sembrare l'organica "sistemazione" dell'annoso e controverso problema dei decreti-legge e delle deleghe legislative. Rocco ebbe infatti gioco facile a presentare quest'intervento come il ritorno alla legalità dopo gli abusi di età liberale posti in essere nella prassi al di fuori se non in violazione dell'art. 6 dello Statuto<sup>60</sup>. La legge però va ben oltre ampliando enormemente la sfera d'azione dei regolamenti organizzativi ("riserva di regolamento") sotto forma di decreti-regi<sup>61</sup> e assicurando comunque al decreto-legge la durata di due anni senza bisogno del completamento della procedura di approvazione<sup>62</sup>.

La *trasformazione* dello Stato conteneva la torsione autoritaria dell'assetto politico-costituzionale (ma nella piena ortodossia monarchica), un apparato repressivo senza precedenti («Provvedimenti per la difesa

dello Stato») e l'idea che fosse possibile costruire un nuovo ordine politico-sociale basato sulla irreggimentazione statale delle forze produttive. La *trasformazione* era "compatibile" con il regime statutario per la sola parte monarchico-esecutiva abrogando di fatto tutta la (fragile) parte del costituzionalismo liberale (garanzie parlamentari, diritti e libertà). La svolta del 3 gennaio 1925 poteva dirsi conclusa ma fino a che punto la *trasformazione* si dovesse spingere è il tema della "fase" successiva.

4. 1927-1929: *Il Santo Sepolcro è vuoto. Il «dramma della diarchia» e la costituzionalità fascista*

Le leggi del 1925-26 avevano consolidato il regime ma restavano aperte, strettamente intrecciate tra loro, due questioni centrali per la costruzione del nuovo ordine: l'organizzazione corporativa<sup>63</sup> e la rappresentanza politica<sup>64</sup>. Per molti versi il tema della *trasformazione costituzionale* veniva collegato alla scelta di una rappresentanza integralmente o parzialmente corporativa. La Carta del lavoro – approvata dal Gran Consiglio del Fascismo e irrualmente pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – apriva la fase di quella che potremmo definire la *costituzionalità fascista*, ovvero quella dimensione politico-giuridica *nuova* che avrebbe dovuto completare il disegno istituzionale dello Stato "trasformato".

La quasi completa fascistizzazione *de facto* della Camera dei deputati (dopo la dichiarazione di decadenza degli aventiniani e dei comunisti: un quarto dell'assemblea) era il preludio per il passaggio successivo. Il Gran Consiglio alla fine del 1927 prese atto

delle avvenute trasformazioni politico-sindacali e il 14 marzo 1928 Mussolini presentò alla Camera il disegno di legge sulla riforma "plebiscitaria" della rappresentanza politica (nazionale corporativa fascista)<sup>65</sup> accompagnato dalla relazione del ministro Rocco. In sede di dichiarazione di voto Giovanni Giolitti, nella seduta del 16 marzo 1928 (pochi mesi prima che morisse), disse che la legge «segnava il decisivo distacco del regime fascista dal regime retto dallo Statuto». Alla pattuglia di senatori che si appellavano ancora allo Statuto violato nei principi fondamentali, il capo del fascismo – in versione montagnarda – fece una "lezione" costituzionale sulla sua genesi e la sua evoluzione.

S'è mai pensato che una costituzione od uno statuto possano essere eterni e non invece temporanei? Immobili e non invece mutevoli? Ma richiamiamoci agli immortali, ai troppo immortali principi da cui tutto discende. Che cosa dice l'art. 27 della dichiarazione *des droits de l'Homme* «Tutte le costituzioni sono rivedibili, perché nessuna generazione ha il diritto di assoggettare alle sue leggi le generazioni che verranno»<sup>66</sup>. Vi richiamo agli immortali principi. Di immanente, onorevoli Senatori, di eterno, non vi sono che le leggi religiose<sup>67</sup>.

E tacciò Francesco Ruffini di essere un reazionario alla stregua di un Solaro della Margherita:

Ma poi, onorevoli signori, questo Statuto è stato forse fatto da una accolta di profeti? Ma niente affatto! Lo Statuto è stato fatto da alcuni signori che si sono raccolti attorno ad un tavolo. Essi hanno lasciato dei verbali che non erano conosciuti se non in numero di cinque. Qui, in questo libro, ci sono tutti e dodici e sono i verbali dei consigli di conferenze presieduti da Carlo Alberto. Lettura interessantissima perché dimostra che la posizione, per esempio, del Sen. Ruffini, oggi è identica a quella che aveva allora l'ono-

revole marchese Solaro della Margherita; cioè un'opposizione squisitamente reazionaria<sup>68</sup>.

Sulla scia del solito Cavour del marzo 1848 Mussolini giudicava, con ironia, commovente (ma del tutto vano) «fare la guardia al Santo Sepolcro. Il Santo Sepolcro è vuoto. Lo Statuto non c'è più, non perché sia stato rinnegato, ma perché l'Italia d'oggi è profondamente diversa dall'Italia del 1848»<sup>69</sup>.

La nuova legge sulla rappresentanza politica assegnava al Gran Consiglio, «organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922»<sup>70</sup>, una funzione di natura statale. Era il preludio alla cd. "costituzionalizzazione" di quest'organo, avvenuta con la legge 9 dicembre 1928 n. 2693. Solo il capo del governo poteva convocarlo e ne stabiliva l'ordine del giorno. Rivista la sua composizione, il Gran Consiglio non solo deliberava sul "listone" e sulle cariche del PNF ma, ecco la novità, il suo parere era obbligatorio su tutte le questioni di carattere costituzionale. Già con la legge del 1925 sulle attribuzioni e prerogative, il capo del governo era "entrato" in materie riguardanti la famiglia reale (artt. 5 e 7), ora si andava ben oltre perché nello *spazio di costituzionalità* individuato dall'art. 12 si introducevano anche le leggi concernenti «la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona»<sup>71</sup>, la composizione e il funzionamento del Senato, i trattati internazionali, la designazione stessa (in una eventuale rosa di nomi) del nuovo capo del governo, ovvero quelle sfere del complesso monarchico-esecutivo che avevano rappresentato (soprattutto ex art. 5 dello Statuto) il cuore delle prerogative della riserva sovrana. In *Storia di un anno* (che, è bene ricordarlo, è una raccolta di articoli pub-

blicati sul «Corriere della sera» tra il giugno e il luglio 1944) Mussolini scrisse che il «dramma della diarchia» era iniziato dopo il 3 gennaio 1925 ma la legge che determinò «il primo grave urto fra monarchia e fascismo»<sup>72</sup> fu quella del '28 sul Gran Consiglio, cominciando ad incrinare anche i rapporti personali con il re.

Superato, o almeno riorganizzato, il dualismo tra Stato-governo e forma-partito<sup>73</sup>, dopo il 1928 si può dire che la monarchia *sta* nello Statuto ma vede minacciate le prerogative maiestatiche e gli assetti di carattere storico-consuetudinario. La diarchia<sup>74</sup> e gli attriti che provoca è il marchio strutturale del *groviglio* costituzionale e delle sue crepe, che accompagnerà il regime sino alla sua caduta. Re e Duce stavano assieme, dinanzi agli italiani, si compe- netravano nel regime ma all'interno di un equilibrio assai complesso. Nello stesso tempo la costituzionalizzazione del Gran Consiglio – che Panunzio considera il tetto che copre e chiude l'edificio – apre anche la fase della riflessione dottrinale sul concetto di *costituzionalità fascista*<sup>75</sup>. Se il Gran Consiglio aveva rappresentato sin dall'inizio un organo di coordinamento e di compensazione fra le diverse anime del fascismo sotto il controllo e la mediazione di Mussolini, ora diventava, almeno sulla carta<sup>76</sup>, lo snodo, il custode del *novus ordo* politico-costituzionale e il garante della perpetuità del regime<sup>77</sup>. Il contrasto tra Costituzione e Rivoluzione – commentò Giovanni Gentile – veniva finalmente superato<sup>78</sup>. Ma bisogna aggiungere che il Consiglio era sempre più un *pivot* nelle mani del capo del governo. Il potere di Mussolini si irradiava da e attraverso il Gran Consiglio per raggiungere tutte le istituzioni, sia vecchie che nuove<sup>79</sup>.

La legge sul Gran Consiglio appariva, dunque, come il nucleo potenziale della *costituzione fascista* in quanto “conteneva” i fondamenti “istituzionali” del regime: la “dittatura” del duce, l’identificazione tra Stato, governo e PNF<sup>80</sup>, il nuovo livello delle leggi costituzionali<sup>81</sup> e il nucleo di rigidità costituzionale, la base legale della diarchia. Come scrisse nel 1928 un giovane allievo di Arrigo Solmi, Giuseppe Maranini, era ormai affiorata definitivamente la questione «della formazione della nuova costituzione, poiché della vecchia rimaneva poco più di un mucchio di gloriose macerie»<sup>82</sup>. Il problema però stava in quel “poco più”: tra le macerie dello Statuto rimanevano in piedi il Senato e soprattutto il re capo dello Stato. Il “dramma della diarchia” muoveva i primi passi<sup>83</sup>.

##### 5. *Gli anni Trenta*

Il dibattito sulla “riforma dello Statuto”<sup>84</sup> che aveva preso forma nel corso della XXVII legislatura, detta “costituente”<sup>85</sup>, continuò e assunse caratteri ulteriori negli anni Trenta. «Non c’è bisogno – scrive Panunzio – di riunire in un sistema espresso ossia di codificare il nuovo diritto pubblico italiano: ma è chiaro che lo Statuto italiano oggi è la sintesi della Carta 1848 con le leggi costituzionali create dalla Rivoluzione fascista [...]»<sup>86</sup>. Tuttavia cominciava a prendere forma il tema del “completamento” della *costituzione fascista*. L’8 luglio 1933 il segretario del PNF Giovanni Giuriati – sulla base di un *input* dato nell’ottobre 1931 da Mussolini in Gran Consiglio – presentò un progetto che prevedeva un sistema monocamerale (che avrebbe dovuto assorbire

Camera dei deputati e Senato) nominato per una parte su proposta del Gran Consiglio, per l’altra dalle confederazioni<sup>87</sup>. Il tema della saldatura tra sistema corporativo e ordinamento politico dello Stato divenne centrale apparendo come il tassello mancante. Il procuratore generale della Cassazione Silvio Longhi, già membro della Commissione dei Quindici, aveva proposto la creazione, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario del 1933, di una sola camera corporativa risultante dalla fusione del consiglio nazionale del PNF con la Camera dei deputati<sup>88</sup>. In un discorso (14 novembre 1933) all’assemblea generale del Consiglio nazionale delle corporazioni Mussolini disse che la sostituzione della Camera dei deputati con un consiglio corporativo era perfettamente concepibile. «In fondo questa Camera dei deputati è ormai anacronistica anche nel suo stesso titolo: è un istituto che noi abbiamo trovato e che è estraneo alla nostra mentalità, alla nostra passione di fascisti»<sup>89</sup>.

Nel 1934 il guardasigilli Pietro De Francisci inviò al duce un progetto che istituiva una sola Camera, denominata Consiglio Nazionale, nascente dalla fusione delle due esistenti con il Consiglio delle Corporazioni, con funzione meramente consultiva (obbligatoria solo in alcuni casi). In questo modo sarebbero stati salvaguardati i membri vitalizi di nomina regia. L’obiettivo era di concentrare nel governo il potere legislativo e quello esecutivo per eliminare «una delle ultime sopravvivenze della divisione dei poteri»<sup>90</sup>. In buona sostanza si trattava di formalizzare ciò che ormai accadeva *de facto*. Ma più si avanzava su questa strada e più ci si avvicinava a ciò che rimaneva di *efficiente* – seppur nei fatti dimidiato – della costituzione statutaria: il Senato e la mo-

narchia (oltre all'ambito delle Forze armate e di alcuni apparati dello Stato). Paradossalmente la Camera Alta, ormai fascistizzata ma sempre più "anacronistica", sopravvisse, pur nel suo crepuscolo, a ogni tentativo di abolizione o trasformazione<sup>91</sup>.

Nel 1936 – malgrado le resistenze "interne" di chi vedeva con diffidenza la costituzionalizzazione della dimensione corporativa del fascismo – le diverse linee progettuali trovarono lo sbocco definitivo. Il 18 novembre 1936 il Gran Consiglio nominò una Commissione «con l'incarico di formulare proposte relative alla composizione e al funzionamento della nuova Camera dei fasci e delle corporazioni». Composta da Arrigo Solmi, guardasigilli, che ne fu il relatore, dal presidente della Camera dei deputati Costanzo Ciano, da Giuseppe Bottai ministro dell'Educazione, Ferruccio Lantini ministro delle Corporazioni e Achille Starace segretario del PNF, la commissione svolse i suoi lavori dal 1 dicembre 1936 al 14 luglio 1938<sup>92</sup>, con diverse posizioni tra i commissari su questioni come l'elettività, il rinnovamento periodico o meno dei designati, la divisione dei lavori in legislature o in sessioni, il sistema delle fonti.

Proprio in questo periodo si assiste alla definitiva saldatura tra Stato e partito: il segretario generale del PNF riceve il titolo e le funzioni di ministro segretario di Stato (D.L. 11 gennaio 1937) e il Duce – cioè la dimensione carismatica tipizzante il fascismo – è esplicitamente definito Capo del PNF<sup>93</sup> assumendo una veste giuridica e costituzionale<sup>94</sup>. Come è noto l'evento più clamoroso fu la duplice attribuzione del grado di Primo maresciallo dell'Impero al re e al Duce che rafforzava simbolicamente la struttura diarchica e creò una frattura

insanabile tra Vittorio Emanuele III e Mussolini<sup>95</sup>. Tale passaggio poteva lasciare intendere che ci fossero due capi dello Stato ma dal punto di vista giuridico la qualità di vertice istituzionale dello Stato apparteneva solo al re<sup>96</sup>. Tuttavia, il graduale processo di "elevazione" costituzionale del Duce e la conseguente ambiguità potevano far pensare ad una strategia volta a sondare il terreno e minacciare gli "equilibri" raggiunti: saranno però solo gli eventi drammatici della guerra e delle sue conseguenze a risolvere il problema con la caduta di Mussolini e del fascismo. Dopo la forzatura dei due marescialli, con linguaggio immaginifico Giuseppe Bottai pensava addirittura ad un «Re, insomma, non assoluto al modo antico, non costituzionale secondo le costituzioni liberali. Un Re di Stato totalitario, espressione del popolo organizzato»<sup>97</sup>.

La dimensione *costituente* della "rivoluzione" fascista compì un passo in avanti con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni (L. 19 gennaio 1939 n.129) (e nella previa riforma del consiglio nazionale delle corporazioni, L. 5 gennaio 1939 n. 10). La nuova Camera di rappresentanza istituzionale degli interessi del fascismo (che all'inizio risultò composta da 682 consiglieri nazionali) non era elettiva, essendo formata da chi già apparteneva ai Consigli del PNF e delle Corporazioni. Per la terminologia usata, per le legislature puramente formali<sup>98</sup> visto che era "immortale" (Calamandrei), per la innovativa attività svolta nelle commissioni legislative, per il dichiarato superamento del principio di divisione dei poteri che sanciva l'assoluta preminenza del Duce del Fascismo e Capo del Governo, la Camera dei fasci e delle corporazioni sembrava poter aprire finalmente una nuova fase del regime, quella *totalitaria*<sup>99</sup>.

Il dibattito costituzionale ebbe una "coda" significativa tra il 1940 e il 1942, legata al processo per la riforma dei codici (civile e di procedura civile). La proposta del guardasigilli Dino Grandi di costituzionalizzare formalmente la Carta del Lavoro<sup>100</sup> e di fissare i «principi generali dell'ordinamento giuridico fascista»<sup>101</sup> quale «atto costituzionale»<sup>102</sup> e come "guida" per l'interpretazione dei giudici e degli studiosi innescò un'ampia discussione tra "rivoluzionari" e "tradizionalisti" che fece emergere una serie di testi e progetti di natura costituzionale<sup>103</sup>, mostrando ancora una volta il "bisogno"<sup>104</sup> – ormai sul bordo del baratro – di *completare* il lavoro compiuto, in quindici anni, con gradualità, passando per contingenze, compromessi, tatticismi, scelte strategiche, ostacoli e inattese accelerazioni.

#### 6. Conclusioni: perché non c'è stata una costituzione fascista completa

Alla caduta del regime la costituzione dello Stato fascista appare un *unicum*, un "costume" che il regime si è cucito addosso fase dopo fase. È vero che formalmente lo Statuto rimane in piedi ma le superfetazioni ne hanno sfigurato i connotati<sup>105</sup> e i diversi piani che ormai formano l'ordinamento costituzionale mostrano i caratteri di singolarità, ibridazione e incompiutezza solitamente attribuiti allo Stato fascista<sup>106</sup>. Lo Statuto è solo «una parte, un atto, un capitolo della "Costituzione", non tutta la Costituzione»<sup>107</sup>. La "costituzione" risulta dalla stratificazione e dalla giustapposizione di una serie di leggi, fatti e atti politici che, in virtù del tessuto "elastico" dello Statuto,

determinano profonde modifiche formali, desuetudini, innovazioni di vario segno. Alla fine, dello Statuto rimaneva in piedi il complesso monarchico formato dal re – pur accerchiato da ogni lato – e dal Senato, ormai avulso<sup>108</sup> dalle dinamiche del sistema politico-costituzionale. Il variopinto esercizio definitorio<sup>109</sup> e le oscillazioni della scienza giuridica e politica del tempo fanno vedere in tutta la sua ampiezza il problema costituzionale del fascismo. Che si tratti di giuristi "tradizionali" o di "regime", si fa fatica a "sistemare" i risultati *in itinere* della trasformazione costituzionale in formule esaustive: "regime (fascista) del Capo del Governo", "regime del Capo del Governo in Gran Consiglio" (Ferri), "governo gerarchico-costituzionale" (Costamagna)<sup>110</sup>, Stato governativo (Panunzio)<sup>111</sup>, Stato fascista "di diritto" (Mortati)<sup>112</sup>, "Stato monarchico fascista italiano" (Panunzio), "Stato corporativo", "governo monarchico rappresentativo con carattere autoritario" (Ranelletti), "monarchia costituzionale a base corporativa con spiccata supremazia del Capo del Governo" (La Torre)<sup>113</sup>. Di sicuro è attorno al potere unitario del duce<sup>114</sup> – ormai reso "autonomo" dalla Corona, dai ministri e dominatore del legislativo (Camera dei fasci e delle corporazioni in funzione di ausilio tecnico) – che ruotano, come satelliti, tutti gli altri organi, con un Gran Consiglio sempre più esautorato dalla fine degli anni trenta e privato di ogni funzione deliberativa. Il re della *monarchia fascista* resta l'unico organo che non derivi dal capo del fascismo.

Il 14 marzo 1938 mentre varava il progetto della nuova Camera, il Gran Consiglio approvò il seguente ordine del giorno: «[...] dopo aver deliberato sulla costituzione del nuovo organo legislativo e rappresentativo

della Nazione, decide che si debba procedere al completamento della riforma costituzionale con l'aggiornamento dello Statuto del Regno»<sup>115</sup>. Non è chiaro che cosa si volesse intendere per aggiornamento dello Statuto: Solmi nella seduta del 27 aprile rinviava questo «compito molto complesso» alla nuova Camera. Nel dibattito si era inserito Carlo Costamagna che aveva inviato alla Commissione Solmi diversi documenti<sup>116</sup>. Essi rappresentano probabilmente il tentativo più organico per ordinare la nuova costituzione fascista. «Il costituente fascista deve dunque creare dal nuovo attingendo solo alla sua dottrina e alla sua pratica ormai trilucente». Ma anche Costamagna – le cui proposte non furono prese in considerazione – non andò oltre l'effetto-*patchwork*<sup>117</sup> e la struttura diarchica: «La costituzione fascista non sarebbe un testo unico, o un nuovo "Statuto", ma risulterebbe da una serie di leggi fondamentali, a somiglianza di quella ungherese e di quella inglese. Essa avrebbe così il tipo di una costituzione *storica*, non quello di una costituzione *ideologica*»<sup>118</sup>. Nella *Relazione allo schema di legge sull'ordinamento generale dello Stato fascista e sulla procedura di formazione della legge* Costamagna illustra le diverse soluzioni prospettate per *innovare consolidando*: la forma dello Stato nuovo, il superamento della divisione dei poteri e la centralità assoluta del Capo del Governo, il nuovo bicameralismo di mero ausilio all'esecutivo, le nuove fonti normative (ordinanze legislative e corporative) per superare, laddove necessario, il ricorso 'burocratico' alla decretazione d'urgenza, infine – riprendendo un'idea già prefigurata dopo il 1928 – l'istituzione di un Tribunale supremo della costituzione, presieduto dal Capo del Governo, composto di membri del Gran Consiglio, di magistrati della Corte di

cassazione e del Consiglio di Stato<sup>119</sup>. Nella bozza di disegno di legge sull'ordinamento della funzione legislativa lo Stato fascista è definito uno Stato totalitario<sup>120</sup> nei termini fissati dalla Carta del Lavoro. «Il potere dello Stato Fascista è unitario. Di esso è titolare il Re e organo supremo attivo il Capo del Governo, secondo le disposizioni contenute nella legge 24 dicembre 1925 n. 2263 e nella presente. In tale qualità il Capo del Governo partecipa anche alla funzione legislativa dello Stato» (art. 2)<sup>121</sup>. La diarchia secondo Costamagna autorizzava a distinguere tra titolarità del monarca ed esercizio attivo del duce in un "equilibrio" dall'incerto destino una volta realizzato lo Stato totalitario<sup>122</sup>.

La costituzione *storica* fascista continuava a svolgersi nel solco dell'elasticità del testo ottocentesco, fortunata categoria a cui nel 1940 Luigi Rossi diede un'autonoma veste dottrinale<sup>123</sup>. In concomitanza con il vasto dibattito sui principi generali del diritto (da dedurre dalla coscienza, dalla legislazione e dalla dottrina ispirate dal duce e dagli organi del fascismo)<sup>124</sup> alcuni studiosi provarono a "immaginare", partendo da differenti ispirazioni ideologiche, la *costituzione fascista*. Sergio Panunzio propose una struttura costituzionale basata su tre testi: i principi generali del diritto fascista, lo Statuto e la Carta del Lavoro. Riguardo allo Statuto, questo avrebbe dovuto essere anzitutto "emendato" sul punto della competenza legislativa e quindi dell'art. 3<sup>125</sup>. Sempre Carlo Costamagna invocava una «tavola fondamentale delle legge fascista»<sup>126</sup>: non sarà più il codice civile la "massa di granito" bensì la «nuova superlegge *costituzionale*» per affermare definitivamente la «legalità fascista»<sup>127</sup>. Una delle proposte più articolate di riscrittura della costituzione<sup>128</sup> fu quella di Giacomo Perticone che mostrava

bene la difficoltà di tenere insieme alcuni elementi dello Stato liberale, le innovazioni istituzionali del fascismo e i valori etici espressi soprattutto dalla Carta del Lavoro<sup>129</sup>. Roberto Lucifredi riteneva necessario andare oltre lo Statuto (caduto in disusuetudine e abrogato in molti suoi articoli)<sup>130</sup> e invocava la stesura di «Un unico documento, tavola fondamentale della legge fascista, in cui naturalmente dovrebbero essere trasfuse pur le dichiarazioni della Carta del Lavoro [...]»<sup>131</sup>.

Tra la fine degli anni Trenta e gli anni della guerra fu significativa la spinta per compiere il passo definitivo verso la stesura di una *costituzione-consolidazione* dei valori, dei principi e delle istituzioni del fascismo. Ma, al di là della contingenza bellica, bisogna vedere l'intero processo storico e ripercorrere rapidamente gli elementi e i fattori strutturali alla base del *groviglio costituzionale* che hanno reso difficile il pieno "completamento" della costituzione fascista da sancire con un testo che avrebbe dovuto comunque segnare un atto di profonda discontinuità con l'esperienza statutaria. Come abbiamo visto, fu il compromesso (politico, economico, burocratico) e la sovrapposizione tra vecchio e nuovo<sup>132</sup> a segnare sin dal principio l'avvento del fascismo impedendogli di compiere una reale rivoluzione politica e costituzionale. Prendere sul serio la "rivoluzione" avrebbe significato – a voler essere coerenti – mettere in conto il ricorso al potere costituente fascista, cioè al partito-movimento che fu, invece, progressivamente depotenziato e "statalizzato". Il carattere politico compromissorio e trasformistico di Mussolini, orientato dal suo innato tatticismo, indirizzò il regime verso il tema delle riforme costituzionali e della trasformazione dello

Stato. Del resto mancava proprio il *progetto* che infatti fu sviluppato soltanto nel tempo, gradualmente e con incertezze e vari vincoli. La *riforma* – nel contesto statutario – era l'unica arma a disposizione per avviare il processo. La "vocazione totalitaria" dovette così fare i conti con alcuni limiti strutturali (diarchia e "Conciliazione"<sup>133</sup> tra tutti) che resero difficile raggiungere il traguardo della *costituzione completa*. La monarchia in regime rappresentativo fascista, lo Stato conservatore di derivazione liberale (e il suo blocco economico-sociale), la presenza del Vaticano, del pontefice e della Chiesa sul territorio e nelle dinamiche sociali non potevano che frenare le spinte più radicali<sup>134</sup>. L'effettiva volontà totalitaria si manifestò solo a tratti e senza perseguire un disegno coerente e fermo.

Anche il monarca ebbe un atteggiamento "trasformistico" rispetto allo Statuto. Se stiamo alla testimonianza (messa per iscritto nel 1943) del deputato giolittiano Marcello Soleri, il re nel luglio 1924 così rispose – di fronte alle sue rimostranze relative alla violazione dello Statuto – in merito alla legge che imbavagliava la stampa:

Gli osservai che quella legge violava lo Statuto. Mi rispose di no, perché le Camere l'avevano approvata. Gli replicai che lo Statuto costituiva il limite ai poteri delle Camere e delle maggioranze. Mi obiettò che lo Statuto era sempre stato modificato. Gli contrapposi la frase banale, che lo si era sempre fatto per andare avanti, e non per andare indietro. Ma egli, con un sorriso, quasicché volesse diminuire la portata politica delle sue parole, mi rispose: "Questo dipende dal punto di vista da cui si guarda"<sup>135</sup>.

Quindici anni dopo (10 luglio 1939) Vittorio Emanuele III avrebbe detto a Dino Grandi in occasione del suo giuramento come ministro di Grazia e Giustizia:

Il Sovrano si è fatto serio ad un tratto: “Ella potrà fare molto per salvare e difendere il sigillo, cioè la Costituzione, lo Statuto. Il Duce (è questa la prima volta che io odo il re riferirsi a Mussolini colla parola ‘Duce’) crede di aver distrutta la nostra Costituzione che egli considera come un vecchio giocattolo non più servibile. Non è vero. La costituzione è corrosa, ma i pilastri sono ancora intatti. Ella non dovrà pensare ad altro che salvare e difendere questi pilastri. Ella si prenderà la pena di controllare personalmente tutte le leggi e decreti che le saranno portati per la controfirma del Guardasigilli [...]”<sup>136</sup>.

Il re, difensore dello Statuto, aveva firmato non molti mesi prima il vasto compendio delle leggi razziali e si era ormai trincerato – come il suo Statuto “elasti-

co” – dietro le “gloriose macerie”. Il colloquio con Grandi suona profetico se letto alla luce di quello che accadrà il 25 luglio 1943. Ma, come sappiamo, sotto il groviglio costituzionale alla fine, in momenti diversi, cadranno tutti: il duce e il fascismo, poi la monarchia. Paradossalmente – per eterogeneità dei fini – furono invece alcune delle idee e delle dottrine *nuove* della costituzione<sup>137</sup> emerse durante il fascismo a lasciare impronte nello spazio concettuale della costituzione repubblicana.

<sup>1</sup> Questa espressione fu usata nel corso del Ventennio per interrogarsi sull'esistenza o meno di un regime o di un ordinamento costituzionale fascista più che per fissare una vera e propria categoria “dogmatica”. Cfr. l'articolo di M. Gregorio in questo stesso volume.

<sup>2</sup> E. Fimiani, *Fascismo e regime tra meccanismi statutari e “costituzione materiale” (1922-1943)*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Milano, La Nuova Italia, 2001, p. 82, parla, in termini di «costituzione in senso materiale», di una «massa aggrovigliata di quel corpus di norme legislative, meccanismi di organizzazione statuale e consuetudini istituzionali via via prodotto dal complesso di forze politiche e sociali che reggevano l'ordinamento fascista [...]».

<sup>3</sup> Questa è l'indicazione che Paolo Ungari, così ci pare, aveva offerto in un testo pionieristico: «Non la morta adiacenza, ma l'intima progressiva compenetrazione dei due piani, quello della vecchia e quello della nuova “costituzione” del Paese – finché si delinea con sufficiente completezza un

sistema nuovo che, in linea di principio, avrebbe potuto avere il suo coronamento in una nuova Carta fondamentale – è la legge che governa il ritmo dello sviluppo costituzionale di quegli anni e ne genera la problematica tipica. Solo, del resto, completando idealmente questa traiettoria la scienza giuridica perveniva a situarsi nel punto di prospettiva che consentisse di precisare, di là dai cancelli dello Statuto albertino, il nucleo giuridico essenziale del nuovo ordinamento, i suoi principi, il suo centro di gravitazione istituzionale effettivo» (*Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963, pp. 98-99).

<sup>4</sup> Rinvio a L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, ottava appendice, *Diritto*, *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, a cura di P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2012, pp. 294-301.

<sup>5</sup> Per ulteriori riferimenti Lacchè, *Rule of Law metamorphoses in the Twentieth Century*, in *Rule of Law*

*vs Majoritarian Democracy*, ed. by G. Amato, B. Barbisan, C. Pinelli, Oxford, New York, Bloomsbury Publishing, 2021, pp. 25-41.

<sup>6</sup> Per es. L. Carlassare, *La ‘Rivoluzione’ fascista e l'ordinamento statutario*, in «Diritto Pubblico», n. 1, 1996, pp. 43-62. Sul concetto di «imperfezione» dello Stato fascista, è fondamentale G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018: «Insomma, un totalitarismo sempre annunciato e mai interamente realizzato, un sistema di istituzioni imperfetto, fatto di vecchi e nuovi materiali confusamente assemblati senza un progetto lineare, con un'evidente vocazione, nei momenti cruciali della ricostruzione dello Stato, al compromesso tra vecchio e nuovo» (p. 566). Sul «totalitarismo zoppo» v. S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 42.

<sup>7</sup> Su questo profilo v. S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 81: «Dunque, chi voglia comprendere quale tipo di Stato

fosse lo Stato fascista deve esercitarsi nell'analisi delle capacità combinatorie proprie del fascismo».

<sup>8</sup> G. Bottai, *Vent'anni e un giorno*, Milano, Garzanti, 1977 [1949], p. 20; v. anche Id., *Pagine di critica fascista (1915-1926)*, a cura di F.M. Paces, Firenze, Le Monnier, 1941, pp. 202 ss., in particolare gli articoli del 1922 sul regime e la monarchia.

<sup>9</sup> Basti solo ricordare il celebre discorso di Mussolini tenuto a Udine ai Fasci friulani di combattimento il 20 settembre 1922, con un passaggio sulla monarchia: «D'altra parte bisogna evitare che la rivoluzione fascista metta tutto in gioco. Qualche punto fermo bisogna lasciarlo perché non si dia la impressione al popolo che tutto crolla, che tutto deve ricominciare [...]» (B. Mussolini, *L'azione e la dottrina fascista dinanzi alle necessità storiche della Nazione* [da *Il Popolo d'Italia*, n. 226, 21 settembre 1922], in *Opera omnia*, a cura di E. e D. Susmel, XVIII, 14 gennaio 1922 - 30 ottobre 1922, Firenze, La Fenice, 1956, p. 419).

<sup>10</sup> S. Panunzio, *Il Fascismo come «conservazione rivoluzionaria»*, in *Lo Stato fascista*, Bologna, Cappelli, 1925, pp. 19-30; Id., *Leggi costituzionali del Regime*, estr. da *Atti del I Congresso giuridico italiano*, Roma, 1933, p. 9.

<sup>11</sup> «Il popolo d'Italia», 14 novembre 1922. Cfr. R. De Felice, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1995, p. 520.

<sup>12</sup> Cfr. F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991, pp. 14 ss.

<sup>13</sup> Cfr. anche C. Sabbatucci, *Il 'suicidio' della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, in Id., *Le riforme elettorali in Italia, 1848-1994*, Milano, Unicopli, 1995, pp. 103-128; M.S. Piretti, *Il premio di maggioranza: dalla legge "Acerbo" alla Commissione Bozzi*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza: origini, applicazioni e implica-*

*zioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 41-57; D. Breschi, *La legge Acerbo e la resa incondizionata della classe politico-parlamentare italiana*, in *Parlamento e storia d'Italia*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. 71-96. Sull'iter parlamentare I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei deputati. I - La Costituente fascista (1922-1928)*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», n. 1, 1984, pp. 104 ss.

<sup>14</sup> F. Quaglia, *Alle origini delle riforme costituzionali fasciste: il progetto Bianchi*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 2, 2001, pp. 107-128; Id., *Il Re dell'Italia fascista. Forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, Aracne, 2008, pp. 29 ss.

<sup>15</sup> Del quale facevano parte anche Sergio Panunzio, Giorgio Del Vecchio, Enrico Corradini, e come segretario Carlo Costamagna. «Base di discussione sarà il progetto di riforma costituzionale compilato da Michele Bianchi [...] La relazione finale sarà presentata non più tardi del 30 giugno, al Duce, il quale verrà tenuto al corrente dei lavori a misura che si svolgeranno» (Partito Nazionale Fascista, *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, Roma-Milano, Libreria del Littorio, 1927, p. 41). Di Panunzio cfr. *Riforma elettorale riforma costituzionale*, in «Il Popolo d'Italia», 25 marzo 1923.

<sup>16</sup> Ben sintetizzata in un discorso milanese del marzo 1923: M. Bianchi, *Dal manipolo di Piazza S. Sepolcro al governo fascista, in I discorsi, gli scritti*, pref. di B. Mussolini, Roma, Libreria del Littorio, anno IX, pp. 91-92. Cfr. F. Paoloni, *La riforma costituzionale sarà funzione della XXVII legislatura (Nostra intervista con Michele Bianchi)*, in «Il Popolo d'Italia», 24 dicembre 1922.

<sup>17</sup> *Progetti*, 4 gennaio 1923, cit. da Quaglia, *Alle origini* cit., p. 112.

<sup>18</sup> «Mi sembra evidente che se non ci si pone sul terreno rivoluziona-

rio e cioè sul piano storico e spirituale del Fascismo che, se non mi sbaglio, ha operato una Rivoluzione, e Rivoluzione non c'è in senso politico se non si riforma il sistema di diritto pubblico [...]» (Panunzio, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni (Prime osservazioni giuridiche)*, in «Lo Stato», 1930, p. 386). Ma la Rivoluzione fascista «è, a differenza di tutte le altre rivoluzioni in corso, costante, metodica, progressiva, permanente [...]», così da porre il tema della riforma costituzionale (Panunzio, *Riforma costituzionale*, in «Popolo di Roma», 9 novembre 1933, poi in Id., *Riforma costituzionale. Le Corporazioni; il Consiglio delle Corporazioni; il Senato*, Firenze, La Nuova Italia, 1934, p. 37). Nel 1934 Carlo Costamagna dirà che «Quello che contrassegna una rivoluzione è precisamente la sua capacità creativa di una costituzione» (*La riforma costituzionale, Discorso alla Camera dei deputati*, 9 maggio 1934, in «Lo Stato», V, 1934, p. 368).

<sup>19</sup> Volt, *La riforma costituzionale. Epistemarchia?*, in «Il Popolo d'Italia», 25 febbraio 1923. Nel suo *Programma della destra fascista*, Firenze, La Voce, 1924, p. 99, Volt citava Enrico Corradini (*Il Fascismo e la riforma costituzionale*, in «Gerarchia», luglio 1923) e Vilfredo Pareto sulle riforme costituzionali come passaggio ineludibile per non vanificare le conquiste momentanee del movimento. Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 39 ss.

<sup>20</sup> S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», n. 151, 1887, pp. 9-28.

<sup>21</sup> F. Quaglia, *Alle origini* cit., pp. 125-128.

<sup>22</sup> Cfr. L. Lacchè, *Granted Constitutions. The Theory of octroi and Constitutional Experiments in Europe in the Aftermath of the French Revolution*, in «European Constitutional Law Review», n. 9, II, 2013, pp. 285-314.

- <sup>23</sup> Per es. G. de Montemayor, *Per lo Statuto. Memoria presentata al gruppo di competenza per la riforma costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1923, p. 22. V. anche G. Celesia, *La riforma costituzionale*, in «Il Popolo d'Italia», 14 marzo 1923. Su questa riflessione nell'ambito della giuspubblicistica sullo Stato amministrativo e sul complesso monarchico-burocratico cfr. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 74 ss.
- <sup>24</sup> A. Solmi, *La riforma costituzionale*, Milano, Alpes, 1924, p. 55. Solmi aveva scritto nel 1923 alcuni degli articoli poi confluiti nel volumetto del 1924.
- <sup>25</sup> V. P. Colombo, «*Fare la guardia al Santo Sepolcro?*». *La questione della riforma dello Statuto in epoca fascista*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 16, 2008, pp. 153-166. Fondamentale, per leggere il tema della "monarchia fascista" e della riforma costituzionale, è Id., *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna, il Mulino, 2010.
- <sup>26</sup> Mussolini, *I primi mesi di governo. Discorso pronunciato al Senato nella tornata dell'8 giugno 1923*, in *Opera omnia* cit., XIX, 31 ottobre 1922 - 22 agosto 1923, pp. 257-258.
- <sup>27</sup> Solmi, *La riforma costituzionale* cit., p. 57.
- <sup>28</sup> Nominata da Mussolini il 4 settembre 1924 su designazione del PNF, era formata da cinque senatori (tra cui Gentile e Corradini), cinque deputati e cinque studiosi (F. Ercole, S. Romano, Arturo Rocco, S. Longhi e A.O. Olivetti). A differenza del gruppo di competenza per la riforma costituzionale (1923) nominato dal Gran Consiglio, la Commissione dei quindici aveva un più spiccato carattere "istituzionale" ma restava pur sempre un'iniziativa di partito. Cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 52-53; ampiamente Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* cit., pp. 39 ss.
- <sup>29</sup> Mussolini, in *Opera omnia* cit., XXI, 14 giugno 1924 - 4 novembre 1925, p. 454.
- <sup>30</sup> Ivi. Sul carattere strumentale del rispetto "legale" dello Statuto da parte del fascismo v. le osservazioni critiche di S. Trentin, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia, Marsilio, 1983 (1929 la versione originale francese), pp. 139-145.
- <sup>31</sup> Su questo aspetto M. Gregorio, *L'idea di costituzione nella giuspubblicistica italiana degli anni Trenta*, in *La costruzione della legalità fascista negli anni trenta*, a cura di I. Birocchi, C. Chiodi, M. Grondona, Roma, Roma Trepress, 2020, pp. 180-182.
- <sup>32</sup> Il 30 aprile 1925 Gentile riferì al Gran Consiglio in merito ai lavori della Commissione (Partito Nazionale Fascista, *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni* cit., p. 181). Sui lavori e sul dibattito, anche polemico, sulla stampa v. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* cit., pp. 50 ss.
- <sup>33</sup> *Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Firenze, Le Monnier, 1932, p. XIX.
- <sup>34</sup> *Conclusioni della relazione del consigliere di Stato Domenico Barone sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo e proposte di legge presentate dalla commissione dei diciotto*, in *Relazioni e proposte* cit., riportate in Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 355.
- <sup>35</sup> *Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali* cit., p. XIX.
- <sup>36</sup> Colombo, «*Fare la guardia al Santo Sepolcro?*» cit., p. 160.
- <sup>37</sup> Cfr. sul punto Aquarone, *L'organizzazione* cit., pp. 57-58.
- <sup>38</sup> Sul punto v. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei deputati* cit., pp. 127-133.
- <sup>39</sup> Dal 1925 al 1932, la biografia politica di Rocco coincide con la storia del fascismo e con il periodo che segnalò la fine dello Stato liberale e la formazione del regime fascista» (E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2002 (1982), p. 201).
- <sup>40</sup> Nel 1932, aprendo il primo Congresso giuridico italiano, Mussolini ricordò di aver attribuito a Rocco (da pochi mesi non più guardasigilli) il titolo di «legislatore del regime». Cfr. il giudizio articolato di De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929* cit., pp. 163 ss.
- <sup>41</sup> Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, p. 121.
- <sup>42</sup> Ovvero anche quando usava l'espressione "riforma costituzionale" si riferiva nel contenuto al concetto di trasformazione: Alf. Rocco, *La reforme constitutionnelle en Italie*, in «Revue politique et parlementaire», vol. 126, 1926, pp. 329 ss.
- <sup>43</sup> Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato Liberale allo Stato fascista*, La Voce, Roma, 1927, p. 7. Nella Introduzione alla raccolta dei discorsi e delle relazioni del 1925-26 l'autore riprende i temi trattati in *La dottrina politica del Fascismo. Discorso pronunciato il 30 agosto 1925 a Perugia nell'Aula dei Notari al Palazzo dei Priori*, Tipografia della Editrice "L'idea nazionale", Roma, 1925, discorso che Mussolini ritenne «fondamentale». Sull'importanza di questa raccolta - vero e proprio manifesto politico-costituzionale dotato di organicità - v. la recensione di Santi Romano in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», XCIX, fasc.2, 1928, pp. 224-227.
- <sup>44</sup> Rocco, *La trasformazione dello Stato* cit., p. 15. Sull'indeterminatezza del concetto di Stato forte v. M. Cau in questo volume.
- <sup>45</sup> Ivi, p. 18. Per le diverse declinazioni dottrinarie dello Stato durante il fascismo si rinvia a M. Caravale, *Una incerta idea. Stato di*

- diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo, Bologna, il Mulino, 2016.
- <sup>46</sup> Rocco, *La trasformazione dello Stato* cit., p. 29. Sullo Stato dominatore v. P.G. Zunino, *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze e valori nella stabilizzazione del regime*, Bologna, il Mulino, 1985, p. 186.
- <sup>47</sup> Cfr., per un quadro generale, L. Lacchè (a cura di), *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, Donzelli, 2015; Id., *The Shadow of the Law: the Special Tribunal for the Defence of the State between Justice and Politics in the Italian Fascist Period*, in *Fascism and Criminal Law: History, Theory, Continuity*, ed. by S. Skinner, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2015, pp. 15-33.
- <sup>48</sup> *Per la medaglia dei benemeriti del Comune di Milano*, in *Opera Omnia* cit., XXI, p. 425.
- <sup>49</sup> A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», XXXI, n. 1, 2011, p. 21.
- <sup>50</sup> Così nel discorso al Senato del 14 dicembre 1925, in Rocco, *La trasformazione dello Stato* cit., p. 179. Sul punto De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929* cit., p. 162.
- <sup>51</sup> Rocco, *La trasformazione dello Stato* cit., p. 178.
- <sup>52</sup> Cfr. F. Colao, *Due momenti della storia costituzionale italiana nella cultura giuridica tra Ottocento e Novecento: la «formazione del Regno d'Italia» e la «trasformazione dello Stato» dall'età liberale al fascismo*, in *Costruire lo Stato, costruire la storia. Politica e moderno fra '800 e '900*, a cura di A. De Benedictis, Bologna, Clueb, 2003, pp. 226 ss.
- <sup>53</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il regime fascista*, a cura di A. Aquarone e M. Vernassa, Bologna, il Mulino, 1974, pp. 66-67; Fimiani, *Fascismo e regime* cit., pp. 113 ss.
- <sup>54</sup> Per i testi e il commento v. Aquarone, *L'organizzazione* cit., pp. 75 ss., 395-411.
- <sup>55</sup> Per il dibattito v. D. Donati, *Direzione e coordinamento dei poteri dello Stato fascista*, in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1966 (1938), pp. 375-389.
- <sup>56</sup> Rocco, *La trasformazione dello Stato* cit., p. 26.
- <sup>57</sup> Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, pp. 106-107. Cfr. S. Sicardi, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 272-273.
- <sup>58</sup> Secondo Oreste Ranelletti è la previsione dell'art. 13 della Legge 9 dicembre 1928 n. 2693 (lista dei nomi da presentare alla Corona in caso di vacanza del capo del governo) a sancire esplicitamente questo principio: *Il Gran Consiglio e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», XXI, 1929, pp. 320-338, ora in Id., *Scritti giuridici scelti. I. Lo Stato*, Napoli, Jovene, 1992, p. 450).
- <sup>59</sup> Rocco, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Milano, Giuffrè, 1938, p. 925.
- <sup>60</sup> Sul rilievo politico-costituzionale, oltreché giuridico, di queste due leggi v. per tutti L. Paladin, *Fascismo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 889-890; G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, pp. 263-264. Cfr. anche L. Lacchè, *Le emergenze del diritto. Qualche riflessione storico-giuridica su quattro paradigmi (extraordinarium, necessità, stato di eccezione, stato d'emergenza)*, in *Valori dell'ordinamento vs. esigenze dell'emergenza in una prospettiva multidisciplinare*, Milano, 2022, in corso di pubblicazione.
- <sup>61</sup> *Sulle effettive dinamiche v. Quaglia, Il Re dell'Italia fascista* cit., pp. 146 ss.
- <sup>62</sup> Alberto Aquarone ha mostrato come le resistenze della burocrazia ministeriale abbiano fortemente limitato l'impatto della L.100 del 1926 nella pratica (*L'organizzazione* cit., pp. 79-82). Sui limiti dell'unitarietà dell'indirizzo politico generale (accentramento, "ruolo dei sottosegretari", ruolo della burocrazia, amministrazioni parallele) v. la sintesi di Merlini, *Il governo costituzionale* cit., pp. 46-48.
- <sup>63</sup> Su cui, per tutti, I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.
- <sup>64</sup> Cfr. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* cit., pp. 82-119.
- <sup>65</sup> Sul dibattito durante il fascismo v. P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 171 ss.; in sintesi Id., *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano* cit., pp. 107-111.
- <sup>66</sup> In realtà è il celebre art. 28 che recita: «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future».
- <sup>67</sup> Mussolini, *Per la riforma della costituzione*, in *Opera omnia* cit., XXIII, 27 maggio 1927 - 11 febbraio 1929, p. 145.
- <sup>68</sup> Ivi, p. 146.
- <sup>69</sup> Ivi, p. 147.
- <sup>70</sup> Già la norma 2<sup>a</sup> dello Statuto del Partito del 1926 qualificava il Gran Consiglio come «organo supremo».
- <sup>71</sup> Cfr. Aquarone, *L'organizzazione* cit., pp. 159-162; Colombo, *La monarchia fascista* cit., pp. 66 ss.
- <sup>72</sup> Mussolini, *Storia di un anno (Il tempo del bastone e della carota)*, in *Opera omnia* cit., XXIII, 27 maggio 1927 - 11 febbraio 1929, p. 411.
- <sup>73</sup> Su questo punto è fondamentale Pombeni, *Demagogia e tirannide* cit.
- <sup>74</sup> Per le molteplici manifestazioni istituzionali e simboliche, Colombo, *La monarchia fascista* cit.; per le sue asimmetrie Fimiani, *Fascismo e regime* cit., pp. 117-134.

- <sup>75</sup> Per es. sull'idea di un nucleo di rigidità costituzionale a seguito della legge del 1928: C. Costamagna, *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista*, Firenze, Bemporad, 1929, p. 176; o sulla prefirgurazione in Panunzio o in Zangara della necessità di un organo di controllo della costituzionalità o di risoluzione giurisdizionale dei conflitti tra poteri. Cfr. M. Galizia, *Autorità, autonomie e "democrazie di masse" nell'evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1988, pp. 123 ss.; Gregorio, *L'idea di costituzione* cit., pp. 188-189.
- <sup>76</sup> Già con il nuovo Statuto del PNF promulgato con R.D. 20 dic. 1929 n. 2137 Mussolini depotenziò il ruolo politico del Gran Consiglio privandolo del potere di nomina delle più alte gerarchie del partito.
- <sup>77</sup> Sui diversi aspetti rimando a S. Gentile, *Il suicidio del sicario. Il Gran Consiglio del Fascismo tra Partito e Stato*, in questo numero del Giornale.
- <sup>78</sup> «Contrasto che il Regime si sforzava di risolvere gradualmente costituzionalizzando la Rivoluzione; ma che risorgeva ad ogni passo sia per contrapporre i paladini della Costituzione contro i rappresentanti della Rivoluzione sia per indisporre i gregari di questa contro le istituzioni e le autorità dello Stato organizzato a norma della Costituzione» (G. Gentile, *La legge del Gran Consiglio*, in «Educazione fascista», VI, 9, 1928 cit. da Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 497).
- <sup>79</sup> Pombeni, *Demagogia e tirannide* cit., p. 218.
- <sup>80</sup> Cfr. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 217 ss.
- <sup>81</sup> Per il dibattito v. M. La Torre, *Orientamenti e tendenze del nuovo diritto costituzionale italiano*, in «Lo Stato», IV, 1933, pp. 672-675 e le osservazioni critiche di V. Crisafulli, *Prime osservazioni sul sistema delle fonti normative nella nuova codificazione*, in «Stato e diritto», III, n. 2, 1942, p. 131.
- <sup>82</sup> C. Maranini, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, Venezia, La Nuova Italia, 1928, p. 67. È forse il caso di ricordare che Maranini si era laureato con Solmi con una tesi (poi pubblicata) dal titolo *Le origini dello Statuto albertino*. Maranini usava il registro della "riforma" come mezzo per sanare «ad uno ad uno i punti più deboli, ormai palesi» della «venerata carta costituzionale che ci ha retto sino a ieri» (p. 105). Cfr. D. Palano, *Il giovane Maranini. Appunti per una storia della scienza politica italiana tra le due guerre*, in «Teoria politica», XVII, n. 3, 2001, pp. 131-157.
- <sup>83</sup> L.E. Mancini, *La monarchia fascista. Sindrome diarchica e conquista del vertice militare*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 9, 2005, pp. 189-206. Sui molteplici effetti politici e costituzionali della legge sul Gran Consiglio v. De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929* cit., pp. 304-314.
- <sup>84</sup> Cfr. Melis, *Statuto Albertino*, in *Dizionario del fascismo. II. L-Z*, a cura di V. De Grazia e S. Luzzatto, Torino, Einaudi, 2005, pp. 696-699.
- <sup>85</sup> F. D'Alessio, *Forma e spirito della nuova Costituzione italiana*, in «Lo Stato», 1930, pp. 259-276.
- <sup>86</sup> Panunzio, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni (Prime osservazioni giuridiche)*, in «Lo Stato», 1930, p. 310.
- <sup>87</sup> Sul progetto Giurati e sul promemoria inviato a Mussolini il 7 maggio 1934 (in cui manifestava la sua contrarietà alla conservazione del Senato) v. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* cit., pp. 145-157.
- <sup>88</sup> Il discorso in «Il Popolo d'Italia», 8 gennaio 1933.
- <sup>89</sup> Mussolini, *Discorso per lo Stato corporativo*, in *Opera omnia* cit., XXIII, 8 giugno 1933 - 18 dicembre 1934, p. 94.
- <sup>90</sup> Cit. in De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936* cit., p. 280.
- <sup>91</sup> Sul punto si veda il saggio di R. Ferrari Zumbini e G. Stolfi in questo volume.
- <sup>92</sup> Gli atti della Commissione sono stati pubblicati per intero da Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* cit., pp. 239-396.
- <sup>93</sup> Art. 2 Statuto del PNF, 1938.
- <sup>94</sup> Queste trasformazioni furono colte da P. Chimenti, *La qualifica costituzionale di «Duce» al Capo del Governo in regime fascista*, in «Gerarchia», luglio 1938, anno XVIII, n. 7, pp. 443-449. Ma vi erano anche posizioni diverse e rilevanti, per es. nella Commissione Solmi, che assegnavano all'appellativo "Duce" un carattere personale, proprio solo di Mussolini, e quindi non istituzionale. Sul punto v. E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Firenze, La Nuova Italia Scientifica, 1995, pp. 211 ss.
- <sup>95</sup> Su questa vicenda e il parere (2 aprile 1938) reso da Santi Romano, presidente del Consiglio di Stato, sulla legittimità dell'iniziativa cfr. De Felice, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario 1936-1940*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 23 ss. e 847-849 (testo del parere di Romano); Mancini, *La monarchia fascista. Sindrome diarchica* cit., pp. 194 ss.; F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos», n. 3, 2017, pp. 15-16.
- <sup>96</sup> A. Mastropaolo, *La Corona durante il fascismo tra forma di Stato e regime*, in «Rivista AIC», n. 4, 2018, p. 306.
- <sup>97</sup> Bottai, *Diario 1935-1944*, a cura di C.B. Guerri, Milano, Rizzoli, 1982.
- <sup>98</sup> Sul discorso di apertura della prima legislatura da parte del re, in un clima teso e quasi "antimonarchico" secondo la testimonianza di Federzoni, cfr. C. Bon, *La voce del Re. I Discorsi della Corona e l'evoluzione parlamentare nel Ventennio fascista*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 14, 2007, pp. 212-215.
- <sup>99</sup> Sul reale funzionamento della

- nuova Camera negli anni successivi sino all'agosto 1943 v. Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* cit., pp. 210-233.
- <sup>100</sup> Su che cosa questo significasse e con quali limiti v. Costamagna, *La Carta del lavoro nella Costituzione italiana*, in «Lo Stato», XI, 1940, pp. 532-535; G. Chiarelli, *La Carta del lavoro nell'ordinamento giuridico*, in «Stato e diritto», I, n. 4-5, 1940, pp. 307-311.
- <sup>101</sup> D. Grandi, *Tradizione e rivoluzione nei codici Mussoliniani. Discorso pronunciato in occasione del rapporto tenuto dal Duce alle Commissioni per la riforma dei codici il 31 gennaio 1940-XVIII a Palazzo Venezia*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1940.
- <sup>102</sup> Costamagna, *I cosiddetti "principi generali" del diritto fascista*, in «Lo Stato», marzo 1940, a. XI, fasc. III, p. 100.
- <sup>103</sup> Sul ruolo di Dino Grandi, sul convegno pisano del 1940, sui contributi di Perticone e di Lucifredi, sulla "costituzionalizzazione" della Carta del Lavoro, si rinvia, per tutti, a C. Storti, *Una costituzione per il regime? 1940: lo scoppio della guerra e del conflitto tra partito fascista e scienza giuridica*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 39, 2020, pp. 143-172 e Id., *Intorno ai principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tra diritto e politica*, in questo volume. Cfr. anche I. Staff, *Teorie costituzionalistiche del fascismo, in Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, pp. 116 ss.
- <sup>104</sup> V. Colombo, «*Fare la guardia al Santo Sepolcro?*» cit., pp. 163-164.
- <sup>105</sup> «Così lo Statuto è rimasto allo Stato italiano come certe illustri facciate, che nate a ornare dimore di signori, hanno mantenuto nei tempi la propria impassibile immobilità all'edificio divenuto via via fabbrica, abitazione di borghesi, e anche cinema e garage», in C.A. Jemolo, M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 45.
- <sup>106</sup> In generale S. Cassese, *Lo Stato fascista* cit.
- <sup>107</sup> Panunzio, *Leggi costituzionali* cit., p. 30.
- <sup>108</sup> Ha scritto G. Leibholz che in Italia la costituzione scritta, ovvero il nucleo statutario, «si esaurisce essenzialmente in certe funzioni simboliche che riguardano la posizione del re e il consolidamento tradizionalistico del fascismo» (*Sulla teoria del fascismo*, in Id., *Il diritto costituzionale fascista*, Napoli, Guida, 2007, p. 125).
- <sup>109</sup> Su cui rinvio al saggio di Maurizio Cau in questo volume.
- <sup>110</sup> Costamagna, *Governo*, in *Dizionario di politica*, a cura del PNF, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1940, vol. II, pp. 350-351.
- <sup>111</sup> Panunzio, *Appunti di dottrina generale dello Stato*, Roma, Libreria Castellani, 1934, p. 85.
- <sup>112</sup> C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del Diritto Costituzionale Italiano*, in «Rivista di Diritto Pubblico - La Giustizia Amministrativa», XVIII, giugno 1940, pp. 303-332.
- <sup>113</sup> La Torre, *Orientamenti e tendenze* cit., p. 672.
- <sup>114</sup> Paladin, *Fascismo* cit., pp. 892 ss.
- <sup>115</sup> *Atti del P.N.F.*, vol. VII, tomo I, 29 ottobre - 28 ottobre anno XVI - E.F., Bologna, Stabilimenti poligrafici Editori de "Il resto del Carlino" [1938], p. 85.
- <sup>116</sup> Sono le *Note per l'inquadramento della riforma costituzionale*; lo *Schema della riforma costituzionale*; *Brevi Osservazioni sulla riforma della Camera*, riportati da Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* cit., pp. 324-340.
- <sup>117</sup> W. Cesarini Sforza scriveva nello stesso anno che «Toccherebbe ai giuristi di preparare la riforma dello Statuto, la quale non può evidentemente consistere nel fare il T.U. delle leggi costituzionali in vigore» (*Gli studi di diritto pubblico in Italia negli ultimi anni*, in «Civiltà fascista», V, 1938, cit. da G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 311).
- <sup>118</sup> In Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* cit., p. 341.
- <sup>119</sup> Art. 27 del progetto Costamagna: «A esso Tribunale spetta di conoscere delle accuse contro i Ministri da parte del Partito Nazionale Fascista; di decidere le questioni relative alla legalità delle norme giuridiche vigenti nello Stato; di risolvere i conflitti di attribuzione e di competenza tra le diverse autorità giurisdizionali e fra queste e le pubbliche amministrazioni, nei termini e cogli effetti che saranno stabiliti da apposita ordinanza legislativa» (ivi, p. 354). Costamagna da tempo rifletteva su una giurisdizione di costituzionalità nel nuovo regime: *Fascismo e legalità*, in «Lo Stato», V, 1934, pp. 241-249. Sul punto anche La Torre, *Orientamenti e tendenze* cit., pp. 675-685.
- <sup>120</sup> Sul campo semantico 'totalitario' durante il fascismo è fondamentale Costa, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 28, 1999, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, t. I, pp. 61-174.
- <sup>121</sup> Cfr. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* cit., p. 355. Costamagna, *Il discorso del 23 marzo XIV*, in «Lo Stato», VII, 1936, p. 133: «Le forze pensanti del Fascismo [...] sapranno creare il nuovo ordine, imperniato su quella gerarchia costituzionale che ha per organo attivo il Capo del Governo e per titolare la Corona al centro e al di sopra di ogni organo politico dello Stato».
- <sup>122</sup> Costamagna, *Dottrina del fascismo*, Torino, Utet, 1940, pp. 554-555. Sulla riflessione della dottrina giuridica sul ruolo costituzionale della Corona durante il fascismo v. Mastropaolo, *La Corona* cit., pp. 310 ss.
- <sup>123</sup> L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici*

in onore di Santi Romano, Padova, Cedam, 1940, vol. I, pp. 27-43. Considerata l'elasticità dello Statuto, Rossi, come è noto, non riteneva necessario, dal punto di vista giuridico, un "aggiornamento" del testo, cosa invece possibile per ragioni politiche (p. 43).

<sup>124</sup> Panunzio, *I principi generali del diritto fascista (contributo alla loro determinazione)*, Pisa, Arti Grafiche Pacini Mariotti, 1940, pp. 20 ss.

<sup>125</sup> Panunzio, *I principi generali del diritto fascista* cit., pp. 43-46, per l'emendamento in nove articoli; Id., *Principii generali del diritto fascista*, in *Studi sui principii generali dell'ordinamento giuridico fascista*, a cura della Facoltà di Giurisprudenza e della Scuola di Perfezionamento nelle discipline corporative della Regia Università di Pisa, Pisa, 1943.

<sup>126</sup> «L'edificio dello Stato totalitario in Italia [...] è ancora un edificio incompiuto. Nelle sue mura risultano breccie pericolose, attraverso le quali può riaffacciarsi il passato o possono prorompere le passioni torbide del presente. Manca il coronamento del fastigio: manca la saldatura finale. A questo deve provvedere l'atto ultimo dei principi generali: non semplice "carta del diritto" ma tavola fondamentale della legge fascista» (Costamagna, *I cosiddetti "principi generali" del diritto fascista* cit., p. 101).

<sup>127</sup> Ivi, p. 116.

<sup>128</sup> Che avrebbe dovuto contenere titoli su regime e governo, diritti e doveri dei singoli e delle associazioni, assemblee legislative, lavoro e disciplina dei contratti collettivi, produzione e intervento dello Stato. Ha messo in luce questa proposta Storti, *Una costituzione per il regime?* cit., pp. 153-159. Sul progetto di costituzione (1943) di Carlo Alberto Biggini; L. Martone, *Guerra civile e diritto: una costituzione per la Repubblica di Mussolini*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 16, 2008, pp. 186-188.

<sup>129</sup> G. Perticone, *Sui principi generali*

*del diritto positivo*, in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», CXXIII, fasc. I, 1940, pp. 18-34.

<sup>130</sup> Anche chi, come l'autore, ha un culto per lo Statuto albertino «si sente indotto a pensare se non possa ritenersi ormai giunto il momento di compierne una radicale revisione, non già, s'intende, per innovare l'ordinamento costituzionale attuale, ma per coordinare le sparse sue membra in un unico solenne documento, che costituisca la carta costituzionale dell'Italia fascista [...]» (R. Lucifredi, *In tema di principii generali dell'ordinamento giuridico fascista*, in «Stato e diritto», 1940, p. 339).

<sup>131</sup> Ivi, p. 340.

<sup>132</sup> Cfr. S. Lupo, *Il Fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2000.

<sup>133</sup> Sulla valenza costituzionale dei Patti lateranensi e sui rapporti con la Chiesa, Fimiani, *Fascismo e regime* cit., pp. 134-142.

<sup>134</sup> Significativo è il tenore del colloquio che un vecchio amico, Ottavio Dinale, ebbe con Mussolini pochi giorni prima del 25 luglio 1943: *Quarant'anni di colloqui con lui*, Milano, Ciarrocca, 1953, p. 181, su cui le considerazioni di Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 302.

<sup>135</sup> M. Soleri, *Memorie*, Torino, Einaudi, 1949, p. 209, su cui vedi D. Chiapello, *Ritratto di Re con Statuto. Marcello Soleri e i colloqui con Sua Maestà*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 21, 2001, pp. 147-162.

<sup>136</sup> Cit. da De Felice, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario 1936-1940* cit., p. 47.

<sup>137</sup> In particolare Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione* cit.; Gregorio, *Quale costituzione? Le interpretazioni della giuspubblicistica nell'immediato dopoguerra*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 35, 2006, II, pp. 849-913; Gregorio, *L'idea di costituzione* cit.