

Gian Paolo Trifone

DALLO STATO DI DIRITTO AL DIRITTO DELLO STATO

Giusformalismo e fascismo



G. Giappichelli Editore

DALLO STATO DI DIRITTO
AL DIRITTO DELLO STATO

Giusformalismo e fascismo

Gian Paolo Trifone

DALLO STATO DI DIRITTO AL DIRITTO DELLO STATO

Giusformalismo e fascismo



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2019 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2911-5

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Salerno e del Fondo per il Finanziamento delle Attività Base di Ricerca di cui all'art. 1, Commi 295 e seguenti della Legge 11/12/2016 n. 232 (Legge di Stabilità 2017).

Il volume è stato sottoposto a una procedura di revisione scientifica prima della pubblicazione. Le valutazioni dei revisori sono conservate dalla Casa editrice.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

La volontà, in cui s'accentra l'ordinamento giuridico positivo, deve dunque, quasi a un tempo, conservare e innovare; e questa seconda funzione si distingue in realtà dalla prima solo per una serie di passaggi quasi insensibili.

Giorgio Del Vecchio, *Sulla statualità del diritto*, 1929

La forma, in quanto dà l'essere al diritto, è quella che è, rimane come criterio di riconoscimento.

Antonio Falchi, *La giuridicità della volizione statale e il concetto del diritto*, 1931

Indice

pag.

Introduzione	1
--------------	---

Parte Prima

Lo Stato in fieri

1. “Trasformare” lo Stato	23
2. Nel solco costituzionale	34
3. Forme di governo e indirizzo politico	46
4. <i>Salus publica suprema lex</i>	63
5. Riforma costituzionale fascista	70
6. Statualità del diritto	84
7. Tra formalismo e finalismo	101
8. Il progetto “totalizzante”	112

Parte Seconda

Le vie della rappresentanza

1. Un ritorno allo Statuto?	133
2. L'elezione come “atto complesso”	143
3. La riforma “allo specchio”	158
4. Il corporativismo quale «trasvalutazione» della rappresentanza	170
5. Vino nuovo in otri vecchi	184
Indice dei nomi	199

Introduzione

Nel 1928 Antonio Salandra dà alle stampe una sua personale testimonianza della situazione sociale, politica, giuridica – in una parola: storica – riguardante il coinvolgimento del Paese nel primo conflitto mondiale¹. Non è questa la sede per ripercorrere le tappe, tanto meticolosamente descritte, degli avvenimenti culminanti nella partecipazione alla Grande guerra². La considerazione dell'allora presidente del Consiglio da cui si intende partire è la seguente: «con la vittoria dell'ostruzionismo dopo le elezioni generali del 1900 il liberalismo fu sopraffatto dalla democrazia», a tal segno che «questa assorbì quello e le si sostituì»³. Responsabilità è stata attribuita alla politica di Giolitti, che riteneva di attutire l'onda d'urto democratica aprendole una breccia nel sistema politico liberale, a cui avrebbe altresì procurato forze nuove, da sottrarre al sovversivismo delle estreme. Ultimo passo il suffragio universale, «a sancire così, implicitamente, il passaggio dalla piena sovranità alla Camera dei Deputati, delegata del popolo»⁴.

Non che Salandra fosse tanto ottimista, prevedendo

bensi che le nuove forze elettorali sarebbero andate a ingrossare le file dei partiti estremi, di Sinistra e di Destra, e che si sarebbe aperto un periodo critico per il partito liberale italiano. Ma, considerando lo stato di marasma senile in cui la parte nostra era da qualche tempo caduta; considerando che

¹ A. Salandra, *La neutralità italiana*, Milano 1928.

² In proposito, la bibliografia è amplissima. Ci si limiti al coevo G. Volpe, *Partiti e gruppi politici italiani alla vigilia della guerra*, in «Nuovi studi di diritto economia e politica», II (1929), p. 98 ss. Per un'analisi puntuale di una certa prospettiva ideologica, F. Canale Cama, *Alla prova del fuoco. Socialisti francesi e italiani di fronte alla prima guerra mondiale (1911-1916)*, Napoli 2006, *passim*.

³ A. Salandra, *La neutralità*, cit., p. 200.

⁴ Ivi, p. 201.

la suprema idealità della rappresentanza politica era ridotta a tenere insieme una maggioranza, che esaurisse la sua vitalità nel tenere su un governo della maggioranza creatura e creatore; ne desumevo la speranza che, dalla crisi imminente, la borghesia liberale traesse l'incitamento a una riscossa⁵.

Si tratta di aspettative «da novizio ideologo», come lo stesso Autore non avrebbe mancato di confessare: un ricompattamento del partito liberale con la rinuncia ai personalismi, in un fronte comune per la direzione della politica nazionale. A leggere lucidamente il fenomeno, di portata ben più ampia che soltanto italiana, tra la democrazia parlamentare e la rappresentanza “liberale” la contraddizione è evidente. Quando, dopo la guerra, la rappresentanza proporzionale mina l'autorità “monolitica” dello Stato⁶, la fragilità dell'impalcatura istituzionale è segno dell'impreparazione della vecchia classe dirigente ad affrontare la nuova temperie politica. Seguiranno tensioni culminanti in uno stato di guerra civile da sedare con ogni mezzo⁷. A questo punto, la strada che porterà alla “rivoluzione fascista” è aperta⁸.

⁵ Ivi, p. 203; cfr. anche A. Salandra, *La crisi e la riscossa del partito liberale*, in Id., *La politica nazionale e il partito liberale*, Milano 1912. L'uomo politico sarebbe uscito di scena in coerenza con i suoi principi, con la sua dichiarazione di voto contro Mussolini: «io temo che avviino lo Stato alla perdizione quei conservatori, i quali lo lasciano in piena balia di chi sconosce ogni osservanza d'ordine giuridico e di legge morale» (A. Salandra, *Memorie storiche (1916-1925)*, Milano 1951, p. 75).

⁶ In proposito, G.P. Trifone, *Un confronto sulla proporzionale: Francesco Ruffini e Gaspare Ambrosini*, in «Iura & legal systems», B(7) (2014), pp. 94-108.

⁷ Il riferimento è agli anni 1919-20, quelli della riforma proporzionale; ma anche della crisi economica, del caro vita e dei sopra-profitti scandalosi, elementi scatenanti la tensione sociale alla base del “biennio rosso”. Tra la vasta letteratura sul tema, Ch.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Roma-Bari 1979, p. 29 ss.; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari 1995, p. 130 ss.; F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano: modelli stranieri e specificità nazionali nell'Italia liberale (1849-1922)*, Milano 2004, *passim*; P. Pombeni, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*; N. Antonetti, *Teorie della rappresentanza dalla proporzionale al plebiscito*, entrambi in P.L. Ballini (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Venezia 2005, pp. 2, 52; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, p. 94; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, Roma 2008, p. 141; G. Sabatucci, V. Vidotto, *Il mondo contemporaneo dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 2004, pp. 237-238; M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013, p. 88 ss.

⁸ Cfr. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in G. Speciale (a

Se tuttavia un atto rivoluzionario si configura come rovesciamento radicale di un regime politico a favore della costruzione di nuovi ed originali assetti “costituzionali”, per il fascismo, fuori dal propagandismo antiliberal e dalla polemica contro l’inane e decrepita democrazia parlamentare, di vera rivoluzione non si può parlare.

A ben vedere, lo Stato liberale presenta in sé già molti elementi del regime prossimo venturo. A partire dai vecchi problemi che, tra guerra e dopoguerra, restano irrisolti. Per meglio intendersi, la conciliazione dei concetti “libertà e ordine” non è mai effettivamente riuscita del tutto, dal momento che la classe dominante ha opportunamente sacrificato il primo termine del binomio al secondo, in difesa delle istituzioni dal sommo pericolo di disgregazione della cittadella liberal-borghese. Che le decisioni venissero prese da una componente molto minoritaria è tipico del regime parlamentare, elitario poiché i rappresentanti sono un parvo numero di soggetti dentro la non di meno esigua “parte sana” del Paese. Laddove, insomma, la classe dirigente deve difendere la società dagli attacchi delle estreme, è evidente che essa lotti contro un nemico interno⁹.

In questa prospettiva, il regime parlamentare è tale di nome più che di fatto: è l’esecutivo a predominare tra i poteri dello Stato, con buona pace del ruolo della Corona, tanto più accreditata quanto meno influente nella designazione del capo del Gabinetto:

è ancora recente il ricordo delle Camere nostre, passivamente prone alla potenza parlamentare del Governo che riusciva, per lungo volger di tempo, a docilmente piegarle: supine acquiescenze delle Assemblee d’innanzi ai fatti compiuti, d’innanzi alle manomissioni delle loro prerogative e all’invasione frequente nelle loro attribuzioni [...]. Sembrò che la stessa Corona non riuscisse a sfuggire al fenomeno generale, subendo a traverso la responsabilità dei Ministri, gli effetti della loro tentennante azione, o invadente o remissiva, subendo quindi, data la delicatezza squisita della sua posizione, la

cura di), *Le leggi antiebraiche nell’ordinamento italiano*. Razza Diritto Esperienze, Bologna 2013, p. 27 ss.

⁹ «Il partito socialista italiano, dal 1892, si sarebbe posto come una struttura di solidarietà per una fascia di emarginati della politica sempre più consistente, di identità forte e separata rispetto allo Stato borghese: fenomeno a cui la intelligenza liberale risponde con proposte di vario tenore, ma quasi sempre all’insegna dell’autodifesa» (G.P. Trifone, *Colmare il baratro. Il ‘pericolo socialista’ secondo Emile de Laveleye e Manfredi Siotto Pintor*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 25 (2013), p. 255).

diminuzione lenta, graduale, incessante dei suoi poteri [...]. Snaturata la concezione del Parlamento, compromessa e falsata la figura del Governo, afona e inattiva, attraverso questo, la Corona veniva infatti ad essere spezzata, tra il cozzare di mille sprezzanti interessi diversi e contrastanti, la stessa idea centrale di tale autorità¹⁰.

A margine del potere di controllo esercitato sulla vita pubblica dal governo tramite una struttura amministrativa fortemente centralizzata¹¹, il parlamento viene relegato alla funzione di «agente di interessi locali»¹².

Se si parla di Stato “liberale”, andando a ritroso, è a partire dal 1859 che le leggi di pubblica sicurezza hanno sempre più limitato l'esercizio delle libertà personali e politiche, attraverso l'autorità amministrativa identificantesi con il governo e, in definitiva, con lo Stato: il cittadino che vi entrasse in conflitto sarebbe da considerarsi un elemento perturbatore e “sovversivo”. In breve, qualsiasi messa in discussione dell’“ordine” istituzionale viene intesa come fomite di anarchia¹³. Il paradigma liberale è configurabile in un'ottica di preservazione di determinati interessi di classe, sicché, al momento opportuno, il filo conduttore del filofascismo della classe politica post-bellica con l'autoritarismo post-unitario sarebbe apparso evidente¹⁴: una «rivelazione» piuttosto che una «rivoluzione» secondo la definizione di Giustino Fortunato, preoccupato per la questione sociale,

¹⁰ T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1923), pp. 265-266.

¹¹ «Non è da meravigliare se, in mezzo a ciò, riuscisse alla burocrazia, rimasta l'unica depositaria della tradizione, a prosperare, a regnare, a governare in modo effettivo» (*ibidem*).

¹² R. Vivarelli, *Italia liberale e fascismo. Considerazioni su di una recente storia d'Italia*, in «Rivista storica italiana», LXXXII (1970), p. 673.

¹³ E. Santarelli, *Il socialismo anarchico in Italia*, Milano 1959, p. 16 ss.

¹⁴ È comunque opportuno segnalare subito la «composizione eterogenea del movimento fascista», tutt'altro che monolitico: «non lo fu certamente nella sua fase movimentista, antecedente alla presa del potere, animato com'era da correnti politiche e culturali anche profondamente distanti tra loro: socialisti, rivoluzionari, nazionalisti, il cosiddetto fascismo agrario [...]. Ma il fascismo non fu un fenomeno monolitico neppure dopo la conquista e il consolidamento del potere. Anzi, se possibile, durante il ventennio, all'ombra del potere mussoliniano, le frizioni fra le varie anime interne si fecero ancora più consistenti e forse cruente» (M. Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 145).

ovverosia il problema più annoso dello Stato italiano fin dalla sua nascita¹⁵.

Nella relazione ministeriale sul codice del 1865, il principio guida affermato è: «la libertà in tutti i casi in cui non sacrifica la pubblica sicurezza»¹⁶. Si tratta invero di una legislazione basata sulla difesa della proprietà privata, cui fanno da contraltare un'amministrazione severissima nell'applicazione di norme di prevenzione per la cui osservanza sono attribuite alla polizia pressoché illimitate facoltà discrezionali; un potere giudiziario nient'affatto indipendente, stante il controllo del governo sulla magistratura, a sua volta tutrice dei diritti degli abbienti¹⁷; riforme fiscali vessatorie e la coscrizione militare obbligatoria; un'ampia gamma di limitazioni delle libertà di espressione in nome dell'ordine pubblico; la connivenza delle autorità prefettizie locali con la pubblica amministrazione¹⁸.

¹⁵ Alla vigilia della prima guerra mondiale, l'agricoltura è ancora l'attività lavorativa predominante, fenomeno da cui risulta una serie di problemi: alto tasso di analfabetizzazione, emigrazione dovuta alla disoccupazione, insufficienza delle risorse alimentari. Quanto al lavoro industriale, concentrato prevalentemente al Nord, scarsa educazione e basso regime di vita significano mancanza di mano d'opera qualificata, ostacolo alla modernizzazione dell'industria e, sul piano più ampiamente culturale, scarso senso civico e diffuso malcostume, con conseguente diffusione della criminalità. Sui temi accennati la bibliografia è estesissima già in anni risalenti. Tra gli altri, G. Fortunato, *Pagine e ricordi parlamentari*, I, Firenze 1926; G. Prezzolini, *La coltura in Italia*, Firenze 1923; F. Turati, *Il delitto e la questione sociale. Appunti sulla questione penale*, in F. Catalano, *Filippo Turati*, Milano-Roma 1957; R. Bachi, *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, Bari-New Heaven 1926. Dagli anni cinquanta del secolo scorso a seguire, A. Fossati, *Lavoro e produzione in Italia dalla metà del secolo XVIII alla seconda guerra mondiale*, Torino 1951; L. Basso, *Petite histoire d'une démocratie manquée*, in «Esprit» (1955), p. 1484 ss.; S. Somogyi, *Cento anni di bilanci familiari in Italia (1857-1956)*, in «Annali Istituto Giangiacomo Feltrinelli», II (1959), pp. 156-174; L. Cafagna, *L'industrializzazione italiana. La formazione di una «base industriale» fra il 1896 e il 1914*, in «Studi storici», II (1961), p. 712 ss.; D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari 1965.

¹⁶ A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960, p. 461.

¹⁷ P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967, p. 83 ss. Sul punto, O. Abbamonte, *L'ideologia della magistratura tra Otto e Novecento*; D. Bifulco, *Giurisdizione, potere legislativo e potere esecutivo*; I. Del Bagno, *L'indipendenza della magistratura. Norme, idee, prassi*, in O. Abbamonte (a cura di), *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della magistratura italiana*, Torino 2015, pp. 31-58, 83-115, 269-313.

¹⁸ G. Salvemini, *Movimento socialista e questione meridionale* (a cura di G. Arfé), Milano 1963, p. 79 ss.

A causa delle disagioli condizioni sociali del movimento operaio, è conseguenziale, presto o tardi, il formarsi di sue correnti estremistiche¹⁹, mentre la mancanza di riforme agrarie efficaci fomenta il malcontento dei contadini da Nord a Sud²⁰. Come noto, il fenomeno del fascismo agrario²¹ sarebbe partito nelle province padane per poi estendersi nel Centro-Nord, quando «i proprietari terrieri scoprirono nei fasci lo strumento capace di abbattere il potere delle leghe»²²; ma nondimeno «le numerose forze politiche rappresentanti il blocco agrario meridionale, e che sempre si distinsero per la loro disponibilità per le soluzioni reazionarie, ebbero in effetti un peso notevole, soprattutto sul piano parlamentare, nel determinare la vittoria del fascismo»²³.

Già intorno agli anni settanta del XIX secolo, la distanza tra paese legale e paese reale si percepisce drammatica. Alla mancata riforma agraria corrisponde una incompiuta rivoluzione industriale²⁴. Considerando anche l'impopolare politica fiscale e il continuo aggravio delle spese militari²⁵; senza dire della politica estera, in un quadro internazionale non favorevole, l'opera politica della classe dirigente italiana risulta velleitaria. In un simile stato di cose, non è arduo intravedere il rapporto tra il patimento delle plebi ed il socialismo, «un esercito tenuto quasi in piede di guerra»²⁶.

¹⁹ Cfr. E. Santarelli, *Il socialismo anarchico*, cit., p. 16 ss.

²⁰ Da parte di molti osservatori coevi parlare di questione sociale è parlare di questione meridionale. Nonostante il fatto che il movimento di reazione che travolse lo Stato liberale sia partito al Nord e al centro del Paese, la presenza di un «problema meridionale» agisce «da remora allo sviluppo economico di tutto il Paese», condizionando «tutto il processo di evoluzione della nostra vita politica; sicché i termini fondamentali delle lotte politiche nel primo dopoguerra rimangono in buona parte legati all'esistenza del problema meridionale» (R. Vivarelli, *Italia liberale*, cit., p. 679).

²¹ Il cui atto di nascita si fa risalire al 21 novembre 1920 nei fatti di Palazzo Accursio a Bologna (cfr. G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Il mondo contemporaneo*, cit., p. 316).

²² *Ibidem*.

²³ R. Vivarelli, *Italia liberale*, cit., p. 680. Sul punto, G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Torino 1950, p. 96 ss.

²⁴ E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino 1968, *passim*.

²⁵ G. Rochat, *L'esercito italiano nell'estate 1914*, in «Nuova Rivista Storica», XLV (1961), p. 4 ss.

²⁶ F. Fonzi, *Crispi e lo «stato di Milano»*, Milano 1965, p. 513. Sul punto, le considerazioni di Pasquale Villari: «lo spettro del socialismo. Questo è di certo la più pericolosa

Sul piano dell'etica civile, per cui «nessun uomo politico, nessun buon patriota dovrebbe dimenticare mai che gli uomini amano la patria in tanto in quanto la patria rappresenta una certa somma di felicità»²⁷, il passaggio dalla Destra storica alla Sinistra al governo ha segnato il decadere del senso dello Stato inteso come «utilitaristica coscienza del bene comune»²⁸. A partire dal governo Depretis la politica sempre più perde «una sua pretesa autonomia nei confronti della realtà economico-sociale»: lo spirito risorgimentale, cui la Destra si era affidata per l'edificazione di uno Stato nazionale sulla base di strutture di forte impronta autoritaria, e che tuttavia dovevano servire – almeno nelle intenzioni – fini di interesse generale, cede il fianco agli interessi particolari della classe capitalista²⁹. E ancora: una politica fiscale di imposte indirette e inasprimento dei dazi di consumo; leggi comunali e provinciali favorevoli al clientelismo e nomina governativa dei sindaci; e infine la politica coloniale, scarsa di vantaggi e dispendiosissima³⁰. Tutto ciò comporta un ulteriore allontanamento dalle esigenze reali di una popolazione che, tenuta ai margini della vita istituzionale, cerca forme alternative di organizzazione politica.

Poche, in seguito, le concessioni alla classe operaia. Durante il governo Crispi, il codice penale Zanardelli del 1889 riconosce il diritto di sciopero. Si tratta però di una concessione effimera a fronte dei suoi articoli 166 e 167, per cui le accuse di violenza e di minaccia so-

malattia delle società moderne [...]. Ma si guarisce forse col chiudere gli occhi e non parlarne? [La borghesia] deve persuadersi che una società libera non può riposare sicura sulla base apparecchiata dai passati governi, i quali alimentarono l'antagonismo e l'odio delle classi, perché solo su di essi potevano fondare il loro dispotismo» (*Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*², Roma-Torino-Firenze 1885, pp. XXVIII-XXIX).

²⁷ F. Papafava, *Dieci anni di vita italiana 1809-1909*, I, Bari 1913, p. 150.

²⁸ C. Antoni, *Della storia d'Italia*, in «I quaderni del movimento liberale italiano», I (1943), p. 5.

²⁹ «In prevalenza (come nel caso delle industrie siderurgiche e cantieristiche), si trattava di interessi contrari a quelli generali del Paese e perseguiti a spese di questi, non tanto per l'oggetto intrinseco di tali imprese, quanto per il prevalere nei loro promotori di intenti piuttosto che produttivistici largamente di speculazione, in difesa dei quali (anticipando le linee di una politica nazionalista) si metteva già in opera il ricatto patriottico sostenendo una espansionistica politica di potenza» (R. Vivarelli, *Italia liberale*, cit., p. 693).

³⁰ G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino 1956, pp. 68, 162 ss., 389 ss.

no sufficienti a bloccare le manifestazioni e ad arrestarne i promotori; mentre gli articoli 247 e 251 concedono ampio intervento contro le attività di impronta socialista³¹.

D'altronde, il regime di sospetti e gli altri istituti tipici delle leggi di pubblica sicurezza rimangono inalterati fino a tutta l'età giolittiana. Malgrado i propositi per una politica liberale che desse contenuto agli scopi sociali, l'opera legislativa sotto Giolitti non cambia in tema tributario, mentre le spese militari rimangono elevate³². Né del resto il partito socialista si mostra disponibile alle grandi riforme³³, sicché, a margine della legge elettorale del 1912, la parte meno abiente della popolazione versa in condizioni di permanente degrado, a fronte dell'atteggiamento repressivo del governo contro le proteste operaie e contadine, particolarmente nel Mezzogiorno³⁴.

Si è già accennato alle imprese coloniali: quella di Libia ha recato meno vantaggi che danni per riferirsi soltanto all'aspetto economico, senza considerare quello strategico³⁵; su altro piano, ha dato vigore al nascente nazionalismo³⁶.

³¹ G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967, p. 247 ss. Nel 1886 si giunge allo scioglimento del partito operaio (cfr. R. Vivarelli, *Italia liberale*, cit., p. 691).

³² G. Salvemini, *La politica estera dell'Italia dal 1871 al 1914*, Firenze 1944, pp. 111-113, 124 ss.

³³ Mi riferisco, come già in altra sede, al neologismo coniato da Salvemini, il "blocchismo": «nella azione politica generale si è rotta ogni unità di indirizzo. Ognuno pensa solo per sé, ed è indifferente alle necessità degli altri [...]. Il bloccismo è diventato la tattica elettorale indispensabile. Il blocco non su un programma di riforme determinate; ma il blocco fine a sé stesso; non per conquistare una posizione nuova, ma per conservare le posizioni attuali» (G.P. Trifone, *Colmare il baratro*, cit., p. 256). È altresì significativo il testo di Filippo Turati: «Spettava al governo democratico, al governo che offerse ad alcuni socialisti un posto nel suo seno [...] spettava al governo di Giolitti, non solo di tradire tutte le speranze, più ancora, tutte le promesse, che ben erano tacitamente, ma chiaramente implicite nell'appoggio socialista, così eloquentemente e clamorosamente sollecitato; ma di creare all'Italia tale una situazione politica interna ed internazionale, da renderne terribile a qualunque successore l'eredità, e da rendere impossibile per lunghi anni un ritorno qualsiasi di decente democrazia nel governo del nostro Paese» (*Il miraggio della pace*, in F. De Felice, *L'età giolittiana*, «Studi storici», X (1969), p. 120).

³⁴ Basti pensare ai fasci siciliani o alle giornate di scioperi del 1904, tutti sedati con le armi (cfr. ivi, p. 255). Sul punto, G. Arfé, prefaz. a G. Salvemini, *Movimento socialista*, cit., p. XVI.

³⁵ «L'impresa di Libia fu, come poi l'intervento nella guerra mondiale, consapevole iniziativa di governo, non di popolo»; e se «soltanto le affermazioni di forza smuovono

Se dunque Depretis può essere considerato un conservatore, Giolitti non di meno ha gestito la politica secondo una visione statica, talché si può parlare di uno Stato contenitivo delle problematiche sociali, con un esecutivo rinunciatario a interventi legislativi concretamente riformatori ma determinato, attraverso lo strumento della pubblica amministrazione, al drastico mantenimento dell'ordine predefinito³⁷.

In tale contesto, il “sistema liberale” va rivelando «la sua insanabile contraddizione con lo Stato», e non tarderà ad essere travolto³⁸.

Al culmine della crisi tra paese legale e paese reale sopravviene la

realmente l'entusiastico consenso delle masse», l'interesse e il favore per la Libia si attenuano ben presto: «erano sopravvenute le delusioni, fomentate dalle gravi difficoltà non eliminate da una pace in molta parte formale, dai mezzi occorsi in misura tanto superiore alle previsioni, dalle scarse prospettive dei risultati economici. La insanabile gelosia francese ci aveva ricacciati, innanzi tempo, in grembo alla Triplice» (A. Salandra, *La neutralità*, cit., pp. 217-218). In proposito, P. Maltese, *La terra promessa: la guerra italo-turca e la conquista della Libia 1911-1912*, Milano 1968, pp. 167, 253 ss.

³⁶ In proposito, A. Pagano, *Idealismo e nazionalismo*, Milano 1928, *passim*. Più di recente, Sabino Cassese ha scritto: «sul piano politico, contribuì allo sviluppo delle idee corporative la crisi del monismo statale e dell'interesse generale (il giurista Massimo Severo Giannini parlerà più tardi dell'affermazione dello Stato pluriclasse), evidenziata dall'emergere dei partiti di massa (in Italia, quello socialista e quello cattolico-popolare) e della conflittualità politica e sociale, con la conseguente crisi della rappresentanza politica e del parlamentarismo. Di qui la diffusione dell'idea che occorresse superare l'atomismo individualistico e tener conto della progressiva organizzazione della società, riconoscere l'invasione delle istituzioni da parte di interessi organizzati e, quindi, che l'unità dello Stato era in crisi e che conveniva portare all'interno di esso quella pluralità di organismi, ordinati in relazione al loro interesse economico o professionale e sviluppati al di fuori di esso. Occorreva, così, dare un riconoscimento pubblico a poteri ritenuti per l'innanzi privati e superare la rigida distinzione tra area pubblica e sfera privata. Questa corrente d'idee trova sviluppo nella componente nazionalistica per cui la «forma economica perfetta» era assicurata da cartelli interaziendali nazionali, monopolistici nei loro settori» (*Lo Stato fascista*, Bologna 2010, p. 92).

³⁷ «Non si governava per legittimo imperio ma per transazioni, anche a scapito della rigorosa osservanza delle leggi. Così i ministeri nella Camera; così gli ufficiali pubblici di ogni grado investiti delle più gelose funzioni di governo. Essi interpretavano secondo i tempi l'indirizzo del Ministero da cui temevano di non essere sorretti» (A. Salandra, *La neutralità*, cit., p. 206).

³⁸ Il liberalismo corregge la lotta di classe all'interno dello Stato di diritto, almeno finché ci riesce. La parabola ha il suo apice nel 1920 con l'occupazione delle fabbriche. Ma «come diceva Mussolini, ancora uomo di sinistra, siamo dal 1915 sul terreno rivoluzionario, cioè siamo fuori dallo Stato di diritto» (G. Perticone, *Fascismo (politica e sociologia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano 1967, p. 879).

Grande guerra³⁹. Non voluta dai liberali, né dai cattolici e nemmeno dai socialisti, fatta eccezione per alcuni di essi⁴⁰. Tra costoro, Benito Mussolini: dapprima firmatario del manifesto del 22 settembre, poi fuoriuscito dal partito, fondatore del *Popolo d'Italia* e fervente inter-

³⁹ Non si dimentichino i *Provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato*, la L. 21 marzo 1915 n. 273 con cui si attribuisce al Governo speciale delega normativa nelle materie concernenti detto settore. Pochi giorni dopo l'entrata in guerra, il Parlamento approva, e il Re sanziona, l'altra L. 22 maggio 1915 n. 671 conferente al Governo la facoltà di emanare disposizioni aventi valore di legge in materia di difesa dello Stato, tutela dell'ordine pubblico e bisogni dell'economia nazionale. Un *unicum*, secondo Carlotta Latini, per l'esperienza giuridica della Prima guerra mondiale e degli anni immediatamente successivi; ma anche un precedente significativo. In virtù delle suddette leggi, aggiunge M. Caravale, «subito dopo l'entrata in guerra il governo promulgò una serie di decreti che “riattivavano leggi di polizia ereditate dai regimi assoluti, sospendevano i diritti democratici fondamentali”, limitavano sensibilmente la libertà di stampa e di opinione, quelle di riunione e di associazione, colpivano l'inviolabilità del domicilio e del segreto epistolare, introducevano il controllo telefonico e telegrafico, modificavano in senso restrittivo diritti individuali nei rapporti privati e commerciali e nel mondo del lavoro limitavano la libertà contrattuale e vietavano lo sciopero» (cfr. C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005, p. 60 ss.; M. Caravale, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna 2016, pp. 110-111).

⁴⁰ Ma, una volta entrati in guerra, l'atteggiamento del Governo cambia: «nel novembre 1916, poi, fu creato presso il Ministero degli Interni l'Ufficio centrale di investigazione con il compito di individuare e reprimere ogni forma di espressione contraria all'impegno bellico del Paese, compito che svolse ricorrendo a una diffusa rete di agenti e lasciando ampio spazio alle delazioni private [...]. Altri interventi normativi ampliarono, poi, ulteriormente l'intervento della pubblica amministrazione nella vita sociale. Fu esteso l'ambito della repressione penale, mentre nelle zone di guerra l'amministrazione civile fu sostituita da quella militare, così che la giustizia venne monopolizzata dai tribunali militari i quali applicavano il codice penale militare: e l'estensione delle zone di guerra non si limitava ai territori direttamente coinvolti negli eventi bellici, ma comprendeva anche ampie aree limitrofe [...]. Il quadro repressivo, poi, si aggravò ulteriormente dopo Caporetto, arrivando a colpire sia espressioni dubbiose sull'esito positivo del conflitto, condannate come forme di disfattismo, sia gli stessi esponenti politici non allineati con la propaganda governativa» (M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 112; cfr. anche C. Latini, *Una giustizia «d'eccezione». Specialità della giurisdizione militare e sua estensione durante la Prima guerra mondiale*, in «DEP. Deportate, esuli, profughe» (2006), p. 67 ss.; D. De Martino, *La guerra e il diritto pubblico*, Napoli 1916, *passim*; E. Presutti, *La guerra e il diritto pubblico interno italiano*, in *Circolo giuridico di Napoli. La legislazione di guerra: conferenze tenute nell'anno 1915-16*, Napoli 1916, pp. 83-114; G. Procacci, *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico tra la fine dell'Ottocento, prima guerra mondiale e fascismo*, in P. Del Negro, N. Labanca, A. Staderini (a cura di), *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, Milano 2005, pp. 88-92).

ventista⁴¹, il futuro duce comprende la fortuna di una formula anti-massonica, anti-liberale e contraria al sistema che si sarebbe voluto forzare dall'interno, facendo leva da un lato sul nazionalismo⁴², da un altro lato sul disorientamento popolare seguito alla cosiddetta "vittoria mutilata", percorrendo spregiudicatamente il "doppio binario" dello squadristo illegale e della politica di palazzo. Sta di fatto che «quelle radiose giornate di maggio» segnano, a detta dell'uomo nuovo di Predappio, «il primo atto della rivoluzione fascista» e la decisione di entrare in guerra come «data rivoluzionaria»⁴³.

Tuttavia, come già detto, di vera rivoluzione non si tratta⁴⁴. A giu-

⁴¹ «Nell'ante-guerra il partito più forte ed organizzato era il partito socialista con i suoi sindacati [...]. L'ultimo atto di intransigenza dell'apparato si era concluso nel congresso del 1912, che fu la rivelazione di Mussolini, come uomo nuovo e di largo potenziale proselitismo. [...] Coerente con tutte le premesse e i dogmi dell'Internazionale, il partito si chiuse in un rigoroso neutralismo. [...] Il partito socialista italiano rifiutò l'appoggio al governo e non cercò seriamente l'alleanza dei demo-cristiani [...]. A un certo punto, quando più imperversava la tormenta fascista, molti capi del socialismo ritennero saggezza lasciare ai fascisti il monopolio dell'illegalismo [...]. Piegando davanti al fascismo, il partito socialista italiano si perdé in tutto [...]. Per venti anni, i movimenti di classe si riassumono nella liquidazione degli ultimi residui del partito, della dottrina e dello spirito del socialismo [...]; nel consolidamento delle posizioni di forza delle classi agrarie industriali finanziarie che avevano suscitato il fascismo e lo tenevano sotto tutela» (G. Perticone, *Fascismo*, cit., p. 878).

⁴² Pietro Costa ha così sintetizzato: «è la nazione avvilita dai calcoli utilitari ed elettoralistici del parlamentarismo e riscattata dalla guerra e dalla vittoria, la nazione che chiede il sacrificio dei singoli e unisce il passato al futuro nella continuità delle generazioni, la nazione che si realizza attraverso la potenza interna ed internazionale dello Stato e si afferma come potenza economica e militare; è la nazione l'ente collettivo di cui il fascismo si propone come l'unico interprete e difensore» (*Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4. *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari 2001, p. 282). Sul punto N. Tranfaglia, *Prefascismo e ideologia nazionalistica*, in *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano 1973, p. 99 ss.

⁴³ In uno dei suoi colloqui con Emilio Ludwig, Mussolini ripeterà: «noi festeggiamo il 24 maggio, giorno in cui la guerra si iniziò, non il trionfo sul vinto ... Noi consideriamo la decisione di entrare in guerra come data rivoluzionaria: fu il popolo che decise allora contro la volontà dei parlamentari. Con ciò cominciò la rivoluzione fascista» (F. Ercole, *La rivoluzione fascista*, Palermo 1936, p. 15). Per una ricostruzione apologetica, il riferimento principale è G. Gentile, *Origini e dottrina del fascismo*, Roma 1934, pp. 7-35 e *passim*.

⁴⁴ Rispetto all'indirizzo "continuista" non mancano, naturalmente, le voci di segno contrario, tra cui quella coeva di Giovanni Miele: «allorché, nella migliore delle ipotesi, il giurista si riparò dietro lo schermo del suo formalismo, il pubblico non seppe trarne gli ammaestramenti che doveva e rimase ugualmente disorientato. Non vi furono dei

martiri, tranne pochissimi, che insegnassero agli altri la via con il loro sacrificio» (*Umanesimo giuridico* (1945), in Id., *Scritti giuridici*, II, Milano 1987, p. 450. Cfr. A. Sandulli, *L'amministrazione*, in *Contributo italiano alla storia del pensiero – Diritto*, Treccani (2012) pp. 631-632). Critico della continuità sin dal primo momento è Silvio Trentin, per cui «il trionfo del fascismo in Italia deve essere concepito non come il risultato della crisi generale, naturale, inevitabile del dopoguerra, ma come l'insorgere artificiale di una causa nuova e indipendente di crisi la quale, pur ricollegandosi, per la rigida legge che governa la continuità della vita, alla situazione preesistente, non era in alcun modo giustificata da questa» (*Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia 1983, p. 136). Secondo Massimo Rocca (Liberio Tancredi), «nel clima regnante allora tra i fascisti e nello stesso Paese, nulla era più facile che abolire la costituzione vigente o almeno violarla, senza incontrare troppe resistenze, salvo da parte della monarchia medesima: ma il problema principale consisteva nel sapere in che senso modificare eventualmente lo Statuto albertino, o con che cosa sostituirlo» (*Come il fascismo divenne una dittatura*, Milano 1952, p. 131). Per una considerazione del problema dall'«esterno», ci si riferisca almeno a Gerhard Leibholz: «l'unica alternativa alla forma liberale e democratica dello Stato dei partiti è rappresentata dallo Stato monopartitico e dittatoriale nelle sue versioni nazionalsocialistico-fascista e comunista» (*Il mutamento strutturale della democrazia nel XX secolo*, in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, Milano 1989, p. 334). E altrove: «il fascismo, dopo la presa di potere del 1922, per molti anni ha cercato di togliere allo Statuto albertino del 1848 – che era esteso a tutto il Paese dal tempo dell'unità d'Italia ed era più che altro una legge-quadro generale – il suo contenuto liberale di valore materiale, che ne costituiva il fondamento, e di sostituirlo con il cosiddetto 'pensiero fascista dell'ordine'» (*Diritto costituzione e realtà*, in *La rappresentazione*, cit., p. 354. In proposito, cfr. anche *Zur den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts*, Berlin und Leipzig 1928; *Il secolo XIX e lo Stato totalitario del presente*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 18 (1938), pp. 65-79). In anni meno risalenti, secondo Alberto Aquarone «se sul piano legislativo il fascismo, all'indomani della sua ascesa al potere, procedette sui binari della moderazione, senza impostare soluzioni proprie e originarie, accontentandosi in buona parte di condurre a compimento quanto era già stato iniziato dai governi precedenti e senza uscire per lo più dal campo della tecnica amministrativa, sul piano dell'azione politica e del concreto esercizio del potere dimostrò subito, sia pure in maniera non ancora del tutto scoperta, il suo carattere di movimento sostanzialmente eversore del regime liberal-parlamentare» (*L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, pp. 14-15). Ancora più di recente A. Somma, *Fascismo e diritto: una ricerca sul nulla?*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», LV (2001), pp. 597-663; Id., *Parallele convergenti. La comune matrice del fascismo e del liberismo giuridico*, in «Rivista critica di diritto privato», XXII (2004), pp. 61-88. Per Massimiliano Gregorio, in particolare riguardo al carattere di «novità» del PNF, «la grande diversità di accenti e sensibilità non impedì il formarsi di un terreno comune di riflessione che possiamo senz'altro definire come proprio di una cultura costituzionale fascista, e questa – che costruì una propria autonoma soggettività in netta discontinuità con l'esperienza dello Stato di diritto liberale – produsse una certa idea di partito» (*Parte totale*, cit., p. 146). Sul persistente attaccamento dei giuristi alla concezione del diritto come sfera a sé stante, cfr. P. Cappellini, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in «Quaderni fiorentini», 28 (1999), p. 199.

dizio di Pietro Chimienti, giurista “del regime” che pure cerca di enfatizzare quanto possibile il carattere di novità:

fu una vera rivoluzione? Senza alcun dubbio fu un grande movimento politico di carattere marcatamente rivoluzionario. Non fu abbattuto il vecchio tempio; ma in nome di una nuova fede si iniziò la costruzione del nuovo [...]. Se la rivoluzione si dette un freno ed una autolimitazione fin dal suo principio, se l'opera di ricostruzione fu rapidamente iniziata; ciò è la prova [...] della virtù nazionale della rivoluzione fascista. [...] La rivoluzione non ha culminato in un atto decisivo e catastrofico; ma ha prolungata la sua efficacia, guadagnando forza e consistenza per penetrare nella vita nazionale e dello Stato, con la sua continua azione, sempre più misurata, ma sempre rivoluzionaria⁴⁵.

Il fascismo arriva all'esito del deperimento dello Stato liberale, i cui aspetti sostanziali sono «la ristrettezza delle basi sociali della classe dirigente [...], la conseguente esaltazione dello stato-amministrazione e del “governo dell'amministrazione”», il fallimento dei tentativi riformistici e la

progressiva burocratizzazione e involuzione autoritaria che denunciava in pieno la crisi di egemonia della classe dominante già prima del conflitto mondiale e la disponeva, di fronte al prevedibile inasprirsi della lotta di classe dopo la guerra, a una ritirata su frontiere sempre più arretrate e chiuse a uno sviluppo democratico⁴⁶.

Lo sbocco della crisi del primo dopoguerra si definisce perciò non in maniera inaspettata, ma come una «risposta, a suo modo coerente, da parte della borghesia industriale come degli agrari» alla vio-

⁴⁵ E *ultra*: «è interessante ricordare che il Capo del Governo fascista volle che l'inizio di quest'opera fosse tenuta a battesimo dalla antica usanza dei voti di fiducia – i quali voti dettero alla Corona ed al Paese la prova di una forte e sicura maggioranza di entrambe le Camere a favore della politica del fascismo. Giova non dimenticare che, in questa prima fase dell'azione rivoluzionaria del fascismo, due istituzioni della venerata tradizione nazionale dello Stato italiano sentirono la leale e ferma volontà del Capo della rivoluzione fascista di normalizzarla ed inserirne rapidamente i fini nell'ordinamento giuridico dello Stato: la Monarchia e il Senato del Regno» (P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista nel diritto pubblico italiano*, Torino 1928, pp. 54-56).

⁴⁶ N. Tranfaglia, *Sulle istituzioni del regime fascista (1925-1934)*, in *Dallo Stato*, cit., pp. 128-129.

lenta ascesa di un proletariato non unificato politicamente, ma fortificato dall'esperienza bellica «e dalla comunicazione di esperienze che ne era seguita»⁴⁷, facendo breccia anche nella piccola borghesia che subisce originali elementi di fascinazione fuori dalla non più soddisfacente prospettiva liberale⁴⁸. E non solo. Come scritto da Gustavo Ingrosso a proposito della marcia su Roma e dell'illusione ottimistica di quanti come Vittorio Emanuele Orlando accolsero il regime, «la stragrande maggioranza degli Italiani credettero davvero che quell'atto insurrezionale fosse necessario per rafforzare lo Stato, e che l'Italia dovesse subire un regime d'eccezione per trarsi alla riva dell'ordine fuor di pelago dell'anarchia [...]. Tranne una sparuta minoranza, tutta la nazione accettò la dittatura fascista»⁴⁹.

Per le ragioni esposte e per altre cui non occorre accennare in questa sede, è stato affermato che «il regime fascista fu il regime dei ritorni»⁵⁰. Nel campo del diritto pubblico, i forti limiti di novità del fascismo rispetto al suo recente passato sono stati evidenziati già diversi anni or sono:

⁴⁷ Ivi, p. 130.

⁴⁸ La bibliografia è corposa. Fra gli altri, R. Zangrandi, *Il lungo viaggio attraverso il fascismo: contributo alla storia di una generazione*, Milano 1962; G.S. Spinetti, *Difesa di una generazione (scritti e appunti)*, Roma 1948; M. Addis Saba, *Gioventù italiana del littorio. La stampa dei giovani nella guerra fascista*, Milano 1973; F. Catalano, *La generazione degli anni '40*, Milano 1975; A. Folin, M. Quaranta (a cura di), *Le riviste giovanili del periodo fascista*, Treviso 1977; G. Lazzari, *I littoriali della cultura e dell'arte. Intellettuali e potere durante il fascismo*, Napoli 1979; A. Grandi, *Autoritratto di una generazione*, Catanzaro 1990; Id., *I giovani di Mussolini. Fascisti convinti, fascisti pentiti, antifascisti*, Milano 2001; L. La Rovere, *Storia dei Guf. Organizzazione, politica e miti della gioventù universitaria fascista 1919-1943*, Milano 2003; S. Duranti, *Lo spirito gregario. I gruppi universitari fascisti tra politica e propaganda (1930-1940)*, Roma 2008; N. Zapponi, *I miti e le ideologie. Storia della cultura italiana 1870-1960*, Napoli 1981.

⁴⁹ G. Ingrosso, *La crisi dello Stato*, Napoli 1925, pp. 174-175. In proposito, I. Del Bagno, *Gustavo Ingrosso. Scienza giuridica e carriera universitaria di un antifascista*, in G. Angelozzi, M.T. Guerrini, G. Olmi (a cura di), *Università e formazione dei ceti dirigenti. Per Gian Paolo Brizzi, pellegrino dei saperi*, Bologna 2015, p. 620 ss.; Id., *Epurazioni prudenti. Docenti e manuali di diritto nella Napoli liberata*, in M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio: le facoltà di giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Bologna 2014, p. 297; I. Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in I. Birocchi, L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma 2015, p. 45.

⁵⁰ G. Fubini, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano. Dal periodo napoleonico alla Repubblica*, Firenze 1974, p. 41.

l'ordinamento fascista dette impulso a una serie di indirizzi che si erano manifestati sul finire dello Stato liberale, senza riuscire sempre a trovare in esso una collocazione e che erano destinati a dar nerbo alla stessa democrazia contemporanea: l'articolazione della società in gruppi intermedi, il riconoscimento dei diritti sociali fatti valere dalle associazioni sindacali e, correlativamente, l'allargamento dei compiti pubblici nella vita economica e sociale⁵¹.

Lasciando consapevolmente da parte le configurazioni che il fascismo avrebbe assunto nell'ultima sua fase, nel periodo di "fondazione" del regime, più che di un nuovo assetto totalitario, si è trattato di perfezionare caratteri che lo Stato liberale aveva già finito per assumere al tempo della sua crisi⁵². Insomma, «gli anni fino al 1930 appartengono alle vicende storiche dell'Italia unita, nel senso che le istituzioni dell'epoca non si differenziano da quelle liberal-autoritarie dell'Italia postunitaria se non in termini di quantità»⁵³. Non sembra allora improprio riconoscere nella fase "costituente" del fascismo la coesistenza di elementi dell'«assolutismo autoritario del vecchio stato poliziesco e alcune delle esigenze e dei tentativi di razionalizzazione capitalistica delle società contemporanee»⁵⁴, giusto, peraltro, quanto è stato osservato da giuristi come Francesco Luigi Ferrari, dal suo esilio parigino⁵⁵. Secondo questa chiave di lettura, il regime, più che

⁵¹ G. Amato, *Individuo e autorità*, cit., p. 263.

⁵² A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., p. 5. Quanto alla base formale dello Stato, che viene articolata in grandi organizzazioni di massa, è vero che essa è assai più ampia di prima; «ma venne tolta all'intera società quella libertà di cui, in misura maggiore o minore, aveva fino allora goduto». Basti pensare alla riforma elettorale del 1929 nonché all'indottrinamento ed inquadramento delle masse soprattutto negli anni trenta (cfr. G. Carocci, *Storia del fascismo*, Milano 1959, p. 32).

⁵³ S. Cassese, *Le istituzioni del fascismo*, Ancona 1969, p. 426. Lo stesso Autore più di recente ha osservato che definire lo Stato fascista «è difficile, perché, al di là della sua proclamata natura totalitaria, le sue radici affondano nell'Italia liberale e le sue istituzioni sopravvivono alla caduta del fascismo; perché una parte delle sue istituzioni non è diversa da quelle create negli stessi anni in altre parti del mondo; perché anche nell'area più propria del regime le istituzioni peculiari furono poche, anche se furono quelle cruciali per la presa e la conservazione del potere; perché in quest'ambito si combinano tre elementi tra loro eterogenei, quello della concentrazione, quello della pluralizzazione e quello della personalizzazione del potere» (*Lo Stato fascista*, cit., p. 2).

⁵⁴ N. Tranfaglia, *Sulle istituzioni*, cit., p. 138.

⁵⁵ «Ferrari sosteneva che già nel periodo liberale l'ambito delle libertà sancite dallo

formare una originale classe dirigente, in parte si servì di quella prefascista e giolittiana, in parte utilizzò una nuova burocrazia allineata alle direttive del fascismo con la stessa passiva indifferenza con cui avrebbe servito (e si sarebbe servita di) qualsiasi regime»⁵⁶.

Fatte queste opportune premesse, «il diritto si difende dal caos iroso e selvaggio delle volontà, che si stringono attorno ad esso»⁵⁷. Le parole di Natalino Irti ben descrivono il «funzionalismo della forma»⁵⁸. Compito dei giuristi è tendenzialmente quello di salvaguardare l'ordine sociale incanalandolo in un sistema normativo pressoché neutrale⁵⁹, «un complesso di volontà statuali miranti a regolare rapporti tra persone private». A detta di Widar Cesarini Sforza, «il diritto com'è tradizionalmente inteso è, appunto, un dato che il giurista

Statuto aveva conosciuto limitazioni da parte della legislazione ordinaria; i provvedimenti fascisti avevano proseguito, allora, un percorso già in precedenza inaugurato, conseguendo con la violenza risultati liberticidi radicali». Il riferimento, da parte di Mario Caravale (*Una incerta idea*, cit., p. 191), è all'opera *Il regime fascista* (1928), Milano 1966.

⁵⁶ N. Tranfaglia, *Sulle istituzioni*, cit., p. 152.

⁵⁷ N. Irti, *Il salvagente della forma*, Roma-Bari 2006, p. VIII.

⁵⁸ Ivi, p. VII.

⁵⁹ «La post-pandettistica italiana rappresentò anche il tentativo, che fecero i giuristi italiani, di dominare dall'interno il fascismo, avviandolo verso una prassi di conservatorismo illuminato» (M.S. Giannini, *Vita e opere di Guido Zanobini*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico» (1965), ora in *Scritti di diritto pubblico*, V, Milano 2004, p. 496). Come ha osservato Giulio Cianferotti, il regime autoritario di massa «continuerà a sviluppare durante tutto il ventennio sia gli interventi amministrativo-sociali, sia le forme amministrativo-garantistiche dello Stato giuridico sociale» (*La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo novecento*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, p. 163). Ad ogni modo, «il diritto non interviene solo 'a cose fatte', per confermare e stabilizzare rapporti già definiti sul piano economico e sociale. Né soltanto pretende di dettare preventivamente regole che poi verranno applicate, o disapplicate, o manipolate. Il diritto esercita anche la funzione di 'nominare' cose e rapporti, di farli venire a esistenza nella sfera del linguaggio, e di creare così condizioni di pensabilità e di predicabilità dei fenomeni sociali, griglie interpretative, quadri di senso e di plausibilità, schemi di valutazione. Forma la retorica di un campo discorsivo, di cui stabilisce il perimetro, entro il quale si configurano gerarchie, comportamenti accettabili o da reprimere, decisioni condivisibili o da contrastare. In tal modo, principi e concetti elaborati originariamente in ambito specialistico diventano, sia pure semplificati, senso comune della popolazione, entrano a far parte, accanto ad altri sottosistemi, dell'edificio sociale, inteso complessivamente come sistema comunicativo» (A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, cit., p. 24).

osserva e indaga, ma non è un *prius* di fronte al pensiero giuridico, il quale o lo plasma dal di fuori o lo illumina dal di dentro»⁶⁰.

Di questo si sarebbero preoccupati i vecchi teorici del nuovo corso, col loro bagaglio culturale tradizionale, nello sforzo di legittimare il nascente Stato fascista⁶¹. Per molti di essi, di vero sforzo si è dovuto trattare⁶²; ciononostante,

sarebbe fuorviante non vedere la presenza ingombrante del fascismo nella storia giuridica italiana di quel ventennio, ma sarebbe parimenti fuorviante lasciarsi abbacinare da quella presenza e non cogliere tutto lo spessore storico di cui è portatrice la scienza giuridica di questo momento [...]. Un grandioso processo è in atto dalla fine dell'Ottocento, che questo processo si sviluppa nei primi del Novecento e investe gli anni Venti del nostro secolo [...]. Guai a quello storico che deponesse questa coscienza della complessità. Di quel ventennio il fascismo fu – se così si può dire – l'escrescenza più tangibile perché ripugnante; ma c'è un filo che nasce prima, che percorre intatto il ventennio, che addirittura lo supera consegnando germi e lieviti alla nuova democrazia parlamentare del secondo dopoguerra italiano⁶³.

Per inciso, l'indagine compiuta in questa sede vuole fare particolare (anche se non esclusivo) riferimento al lavoro della dottrina gius-

⁶⁰ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (1929), Milano 1963, p. 6.

⁶¹ Ma anche giovani giuristi formati alla scuola dei "vecchi" maestri: uno su tutti, Costantino Mortati (cfr. M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari 1990, p. 51 ss.).

⁶² A detta di Antonello Mattone – che rileva dagli studi di Renzo De Felice l'esistenza di una prima fase nella parabola storica del regime che va fino al 1934 come quella di maggior consenso al fascismo, a cui specialmente ci si riferisce nel presente lavoro – si tratta di un consenso «costruito, in parte estorto, in ogni caso organizzato dall'alto». In molti casi, aggiungeremmo, ma non in tutti, come si avrà modo di vedere. Ad ogni buon conto, «la costruzione dello Stato totalitario doveva però necessariamente ricorrere ad indubbie competenze tecniche che soltanto la scienza del diritto era in grado di offrire, sicché anche il ventennio si presenta, nonostante tutto, come un periodo tormentato ma al tempo stesso ricco di fermenti e come un laboratorio giuridico aperto a molte rilevanti sperimentazioni» (*Il mondo giuridico italiano tra fascistizzazione e consenso*, in M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio*, cit., pp. 1, 3).

⁶³ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, p. 139.

pubblicistica di formazione liberale alle prese col fascismo negli anni della sua affermazione e, come si suole dire, del «consenso»⁶⁴. A parte i più intransigenti che vedono la dittatura come un «assoluto cominciamento», esiste un'ampia schiera di giuristi lungimiranti che considerano il regime come non sorto dal nulla e percorrente il cammino già intrapreso dalla nazione italiana. Si tratta di sussumere i nuovi contenuti «formalizzandoli» nel sistema già esistente: come sempre accaduto, la *scientia iuris* avrebbe dovuto fornire gli *instrumenta* per risolvere le criticità della politica entro le categorie della dommatica⁶⁵. Il metodo giuridico

imponessa al giurista di non farsi condizionare, nel suo approccio ai problemi, dalle vicende politiche, le quali acquisivano rilevanza soltanto se comportavano modifiche al quadro istituzionale (e, talvolta, non fu sufficiente neppure questo a far sì che la scienza del diritto finisse per occuparsene). Mai come in questo periodo tale canone fu applicato con rigore. La produzione scientifica concernente il diritto amministrativo si andò sempre più concentrando [...] su quei temi «tecnici», che non implicavano una presa di posizione sul piano politico⁶⁶.

⁶⁴ R. De Felice, *Mussolini il Duce*, I. *Gli anni del consenso 1929-36*, Torino 1974, p. 54 ss. Ciò non significa ignorare la compresenza di «giuristi del regime», che però si attestano su posizioni di un propagandismo estremo, prive di ricaduta nella tradizione culturale del diritto pubblico italiano. Giuristi come Carlo Costamagna, Pietro De Francisci, Giuseppe Chiarelli, Carlo Alberto Biggini, a proposito delle cui posizioni Massimo Severo Giannini ha scritto: «era un ordine di idee più conclamato che precisato, portato avanti da persone non molto stimate, e perciò non aventi influenza» (*Esperienza scientifica, in Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano 1981, p. 733).

⁶⁵ Ancora secondo Aldo Mazzacane, «nelle dottrine costituzionalistiche coesisteranno pertanto, componendosi e scomponendosi variamente, schemi risalenti alla tradizione o che al contrario consentivano di iscrivere il regime nel novero dei fenomeni sociali e politici prodotti dalle dinamiche della società novecentesca». Dunque non occorre separare i «giuristi puri» dai «giuristi politici» per individuare soltanto nella seconda categoria l'esistenza di una cultura giuridica fascista: «le novità scientifiche non scaturirono dalla dimensione liberatoria di «occhiali affumicati» dalle ossessioni liberali, [...] erano sollecitate da una piega precisa che le scelte politiche imprimevano su quel mondo e dalle soluzioni che ad esso imponevano» (*La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, in Id. (a cura di), *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Baden Baden 2002, pp. 10-12).

⁶⁶ A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, pp. 207-208.

A questo riguardo, «la forma è l'unica realtà sicura [...] poiché tutto è in grado di accogliere»⁶⁷. In ogni modo, come osservato recentissimamente, «si può discutere sul tradimento o obnubilamento degli intellettuali, oppure sulla deriva – più o meno inconscia – delle loro idee in una società incapace di nutrirsi di un progresso verso tendenze veramente liberali ma nel complesso ancora legata a canoni autoritari»⁶⁸; ma è assodato che la vocazione del “giurista tradizionale”,

la sua diffidenza a pronunciarsi [...] intorno ad affermazioni ideologico-politiche che non si fossero in qualche modo amalgamate con il proprio, specialistico discorso, e dissimulate in esso, lo trattenevano da troppe conclamate compromissioni [...]. Quali che fossero però le diversità individuali, i giuristi tradizionali non potevano comunque non trovarsi uniti nell'affermazione, e nella pratica dimostrazione, della immutata efficacia del proprio sapere nell'individuare, formulare e risolvere i principali problemi dell'apparato normativo e istituzionale del fascismo⁶⁹.

Occorre aggiungere che quanti come Oreste Ranalletti, Santi Romano, Costantino Mortati hanno deciso deliberatamente di operare

⁶⁷ N. Irti, *Il salvagente*, cit., p. VII.

⁶⁸ In speciale riguardo alle libertà soggettive, Gian Savino Pene Vidari osserva come il cosiddetto “indirizzo giuridico” orlandiano, vicino alla dottrina germanica, si mostrasse poco garantista: «la “nazione fattasi Stato” può chiedere i necessari sacrifici al cittadino: sebbene a favore dei diritti primigeni di quest'ultimo si ergano le voci – tra gli altri – di Federico Cammeo e del filosofo del diritto Giorgio Del Vecchio [...], ormai a cavallo del secolo la maggioranza dei nostri pubblicisti segue piuttosto l'impostazione più autoritaria tedesca» (*A proposito di “Una incerta idea” di Mario Caravale*, in «Rivista di storia del diritto italiano», XCI (2018), p. 269).

⁶⁹ Pietro Costa ha categorizzato tre tipi di giuristi coinvolti nella politica del regime: accanto a quelli «militanti» e a quelli (pochissimi) antifascisti, «il giurista tradizionale aveva molti motivi per non opporsi frontalmente, intransigentemente al nuovo corso politico-istituzionale e qualche motivo per collaborare con esso» (*La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica*, cit., pp. 126-128). Pur nella consapevolezza che «è forse impossibile e forse anche poco proficuo cercare di inglobare in una sola definizione il significato del consenso dei giuristi al fascismo, i gradi diversi di adesione, il ruolo e il peso decisivi delle coscrizioni» (M. Cavina, *Fra due epurazioni*, in Id. (a cura di), *Giuristi al bivio*, cit., p. IX). Sul punto, cfr. P. Costa, *Lo Stato totalitario: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 28 (1999), p. 61 ss.; L. Di Nucci, *Nel cantiere dello Stato fascista*, Roma 2008, p. 56 ss.; P.G. Zuniño, *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze e valori nella stabilizzazione del regime*, Bologna 1995, pp. 66-68; M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 145 ss.

all'interno del regime, lo hanno fatto «per oggettiva convergenza con lo statalismo fascista ma anche per salvare il salvabile del principio di legalità e dei valori della neutralità dello Stato e dell'autonomia del diritto. [Terreno d'incontro essendo] il vecchio metodo tecnico-giuridico, che aveva creato una cultura anti-politica, burocratica e statalista che ben poteva convivere col fascismo»⁷⁰. Com'è stato efficacemente esposto, «riconoscere la natura e la genesi politica delle istituzioni giuridiche non era infatti il modo per appiattire il discorso scientifico sul piano dell'ideologia; era al contrario il modo per non condannare la scienza giuridica alla incomprensione storica degli ordinamenti e per non estrometterla, di conseguenza, dalla progettazione del loro futuro»⁷¹.

D'altra parte, non sarebbe esistito un regime fascista senza l'utilizzazione della cultura giuridica: pur in una pratica «molto mobile e dunque in una tensione continua, il giurista operò all'interno del regime. Quel che muta è il suo ruolo (ideativo, interpretativo, esecutivo, riproduttivo, ecc.) proprio perché egli accettò di svolgere la propria azione entro le coordinate dello Stato totalitario»⁷².

In ultima istanza, «la forma mette al sicuro»: ricevendo ed elaborando qualsiasi contenuto, «lo de-soggettivizza», dato che «il metodo è indipendente dal proprio oggetto, viene dall'alto dei secoli, e monda la norma da ogni impurità storica»⁷³. A fronte di un «nuovo ordine» non perfettamente ordinato⁷⁴, per mezzo della tecnica giusforma-

⁷⁰ L. Ferrajoli, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari 1999, p. 38.

⁷¹ I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007, p. 114.

⁷² Italo Birocchi, a proposito del partito fascista, scrive che «quel partito, nel costruire (e nell'immedesimarsi ne) il regime, utilizzò ampiamente materiali istituzionali, legislazione e dottrine preesistenti, sicché il sovvertimento dell'ordine liberale fu una risultante che ebbe anche il sapore della continuità» (*Il giurista intellettuale*, cit., pp. 32, 42).

⁷³ N. Irti, *Il salvagente*, cit., pp. VIII, 3.

⁷⁴ È stato di recente osservato che «nel quadro generale rivisitato da vicino, con la lente d'ingrandimento della ricerca storico-istituzionale, molti tasselli sembrano fuori posto. Le leggi restano per lo più quelle del prefascismo (un immenso *corpus* normativo del passato, al quale anche il presente, lo voglia o no, deve conformarsi); la giurisprudenza che è frutto della loro interpretazione testimonia di una varietà considerevole di indirizzi, anche quando il giudice è chiamato a pronunciarsi su materie di immediata valenza sociale e politica; le istituzioni, se non ci si vuole limitare alle festanti foto di gruppo dei gerarchi ma si guarda in profondo alla piena adesione all'indirizzo impresso dalla

listica si cerca di mandare avanti un mondo che “è”, rispetto a quello che “dev’essere”⁷⁵.

politica; i gruppi dirigenti del Paese, per quanto inquadrati nelle corporazioni, restano compositi, divisi per generazione, per processi di formazione e cultura, soprattutto per interessi particolari. Contraddizioni vistose attraversano lo stesso universo della classe dirigente prettamente fascista. E il Paese, l'Italia degli anni Venti e Trenta, se si distoglie lo sguardo dalle “adunate oceaniche”, se ci si sottrae ai suoni cadenzati degli inni e delle marce trionfali e lo si fissa invece sui profondi *cleavages* che separano le tante Italie [...], sembra tutt’altro che unitario» (G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna 2018, pp. 534-535).

⁷⁵ Cesare Mozzarelli, ripercorrendo i concorsi a cattedra del periodo fascista, ha dimostrato come commissioni molto simili e concordi sul piano intellettuale promuovessero nuove leve di giuristi dalle posizioni metodologiche orlandiane, in una linea di continuità che in questa sede si vuole confermare (cfr. «*La rettitudine del metodo*». *Storia scientifica dei concorsi a cattedra in diritto amministrativo tra le due guerre*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo negli anni Trenta*, Bologna 1992, p. 79 ss.). Secondo Mario Nigro, il diritto amministrativo è il campo in cui il fascismo produce una continuità legale con lo Stato liberale (cfr. *Leggendo Giovanni Miele*, in «Quaderni fiorentini», 17 (1988), p. 275). Antonello Mattone individua vari spezzoni del diritto liberale confluiti nel fascismo (cfr. *Il mondo giuridico*, p. 1 ss.). Sulla complessità dei termini del suddetto processo, cfr. P. Costa, *La giurispubblicistica*, cit., p. 126 ss.

Parte Prima

Lo Stato in fieri

1. “Trasformare” lo Stato. – 2. Nel solco costituzionale. – 3. Forme di governo e indirizzo politico. – 4. *Salus publica suprema lex*. – 5. Riforma costituzionale fascista. – 6. Statualità del diritto. – 7. Tra formalismo e finalismo. – 8. Il progetto “totalizzante”.

1. “Trasformare” lo Stato

«Quanto fu fascista la legislazione fascista? Secondo un appunto a Mussolini del 1940, firmato dall’allora guardasigilli Dino Grandi, poco». Come riportato da Guido Melis, «interi campi del diritto vigente potevano dirsi, salvo qualche isolata area di legislazione “speciale”, ancora saldamente impiantati sulle norme a suo tempo formulate nello Stato liberale (vere e proprie fondamenta, come tali riconosciute e ... venerate)»¹. Ed altrettanto si può dire per la dottrina: «una parte della giuspubblicistica degli anni Venti e Trenta, ferma in sostanza ai presupposti teorici della scuola italiana di diritto pubblico, vide nella realizzazione piena del monopolio statale durante il fascismo nient’altro che una conferma della propria antica visione statualistica»².

Il rapporto di continuità con il regime precedente perdura almeno fino alla “svolta totalitaria” del 1925, con il discorso di Mussolini del 3 gennaio e la legislazione che vi fa seguito³. Rispetto agli anni del-

¹ G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 253, 256.

² Ivi, p. 257. Su posizioni consimili, S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971, p. 49.

³ Secondo Livio Paladin è proprio il caso di abbandonare la configurazione del fasci-

l'affermazione (1919-1923), è stato efficacemente commentato, all'indirizzo di coloro i quali nell'avvento del fascismo avessero voluto vedere «qualcosa di messicano, o di venezuelano», che «la Camera dei deputati non venne sciolta; che a Mussolini l'incarico di formare il gabinetto lo diede il Re; che Camera e Senato, cioè, il Parlamento italiano, votarono i pieni poteri [...]»; e soprattutto, «che mai consenso più generale di quello che accolse in Italia il fascismo si ricorda»⁴. In questo contesto, l'idea della riorganizzazione

risulta diffusamente condivisa da giuristi e pensatori filogovernativi – i quali sembrano quasi fare a gara tra loro per chi proclamava con maggior enfasi la nuova nozione di libertà –, si lega in maniera inscindibile alla tesi per cui l'Italia andava conoscendo una forma inedita di Stato, ma non riesce a eliminare del tutto l'adesione alla lettura liberale⁵.

Se si considera il progetto del maggiore responsabile della legislazione fascista, Alfredo Rocco, si sarebbe trattato di fondare uno “Stato nuovo” senza lasciare perduto l'autoritarismo dell'esperienza statutaria, con tutto il bagaglio «del burocratismo classico del periodo giolittiano e bellico»⁶. Sebbene sia proprio la politica di Giolitti il

suo quale ordinamento «per sé stante». Non sono sostenibili, a parer suo, né il mito rivoluzionario della marcia su Roma, determinante una «rivoluzione di ordine giuridico e una generale novazione nell'efficacia dell'ordinamento (Panunzio)», né, all'opposto, l'idea del colpo di stato (Gobetti). E non sembra facile nemmeno stabilire in quale momento si sia verificata la pretesa frattura. Secondo alcuni, con il discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925; altri «ponendo l'accento sulla trasformazione della forma di governo e sulla rottura della divisione dei poteri» (fine 1925-inizio 1926); secondo altri ancora con la costituzionalizzazione del Gran Consiglio (1928); infine, solamente negli ultimi anni del regime, con l'introduzione della legislazione razziale (cfr. *Fascismo*, cit., p. 888).

⁴ È ciò che scrive l'economista Maffeo Pantaleoni sull'*Idea nazionale* (6 luglio 1923), come riportato in N. Tranfaglia, *Dallo Stato*, cit., p. 131. Su posizioni attestanti la presa del potere del fascismo secondo forme non rivoluzionarie, ma legali, giusto l'incarico conferito dalla Corona al Capo del fascismo, M. Udina, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, in «Rivista di diritto pubblico» (1939), p. 461 ss.

⁵ M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 141 e più in generale Id., *L'ombra di Banquo. Il fantasma della libertà nella giuspubblicistica del primo decennio fascista*, in «Historia et ius» (2015), paper n. 8.

⁶ N. Tranfaglia, *Dallo Stato*, cit., p. 132. Su Alfredo Rocco e la «dimensione costituzionale della giustizia», cfr. L. Lacché, *Tra giustizia e repressione: i volti del regime fascista*, in Id. (a cura di), *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma 2015, p. IX ss.; G. Chiodi, *Alfredo Rocco e il fascino dello Stato totale*, in I. Birocchi, L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi*, cit., p. 103 ss.

bersaglio centrale negli scritti di Rocco a cavallo dell'intervento in guerra. È in nome del recupero dell'antico⁷ che il giurista napoletano riconosce allo Stato una missione «di legittimità storica», contro l'impotenza manifestata dal governo di fronte ai gruppi sovversivi, socialisti *ex professo*, ma anarchici di fatto, perché smembrano l'unità dello Stato: «la lotta di classe diventa a questa stregua un delitto pubblico, un atto di esercizio arbitrario delle proprie ragioni». Viene già immaginato «un quadro coerente di leggi e istanze giurisdizionali, una sfera subordinata entro la quale i conflitti del lavoro possano via via venire a risoluzione senza ledere gli interessi superiori della comunità statale, ad anzi coordinandosi ai suoi scopi di potenza»⁸. Fatto sta che nei gruppi il singolo si «accommenda» in quanto non tutelato dalla legge pubblica, dal momento che il potere centrale, invece di contrastare questi nemici dell'autorità legittima, «si umilia a negoziare e a lasciar loro il campo»⁹.

Non a caso, a regime instaurato, Rocco intitola l'introduzione del suo volume di scritti politici e giuridici *La trasformazione dello Stato*, confermando, pur con le dovute differenze, il nesso tra tradizione e “novità” fascista. A partire dalla sovranità dello Stato, «teoria che non è, in realtà, nuova, perché tutta la scuola giuridica di diritto pubblico la professa. Questa scuola ha sempre insegnato che la sovranità non è del popolo, ma dello Stato»¹⁰.

Parlando di rivoluzione, perché pure non se ne può fare a meno, ci si riferisce non tanto al «movimento violento di popolo, culminato con la conquista del potere, in virtù di un atto di forza», che infatti

⁷ Sulle propensioni “continuiste” di Rocco, cfr. G. Melis, *La macchina*, cit., pp. 275 ss.; G.P. Trifone, *Una voce fuori dal coro. Paolo Rossi nel dibattito sulla pena di morte durante il fascismo*, in «Rivista di storia del diritto italiano», XC (2017), p. 352.

⁸ Il riferimento è agli scritti da «Il dovere nazionale» (11 ottobre 1914), «Idea nazionale» (18 ottobre e 28 dicembre 1914, 17 gennaio e 6 settembre 1916) e più distesamente il discorso dell'8 gennaio 1915 all'Associazione nazionalista di Roma (*L'indomani della neutralità*, ivi, pp. 239-244). Cfr. P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963, p. 56.

⁹ «Governo delle leghe in Emilia, violenze anarchiche in Romagna e in Toscana, esenzioni e favori di sapore corporativo ai sindacati e alle cooperative in tutto il Nord; clientele parlamentari, consorterie mafiose e camorristiche, tenaci residui feudali al Sud, appaiono [a Rocco] nella stessa luce buia: feudalità rinascenti» (ivi, p. 57).

¹⁰ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, in Id., *Scritti e discorsi politici*, III (1925-1934), Milano 1938, p. 780.

non c'è stato; quanto al significato letterale del termine: “ri-volgimento” all’unico assetto politico e sociale plausibile, determinazione di un «processo storico»¹¹, quasi a segnalarne l’ineluttabilità a fronte della decadenza del “sistema democratico” precedente, eccezionale per la sua erronea visione del rapporto “Stato-nazione-individuo” e destinato, quindi, al collasso.

Anche quando di continuità sembra non voler discutere, Rocco segnala tutte le similitudini tra liberalismo e fascismo pur nel formale intento di rinnegarle. A cominciare dalla contemplazione di un diritto individuale alla libertà, nell’orbita dello Stato e all’interno del suo superiore interesse, secondo una rivisitazione della teoria dell’autolimitazione dello Stato propria dell’indirizzo germanico e riformulata in Italia dal giusformalismo dagli anni ottanta del secolo precedente¹². Relativamente agli aspetti economici, la produzione della ricchezza è considerata di interesse eminentemente sociale, regolamentata dalla legge dello Stato, «ma il fascismo crede che sia normalmente utile lasciare all’iniziativa individuale lo svolgimento del fenomeno economico»¹³. Ferma la premessa per cui «per il liberalismo, la liber-

¹¹ Ivi, p. 771.

¹² Che i concetti di fondo dei rapporti tra Stato e individuo siano i medesimi per l’autoritarismo tradizionale e per lo Stato fascista è stato sostenuto anche da Giuliano Amato: «in ambo i casi l’assunto che non v’è libertà o diritto individuale prima dello Stato si accoppia con l’identificazione di questo con l’Amministrazione e con la conseguente impossibilità di concepire, nel campo del diritto pubblico, una volontà diversa da quella di quest’ultima, intesa, appunto, come volontà dello Stato». Quanto a Rocco, la contraddizione appare evidente: «i bersagli che esso colpì nella storia passata – e in primo luogo l’individualismo disgregatore dell’impero statuale – furono in gran parte fittizi, proprio perché si traducevano in principi e orientamenti che nel nostro ordinamento, ancora largamente impostato in senso autoritario, cominciavano appena a penetrare» (*Individuo e autorità*, cit., pp. 262-263).

¹³ *Ibidem*. Quanto al tema dei rapporti tra lo Stato e le forze economiche private, «che in questo campo il regime fascista non abbia mai pensato seriamente, nonché alla generale nazionalizzazione delle imprese, nemmeno ad una pianificazione globale e cogente, risulta con chiarezza dalla VII e dalla IX Dichiarazione della Carta del lavoro (il comma I della VII dichiarazione stabilisce infatti che “lo Stato corporativo considera l’iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell’interesse della nazione”; mentre la IX dichiarazione dispone, a sua volta, che “l’intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l’iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato”). E vanamente il comma 2 dell’art. VII aggiunge che “l’organizzazione privata della produzione essendo una funzione d’interesse nazionale, l’organizzazione dell’impresa è respon-

tà è un principio, per il fascismo la libertà è metodo», viene affermato chiaramente come «nel mondo economico, nessun mezzo più efficace vi è per ottenere il massimo risultato col minimo sforzo, che far valere la spinta dell'interesse individuale»¹⁴. Principio che sarà confermato ancora nel 1940, in piena fase totalitaria, da Giuseppe Tassinari, per cui l'ordinamento corporativo «conserva come presupposti l'iniziativa individuale privata e l'iniziativa individuale pubblica. Le quali rispettivamente interessano: la prima, l'organizzazione dell'impresa della produzione, e la seconda, la formazione e l'attività degli organi professionali»¹⁵.

In via incidentale, che nello Stato fascista il diritto subiettivo non solo sia riconosciuto come principio¹⁶, ma trovi «largo posto ed ampia applicazione nella realtà concreta» è concetto da più parti ribadito, più o meno prosaicamente. A fronte di posizioni del tutto appiatte sulle dichiarazioni di Rocco quali possono essere quelle di un Luigi Forlivesi¹⁷, vi è chi, come Carlo Alberto Biggini, benché polemico nei confronti dell'individualismo di stampo liberale, non ravvi-

sabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato») [...]. La legislazione vigente non determina un sistema coerente e compiuto di vincoli, tale che sia lecito parlare di una economia "programmatica" (Spirito) o di uno Stato economicamente sovrano, divenuto l'unico soggetto dell'attività produttiva nazionale, o – reciprocamente – di una funzionalizzazione dell'iniziativa e della proprietà privata. Vero è soltanto che il governo fascista interviene nel campo economico (fin dal momento dei salvataggi bancari) in una misura sensibilmente maggiore che in passato. Ma gli strumenti utilizzati a questo fine – a parte le illusioni del corporativismo – non sembrano essere sostanzialmente diversi dai rimedi con cui la gran massa degli stati contemporanei fronteggia la crisi economica mondiale; sicché la disciplina fascista dell'economia non presenta in concreto caratteri di sorprendente originalità [...] ma si risolve in un semplice aspetto di un fenomeno universale, quale è la "socialità" degli Stati moderni» (L. Paladin, *Fascismo*, cit., pp. 898-899).

¹⁴ A. Rocco, *La dottrina politica del fascismo*, in *Scritti*, III, cit., p. 1103.

¹⁵ G. Tassinari, *Corporativismo, ad vocem*, in *Dizionario di politica a cura del Partito nazionale fascista*, Roma 1940 (Antologia a cura di M. Piraino, S. Fiorito, Roma 2014), pp. 123-124.

¹⁶ «Le libertà non furono formalmente cancellate ma solo subordinate a supposti interessi sociali e della nazione o dell'ordine e riproposte secondo stratificazioni gerarchiche» (I. Biocchi, *Il giurista intellettuale*, cit., p. 32).

¹⁷ Obiettivo del fascismo è «garantire all'individuo le condizioni necessarie per il libero sviluppo delle sue facoltà e che un annullamento della personalità individuale sia da escludersi nello Stato moderno» (L. Forlivesi, *Il nuovo diritto pubblico italiano (secondo le ultime riforme)*, I, *Diritto costituzionale*, Livorno 1930, p. 62).

sa il disconoscimento di «ogni fine individuale» da parte dello Stato fascista, che invece, pur ponendo dei limiti alle libertà e subordinando gli individui alla propria organizzazione, instaura con questi ultimi una sorta di collaborazione:

subordinazione, però, che non costituirà, in realtà, una diminuzione per l'individuo, ma bensì un aumento di tutti i suoi poteri e di tutte le sue capacità [...]. Il fascismo crede che un annullamento e una mortificazione della personalità individuale siano da escludersi nello Stato moderno, ma ciò non perché riconosca un diritto nell'individuo alla libertà superiore allo Stato, da farsi valere contro lo Stato, ma perché crede che lo sviluppo della personalità umana sia un interesse dello Stato¹⁸.

Non di meno, Giacomo Perticone individua la solidarietà come obiettivo dello Stato fascista, definendola «coordinazione del particolare». Come già per Biggini, individuo e Stato cooperano in vista di un fine comune: «diritto-dovere e diritto-funzione in cui si afferma la dignità e la libertà umana»¹⁹. In tal senso, per Chimienti, il fascismo ha mantenuto del liberalismo «le fondamentali premesse: quella economica della individuale acquisizione dei mezzi di produzione; e quella politica del libero divenire per tutti», superandolo «nel contenuto e nei compiti che la storia del tempo in cui sorse aveva ad esso assegnato»²⁰.

Sulla stessa falsariga, ma attualizzando dottrine stigmatizzate dal tardo liberalismo giuridico, Biagio Brugi rimarca il fondamento «naturale» del diritto. Obiettivo dello Stato essendo la «*hominis natura*», l'individuo si trova in armonia col consorzio sociale in virtù del lavoro, tramite cui coniuga libertà personale e dovere verso la collettività: «l'accordo degli interessi sociali con l'interesse individuale [è] il canone fondamentale dello Stato fascista»²¹. Si tratta invero di una

¹⁸ C.A. Biggini, *Il fondamento dei limiti dell'attività dello Stato*, Città di Castello 1929, p. 126.

¹⁹ G. Perticone, *Regime politico e ordine giuridico*, Roma 1935, p. 404.

²⁰ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., pp. 57-58.

²¹ Il giurista, per moderare toni apparentemente discordi rispetto ad un regime autoritario, tiene poi a precisare «i diritti pubblici subiettivi, al pari di tutti i diritti subiettivi, e più di tutti gli altri, debbono avere nella legge un preciso regolamento [in vista de] l'accordo degli interessi sociali con l'interesse individuale». In questo modo, le leggi fa-

posizione non isolata. Basti citare Federico Cammeo, che, centrando le sue teorie sulla difesa dei diritti individuali nei confronti della pubblica amministrazione, riconosce un «diritto obbiettivo» come imperante «non solo sui sudditi, ma anche sullo Stato stesso»²². Mentre Alfredo Mendizábal Villalba, ospitato sulla *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, sostiene il diritto naturale come fondamento del diritto positivo, di modo che quando «l'amministrazione deve realizzare un atto creativo di diritto concreto facendo uso delle sue facoltà discrezionali, essa deve ricorrere direttamente ai criteri di giustizia naturale». L'attività della pubblica amministrazione, dunque, prima ancora di definirsi giuridica, deve conformarsi ai criteri di «pura condotta morale» dettati da «un diritto naturale, che dia il criterio della giustizia»²³.

In breve²⁴, fino agli inizi degli anni '40 si sostiene che lo Stato, pur ponendo al primo posto l'interesse collettivo, non soltanto non

sciste sarebbero legittimate a limitare le libertà in funzione del fine pubblico (B. Brugi, *I così detti limiti dei diritti subbiettivi e lo Stato*, in «Lo Stato» (1931), p. 707). Sul punto, cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., pp. 258-259.

²² F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, p. 79.

²³ A. Mendizábal Villalba, *Il diritto naturale nella scienza amministrativa*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1931), pp. 207-212.

²⁴ Sulle medesime posizioni P. Bodda, *Lo Stato di diritto. A proposito di alcune recenti opinioni*, Milano 1935, p. 19 ss.; E. Crosa, *Corso di diritto costituzionale*, Torino 1933, p. 62 ss.; Id., *Il fattore politico e le costituzioni*, Padova 1930, p. 159; Id., *La libertà nel diritto costituzionale, ad vocem*, in *Enciclopedia italiana*, XXI, Roma 1934, p. 52; T. Pinelli, *La natura dello Stato sovietico*, in «Rivista internazionale di filosofi del diritto» (1931), p. 473; M.T. Zanzucchi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1936, p. 72 ss.; G. Ferri, *Il rapporto tra Stato, individui e forze associate nel diritto fascista*, Mantova 1934, p. 51; T. Marchi, *Lezioni di diritto costituzionale*, Parma 1934, p. 177 ss.; V. Feroci, *Istituzioni di diritto pubblico secondo la vigente legislazione fascista (costituzionale, amministrativo, sindacale e corporativo)*, Milano 1936, p. 132 ss.; B. Spampinato, *Equazioni rivoluzionarie: dal bolscevismo al fascismo*, in «Critica fascista», 15 (1930), *passim*; R. Ravà, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze 1935, p. 173 ss.; C. Petrone, *Stato e diritto. Analisi storico-progressista*, Roma 1932, pp. 98-100; P. Garofalo, *Principi di diritto costituzionale e ordinamento politico dello Stato fascista*, Catania 1932, p. 42 ss.; P. Sollima, *La libertà e l'ordine*, Napoli 1934, pp. 3-5; A. Rapisardi-Mirabelli, *Elementi di diritto pubblico generale ed introduzione al diritto costituzionale italiano*, Roma 1935, p. 223; V. Cavallo, *La libertà umana nella filosofia contemporanea*, Napoli-Città di Castello, 1933, p. 13 ss.; F.B. Cicala, *Corso di diritto costituzionale. Le pubbliche libertà nel diritto costituzionale moderno*, Firenze 1933, p. 102 ss.; G. Solari, *Diritti di libertà, ad vocem*, in *Enciclopedia italiana*, XXI, Roma 1934, p. 49.

ripudia l'interesse individuale, ma riconosce addirittura l'importanza di taluni interessi privati per la collettività, garantendoli: «ne deriva una protezione sia pure indiretta ed occasionale, ma pur sempre efficace di tali interessi privati, i quali, se non possono definirsi diritti in senso stretto, lo sono in un senso più ampio e generico, comprensivo così dei veri e propri diritti subiettivi come degli interessi legittimi»²⁵.

Se per l'amministrazione pubblica è disposta un'ingerenza nella sfera di attività dei singoli, questo non implica la negazione dei diritti soggettivi, «come nessuno si sognò mai di negare l'esistenza e consistenza del diritto di proprietà, anche prima del fascismo, solo perché esso poteva essere espropriato per pubblica utilità». A parere di Francesco D'Alessio, anche se in prospettiva gli interessi legittimi si allargano a scapito dei diritti soggettivi in senso classico, non significa che gli «interessi individuali restino perciò senza adeguata tutela giurisdizionale»²⁶. Tirate le somme, la teoria dei diritti subiettivi "limitati" dallo (e nell'interesse dello) Stato fascista è in vario modo recuperata dal dogmatismo liberale, nell'ottica di «un equilibrio, dunque, spostato a favore dello Stato, ma al contempo rispettoso di una sfera personale dell'individuo, il quale di conseguenza era visto non già come assorbito dallo Stato, ma solo a lui sottoposto»²⁷.

Passando al principio di sovranità proprio del fascismo, la differenza viene evidenziata da Rocco non tanto con il regime liberale, ma rispetto al regime democratico: «per la democrazia la sovranità è del popolo, cioè delle masse dei viventi. Per il fascismo, la sovranità è della società, in quanto si organizza giuridicamente, ossia dello Stato»²⁸. Come opportunamente osservato, se da una parte l'esigenza di mobilitazione delle masse si traduce in termini di politicizzazione di esse, «resta comunque determinante la connessione fra la potenza della nazione e [...] la necessità di ridefinire il soggetto sulla base di una rigida differenziazione dei ruoli»²⁹. Pertanto, il governo deve essere

²⁵ F. D'Alessio, *Lo Stato fascista come Stato di diritto*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, Padova 1940, p. 506. In proposito, cfr. I. Del Bagno, *Epurazioni prudenti*, cit., p. 301 ss.

²⁶ F. D'Alessio, *Lo Stato fascista*, cit., p. 507.

²⁷ M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 220.

²⁸ A. Rocco, *La dottrina*, cit., p. 1104.

²⁹ P. Costa, *Civitas*, 4, cit., p. 286.

nelle mani di «uomini capaci», sicché il ruolo delle masse è messo in chiaro immediatamente dopo: «non solo dunque il fascismo respinge il dogma della sovranità popolare, per sostituirvi quello della sovranità dello Stato, ma ritiene che, degli interessi della società, l'interprete meno adatta sia proprio la massa popolare», perché la capacità dei grandi interessi sociali «è dote rarissima e privilegio di pochi»³⁰.

Le affermazioni si fanno più caute nel rinviare al paradigma della rivoluzione come “ristabilimento naturale” di un ordine, compiuto il quale è meglio attestarsi sulla funzione di “conservazione” che la legislazione deve necessariamente avere. L'idea della «subordinazione dell'individuo alla nazione» va realizzata in campo giuridico. Del resto, Alfredo Rocco è il primo a sottolineare che «dal 28 ottobre 1922 al 3 gennaio 1925 il fascismo non governò da solo l'Italia; la governò in collaborazione con altri partiti». Solo col 3 gennaio, «col consenso unanime»³¹, prese il pieno potere. Ad ogni buon conto, l'opera di revisione legislativa comincia nel 1923 da parte del governo «in virtù dei pieni poteri ottenuti dal Parlamento». Nel rispetto della costituzione³², insomma, di modo che le differenze di contenuto – ovvero quello sociale, per cui lo Stato fascista non è agnostico, a differenza di quello liberale, ma ha una sua funzione e una sua volontà che lo rendono identificabile come un organismo, i cui fini trascendono quelli dei singoli individui che lo compongono –; e quelle di forma – lo Stato come istituzione, in cui la «superiorità dei fini e la supremazia delle forze» vengono regolamentate giuridicamente – sono tali

³⁰ A. Rocco, *La dottrina politica del fascismo* (1926), in *Scritti politici*, III, cit., p. 1104. Si tratta di una posizione ampiamente condivisa. Per Giovanni Salemi, non a caso la riforma elettorale è stata tra i primi rimedi da attuare, poi che «il popolo, la massa multiforme e brutta, detiene soltanto una forza materiale, non quella intellettuale, che implica raziocinio, cultura ed esperienza per riconoscere i problemi pubblici ed affidarne la soluzione agli individui più adatti» (*Studi di diritto corporativo*, Padova 1929, p. 11).

³¹ A. Rocco, *La trasformazione*, cit., p. 773.

³² Ovvero lo Statuto albertino, cifra della continuità dei principi giuridici in senso conservatore. Diversamente è da intendersi il concetto da parte di un giurista “del regime” come Carlo Costamagna, per cui costituzione è quel «complesso delle norme di principio che individuano la personalità storica dello Stato, proiettandosi nell'ordine giuridico come presupposto della legalità del suo ordinamento» (C. Costamagna, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino 1934, p. 444). In questo modo, la costituzione diventa atto politico in senso assoluto (cfr. M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione*, cit., p. 47).

per cui lo Stato fascista «contiene» il liberalismo, e lo supera: «lo contiene, perché si serve della libertà quando essa è utile; lo supera, perché raffrena la libertà quando è dannosa»³³.

Più che di contenimento si tratta di una riaffermazione della dimensione autoritaria che la deriva democratica aveva compromesso³⁴. Dal momento che il fascismo fa partecipare il popolo alla sua vita «in quanto è necessario», ciò non di meno si riserva di far decidere circa i problemi essenziali «a coloro, che hanno la possibilità di intenderli, sollevandosi sopra la considerazione degli interessi contingenti degli individui»³⁵. In sintonia con la dottrina classica, «il popolo, nella sua posizione normale, è l'oggetto della sovranità, è l'università degli individui su cui lo Stato esplica la sua attività specifica. Ora l'oggetto dell'attività di un soggetto non può essere sostanza del soggetto medesimo»³⁶. Esso, «figura *in absentia*», è chiamato a scomparire dietro lo Stato³⁷.

Nondimeno, lo Stato fascista è anche, a suo modo, “socialista”, nella misura in cui realizza la giustizia sociale, sia pure non consentendo alle forze sociali di farsi giustizia mediante un «urto brutale». Ciò intende fare disciplinando giuridicamente i rapporti collettivi di lavoro, al fine non solo di «rendere giustizia fra le classi e di organizzare le forze produttive del paese», ma soprattutto riconducendo «nell'orbita dello Stato le forze che si erano costituite fuori di esso e contro di esso»³⁸. Rocco prefigura lo Stato corporativo³⁹ fin dal 1919,

³³ A. Rocco, *La trasformazione*, cit., p. 779.

³⁴ Altra cosa è sostenere «l'infondatezza di certe persistenti difese del regime che aveva rappresentato la rottura con il passato, la violazione della legge costituzionale e comune con l'instaurazione di un sistema di violenze» da un punto di vista ideologico (G. Perticone, *Fascismo (politica e sociologia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano 1967, p. 876).

³⁵ A. Rocco, *La trasformazione*, cit., p. 780.

³⁶ D. Donati, *La persona reale dello Stato*, estr. da «Rivista di diritto pubblico», I (1921), p. 12.

³⁷ Cfr. P. Costa, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, p. 125. Sulle forme ed i limiti della partecipazione del popolo alla politica sarà opportuno soffermarsi ancora, come sul concetto di rappresentanza politica, che, evidentemente, non può scomparire: al massimo modificarsi.

³⁸ A. Rocco, *La trasformazione*, cit., p. 783.

³⁹ Come illustrato da Mario Caravale, «sul tema delle corporazioni si discuteva in

attraverso l'allargamento dell'impresa a tutto il territorio nonché la creazione di un cartello o sindacato nazionale per ogni industria⁴⁰: «l'organizzazione così creata assumerà necessariamente una funzione nazionale e un carattere pubblico: sarà cioè trasformata automaticamente in organo dello Stato»⁴¹. Nel 1920 la teoria dell'ente autarchico sotto vigilanza e tutela dello Stato è già profilata⁴². Insomma, anziché rinnegare il fenomeno sindacale, meglio «dominarlo» a favore di tutte le classi sociali, così che «la potenza dello Stato, lungi dall'opprimere i cittadini, si riflett[a] in modo benefico su di essi»⁴³.

Per sintetizzare, chi ha posto la concezione rocciana fuori dall'ottica statualistica ottocentesca ha altresì considerato la sua visione «propaggine estrema di quella tradizionale impostazione, ma solo nel senso che riusciva a metterne a nudo, nel momento stesso in cui la superava e la dichiarava sorpassata, un possibile e ulteriore risvolto

Italia sin dagli ultimi decenni dell'Ottocento. La corporazione era allora intesa come organizzazione che riuniva rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di ciascun settore produttivo al fine di mediare tra interessi economici contrapposti, in vista del migliore sviluppo del settore medesimo [...]. Le corporazioni, dunque, erano intese come ordinamenti particolari, capaci di rappresentare la complessità sociale, rimanendo al contempo coordinati e subordinati alla sovranità dello Stato: con quest'ultimo il singolo entrava in rapporto non soltanto individualmente, ma anche per il tramite della corporazione cui apparteneva [...]. Nel 1926 la legge 23 aprile n. 563 stabilì il riconoscimento giuridico del solo sindacato fascista, attribuendogli la potestà di «regolare i rapporti di lavoro tra le categorie con contratti collettivi» ed istituì «una magistratura del lavoro in seno alle corti d'appello». Nello stesso anno fu creato il Ministero delle corporazioni (che peraltro divise fino al 1929 le sue attribuzioni con il Ministero dell'Economia nazionale) e fu istituito il Consiglio nazionale delle corporazioni, che comunque iniziò di fatto la propria attività soltanto a partire dal 1930. Nel 1927 fu approvata dal Gran Consiglio del fascismo la Carta del lavoro, divenuta atto legislativo con legge 13 dicembre 1928 n. 2832, la quale definì i principi fondamentali del corporativismo fascista. Bisognerà aspettare gli anni '30 per avere un concreto avvio dell'ordinamento corporativo: solo nel 1934, infatti, vennero create le corporazioni» (*Una incerta idea*, cit., pp. 163-164).

⁴⁰ Una volta «organizzati in fasci poderosi i capi e direttori delle industrie da una parte, dall'altra i lavoratori manuali, è assai probabile che nel quadro dell'impresa nazionale trovino posto, armonizzando i loro interessi sostanzialmente solidali, i fasci padronali e operai, destinati a costituire un unico sindacato, che riunisca in sé il compito della produzione e della distribuzione» (A. Rocco, *Il momento economico e sociale* (1919), in *La lotta contro la reazione antinazionale* (1919-1934), Milano 1938, p. 586).

⁴¹ *Ibidem*. Sul punto, cfr. P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia*, cit., p. 53 ss.

⁴² A. Rocco, *Crisi dello Stato e sindacati*, in *Scritti*, II, cit., p. 541 ss.

⁴³ A. Rocco, *La trasformazione*, cit., p. 783.

teorico»⁴⁴. In effetti è evidente la familiarità da parte del giurista napoletano con le categorie formalistiche classiche, da riempire, eventualmente, di nuovi contenuti. È il metodo giuridico tradizionale a risultare ancora efficace e dunque adoperato, al di là del merito⁴⁵.

2. Nel solco costituzionale

Sempre per rimanere fedele alla lettera dello Statuto⁴⁶, Rocco intitolò la L. 31 gennaio 1926 n. 100 *Potere esecutivo e norme giuridiche*.

⁴⁴ Mi riferisco a I. Stolzi, *L'ordine*, cit., p. 78.

⁴⁵ «Il morto afferra il vivo, si potrebbe dire: il metodo, i principi, l'articolazione stessa della logica giuridica, il linguaggio, lo stile restavano quelli antichi, sia pure mascherandosi talvolta in forme moderne» (G. Melis, *La macchina*, cit., p. 265). È tuttavia da tenere in dovuta considerazione il profilo più estremista del Rocco "nazionalista", che, negli anni immediatamente precedenti la guerra, esprime tutto il suo dissenso verso i principi individualistici alla base dello Stato liberale: «il nazionalismo non è altro che la difesa della nazione, considerata come entità perpetua e immanente nei secoli, contro il disgregamento a cui conduce l'individualismo estremo, politico ed economico, quindi contro la democrazia, e contro il socialismo» (A. Rocco, *Cause remote e prossime della crisi dei partiti politici italiani*, in *Scritti*, I, cit., p. 9). Apprezzando il concetto dell'auto-limitazione dello Stato tratteggiato per la prima volta dalla dottrina tedesca, il giurista riconosce la vera libertà nello Stato, il cui interesse è superiore e prevalente rispetto a quello individuale. Secondo una concezione integrale della società e dello Stato, l'individuo non è *fine*, ma semplice *strumento* (A. Rocco, F. Carli, *I principi fondamentali del nazionalismo economico*, in *Il nazionalismo economico. Relazioni al III Congresso dell'Associazione Nazionalista* (Milano 16, 17 e 18 maggio 1914), Bologna 1914, p. 5). Accomunate le dottrine liberaliste e socialiste per la medesima «concezione materialistica della vita individuale e sociale», l'individuo «esiste esclusivamente in funzione della società nazionale e la sua iniziativa privata deve essere limitata ed anche eliminata tutte le volte che essa non serve o serve imperfettamente all'interesse nazionale». Senza pertanto mettere in discussione che «Rocco, dunque, ribadiva la sua precedente presentazione della libertà liberale come libertà giusnaturalista; confermava la propria convinzione per la quale tale interpretazione della libertà aveva caratterizzato l'intero periodo liberale [...]»; tornava a condannare lo Stato liberale nel suo insieme in quanto espressione dell'individualismo egoistico», nelle vesti istituzionali di guardasigilli il giurista di rango prende il sopravvento sull'ideologo politico, e individua pur sempre nel formalismo *l'instrumentum regni*: la neutralità del diritto permette di assorbire l'impatto del cambiamento e ricondurlo a "sistema" (cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., pp. 121-125, 141-142 e 148).

⁴⁶ «È noto che la maggior parte dei giuristi italiani fecero ogni sforzo per dimostrare che le innovazioni costituzionali del fascismo non avevano stravolto lo Statuto ma lo avevano soltanto modificato, completato, adattato ai tempi nuovi» (N. Bobbio, *La cultura e il fascismo*, in G. Quazza (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino 1973, p. 227).

L'espressione "potere esecutivo" «per quanto meno propria è tradizionale nella legislazione italiana, perché è quella appunto che lo Statuto fondamentale del Regno adopera. Ora è naturale che una legge, la quale deve e vuole ricollegarsi allo Statuto ed esserne una integrazione, faccia uso della stessa denominazione della Carta costituzionale»⁴⁷.

Soltanto due anni prima, Antonio Ferracciu non prende nemmeno in considerazione la messa in discussione della Carta, la cui «pieghevolezza e sobrietà delle linee» avrebbe permesso di restituire «il giusto equilibrio» allo Stato, «senza procedere a scosse violente o a profonde modificazioni costituzionali»⁴⁸. Contro una riforma che era nell'aria, il giurista sardo auspica invece un rafforzamento dello Statuto, affinché tutti i poteri operino entro i giusti limiti predeterminati; per cui non soltanto va rimarcata «la inopportunità di riforme di carattere organico e istituzionale, le quali si risolvano in una mutazione delle basi medesime dello Stato e del suo ordinamento costituzionale, ma, quel ch'è più, la impossibilità di tali mutazioni con efficacia propriamente giuridica»⁴⁹.

In che termini una riforma potrebbe alterare i formali criteri di legittimità? Non diversamente da quanti avrebbero bene accolto il ridimensionamento delle funzioni delle Camere, anche Ferracciu considera l'onnipotenza parlamentare «ormai superata»; ma il senso della sua allocuzione è relativo alla inadeguatezza da parte del Parlamento di realizzare qualunque mutamento costituzionale. Tanto perché «la funzione legislativa non è sciolta da limiti giuridici, fra i quali, rispetto al nostro Statuto, è posta la necessità». Secondo tale criterio, la lettera della Carta contiene in sé più di quanto apparentemente vi è scritto, ovvero «consuetudini costituzionali talmente forti e intimamente connesse alla struttura fondamentale dello Stato moderno», che la legge ordinaria non basterebbe a modificare:

la Costituzione, legge fondamentale che disciplina l'ordinamento dei poteri pubblici, non riposa esclusivamente, ma solo in parte, nella legge statu-

⁴⁷ A. Rocco, *Prefazione* a C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, Roma 1926, p. I.

⁴⁸ A. Ferracciu, *A proposito di un libro recente su la riforma costituzionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1924), p. 508.

⁴⁹ Ivi, p. 510.

taria: di essa è parte essenziale lo spirito di tutto il sistema di leggi e consuetudini che la integrano, e che non sono suscettibili di abrogazioni legislative, se non sotto l'imperio della necessità, in quei punti che non si attengano a tutto il complesso dei principi informatori della forma di Governo⁵⁰.

La Costituzione, insomma, è «lettera e spirito» allo stesso tempo, e il suo sviluppo tradizionale non si può cancellare con una formula legislativa. Lo stesso regime parlamentare, che si vorrebbe ricondurre al sistema costituzionale puro, è frutto di una di quelle consuetudini essenziali che solo una nuova condizione di fatto, ovvero un'altra consuetudine, potrebbe mutare. Una riforma *ex abrupto* non avrebbe né valore pratico né efficacia giuridica. Altra cosa, pertanto, sarebbe dire che una nuova consuetudine tendente a mutare la fisionomia del governo di Gabinetto in "governo di gruppi" sia stata fermata sul nascere dalla rivoluzione fascista, la quale per l'appunto da norme di necessità è scaturita. Il che non vuol dire violare la costituzione.

Ma allorquando da quel movimento, rivoluzionario nella origine, e che condusse all'assunzione del nuovo Governo attraverso l'uso normale e legale delle prerogative della Corona, si volessero trarre le ultime conseguenze, nel senso di interromperne non solo la parte viziata, ma fare addirittura tabula rasa di tutto lo sviluppo consuetudinario precedente, su cui si aderisce lo stesso sistema parlamentare, si andrebbe al di là dei limiti giuridici imposti agli organi costituzionali destinati a legiferare, nonché delle stesse esigenze politiche del tempo⁵¹.

In questo passo sono presenti i temi tipici del liberalismo conservatore legittimante un movimento sedicente rivoluzionario, ma in realtà affermatosi entro le coordinate costituzionali da cui avrebbe la falsa pretesa di esorbitare. La «culminazione parossistica dell'eccesso del potere esecutivo»⁵² sarebbe contraria al suddetto principio di necessità, che andrebbe invece nel verso di un rafforzamento della Costituzione nel suo complesso, onde ricondurre gli organi costituzionali «all'uso legittimo di prerogative e di potestà, che erano rima-

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ A. Ferracciu, *A proposito*, cit., p. 512.

⁵² *Ibidem*.

ste eclissate dall'assoluto predominio della Camera elettiva»⁵³. Per tali ragioni,

attraverso la lenta formazione di nuove consuetudini, accanto a quelle più essenziali al fondamento del sistema parlamentare, potrebbero venire a ristabilirsi, come già nell'epoca migliore del nostro Risorgimento, i modi più adeguati per dare maggiore risalto all'uso delle prerogative della Corona, specie in ordine allo scioglimento della Camera, senza alterare perciò l'equilibrio dei poteri; tratterebbesi solo, e propriamente, di integrare attuali norme consuetudinarie e di correttezza, reintegrare talune di quelle non più in uso, modificarne altre che hanno rappresentato una deviazione ed una esagerazione⁵⁴.

Prendendo ad esempio l'Inghilterra, il Paese che ha dato i natali al regime parlamentare, tale ultimo consiste nel rapporto tra Governo e Camere, quello che secondo Ferracciu permarrebbe ancora e che i nuovi governi sarebbero chiamati a riformare nel rispetto «del costume e della correttezza politica»⁵⁵. Cosa che invero, secondo Ernesto Orrei, il fascismo non si può permettere, perché, se perpetuasse quello che viene definito «un sistema giuridico di libertà istituzionali»⁵⁶, favorirebbe il principio per cui «il diritto è nello Stato e con lo Stato», di modo che «la libertà giuridica per sé stessa», intesa come «diritto subbietivo della persona, è riconosciuto tale e quindi deve essere tutelato nel suo esercizio in quanto questo, è ovvio, si mantiene nei limiti istituzionali dello stesso diritto»⁵⁷.

Richiamandosi alla relazione del Guardasigilli, ma senza alcuna delle illusioni revisionistiche a cui si è fatto cenno, Arrigo Solmi intende discutere il problema della riforma costituzionale «da un punto di vista liberale-nazionale», che, a suo parere, «perfettamente si coordina con le idee fattive e rinnovatrici del fascismo»⁵⁸. Affermata la «incancellabile italianità dello Stato moderno», riferendosi ad esso

⁵³ Ivi, p. 513.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Ivi, p. 514.

⁵⁶ E. Orrei, *Regolamento giuridico del governo parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1925), p. 195.

⁵⁷ E. Orrei, *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, Roma 1927, p. 511.

⁵⁸ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., p. 15.

nella forma della monarchia costituzionale “limitata” dalla rappresentanza, è pur vero che «si cercherebbe invano nello Statuto il principio giuridico di quella assoluta dipendenza del potere esecutivo dalla Camera dei Deputati, che, per imitazione della monarchia francese, riuscì a prevalere e penetrare anche in Italia, dopo il 1876 con danno manifesto degli altri organi dello Stato»⁵⁹.

Rosario Purpura vede pur sempre confermata la continuità tra il “vecchio” e il “nuovo regime” dalle leggi sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche e sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo. In particolare la seconda, volta a «legalizzare una situazione di fatto già preesistente e ad integrare le situazioni che al riguardo già trovansi nello Statuto fondamentale del Regno e in altre leggi speciali»⁶⁰. Lo Statuto, infatti, nelle sue disposizioni non si occupò affatto del Primo ministro, laddove «Capo del governo era lo stesso Sovrano». La figura del presidente del Consiglio nacque col sistema parlamentare: «questo, per quanto non trovi il suo fondamento in nessuna disposizione espressa né dello Statuto né di altre leggi costituzionali, venne ad avere pratica attuazione sin dall’origine del nostro ordinamento. In coerenza col principio – ammesso anche nel nostro diritto pubblico – che il Governo dovesse costituire il legame tra la Corona e il Parlamento»⁶¹. A seguito di diversi provvedimenti atti a sanzionare il principio⁶², il R.D. 14 novembre 1901 n. 466, agli articoli 1 e 2, interviene ad elencare le materie deferite specificamente all’esame del Consiglio dei Ministri, mentre gli articoli da 3 ad 11 riguardano il Presidente del Consiglio⁶³.

⁵⁹ Ivi, p. 16.

⁶⁰ R. Purpura, *Il Primo Ministro nell’ordinamento italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1928), p. 116.

⁶¹ Ivi, p. 118.

⁶² Il R.D. del 27 marzo 1867 n. 3629 stabilì le attribuzioni del Consiglio e diede al suo presidente una posizione preminente sui colleghi di governo; il R.D. 25 agosto 1876 n. 3289 diede attribuzioni di carattere direttivo e integrativo al Primo Ministro, concedendogli di portare alla discussione del Consiglio qualunque oggetto credesse opportuno. Altri decreti seguirono (5 febbraio 1877, 3 aprile 1881, 4 settembre 1887, 13 febbraio 1890) prima di giungere al R.D. 14 novembre 1901 n. 466 (cfr. ivi, p. 118).

⁶³ In riferimento a quest’ultimo punto, «il Presidente del Consiglio è il Capo del Ministero; Egli ha la rappresentanza del Gabinetto, mantiene l’unità dell’indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri, cura l’adempimento degli impegni presi dal Go-

Dopo la guerra, il decadimento dell'istituto è stato determinato dal sistema proporzionale, che ha trasformato il governo di Gabinetto in un «governo di partito», col Presidente sottomesso ai partiti al potere ed alle loro tendenze collaborazionistiche. Il fascismo non ha fatto che ricostituire l'unità del Gabinetto e l'autorità del Primo Ministro: «in molte disposizioni sono riprodotte delle norme che già erano nel R.D. del 1901 o nei precedenti su accennati. Rispetto ad esse può dirsi che la legge del 24 dicembre 1925 viene non a creare, ma a rafforzare principii già esistenti nel campo del nostro diritto pubblico»⁶⁴. Quegli stessi che sono stata riportati come innovazioni «erano già in vigore prima della legge del 1925, per quanto non post[i] da nessuna norma di legge»⁶⁵.

Ciò in virtù dell'elasticità che, secondo Luigi Rossi, è il requisito fondamentale di una costituzione «la quale agevolmente si adatti alle variabili necessità dei tempi e delle circostanze, perché le sue formule, sintetiche e generiche, lasciano largo margine al loro sviluppo e alla loro integrazione mediante leggi costituzionali particolari, consuetudini e interpretazioni varie»⁶⁶. Elasticità che proviene da due fattori: la «sobrietà» – ovvero la «limitazione alle materie essenziali» – e la «generalità» – l'«indeterminatezza delle varie disposizioni», così da potersi emanare susseguenti atti legislativi ad integrazione e perfezionamento di esse. «Usus exigente et humanis necessitatibus»,

verno nel discorso della Corona e nelle manifestazioni fatte nel Parlamento e nel Paese; presenta al Parlamento i disegni di legge che riguardano l'amministrazione generale dello Stato (art. 6); ha facoltà di richiedere ai ministri notizie sulla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri (art. 7), ha diritto di essere informato preventivamente dal Ministro degli esteri di tutte le note e comunicazioni che impegnino la politica estera del Governo (art. 9) e da ciascun ministro di tutti i decreti, che intende portare alla firma Reale, con facoltà di sospenderne il corso e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri (art. 8). Nella sua qualità di Capo del Gabinetto, il Presidente controfirma i decreti di nomina dei ministri Segretari di Stato (art. 10); convoca le adunanze del Consiglio dei ministri, ne dirige le discussioni e conserva il registro delle deliberazioni (art. 3); controfirma, insieme ai ministri competenti, i decreti per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio (art. 10)» (ivi, p. 119. Sul punto, cfr. O. Ranalletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1929), p. 333).

⁶⁴ R. Purpura, *Il Primo Ministro*, cit., p. 121.

⁶⁵ Ivi, p. 122.

⁶⁶ L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, cit., p. 28.

Rossi distingue tra una costituzione del Regno in senso materiale e lo Statuto come sua veste formale, all'interno delle cui formule sono configurabili rinnovamenti nel rispetto dei principi fondamentali ma al passo delle contingenze. A tale proposito, si può affermare che «la costituzione italiana si è andata continuamente mutando, mentre lo Statuto è quasi completamente rimasto identico»⁶⁷. Il favore per le costituzioni di tipo “flessibile” – «insieme di norme di varia specie, che si intersecano, si compongono, o si eliminano, secondo le circostanze»⁶⁸ – non è contraddetto dalla rilevanza che si attribuisce alla “forma”, per i «caratteri di permanenza nella loro sostanza, di gradualità nel loro procedimento, di adattamento ai nuovi tempi nelle loro particolarità»⁶⁹. Nello Statuto vi sono alcune «zone vuote» che permettono all'elemento politico di intervenire su quello giuridico, secondo un processo tipico del diritto costituzionale. Perché

si ha un bel dire che il diritto pubblico deve essere considerato esclusivamente come diritto. [...] Ciò non toglie che nella realtà della vita la politica non influisca sul diritto, e talora non lo modelli a sua volontà. [...] Nel diritto costituzionale, più ancora che nelle altre parti del diritto pubblico, e molto più che nel diritto privato, se da un lato l'elemento politico è distinto, e deve essere tenuto distinto, dall'elemento giuridico, ugualmente si riflette su esso portando inevitabili e notevoli ripercussioni anche sull'interpretazione del diritto stesso⁷⁰.

La realtà storica, osserva Amedeo Giannini, è diversa. Il diritto «esprime la vita» e non può essere statico: «il nostro Statuto era la carta di uno Stato costituzionale, divenne la carta di uno Stato parlamentare, servì allo Stato parlamentare, serve tuttora allo Stato fascista»⁷¹. Di conseguenza, secondo Arturo Carlo Jemolo, «la caratte-

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ivi*, p. 35.

⁶⁹ *Ivi*, p. 38.

⁷⁰ *Ivi*, pp. 40-41. Su queste tematiche cfr. G.P. Trifone, *Il “dovere elettorale” in uno scritto di Luigi Rossi del 1907*, in «Giornale di storia costituzionale», 17 (2009), pp. 207-218; Id., *Il diritto al cospetto della politica. Miceli, Rossi, Siotto Pintor e la crisi della rappresentanza liberale*, Napoli 2010, pp. 51 e *passim*.

⁷¹ A Giannini, *La fase attuale della dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 48.

ristica di Stato di diritto o Stato giuridico è intimamente connessa con quella di Stato costituzionale»⁷², come sostenuto anche da Andrea Rapisardi-Mirabelli, per cui Stato costituzionale è «l'espressione massima, per eccellenza, finora incarnata, dello Stato di diritto, cioè dello Stato la cui attività è tutta normalmente prevista e regolata dalle leggi». Sul lungo sentiero della tradizione, lo Stato di diritto

può sussistere ancora con gli Stati «costituzionali» del presente e dell'avvenire, in quanto [...] ogni Stato ordinato giuridicamente, secondo le esigenze acquisite, vuol dire uno Stato sotto l'impero libero e tranquillo delle leggi ed anzitutto sotto l'impero d'una Legge o d'un gruppo di leggi fondamentali, che saranno sempre la costituzione (in senso logico-giuridico, oltre che politico) di tale Stato⁷³.

Può succedere che sottentrino necessità nuove a «sostanziare» gli articoli della Carta, di modo che la *voluntas legislatoris* venga sorpassata senza che il testo perda formalmente legittimità. Ma questa variazione di contenuto stante l'invarianza della forma dà la sensazione di un «movimento costituzionale» che permette di attraversare i vari regimi. Giacché tali mutamenti si conformano naturalmente allo Statuto, a parere di Rossi «di aggiornamento non vi è bisogno»⁷⁴.

Partendo da posizioni non lontane da quelle suesposte, Rocco, nel descrivere il «governo» come complesso di poteri non soltanto esecutivi, ne rimarca il carattere indeterminato e generico, a differenza della specificità delle funzioni giudiziaria e legislativa. A fronte dei fini immanenti dello Stato, l'esecutivo rappresenta dell'ente supremo l'«essenza» stessa, laddove il suo compito non può esaurirsi «col

⁷² «Stato di diritto è quello Stato, nel quale il diritto regola, per quanto più è possibile, la vita e l'attività dello Stato nei rapporti con i cittadini. Così i diritti dello Stato verso i cittadini e gli obblighi correlativi di questi, restano fissati dalle leggi in modo stabile e preciso, e le contestazioni che sorgono su di essi vengono decise da organi giurisdizionali; e queste sono le garanzie più salde degli interessi individuali di fronte allo Stato» (A.C. Jemolo, *Il nostro tempo e il diritto*, in «Archivio giuridico», 2 (1932), p. 145). Si tratta delle stesse idee portate avanti anche dopo il fascismo in maniera perfettamente coerente (cfr. G.P. Trifone, *Politicità del diritto. Riflessioni sul tema da parte di Arturo Carlo Jemolo*, in G. Fauceglia, G. D'Angelo (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, II, Torino 2018, p. 295 ss.).

⁷³ A. Rapisardi-Mirabelli, *Elementi di diritto politico generale ed introduzione al diritto costituzionale italiano*, Roma 1935, p. 211.

⁷⁴ Cfr. L. Rossi, *La «elasticità»*, cit., pp. 41-43.

porre norme generali e col fare giustizia nei casi singoli», dato che «vi è una somma grandissima di funzioni che lo Stato esercita, e non già in modo saltuario, ma continuativo perché continuativa è la vita dello Stato e incessante la sua attività. Anzi è in questa azione multiforme e permanente che sta l'essenza stessa dello Stato»⁷⁵.

Non può mancare l'invettiva contro la vecchia concezione, che considerava la funzione governativa come un'attività di «pura esecuzione», dato il momento storico della «reazione individualistica contro le vere o supposte esorbitanze dello Stato». Idee destinate a tramontare insieme ai principi politici che le determinavano. Ciò non vuol dire che la teoria della divisione dei poteri sia falsa. In chiave “progressista”, «è naturale che, evolvendosi e perfezionandosi lo Stato, le sue funzioni si vadano specificando, e colla specificazione delle funzioni anche gli organi che le esercitano. Questa della specificazione delle funzioni e degli organi è legge generale del progresso di tutti gli organismi»⁷⁶. Ma il suddetto è anche «principio di coordinazione per l'essenziale unità e organicità dello Stato», di modo che

nel nostro ordinamento positivo, troviamo riunite nel Re, organo supremo del nostro Stato, tutte e tre le attività in quanto Egli partecipa all'attività legislativa, mediante le sanzioni delle leggi; all'attività amministrativa, mediante la nomina, per esempio, a tutte le cariche dello Stato; all'attività giudiziaria, con la potestà di grazia⁷⁷.

Come vedremo, il ruolo del Re quale garante dell'unità dello Stato nella crescente complessità delle sue funzioni è riferimento tipico di chi giudichi fisiologiche le trasformazioni all'interno degli *habita* costituzionali, mentre per i “più fascisti” tra i giuristi del regime costituisce un ostacolo quasi insormontabile⁷⁸. Per altri aspetti, ogni

⁷⁵ Al. Rocco, *Prefazione*, cit., p. II.

⁷⁶ Ivi, p. III.

⁷⁷ C. Saltelli, *Potere esecutivo*, cit., p. 15.

⁷⁸ Ancora nel 1940 Carlo Esposito, nella sua prolusione *Lo Stato fascista* (in *Scritti giuridici scelti*, II. *Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale repubblicano*, Napoli 1999, p. 19 ss.), non riesce a superare il *punctum dolens* della posizione del Duce nel fascismo, «e il nesso che nell'ordinamento costituzionale legava quella figura a quella stessa del Re [...]». Esposito metteva in luce la subordinazione del movimento fascista alla nazione, “e perciò del Duce del fascismo alla Maestà del Re”, e per corrispettivo il legame strettissimo fra “la persona dello Stato e quella del Partito”, indissolubilmente

atto dello Stato può essere considerato sotto il duplice profilo *formale* e *materiale*, avuto riguardo rispettivamente all'autorità che lo emana ovvero al suo contenuto intrinseco. Ciò significa che

è legge in senso formale o soggettivo ogni atto emanato dagli organi della funzione legislativa, nell'esercizio di questa funzione e con l'osservanza delle forme per le medesime stabilite. È legge in senso materiale o sostanziale ogni comando, munito di sanzione giuridica ed emanato dallo Stato in via generale ed astratta e ogni atto che modifichi o abroghi un preesistente simil comando⁷⁹.

Al fine di stabilire il concetto di legge materiale non si deve avere riguardo all'organo che la emana:

se si seguita a parlare dei tre poteri dello Stato, si ammette che, in realtà, tre sono le funzioni, e che se il Parlamento ha la funzione precipua di legiferare, ha anche funzioni amministrative e giudiziarie. Il potere esecutivo, se ha come precipuo compito il governo dello Stato, ha anche funzioni legislative e giudiziarie. Il potere giudiziario se ha come compito precipuo quello di amministrare la giustizia, ha anche funzioni amministrative e può in taluni casi crear diritto⁸⁰.

E per quanto il regolamento poggia su una presunzione di speciale capacità tecnica, esso ha una sua «attribuzione di competenze» costituzionalmente riconosciuta che ne giustifica la ragione politica⁸¹. In

connesse, ma al tempo stesso distinte. La teoria (se così si poteva chiamare questa successione di sillogismi) trovava tuttavia più di una contraddizione. Lo Stato fascista conteneva in sé tutte le altre definizioni. L'unità organica realizzata storicamente tra Stato e partito (quest'ultimo – insisteva Esposito – come rappresentante del movimento fascista) lasciava tuttavia sopravvivere una distinzione. Il duce stesso, la cui figura istituzionale sempre più fungeva da cardine dell'intero ordinamento, vedeva il suo potere subordinato a quello del re. Le contraddizioni che si erano intrecciate in quasi vent'anni di prassi istituzionale apparivano, ad onta della scienza giuridica, pressoché inestricabili» (G. Melis, *La macchina*, cit., p. 529 e Id., *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto delle discipline giuridiche*, VI, Torino 1991, pp. 259-273. Sul ruolo decisivo della Corona nel periodo fascista, tra gli altri, P. Colombo, *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna 2010; F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista*, Roma 2008).

⁷⁹ C. Saltelli, *Potere esecutivo*, cit., p. 17.

⁸⁰ A. Giannini, *La fase*, cit., p. 48.

⁸¹ «Capacità che non sarebbe negli organi legislativi parlamentari, formati non di tecnici né di specialisti, ma di rappresentanti della media intellettuale e culturale della

ogni caso, ci si può appellare alla storia degli ordinamenti, che da sempre hanno contemplato la facoltà del Governo di emanare norme giuridiche. Ciò riguarda anche lo Statuto, che prevede l'emanazione da parte dell'esecutivo di leggi in senso sostanziale, con l'unico limite per cui tali provvedimenti non possono mai derogare alle norme giuridiche promulgate dal Parlamento (art. 6). Nondimeno, quando necessario, il governo si è sempre assunto volontariamente la suddetta facoltà di deroga⁸². Viene pertanto rimarcata una «continuità di fatto» dei vari governi, «nell'obbiettiva natura delle cose». Anzi, «le necessità dello Stato avrebbero dovuto condurre logicamente ad un ampliamento dei poteri del Governo, perché il Governo è il potere permanente, continuativo dello Stato, mentre il potere legislativo non agisce che ad intervalli»⁸³.

È quindi in nome dell'*utilitas rei publicae* che la divisione dei poteri cessa di essere un principio assoluto, perché ciò lo porrebbe «al di sopra delle necessità di vita dello Stato», le quali «richiedono che funzioni normalmente affidate a uno dei poteri specifici, particolarmente al potere legislativo, siano esercitate dal Governo, che ha il compito e la responsabilità di provvedere giorno per giorno alla vita dello Stato». Nella considerazione della divisione dei poteri come principio «normale, non già assoluto e inderogabile», è riposta la possibilità della sua eccezione. Secondo la pratica costituzionale, crisi economiche, politiche e sociali, manifestatesi particolarmente nei recenti anni della guerra e del dopoguerra, hanno imposto l'esigenza che il governo emanasse norme legislative:

nazione. Altre ragioni che giustificano queste attribuzioni di competenza possono essere la maggiore facilità che hanno le autorità amministrative, specialmente locali, di conoscere i vari bisogni delle popolazioni e le norme più adatte a regolarne la soddisfazione; oltre alla facilità e prontezza, che presentano le norme regolamentari in confronto alle leggi, ad essere modificate e ritoccate secondo l'esperienza e i nuovi bisogni della pratica amministrativa» (C. Saltelli, *Potere esecutivo*, cit., pp. 21-22).

⁸² «Tali atti vennero designati con la denominazione di decreti-legge, emanati con la forma del decreto reale ed avendo il contenuto di leggi in senso materiale. Con i decreti-legge non devono però essere confusi i decreti legislativi i quali sono emanati dal Governo in forza di una delegazione di potere legittimamente conferita al Governo, mentre i decreti-legge costituiscono una spontanea e volontaria assunzione della funzione legislativa da parte del potere esecutivo» (ivi, p. 23).

⁸³ Ivi, p. 27.

la condotta della guerra, la salvezza della nazione, sottolinearono anche la necessità di un'azione pronta, rapida, efficace, che si poteva ottenere soltanto dando al Governo pieni poteri in materia politica, economica, finanziaria, legislativa. Dei pieni poteri fu usato ed abusato. I Parlamenti non osarono respingere i provvedimenti adottati. La prassi, una volta instaurata, fu mantenuta anche nell'immediato dopo guerra, con la giustificazione che occorreva con uguali mezzi liquidare le conseguenze mediate ed immediate del conflitto, che ponevano problemi non meno gravi, di indole sociale, economica, politica. Quando i pieni poteri cessarono, la tradizione del loro uso era divenuta così forte e le necessità erano così impellenti, che si ricorse all'uso e quindi all'abuso dei decreti-leggi. Dalla prassi della guerra e del dopo guerra esce rafforzata la posizione del primo ministro, il quale è, giuridicamente, sempre primo tra pari, ma nella prassi, è il capo del governo⁸⁴.

Con la legge del '26 si è trattato, dunque, di riportare le cose alla normalità:

il riconoscimento esplicito della facoltà del Governo di legiferare per decreto, quando sia necessario, toglie una causa di gravi incertezze nella vita dello Stato italiano, fa rientrare nella legalità il Governo che da lunghi anni ne era uscito, e semplifica d'assai il compito dell'autorità giudiziaria nell'esercizio del suo controllo di legalità⁸⁵.

In sintesi, «bisognava restituire al Governo quella parte di facoltà legislativa che gli è propria»⁸⁶, nella consapevolezza che il vecchio Statuto «non è stato formalmente abrogato; né una nuova carta statutaria si è fin qui ad esso sovrapposta». La Carta del Lavoro, «solenne documento per la vita dello Stato nuovo, ha senza dubbio carattere statutario, ma si riferisce ad un solo ordine di rapporti e non può perciò produrre la totale abrogazione dello Statuto»⁸⁷. Per di più,

⁸⁴ A. Giannini, *La fase*, cit., p. 49.

⁸⁵ Al. Rocco, *Prefazione*, cit., p. V.

⁸⁶ Ivi, p. VII.

⁸⁷ F. D'Alessio, *Lo Stato*, cit., p. 494. Di parere diverso è Carlo Costamagna, convinto del mutamento costituzionale, dichiarato pure dal Capo dello Stato nel discorso di inaugurazione della XVII Legislatura: «una particolare importanza in quest'ordine di manifestazioni trasformative ha la Carta del Lavoro emanata dal Gran Consiglio del Fascismo il 21 aprile 1927, trattandosi di un atto che dichiara i concetti ispiratori del nuovo disegno politico, soprattutto per ciò che concerne l'organizzazione statale delle iniziative economiche, ma che nel suo paragrafo 1° stabilisce i presupposti dogmatici di

si vuole che lo Statuto albertino rimanga come “simbolo”, «sogno di tanti martiri e di tanti patrioti»⁸⁸. In tutti i casi, è necessario tenerne conto.

3. Forme di governo e indirizzo politico

Abbandonando certe cautele, nel 1940 Guido Beer sarebbe tornato a parlare della L. n. 100 ritenendo che il legislatore meglio avrebbe fatto a considerare la “primarietà” del potere di governo, «politico» come quello che

si concreta nella predeterminazione, in confronto dello Stato, dei fini da porre per realizzare l'interesse supremo e generale dello Stato medesimo nel suo complesso e nella sua unità – è un potere autonomo – perché non si confonde né con l'attività legislativa in senso materiale, né con l'attività amministrativa; ed è un potere, diciamo così, primario, perché, col prestabilire i fini dello Stato, precede di necessità il frazionarsi delle altre attività statali, di cui determina e condiziona il pratico esplicarsi⁸⁹.

D'altronde, non occorre essere “fascistissimi” per riconoscere che la prima fondamentale funzione dello Stato è quella di «predeterminare il suo programma»⁹⁰, ponendo le direttive generali per la sua azione. A parere di Costantino Mortati tale programma può dirsi politico, la politicità consistendo nella dinamicità dell'azione a fronte della impossibilità di predeterminare il suo contenuto. Quest'ultimo consiste nella «sintesi delle varie esigenze collettive», e nel superamento dei particolarismi da cui quelle esigenze possono scaturire. Una tale attività non può essere confusa con quella del legislatore:

vi è una parte del programma politico dell'azione dello Stato, che non è

tutta la dottrina politica del Fascismo, innovando radicalmente il principio costituzionale dello Stato» (*Premesse allo studio del nuovo diritto italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 571).

⁸⁸ F. D'Alessio, *Lo Stato*, cit., p. 494.

⁸⁹ G. Beer, *Sulla funzione legislativa del governo con particolare riguardo all'art. 1 n. 3 della L. 31 gennaio 1926 n. 100*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 636.

⁹⁰ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931) a cura di E. Cheli, Milano 2000, p. 9.

suscettibile di una predeterminazione di carattere generale [...]. Inoltre non è dalla formulazione del programma che derivano sempre né necessariamente obblighi giuridici. La determinazione dei fini, nel senso considerato, precede il frazionarsi dell'attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi, sicché può dirsi che ogni singolo atto, compresi quelli legislativi, acquista il suo vero significato solo in quanto si inquadri nel sistema dei fini stessi ed armonizzi con esso⁹¹.

In tal senso, gli atti che siano «effettivamente connessi con l'azione politica», in modo da rappresentare di essa una efficiente realizzazione, possono qualificarsi atti di governo. È la finalità politica «che li caratterizza, che ne costituisce la specifica destinazione e si pone quindi come loro causa»⁹². Detto altrimenti, lo scopo qualifica l'atto in quanto suo elemento costante ed essenziale e, al contempo, attua «in modo immediato l'unità dello Stato»:

ogni funzione dello Stato tende a realizzare l'unità, ma in modo indiretto, attraverso il compimento di atti, i quali si propongono in modo immediato un altro scopo. La funzione di governo invece ha come scopo diretto l'unità, e pertanto agisce come principio motore di tutto il complesso dell'attività statale: indica ai vari organi la via e riconosce la conformità dei loro atti al fine⁹³.

È nelle coordinate descritte che il governo assume la «potestà direttiva» indispensabile a portare avanti il programma politico. “Potere in azione”, il governo toglie al Parlamento l'antica supremazia e assorbe naturalmente la sua funzione: «la supremazia compete in realtà a questa»⁹⁴.

In qualche modo «il potere centrale attivo è stato e sarà sempre, nella realtà pratica, il potere esecutivo». Allo scopo supremo di realizzare la volontà della nazione, «il Governo è l'organo proprio a cui spetta il comando di tutte le forze dello Stato»⁹⁵. La visione del “potere” secondo Ugo Redanò è intrisa di eticità, tema ben presente nel-

⁹¹ Ivi, p. 10.

⁹² Ivi, p. 12.

⁹³ Ivi, pp. 15-16.

⁹⁴ Ivi, p. 20.

⁹⁵ U. Redanò, *Lo Stato etico*, Firenze 1927, pp. 175-177.

l'immaginario della giuspubblicistica di regime. Sarà opportuno tornare sull'argomento.

Avvertita la necessità di collocare «accanto alla ricerca giuridica quella di politica costituzionale», Chimienti sembra pervenire a considerazioni non distanti da quelle di Mortati sulla definizione di «regime». Partendo innanzitutto dal metodo:

la organizzazione giuridica di uno Stato e la relativa forma di governo sono *dati* per il giurista. La maniera con cui si attuano e si svolgono entrambe nelle circostanze che le fecero sorgere, nei fini che si propongono di raggiungere, nello spirito delle trasformazioni che ne seguono, negli ostacoli che si oppongono e nell'arte politica di vincerli; va ricercata e conosciuta con l'aiuto della politica costituzionale⁹⁶.

La vita politica consta di un insieme di «fatti» che vanno analizzati nella loro azione determinata «accanto al diritto positivo e qualche volta in funzione di questo». Modi di condotta che, in mancanza di sanzioni scritte, «assicurano la continuità della forza organizzatrice del Diritto nella vita dell'ordinamento giuridico dello Stato»⁹⁷. Si tratta di fenomeni talvolta definiti «metagiuridici»; invero i risultati delle loro analisi, al servizio delle ricostruzioni del diritto costituzionale, sono necessari per costituire un legame tra la forma regolatrice e la materia da regolare, al punto che si può parlare di ricerche di «politica costituzionale» ogni qualvolta esse servano a identificare un regime politico in rapporto all'ordinamento giuridico dello Stato. E così,

come e perché una determinata forma di governo si adatti meglio alle condizioni morali e materiali di un popolo; quali siano le istituzioni politiche di maggiore rendimento in rapporto alle circostanze di tempo e di luogo, ed in ordine ad alcune necessità costituzionali della vita dell'ordinamento giuridico dello Stato (rappresentanza politica, rapporti tra gli organi costituzionali della sovranità dello Stato, struttura e funzionamento del potere esecutivo in relazione ai compiti ed alle responsabilità verso i governati),

sono interrogativi che rendono il senso dell'attività complessa della vita statale «di fronte ed accanto alla costituzione, scritta o non scrit-

⁹⁶ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 5.

⁹⁷ Ivi, p. 6.

ta»⁹⁸. Accanto alla funzione legislativa nella determinazione del carattere dello Stato di diritto, la realtà delle cose ha imposto la necessità di «azione libera e non vincolata» anche per la funzione esecutiva. Quest'ultima può essere regolata da norme giuridiche, ma nella maggior parte dei casi è determinata dal «principio di opportunità». In breve, l'attività dello Stato, per poter essere efficiente, deve essere libera:

per mezzo di essa lo Stato pone il suo proprio essere; ogni trasformazione e ogni progresso nella sua vita dipende da essa. Uno Stato la cui attività totale fosse vincolata è una rappresentazione incompleta ed incompletabile. Questa attività libera si trova in tutte le funzioni statali storiche che hanno avuto luogo; nessuna è possibile senza di essa⁹⁹.

Ne consegue che un regime operativo non si fonda tanto sulla legislazione quanto sull'amministrazione, cui è affidato il dinamismo statale e la cui sede è quella dell'esecutivo come «potere politico governante, cioè come l'attività dello Stato che ne dirige la politica»¹⁰⁰.

Se dunque è il regime politico a dare «il proprio motivo di vita ai modi di costituirsi e di svolgersi delle attività sovrane dello Stato», esso, «aderendo rapidamente all'ordinamento giuridico», ha «mantenuto molti dei principi che furono costantemente professati» dalla costituzione italiana. Anche Chimienti riconosce la continuità tra il nuovo regime e quello precedente, elencando di quest'ultimo tutti gli elementi non contestati e in vario modo ribaditi nel corso delle recenti riforme:

solo a titolo di ricordo, la dottrina nazionale italiana ha sempre professato: che la sovranità dello Stato è superiore a tutte le classi ed a tutti gli interessi di categorie; che la disciplina dell'acquisto ed esercizio dei diritti politici è riserbata al diritto dello Stato; che niuna consistenza giuridica ha la teoria dei diritti innati dell'individuo; che la elezione dei rappresentanti po-

⁹⁸ Ivi, pp. 6-8.

⁹⁹ Ivi, p. 10.

¹⁰⁰ Ivi, p. 12. In questi termini anche la sovranità è configurabile come una sorta di predeterminazione in rapporto alla qualificazione sociale che ciascun individuo, in quanto parte del tutto, riceve: «l'individuo non scompare e non è assorbito» (P. Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino 1934, p. 27).

litici è scelta di capaci e non delegazione di diritti della sovranità popolare; che l'elemento "popolo" viene in considerazione nella dottrina dello Stato solo in quanto il popolo è organizzato a Stato; che il potere esecutivo non è solo il potere che esegue le leggi ma anche quello che ha la suprema direzione politica dello Stato; che la responsabilità dei governanti, in confronto dell'attività dei tre poteri dello Stato ha la sua sede solo in quella del potere esecutivo¹⁰¹.

Per altri giuristi, i tentativi di sganciarsi dalla legittimazione statutaria si fanno invece più audaci. A partire dalla teoria della divisione dei poteri, di cui «non interessa» più riassumere la graduale evoluzione, ponendo in risalto esclusivamente «un superiore scopo unitario di rendimento organico dell'attività dello Stato»¹⁰². A parere di Carlo Costamagna, nel diritto pubblico fascista, più che di divisione, è corretto parlare di "tripartizione" dei poteri, «nel senso che ogni potere è distinto dagli altri, con i quali è, però, riunito; che ogni potere è estraneo agli altri, con i quali, tuttavia, coopera; che ogni potere ha interferenze con gli altri, ma non si confonde con alcuno di essi»¹⁰³. Il punto è sovraordinare, come secondo Pietro De Francisci, il potere politico alla funzione legislativa¹⁰⁴, pur nel rispetto della parità dei poteri sotto il profilo tecnico-giuridico. Quanto a questo aspetto, di parità si può parlare in senso *statico* o *dinamico*, a seconda che si consideri «l'ampiezza delle rispettive funzioni» oppure «l'efficienza della loro azione», elementi variabili «secondo il mutare delle costituzioni, delle circostanze, e altresì degli uomini investiti del potere»¹⁰⁵. Ad ogni modo, l'assorbimento di funzioni in vantaggio di un

¹⁰¹ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., pp. 70-71.

¹⁰² G. Beer, *Sulla funzione*, cit., p. 637. Anche per Francesco D'Alessio «il problema stesso dei conflitti tra i vari poteri ed i vari organi non conserva, oggimai, che una importanza puramente formale. Come potrebbe, invero, darsi altro valore alla possibilità di conflitti fra Governo e Camera e Gran Consiglio; fra Gran Consiglio o fra le Camere e Consiglio Nazionale delle Corporazioni e via dicendo, quando le più tipiche manifestazioni dell'attività di codesti organi, sono rispettivamente ed immediatamente influenzate dalla preminente volontà del Capo del Governo?» (*Lo Stato*, cit., pp. 508-509).

¹⁰³ C. Costamagna, *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista*, Firenze 1929, p. 159. Sul punto, cfr. M. Toraldo Di Francia, *Per un corporativismo senza corporazioni*. «*Lo Stato*» di Carlo Costamagna, in «Quaderni fiorentini» (1989), pp. 267-327.

¹⁰⁴ Cfr. «Atti del Primo Congresso Giuridico Italiano», Tivoli 1933, p. 73.

¹⁰⁵ G. Beer, *Sulla funzione*, cit., p. 637.

potere a discapito degli altri avverrebbe solo agli effetti di una «organica coordinazione delle diverse funzioni statali»¹⁰⁶.

Lo Stato è «sovranamente libero» nel senso che «osserva il diritto, perché corrisponde alla sua volontà: quando più non corrisponde non lo viola, ma lo modifica»¹⁰⁷. Biggini elabora in questi termini il suo concetto di sovranità, che – adeguando lo Stato continuamente il proprio ordinamento giuridico «all'evoluzione sociale», dovendo trarre «humus fecondo dalle mutate condizioni di vita, dai bisogni della collettività, dai suoi saldi e fortemente radicati convincimenti»¹⁰⁸ – si fa transitoria, al passo delle scelte politiche. Ferma restando la parità giuridica dei poteri, il regime fascista, «volendo restituire allo Stato la sua piena sovranità»¹⁰⁹, ha rafforzato il politico rispetto al legislativo, riportando quest'ultimo a una funzione di collaborazione e di controllo e sovvertendo, pertanto, l'equilibrio che era proprio dello Stato liberale.

Più pacato è Donato Donati, a sua volta convinto che «l'esercizio delle funzioni dello Stato importa l'attuazione di determinate direttive politiche»¹¹⁰, ravvedendo, in ordine alla divisione dei poteri, l'esigenza essenziale del «coordinamento» degli stessi¹¹¹. Perché se divisi sono i poteri, unico è lo Stato:

all'unità della persona dello Stato, che la divisione degli organi non deve intaccare, all'unità della sovranità, che la divisione dei poteri non può distruggere, deve corrispondere l'assoluta unità dell'indirizzo politico dell'attività dello Stato nelle sue diverse funzioni ad opera dei suoi diversi poteri. Tale unità politica dell'attività dello Stato, data la divisione dei poteri, può raggiungersi soltanto col coordinamento dei poteri, in particolare, per il ca-

¹⁰⁶ G. Corso, *Lo Stato fascista*, Roma 1928, p. 637.

¹⁰⁷ C.A. Biggini, *La legislazione costituzionale nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ravenna 1931, p. 25.

¹⁰⁸ C.A. Biggini, *Stato società e diritto (Note critiche e recensioni)*, La Spezia 1931, p. 9.

¹⁰⁹ G. Corso, *Lo Stato*, cit., p. 637.

¹¹⁰ D. Donati, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista* (1937), in *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova 1966, p. 9.

¹¹¹ Sulla identificazione, da parte di Donati, dello Stato quale unica «fonte formale del diritto» e, più in generale, sulla figura del giurista, cfr. A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., p. 198 ss.

rattere delle rispettive funzioni, col coordinamento del potere legislativo e del potere esecutivo¹¹².

Per questa via, la funzione di governo recepisce la disciplina «di ogni attività statale che non sia espressamente riservata [...] alla funzione legislativa o ad altra funzione dello Stato»¹¹³.

Con toni meno sommessi, per Nino Orsi la L. n. 100 «ha rivendicato gli attributi del governo dalle usurpazioni che il potere legislativo ne aveva fatto, ed ha, nel tempo stesso, richiamato quest'ultimo alle sue funzioni, di cui ha assicurato il pieno esercizio ed il preciso rispetto»¹¹⁴.

In ordine all'esperienza costituzionale, secondo Emilio Bonaudi è possibile giungere alla definizione del potere esecutivo come «potere politico» in nome del principio di sovranità, che, se si estrinseca «nell'affermazione di una volontà indipendente, libera da qualsiasi vincolo, capace quindi di riassumere in sé tutti i poteri dello Stato, non è difficile scorgere come l'esercizio di essa non possa costituire funzione integrale dei poteri tradizionali»¹¹⁵.

Mentre per Luigi Viesti esisterebbe un principio gerarchico «immanente nell'ordine naturale e in quello sociale», di modo che la sovranità sarebbe ravvisabile nello Stato fascista come «Stato delle aristocrazie»¹¹⁶, a parere di Carmelo Caristia fornire una definizione formale del concetto di sovranità è fuorviante, dato che il suo contenuto è «vario e variabile»¹¹⁷. L'errore di coloro che si aggrappano alle formulazioni dogmatiche non sta tanto nella considerazione del potere politico come *imperium*, quanto nella ostinazione a voler detto potere qualificare alla luce del principio di sovranità, «che è con-

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ V. Corsini, *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna 1935, p. 129.

¹¹⁴ N. Orsi, *Fascismo e legislazione fascista*, Milano 1928, p. 197.

¹¹⁵ E. Bonaudi, *Il potere politico e la divisione dei poteri*, in *Scritti giuridici in onore in S. Romano*, I, cit., p. 514. Sulla «chiusura fascista» in riguardo del concetto di sovranità, per cui all'«intensificazione dei caratteri autoritari corrisponde una più netta chiusura verso l'esterno», G. Di Cosimo, *Ricorsi della sovranità?*, in «Giornale di storia costituzionale», 36 (2018), p. 273.

¹¹⁶ L. Viesti, *Stato e diritto fascista*, in «Il diritto del lavoro» (1928), p. 196.

¹¹⁷ C. Caristia, *Sul concetto di sovranità* (1935), in *Scritti giuridici storici e politici*, I. *Scritti giuridici*, Milano 1953, p. 405.

cetto storico-politico, e, come tale e perché tale, si ribella ad ogni costruzione o trattazione esclusivamente giuridica»¹¹⁸. Con buona pace dei formalisti, «la sovranità come il potere ci riconducono sempre al concetto di forza», che, tradotta in termini giuridici, «perde i suoi succhi vitali e originali»¹¹⁹, risultando inadeguata ad esprimere la capacità generica di agire dello Stato. Come si avrà modo di ripetere, per Caristia l'ordinamento giuridico non coincide con lo Stato.

Sia come insieme di norme, sia in un senso più comprensivo, presuppone una certa forza, che garantisca e assicuri la certezza e l'attuazione delle norme; ma questa forza, per grande che sia, non ha a che vedere con la forza o il potere supremo, che inerisce allo Stato, non perché abbia un proprio ordinamento giuridico, che valga come originario, ma perché presupposto di ogni altra attività o volontà riferibile ad esso Stato¹²⁰.

Nemmeno può fregiarsi del titolo di sovrana la legge. Ciò che rivela è il «consorzio politico», inteso non come «insieme di leggi più o meno vive, ma come relazione esistente fra la persona o le persone che esercitano l'imperio e quelle su cui esso si esercita»¹²¹. A questo punto, voler sostenere la peculiarità della sovranità di uno Stato (nella fattispecie: quello italiano) rispetto a quella di altri Stati non ha senso, valendo esclusivamente la connotazione empirica e il contenuto politico: «sotto l'aspetto giuridico o formale l'*imperium* o il *summum imperium* è identico in qualunque tempo e in qualunque luogo e non potrebbe essere altrimenti»¹²².

La sovranità giuridica dello Stato è, insomma, una «finzione», dato che implica «il riconoscimento di un rapporto di alterità fra lo stato e l'individuo nonché fra uno stato e gli altri stati»¹²³. Secondo Costamagna, la formula dello Stato totalitario postula una considerazione «plenaria» dello Stato identificato nella «comunità nazionale» e la prosietta nell'ordine dei rapporti esterni tra associazioni «etnar-

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Ivi, p. 406.

¹²⁰ Ivi, p. 407.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Ivi, p. 409.

¹²³ C. Costamagna, *Sovranità, ad vocem*, in *Dizionario di politica* (Antologia), cit., p. 645.

chiche»¹²⁴. Sufficienti i concetti di ordinamento giuridico, di istituzione e di organo per dimostrare «la validità e l'imputazione impersonale dei comandi», la nozione di sovranità risulta superflua nonché dannosa, poiché «impedisce di affermare quella gerarchia costituzionale e quella organizzazione integrale che sono indispensabili per concentrare le energie della nazione nel fine unitario della potenza dello Stato»¹²⁵.

Da altri punti di vista, il potere politico non è identificabile in nessuno della tripartizione dottrinale. Dato che la sovranità non è soltanto legislativa, né esecutiva, né giudiziaria, definire il potere politico non è facile, perlomeno giuridicamente: «il che importa che, ligio per quanto possibile al diritto, esso può tuttavia non sentirsene vincolato, ogni qual volta la necessità, la cosiddetta ragion di Stato, imponga di agire all'infuori e oltre i limiti dal medesimo segnati»¹²⁶.

D'altronde si è già osservato che, malgrado il diritto costituzionale sia disciplina giuridica e non politica, esso non può comunque ignorare le forze che finiscono per influenzare gli istituti giuridici. Quando si parla di potere politico, si intende riferito allo Stato nella sua qualità di ente sovrano; in tal caso esso dovrebbe considerarsi illimitato ed indipendente, nella presunzione che non esista altra autorità superiore a cui poterlo subordinare. Ma il potere politico è attribuito allo Stato in astratto; in concreto, esso fa capo agli organi addetti a manifestare la volontà statuale¹²⁷. Da un punto di vista pratico, quale che sia la forma di regime in questione, l'esercizio del potere è competenza del governo, la cui funzione non si riduce solo al ri-

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Ivi, p. 646.

¹²⁶ E. Bonaudi, *Il potere politico*, cit., p. 517.

¹²⁷ Diversamente, per Donato Donati, l'esistenza della persona reale dello Stato risulta proprio dalla distinzione di esso rispetto alle persone fisiche dei governanti, per varie considerazioni. Anzitutto, «gli atti della sovranità obbligano, insieme a tutti gli altri cittadini, anche le persone dei governanti, che li hanno emanati [...]. Vuol dire che codesti atti di sovranità vanno riferiti, non alla volontà e alle persone dei governanti, ma a una volontà e a una persona distinta e superiore in nome della quale i governanti agiscono [...]. Finalmente, alla coscienza comune la volontà, manifestata nell'esercizio della sovranità, si presenta una. [...] Con questi rilievi la persona reale dello Stato è piuttosto riconosciuta nei suoi effetti, che non direttamente percepita nella sua consistenza» (*La persona reale*, cit., pp. 9-10).

spetto della legge, secondo i principi che ravvisano lo Stato quale tutore dell'ordinamento giuridico;

il rispetto della legge, la tutela dell'ordine pubblico e della pace sociale sono bensì compiti fondamentali dello Stato; ma, specialmente negli stati moderni, essi rappresentano solo una parte dei compiti dello Stato, quasi dei presupposti, mentre altri compiti si impongono sempre più allo Stato, che non possono essere giuridicamente disciplinati e che sfuggono di conseguenza alla funzione legislativa¹²⁸.

In poche parole, il potere politico richiede una discrezionalità di apprezzamento e azione non riconducibile a nessun altro organo al di fuori del governo. Come è evidente anche in relazione all'ordinamento costituzionale prescritto nello Statuto, seppure incentrato sulla preminenza formale del legislativo. Sostanzialmente, «l'ampiezza della discrezionalità legislativa finisce per mantenersi anch'essa in determinati confini»¹²⁹. Ciò non vale per l'attività del governo, che «non è sottoposta all'azione moderatrice o correttiva di altri organi e può di conseguenza imprimere con maggiore efficacia le proprie direttive all'azione politica dello Stato»¹³⁰.

Può inoltre accadere che il potere politico si eserciti anche forzando i limiti costituzionalmente garantiti. In casi di necessità e di urgenza è previsto l'istituto dei *pieni poteri*, per cui si possono sospendere le guarentigie costituzionali, l'esercizio suddetto rimanendo pur sempre vincolato alle finalità previste. Nessun limite è invece previsto per il caso della *dittatura*, che difatti sfugge alle classificazioni giuridiche per trovare luogo nella scienza politica. Buono o cattivo che sia l'esito del suo esercizio, il dato di fatto è che, per il potere politico, limiti, freni e garanzie «o non sussistono, o sono scarsamente efficaci, in quanto manca per essi un'adeguata sanzione, senza

¹²⁸ E. Bonaudi, *Il potere politico*, cit., p. 526.

¹²⁹ «Nell'attuale ordinamento costituzionale fascista, l'attività del potere legislativo è sottoposta ad una duplice limitazione e cioè: a) il previo parere del Gran Consiglio sulle proposte di legge di carattere costituzionale (L. 9 dicembre 1928 n. 2693, art. 12). b) l'adesione del Capo del Governo, in ordine agli oggetti da mettere all'ordine del giorno delle Camere (L. 24 dicembre 1925 n. 2263)» (*ibidem*).

¹³⁰ Ivi, p. 528.

la quale il rispetto dell'ordinamento giuridico può risolversi in una vana parola»¹³¹.

Giuseppe Menotti De Francesco classifica le forme di governo in relazione alla «posizione degli organi costituzionali nei loro reciproci rapporti»¹³². Sotto il consueto aspetto “dinamico”, che il giurista definisce «svolgimento delle funzioni statuali», il tratto fondamentale che distingue le diverse forme di governo è dato dalla competenza a determinare «l'indirizzo generale politico», il che significa imporre una «volontà unitaria suprema» allo Stato. Ma la preminenza non è solo politica, in relazione ai diversi fattori storici e al grado di prestigio che sa assumere l'organo; detta preminenza dev'essere anche giuridica, «in quanto non è pensabile che sia assicurata la conformità dell'azione dei vari organi costituzionali alle direttive politiche generali, senza che la competenza a determinare queste direttive non sia accompagnata da un complesso di poteri, intesi appunto a conseguire quel risultato unitario»¹³³. Da tale visuale i poteri meramente procedurali o di impulso diventano anche sostanziali, ovvero «idonei ad ottenere l'adeguamento dell'azione dei vari organi costituzionali alle esigenze di quel dato indirizzo politico». Quindi, se per un verso non si vuole discutere il principio di autonomia degli organi costituzionali, allo stesso tempo viene ammessa una «preminenza di posizione di un organo rispetto agli altri», per la ragione che «per quanto autonomi possano configurarsi, in un sistema di governo, i vari organi costituzionali, una esigenza, che sorge dalla stessa possibilità di vita dello Stato, impone, in definitiva, che uno di essi debba prevalere, se non si vuole condannare lo Stato all'inazione, cioè negare la ragione della sua esistenza»¹³⁴.

Siffatta forzatura ha lo scopo di giustificare la forma di governo “fascista”, in cui la determinazione dell'indirizzo generale non spetta né al Capo dello Stato né al Parlamento, ma al Capo del Governo,

il quale ha una posizione costituzionale propria ed autonoma, distinta dal-

¹³¹ Ivi, p. 534.

¹³² G. Menotti De Francesco, *Il governo fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 475.

¹³³ Ivi, p. 476.

¹³⁴ *Ibidem*.

l'organo complesso Governo del Re, di cui è parte, e spiega una volontà decisamente preponderante rispetto a quella degli altri organi costituzionali, onde la direzione politica della vita dello Stato è, in effetti, tutta quanta riassunta in un organo individuale¹³⁵.

In questo modo, però, non viene messo in chiaro come ciò che è *parte* di un organo possa considerarsi allo stesso tempo *autonomo* rispetto ad esso. Dal momento che le indagini sulle forme di governo offrono risultati dal carattere, per l'appunto, «formale, che non rendono il senso specifico dell'assetto politico», si è portati a concludere che il principio costituzionale dello Stato fascista – che, secondo la definizione di Costamagna, è dato dalla «idea etico-politica di sovranità» – sia a sé stante. Una teoria che convince Donati solo a metà: «si accerta ciò che la forma vigente non è, mentre è necessario altresì determinare ciò che essa è: la qualificazione di una forma concreta di governo deve essere non soltanto negativa, ma positiva»¹³⁶.

In effetti, un tentativo di classificare il “nuovo” avviene da parte di Menotti De Francesco, che, col negare al governo vigente il carattere di governo parlamentare e anche quello di governo costituzionale puro, cerca di coordinarlo alle altre due forme in base al criterio della competenza a determinare l'indirizzo del governo. Il tutto in nome della «concezione unitaria della fonte di diritto pubblico» e la conseguente soppressione della possibilità di conflitti, che «fra Capo dello Stato e Capo del Governo, fra Governo e Parlamento, fra Parlamento e Gran Consiglio, fra Gran Consiglio e Governo non sono possibili»¹³⁷. Non che questa concezione «non fosse pur quella del regime precedente»¹³⁸; ma allora l'unità si prefigurava soltanto formalmente in capo alla Corona, mentre il nuovo ordinamento la realizzerebbe con un accentramento «anche sostanziale» di potere a favore del Capo del Governo. Sicché,

mentre in passato il coordinamento e l'armonia fra i vari poteri della grande

¹³⁵ Ivi, p. 478.

¹³⁶ D. Donati, *Il governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti di diritto pubblico*, II, cit., p. 520.

¹³⁷ G. Menotti De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forme di governo*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 563.

¹³⁸ *Ibidem*.

unità dello Stato erano assicurati solo nel caso di azione concorde dei vari organi costituzionali, nel nuovo regime sono assicurati dalla volontà politicamente prevalente di un organo unico. Il Capo del Governo non è soltanto capo effettivo del potere esecutivo, ma è anche l'organo che domina, dal punto di vista politico, il Parlamento, è anche il Capo del Gran Consiglio, è anche il responsabile unico dell'indirizzo generale politico di fronte al Capo dello Stato, che lo nomina e lo revoca¹³⁹.

Nonostante il distacco con il precedente regime parlamentare sia dunque profondo, due sue caratteristiche vengono conservate: la distinzione tra Capo dello Stato e Capo del Governo; e la separazione dei poteri legislativo ed esecutivo non applicata in senso assoluto, «ma solo nel senso di prevalenza di funzioni, così come in regime parlamentare». Ma, in queste coordinate, si finisce per indebolire il presupposto dell'argomentazione: la forma di governo fascista, a detta del giurista, si potrebbe dire «di governo a Ministro unico»¹⁴⁰; senonché la funzione costituzionale di Primo ministro non assorbe completamente quella di governo. Né il tipo corporativo di ordinamento avrebbe grande rilievo dal punto di vista giuridico, ma solo da quello «economico e sociale»¹⁴¹. L'unica novità ragguardevole è il principio della democrazia diretta, per l'accentramento in seno al potere esecutivo attraverso il plebiscito, e indirettamente attraverso il Gran Consiglio¹⁴².

Più che cercare di definire ciò che è, per Caristia è importante soprattutto stabilire ciò che non è. Al contrario di quanti ancora sostengono l'attualità della formula¹⁴³, di certo lo Stato fascista non

¹³⁹ Ivi, p. 564.

¹⁴⁰ Ivi, p. 565.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Secondo la formula mussoliniana di una «democrazia accentrata e unitaria» (ivi, p. 566). Se ne dirà più ampiamente *ultra*.

¹⁴³ Carmelo Caristia evidenzia le «contraddizioni o imperfezioni» che è dato riscontrare anche «nei più autorevoli maestri». Come in chi, «dopo avere giustamente osservato che il *Rechtsstaat* altro non è che la realizzazione giuridica della concezione politica dello Stato liberale, aggiunge che anche lo Stato fascista è uno Stato di diritto, sol perché la legge delimita ancora la sfera di libertà concessa ai cittadini e perché il principio di eguaglianza di fronte alla legge impera con tutta efficacia [F. Ercole, *La funzione del partito nell'ordinamento corporativo dello Stato*, in «Archivio di studi corporativi», II (1931), p. 44 ss.]; o in chi lo riconosce nell'esistenza di una regolamentazione dei rap-

può essere considerato “Stato di diritto”. Portato dell’ideologia «demoliberales», motivo che da solo basterebbe a ripudiarla, la definizione prefigura una concezione formalistica solo apparentemente “neutrale”, mentre è evidente il suo contenuto politico:

essa è nata in un tempo in cui la lotta ingaggiata contro i vecchi governi per l’instaurazione di nuovi ordinamenti popolari o rappresentativi, veniva rapidamente diffondendosi tra le classi dirigenti dell’Europa civile. Essa è un portato di quell’individualismo, ch’ebbe la sua codificazione nelle varie carte costituzionali dell’epoca, le quali, proprio in reazione ai vecchi ordinamenti, tendevano a contenere entro limiti precisi il potere del capo dello Stato, mentre allargavano il campo di attività serbato all’individuo¹⁴⁴.

Inutile cercare di inquadrare il nuovo contesto all’interno di schemi superati. Tanto vale buttare il «vecchio idolo», segno della mentalità liberale in perfetta antitesi con lo spirito del fascismo. Ciò stabilito, dare una definizione precisa del “nuovo” assume importanza relativa: «esso potrà configurarsi, più o meno fondatamente, come Stato corporativo, come governo carismatico o monarchico presidenziale o come Stato-partito e via dicendo; e queste formule potranno, in qualche misura, adeguare la realtà. Non mai come *Stato di diritto*»¹⁴⁵.

porti intercedenti tra il cittadino e lo Stato, o nel principio della divisione dei poteri, che per altri, invece, sarebbe un residuo della vecchia mentalità liberale [O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1934, p. 102 ss.]; o in chi dopo aver spuntato un’altra lancia contro la divisione dei poteri, deriva dall’obbligo di obbedienza alla legge, rivolto parimenti agli organi statuali e ai cittadini, l’esistenza dello Stato di diritto; o in chi, al contrario, dopo aver riconosciuto che l’ordinamento attuale ha notevolmente ampliato l’ambito dell’attività discrezionale della Pubblica Amministrazione, in base alle norme che autorizzano il governo a emanare disposizioni legislative e al riconoscimento espresso di una categoria di leggi dette costituzionali, sostiene che lo Stato fascista ha perfezionato i presupposti del *Rechtsstaat*, presupposti fra cui si annovera come essenziale quello della divisione dei poteri [F. D’Alessio, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, I, Milano 1930, p. 15 ss.]; o in chi restringe arbitrariamente e contro ogni tradizione il significato della formula, riducendola all’esigenza imposta allo Stato di operare sempre sul fondamento e nelle forme del diritto [G. Del Vecchio, *Lezioni di filosofia del diritto*, Milano 1930, p. 297]» (C. Caristia, *Ventura e avventura di una formula: «Rechtsstaat»* (1934), in *Scritti giuridici*, cit., pp. 363-364).

¹⁴⁴ Ivi, p. 361.

¹⁴⁵ Ivi, p. 365. Considerazioni analoghe valgono per lo “Stato giuridico”, laddove il giurista non sembra fare alcuna differenza tra detta formula e “Stato di diritto”. In tutti

Salvo eccezioni come quella appena evidenziata, quanto invece il paradigma dello “Stato di diritto” rimanga caro ai giuristi del regime si vedrà meglio anche in seguito. Comunque sia, quando Costamagna lamenta il fatto che i giuspubblicisti italiani in realtà «rifiutano di ricavare qualsiasi nuovo criterio per la classificazione delle forme dello Stato»¹⁴⁶, non ha tutti i torti, almeno in riferimento a buona parte di essi¹⁴⁷. Che si tratti di mancanza di intenzione o di concreta difficoltà di determinazione, per Mortati «la distinzione di una forma giuridica da una forma politica dello Stato non può che riflettere una situazione transitoria», perché l’ordinamento giuridico concerne l’equilibrio dei poteri, eventualmente risultante anche in via consuetudinaria. In altre parole, definire una volta per tutte una forma di governo non è rimarchevole poi che a rilevare sono soltanto «i modi di formazione della suprema volontà dello Stato», quella che imprime la sua direzione politica. Ferma restando, quale che sia l’equilibrio dei poteri in un dato momento storico, la preminenza di uno degli organi costituzionali sugli altri, che

implica necessariamente l’attribuzione al suo titolare di un potere di ultima

i casi, «lo Stato giuridico non è [...] che il segnacolo e la fede delle dottrine liberali del secolo passato, anche nelle forme più temperate. Dire che esso può adattarsi, con una maggiore o minore dosatura, alle varie ideologie politiche di vari tempi o di vari luoghi, significa abbandonare il terreno saldo degli ordinamenti positivi, per contentarsi di ipotesi, che nel campo delle nostre discipline, non saprebbero avere alcun senso. Non questa o quell’altra ideologia, ma specificamente ed esclusivamente quella liberale ha, per lo studio dell’argomento, importanza. Ciò è vero per altri Paesi, ed è particolarmente vero per il nostro ove [...] lo Stato giuridico fu sempre raccomandato come autentica e fedele espressione della dottrina liberale. [...] Sia che si guardi al suo aspetto amministrativo (difesa contro gli atti illeciti di dati organi violatori di diritti pubblici soggettivi) sia che si guardi a quello costituzionale (rispetto alla persona umana ne’ suoi essenziali attributi, garanzie per la intangibilità di libertà individuali o istituzionali), lo Stato giuridico ha un senso e un contenuto solo e in quanto espressione di quella dottrina, e si confonde, di conseguenza, con quello che si disse Stato moderno o Governo legale (*Rule of law*)» (C. Caristia, *Lo «Stato giuridico»*, in *Scritti giuridici*, cit., p. 431).

¹⁴⁶ C. Costamagna, *Premesse allo studio del nuovo diritto italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 586.

¹⁴⁷ Costamagna ci avrebbe provato a sua volta con le voci *Stato* e *Governo*, nel *Dizionario di Politica* (Antologia, cit., pp. 283-289, 651-673). In entrambe l’accento è calcolato su concetti come unità morale, missione educativa, Stato etico. Sullo sfondo, la critica allo Stato liberale minato dalla contraddizione tra teoria e pratica, per un risultato complessivo poco chiarificatore, soprattutto in riguardo al profilo giuridico (cfr. G. Melis, *La macchina*, cit., pp. 530-531).

e più elevata decisione nel processo di autodeterminazione della volontà statale. E poiché il conferimento di un potere di ultima decisione – inteso, come dev'essere, quale potere giuridico e non di semplice influenza politica – presuppone indispensabilmente tutto un complesso di norme organizzative che assicurino in modo concreto la pratica esplicazione del potere stesso, e che di conseguenza imprimono a tutto l'ordinamento dello Stato una particolare struttura,

ne discende che il criterio distintivo delle varie forme di governo va rilevato di volta in volta dalla posizione di preminenza di un certo organo rispetto agli altri ¹⁴⁸.

Per tagliare la testa al toro, Emilio Crosa ritiene che una classificazione astratta delle forme di governo non sia realistica. Troppi sono i fattori che concorrono nella loro qualificazione, a partire dagli atti, ossia

quelle manifestazioni di volontà dello Stato immediatamente valide per ogni ordinamento giuridico cui lo Stato partecipi, statuale ed extrastatale cioè, che un organo o un gruppo di organi compie autonomamente in virtù di una competenza istituzionale esclusiva stabilita dalla costituzione intesa in senso materiale, e cioè in base a norma scritte e sulla base di qualsiasi altra fonte valida per l'ordinamento giuridico ¹⁴⁹.

Riguardo agli elementi giuridici, vale a dire le norme costituzionali che regolano la struttura e le funzioni del governo, va considerata l'attività che in concreto il governo sostiene, posto che «le norme, quali sono fissate dalla costituzione subiscono una profonda modificazione nella prassi sino anche a trasformarsi completamente e in senso vario» ¹⁵⁰. Questo aspetto “dinamico” rappresenta il progresso costante dell'ordinamento «anche in antitesi alle norme originarie». Ed è necessario d'altro canto che sia così, «né si saprebbe concepire un ordinamento costretto in una morsa ferrea, contenuto rigidamente in norme giuridiche, tale cioè da non ammettere lo svolgimento

¹⁴⁸ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., pp. 218-220.

¹⁴⁹ E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 454. Cfr. anche Id., *Sulla teoria delle forme di Stato*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1931), p. 18 ss.; Id., *Il fattore politico e le costituzioni*, cit., p. 160.

¹⁵⁰ E. Crosa, *Sulla classificazione*, cit., p. 456.

progressivo della costituzione che ostacolato dalle norme procedurali finirebbe per imporsi rivoluzionariamente»¹⁵¹.

Il riferimento alla plasticità della costituzione serve a marcare la distanza nei confronti del concetto di rivoluzione. Per scongiurarne la portata eversiva, soccorre l'elemento «metagiuridico» della «fattualità»: «contra factum non est argumentum»¹⁵². Tanto più in materia costituzionale, detto fattore «non è da dire che sia fuori del diritto, ma [...] presupposto», proprio in ragione degli

elementi di così diversa e contrastante natura attinenti alla tradizione storica di un popolo, alle ideologie prevalenti, alle necessità complesse di ordine storico e politico di cui la costituzione stessa risulta essere poco più di un momento, pure di grandissima importanza, cristallizzato nell'ordinamento giuridico¹⁵³.

Rimane certo che «l'atto di governo dal punto di vista costituzionale non dev'essere confuso con l'atto del potere politico». Ad ogni buon conto, che si parta da criteri giuridici o politici, poco cambia:

è con questa constatazione che si spiega l'inermità dei tentativi recenti d'inquadrare nelle formule sintetiche di designazione delle varie forme di governo anche le forme nuovissime. Queste costituiscono, al pari delle precedenti, un fenomeno complesso d'ordine giuridico e storico che non è analizzabile nei suoi elementi per dedurne l'apparentamento generale di essi con altre forme o per notarne le differenziazioni¹⁵⁴.

Il fascismo, in questo modo, viene derubricato come fenomeno politico transeunte e, attraverso la sua storicizzazione, si finisce per neutralizzarne la portata eversiva rispetto al normale progresso costituzionale¹⁵⁵.

¹⁵¹ Ivi, p. 457.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Ivi, p. 471.

¹⁵⁵ Operazione analoga Emilio Crosa (*La libertà nel diritto costituzionale*, cit., p. 52) conduce circa il tema delle libertà, che, secondo la sua impostazione, sono quelle definite nello Statuto. Il giurista «non entrava, quindi, nel merito delle norme restrittive introdotte dal fascismo e finiva per offrire un'immagine dell'ordinamento italiano come quello nel quale le libertà, di diritto e di fatto, erano sostanzialmente garantite e tutelate» (M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 239).

4. Salus publica suprema lex

Al di là delle diverse formule espressive, è il caso di insistere sul filo diretto nella concezione dello Stato «durante l'esperimento statutario e dopo, a "rivoluzione fascista" avvenuta, da parte della dottrina giuridica dominante»¹⁵⁶. Salvo alcune eccezioni, la tutela dello "Stato di diritto"¹⁵⁷ resta al centro dell'attenzione dei giuristi che accompagnano l'istituzionalizzarsi del regime¹⁵⁸, i più eminenti dei quali sono ancora gli stessi che avevano già scartato il paradigma della sovranità popolare e dei diritti di libertà "prestatuali"¹⁵⁹. In quest'ottica, il fascismo si presenta a molti di loro come un'occasione per restaurare l'autorità dello Stato dopo la crisi post-bellica: «lo Stato fascista è risultato bensì indubbiamente, dal punto di vista sociale e politico un nuovo tipo di Stato: ma non ha perduto, anzi, sarei per dire ha affinato il suo carattere essenziale di Stato di diritto»¹⁶⁰.

¹⁵⁶ N. Tranfaglia, *Dallo Stato liberale*, cit., p. 134.

¹⁵⁷ «Nella patria del diritto, i giuristi si assunsero il compito di rappresentare lo Stato fascista via via che si veniva realizzando come uno Stato che non veniva meno all'ideale dello Stato di diritto» (N. Bobbio, *La cultura e il fascismo*, cit., p. 228). "Stato di diritto" è formula polivalente, ma in astratto è possibile fare riferimento ad essa come "sistema di norme": attraverso la forma giuridica si può esprimere la volontà sovrana dello Stato, quale che essa sia in un determinato momento storico, al cospetto della politica. Nel «ferreo ordine» degli istituti e delle leggi è possibile rinvenire la forma di volta in volta appropriata ai contenuti politici. A giudizio di Pietro Costa «la giuspubblicistica, come discorso specialistico prodotto all'interno della comunità scientifica dei giuristi, assume il carattere 'sintattico' e 'pragmatico' della *disciplina*: un insieme di enunciati, nel quale le immagini e gli schemi argomentativi riconosciuti come propri dalla comunità scientifica si accumulano attribuendo una crescente riconoscibilità e tipicità al discorso. La disciplina tende a divenire, nel tempo, conservazione, tesaurizzazione di schemi collaudati, *tradizione*» (*Lo Stato immaginario*, cit., pp. 5-6).

¹⁵⁸ Oltre ai già menzionati dati legislativi L. 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; e L. 31 gennaio 1926 n. 100 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, la L. 9 dicembre 1928 n. 2693 sulla cosiddetta 'costituzionalizzazione' del Gran Consiglio del fascismo.

¹⁵⁹ Sul tema, cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 52 ss.; in riferimento alle teorie sulla sovranità nel tardo liberalismo italiano, G.P. Trifone, *La sovranità come "funzione" dello Stato. Una critica di Alfredo Codacci-Pisanelli al dogmatismo volontaristico*, in «Jura gentium», XII, n. 1 (2015), pp. 7-32.

¹⁶⁰ F. D'Alessio, *Lo Stato*, cit., p. 496. Il concetto è ribadito anche da Donato Donati: «le leggi costituzionali fasciste non hanno toccato il principio della divisione dei poteri come regola. Esso perciò rimane norma fondamentale dello Stato fascista quale forma

Vittorio Emanuele Orlando sembra favorevole al nuovo movimento politico quando, nel 1919-20, la riforma proporzionale mette in campo i partiti trasformando il Parlamento in sede di logiche contrattuali. Per il vecchio maestro, è oltremodo necessario formare un argine alla destabilizzazione recata dei gruppi di interesse. Pertanto egli è tra gli estensori della legge Acerbo e partecipa al listone del 1924¹⁶¹. Salvo poi realizzare che il fascismo, fondandosi sul «partito come dato originario dell'agire politico»¹⁶², marciasse in direzione opposta alla «restaurazione» da lui sperata, e dunque ripiegare su di una «indifferente» dissociazione, nell'attesa di tempi migliori¹⁶³.

Non così Oreste Ranalletti, più pronto a cogliere la portata dei mutamenti politici¹⁶⁴. Occorre canalizzarli, per quanto possibile, nel sistema statuario e pertanto individuare un potere neutro, puramente regolatore, a prescindere dalle pressioni politiche. Per inciso, le posizioni autoritariste del giurista sono note fin dalla fine del secolo precedente, allorché egli già reclamava «l'abbandono della forma parlamentare di governo per tornare alla lettera dello Statuto,

più perfetta di garanzia di quella legalità, che, come ha proclamato l'autorevole Capo del Governo, costituisce una delle più rigorose finalità del regime. Perciò lo Stato fascista è nel senso più preciso e più alto Stato di diritto» (*Divisione e coordinamento*, cit., p. 9). Persino Carlo Costamagna non mette in dubbio le categorie giusformalistiche, fatta esclusione per il finalismo individualistico che connotava il paradigma precedente il «nuovo ordine»: «ma, «Stato di diritto» lo Stato fascista può ritenersi nel senso *obiettivo* della parola, ed anzi lo Stato di diritto per eccellenza, perché attuando il *diritto dello Stato* esso ci presenta il tipo di Stato, nel quale il concetto di diritto, in quanto *organizzazione*, assume la massima concretezza, e il principio della *legalità* può formare argomento dei più esaurienti controlli» (*Premesse*, cit., p. 587. Il corsivo è dell'A.).

¹⁶¹ Cfr. E. Gentile, F. Lanchester, A. Tarquini (a cura di), *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, Roma 2010, p. 13 ss., I. Birocchi, *Il giurista intellettuale*, cit., p. 36.

¹⁶² M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione*, cit., p. 42.

¹⁶³ «Ma questo *quid*, imprecisato ed imprecisabile, che si chiama partito, colla sua organizzazione non statale e che può essere antistatale, il quale interviene, il quale svia l'azione dell'autorità, tutto ciò sovverte le basi del regime, non mi dà luogo al problema della responsabilità, e quindi non mi pone nella possibilità di dare o non dare la fiducia» (V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, IV, Roma 1965, p. 1566). Sul tema, cfr. D. Quagliani, *Il peccato politico di Vittorio Emanuele Orlando*, in I. Birocchi, L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime*, cit., p. 373 ss.

¹⁶⁴ Cfr. B. Sordi, *Ranalletti, Oreste, ad vocem*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna 2013, p. 1652 ss.

cioè al governo puramente costituzionale», esaltando la funzione regia «contro la strapotenza e prepotenza» del Parlamento e avallando l'impiego della forza contro i «torbidi della società»¹⁶⁵.

A commento della sopraccenata L. 31 gennaio 1926 n. 100, il giurista abbandona i toni veementi e si attesta su profili formalistici. Come noto, con questa legge si è voluto disciplinare in modo organico la «sostanziale» facoltà del governo di emanare norme giuridiche, con potestà legislativa in senso «formale». Secondo le norme costituzionali, per l'art. 3 dello Statuto «il potere legislativo è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere, il Senato e la Camera dei Deputati»; mentre giusto l'art. 5 il potere esecutivo appartiene al Re solo. Quanto a questo, inteso in senso più ampio come “potere governativo”, si tratta de «l'attività dello Stato che ha per compito di provvedere ai bisogni sia dello Stato stesso come unità a sé, sia del popolo, cioè in genere di soddisfare gli interessi collettivi che sono nei fini dello Stato»¹⁶⁶. Pertanto la divisione dei poteri tra gli organi legislativi ed esecutivi risulta soltanto formale. In questo senso, la legge non innova radicalmente l'indirizzo statutario, a partire dal principio per cui «il governo può per potere proprio emanare tutte le norme giuridiche necessarie per l'esecuzione delle leggi». Tale facoltà è espressamente riconosciuta al monarca dall'art. 6 ed era di regola concessa al governo del Re con una disposizione che lo autorizzava ad emanare il regolamento per l'esecuzione della legge stessa¹⁶⁷. Insomma, «con la disposizione statutaria si era fatta un'attribu-

¹⁶⁵ Cfr. O. Ranalletti, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, estr. da «Annali dell'Università di Macerata», II (1927), p. 1 ss.

¹⁶⁶ O. Ranalletti, *La potestà legislativa del governo*, in «Rivista di Diritto Pubblico», I (1926), p. 165.

¹⁶⁷ L'opinione che il governo fascista si risolva in una dittatura non tiene in conto la diarchia di Capo del governo e Re al vertice della piramide istituzionale: «il Re conserva quasi per intero il suo primato in posizione, malgrado da parte del capo del governo si tenda ad assumere una serie di prerogative e di onori identici a quelli conferiti alla Corona. Inoltre la Corona rappresenta l'unico organo costituzionale che in nessun modo derivi dal Duce e gli sia sottoposto, ed anzi disponga dei poteri di nomina e di revoca del Capo del governo. Nel decreto regio di preposizione del 31 ottobre 1922 ritrovano la loro prima origine i poteri giuridici di Mussolini e in ogni caso il sistema riconosce alla Corona la nomina e la stessa scelta dei successivi capi del governo, consentendole ancora di staccarsi dalle non vincolanti indicazioni del Gran Consiglio, sia pure all'implicito patto che sia rispettato l'orientamento politico del regime. Lo stesso carattere

zione stabile di competenza al governo, un riconoscimento di potestà generale, della quale il Re poteva far uso sempre, per ogni legge»¹⁶⁸.

Inoltre il governo può regolare con norme giuridiche l'espletamento del proprio potere discrezionale, ovverosia della sua attività «libera». Cosa si intende? In vista dell'interesse collettivo, la pubblica amministrazione può muoversi discrezionalmente «secondo l'apprezzamento che l'autorità stessa ne fa», avendo facoltà di prestabilire con una norma generale e astratta criteri, condizioni e limiti per la futura esplicazione della propria attività in una data materia. Secondo parametri ormai classici, «essa non fa che autolimitare la propria attività libera», dato che «chi ha il potere di agire liberamente, deve avere anche il potere di autolimitare e autodisciplinare l'espletamento della sua attività»¹⁶⁹. Si tratterebbe ancora una volta di un potere regolamentare «sempre riconosciuto» all'amministrazione. La nuova legge ha attribuito al governo la prerogativa di emanare nelle stesse forme dei suddetti regolamenti di esecuzione anche le norme giuridiche necessarie «per disciplinare l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo». Tali regolamenti, denominati nei lavori preparatori «regolamenti indipendenti», sono precisamente «quelli che sono emanati dal Re, in virtù di poteri conferitigli direttamente dalla costituzione». Vale a dire nel solco della tradizione giuridica italiana, che Ranelletti fa risalire al modello francese del 1800, allorché i servizi pubblici furono organizzati per mezzo dei «regolamenti di amministrazione pubblica».

In breve, «con la nuova legge si torna all'antico», così come con l'altra L. 24 dicembre 1925 n. 2263 (sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo) «si è tornati alla disposizione della legge del 1888, prescrivendo che “il numero, la costituzione e le attribuzioni dei ministeri sono stabiliti per decreto reale, su proposta del Capo

pluralistico dell'organizzazione costituzionale del fascismo crea la possibilità che istituzionalmente si producano determinate manifestazioni di dissenso nei confronti della linea politica del Duce, e che di conseguenza il Re possa riassumere il suo ruolo di risolutore delle crisi. In ultima analisi, «è sempre la formula della diarchia Corona-Capo del Governo quella che meglio si presta ad individuare il regime fascista» (cfr. L. Paladin, *Fascismo*, cit., pp. 894-896).

¹⁶⁸ O. Ranelletti, *La potestà*, cit., p. 167.

¹⁶⁹ Ivi, p. 168.

del Governo" (art. 4)»¹⁷⁰. Qualche precisazione è però doverosa. A norma degli articoli 65 e seguenti dello Statuto, il Re ha potere di nomina e revoca dei ministri senza accenno all'opinione della maggioranza parlamentare; pertanto la Carta fondamentale consacra il regime costituzionale puro. Malgrado ciò, «non può dirsi, come si fa comunemente, che il governo parlamentare in Italia, e con esso l'istituto del Gabinetto, si siano introdotti per consuetudine. Esso fu attuato fin dalla prima instaurazione del regime libero nel Regno sardo, interpretando in quel senso le disposizioni dello Statuto»¹⁷¹.

Sta di fatto che la legislazione ha da subito consacrato l'istituto del Gabinetto, ponendo in rilievo la figura del Presidente del Consiglio¹⁷². Se questo è il quadro normativo, la pratica costituzionale ha definito nei fatti il grado di potere e di forza politica del Primo Ministro in relazione al valore personale del chiamato in carica. "Potere carismatico" tanto più supportato in costanza di un sistema maggioritario a collegio uninominale, mentre con la rappresentanza proporzionale in vigore dal 1919, la Camera, ridotta a una «somma di minoranze», ha di conseguenza diminuito il sostegno al governo e al suo capo. La legge del 1925 ha ristabilito la responsabilità del Primo ministro di fronte al Re, insieme a quella di tutti gli altri ministri (responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo). Costoro agiscono «sotto la

¹⁷⁰ Ivi, p. 171. La L. 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro segretario di Stato, dispone: «il potere esecutivo (che per l'art. 5 dello Statuto *appartiene* al Re [...]) è esercitato dal Re *per mezzo* del suo governo. Il governo del Re è costituito dal Primo Ministro Segretario di Stato e dai ministri segretari di Stato. Il Primo Ministro è Capo del Governo» (O. Ranalletti, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1931, p. 193. Il corsivo è dell'A.). In senso conforme G. Meloni, *La posizione costituzionale del Capo del Governo*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, II, Padova 1933, p. 131.

¹⁷¹ O. Ranalletti, *Istituzioni*, cit., p. 194.

¹⁷² «I decreti reali del dicembre 1850 (D'Azeglio) e più specialmente quelli del 27 marzo 1867, n. 2619 (Ricasoli) e 25 agosto 1876, n. 3289 (Depretis), che quasi integralmente riproduce il precedente, e da ultimo quello del 14 novembre 1901, n. 466 (Zanardelli), che accettava, nelle loro linee generali, le disposizioni del decreto del 1876, da un lato determinavano la competenza del Consiglio dei ministri, stabilendo gli oggetti di natura costituzionale ed amministrativa, da sottoporsi alla deliberazione del medesimo, dall'altro mettevano sempre più in rilievo la figura del Presidente del Consiglio, determinandone le attribuzioni, sì da porlo come l'organo di unificazione dell'azione dei ministri, secondo il programma politico del Gabinetto» (*ibidem*).

direzione» del Capo di Gabinetto, ma «sono ministri del Re»¹⁷³.

Quanto al ruolo del Parlamento, si può ancora parlare di una responsabilità politica dei ministri verso le Camere? In seguito alla legge del 1925 e a quella del 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio del fascismo, la risposta è negativa:

un Governo, perciò, che vuol essere forte, che vuole avere aderenza sostanziale nel paese, non può essere più espressione di quella sola, parziale e incompiuta rappresentanza delle forze effettive della nazione che è la Camera elettiva. Bisogna tener conto di altre espressioni e manifestazioni delle forze sociali esistenti. E la valutazione di queste forze, cioè della situazione del paese, e che la Camera elettiva non rappresenta più, non può esser fatta che dal Capo dello Stato, posto al di sopra di tutte le forze contrastanti, e più di ogni altro, perciò, in grado di valutarle¹⁷⁴.

Nella misura in cui alle Camere è rimesso un controllo politico, ma «a quel controllo non è connessa una responsabilità politica del Governo»¹⁷⁵, il Re rimane l'unico referente¹⁷⁶.

Oltre le motivazioni formali, ci sono poi ragioni pratiche secondo cui non è sempre possibile ricorrere al Parlamento per l'approva-

¹⁷³ Ivi, p. 197.

¹⁷⁴ Ivi, p. 198.

¹⁷⁵ Ivi, p. 199.

¹⁷⁶ Non dissimilmente Giuseppe Menotti De Francesco riconosce alle leggi costituzionali fasciste il rispetto del caposaldo della forma di governo precedente con l'allargarne la portata sostanziale. Il tutto a discapito del Parlamento: «già la legge sul Primo ministro svincola l'attività regia delle leggi da ogni influenza del Parlamento, sicché essa acquista, non solo giuridicamente, ma anche politicamente, piena autonomia. Inoltre la stessa legge, pur lasciando fermo il diritto di iniziativa parlamentare, pone una profonda limitazione all'esercizio di tale diritto col richiedere l'adesione del Capo del Governo per ogni inclusione di oggetto all'ordine del giorno di una delle due Camere e quindi ogni proposta di legge d'iniziativa del Parlamento (art. 6). La quale iniziativa, poi, viene ristretta, non solo come esercizio, ma anche come diritto, in virtù della legge sul Gran Consiglio del 1928». Quello che si vuole confermare è che «con la partecipazione del Capo dello Stato alla formazione della legge vera e propria, veniva, da un lato, resa più autonoma, e, dall'altro lato, rinvigorita sostanzialmente ed estesa di fronte alla partecipazione degli altri due organi legislativi, Senato e Camera dei Deputati». In definitiva, la «nuova costituzione», tale ritenendosi l'insieme delle leggi costituzionali affiancantesi allo Statuto, «parte consolidando, parte innovando [...], riusciva ad assicurare la continuità e rapidità dell'azione interventrice dello Stato in rispondenza alla rapidità delle trasformazioni economiche e sociali, e la più decisa affermazione dell'autonomia del potere esecutivo, cui si restituivano materie tipicamente proprie» (*Leggi costituzionali*, cit., pp. 562-563).

zione di leggi la cui urgenza risponda a impellenti esigenze del Paese. Anche stavolta, nulla di nuovo: basti pensare all'unificazione amministrativa del Regno (1865), oppure alla riforma amministrativa e tributaria successiva all'ultima guerra:

in questi casi una legge dà al Governo il potere di provvedere a quei bisogni e regolare quelle materie, con atto avente forza di legge. Questa è la delegazione della potestà legislativa in senso formale. L'atto governativo, emanato in base a una tale delegazione e nei limiti della medesima, ha, in virtù della legge di delegazione, forza di legge; può modificare e abrogare leggi esistenti e non può essere modificata o abrogata che da una legge o da un altro atto del governo, avente ugualmente forza di legge¹⁷⁷.

In buona sostanza, se il governo emana decreti aventi forza di legge in casi di grave necessità pubblica che non consentono di attendere l'approvazione della legge da parte degli organi legislativi, rimane all'interno di competenze di cui fin dalla formazione del Regno non si è mai dubitato. Il presupposto della necessità pubblica legittima i provvedimenti dell'esecutivo con buona pace del principio della divisione dei poteri, che «non può essere inteso in modo così eccessivamente rigido, da riuscire, nella sua applicazione di danno allo Stato», giusto il disposto della L. 100, art. 3.

Nel rispetto del principio *salus publica suprema lex*, l'esecutivo non fa che esercitare una sua funzione «naturale», cioè «provvedere alla continuità della vita dello Stato e della Nazione»¹⁷⁸. La monarchia ha soprattutto la funzione di «circoscrivere e delimitare il potere del governo di indirizzo fondato sul primato del partito»¹⁷⁹, lasciando, in una prospettiva formalistica, che sia la pubblica amministrazione a fornire stabilità all'istituzione, di modo che lo Stato di diritto si identifichi a pieno nello «Stato amministrativo sovrano»¹⁸⁰, a prescindere da qualsiasi indirizzo politico¹⁸¹.

¹⁷⁷ O. Ranalletti, *La potestà*, cit., p. 173.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 176.

¹⁷⁹ M. Fioravanti, *Costituzione*, cit., p. 44.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 45.

¹⁸¹ Su posizioni divergenti Giuseppe Menotti De Francesco: «basta infatti opporre, innanzitutto, che, allorché si assume ad elemento qualificativo della forma di governo l'organo cui spetta la funzione della direzione politica dello Stato, l'assunzione è fatta

5. Riforma costituzionale fascista

A correggere la rotta pensa Costantino Mortati, nel tentativo di conciliare il vecchio con il nuovo secondo un progresso armonico¹⁸². Mortati, non diversamente da Rocco e da Ranelletti, prende le mosse dalla “riaffermazione” del principio di sovranità dello Stato da parte del nuovo ordinamento rispettoso della personalità giuridica dello Stato medesimo, acquisita «fin dalla sua origine». E dunque «a tale personalità e ad essa esclusivamente si doveva, giuridicamente, ricollegare l'attributo della sovranità, inteso questo termine a designare sia l'originarietà dell'ordinamento statale, sia la supremazia del suo potere»¹⁸³.

Nel principio della sovranità statale ritrovano la loro fonte tutte le «potestà pubbliche»¹⁸⁴, che non siano limitate, come nello Stato liberale, alla sola garanzia dei diritti dei cittadini. Il fine dello Stato appare «qualitativamente diverso» da quello dei consociati, la cui somma non basta a rappresentare la totalità del primo. Pur partendo da considerazioni non originali, col richiamo al concetto di «corporatività» sulla falsariga delle idee rocciane, poi sviluppate da Panunzio; nonché dalla descrizione della deriva democratica che avrebbe

in considerazione della direzione effettiva del governo dello Stato, vale a dire dell'esercizio effettivo della funzione di determinazione dell'indirizzo generale politico. Così, nella forma costituzionale, pura, monarchica o presidenziale, il Capo dello Stato è riguardato, ai fini della classificazione delle forme di governo, come capo effettivo del governo, come organo costituzionale, cioè, che non ha solo la titolarità formale del potere così detto esecutivo, ma ne ha quell'esercizio concreto, che gli consente di attuare effettivamente, nella vita dello Stato, l'unità del volere politico [...]. Pertanto, pur volendo partire dalla tesi del Ranelletti, per cui la legge del 1925 altro non avrebbe fatto che trasferire al Capo del Governo la competenza a determinare l'indirizzo politico, che prima era attribuito al Consiglio dei Ministri, non è giuridicamente e logicamente ammissibile tener conto, oggi, dell'organo Corona in fatto di funzione direttiva politica per la qualificazione della forma instaurata dalle leggi fasciste, allo stesso modo come, in passato, lo stesso organo non era preso in considerazione nella qualificazione del regime parlamentare» (*Il governo fascista*, cit., pp. 478-479).

¹⁸² Sul punto, M. Fioravanti, *Lo 'Stato moderno' nella dottrina della costituzione della prima metà del Novecento (1900-1940)*, in *Ordo iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Milano 2003, p. 215 ss.

¹⁸³ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano 2000, p. 75.

¹⁸⁴ Sul Punto, cfr. G. Meloni, *La teoria della sovranità dello Stato nella concezione fascista*, in *Annali R. Univ. Macerata*, V (1929), p. 326 ss.

lasciato i partiti assumere un contenuto particolarista antiunitario, Mortati non rinnega la direzione politica dello Stato da parte del Parlamento. L'esperienza storica avrebbe disvelato le insufficienze della classe politica, non i limiti formali di un sistema istituzionale che, infatti, il «nuovo ordinamento costituzionale» tende a confermare: «il Parlamento però non è stato diminuito nella posizione di autonomia che già possedeva, né ha perduto il carattere di organo politico, [...] sicché esso, se non è più la suprema, è ancora una delle istituzioni costituzionali dello Stato»¹⁸⁵. E tuttavia, in disaccordo con Ranelletti, eliminando l'azione direttiva del Parlamento «non si è operato un ritorno puro e semplice al regime dello Statuto». Pur confermando il «posto supremo» del Sovrano nell'ordinamento, la riforma costituzionale ha «esteso l'autonomia dell'azione del Gabinetto dalla volontà regia», portando il Capo del Governo ad una posizione di superiorità e indipendenza rispetto agli altri ministri. In tutti i modi, la riforma costituisce «una prosecuzione dello sviluppo storico, di cui il regime parlamentare ha costituito una fase: un superamento di questo, non una negazione». L'elemento di continuità è ravvisato nel principio della divisione dei poteri, sebbene rivisitato. Nel Governo, organo complesso ma pur sempre unitario, il potere è unico; a cambiare sono le «funzioni», in riguardo al criterio di capacità,

in modo da attribuire ad ognuno degli organi semplici che lo compongono quella parte della funzione per la quale appariva più adatto. Essa, ponendo l'attività di ogni singolo organo come limite dell'azione dell'altro, garantisce dalla possibilità dell'abuso o del prevalere della volontà personale dei singoli investiti nelle cariche, senza peraltro compromettere l'unità dell'azione complessiva, perché i vari organi, pur possedendo, come si è detto, un grado più o meno ampio di autonomia, hanno una composizione omogenea, e sono ordinati in modo da non poter agire se non in armonia fra di loro¹⁸⁶.

Al fine di comprendere il senso di tali affermazioni occorre soffermarsi sul principio di costituzionalità: per un verso, esso riguarda gli organi di governo che derivino tutti la propria immediata esistenza dalla costituzione; per altro aspetto, ma connesso col precedente, la composizione dei suddetti organi è tale per cui essi costituiscono

¹⁸⁵ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 80.

¹⁸⁶ Ivi, p. 81.

un particolare tipo di ordinamento, di modo che la scomparsa o il mutamento di alcuno di essi determinerebbe un'alterazione dell'assetto costituzionale di riferimento; infine non tutti gli organi costituzionali hanno una «piena autonomia nelle proprie determinazioni di volontà»¹⁸⁷: tale autonomia possiede il Capo del Governo, ma non gli altri ministri. In queste coordinate, il Presidente del Consiglio risulta dalla riforma fascista «nuovo, ma non sorto dal nulla, bensì preparato dalla stessa evoluzione dello Stato moderno». L'art. 1 della legge del 1925, secondo quanto già affermato da Rocco, fa riferimento al «potere esecutivo» secondo la sua significazione storica. Mentre l'azione del Primo Ministro nel regime precedente non aveva rilevanza all'esterno se non in funzione di rappresentante il Consiglio dei ministri, l'attuale Capo del Governo ha acquisito una serie di attribuzioni che, come si è visto, esercita in proprio. In sintesi:

l'assoluta discrezionalità; la derivazione diretta dalla legge costituzionale; lo scopo di attuare in modo immediato l'unità dell'azione statale; il suo modo di esplicarsi prevalentemente attraverso un'azione di impulso e di controllo sugli altri organi costituzionali; la tendenza diffusiva, che la porta ad accompagnare il successivo estendersi dell'azione statale, in quanto questa appaia rilevante per la direzione politica¹⁸⁸.

Il suo ruolo diventa essenziale, dunque, ma viene pur sempre «dopo il Re [...] organo supremo, da cui tutti gli altri organi derivano l'iniziativa, e nel quale le varie attività dello Stato ritrovano la loro vivente unità»¹⁸⁹. La forma costituzionale fascista è classificabile come monarchica in quanto è al Re che compete «il potere di suprema decisione politica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire la realizzazione, fra i vari possibili, di quell'indirizzo politico che egli creda più confacente agli interessi nazionali»¹⁹⁰. Ciò stabilito, una sostanziale differenza tra detto regime e il tipo storico designato come monarchia costituzionale è ravvisabile a partire dalla spersonalizzazione dell'azione regia, «attribuendo la funzione della scelta dei fini e dei

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Ivi, p. 83.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Ivi, p. 220.

mezzi dell'azione statale a chi, stando in contatto con le forze sociali, si dimostri, di volta in volta, più idoneo ad interpretarne le necessità ed a promuovere la soddisfazione di queste nel modo più confacente all'interesse generale»¹⁹¹.

Si tratta di posizioni solo apparentemente distanti da quelle di Donati, il quale a sua volta rileva l'originalità del nuovo governo in polemica con Ranelletti. Andando per gradi, comprendere il governo vigente nella forma costituzionale "pura" (considerandolo al limite una variante del medesimo¹⁹²), sulla base della responsabilità dei ministri di fronte al Re, non è possibile. Il Re non ha la «direzione effettiva» del governo, mancando la responsabilità politica dei ministri di fronte ad esso: siffatta responsabilità non dipende infatti dalla volontà del Capo dello Stato, ma dalla volontà dell'organo esecutivo, nel quale è passato il potere. Per classificare le forme di governo occorre fare riferimento alla natura rappresentativa o non rappresentativa dell'esecutivo, specificando in via preliminare cosa debba intendersi:

si deve qualificare rappresentativo un organo, quando esso ha il compito di interpretare e attuare la volontà di un altro organo o ente o complesso di enti, che per tal modo dicesi da esso rappresentato. L'organo rappresentativo è, come tale, investito di poteri propri, nell'esercizio dei quali esso esprime una propria volontà, la quale però deve attuare la volontà dell'organo o ente o complesso di enti rappresentato¹⁹³.

Ciò non implica che, per interpretare e attuare la volontà del popolo, l'organo rappresentativo debba essere direttamente elettivo. E tuttavia il governo vigente è «rappresentativo diretto», poiché la legge del '25 conferisce al Primo ministro il potere di determinarne l'indirizzo politico. Il che ha a che fare col principio di responsabilità. In che termini un organo è responsabile politicamente? «Quando l'indirizzo politico della sua attività non è conforme alla volontà di un altro organo, alla quale deve conformarsi». In questo senso, al Re è sottratto l'esercizio del potere esecutivo dall'art. 1 della suddetta legge; né tale responsabilità può configurarsi innanzi al Gran Consiglio,

¹⁹¹ Ivi, p. 222.

¹⁹² Cfr. O. Ranelletti, *Il Gran Consiglio*, cit., p. 338.

¹⁹³ D. Donati, *Il governo del Re*, cit., p. 521.

che al momento della emanazione della legge non era ancora stato regolamentato, e i cui pareri, ad ogni modo, non sono vincolanti. Messa da parte anche la Camera, per la soppressione del governo parlamentare, «l'organo alla cui volontà deve conformarsi l'indirizzo politico determinato dal Primo ministro è il popolo»¹⁹⁴. Senza dubbio, la legge del '25 ha confermato la lettera dell'art. 65 dello Statuto secondo cui il Re nomina il Primo ministro, ma ha altresì stabilito che debba trattarsi di una persona che «riguardo all'indirizzo politico goda la fiducia del popolo»; principio confermato dalla legge sul Gran Consiglio, dal momento che questo presenta al Re la lista delle persone designate per la nomina in questione. In conclusione, poiché l'ufficio di Primo Ministro deve in ciascun momento «essere coperto da persona che in ordine all'indirizzo politico raccolga la fiducia del popolo, ciò dimostra ancora che il Primo ministro è organo rappresentativo del popolo stesso»¹⁹⁵.

Diversamente da Donati, Antonio Ferracciu, una volta rassegnatosi alle riforme, nonostante ne avesse precedentemente sostenuto l'inopportunità¹⁹⁶, sembra attribuire alle funzioni del Gran Consiglio importanza tale da modificare l'impianto costituzionale previgente. Per quanto si tratti di un organo politico, esso interviene «dal punto di vista giuridico formale» a determinare la volontà dello Stato, non riducendosi affatto a semplice organo sussidiario del Governo. Sotto

¹⁹⁴ Ivi, p. 524.

¹⁹⁵ Ivi, p. 527.

¹⁹⁶ Nella già richiamata recensione a A. Solmi, *La riforma costituzionale* (Milano 1924), Ferracciu è ancora in tempo per esprimere il suo reale orientamento politico, conforme agli intenti liberali di giuristi come Salandra e Orlando, i quali «hanno in recenti occasioni sostanzialmente affermato: l'uno col proclamare alto, che non giova sostituire a quelle proprie dell'infausto periodo del dopoguerra altre improvvisazioni costituzionali in senso opposto, mentre occorre soltanto ricondurre la Costituzione alle origini, mutandone lo spirito di interpretazione dei governi degli ultimi decenni; l'altro, affermando esplicitamente dapprima che la Costituzione, attraverso la quale si è formata l'unità d'Italia, pur essendo suscettibile di modificazioni progressive, è da considerarsi sacra e inalterabile nel suo spirito essenziale, e ribadendo poscia, che, senza uopo di rinnovare integralmente lo spirito interiore degli istituti inseparabili dalle ragioni di vita dello Stato italiano, potrebbe ben conseguirsi la desiderata normalizzazione restaurandoli e perfezionandoli, postoché tale perfettibilità costituisca uno dei mirabili loro pregi» (*A proposito di un libro recente*, cit., p. 509). In proposito S. Mura, *Per un profilo di Antonio Ferracciu, un costituzionalista da rivalutare*, in «Giornale di storia costituzionale», 30 (2015), pp. 170-172.

il profilo giuridico, dunque, il Gran Consiglio si qualifica come «organo collettivo di natura collegiale», concorrente «con altri organi costituzionali a formare o dirigere la formazione della volontà dello Stato»¹⁹⁷. Fin qui la regola, che, come sempre, prevede eccezioni. La prima di esse riguarda proprio la funzione “concorrente” suddetta, che può essere *necessaria* – «per la creazione dell’organo (legislativo o di governo), o per l’emanazione dell’atto (come per la legge costituzionale)» –, oppure soltanto *eventuale*, in funzione della volontà del Capo del Governo. In ogni caso il Gran Consiglio sarebbe un organo di natura costituzionale per l’indole complessiva delle sue attribuzioni, per la posizione di indipendenza di fronte agli altri organi costituzionali e, non da ultimo, per il fondamento che trova in una legge “strutturale”. Esso costituirebbe in realtà «il supremo organo di direzione, coordinazione ed orientamento, designato dalla costituzione a vigilare e curare la trasfusione della volontà complessiva della Nazione in vera e propria volontà giuridico-costituzionale dello Stato fascista ed assicurare al Regime che lo incarna continuità di vita»¹⁹⁸. Le sostanze politica e giuridica dell’organo, a detta del giurista, confluiscono e si unificano nella persona del Capo del Governo. Rafforzato dalla recente L. 9 dicembre 1928 n. 2693, è lui il perno del nuovo assetto costituzionale; il Gran Consiglio gli «si asside» attorno come – a detta di Chimienti – un suo «Consiglio privato»¹⁹⁹, ma non ne inficia la preminenza. Invece, il Capo del Governo rimane responsabile verso il Re. E siamo alla seconda delle eccezioni suddette: il Primo Ministro rappresenta effettivamente «nella unità del potere l’unità del Governo», ma di fronte alla «unità della persona dello Stato, formalmente conferita dallo Statuto alla Corona». Quanto al Gran Consiglio, esso si pone come «sintesi collegiale di tutta la serie di forze organizzate nello Stato», la cui «rappresentanza unitaria» rimane pur sempre «impersonata nella Corona»²⁰⁰.

A questo punto, la funzione assegnata al nuovo organo nei confronti degli altri organi «pur sempre indipendenti» è soltanto forma-

¹⁹⁷ A. Ferracciu, *La figura costituzionale del Gran Consiglio*, in «Rivista di diritto pubblico» (1929), p. 219.

¹⁹⁸ Ivi, p. 220.

¹⁹⁹ P. Chimienti, *L’organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 60.

²⁰⁰ A. Ferracciu, *La figura costituzionale*, cit., p. 222.

le: «non si deve punto ritenere, come forse parrebbe a prima vista, che si svuoti del suo contenuto l'ufficio proprio della Corona, del Governo o del Parlamento»²⁰¹. Dunque il sovrano, come detto, rimane capo supremo dello Stato, con i poteri iscritti nello Statuto, che non vengono alterati: «non può presentarsi un disegno di legge senza il preventivo consenso del Re, che deve autorizzare il Governo alla relativa presentazione»; pertanto, il diritto di proposta proprio del nuovo organo «non vulnera affatto il diritto di scelta spettante insindacabilmente al Sovrano [...]. Ed in ogni altro caso l'intervento del Gran Consiglio è puramente facoltativo»²⁰².

Si è già accennato al fatto che, oltre che nei confronti del Re, anche nei confronti del Governo la legge recente non avrebbe creato una situazione di dipendenza verso il Gran Consiglio, il quale «gli sta solo accanto a titolo di collaborazione, mentre la responsabilità dell'azione politica spetta pur sempre al Governo, a cui spetta la decisione»²⁰³. E persino le funzioni legislativa e ispettiva del Parlamento, regolamentate dallo Statuto, rimangono intatte, al Gran Consiglio restando affidato un compito di consulenza «che, per quanto altissimo, non è vincolante»²⁰⁴. Dietro gli elogi al legislatore, la citazione di

²⁰¹ Ivi, p. 223.

²⁰² Ivi, p. 224.

²⁰³ *Ibidem*. Tesi confermata da Oreste Ranelletti: «il Gran Consiglio del fascismo si pone, nel nostro ordinamento costituzionale, accanto al governo del Re, come l'organo consultivo politico della Corona e del suo Governo [...]. Ma la sua funzione è solo consultiva. Le deliberazioni anche nelle questioni politiche, spettano sempre al Governo del Re, e cioè al Capo del Governo, ai Ministri e al Consiglio dei Ministri, secondo le rispettive competenze. E queste deliberazioni sono, dal punto di vista giuridico, libere, poiché i pareri del Gran Consiglio non sono pel Governo vincolanti. Essi hanno pel Governo solo un altissimo valore politico» (*Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1929), p. 326).

²⁰⁴ A. Ferracciu, *La figura costituzionale*, cit., p. 224. Diversamente Giuseppe Menotti De Francesco: una volta appurata la preminenza del Governo sul Parlamento, «cessava in questo ogni funzione intermediatrice tra paese e Capo dello Stato ai fini della formazione del Governo e l'azione del potere esecutivo». Da tale cessazione di funzioni è derivata l'esigenza di un organo nuovo, il Gran Consiglio, «organo per la formazione del Governo, in quanto spetta ad esso la facoltà di designazione alla Corona dei nomi per la scelta del Primo Ministro e la preparazione della lista delle persone idonee alle funzioni di ministro. Ora, nell'esplicazione di questa funzione, il Gran Consiglio del fascismo appare ed è realmente anello di congiunzione fra Corona da una parte, e istituzioni e forze organizzate della nazione dall'altra parte [...]. Ciò che era il compito del Parla-

Gentile da parte di Ferracciu – per cui l'organo rappresenta «il più genuino prodotto creato da esso Stato [...] con l'istinto oscuro delle grandi forze rivoluzionarie»²⁰⁵ suona piuttosto ambigua.

Per altri aspetti, Purpura rileva una modifica dello Statuto all'art. 65 laddove la nomina e revoca dei ministri, prima spettante al Re, con l'art. 2 della legge del 1925 avviene sempre dietro proposta del Presidente del Consiglio. Ciò determina una responsabilità dei ministri verso il capo del governo che prima non esisteva. Senza però togliere che i singoli ministri possano avere ed effettivamente abbiano dei rapporti con la Corona, dato che, secondo disposto dell'art. 67 dello Statuto, «le leggi e gli atti del governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un ministro. E i ministri sono responsabili. Onde l'atto regio è formato dal concorso delle volontà del Re e del ministro; e questi dell'atto assume la responsabilità»²⁰⁶. Si è insomma all'interno dello Stato costituzionale, in cui il Re ripete dalla costituzione i suoi poteri, la sovranità essendo “esercitata” coordinatamente da lui, dalle camere e dal governo, ma tutti codesti organi sono sottoposti al «diritto dello Stato»²⁰⁷. Ferma restando la preminenza del Monarca, secondo la relazione ministeriale in cui si legge:

i rapporti diretti tra i ministri ed il Re, Capo supremo del potere esecutivo, esistono ma concernono la sfera particolare di azione di ciascun ministro; ciò che concerne l'indirizzo generale del Governo è materia riservata al Primo Ministro, ed egli ne risponde direttamente e personalmente al Re²⁰⁸.

La legge 24 dicembre 1925 n. 2263 non segnerebbe la fine del sistema parlamentare, «ma semplicemente di quella forma degenerata di esso che era il parlamentarismo»²⁰⁹. La valutazione delle forze so-

mento un giorno, diviene, tra l'altro, compito del Gran Consiglio» (*Leggi costituzionali*, cit., p. 531).

²⁰⁵ A. Ferracciu, *La figura costituzionale*, cit., p. 226.

²⁰⁶ O. Ranelletti, *Il Gran Consiglio*, cit., p. 328.

²⁰⁷ Ivi, p. 327.

²⁰⁸ R. Purpura, *Il Primo Ministro*, cit., p. 123.

²⁰⁹ Ivi, p. 125. Altrettanto per Oreste Ranelletti, «la legge non parla di una responsabilità politica dei ministri e del Ministero verso il Parlamento. Esiste più essa? Nella relazione parlamentare del 1925 si legge che “quanto ai rapporti fra Capo del Governo, che è quanto dire fra Governo e Parlamento, essi sono di carattere essenzialmente poli-

ciali esistenti, che la Camera elettiva non è in grado di rappresentare più, non può essere fatta che dal Capo dello Stato, «posto al di sopra di tutte le forze contrastanti, e più di ogni altro, perciò, in grado di valutarle»²¹⁰.

Nel governo presidenziale italiano, monarchico in contrapposizione al governo presidenziale repubblicano, il Presidente del Consiglio non è eletto dal popolo. Il Capo del Governo è assunto in base a un atto regio di nomina. Atto che, vigente il regime parlamentare, aveva un valore più che altro formale; ma che nel nuovo ordinamento «è stato restituito alla libera (se pure non arbitraria) determinazione del Sovrano». Secondo Mortati, per poter conseguire un tale risultato è stato necessario

eliminare le cause che avevano operato storicamente la subordinazione del volere regio a quello del Parlamento: e cioè, anzitutto il presupposto democratico della anteriorità e preminenza delle manifestazioni di volontà del popolo e degli organi di diretta derivazione popolare su quelle degli altri organi, e poi le consuetudini che si erano instaurate su quella base e cioè l'obbligo giuridico da parte del Re di seguire la designazione del Parlamento nella scelta del Gabinetto, e la responsabilità politica di questo di fronte al Parlamento stesso²¹¹.

È circa questo aspetto che anche Donati riporta il Re alla dignità di capo dell'esecutivo, con diritto di nomina ai pubblici uffici e quindi anche del Presidente del Consiglio, atteso il fatto che quest'ultimo raccolga la fiducia del Paese. In tale contesto, la figura del Capo dello Stato vede confermata la sua centralità. Per di più, «la Corona a mezzo del Presidente deve approvare l'ordine del giorno delle Camere e inoltre può richiedere che una proposta di legge rigettata da una delle Camere sia nuovamente messa in votazione dopo almeno

tico e sfuggono ad una definizione legislativa. Il disegno di legge non la tenta neppure e si limita a dettare qualche norma, per rafforzare la posizione del Gabinetto e difenderlo contro l'abuso delle discussioni meramente politiche e i tranelli delle questioni procedurali". E queste parole potrebbero indurre a ritenere che la legge non ne parla, solo perché è materia, che nella sua grande elasticità e discrezionalità sfugge ad una precisa definizione legislativa, ma non ha inteso affatto di sopprimerla» (*Il Gran Consiglio*, cit., pp. 335-336).

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 85.

tre mesi oppure venga ugualmente trasmessa all'altra Camera (art. 6)»²¹². Ciò avalla una «sostanziale funzione direttiva della Corona attraverso il Presidente anche rispetto al potere legislativo», di modo che il Re è «formalmente [...] organo direttivo e coordinatore di tutti i poteri dello Stato»²¹³. Non molto diversamente da quanto Orlando sosteneva alla fine del secolo precedente: «il Capo dello Stato nomina i suoi Ministri appunto perché *suoi*; appunto perché l'autorità del Gabinetto non discende dalla Camera, ma dal Capo del potere esecutivo», di modo che «l'elemento della fiducia delle Camere (del resto non sempre assolutamente richiesto) tempera, ma non snatura l'indole essenziale del rapporto»²¹⁴. E come confermato da Marchi: «il Gabinetto insomma è responsabile tanto davanti alle Camere, quanto d'innanzi al Capo dello Stato»²¹⁵, fino al punto che le stesse regole costituzionali – nella fattispecie, quella che «fonda sulla fiducia della maggioranza la vita del Gabinetto» – costituiscono un limite al potere della Corona «finché l'applicazione sua si mantenga in funzione dell'interesse generale». Altrimenti

è un dovere per il Capo dello Stato, non già quello di attenersi ad essa, ma di passarle sopra, di non lasciarsi guidare dall'esclusiva espressione formale

²¹² D. Donati, *Il governo del Re*, cit., p. 528.

²¹³ «Invece nel governo presidenziale repubblicano il Presidente ha eguale pienezza di attribuzioni nell'ambito del potere esecutivo, ma non ha nessuna attribuzione fuori di questo, eccetto la facoltà negativa di un veto semplicemente sospensivo riguardo alle leggi approvate in Parlamento» (*ibidem*). Quanto alla vigente posizione della Camera, ad essa rimane una funzione di collaborazione, per cui «la Camera ha piena facoltà di modificare i progetti di legge presentati dal Primo Ministro e anche di respingerli, specialmente per ragioni di ordine tecnico e anche per ragioni di ordine politico: ma non mai per ostacolare l'indirizzo politico voluto dal Primo Ministro e tanto meno per sostituirvi un indirizzo politico proprio della Camera» (D. Donati, *Divisione e coordinamento*, cit., p. 388). In merito al tema della fiducia regia, secondo Teodosio Marchi tale elemento deve «concorrere con quello della fiducia delle Camere e più specialmente della Camera dei deputati, [...] non a vicenda sopraffarsi ed escludersi. Il Gabinetto funge da naturale e necessario intermediario fra Corona e Camere, da strumento di reciproca collaborazione [...]. Esso solo deve svolgere la sua funzione propria e distinta da quella delle Assemblee, funzione di direzione e di governo, nella quale esse non hanno assolutamente il potere di sostituirsi» (*Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, cit., p. 281).

²¹⁴ V.E. Orlando, *La formazione del Gabinetto nei governi parlamentari e una proposta di riforma*, in «Archivio di diritto pubblico» (1894), p. 245 ss.

²¹⁵ T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, cit., p. 281. In proposito, F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giurubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari 2004, p. 75 ss.

della maggioranza parlamentare. L'agire allora in modo diverso da quello sempre seguito, ma più confacente al pubblico interesse diventa suprema norma costituzionale²¹⁶.

In ragione del fatto che la prerogativa regia è «la massima manifestazione del potere pubblico», tale ultimo dev'essere «potere discrezionale», senza sottostare a norme fisse o preordinate. Chi lo detiene è dotato di libertà d'iniziativa, data l'immensa diversità delle condizioni d'ambiente, storiche, politiche, morali, in mezzo alle quali l'esercizio della prerogativa può, nei diversi casi, esser fatto, date le modalità diverse, colle quali detto esercizio può, nei tempi diversi, avvenire»²¹⁷.

Senza arrivare alle conclusioni di Marchi, ma nella raffigurazione di una forma di governo «rappresentativo diretto monarchico», anche Donati conferma implicitamente la gerarchia tradizionale. A sciogliere il nodo gordiano, basti l'ultima considerazione in merito alla fiducia che deve sussistere tra il vertice delle istituzioni e il capo del governo: «il Presidente conserva l'ufficio, fino a che, a giudizio della Corona, abbia la fiducia del Paese, ma deve senz'altro abbandonarlo, quando, a giudizio della Corona, non abbia più quella fiducia»²¹⁸. Parole che suonano quasi premonitrici.

A conclusione della prima fase di riforme costituzionali, che lo Stato non possa più essere considerato altrimenti se non «complesso istituto sociale politico giuridico»²¹⁹ non è ancora opinione dominante. C'è chi continua a chiedersi «perché si debba provare insoddisfazione e un senso di incompletezza quando si considera il solo

²¹⁶ T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, cit., p. 284.

²¹⁷ Ivi, p. 288.

²¹⁸ D. Donati, *Il governo del Re*, cit., p. 529. E altrove: «questa garanzia consiste nel potere di nomina e revoca del Primo Ministro confidato dalla costituzione al Re, il quale lo esercita personalmente, su proposta non vincolata del Gran Consiglio del fascismo. Spetta al Re il delicato compito di nominare all'ufficio di Primo Ministro la persona in grado di attuare nella direzione politica dello Stato la volontà della nazione e di revocarla dall'ufficio quando la sua azione non corrisponda più a quella volontà. Da tale attribuzione deriva al Re l'ulteriore potere di assiduo vigile controllo sull'opera del Governo, per accertare che in ciascun momento goda la fiducia del Paese» (*Divisione e coordinamento*, cit., p. 389).

²¹⁹ S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma 1929, p. 10.

lato giuridico di un istituto di diritto pubblico»²²⁰ di fronte all'affermazione dello Stato fascista come sindacale-corporativo, sovrano sulla società organizzata in sindacati²²¹. Dovrebbe trattarsi di una nuova forma di Stato, in relazione alla nuova dimensione socio-economica rispetto alle tre già esistenti (popolare, territoriale, sovrana). A tale nuova dimensione si vuole corrisponda una funzione, quella corporativa, che riguarda la composizione di forze sociali organizzate nei sindacati²²². Sicché lo Stato fascista si presenterebbe nuovo sotto i diversi aspetti della “ecclesiasticità”, in relazione al sentimento che unisce i suoi consociati attraverso il Partito; della “totalitarietà”, in relazione all'ingerenza del potere in ogni ambito della vita sociale; della “sindacalità” e della “corporatività” giusto quanto appena accennato e, da ultimo ma non in ordine di importanza, della “governatività”, per cui il governo caratterizza lo Stato fascista come il parlamento caratterizzava lo Stato liberale.

Sono tutte premesse che Benedetto Liuzzi tende a porre in discussione per la confusione, da parte di alcuni recenti indirizzi disciplinari, tra ordinamento giuridico e «istituto sociale politico-giuridico». Senza infingimenti, la trattazione giuridica deve essere assolutamente scevra da «elementi eterogenei», pena «il rischio di associare la fortuna di una teoria giuridica a quella di una teoria politica, il cui tramonto invece non dovrebbe affatto toccare l'altra»²²³.

Lungi dal manifestare discordia nei confronti del regime, se non altro per motivi di tutela personale, Liuzzi non nasconde l'atteggiamento del giurista puro nei confronti della politica, di per sé contingente: è proprio dell'osservatore politico tradire il suo allontanamento dalla «verità», ovvero dall'analisi imparziale del diritto come dato oggettivo.

Che i sindacati costituiscano un nuovo elemento da aggiungere ai tre tradizionali nella nozione di Stato, non sembra plausibile. La loro rilevanza pare scarsa nella formazione della Camera²²⁴, nulla nella

²²⁰ B. Liuzzi, *Sui caratteri fondamentali del nuovo diritto pubblico*, in «Il Foro amministrativo», V (1929), p. 118.

²²¹ S. Panunzio, *Il sentimento*, cit., p. 151.

²²² Cfr. *ivi*, p. 172 ss.

²²³ B. Liuzzi, *Sui caratteri*, cit., p. 119.

²²⁴ «In cui i sindacati si limitano a designare una parte di un gruppo di persone tra le

formazione del Senato, scarsissima nella formazione delle consulte municipali, organi peraltro poco efficienti²²⁵. Insomma, «invano si cerca una netta e decisiva influenza dei sindacati sulla composizione di certi organi pubblici o nella legislazione»²²⁶. L'ordinamento sindacale serve a facilitare ai sindacati l'esercizio di quelle attività che erano loro «proprie anche prima del riconoscimento da parte dello Stato» e che, alla luce della politica di governo, del rapporto tra camera e partito e della indipendenza della pubblica amministrazione dai sindacati, «non acquistano una diversa natura»²²⁷. Come già secondo Ranalletti²²⁸, non è possibile fare di essi il centro del diritto pubblico.

Pur volendo riconoscere una nuova istanza, si tratta di un cambiamento graduale, in armonia con la tradizione:

come dal grembo unitario dell'amministrazione si sono distinte e specificate in processo di tempo e con l'evoluzione ed il progresso dell'ordinamento giuridico dello Stato la giurisdizione e la legislazione, così dal medesimo grembo si sta ora distinguendo e specificando come funzione autonoma e particolarizzata [...], la corporazione²²⁹.

Siamo dunque in presenza di un fenomeno nient'affatto rivoluzionario nella storia del diritto pubblico, che è in costante, graduale evoluzione in relazione al variare delle esigenze che lo Stato è chiamato di volta in volta a fronteggiare. Ma anche in questo senso non si può intravedere un «quarto potere» sulla base della distribuzione

quali il Gran Consiglio può scegliere, con facoltà però di prescindere dalla designazione, i quattrocento nomi da sottoporre al popolo» (ivi, p. 122).

²²⁵ Quanto al resto, «le associazioni municipali partecipano alla formazione dei Consigli provinciali dell'economia, ma le loro designazioni riguardano solo una parte dei membri. Il Consiglio nazionale delle corporazioni, quale è delineato dall'art. 4 del R.D. 2 luglio 1926 n. 1131, è un organo consultivo del Ministero delle corporazioni, e non è una esclusiva emanazione delle organizzazioni sindacali» (*ibidem*).

²²⁶ «Manca perfino un organo che consenta ai sindacati di presentare disegni di legge nelle materie che li interessano, come pure avviene in ordinamenti ritenuti meno accentratamente sindacali del nostro (per esempio in Germania, col Consiglio economico dell'Impero di cui all'art. 165 della costituzione di Weimar del 1919)» (*ibidem*).

²²⁷ Ivi, p. 123.

²²⁸ O. Ranalletti, *Lezioni di diritto amministrativo. Ordinamento della pubblica amministrazione*, Milano 1929, p. 223.

²²⁹ S. Panunzio, *Il sentimento*, cit., pp. 177-178.

delle funzioni tra i vari organi dello Stato. A prescindere da qualsiasi forma politica lo Stato assuma, «si possono distinguere una funzione diretta a dare determinatezza al diritto e un'altra diretta ad attuarlo, ma non certo una funzione diretta a provvedere ai bisogni generali, e meno ancora un'altra diretta a comporre i conflitti tra gli aggruppamenti sindacali»²³⁰.

Inoltre, il sindacalismo è fenomeno che riguarda anche altri paesi d'Europa, con le relative analogie e differenze; ciò che è proprio dell'Italia è piuttosto il clima politico: «il fatto che queste istituzioni rappresentino un rafforzamento o un indebolimento della autorità dello Stato [...] non dipende dalla loro natura ma dalle circostanze politiche»²³¹. Il che riguarda anche il cosiddetto aspetto della “governatività”, ossia la posizione dell'esecutivo all'interno dell'ordinamento. Non il parlamento, il quale mantiene la sua funzione ispettiva nonché quella di emanare leggi di carattere fondamentale, ma il governo sta diventando l'organo legislativo ordinario. Anche se, stando alla lettera della L. 31 gennaio 1926 n. 100, i decreti legge dovrebbero essere emanati solo nei casi di assoluta urgenza o necessità. Ma pur ammessa l'indipendenza del governo dal voto delle Camere, ciò non vale altrettanto riguardo al vaglio della Corona. Circa la posizione dei ministri e del loro capo, Liuzzi distingue il lato “interno”, relativo ai rapporti tra i vari ministri tra sé e con il capo di gabinetto, ovvero l'organizzazione; e il lato “esterno”, cioè i rapporti del governo col Re, con le Camere e in genere con gli altri organi costituzionali. Da questo secondo punto d'osservazione, la vigenza degli articoli 3, 30, 47 dello Statuto²³² dimostra che «sussistono ancora i vecchi

²³⁰ E ancora: «la corporazione non può considerarsi una quarta funzione da aggiungersi alle tre tradizionali, perché pure questo aspetto dell'attività corporativa può riscontrarsi anche nella giurisdizione e nella legislazione. La sentenza della Cassazione che risolve un conflitto di attribuzioni, la interpretazione autentica di una legge interpretata in modo difforme da corpi costituzionali diversi, in conseguenza di ciò in conflitto tra essi, sono atti che rientrano tanto nelle categorie funzione giurisdizionale e legislativa, quanto nella categoria funzione corporativa delineata dal P.» (B. Liuzzi, *Sui caratteri*, cit., pp. 124-125).

²³¹ Ivi, p. 130.

²³² Art. 3. – Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati; Art. 30. – Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re; Art. 47. – La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia.

principi dai quali la dottrina desumeva la esistenza del Governo di Gabinetto nel nostro diritto». Senonché tali principi sono limitati da altri principi che ne attenuano la portata²³³. Ciò dipende dalla suddetta evoluzione degli istituti giuridici, la cui forza può anche essere limitata progressivamente, ma sempre procedendo “non per brusche rivoluzioni”²³⁴.

6. Statualità del diritto

Il potere pubblico viene inquadrato in schemi giuridici formali proprio per poter assicurare una continuità “neutrale” a fronte dei mutevoli indirizzi della politica. L’impianto istituzionale, attraverso l’interpretazione dottrinarina, costituisce una garanzia di stabilità tanto più da preservare in quanto ci si trova di fronte a un programma autoritario che potrebbe portare il Governo a derive disfunzionali.

Il che pone in primo piano il rapporto “Stato-diritto”, fatta una premessa essenziale:

nella moderna scienza del diritto pubblico è nozione comune quella dello Stato come persona a sé stante. S’intende con tale nozione di significare, che lo Stato è soggetto distinto dai cittadini in generale, e, in particolare, dai cittadini investiti di pubbliche funzioni, e in confronto agli uni e agli altri titolare della sovranità e di minori diritti e obbligazioni²³⁵.

Donato Donati si sgancia dall’indirizzo dogmatico per cui il concetto giuridico dello Stato «è indipendente dalla natura empirica del medesimo», affermando al contrario una stretta connessione tra le due “nature”. Ciò a partire dal problema della sovranità, che «è, di sua essenza, potestà di fatto, forza materiale costringente, e pertanto

²³³ «Si pensi all’ingerenza del Capo del Governo nella determinazione dell’ordine del giorno delle Camere, alla sua facoltà di presentare all’altra Camera il progetto di legge respinto da una di esse, di ripresentare alla stessa Camera dopo tre mesi dalla reiezione, indipendentemente dall’essere intervenuta la chiusura della sessione, un progetto di legge respinto (art. 6 L. 31 gennaio 1926 n. 100) all’accentuazione della possibilità che il governo rimanga al potere anche dopo il voto di sfiducia delle Camere (art. 2 L. 24 dicembre 1925 n. 2263)» (B. Liuzzi, *Sui caratteri*, cit., pp. 131-132).

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ D. Donati, *La persona reale*, cit., p. 3.

può appartenere soltanto ad una persona reale»²³⁶. D'altro canto, se il diritto promana dallo Stato, «esso presuppone lo Stato esistente». In riferimento a tale questione il bersaglio è Santi Romano, che sostiene l'immedesimazione tra lo Stato e il suo diritto originario²³⁷. A parere di Donati, se lo Stato non esistesse come persona di fatto, «mentre non potrà essere fonte del diritto, dovrà nuovamente determinarsi da quale altra volontà, da quale altra persona derivi il diritto medesimo»²³⁸.

Si tratta di concetti in qualche modo già prefigurati durante la guerra da Dionisio Anzilotti, riferitamente alla questione se lo Stato abbia doveri etici o doveri giuridici e a partire dalla teoria della auto-limitazione, rilevante soprattutto in diritto internazionale:

poiché, si è detto, il diritto emana dallo Stato e la volontà che si manifesta nella norma giuridica è sempre volontà dello Stato, il vincolo che ne consegue all'attività di questo è un vincolo che lo Stato impone a sé medesimo: lo Stato diviene soggetto di diritti e di doveri giuridici, sia verso altri Stati, sia verso coloro che sono sottoposti alla sua potestà, in forza di un comando che rivolge a sé stesso²³⁹.

²³⁶ Ivi, p. 5.

²³⁷ Cfr. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918, p. 45 ss. Per Donato Donati occorre distinguere tra un diritto che sia precedente allo Stato e un diritto che sia coevo allo Stato: «lo Stato è fonte del diritto, avendo riguardo al diritto che sorge dopo la costituzione dello Stato [...]; Lo Stato è coevo al diritto, avendo riguardo a quel diritto primordiale e originario, che essenzialmente prenderebbe vita collo Stato medesimo». E ancora: «se lo Stato e il suo diritto primordiale nascono simultaneamente, né l'uno può essere causa dell'altro né l'altro dell'uno, ma l'uno e l'altro trarranno origine da una causa estranea ad entrambi» (*La persona reale*, cit., p. 5).

²³⁸ Ivi, p. 6. Sul punto, contraddittorio viene ritenuto anche il pensiero di Mario Marinoni, il quale ritiene da un lato che lo Stato sia l'esclusiva fonte del diritto e da un altro che lo Stato sussista solo «in forza del diritto» (*L'universalità dell'ordine giuridico statale e la concezione del diritto internazionale privato*, in «Rivista di diritto pubblico», VIII (1916), pp. 227, 230 ss., 233). Donato Donati rileva come il contrasto appaia allo stesso Autore, il quale tenta anche di superarlo: «l'apparente antitesi si elimina considerando che il realizzarsi iniziale dello Stato è puramente di fatto e che soltanto perdurando nel tempo lo Stato prova la sua esistenza» (ivi, p. 236). Ma, a suo dire, «ciò precisamente significa che lo Stato ha, sia pure soltanto iniziale e embrionale, una esistenza di fatto prima ancora che giuridica» (*La persona reale*, cit., p. 6).

²³⁹ D. Anzilotti, *Il concetto moderno dello Stato e il diritto internazionale* (1915), in *Scritti di diritto internazionale pubblico*, II, Tomo I, Padova 1956, p. 621.

Il principio di autolimitazione sarebbe plausibile nel campo della morale ma arbitrario nel campo del diritto, se è vero che caratteristica del dovere giuridico è proprio «l'impossibilità che il subietto se ne sciolga quando e come a lui pare». Circa il metodo, di attività giuridica si può parlare «soltanto in base a norme giuridiche precostituite»; ne risulta che tutta l'attività diretta alla costituzione di queste norme «resta fuori della sfera del diritto, la quale incomincia soltanto dove finisce quest'attività». Sinteticamente, «non è dunque funzione giuridica, ma semplicemente una premessa del diritto»²⁴⁰. Non bisogna dunque confondere lo "Stato-persona" e lo "Stato-legislatore": «questo è al di sopra e al di fuori del diritto, è una premessa, un *prius* rispetto al diritto; invece la personalità dello Stato, cioè la qualità di subietto di diritti e di doveri giuridici, sussiste nell'ordine giuridico e per l'ordine giuridico, è un *posterius* rispetto al diritto». Pertanto, mentre lo "Stato-persona" è soggetto di diritto, lo "Stato-legislatore" «sfugge ad ogni limitazione giuridica»²⁴¹.

Messa in chiaro la giuridicità di ogni volizione statale, per Antonio Falchi viene meno anche la differenza suesposta: «tra i fini che lo Stato tende a realizzare non ve ne sono non conformi al diritto, perché il diritto non è qualcosa che sia al di fuori, al di sopra o prima dell'attività statale; ma esso non è altro che la forma della sua volizione». Su questa falsariga i fini dello Stato non possono distinguersi in giuridici e non giuridici, ma «ogni fine diventa giuridico [...] in quanto voluto dallo Stato»²⁴². Si tratta di riprendere temi già elaborati prima della Guerra²⁴³. Lo Stato, «realtà dinamica», esiste solo attraverso la sua attività; in tale processo, la volizione precede l'attuazione; ma, volendo, lo Stato comanda: la volizione dello Stato è perciò norma giuridica. In base al fatto che la promulgazione dei precetti è l'esteriorizzazione formale senza la quale la volontà dello Stato non può venire ad esistenza, la giuridicità è «immanente in ogni volizione statale»²⁴⁴, a prescindere dallo scopo che si intende perseguire,

²⁴⁰ Ivi, p. 622.

²⁴¹ Ivi, pp. 622-623.

²⁴² A. Falchi, *La giuridicità della volizione statale e il concetto del diritto* (1931), in *Lo Stato collettività*, Milano 1963, p. 131.

²⁴³ A. Falchi, *I fini dello Stato e la funzione del potere* (1914), in *Lo Stato collettività*, cit., p. 5 ss.

²⁴⁴ A. Falchi, *La giuridicità*, cit., p. 134.

che, del precetto formalmente giuridico, costituisce il contenuto. Falchi tiene a precisare che il suo non è un giudizio deontologico: «poniamo solo un giudizio di conformità o disformità da ciò che è diritto, ossia constatiamo tale rapporto»²⁴⁵. In queste coordinate,

anti-giuridico non significa ingiusto, né giuridico giusto; là abbiamo giudizi di esistenza, qui giudizi di valore, che nulla vieta che possano applicarsi a ciò che è riconosciuto diritto; anzi il criterio di giustizia è solo applicabile a questo e non a ciò che è fuori o contrapposto alla sua sfera [...]. Il giudizio di valore in questo campo evidentemente non può riguardare la forma, che, in quanto dà l'essere al diritto, è quella che è, e rimane come criterio di riconoscimento; mentre ogni giudizio di valutazione riguarda il contenuto della proposizione stessa, cioè il fatto che un dato rapporto venga incluso nella sfera del diritto, ossia imperativamente regolato, e il modo del suo regolamento²⁴⁶.

Detto tutto ciò, lo Stato non può mai essere «al di fuori del diritto». Al limite può ritenersi al di fuori di un determinato ordinamento, come nel caso di quello liberale, ormai cessato; ma ciò è accaduto perché a tale ordinamento ne è subentrato uno nuovo; in nessun momento, insomma, lo Stato può ritenersi al di fuori del diritto «in generale»:

la ragione che impedisce di concepire lo Stato fuori del diritto è di natura teoretica; lo Stato cessa di essere tale se si pone fuori del diritto, poiché se la volontà è elemento essenziale della sua realtà, esso non può in nessun momento non essere volontà, non realizzarsi cioè attraverso atti volitivi, ossia attraverso il diritto²⁴⁷.

Secondo questa impostazione, Luigi Viesti ha la possibilità di criticare il regime liberale e contemporaneamente elogiare il regime fascista sulla base del medesimo presupposto teorico: mentre prima dell'avvento del fascismo «lo Stato cosiddetto di diritto era divenuto lo Stato della maggiore decadenza politica e giuridica», successivamente «si andò elaborando la dottrina dello Stato fascista, che è lo Stato di diritto in atto, mentre quello liberale era semplicemente in

²⁴⁵ Ivi, p. 135.

²⁴⁶ Ivi, p. 136.

²⁴⁷ Ivi, p. 138.

teoria»²⁴⁸. Più puntuale Antonio Navarra, che identifica le definizioni “Stato di diritto” e “Stato giuridico”, quest’ultimo risultando «un tipo universale di Stato [...] nel quale i rapporti tra Stato e cittadini e la loro azione, il loro modo di essere, la sfera delle singole attività, sono regolate dal diritto ed esclusivamente da questo»²⁴⁹. L’impianto formalistico, in questo caso, funge da schermo contro eventuali derive “anticostituzionali”: «le teorie dello “Stato secondo il diritto” furono presso di noi fin dal loro apparire largamente accolte appunto perché costituivano un freno all’esercizio di un’azione politica *ex lege* di governo che quelli precedenti la costituzione del Regno al nuovo Stato avevano lasciato in retaggio, nonostante la costituzione»²⁵⁰. Si tratta invero di opinioni isolate per la loro malcelata *vis* polemica nei confronti di un regime liberticida. Com’è il caso di Orrei, circa l’identificazione da lui profilata tra Stato di diritto e Stato costituzionale parlamentare. Nel rispetto preminente dei diritti della persona, lo Stato, che avrebbe il dovere di fissare dei limiti alla propria autorità «intrinseci al concetto e al fondamento giuridico dello Stato medesimo», si porrebbe come «Stato secondo il diritto», quest’ultimo inteso nel senso di «un superiore interesse della generalità»²⁵¹. E dato che

il sistema costituzionale si traduce e deve tradursi in un sistema giuridico, il governo parlamentare il quale esprime un positivo sviluppo dell’ordinamento costituzionale, è e deve essere per ciò stesso un governo giuridico: è un governo giuridico nella forma più evoluta fino a noi in quanto mediante esso più direttamente e quindi più fondatamente le istituzioni giuridiche esprimono le esigenze della vita sociale per tutelarle²⁵².

²⁴⁸ L. Viesti, *Stato di diritto fascista*, cit., p. 32. Come osservato da Mario Caravale, «tra la nozione liberale e quella fascista non c’era, dunque, opposizione, come sostenevano, ad esempio, Luigi Viesti e Carlo Costamagna, ma un qualche filo di continuità, dato che con il fascismo aveva trovato attuazione uno degli elementi contenuti in potenza dalla prima» (*Una incerta idea*, cit., p. 206).

²⁴⁹ A. Navarra, *Introduzione al diritto corporativo: storia e diritto*, Milano 1929, p. 127.

²⁵⁰ Ivi, p. 130.

²⁵¹ E. Orrei, *Il diritto costituzionale*, cit., p. 295.

²⁵² Ivi, p. 636.

Partendo da una critica a Kelsen²⁵³, Caristia ribalta la prospettiva normativista. A fronte di una presunta obiettività della norma – «se pur di obiettività è lecito parlare» –, sta la soggettività «senza cui qualsiasi ordinamento sarebbe cosa morta o fittizia o ipotetica, mai, in ogni modo, organamento, alla cui vita e alla cui esistenza cooperano le forze vive degli autori e dei destinatari delle norme»²⁵⁴. L'ordinamento giuridico inteso quale mero complesso di norme altro non sarebbe che un «mezzo» di cui lo Stato, qualunque sia la sua forma, si serve per raggiungere i propri scopi. «Tecnicizzare» ogni aspetto della sua attività significa alterare la verità storica per cui lo Stato è la forma giuridica di una «corporazione politica», la quale non si è mai limitata «a circoscrivere l'ambito della sua attività in quel campo che corrisponde alla formulazione e alla impostazione delle norme giuridiche». Perentoriamente, l'ordinamento giuridico non può esaurirsi «nel complesso di norme che gli appartengono»²⁵⁵, se non altro perché considerare un'associazione politica non anche giuridica è impossibile, là dove «non si è mai incontrato un consorzio politico, che sia veramente tale, ove non viga, più o meno efficacemente, un determinato ordinamento giuridico»²⁵⁶. Allora «Stato di diritto», per la varietà di contenuto che in essa vi si comprende, è una «formula tautologica». In altri termini, che lo Stato debba

²⁵³ «In verità tutti gli sforzi eroici di questa dottrina, che tanto più è assillata dal bisogno di mantenersi entro gli stretti limiti della giuridicità quanto più è costretta a partire da presupposti estranei al campo di una dogmatica rigidamente intesa, tendono a raccomandare ed avvalorare quella concezione del diritto, che vorrebbe eliminare quasi del tutto ogni accenno personale o soggettivo, per fissarsi in una obbiettività che contrasta con le più aperte esigenze della logica e della storia» (C. Caristia, *Per una dottrina generale dello Stato* (1927), in *Scritti*, cit., p. 327).

²⁵⁴ Ivi, p. 325. Su Kelsen come «bersaglio polemico» di una parte della giuspubblicistica tardo-liberale e poi fascista, in quanto «attacca uno dei grandi *idola* della tradizione – appunto la distinzione fra Stato e diritto, l'idea di uno Stato che, quale irresistibile concrezione potestativa, produce il diritto come Dio crea il mondo», cfr. P. Costa, *Civitas*, 4, cit., p. 229 ss.; cfr. anche Id., *Stato totalitario*, cit., p. 75 ss.

²⁵⁵ «Si noti peraltro che la riduzione o l'assorbimento del concetto di Stato in quello del suo ordinamento giuridico è di tal natura che non tarda a disvelare la sua fallacia. Essa trasferisce gli attributi della persona statuale e quelli dell'ordinamento giuridico, sino al punto di non riconoscere altra entità se non in ragione e in funzione di esso ordinamento e di considerare la stessa persona fisica, in quanto soggetto di diritto, non quale soggetto distinto ma quale semplice irradiazione, personificazione più o meno vasta di esso ordinamento» (C. Caristia, *Per una dottrina*, cit., pp. 325-326).

²⁵⁶ C. Caristia, *Ventura e avventura*, cit., p. 358.

assegnare un limite preciso alla propria attività, ch'esso debba, in egual proporzione, rispettare e tutelare, entro una certa sfera, la personalità umana; che la legge debba regnare sovrana e con la stessa autorità su ogni categoria di cittadini; che i diritti individuali debbano precedere e coesistere o seguire all'esistenza dello Stato; che vi sieno o non vi sieno appositi organi giurisdizionali, volti a derimere le eventuali controversie sorte fra i privati e la pubblica amministrazione

sono tutti problemi che riguardano «una determinata maniera di intendere la vita politica»²⁵⁷, il che precede qualsiasi indagine giuridica: il diritto «è un prodotto della suprema volontà dello Stato»²⁵⁸.

Quanto a Santi Romano, l'elogio che egli fa dell'esecutivo rappresenta solo apparentemente una contraddizione al suo "antivolontarismo" conservatore²⁵⁹. Non tanto diversamente da Ranelletti, l'intenzione del giurista palermitano è considerare il riacquisito ruolo centrale del governo come una restaurazione del potere unitario dello Stato rispetto alla deriva partitica scaturita dalla proporzionale. Gli organi che rientrano nel cosiddetto potere esecutivo costituiscono per l'appunto «l'organizzazione amministrativa», secondo un rigido principio gerarchico. È proprio l'ordine della gerarchia a configurare «una specie di piramide, al cui vertice sta formalmente la Corona, ma sostanzialmente un complesso di organi costituzionali, che viene spesso designato col nome di "Governo del Re", e comprende la Corona e un membro del Gabinetto oppure la Corona e l'intero Gabinetto». In questo modo Romano spersonalizza il potere e legittima il governo alla luce della sua collocazione nel "sistema" costituzionale. Non diversamente da Teodosio Marchi, che, in tema di responsabilità politica, attribuisce al presidente del consiglio la rappresentanza de «l'interesse transeunte, mutevole dello Stato e del partito al potere»; mentre il monarca rappresenta «la continuità storica della na-

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ C. Caristia, *Lo «Stato giuridico»*, cit., p. 439.

²⁵⁹ Cfr. A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., p. 156 ss. Sulle "due anime" di Romano, P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 150 ss. e ampiamente in molti scritti dello Storico del diritto (cfr. G.P. Trifone, *Pluralismo e fattualità. Il contributo di Paolo Grossi*, in A. Tucci (a cura di), *Disaggregazioni. Forme e spazi di governance*, Milano-Udine 2013, pp. 109-120. Mi sia poi consentito rinviare, anche per i riferimenti bibliografici, a G.P. Trifone, *L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano*, in «*Jura gentium*», XV, n. 2 (2018), p. 53 ss.

zione, l'interesse generale»²⁶⁰. Quanto alla primazia del Capo di Gabinetto, la questione «se la gerarchia si fermi al ministro o si estenda al Re» è risolta da Romano ponendo entrambi sullo stesso gradino: «in nessun caso la Corona e il ministro si debbono considerare come due gradi diversi, l'uno superiore all'altro, della scala gerarchica». Salvo poi tirare in ballo l'art. 5 dello Statuto, che, lungi dall'equiparare il presidente del Consiglio dei ministri al sovrano, ne mette in rilievo il limite: gli atti dell'esecutivo e degli uffici amministrativi ad esso subordinati possono dirsi «regi» in quanto emanati «in nome del Re»²⁶¹. Qui sta il potere sovrano, «discrezionale di decidere sui provvedimenti consigliatigli»; a parere di Marchi, «una vera essenziale funzione di governo», consistente nel «discutere i provvedimenti stessi, dire ciò che le esigenze, gli interessi generali gli impongono di dire, avere una volontà e manifestarla a' suoi consiglieri»²⁶². Si tratta ancora una volta di sostenere

il fondamento etico e storico della monarchia [che] si unisce e si confonde col più complesso fondamento azionale dello Stato e in questa base razionale e moderna si giustifica e si legittima l'istituzione che ininterrottamente procedente dall'assolutismo ha ravvivata la sua ragion d'essere nelle esigenze della coscienza storica della nazione²⁶³.

Al momento di insediarsi alla presidenza del Consiglio di Stato, nel 1929, Santi Romano, affermando che il potere esecutivo «ormai il vertice del sistema costituzionale, [...] è nell'esercizio della sua fun-

²⁶⁰ T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, cit., p. 279.

²⁶¹ S. Romano, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano 1987, pp. 185-186 e Id., *Corso di Diritto costituzionale*, Padova 1933, p. 190 ss. Sul punto, G.P. Trifone, *L'istituzione*, cit., pp. 73-74.

²⁶² Fino, se necessario, alle estreme conseguenze: «l'opera vigile del sovrano può valere, quotidianamente, anche nei casi normali, a salvare il Paese dalle minacce e dagli effetti di un cattivo governo che, prima o poi, son destinati a pesare sulla vita dello Stato. Né giuridicamente, né logicamente, né politicamente si può sostenere che il Capo dello Stato costituisca un esercizio intermittente di funzioni eccezionali, ch'egli debba rimanere inattivo e d'improvviso destarsi solo d'innanzi ai bruschi risvegli, dietro i quali può spesso celarsi la rovina stessa dello Stato o un danno difficilmente riparabile dell'una o dell'altra istituzione» (T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, cit., pp. 279-280).

²⁶³ E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, cit., p. 464.

zione effettivamente sovrano»²⁶⁴, non fa che ribadire le sue teorie «istituzionaliste».

Non è questa la sede per ritornare sulla ben nota dottrina dell'ordinamento giuridico del giurista siciliano²⁶⁵. Basti fare riferimento alle sue considerazioni circa l'attività dei soggetti autarchici (i sindacati in particolare) «in funzione dell'interesse superiore dello Stato»²⁶⁶. Esclusa l'identità di fini tra tali istituzioni, «lo Stato, per governare il proprio futuro, doveva riuscire a legare alla propria sorte, al proprio interesse, quello degli enti che gravitavano nel suo spazio senza tuttavia incorporarli nella propria struttura»²⁶⁷. È piuttosto il caso di seguire il dibattito cui questa teoria ha dato seguito²⁶⁸. Alle considerazioni di Alessandro Bonucci che taccia Romano di «pan-giuridicismo», nella foga di annichilire il momento politico di produzione delle norme²⁶⁹; e di Giorgio Del Vecchio che ritiene inaccetta-

²⁶⁴ S. Romano, *Discorso per l'insediamento a Presidente del Consiglio di Stato*, in «Il Foro amministrativo», V (1929), p. 4.

²⁶⁵ Cfr. G.P. Trifone, *L'istituzione*, cit. e Id., *Alfonso Catania interprete di Santi Romano*, in F. Mancuso, G. Preterossi, A. Tucci (a cura di), *Le metamorfosi del diritto. Studi in memoria di Alfonso Catania*, Udine 2013, pp. 83-91.

²⁶⁶ S. Romano, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato* (1931), in *Scritti minori*, II, Milano 1980, p. 304.

²⁶⁷ I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., p. 67.

²⁶⁸ A tale proposito, Irene Stolzi ha sottolineato la «mobilità» di Romano come interlocutore, diversamente prestato ai vari contesti argomentativi (cfr. ivi, p. 319 ss.). Sul tema, cfr. V. Mura, *Statualismo e diritto sociale: il saggio di Capograssi sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici: esercizio sulle varianti delle due edizioni* (1936/1939), Pisa 1979, p. 27 ss. e Id., *Pluralismo e statualismo nella cultura gius-filosofica italiana del primo Novecento*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XV (1985), p. 90 ss.

²⁶⁹ Cfr. A. Bonucci, *Ordinamento giuridico e Stato. Contributo alla teoria della definizione*, in «Rivista di diritto pubblico» (1920), pp. 97-123. Secondo quanto osservato da Mario Caravale, Bonucci, come Panunzio, evidenzia «come momento essenziale del diritto l'autorità, la volontà d'imperio. Da Panunzio, però, Bonucci si distingueva sotto due aspetti. Innanzi tutto perché affermava lo Stato come unica fonte di diritto» (tesi che ripeterà in termini ancora più decisi nella critica suaccennata alle teorie istituzionaliste di S. Romano); «in secondo luogo perché escludeva la coazione dagli elementi essenziali del diritto, declassandola a strumento della volontà autoritaria dello Stato. Indipendenza rispetto ad ogni altra volontà, supremazia rispetto a coloro che debbono eseguire i suoi voleri erano per Bonucci i caratteri essenziali dello Stato: di fronte a tale potestà d'imperio si trovavano gli individui con le loro volontà particolari e con la loro aspirazione alla felicità, volontà e aspirazione che, in virtù della subordinazione allo Stato, da questo subivano limitazioni» (*Una incerta idea*, cit., p. 108).

bile – nonché incoerente – identificare il «valore», di cui il diritto è portatore, con il mero «fatto», privo di connotati ideologici²⁷⁰, fanno da contraltare le posizioni “gentiliane” di Giuseppe Maggiore, che introduce la categoria dello *ius involuntarium* – in rapporto di en-diadi, quindi come scaturigine di una opposizione necessaria per disvelare un concetto, col lemma *ius voluntarium* qualificante il diritto dei privati all’interno di un presunto *ius necessarium* statale – quale attività creatrice dello spirito, onde colmare l’assenza, nella dottrina anti-volontaristica, di un soggetto produttore del diritto²⁷¹.

Proprio codesto rapporto di opposizione si vuole ridiscutere, poiché «la caratteristica del diritto, pubblico o privato, non è già da cercare in qualcosa di estraneo al soggetto, e però di natura oggettiva, sì nella intimità stessa del diritto, e quindi nei soggetti, in cui esso si realizza»²⁷². Il limite da superare è quello di guardare il diritto attraverso la norma, cadendo in un astrattismo disperante; «la norma è infatti il momento dell’universalità astratta del diritto, l’identità vuota e indifferente di tutte le sue situazioni storiche»²⁷³, vale a dire il termine del processo che ha condotto alla sua formulazione, il quale è «tutto al di là della norma» stessa. Definire il diritto significa quindi abbandonare il punto di vista oggettivo e procedere su un percorso di soggettivazione, dato che «l’idea del diritto non è conoscibile se non per via dei soggetti, in cui s’impersona»²⁷⁴. Partendo da questa visuale, lo Stato stesso si personifica in quanto “soggetto” più forte dei suoi sudditi, di modo che la norma, momento oggettivo, risulta la determinazione di un rapporto di forza ad essa precedente²⁷⁵.

È insomma il nesso di dinamicità che si instaura sempre tra soggetti a risultare giuridico: «l’entrare nella sfera della pubblicità o l’u-

²⁷⁰ Cfr. G. Del Vecchio, *Moderne concezioni del diritto*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1921), pp. 191-202 (in proposito, G.P. Trifone, *L’istituzione*, cit., pp. 60-61).

²⁷¹ G. Maggiore, *L’aspetto pubblico e privato del diritto e la crisi dello Stato moderno*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1922), p. 118.

²⁷² Ivi, p. 119.

²⁷³ Ivi, p. 127.

²⁷⁴ Ivi, p. 129.

²⁷⁵ Sullo *jus* come *vis*, e per un paragone tra Maggiore e Panunzio in rapporto alla concezione dello Stato sovrano quale detentore della forza; nonché sullo “Stato forte” prefigurato da Maggiore, cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., pp. 109 ss. e 152-154.

scirne, dipende solo dall'attività del soggetto, il quale si universalizza o particularizza, secondo la missione a cui è chiamato»²⁷⁶. E quindi non si danno più soggetti di diritto pubblico o privato, ma «attività pubbliche o private», il che rende oscillante la linea di demarcazione tra le due categorie.

È falso che ogni diritto derivi dallo Stato. La storia insegna che la sovranità è espressione di un determinato concetto di istituzione legato alla modernità e non può predicarsi «quale assoluto e immutabile valore»; con l'erigere lo Stato moderno a cifra di ogni Stato possibile si contravviene al principio della «organizzazione» come risultanza spontanea di qualsivoglia coscienza giuridica.

Allora il problema della crisi dello Stato moderno, da giuridico, diventa politico: per realizzare l'unità a fronte delle emergenti forme di associazionismo, partiti e sindacati *in primis*, lo Stato deve intendersi come «una forza che si articola di numerose forze», riconoscendo «sé medesimo in ogni forma di organizzazione in cui l'individuo compone la propria universalità. La forma idealistica: lo Stato è in tutto, deve prendere il posto di quella panteistica: lo Stato è tutto»²⁷⁷.

Nelle coordinate del nascente corporativismo, in cui la funzione dei sindacati assume rilievo indiscutibile, si tratta di riportare il diritto spontaneo – plurale e in ultima istanza sociale – nell'alveo dello Stato²⁷⁸, in modo che la sovranità possa essere considerata come un *continuum*, attraverso una concatenazione di rapporti intermedi, ricollocante l'individuo nello Stato, la cui vita è «promovimento, differenziazione di valori»²⁷⁹. Una natura mediatrice, dunque, ravvisata nello Stato anche da parte di chi non si occupa direttamente di ordinamento corporativo. Ad opinione di Antonio Banfi, «lo Stato è vivente società», atto a risolvere dentro di sé «la dialettica tra il princi-

²⁷⁶ G. Maggiore, *L'aspetto pubblico*, cit., p. 130.

²⁷⁷ Ivi, p. 141.

²⁷⁸ «L'origine sociale del diritto doveva restare una risorsa centrale per impostare, anche nel presente, a ordinamento statuale costituito, il problema del rapporto tra potere pubblico e società e per ricordare allo Stato – al limite anche per ragioni di tutela e di organizzazione adeguata dei propri apparati – l'impossibilità di prescindere dalla presenza di una sottostante e attiva società organizzata, di una società dotata, per virtù propria e originaria, di un potere di azione e di normazione» (I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., p. 319).

²⁷⁹ G. Maggiore, *L'aspetto pubblico*, cit., p. 142.

pio unitario e le forze di particolarità sociale», nel rapporto costante, ma anche continuamente variante, tra «sovranità e libertà»²⁸⁰.

Il rovescio di tale visione “neo-idealistica” è la prospettiva positivista per cui nel diritto si è sempre di fronte a processi di carattere contingente; è vano ricercarne un criterio assoluto o universale. Nella sua critica a Maggiore e Romano, Vincenzo Miceli restituisce centralità al momento normativo, a discapito dell’istituzione²⁸¹.

Di certo il diritto ha un contenuto “umano”, in quanto è creato dagli uomini che si dispongono ad osservarlo o a farlo osservare; pertanto la norma, senza i soggetti che la fanno muovere e si muovono in essa, rimarrebbe lettera morta. Tuttavia «prima della norma, o indipendentemente da essa, vi possono essere condizioni di fatto, esigenze di vita, aspirazioni, tutto ciò che si vuole, ma non vi può essere diritto»²⁸². Dire, come fa Maggiore, che la vita del diritto «si risolve in una continua elevazione di esseri a dignità di soggetti giuridici» implica che il conferimento del crisma di giuridicità può provenire soltanto dalla volontà dello Stato, di cui la norma è voce. Per le stesse ragioni, è erroneo provare a definire l’istituzione senza fare riferimento al suo elemento ordinante. Come un organismo risulta dall’ordine dei suoi elementi, allo stesso modo per l’istituzione «è la regola che dispone le parti e determina le loro rispettive attribuzioni»²⁸³. Ciò non significa che ogni regola sia norma di diritto, ma tale diviene «se riesce a collegarsi con un potere sovrano, cioè quando nell’istituzione si crea una sovranità, un potere supremo capace d’imporla e di farla valere»²⁸⁴.

Con buona pace della storicizzazione del fenomeno giuridico, allo stadio attuale il diritto è il prodotto della volontà statuale, senza alcuna rilevanza di un qualunque “diritto spontaneo” delle organizza-

²⁸⁰ A. Banfi, *Saggio sul diritto e sullo Stato*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1935), pp. 362-366.

²⁸¹ In proposito, GP. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica*, cit., pp. 49 e *passim*; Id., *Rappresentanza armonica e crisi del mandato politico in Vincenzo Miceli*, in «Giornale di storia costituzionale», 16 (2008), pp. 129-153.

²⁸² V. Miceli, *Le distinzioni nel dominio del diritto*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1923), p. 26.

²⁸³ Ivi, p. 27.

²⁸⁴ *Ibidem*.

zioni sindacaliste. Queste ultime possono dirsi giuridiche solo «in quanto, direttamente o indirettamente, autorizzate dal diritto»²⁸⁵. In buona sostanza, l'insorgenza del fenomeno corporativo «non significa che possa costituirsi uno Stato senza potere supremo e che i diversi organismi sociali, che vivono in seno ad esso, possano avere un diritto in contrasto con quello statuale o non derivante da esso la sua forza imperativa, cioè la sua vera natura di diritto»²⁸⁶.

Laddove Miceli sembra poter prescindere dalle ragioni fornite dalla storia, quest'ultima è considerata imprescindibile da Vittorio Emanuele Orlando al fine di classificare l'esperienza giuridica che dalle forme sociali più semplici giunge alle più complesse: «il diritto, obiettivamente, è la legge di una determinata organizzazione umana [...]. Lo Stato è *una delle* organizzazioni umane; certo, la più importante e la più caratteristica, ma *non è la sola*». Il rapporto è rispettivamente tra genere e specie. Ovviamente, il culmine di tale fenomeno non può che essere lo Stato, poiché esso tende a «realizzare un assoluto assorbimento del diritto» giusto il concetto di sovranità, di modo che «dentro lo Stato, non si ammette il concorso di altre volontà e di altre forze generatrici del diritto; e, al di fuori dello Stato, non si ammette che vi sia alcuna volontà o alcuna forza capace di limitare l'autorità dello Stato medesimo: se ci fosse si ritiene che lo Stato finirebbe di essere tale»²⁸⁷. Ma, come detto, lo Stato è la forma più compiuta di organizzazione sociale sino al presente momento storico. Ciò che rileva ai fini della determinazione del diritto pubblico è però una «legge di convivenza» attorno a cui una pluralità di uomini tende ad organizzarsi. Che si tratti di un'istituzione evoluta o di comunità giuridica allo stadio primitivo, il presupposto è sempre lo stesso: una «eguale necessità, la cui osservanza è condizione dell'esistenza stessa di quella associazione, per il fine che la determina». Tale fine è altresì giustificativo della forza coattiva che il precetto assume per questione di sopravvivenza: «chi si ribella al precetto, si ribella all'organizzazione»²⁸⁸. Lo Stato si definisce quando la sua evo-

²⁸⁵ Ivi, p. 30.

²⁸⁶ Ivi, p. 31.

²⁸⁷ V.E. Orlando, *Recenti indirizzi circa i rapporti tra diritto e Stato*, in «Rivista di Diritto Pubblico», I (1926), p. 275.

²⁸⁸ Ivi, p. 278.

luzione gli permette di isolare la funzione di sicurezza creando per essa un'organizzazione appropriata ed esclusiva; «ma tale trasformazione non esclude che, avvenendo essa per gradi lentissimamente successivi, perduri l'esistenza e continui l'efficacia, anche se ridotta, della forza spettante alle forme anteriori»²⁸⁹.

Come Orlando, Del Vecchio considera a sua volta la statualità sopravvenuta rispetto alla socialità, rimarcando la necessaria attrazione del diritto sociale verso il diritto statuale²⁹⁰. Tra le numerose fonti a cui il gius-filosofo si richiama c'è Icilio Vanni, secondo cui la formazione del diritto è «parallela alla formazione dello Stato», salvo respingere la teoria per cui «parrebbe che il diritto non avesse potuto esistere prima dello Stato». Antecedentemente all'autorità costituita è comunque esistita una «norma obbligatoria di condotta sotto la forma di un costume indistinto», perché «prima che ci fosse lo Stato, vi furono altre forme di associazione umana»²⁹¹.

Insomma, da Duguit, per cui ogni società ha un proprio diritto obbiettivo, pure se manchi «quella differenziazione politica, che costituisce lo Stato»²⁹²; a Gierke²⁹³, Jhering²⁹⁴ e Jellinek²⁹⁵ che hanno tutti, con i dovuti distinguo, affermato il carattere giuridico di organizzazioni pre-statali, prima tra tutte la famiglia²⁹⁶, «mentre il diritto è coevo all'uomo (poiché la vita umana non esiste e non è possibile se non in seno a una società, la quale a sua volta non è possibile senza nessi e limitazioni giuridiche tra coloro che la compongono), lo Stato invece sorge soltanto in virtù di un lungo processo». In sintesi,

²⁸⁹ Ivi, p. 280.

²⁹⁰ G. Del Vecchio, *Sulla statualità del diritto* (1929), in *Saggi intorno allo Stato*, Roma 1935.

²⁹¹ I. Vanni, *Lezioni di filosofia del diritto*, Bologna 1920, pp. 163, 168.

²⁹² L. Duguit, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris 1901, p. 393 ss.

²⁹³ Cfr. O. Gierke, *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien*, Tübingen 1874, p. 27.

²⁹⁴ R. Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, I, Leipzig 1891, p. 176 ss.

²⁹⁵ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*³, Berlin 1921, p. 364 ss.

²⁹⁶ Dell'idea che lo Stato si presenta come forma evoluta della cellula sociale elementare costituita dalla famiglia è anche G. Pighetti, *Autorità e libertà*, Milano 1930, p. 91 ss.

«il diritto preesisterebbe dunque, anche come fenomeno storico e positivo, allo Stato»²⁹⁷.

Più precisamente, il diritto *tout court* è un fenomeno intersoggettivo graduale, di cui il diritto statale corrisponde ad una «fase». Soprattutto, esso è spontaneo, l'elemento coattivo qualificandone soltanto una determinazione ipotetica. Si tratterebbe perciò del prodotto di una vocazione, necessaria in ogni soggetto, di coordinazione reciproca «nella forma del diritto». Perché l'organizzazione sociale possa comporsi in «sistema» occorrono gli elementi della coscienza e vo-

²⁹⁷ G. Del Vecchio, *Sulla statualità*, cit., p. 14. Sul presupposto che la validità del diritto e l'autorità della legge sono un «*prius* rispetto alla stessa possibilità di formazione di una coscienza etica e giuridica individuale», Antonio Falchi elabora la sua critica a Del Vecchio, cui il diritto pare «una relazione subiettiva, la quale sorge sempre che più soggetti si trovino a coesistere [...]». La coscienza e la volontà del soggetto sorreggono le valutazioni giuridiche e costituiscono la sorgente prima dell'ordinamento positivo». Secondo Falchi, sostenere che «il diritto è coevo all'uomo e perciò non necessariamente condizionato dall'esistenza dello Stato» equivale a partire da un falso concetto di società: essa «non è la pura coesistenza di più individui fra cui possa sorgere una relazione intersubiettiva [...]». Ma la società è organismo naturale, vivente cioè come unità ed esistente per natura indipendentemente da ogni accordo o convenzione intersubiettiva, retta da leggi proprie di conservazione e di sviluppo e quindi trascendente gli individui, che ci si muovono dentro attraverso una molteplicità di impulsi, di vincoli e di inibizioni». L'«*homo*» caro a Del Vecchio sarebbe quello dei giusnaturalisti classici, le cui dottrine Falchi rigetta a fronte dell'idealismo che anche Del Vecchio sosterebbe di seguire. Per rimanere sull'affermazione, da parte di quest'ultimo, del concetto di bilateralità, che si concreterebbe in una esigibilità da un lato e in un'obbligazione dall'altro, «l'esigibilità non può intendersi qui come pura posizione soggettiva, né l'obbligo come pura affermazione del soggetto facoltato, né come puro riconoscimento del soggetto onerato»; la sua realizzazione presuppone sempre «un'interferenza tra più soggetti». La bilateralità giuridica parte da un presupposto più preciso, ovvero la «possibilità di pretendere» che altri agisca in conformità. Il che implica l'esistenza di un comando: di chi? «evidentemente di una volontà superiore che non solo detti l'imperativo, ma possa imporne l'effettivo rispetto». Porre giuridicamente significa, per Falchi, «imporre». Che vi sia una sensibilità intersoggettiva o sociale, ossia un consenso attorno ad un principio di valore che paia ragionevole rispettare, a rilevare è solo la riduzione di essa nella forma del diritto, che non può essere data «dalla semplice coordinazione di più soggetti, ma dall'intervento di una volontà imperante», quella di «un'organizzazione in cui l'individuo sia effettivamente compreso, nella cui trama di vincoli e limitazioni egli viva realmente; volontà di un ente dotato perciò stesso di un potere cui sia soggetta, appunto per questa sua trascendenza, ogni volontà individuale». Si torna quindi al punto di partenza, cioè che «la volontà unitaria e sovrastante non interviene solo in un momento posteriore del divenire giuridico, a imprimere alla norma giuridica la positività; ma imprime invece alla norma il suggello della giuridicità» (A. Falchi, *La giuridicità*, cit., pp. 140-145). A proposito del «giusnaturalismo» di Del Vecchio cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., pp. 135-138.

lontà collettive, di modo che «la positività della norma è costituita precisamente dal fatto che il suo effettivo vigore sia reso indipendente dal volere individuale, e, in ispecie, dall'arbitrio di colui che possa avere interesse a violarla»²⁹⁸. Lo Stato risulta dunque all'esito di un processo storico per cui la «volontà superindividuale o comune, che sostiene l'ordinamento giuridico rendendolo positivo, ha per prima funzione il mantenimento delle regole di diritto». Come evidente, al dato volontaristico si aggiunge quello temporale, la formazione dell'ordine giuridico non essendo affatto immediata; al contrario, si è di fronte ad un processo perpetuamente in divenire, nonché necessario: «la volontà, in cui s'accentra l'ordinamento giuridico positivo, deve dunque, quasi a un tempo, conservare e innovare; e questa seconda funzione si distingue in realtà dalla prima solo per una serie di passaggi quasi insensibili»²⁹⁹. Man mano che l'organizzazione si consolida, il concorso delle diverse volontà dà luogo ad una volontà unica, corrispondente al soggetto unico (lo "Stato persona", in gergo tecnico) che la esprime. Da prodotto storico del diritto, lo Stato diventa quindi «il soggetto della volontà che pone (impone) un ordinamento giuridico; o anche, in termini metaforici, come il centro di irradiazione delle norme che compongono un sistema giuridico positivo»³⁰⁰.

Consequentemente, lo Stato non può essere sottoposto ad un'altra volontà, salvo attribuire a quest'ultima la qualificazione di ente supremo, cui dovrebbe riferirsi la validità dell'intero sistema di norme. In ciò consiste l'attributo della sovranità: «tutto l'ordinamento giuridico è, a questa stregua, una creazione dello Stato [...] poiché, per qualsiasi atto, sì la liceità, come la capacità di produrre effetti giuridici, dipendono esclusivamente dalla sua conformità ad una norma, che è quanto dire, in ipotesi, alla volontà dello Stato»³⁰¹. Il che pone però la questione delle organizzazioni collettive «sorte bensì nell'ambito dello Stato, ma sviluppatasi in modo autonomo». A fronte di siffatte determinazioni, che Del Vecchio, non diversamente da Romano³⁰², ritiene

²⁹⁸ G. Del Vecchio, *Sulla statualità*, cit., p. 21.

²⁹⁹ *Ivi*, p. 23.

³⁰⁰ *Ivi*, p. 24.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Cfr. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918, p. 112 ss.

“giuridiche”, il filosofo non può esimersi dal contemplare la possibilità di un diritto «non statuale», di fronte all’esistenza di «organismi sociali che vivono *iure proprio*, rimanendo collegati allo Stato soltanto per nessi estrinseci o per generiche relazioni, che non ne toccano la struttura, e non distruggono quindi l’autonomia del loro intrinseco ordinamento»³⁰³.

Il problema è il corporativismo, le corporazioni elaborando un proprio diritto che, per quanto riconosciuto come originale, deve essere di necessità ricondotto nell’orbita dello Stato. Non diversamente dal processo di formazione dello Stato, anche il processo di armonizzazione relativo al cosiddetto «assorbimento» delle organizzazioni corporative da parte dell’ente superiore è graduale e volontario. E in ogni caso avviene. In cosa consiste il corporativismo altrimenti che

nell’assunzione, tra i fini dello Stato, della funzione di intervenire direttamente fra i vari elementi della produzione, previa loro identificazione e personificazione, per dirimerne i contrasti e per utilizzarli, al di fuori dei veti particolarismi di classi e di categorie, nel superiore interesse della produzione?³⁰⁴

A tale domanda Francesco D’Alessio risponde ascrivendo la materia sociale all’ordinamento giuridico, come due facce di un poliedro. Il nuovo assetto politico rileva solo allorché è “riconosciuto” dal diritto statale, che converte i suoi teoremi in precetti obbligatori e «adegua ad essi (quello che è più importante) tutta la struttura dell’organizzazione dello Stato»³⁰⁵. Il momento politico necessita di essere messo in forma giuridica per trovare legittimazione: «è sempre il diritto obiettivo la via ed il mezzo per cui si precisano i nuovi compiti dello Stato e si apprestano i mezzi più idonei per realizzarli». Per il giurista, la «tendenza ad assoggettare ogni forma di vita statale al diritto» riporta il momento di eccezione rappresentato dalla rivoluzione fascista nell’alveo di un ordine normativo che solo permette di «disciplinarne l’azione per meglio garantire il raggiungimento di quelli che lo stesso diritto gli assegna come suoi fini»³⁰⁶.

³⁰³ G. Del Vecchio, *Sulla statualità*, cit., p. 32.

³⁰⁴ F. D’Alessio, *Lo Stato*, cit., p. 497.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ivi*, p. 499.

7. Tra formalismo e finalismo

Si arriva così a individuare l'ultimo elemento necessario alla formazione del diritto, l'*eticità*: «il processo di accentramento e di subordinazione delle energie divergenti non si compie [...] meccanicamente, bensì con isorzo e tensione di spirito, che spesso si colorano di sacrificio»³⁰⁷. Ancora una volta non si tratta di una novità assoluta. Lo Stato etico è elaborazione teorica che «negli anni immediatamente precedenti l'entrata in guerra dell'Italia trovò una nuova stagione»³⁰⁸. È Adolfo Ravà a precisare il concetto di etica in senso "sociale", tenendo pur sempre in considerazione le espressioni individuali all'interno del consesso politico in quanto che «l'etica non può realizzarsi che per mezzo di azioni»³⁰⁹. Il carattere individuale della società dipende dunque dall'elemento della «cooperazione attiva tra gli uomini», ma allorquando «la società giuridica coincide per estensione con lo Stato», quest'ultimo assume dei fini etici propri che lo connotano come organismo a sé stante. Il che segna anche la distanza tra il fine – etico e dunque in senso lato politico – e la norma, che diventa mera tecnica al servizio del fine predetto. Ravà frammette in questo modo una separazione tra lo Stato ente politico e l'ordinamento giuridico, il diritto essendo «soltanto il mezzo per assicurare la pacifica coesistenza dei membri di una determinata comunità e per rendere quindi possibile ad essi il perseguimento dei loro fini morali»³¹⁰.

³⁰⁷ G. Del Vecchio, *Sulla statualità*, cit., p. 39. Sul punto, cfr. G. Salemi, *Studi*, cit., pp. 8, 23; G. Maggiore, *L'ordinamento corporativo nel diritto pubblico*, in «Il diritto del lavoro», I (1928), pp. 188-189; Id., *Stato forte e Stato etico*, in «La palestra del diritto», I (1925), p. 1 ss.; F. Ercole, *Le origini del corporativismo fascista*, in «Politica», XXIX (1928), pp. 5, 27; V. Campogrande, *Lineamenti del nuovo diritto costituzionale italiano*, Torino 1927, p. 131; L. Viesti, *Stato e diritto fascista*, Perugia-Venezia 1929, p. 21 ss.; Volt, *Lo Stato di diritto*, in «Gerarchia» (1924), pp. 372-378; U. Redanò, *Lo Stato etico*, Firenze 1927, p. 88 ss.; F. Battaglia, *Lo Stato etico e l'ideologia politica della destra liberale*, Firenze 1929, p. 6 ss. (Opera più in linea con il neoidealismo della destra storica che con il fascismo. A dire di Mario Caravale, «Battaglia teorizzava lo Stato etico come quello che plasmava l'intera società statale all'idealismo laico, alla religione dello spirito, conseguiva l'assoluta moralità nella vita politica e nell'azione della classe dirigente, asommava in sé ogni altro credo religioso» (*Una incerta idea*, cit., p. 162).

³⁰⁸ Ivi, p. 98.

³⁰⁹ A. Ravà, *Il diritto come norma tecnica*, Cagliari 1911, p. 93.

³¹⁰ A. Ravà, *Lo Stato come organismo etico*, Roma 1914, p. 3.

Non a caso è Ravà il riferimento di Panunzio al momento di stabilire la logica dello «Stato di puro diritto», e nonostante ciò ammettere l'insufficienza del diritto medesimo a riguardare tutti i rapporti della vita: «c'è oltre la società giuridica e lo Stato di diritto, la società come ente organico, c'è, se vogliamo ancora mantenere la parola Stato, lo Stato etico come ente storico e come persona a sé e per sé, che è lo Spirito stesso»³¹¹. A distanza di qualche anno e di diversi accadimenti, si ripresenta integro il principio che l'interesse dello Stato trascende gli interessi dei singoli, sicché, per Luigi Miranda, il primo ha un fine autonomo rispetto ai secondi: «quest'autonomia del fine dello Stato, di fronte ai fini dei singoli individui, in quanto intesa, voluta ed attuata dal popolo organizzato politicamente sopra un dato territorio, è, appunto, l'autonomia etica dello Stato»³¹².

Eticità è concetto non antinomico rispetto ad utilità, a patto che unico mezzo per nobilitarne la nozione sia «quello di considerare non l'utile collettivo in funzione individuale, bensì l'utile individuale in funzione collettiva»³¹³. Essendo il significato essenziale della parola *politica* «lo studio della formazione dello Stato come superamento dell'individualismo e creazione di una società secondo una norma determinata», tale superamento è certamente etico posto il fatto che la politica, come «volontà che si esercita sulla massa sociale», impone una limitazione dell'utilitarismo individualista fissando, attraverso la legge, «un equilibrio fra le esigenze dell'individuo come tale e le esigenze della collettività»³¹⁴. Per Antonino Ferrero, se

³¹¹ S. Panunzio, *Lo Stato di diritto*, Città di Castello 1921, p. 160. Secondo quanto osservato da Caravale, che pure riconosce l'influenza di Ravà sul giusfilosofo, «l'esperienza vissuta dall'Italia negli anni del primo conflitto mondiale risultava, dunque, decisiva per le idee esposte da Panunzio [...]. La superiore autorità, la forza coercitiva dello Stato, pertanto, si esprimevano non soltanto nella concessione di diritti ai cittadini, ma anche nella sospensione, o addirittura nell'abolizione, degli stessi diritti: l'individuo era assorbito nella natura etica dello Stato. Tale natura etica, si noti, non coincideva con quella teorizzata in passato, non era né l'etica morale dei primi liberali, né quella sociale di Ravà: esprimeva, al contrario, la volontà di potenza dello Stato, la sua esclusiva e assorbente autorità» (*Una incerta idea*, cit., p. 134).

³¹² L. Miranda, *L'autonomia etica dello Stato*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 138.

³¹³ A. Ferrero, *Etica, ad vocem*, in *Dizionario di politica* (Antologia), cit., p. 213.

³¹⁴ Ivi, p. 214.

l'ordinamento giuridico di una società è precisamente fondato su quello che lo Stato, animato da una data volontà politica, ritiene sia il giusto, cioè, come si è detto, il punto di equilibrio, sentito come il più necessario e il più utile che si possa raggiungere nella società, fra le esigenze dei membri di essa come singolarità e la loro capacità ad essere creatori di nuove energie nell'interesse di quella universalità concreta che esso Stato costituisce,

il diritto è contemporaneamente «fatto etico e fatto politico»³¹⁵.

Sul «principio etico-politico» dello Stato, sostenuto in termini analoghi anche da Bottai³¹⁶, Chimienti aggiunge ulteriori riflessioni:

il principio di nazionalità, in forza di cui l'Italia conquistò la sua unità, nella dottrina fascista tende verso due mete: politicamente verso la unione degli spiriti e delle coscienze nella solidarietà della condotta pratica degli abitanti e di tutte le loro forze associate; e, giuridicamente, verso un legame indissolubile tra nazione e Stato³¹⁷.

Al suo interno, l'individuo non è soppresso o assorbito, ma «ricollocato» secondo esigenze «organiche», fermo restando il rapporto giuridico che deve intendersi «tra due subbietti di diritto con corrispondenti doveri pubblici». Malgrado la soggezione in cui l'individuo si trova rispetto alla sovranità dello Stato, permane la sua titolarità di diritti politici soggettivi «in conformità della legge»³¹⁸.

Sotto altri aspetti, Paolo Lamanna coniuga visione storicistica e idealismo nel rappresentare lo Stato come «una forma di organizzazione accentrata intorno a un potere che detta legge in modo sovrano», all'interno del quale ciascun soggetto partecipa di un «tutto spirituale» da cui riceve il suo «valore personale»³¹⁹. Storicismo e idealismo consentono di «vedere qual è l'essenza dello Stato e se in questo si rileva un carattere permanente che giustifichi ciò che noi diciamo la sovranità»³²⁰ anche secondo Felice Battaglia. Non esiste una cognizio-

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ Cfr. G. Bottai, *Lettera-programma*, in «Lo Stato» (1930), p. 4.

³¹⁷ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 72.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ E.P. Lamanna, *La vita dello Stato nell'Italia fascista. Elementi di diritto pubblico e di economia corporativa*, Firenze 1934, pp. 6-11.

³²⁰ F. Battaglia, *La sovranità e i suoi limiti*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 185.

ne oggettivistica di Stato: esso, in quanto «costituito nello spirito, atto del volere che lo pone», va soggettivisticamente inteso. Dire Stato significa riferirsi alla sua volontà, che lo concretizza e, dandogli «coscienza di sé»³²¹, lo personalizza. In questo senso, personalità e moralità sono due requisiti inscindibili laddove «sovranità è coscienza, intimità del volere»; forza, ma non potere cieco, «bensì rivolto alla costituzione etica dell'individuo e dello Stato, l'uno nell'altro e viceversa»³²². Né si tratta di un potere «illimitato, arbitrario», ma «condizionato» dal contesto interno ed esterno e dal momento storico:

come il vero volere non è arbitrario, neppure la sovranità è arbitraria. E come il volere si sviluppa sulla limitazione della situazione storica e nell'accettazione delle più urgenti esigenze etiche, nello stesso modo la sovranità s'instaura nei confini che la situazione storica presenta e nella più completa ricognizione della sostanza etica della vita; ciò che implica, nel profilo interno, personalità dei soggetti singoli, in quello internazionale, personalità degli altri Stati³²³.

Quanto a Benvenuto Donati, «il principio animatore della condotta individuale e collettiva» viene presentato come «esigenza etico-sociale»³²⁴, non molto diversamente da Battaglia³²⁵. Alla ricerca di una «nozione obiettiva dell'attività di governo», pure Mortati risale all'unità politica dello Stato come essenza spirituale. Essa è «il prodotto della fusione di una molteplicità di voleri in un volere unico, che, trascendendo le volizioni particolari, si pone come volere di un ente distinto dagli elementi che lo compongono e avente propria personalità»³²⁶.

³²¹ Ivi, p. 186. In riferimento all'«autocoscienza» dello Stato, cfr. anche F. Battaglia, *Dall'individuo allo Stato*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1933), p. 58.

³²² F. Battaglia, *La sovranità*, cit., p. 187.

³²³ Ivi, p. 190.

³²⁴ B. Donati, *Dal principio di nazionalità al principio corporativo*, «Lo Stato» (1930), p. 288.

³²⁵ Rileggendo la formula mussoliniana «tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato», il giusfilosofo la interpreta evidenziando «la posizione dell'universalità dello Stato negli individui», di modo che «l'individuo, nello Stato fascista [...] non è oppresso, è tutelato e protetto, elevato dall'empiria alla sublimità dell'associazione, valorizzato» (F. Battaglia, *Stato. Storia del nome*, in *Enciclopedia italiana*, XXXII, Roma 1936, p. 619).

³²⁶ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 9.

La personalità statale, pur avendo carattere immateriale, ha un'attività paragonabile a quella di un soggetto cosciente e razionale che predispone i suoi fini e coordina ogni sua attività in vista della loro realizzazione. Quale «unità teleologica», l'individualità dello Stato si svolge continuamente, «deve cioè perennemente ricostruirsi, sia all'interno, integrando la sua compagine di fronte alla varietà degli elementi che la compongono, sia verso l'esterno, di fronte alle altre individualità statali»³²⁷.

Anche a voler mantenere l'attenzione sui diritti soggettivi, è in ragione della personalità dello Stato che essi vengono in considerazione, dato che «la stessa idea di diritto presuppone qualcosa di antecedente alla stessa regola e allo stesso ordinamento inteso come complesso di norme»³²⁸. Secondo Caristia, l'idea di diritto

rampolla dalla immediata esigenza dello spirito, che esprime i suoi bisogni e reclama una sua difesa o tutela dei propri interessi; di guisa che nulla appare più arbitrario dell'imprigionare il diritto entro le maglie anguste della regola posta, strappandolo, a viva forza, dallo stesso campo di quelle libere attività umane, per cui nasce, vive e si svolge³²⁹.

Lo Stato possiederebbe un suo spirito corrispondente alla fede del popolo in sé stesso, cioè nei valori della «società nazionale». A dire di Miranda, una sorta di «autocoscienza» che conduce alla distinzione tra la «volontà del bene pubblico o dell'utilità generale distinta e autonoma dalla volontà del bene privato e del particolare interesse», manifestantesi nella legge e attuantesi nell'attività amministrativa e giurisdizionale. Il che rileva in termini di sovranità, che si manifesta nella legge come «potestà di volere il bene pubblico o l'utilità generale». Nel momento della percezione, da parte dei consociati, della giustezza della legge come «divinità della forza» sta il senso della coscienza morale del popolo: «fino a che la legge è derivata dal di fuori, da un'autorità estranea alla coscienza stessa, non ci può

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ C. Caristia, *Per una dottrina*, cit., p. 327. «Lo Stato, per Caristia, non può garantire la tutela dei diritti di libertà degli individui se non ispira il suo diritto a principi ideali superiori, non meramente giuridici "bensì d'ordine razionale e morale"» (M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 98).

³²⁹ C. Caristia, *Per una dottrina*, cit., p. 327.

essere autonomia etica; anche i fini dello Stato saranno derivati dal di fuori, da un'autorità, sentita e concepita come superiore ed estranea»³³⁰. Nell'enfasi delle sue digressioni hegeliane, Miranda non si accorge di tornare alle teorie giusformalistiche allorquando, dovendo sottrarre al popolo la titolarità della sovranità, la riconsegna allo "Stato-persona", quale sua «autonoma potestà di volere»:

ciò non significa che la sovranità sia del popolo, come semplice agglomerato fisico, in quanto essa è, appunto, dello Stato, inteso non come conglomerato di individui, come maggioranza o minoranza, ma come persona morale, *subbietto* di storia, e non di contratto, alla Rousseau³³¹.

Si ha un bel dire contro le "parabole" ottocentesche; non appena ci si imbatte nei concetti di Stato, popolo e sovranità, sono esse a riproporsi ineludibilmente: «nella comunione etica tra cittadini, organi costituzionali e istituzioni, si attua lo Stato, inteso, appunto, non come conglomerato di individui, né come classe dominante, né come il popolo raccolto nei comizi né come Senato aristocratico, ma come persona etica»³³².

È proprio il "trabocchetto" che Carlo Costamagna sta attento ad evitare, al momento di occuparsi della «centralizzazione dei comandi anche nella sfera degli interessi economici, con maggiore consapevolezza delle utilità comuni»³³³. Cadendo, però, nell'eccesso opposto. Per lui, la supremazia del potere politico sul fattore economico non può ottenersi che sacrificando completamente le libertà individuali «col ricorso a un principio etico di autorità per cui si presenta lo Stato come soggetto di proprie utilità, anche di carattere economico, distinte da quelle degli individui, e a queste sopra ordinate e pertanto quale entità direttiva in tutti gli ordini della vita pratica»³³⁴.

L'esigenza economica di contemperare le parti al tutto assume profili moraleggianti. Corporativismo significa «riconoscimento di uno scopo superiore» a quello dei singoli che, pertanto, cessano di es-

³³⁰ L. Miranda, *L'autonomia*, cit., pp. 139-141.

³³¹ Ivi, p. 143.

³³² Ivi, p. 145.

³³³ C. Costamagna, *Corporativismo e unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 142.

³³⁴ *Ibidem*.

sere considerati come fini, secondo le posizioni dell'individualismo utilitaristico, e diventano mezzi: «a tali condizioni l'esistenza umana ritrova la sua ragione di essere nel perseguimento di obiettivi che trascendono l'uomo nella sua empirica realtà e che possono essere raggiunti soltanto per virtù di una declinazione delle facoltà individuali ad interessi estrinseci»³³⁵.

La dottrina fascista esclude ogni limitazione degli scopi dello Stato. Per restituire a quest'ultimo «la pienezza della determinazione del suo fine», contro i limiti della scuola giuridica³³⁶, va osservato che «la sovranità si attua nel suo ordine interiore, esprimendosi come un principio etico, per cui la potenza pubblica si rivela non un attributo della personalità giuridica dello Stato, ma una vera e propria necessità dello spirito, al quale lo Stato appare una realtà meta-giuridica, morale e psicologica»³³⁷. In questa falsariga, finanche gli ideali religiosi, patriottici e civici «riprendono il loro posto nella considerazione scientifica del fenomeno economico» grazie allo Stato, entità politica in senso strumentale, ma entità morale in quanto unico soggetto dei valori civili «che esso determina e concreta»³³⁸. Pochi altri giuristi si sono spinti a tali estreme conseguenze, nell'intento di edificare un corporativismo etico di tipo totalizzante. Se ne dirà ancora a breve.

Per tornare a Del Vecchio, sorge anche in lui l'esigenza di ricondurre la rivoluzione fascista entro paradigmi giuridici "normalizzatori". Senza tralasciare una componente di spiritualismo sulla falsariga gentiliana. La rivoluzione italiana, insomma, ha potuto compiersi

quasi senza violenza, appunto perché nelle stesse organizzazioni particolari, che in un primo tempo erano sembrate volgersi contro la compagine dello Stato, era ormai penetrato il novello spirito, e cioè la volontà di restaurare e

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ Il particolare riferimento è a Giuseppe Meloni (*La teoria della sovranità dello Stato nella concezione fascista*, in *Annali R. Univ. di Macerata*, 1929), che, non distaccandosi dalla interpretazione giuridica della sovranità, scambia essa col diritto di impero (cfr. C. Costamagna, *Premesse allo studio del nuovo diritto italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 581).

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ *Ivi*, p. 143.

ravvivare quella compagine, disponendo intorno ad un sol centro tutte le antiche e nuove energie sociali³³⁹.

In conclusione, l'unità si raggiunge solo con un «perpetuo lavoro» al fine di mantenere «la coerenza tra le diverse parti di uno stesso sistema mentre dura il suo naturale sviluppo». Dare carattere di organicità al diritto è precisamente l'«opera dei giuristi»³⁴⁰.

Siamo di fronte a una logica ormai finalistica, per la quale unità e stabilità sono caratteri delle istituzioni che si alimentano reciprocamente in un processo continuo e costante. Come sarà poi messo in chiaro da Mortati, per cui la sostanza sovrana del potere consiste nella sua suscettibilità di «espansione infinita»³⁴¹. Sebbene sia proprio il concetto di «costituzione in senso materiale» a «salvare» lo Stato, «confermandosi come esito obbligato di ogni convivenza, anche col mutare del suo principio informatore, la stessa rivoluzione non segnalando altro, in questo quadro, che il transito da un sistema di fini ad un altro, ma mai la zona storica del vuoto, dell'assenza dello Stato»³⁴².

Stante il carattere eminentemente politico dell'ordinamento giuridico³⁴³, necessità di continuità, conservazione e coerenza dell'ordinamento medesimo impongono che l'attività rivolta all'applicazione del diritto «sia disciplinata nell'ordinamento statale moderno da norme giuridiche», ovvero dai principi costituzionali, non necessariamente scritti, ma pur sempre «impliciti nel complesso delle disposizioni»³⁴⁴. Ancora in anni di piena affermazione del totalitarismo, si vuole che l'interpretazione dell'indirizzo politico rimanga all'interno degli schemi giuridici, pena la digressione dai principi «essenziali» dello Stato, inteso come ordinamento vigente.

Per questa via, anche le disposizioni di principio, riferibili alla co-

³³⁹ G. Del Vecchio, *Sulla statualità*, cit., p. 40.

³⁴⁰ Ivi, p. 41.

³⁴¹ C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., p. 185.

³⁴² I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., p. 107.

³⁴³ Cfr. F. Carnelutti, *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova 1938, p. 112 ss.

³⁴⁴ V. Crisafulli, *I principi costituzionali dell'interpretazione e applicazione delle leggi* (1938), in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., pp. 678-679. In proposito, O. Abbamonte, *La politica invisibile. Corte di cassazione e magistratura durante il fascismo*, Milano 2003, p. 18 ss.

stituzione in senso materiale, sono norme di diritto positivo, comprese in «determinati limiti formali e sostanziali». Vezio Crisafulli ravvisa «una sorta di gerarchia dei principi generali di diritto»³⁴⁵ che riguarderebbe gli stessi principi costituzionali. Rimane da definire il criterio distintivo tra gli uni e gli altri, una volta stabilito in cosa consista detta costituzione materiale, «intesa in largo senso ad esprimere l'assetto giuridico totale di un determinato Stato, sia in senso più circoscritto [...] di ordinamento giuridico fondamentale, quello che logicamente e storicamente precede e si pone in conseguenza come essenziale»³⁴⁶. Per un verso si prefigura un concetto politico, nel senso di «suprema determinazione dell'assetto generale dell'unità statale in una sua determinata forma di esistenza»; per un altro, un concetto normativistico: «la parte fondamentale o suprema dell'ordinamento giuridico dello Stato». I presupposti meramente ideologici e storicizzati ovvero “pregiuridici” divengono principi di diritto solo allorquando vengono a far parte dell'ordinamento³⁴⁷. E tuttavia

le più numerose e strette interferenze tra diritto e politica si hanno proprio nel campo del diritto costituzionale, che è, per definizione, quella parte dell'ordinamento nella quale immediatamente si fissa, traducendosi in termini di diritto positivo, quella determinata formula politica che sta alla base dell'ordinamento stesso³⁴⁸.

Dunque l'interpretazione della legge, pur necessariamente disciplinata da norme giuridiche, non rinnega di affidarsi ai criteri direttivi politici relativi ai principi generali del diritto.

³⁴⁵ V. Crisafulli, *I principi*, cit., p. 683.

³⁴⁶ Ivi, p. 684. Più efficacemente Mortati, che in tal modo trova una modalità per fondare un rapporto tra società e Stato applicabile ai contesti più disparati: «una nuova costituzione [...] deve considerarsi non come l'inizio, ma come la fase terminale, di assestamento, di un processo di trasformazione del precedente sistema di relazioni sociali [...], lo *stabilimentum* di una precedente decisione politica» (cfr. I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., p. 110).

³⁴⁷ «Sia, in modo esplicito, attraverso la loro formulazione in norme giuridiche espresse, sia in modo implicito, attraverso la posizione di norme giuridiche e la configurazione di istituti, che necessariamente li presuppongono e ne rappresentano la realizzazione giuridica positiva» (V. Crisafulli, *I principi*, cit., p. 689).

³⁴⁸ *Ibidem*.

La dimensione formalistica e la dimensione finalistica pervengono in tal modo ad una sintesi,

perché la completezza dell'ordinamento giuridico non tanto è dimostrabile in sede di pura dogmatica generale, quanto piuttosto costituisce il portato di tendenze politiche – culminate nella costruzione giuridica dello Stato di diritto – intese ad affermare in sostanza, da un lato, il monopolio del diritto da parte dello Stato, e d'altro lato, per realizzare e garantire concretamente la legalità dell'azione statale, la netta distinzione tra posizione ed applicazione del diritto, tra opera del legislatore, cioè, e opera dell'interprete³⁴⁹.

Si tratta ad ogni modo di un punto di vista "obiettivistico", per il quale si profila «una massa di norme e regole, da una parte, e, dall'altra, una serie di attività che si realizzano più o meno conformemente a codeste regole»³⁵⁰. Secondo tale premessa, la volontà dello Stato non sarebbe che lo svolgimento di un dogma, vale a dire l'estremizzazione di una scelta da parte della società a favore di un sistema normativo secondo una determinata organizzazione politica. In questo modo, il concetto di «un dato potere» normativo si converte nel concetto dell'«unico potere» normativo prefigurabile. Per conseguenza, imperativo giuridico e imperativo statale finiscono per coincidere³⁵¹.

Capovolta l'indagine da un'osservazione "soggettivistica", la giuridicità rivela un suo fondamento di fatto e quindi contingente, non un valore assoluto. I concetti giuridici appaiono dunque il rivestimento dei precetti legali, giusto il brocardo «*iubetur, ergo ius est*»³⁵².

³⁴⁹ Ivi, p. 694.

³⁵⁰ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., p. 9. Sul punto, cfr. I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., p. 318 ss.

³⁵¹ Da Mortati a Panunzio; da Volpicelli a Maggiore, tutti sono in qualche misura debitori di Romano circa la questione della «identità profonda del fenomeno giuridico», che non può essere «ricavata dalla mera superficie normativa, dal semplice sistema del diritto positivo». Il «sistema delle relazioni – tra norme, forze sociali, poteri dello Stato» deve essere «integralmente organizzato intorno al nuovo puntello ordinante e unificante rappresentato dal momento teleologico» (cfr. I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., pp. 105-106).

³⁵² Sono concetti già elaborati dalla scienza giuridica germanica nella metà del secolo XVIII. Cfr. J. Kirchmann, *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: ein Vortrag gehalten in der Juristischen Gesellschaft*, Berlin 1848, p. 22 ss.

Secondo Widar Cesarini Sforza l'appartenenza a uno specifico sistema normativo è irrilevante ai fini della qualificazione della giuridicità. Circa i termini del rapporto sociale, «non interessa stabilire *di quale ordinamento si tratta* (cioè di stabilire quale è stato scelto tra tutti gli ordinamenti possibili), ma *se si tratta di un ordinamento* (cioè di stabilire se dei rapporti giuridici si sono realizzati e si realizzano)»³⁵³. Basta insomma l'interdipendenza tra un diritto e un obbligo perché possa ravvisarsi un ordinamento; il che mette in discussione l'identificazione tra il diritto e lo Stato.

È forse un tentativo di relativizzare la volontà sovrana? Occorre dare l'opportuna rilevanza alla norma ed alla funzione di stabilizzazione dei rapporti giuridici che le è propria. Non però dal suo momento “creativo”, dato dal sorgere del rapporto giuridico; quanto piuttosto dal momento della sua “applicazione”, che richiede l'intervento di un potere «estraneo alle due volontà tra le quali la relazione è sorta». Ora, «la superiorità statuale consiste non nella negazione delle altre possibili fonti del diritto, ma nell'essere lo Stato quell'ente che applica la parte più grande e più importante di questo diritto»³⁵⁴.

Allora la sovranità non rileva nel momento creativo della giuridicità, quanto in quello successivo della fase applicativa della norma. Il che ha a che fare con la coattività che, lungi dall'essere carattere differenziale del diritto, è attributo politico del potere sovrano, il quale consiste nella «capacità di sovrapporsi alle parti contendenti [...] per diminuire il più possibile le occasioni di turbamento sociale»³⁵⁵. Ciò è dimostrato anche dal fatto che le norme di diritto pubblico riguardano l'organizzazione e il funzionamento del potere stesso, nonché i mezzi di applicazione del diritto.

Sul carattere astratto e classificatorio dei concetti giuridici conviene anche Ermanno Cammarata, il quale, nel concepire il diritto come rapporto esclusivo fra regola e regolato, imputa fra l'altro a Romano di non aver utilizzato, per spiegare il sorgere del diritto come istituzione, la distinzione fra norme di condotta e norme di orga-

³⁵³ Il corsivo è dell'A. (W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., p. 13).

³⁵⁴ Cfr. *ivi*, pp. 14-16.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 17.

nizzazione³⁵⁶. D'accordo con Cesarini Sforza sul concetto di giuridicità della norma, come determinata

dalla natura della “fonte” cui si riferisce *materialiter* la norma medesima», se il carattere differenziale per eccellenza delle norme giuridiche è la coattività, ne dovrebbe conseguire che «uniche norme giuridiche pensabili siano quelle emanate dallo Stato, o da questo implicitamente o esplicitamente, dichiarate valide³⁵⁷.

Provando a prescindere dalle connotazioni “statuale” e “sociale”, resta soltanto da esaminare il loro presupposto comune, la giuridicità: «una norma di condotta è giuridica non in quanto “sociale” oppure “statuale”, “bilaterale” o “coattiva” o “esteriore”, ma solo in quanto venga assunta come termine di un rapporto che stia [...] come una *species* al *genus*, come un “esempio” alla “legge”»³⁵⁸. Lungo questo percorso si torna al criterio della scelta, che Cesarini Sforza aveva consegnato all’osservazione “oggettivistica”. Norma giuridica è solo quella che, «in immediato ed esclusivo riferimento ad una o più attività pratiche, viene assunta come loro unica regolatrice», il che prevede altresì il suo inserimento in un sistema, «unità esente da contraddizioni», selezionato come «originario» e, in definitiva, esclusivo³⁵⁹.

8. Il progetto “totalizzante”

La “concezione organica dello Stato” è basilare per la teorica fascista, e neanch’essa si presenta come originale. Non a caso, Antonio Cicu così intitola un suo scritto del 1919, quando il nazionalismo italiano ha ormai posto come direttiva fondamentale della propria azione politica «l’autonomia e superiorità degli interessi dello Stato

³⁵⁶ E. Cammarata, *Contributi ad una critica gnoseologica della giurisprudenza* (1925), in *Formalismo e sapere giuridico*, Milano 1963, p. 107 ss. Cfr. V. Mura, *Pluralismo*, cit., p. 92.

³⁵⁷ E. Cammarata, *Il concetto del diritto e la «pluralità degli ordinamenti giuridici»* (1926), in *Formalismo*, cit., p. 203.

³⁵⁸ Ivi, p. 213.

³⁵⁹ Cfr. ivi, pp. 215-223.

di fronte agli interessi individuali»³⁶⁰. Nello specifico si tratta di porre un freno alla democrazia, spettro di anarchia incombente a seguito della riforma proporzionale³⁶¹. Contro il concetto espresso nella formula: «lo Stato per l'individuo», bisogna «dare il massimo rilievo allo Stato e ai suoi fini», sfatando, innanzitutto, il falso idolo del primato degli interessi individuali³⁶². Nel momento che scambia la libertà per tutela dell'interesse personale, la dottrina democratica conduce ad una «concezione meccanica» della società, per la quale «l'idea democratica può affermarsi come alcunché di sano e di vitale.

³⁶⁰ A. Cicu, *Concezione organica dello Stato*, in «Politica», II (1919), p. 321. Sul giurista, «ben più cattolico di destra che non fascista», cfr. D. Hoxha, *Sintomatologia da transito. La facoltà di giurisprudenza di Bologna da Umberto Borsi ad Antonio Cicu*, in M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio*, cit., pp. 164-165.

³⁶¹ Il riferimento è alla L. 15 agosto 1919 n. 1401 (successivamente rifluita nel T.U. 2 settembre 1919, n. 1495) e al nuovo regolamento della Camera dei Deputati del 26 luglio-6 agosto 1920, che hanno adottato il sistema della rappresentanza proporzionale per l'elezione dei deputati e per la formazione delle commissioni parlamentari. Da un altro punto di vista, è proprio la rappresentanza organica a scomparire dopo l'introduzione del sistema proporzionale. Secondo Gaspare Ambrosini, non c'è più nessun bisogno degli «enti corporativi» quando il proporzionale accentua la «funzione di aggregazione svolta dai partiti», per i quali non sussiste l'analogia con le corporazioni di antico regime intravista dai sostenitori della rappresentanza organica, polemici nei confronti di quelli che definiscono «aggruppamenti di persone aventi uguali interessi o esercitanti la stessa professione». I moderni partiti non sono aggregazioni attorno a un mero interesse corporativo, quanto basi di condivisione di un «programma» politico, da realizzare secondo specifici requisiti, in modo continuativo, prima e dopo le elezioni. Insomma, i partiti politici sono costituiti «dall'insieme delle persone che sono concordi nelle stesse idee e che si associano volontariamente per propagandarle o attuarle». Ambrosini espone gli «elementi essenziali perché possa dirsi esistente un partito; anzitutto un corpo omogeneo di dottrine relative alla concezione e all'indirizzo dell'attività materiale e spirituale da imprimeri alla società, poi l'adesione a tale corpo di dottrine di un numero ragguardevole di individui, ed infine l'organizzazione e la disciplina di questi individui per propagandare e realizzare le dottrine professate». Nella concezione del giurista, essi sono destinati a diventare gli «organismi intermedi» tra gli individui e lo Stato, «in luogo degli individui» stessi (cfr. *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo 1922, pp. 20-21). Sul punto, G.P. Trifone, *Un confronto sulla proporzionale*, cit., p. 94 ss.).

³⁶² Secondo Mario Caravale «per il pensiero nazionalista la volontà, l'interesse, l'affermazione della nazione prevalevano sulla volontà, sull'interesse di un componente della società nazionale, fosse questo il singolo individuo, il singolo territorio, la singola classe sociale. L'individuo era, dunque, visto non come meramente subordinato all'autorità della nazione espressa in Stato, ma soprattutto come parte dell'unità sociale costituita dalla nazione e la sua attività era letta come funzionale alla stessa nazione. L'individuo, dunque, esisteva per la nazione» (*Una incerta idea*, cit., p. 119).

Concezione meccanica implica assenza di ogni valutazione etica. Implica ad ogni modo incapacità a spiegare i fenomeni dello Stato e del Diritto»³⁶³. Il contratto sociale, presupposto teorico della democrazia, dà per scontato un egualitarismo che la realtà non registra, non tutti i cittadini essendo nello stesso grado «talmente evoluti e coscienti da poter valutare le complesse esigenze sociali e porre le norme atte a soddisfarle». Al di fuori di un rapporto gerarchico, nessun individuo ragionevolmente accetterebbe di sottostare ad una legge percepita come volontà estranea, sia pure stabilita dal maggior numero: «perché la volontà dello Stato possa avere un valore superiore alle volontà singole, è necessario che non sia di esse un'espressione meramente quantitativa; ma che ne diversifichi qualitativamente; abbia un suo valore superiore»³⁶⁴. Per contro, lo Stato quale formazione organica comprende in sé gli individui come sue parti, attribuendo loro una collocazione adeguata alla necessità delle sue funzioni. In quest'ottica si può concludere che il nazionalismo è animato da spirito solidaristico, «constata una dipendenza, in grazia di tali finalità, degli individui dallo Stato e quindi una interdipendenza fra di loro»³⁶⁵. L'individuo non isolato, ma calato nell'ambiente sociale di suo riferimento, «pur avendo una forza di reazione, ne risente l'azione»; è in virtù di questo condizionamento "necessario" che l'aggregato umano si estende nel tempo, rinsaldandosi attraverso le generazioni. Pertanto lo Stato è frutto di un processo storico, ha una sua esistenza progressiva, slegata dagli individui che del suo "organismo" costituiscono cellule sempre rinnovabili. In quanto parti del tutto, le volontà individuali acquistano forza non come autonome, ma come derivate. Più che di volontà è allora opportuno parlare di coscienze, che tanto più sentono di dover sottostare alla necessità dell'aggregato umano, tanto meglio sono in grado di intendere la direzione da dare alle proprie energie in vista del suo fine superiore. In questo senso, la libertà è negazione dell'arbitrio: «è la necessità, il dovere, il *prius* della libertà; e dove domina la necessità, l'idea di contratto non ha senso»³⁶⁶.

³⁶³ A. Cicu, *Concezione organica*, cit., p. 322.

³⁶⁴ Ivi, p. 323.

³⁶⁵ Ivi, p. 324.

³⁶⁶ Ivi, p. 326.

Ecco perché il fine dello Stato è «distinto e superiore»³⁶⁷ e non può limitarsi alla garanzia delle libertà individuali:

L'aggregato da semplice mezzo per fini altrui si eleva ad entità che è fine a sé stessa; l'individuo ne profitta in via indiretta, derivata: poiché il bene individuale viene ad essere subordinato al bene del tutto, in questo l'individuo trova la fonte del proprio bene. Così l'attività etica viene polarizzata verso una direzione unica e sicura: è dato un termine fermo, reale, tangibile di valutazione dell'azione individuale³⁶⁸.

Stante il fatto che la «realtà ci presenta dappertutto diversità», dove l'individuo venga valutato non per sé stesso, ma come «elemento di un tutto organico», la diversità diventa necessaria al fine della «ripartizione delle funzioni» secondo le varie attitudini e circostanze. A fronte di una specializzazione sempre maggiore da parte di taluni elementi sta la «necessità di funzioni più umili e gravose» da parte degli altri. D'altronde «il diritto stesso presuppone necessariamente disuguaglianze» dal momento che, in riguardo alla vera idea di libertà, il principio di uguaglianza va inteso nel senso di «uguale possibilità per ciascuno di conseguire il meglio, di dare il massimo rendimento consentito dal suo valore come individuo»³⁶⁹. Ancora una volta si è di fronte a motivi tipici del liberalismo elitario di matrice paretiana e michelsiana³⁷⁰:

il diritto presuppone in ogni soggetto eguaglianza nel senso che riconosce ad ognuno la possibilità di acquistare ogni e qualsiasi diritto subiettivo, non nel senso che tutti abbiano in concreto gli stessi diritti [...]. La violazione della legge di proporzionalità corrompe la società, poiché ne corrode le energie vitali, ne intorbida l'armonia, ne disorganizza il funzionamento³⁷¹.

Si tratta pur sempre di porsi dalla parte del superiore interesse dello Stato, l'unica entità che ha il diritto di scontrarsi con altre sue consimili, traendo da quel "male necessario" che è la guerra la «fonte

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ivi*, p. 328.

³⁶⁹ *Ivi*, p. 329.

³⁷⁰ Un riferimento su tutti: E. Ripepe, *Mosca, Pareto, Michels*, Pisa 1974.

³⁷¹ A. Cicu, *Concezione organica*, cit., p. 330.

di bene, mezzo supremo per far valere le proprie ragioni di vita, il proprio diritto». Laddove i contrasti vanno categoricamente impediti tra gli individui all'interno del superiore "organismo" in nome della solidarietà funzionale al fine complessivo, è all'esterno che le individualità statali trovano legittimazione per affermarsi le une sulle altre. La concezione organica «giustifica tutte le sofferenze e sacrifici ponendo come termine di valutazione non il bene del singolo, ma il bene dello Stato»³⁷². Per questa via, il nazionalismo si risolve nell'imperialismo, dal momento che la piena parificazione tra gli Stati è «assurda, immorale, ingiusta». Se l'espansione dello Stato è «legge di vita», la forza viene esaltata come un valore: «forza è tutto ciò che è energia e vita. Illegittimo è tutto ciò che è artificioso, fuori e contro natura. Legittima è l'esplicazione della propria vitalità». In conclusione, l'imperialismo è il futuro di una nazione che «non vorrà essere soprafatta e perire»³⁷³.

Riferite le teorie suesposte al momento presente, per Stefano Mario Cutelli Stato organico suole dirsi uno Stato «integrale», che compone «l'esigenza sociale con l'esigenza individuale»³⁷⁴, mentre Biggini attribuisce alla «concezione organicistica del corporativismo» la capacità di «trasformare i principi del '89», traducendoli in senso moderno³⁷⁵. Il singolo non scompare all'interno della collettività, al contrario:

solo partendo dal nuovo concetto dell'individuo, il quale viene, così, a costituire la base veramente incrollabile dello Stato corporativo, è possibile giungere ad un nuovo e profondo concetto di Stato; è possibile elaborare un ordinamento giuridico, conforme alla nuova concezione, precisare e sistemare i nuovi istituti³⁷⁶.

Nella dimensione organica dello Stato non ha senso parlare di

³⁷² Ivi, p. 329.

³⁷³ Ivi, p. 333.

³⁷⁴ S.M. Cutelli, *Lo Stato integrale*, in «Politica sociale» (1929), p. 868.

³⁷⁵ Di parere opposto Alfonso Sermoniti (*Fascismo e diritto*, in «Lo Stato»), per il quale l'ideologia fascista rappresenta la «diametrica negazione dei principi della Dichiarazione del '89» sulla base della «prevalenza degli interessi superiori dello Stato [...] sugli interessi dei cittadini viventi in un dato momento» (p. 518).

³⁷⁶ C.A. Biggini, *A proposito dei diritti di libertà nelle costituzioni del dopo-guerra*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1931), p. 508.

uguaglianza tra gli individui anche a parere di Michele Delle Donne, che rinvia a Dante Alighieri circa il principio dell'“unità nella diversità”:

*Quicumque praeterea bonum reipublicae intendit finem juris intendit. Quodque ita sequatur, sic ostenditur: Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae, servata, hominum servat societatem, corrupta corrumpit*³⁷⁷.

Per il sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione «la proporzione di cose e di persone, nella quale il diritto si assomma, apparentemente ha per termini gli individui, in realtà si sostanzia in un'entità superiore, vero ed ultimo soggetto della giustizia»³⁷⁸. Si concepisce pertanto una “disuguaglianza funzionale” nel rispetto del brocardo *suum cuique tribuere*, in consonanza con lo spirito giuridico dei Romani che fa del diritto pubblico il diritto dello Stato. Insomma, «privatorum pactis mutari non potest»³⁷⁹.

Passando dalle vibranti esaltazioni organiciste a prospettazioni più funzionali alla complessità del sociale da risolvere³⁸⁰, le fila del discorso sulla conciliazione delle “parti” con il “tutto” – anzi meglio: del loro reciproco riconoscimento –, sono tratte da Sergio Panunzio, secondo il suo «neo sindacalismo di Stato»³⁸¹ che risolve l'individualismo nell'organizzazione. Da questa prospettiva, è ancora una volta la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano ad offrire elementi di riflessione. Ma innanzitutto occorre smontare l'idea del sindacalismo rivoluzionario di stampo soreliano quale «crisi del diritto e dello Stato, non la sorgente di un diritto nuovo». La verità è che dopo Sorel il sindacalismo non solo non si è fermato, ma

³⁷⁷ Così Delle Donne riprende il *De Monarchia*, II, § 5 (*Revisione delle prime nozioni di diritto pubblico*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, Padova 1931, p. 252).

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ Cfr. *ivi*, p. 249 ss.

³⁸⁰ In proposito, I. Stolzi, *Gli equilibri e i 'punti di vista': 'interno' ed 'esterno' nella rappresentazione della dinamica corporativa. Un'ipotesi di dialogo tra Lorenzo Mossa e Widar Cesarini Sforza*, in AA.VV., *Ordo iuris*, cit., p. 231 ss.

³⁸¹ S. Panunzio, *Ancora sulle relazioni fra Stato e sindacati (il neo sindacalismo di Stato)*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1926), p. 272.

ha raggiunto finalità originali e non eversive. Il sindacalismo di Stato è «una mediazione ed una sintesi fra Sindacato e Stato, fra statismo e sindacalismo, che non distrugge il sindacato, ma corrobora lo Stato con la forza vitale dei sindacati ed integra e potenzia il sindacato nello Stato»³⁸². In che modo? Non annullando alcuno dei termini del binomio, ma riconoscendo di entrambi l'esistenza e ponendoli fra loro in una relazione che Panunzio definisce «dialettica unità-distinzione»: secondo «due momenti di un unico processo ideale», lo Stato è negato in quanto vecchia monade e riaffermato in quanto Stato sindacale; contemporaneamente, il sindacato è negato in quanto espressione particolaristica e riconosciuto dallo Stato. Non si tratta del riconoscimento civilistico, unilaterale da parte dello Stato nei confronti del sindacato. Entrambi si autolimitano in un rapporto di diritto pubblico che dà luogo alla nuova «natura» dello Stato.

Anche Panunzio si affida alla storia per definire l'essenza del fenomeno associativo. Egli ritiene lo Stato «un *posterius*», dato che «il diritto può esistere – come in tanti casi esiste – senza lo Stato, ma non viceversa». Il *prius* è il diritto, che si immedesima con la «società organizzata»³⁸³. In questa visuale, meglio sarebbe parlare di istituzione, sotto un profilo formalistico e secondo un'impostazione classica: «la giurisprudenza deve ridurre, selezionare e fissare gli elementi del suo studio, sceverando quello che v'è di essenziale, e di primario, da quello che è eventuale e derivato, cioè l'elemento “giuridico” da quello “politico”». La definizione di Stato è polivalente, e rischia di rimanere imprecisa se riferita ad ogni realtà giuridica³⁸⁴. Bisogna partire dalla società, di cui lo Stato è forma, un modo di essere. Ma la società è solo un concetto logico se non viene considerata come un «sistema di società minori», in cui «l'individuo è già collocato e inserito in una di queste associazioni e ricollocato nell'insieme di tutte le associazioni, lo Stato»³⁸⁵.

³⁸² Ivi, p. 273.

³⁸³ Ivi, p. 278.

³⁸⁴ La distinzione del concetto di autorità, o di potere, da quello di Stato è sostenuta in S. Panunzio, *Lo Stato di fronte alla filosofia del diritto*, in «Atti della Società Italiana per il progresso delle scienze», Napoli 1910 e Id., *Il diritto e l'autorità*, Torino 1912.

³⁸⁵ S. Panunzio, *Ancora*, cit., p. 275.

Secondo l'interpretazione romaniana³⁸⁶, le società necessitano di una organizzazione per essere qualificate come istituzioni. Quanto a ciò, il sindacato è una istituzione dato che produce il suo diritto, non di meno rispetto allo Stato; pertanto, esso è un ente «autarchico»³⁸⁷. Che ogni istituzione possa bastare a sé oppure organizzarsi con altre istituzioni «fino a subordinarsi a quel sopraente istituzionale, o istituzione di istituzioni, che è lo Stato»³⁸⁸, diventa una questione politica, a fronte di ragioni contingenti di tipo economico e ambientale.

A imporre definitivamente la realtà “totalizzante” dello Stato ha poi pensato la guerra, mettendo così termine ad ogni disquisizione sulla possibilità di una organizzazione di sindacati «contro e senza» di esso. Senza rinnegare la «realità giuridica immediata» delle società particolari, lo Stato – anch'esso autarchico, ma nel senso più profondo della *autàrkeia*, cioè autosufficiente e quindi sovrano³⁸⁹ – diviene la sintesi di tutti i rapporti sociali in esso presenti, ovvero «la riduzione al diritto, con la sottoposizione alla sovranità statuale, di tutto il materiale delle associazioni». Nella misura in cui le istituzioni sono «puri dati giuridici», si stabilisce una distinzione tra dati giuridici “di primo grado” – relativi alle organizzazioni particolari – e “di secondo grado”, laddove i primi sono subordinati e «ricreati» dal crisma dello Stato, in forma nuova di monade aperta³⁹⁰.

Lo Stato sindacalista, insomma, pone in relazione le alterità senza soffocarle, per cui l'elemento giuridico e l'elemento politico si con-

³⁸⁶ Panunzio opera un confronto «non scandalizzato» con la proposta pluri-ordinamentale di Romano, per cui la «origine sociale» del diritto come organizzazione «consentiva di orientare la nuova, massiccia (e necessaria) presenza pubblica in direzioni ritenute compatibili con (alcune tra) le indicazioni di convivenza provenienti 'dal basso', dalla nuova società delle organizzazioni» (cfr. I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., pp. 10-11).

³⁸⁷ Concetto ribadito in S. Panunzio, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in *Studi filosofico-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento, 1904-1929*, I, Modena 1930, p. 211. A chi, come Liuzzi, lo accusa di minare il principio dell'assoluta sovranità dello Stato dal momento che sia i sindacati che lo Stato vengono considerati enti autarchici, Panunzio risponde richiamando la distinzione tra diritto e politica: «i sindacati, non essendo enti politici, fanno parte dell'ente politico Stato» (*La pluralità*, cit., p. 215).

³⁸⁸ S. Panunzio, *Ancora*, cit., p. 276.

³⁸⁹ Cfr. V. Mura, *Pluralismo*, cit., p. 99.

³⁹⁰ Cfr. S. Panunzio, *Ancora*, cit., pp. 279-281.

fondono³⁹¹. Ma deve trattarsi di uno Stato forte³⁹², qual è quello fascista. Lo Stato di diritto contemplava solo individui, i cui diritti subiettivi, risultato della autolimitazione dell'istituzione, erano tutelati direttamente dalla magistratura. Nel nuovo Stato corporativo³⁹³ il diritto subiettivo non solo permane, ma richiede maggiore garanzia dato che deve essere tutelato in prima istanza nei confronti del sindacato, in cui l'individuo è compreso³⁹⁴. Tutto ciò al fine di rimarcare l'autonomia del diritto, in una concezione «non economica, non politica, non etica, ma giuridica, del sindacalismo»³⁹⁵.

Pur condividendo l'intento di «ricreare lo Stato», cioè di «ricostruirne l'autorità dalla dissoluzione del sistema democratico»³⁹⁶, Costamagna non può accettare il «neo sindacalismo di Stato» di Panunzio³⁹⁷, partendo precisamente dal presupposto contrario: «lo Stato quale unità morale ed economica, oltreché politica e giuridica»³⁹⁸, in nome del già accennato principio della «subordinazione dei fini dell'individuo ai fini dello Stato che costituisce «il contenuto etico di tutto il rapporto tra lo Stato e l'individuo nei termini di un nuovo si-

³⁹¹ Cfr. S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., pp. 173-174.

³⁹² «Restava dunque l'idea della natura del diritto quale espressione di potestà autoritaria e coattiva, ma tale potestà spettava esclusivamente allo Stato: della struttura di questo facevano parte i sindacati, i quali, quindi, operavano e disponevano nell'ambito generale dello Stato» (M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 129 ss.).

³⁹³ Sul riferimento alla continuità in riguardo a tale concetto, cfr. A.O. Olivetti, *Dottrina e prassi dello Stato corporativo*, in «Critica fascista» (1926), per cui «il diritto corporativo italiano non deriva da un principio dogmatico o da un'astratta ideologia, ma è soprattutto risultato storico di motivi plurimi e vari [...]. Esso è profondamente nazionale [...] perché storicamente si riallaccia alla più schietta tradizione patria dell'epoca del nostro primo rinascimento e praticamente ci presenta per la prima volta dopo lunga serie di secoli un atto d'imperio del popolo italiano [...]. Se noi esaminiamo la storia e l'evoluzione del pensiero politico degli ultimi decenni, possiamo riconoscere le fonti [dello] *Stato corporativo*, che noi più volentieri vogliamo nominare *Stato popolare corporativo*» (p. 374).

³⁹⁴ S. Panunzio, *Il sentimento*, cit., p. 172 ss.

³⁹⁵ S. Panunzio, *Ancora*, cit., p. 283.

³⁹⁶ C. Costamagna, *Stato corporativo (a proposito del neo sindacalismo di Stato)*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1936), p. 414.

³⁹⁷ Sul dibattito tra i due giuristi, cfr. P. Costa, *Stato totalitario*, cit., p. 113 ss. e M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 165 ss.

³⁹⁸ C. Costamagna, *Corporativismo*, cit., p. 143.

stema»³⁹⁹. Contro la visione consensualista che presenterebbe il regime fascista «come un regime di parità tra lo Stato e il sindacato», si sostiene che lo Stato «non riceve limitazioni se non da sé medesimo e non sopporta altre forze limitatrici»⁴⁰⁰. Panunzio si preoccuperebbe troppo dell'elemento giuridico, col risultato di «svuotare lo Stato» del suo elemento primordiale, la forza:

la ricostruzione dell'autorità può derivare soltanto dall'intervento della forza, rivoluzionaria e restauratrice, motivo drammatico ed etico, che si impone alla volontà degli individui e alle tendenze degli aggregati e le domina assoggettandole al principio unitario dello Stato⁴⁰¹.

Sindacalismo, per Costamagna, è espressione di un processo di separazione del tutto inidoneo a rappresentare il tema della riorganizzazione dello Stato, che «è problema di armonia, di coordinamento, di cooperazione, di solidarietà e di sintesi»⁴⁰². Si riparta dalla teoria organica, «l'unica in grado di porgere la spiegazione intellettuale di quel grande fenomeno che è lo Stato; ma essa sola è in grado di appagare le esigenze dell'ordine pratico, dando allo Stato una giustificazione morale e ponendo il fondamento spirituale dell'autorità»⁴⁰³.

Di fronte all'obiettivo della «collaborazione funzionale»⁴⁰⁴, «corporazione» diventa vocabolo senz'altro più appropriato di «sindacato»; e poco importa definirne il concetto giuridicamente, quando il totalitarismo si vuole derivante da «una considerazione volontarista e operante della vita, che si desume dalla intuizione piuttosto che dalla meditazione della realtà e da una considerazione, meglio sentimentale che erudita, della storia»⁴⁰⁵. Le iperboli si sprecano: dalla «volontà di potenza e di dominio» fino alla politicizzazione totale dell'indivi-

³⁹⁹ Ivi, p. 148.

⁴⁰⁰ C. Costamagna, *Stato corporativo*, cit., p. 415.

⁴⁰¹ Ivi, p. 414. Delle stesse idee Luigi Viesti, per cui la facoltà di emanare «statuti, decisioni, concordati, patti, contratti collettivi» deriverebbe la sua legittimazione da una delega dello Stato, cui in via esclusiva spetta la produzione delle norme giuridiche (*Stato e diritto fascista*, in «Il diritto del lavoro» (1928), p. 201).

⁴⁰² C. Costamagna, *Stato corporativo*, cit., p. 417.

⁴⁰³ C. Costamagna, *Corporativismo*, cit., p. 149.

⁴⁰⁴ C. Costamagna, *Stato corporativo*, cit., p. 419.

⁴⁰⁵ C. Costamagna, *Premesse allo studio del nuovo diritto italiano*, cit., p. 573.

duo, la cui libertà rileva solo in funzione dell'iniziativa economica per l'interesse generale, «unica ragione direttiva del consorzio civile»⁴⁰⁶. Persino il concetto stesso di diritto privato è stravolto per il fine della «azione risolutiva» dell'elemento politico, a cui tutto si sacrifica. Fino all'ossimoro:

corporativismo, come concetto giuridico, vale quanto il criterio di organizzazione del diritto privato secondo le esigenze del principio di subordinazione [...]. Il diritto privato si presenta come il mezzo e lo strumento del diritto pubblico, in una più rigorosa concezione unitaria dei fini dell'ordinamento giuridico⁴⁰⁷.

Non fa specie che, di fronte alle accuse mossegli da Costamagna, Panunzio si limiti a una risposta apparentemente evasiva (in realtà molto puntuale): «la mia concezione del diritto non è né contrattualistica, né neo contrattualistica; il metodo che io ho sempre seguito e seguito è semplicemente “giuridico”»⁴⁰⁸.

Critico dei paradigmi classici del giusformalismo è anche Arnaldo Volpicelli, che tuttavia, riguardo al carattere etico intrinseco dello Stato corporativo, prende ancora una volta le mosse dalla tradizione e da Santi Romano. La teoria della crisi dello Stato moderno⁴⁰⁹ diventa speculativa delle emergenze segnalate dal giurista e filosofo romano, dal momento che

il diritto politico non può restringersi all'astratta e decurtata figura del rapporto politico storicamente concepito, ma deve svolgersi ed articolarsi in un compatto sistema d'istituzioni attraverso cui circoli tutta la vita sociale, configurandosi ed ordinandosi come l'interna vita e sostanza della vindice personalità dello Stato⁴¹⁰.

Occorre innanzitutto smontare la teoria normativa del diritto, de-

⁴⁰⁶ C. Costamagna, *Corporativismo*, cit., p. 150.

⁴⁰⁷ Ivi, p. 153.

⁴⁰⁸ S. Panunzio, *Postilla a C. Costamagna, Stato corporativo*, cit., p. 423.

⁴⁰⁹ Il riferimento è all'ormai classica prolusione pisana di S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (Pisa 1909).

⁴¹⁰ A. Volpicelli, *Santi Romano*, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», II (1929), p. 10.

rivata dalla scienza privatistica e dalla prassi giurisprudenziale⁴¹¹. Risulta erroneo se non impossibile valutare secondo tali parametri il diritto pubblico, «che non solo supera la struttura del diritto privato, ma lo domina e ricomprende in sé»⁴¹². È allora il Romano istituzionalista a convincere Volpicelli: «l'istituzione, in cui il diritto consiste, è l'organizzazione di un ente sociale, anzi, lo stesso ente o corpo sociale, come quello che, solo organizzato, sussiste e, col solo e identico fatto di esistere, esprime ad attua una organizzazione». Il concetto di ordinamento è tale che «la sua esistenza già di per sé determina la posizione, la funzione e una certa linea di condotta dell'ente medesimo e di chi ne fa parte»⁴¹³. Poi che i termini istituzione e ordinamento si identificano, anche diritto e giuridicità vanno a coincidere nella significazione del «fatto istituzionale» dell'organizzazione sociale. Bisogna tuttavia stare attenti a non ricadere nel formalismo⁴¹⁴ che si voleva superare. Il pregio di Romano è stato fornire il concetto di istituzione, da intendersi però «nel suo esclusivo significato polemico contro la teoria normativa, che mutila e falsa l'esperienza giuridica,

⁴¹¹ Per fare ciò, Volpicelli tira in ballo il suo maggiore riferimento, Giovanni Gentile (cfr. *I fondamenti della filosofia del diritto*, Roma 1925). La giuridicità della norma va trovata nella pura «normatività» come tale: «infatti, l'esteriorità coattiva del diritto non sono per il Gentile che gli interni e costitutivi caratteri logici del puro «voluto» nella sua astrattezza di posizione di fronte al «volere». Lo stesso accade nella duplice identificazione che il Croce fa di legge e diritto e di legge e volontà generale (cfr. *Filosofia della pratica*, Bari 1923). Cfr. A. Volpicelli, *Santi Romano*, cit., p. 14.

⁴¹² «Esempi: necessità di considerare «metagiuridici», non solo gli elementi costitutivi dello Stato come quelli che precederebbero la posizione del diritto, ma anche momenti della sua vita posteriore, e cioè la sanzione come garanzia dell'ordine giuridico, i rapporti tra lo Stato e i suoi organi o fra i vari suoi organi, i limiti della funzione legislativa; di deformare e mutilare, per ridurli a concetto di rapporto – di cui la norma è l'equivalente proiezione astrattiva – molti concetti e istituti fondamentalmente diversi, come quelli di *status*, di cittadinanza, di personalità [...]; oltre a tutta una serie di enti, di comunità, di rapporti di natura essenzialmente autoritativa, che invano si tenta di ricondurre a insufficienti e disparate figure (rapporto contrattuale, società private, patrimoni separati o sotto amministrazione speciale, e via discorrendo)» (ivi, p. 14).

⁴¹³ Ivi, p. 16.

⁴¹⁴ Volpicelli è perentorio nella critica del metodo formale «che nell'assurda pretesa di rendere quanto più rigorosi e universali gli schemi scientifici, li svuota e generalizza al punto da renderli infinitamente applicabili e tutti a questa stregua legittimi, vanificandoli e inutilizzandoli ai fini, essenziali ed inderogabili, di una precisa e delimitata costruzione scientifica. Il formalismo, a cui la scienza moderna chiede i titoli della sua universalità e purezza, è invece il mostro insaziabile che la divorza ed annulla» (ivi, p. 18).

senza pretesa alcuna di universalità e assolutezza: le quali non sono del concetto che si propone, ma della coscienza critica con cui si propone»; il che vale a dire sul terreno dei concetti giuridici. Concettualismo da cui Romano ha finito col distaccarsi, alla ricerca della empirica dimostrazione della pluralità degli ordinamenti giuridici, onde il diritto non può limitarsi al solo diritto statale, ma riguarda tutti gli enti dotati di organizzazione.

L'accusa è che il giurista palermitano indulge a quel giusnaturalismo da cui pure si è detto avulso, nell'idea per cui il diritto sarebbe concreta attuazione di un principio che vorrebbe essere assoluto. Invece, parlando di Stato, si è di fronte ad una genesi storica, un momento originario che nulla ha a che fare con astratti principi di ragione. E storicizzare significa restituire l'esigenza del giuridico – l'elemento ordinamentale – ad un concreto fenomeno politico. Per tale ragione è impossibile separare l'aspetto giuridico da quello storico e da quello etico o politico, che dir si voglia⁴¹⁵. In breve, «lo Stato è solo e proprio la storica mediazione della società, il superamento "immanente" e continuo della "immediata" esistenza della società»⁴¹⁶.

Volpicelli coniuga l'esigenza economica – manifestata dagli interessi particolari – e l'esigenza spirituale del riconoscimento degli individui – previa loro inclusione e organizzazione – nello Stato. A partire, anche stavolta, dal concetto di comunità, voluta dai suoi componenti nella consapevolezza della loro "ragion d'essere". Se il punto di osservazione sono ancora gli individui⁴¹⁷, la loro funzionalità collettiva è un dovere di coscienza. Lo Stato si pone rispetto alla comunità come storicamente fondato in base ad un progetto unificante⁴¹⁸. Nel caso di specie, si tratta appunto del corporativismo, senza tuttavia che l'elemento economico sopraffaccia quello politico:

⁴¹⁵ Sull'idea di Volpicelli di uno Stato «titolare di una forza superiore» cfr. M. Caravale, *Una incerta idea*, cit., p. 154.

⁴¹⁶ A. Volpicelli, *Santi Romano*, cit., p. 24.

⁴¹⁷ «L'individuo, nella piena compagine della sua operosità, è l'intero e organico modo di essere e di determinarsi della società statale; è l'unico e intero modo di esistere e di attuarsi di questa» (A. Volpicelli, *Risposta al Prof. Solari*, in «Nuovi studi di diritto, politica ed economia», III (1930), p. 124).

⁴¹⁸ Cfr. A. Volpicelli, *Società, Stato e società di Stati*, in «Nuovi studi di diritto, politica ed economia», I (1927), p. 5.

il corporativismo, fondando lo Stato sull'organizzazione per categorie, non intende, né, anche volendolo, potrebbe sostituire l'economia alla politica, ciò che è particolare a ciò che è comune, ma solo basare sui concreti e permanenti interessi, e non su retoriche e formalistiche ideologie, la spirituale, generale e comune volontà dello Stato ⁴¹⁹.

Come si è osservato, storicizzare lo Stato non significa posporlo alla società, come sua forma ordinamentale sopravvenuta ⁴²⁰. Lungi da ogni considerazione empiristica e posta la natura «esclusivamente cosciente» dei rapporti individuali, cade anche la considerazione della molteplicità delle relazioni interindividuali a fronte della unicità dello Stato. «*Societas in interiore homine*» ⁴²¹: contro la democrazia – che ha inverato nel contratto sociale il passaggio dalla pluralità alla monade; e avverso il liberalismo – che ha strumentalizzato lo Stato

⁴¹⁹ A. Volpicelli, *Stato corporativo e Stato etico*, in «Nuovi studi di diritto, politica ed economia», III (1930), p. 77.

⁴²⁰ Anche per Giuseppe Maggiore gli «enti collettivi e istituzionali [...] hanno un valore giuridico originario. Il loro carattere di giuridicità non procede cioè dall'inclusione nell'ordinamento giuridico statale [...]. Essi esistono, come enti giuridici, anteriormente allo Stato». Quest'ultimo, «fuori e sopra dal diritto, poiché lo Stato è forza e potenza, si sovrappone agli enti collettivi a lui preesistenti, coordinandone il diritto in nome della «unità e nella potenza della nazione» (*L'ordinamento corporativo nel diritto pubblico*, Roma 1928, pp. 190-193). Le corporazioni sono invece «istituto dello Stato» per Carlo Costamagna (*Lo Stato corporativo*, cit., p. 16) ed anche per Francesco Carnelutti, che riconosce in capo ad esse una duplice funzione: giudiziaria, a dirimere i contrasti di lavoro; e legislativa, come fonte di norme regolamentari (cfr. *Lezioni di diritto industriale: teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova 1927, *passim*). Per Antonio Navarra la corporazione è «organo della Amministrazione dello Stato, quindi non è più la categoria con figura giuridica propria (*Introduzione al diritto corporativo. Storia e diritto*, Milano 1929, p. 144). Diversamente, Beniamino Petrone non riconosce una natura giuridica originaria delle corporazioni, ma nemmeno una loro potestà legislativa derivata dallo Stato. Nel momento in cui scrive, pare al giurista che «l'ordinamento sindacale corporativo [...] ha imperfetta esponentza di diritto pubblico». Per questa ragione, il suo inserimento nel sistema di formazione della Camera non implica alcuna trasformazione del sistema rappresentativo in senso classico, come ai sensi della L. 2 settembre 1928 n. 1993. Il Parlamento resta pur sempre «espressione del tradizionale sintetico potere, unitario e infrazionabile, dello Stato-popolo» (*Corporativismo giuridico e ordine costituzionale*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1931), pp. 220-221).

⁴²¹ A. Volpicelli, *Società*, cit., p. 7. Il che ovviamente vale anche per lo Stato: «lo Stato corporativo vive e si realizza in *interiore homine*: nell'iniziativa e nell'attività organicamente e responsabilmente esplicantesi dell'individuo, e solo in essa» (A. Volpicelli, *Risposta*, cit., p. 124).

rendendolo passivo a fronte degli interessi individuali⁴²², Volpicelli intravede una «relazione originaria» tra società e Stato, termini che stanno in reciproco rapporto di contenuto e forma⁴²³. Per la loro natura assolutamente politica, le due dimensioni coincidono al punto di spersonalizzare il potere: «il così detto governo è, anch'esso, un solo e subordinato elemento, sia pure gerarchicamente il più alto, dell'organismo statale»⁴²⁴, la sovranità configurandosi come «l'unità dei rapporti individuali o sociali»⁴²⁵. Ciò porta a «statualizzare» tutti gli aspetti della vita sociale: «le particolari forme e serie di relazioni sociali, considerate in concreto (in atto e non *ab extrinseco*) non sono altro che lo Stato stesso nei sempre vari e determinati gradi e momenti della sua vita reale»⁴²⁶.

Per tutto quanto detto, cade la distinzione tra diritto pre-statale e diritto statale preconizzata in vario modo da Orlando fino a Romano ed ai suoi epigoni. Il diritto «non è imposizione e norma esteriore alla vita stessa che esso regola e dirige; ma ne è la vivente e immanente espressione e legge»⁴²⁷. Se Società e Stato coincidono, allora anche il diritto è contemporaneamente sociale e statale:

nulla cioè che accada, viva ed operi nello Stato si sottrae al diritto, alla qualificazione e sanzione giuridica, sia da esso direttamente imposto o indirettamente tollerato e concesso. [...] I fenomeni tutti della vita sociale rientrano nell'ordine giuridico, che sono resi possibili e avvengono in virtù di quest'ultimo⁴²⁸.

A questo punto non è più nemmeno il caso di parlare di diritto:

⁴²² «Né tantomeno al modo del socialismo, come un impersonale e burocratico leviatano che in sé risolve e distrugge l'iniziativa e personalità dell'individuo (soppressione della proprietà e dell'esercizio diretto e in prima persona della propria attività)» (*ibidem*).

⁴²³ Rapporto che coinvolge anche la nazione, che, «come collaborazione di individui in tutte le forme della loro – e soltanto loro – operosità economica, politica, etica, si realizza integralmente nello Stato» (*ibidem*).

⁴²⁴ Ivi, p. 125.

⁴²⁵ A. Volpicelli, *Società*, cit., p. 7.

⁴²⁶ Ivi, p. 8.

⁴²⁷ Ivi, p. 10.

⁴²⁸ Ivi, p. 11.

esiste solo la «Legge», ovvero la concretizzazione della volontà statale.

Tornando al problema effettivo degli interessi privati, ossia al tema economico, dal momento che lo Stato «inquadra, organizza ed unifica nel suo sistema istituzionale» le categorie professionali, esso non è più limite esterno, garanzia della libertà individuale, convenienza sociale; ma «la sintesi piena e la destinazione esclusiva delle attività singole e associate»⁴²⁹. Il che significa che esso non è tenuto a riconoscere «diritti privati, l'individuo essendo «momento organico e responsabile della vita comune e unitaria», laddove «soggetto della vita economica è lo Stato». Come non c'è differenza tra Stato e società, non c'è alterità tra Stato e individui. Questi ultimi sono «organi e tramite consapevoli» della realtà superiore dello Stato, di modo che l'economia è elevata «a significato e valore politico, universale, morale», in ragione di fini generali e comuni⁴³⁰.

L'identità tra individuo e Stato come principio informatore della nuova scienza economica ha carattere storico anche per Ugo Spirito. Considerando il soggetto *homo oeconomicus* e ponendolo in relazione organica con lo Stato, si realizza l'unità dei due termini. Ciò significa «mutare *ab imis* [...] tutti i concetti fondamentali dell'economia quale si è venuta costruendo negli ultimi due secoli»⁴³¹. Spirito trasferisce sul piano economico l'idealismo gentiliano abbracciato anche da Volpicelli e approvato da Giuseppe Bottai il quale, nel 1930, non si è ancora intellettualmente distaccato dal liberalismo, «uno

⁴²⁹ A. Volpicelli, *Stato corporativo*, cit., p. 78.

⁴³⁰ Cfr. *ivi*, p. 79. Analogamente per Giovanni Salemi «come lo Stato è oggi più che mai un organismo etico, così anche i soggetti, che in esso vivono, debbono modellarsi secondo la natura sua, sentire, anzitutto, la forza ideale che domina su tutte le volontà, purificandole e richiedendone la giusta misura, non a titolo di servaggio, né di sacrificio penoso, bensì per rendere possibile l'esistenza e il progresso del tutto attraverso l'armonia delle parti. Ogni soggetto è, quindi, in primo luogo, salvo che non sia un incapace, soggetti do doveri, ed è in funzione delle necessità collettive o statali. Solo in secondo luogo, e perché è soggetto di doveri, acquista dei diritti subbiettivi». Quanto al sindacato, definito anch'esso un «organismo etico», suo fine è «la morale dei rapporti economici, in cui possano trovarsi i datori e i prenditori di lavoro di una certa categoria, e di una parte, o di tutto il territorio dello Stato; morale che attua l'elevazione della categoria, il perfezionamento dei rapporti di produzione e di distribuzione, la solidarietà nel realizzare lo Stato etico» (*Studi*, cit., pp. 31-35).

⁴³¹ U. Spirito, *L'identificazione di individuo e Stato*, in «Nuovi studi di diritto economia e politica», III (1930), p. 380.

stadio forse necessario e inevitabile»⁴³² per la completa realizzazione dei principi del '89. Nell'ottica per cui lo Stato deve essere considerato come «un insieme di relazioni sociali, di sistemi, di congegni, di bisogni, di idealità, di interessi, reggentisi nell'equilibrio della vita effettuale e costituenti una personalità storica e politica nettamente individuata», esso è sempre l'espressione di una «determinata e contingente realtà sociale»⁴³³. Gli elementi che ne determinano la forma specifica sono l'indole e le condizioni di un popolo e la situazione storica; il che significa che la «nuova forma» è «conseguenza» della «vecchia». In che termini tale idea di continuità può coniugarsi con quella di rivoluzione? Secondo Bottai, il concetto di trasformazione dell'entità politica può valere sia nel senso dello «sviluppo» che nel senso della «reazione». Il che fa presupporre che non esista una «forma ideale di Stato», dal momento che la storia fornisce di volta in volta all'istituzione i requisiti che necessariamente si confanno alle esigenze contingenti del consorzio umano. Secondo un processo spontaneo, ogni forma statale «è razionale ed è la forma “perfetta” per quella comunità». Ne deriva che «lo Stato ideale, intorno al quale si affatica la ragione, non può essere altro, dunque, che quello Stato che meglio si confaccia allo spirito e alle necessità di quel determinato popolo che lo cerca»⁴³⁴.

Lo Stato è la “forma” che contiene ed esprime «totalmente» lo spirito che anima i consociati. In questa misura, Stato e sovranità finiscono per corrispondere, dal momento che la realizzazione dello “spirito” implica totale condivisione e osservanza, lo Stato inverandosi quale «superamento dell'individuo particolare nell'affermazione della spirituale umanità del cittadino». Con questo non si intende negare una differenziazione di ruoli all'interno della società, in ragione dell'attitudine – maggiore per alcuni, minore per altri – alla direzione. Governare, insomma, non è cosa da tutti:

se lo Stato è una così alta realizzazione dello spirito, per ciò stesso non può essere attinto da ogni individuo fisicamente esistente, ma soltanto da

⁴³² G. Bottai, *La rivoluzione francese e la rivoluzione fascista*, in «Critica fascista» (1930), pp. 441-445.

⁴³³ G. Bottai, *Stato corporativo e democrazia*, in «Lo Stato», I (1930), p. 121.

⁴³⁴ *Ibidem*.

chi nel proprio spirito riesce a realizzare un così alto valore. Lo Stato è un grado spirituale che non tutti raggiungono, e non può, quindi, ritenersi di tutti, ma soltanto di quanti riescono a dargli esistenza nella loro coscienza e nella loro vita ⁴³⁵.

Richiamandosi alla teoria delle *élites*, in qualunque forma statale, secondo Bottai, «il potere politico è opera di una minoranza»: una classe di cittadini nei quali «s'incarnano le funzioni direttive dello Stato» ⁴³⁶. Ma se il concretamento dell'essenza dello Stato appartiene soltanto a coloro i quali «sanno e vogliono realizzarlo», è il corporativismo a permettere a tutti i cittadini di contribuire all'«esistenza collettiva», consustanzando la vita sociale e la vita economica nella forma politica:

il cittadino dello Stato corporativo è il produttore che sa di far parte – fatalmente e inevitabilmente – di una comunità politica, cioè di una comunità nella quale i consociati attuano tutta la propria vita, e la attuano politicamente, dando luogo ad atti e a relazioni che sono economico-sociali ma anche etico-politici, perché lo spirito è uno ed è tutto impegnato in ogni suo atto, in ogni sua realizzazione ⁴³⁷.

La consapevolezza del valore superiore dello Stato da parte del cittadino pone costui in una subordinazione morale all'autorità di tipo consapevole e necessario, affinché egli divenga «il fondamento [...], il terreno sul quale sboccia la sovranità». Lo Stato corporativo non è dunque egualitario come quello bolscevico, né democratico come falsamente si auto-professava lo Stato liberale. Esso è, invece, «l'organizzazione ordinata delle attitudini e delle funzioni di tutti i cittadini e di tutti i gruppi sociali, di ognuno dei quali è riconosciuta la particolare funzione, con pari dignità» ⁴³⁸. In ragione di tali presupposti è possibile realizzare quell'«autogoverno» che le democrazie hanno invano prefigurato.

Che l'iniziativa individuale concreta, aderente al concetto positivo del “dovere-funzione”, si espliciti «nella partecipazione attiva dell'in-

⁴³⁵ Ivi, p. 124.

⁴³⁶ Ivi, p. 125.

⁴³⁷ Ivi, p. 128.

⁴³⁸ Ivi, p. 129.

dividuo allo Stato» è quanto sostenuto anche da Costamagna, con l'enfasi cui è aduso⁴³⁹. L'individuo è «padrone della sua storia e autore dello Stato», ma, una volta che lo abbia costituito, deve «realizzarsi tutto in esso e coincidere con la sua forza»⁴⁴⁰.

Storicamente, lo Stato si è configurato come ente contrapposto all'individuo, esaurendosi «nel compimento di particolari funzioni». Quale «sovrastruttura», esso poteva immedesimarsi in determinati organi o in determinate persone «entro una sfera esplicitamente circoscritta e non coincidente che in minima parte con la sfera d'azione degli individui»⁴⁴¹. L'illusione dell'individuo extrastatale, frutto dell'atteggiamento liberistico, è da superare. Al tempo corrente, lo Stato va allargandosi dall'amministrazione centrale a quella periferica, «da pochi organi determinati a una molteplicità indefinita di poteri regolatori». L'indagine economica non può più partire dal vecchio schema dualistico, peraltro sconfessato già alla fine del secolo preceden-

⁴³⁹ «L'iniziativa individuale concreta, in quanto facoltà riconosciuta all'uomo, la personalità etico-politica di questo, sicché la personalità non è risultato del riconoscimento di un diritto individuale di libertà, ma il riflesso della personalità stessa, o vogliam dire sovranità, dello Stato. Lo sviluppo della personalità umana è condizione indispensabile dello sviluppo dello Stato e ciò giustifica perché dal fascismo l'individuo è concepito quale organo o strumento dell'interesse sociale, sicché tutta la vita sociale consiste nell'assumere l'individuo come strumento dei fini della società». Di qui alle solite elucubrazioni moralistiche il passo è breve, con relativa confusione tra ugualitarismo ed elitismo, al momento di cercare di definire il rapporto di integrazione come rapporto di subordinazione volontaria della massa ai governanti: «l'integrazione, per iniziativa individuale, della società nel popolo e quindi nello Stato è il profilo sotto il quale nella dottrina fascista si stabilisce il rapporto concreto tra lo Stato e l'individuo e si determina il differenziamento tra i governanti e i governati, indispensabile all'esistenza politica dello Stato. Il quale in quanto regime è volontà in atto [...] che sulla base della generalizzazione della personalità civica, raggiunge un valore assoluto». In questo modo, si arriva alla identificazione tra democrazia e regime fascista, «ma nel senso selettivo e gerarchico per cui la posizione concreta dei singoli nell'ordinamento politico dipende dalla loro attitudine individuale a comprendere e a realizzare i fini dello Stato e a praticare la corrispondente disciplina». Un'attitudine che si dà per scontata: «il problema della massa, contro il quale si abbattono i conati della democrazia individualista, è pertanto risolto in una concezione differenziativa delle attitudini e delle capacità individuali, ottenuta con la preferenza che nell'organizzazione viene accordata al criterio della volontà su quello dell'interesse, contro il postulato del razionalismo democratico, che spiega le sue tesi egualitarie su una considerazione per cui invece si fa prevalere il criterio dell'interesse su quello della volontà» (cfr. C. Costamagna, *Premesse*, cit., pp. 583-584).

⁴⁴⁰ G. Bottai, *La rivoluzione francese*, cit., p. 445.

⁴⁴¹ U. Spirito, *L'identificazione*, cit., p. 367.

te. Ma se «oggi, Stato in Italia sono senza dubbio anche l'organismo corporativo e il partito nazionale fascista», gli effetti economici dell'intervento statale sono prodotti nel campo del diritto "e" della politica, laddove i due momenti non sono più separabili.

Posto che l'intervento statale consiste nell'esercizio dell'attività governativa, per Spirito contrapporre Stato e individuo significa erroneamente opporre governanti a governati. Invece, in uno Stato corporativo il potere governativo si espande da quello dei ministri a quello degli enti e di tutte le amministrazioni locali e periferiche: «di gerarchia in gerarchia si scende tutta la scala dell'organismo sociale senza che sia mai possibile arrestarsi e trovare sul serio l'individuo che sia governato senza governare»⁴⁴². In tal modo, la massa si articola nel ciclo della vita politica e, dal momento che vi partecipa, «governo e governati vengono così a fondersi». Come accennato, si è di fronte ad un particolare processo storico: «il passaggio del liberalismo dalla sua forma irrazionale e anarchica a quella organica e disciplinata». Sembrerebbe che nemmeno Spirito possa rinunciare alle dottrine del liberalismo classico nell'attimo in cui ricava, dall'antitesi, la sintesi in virtù del «valore immanentistico» dello Stato. La determinazione dell'identità tra Stato e individuo passa attraverso la perdita, da parte dell'istituzione, della sua trascendenza, dal momento che essa non più si contrappone agli individui in quanto soggetti alla sua autorità, ma scende «dal vertice alla base ricomponendo senza residui tutta la realtà sociale». In tal modo, il potere dello Stato non è più disciplina imposta dall'esterno, ma «rapporto dialettico» tra tutte le sue parti, «con l'identificazione progressiva del pubblico e del privato» in vista del medesimo fine: «per quel tanto, insomma, per cui individuo e Stato si identificano, il soggetto economico – lo Stato, che è individuo o l'individuo che è Stato – diventa una realtà positiva, e l'azione economica diventa suscettibile di considerazione scientifica»⁴⁴³. A questo punto, diritto, politica ed economia non hanno più motivo di rimanere distinti.

⁴⁴² Ivi, p. 371.

⁴⁴³ Cfr. ivi, pp. 372-379.

Parte Seconda

Le vie della rappresentanza

1. Un ritorno allo Statuto? – 2. L'elezione come "atto complesso". – 3. La riforma allo specchio. – 4. Il corporativismo quale «trasvalutazione» della rappresentanza. – 5. Vino nuovo in otri vecchi.

1. Un ritorno allo Statuto?

A parere di Arrigo Solmi, il regime parlamentare, in Italia, si sarebbe affermato «in forza di una interpretazione giuridica». È dall'esame della realtà storica che il futuro Ministro di Grazia e Giustizia rileva la distinzione tra due forme di governo parlamentare: la prima, che trova la sua tipica applicazione in Inghilterra e che viene definita "pura", attua il «sapiente equilibrio» tra il potere esecutivo e il potere legislativo, rispettivamente nella rappresentanza della Corona e delle Camere, le quali, in caso di conflitto, si rimettono all'immediato giudizio del popolo per il rinnovo dei Deputati in sede elettorale. Accanto a questa ve n'è un'altra, non a caso definita "impura", che si è affermata nella Francia repubblicana, per la quale alla consultazione elettorale segue «immediatamente una subordinazione assoluta del potere esecutivo di fronte al potere legislativo». La direzione politica da parte di quest'ultimo è talmente autoritaria da non conoscere neanche la limitazione dello scioglimento della Camera, «per modo che il Parlamento si sostituisce effettivamente al popolo»:

la Costituzione repubblicana del 1875, richiedendo per lo scioglimento della Camera il parere conforme del Senato, annulla in pratica questa facoltà, e garantisce così al Parlamento un predominio assoluto, di cui questo si

vale per rovesciare impunemente i governi o per tenerli sotto un'assidua minaccia piena di incognite e di gnefflessioni¹.

Quanto all'Italia, il suo «spirito costituzionale» richiede che «l'unico limite efficiente ai poteri dello Stato sia il pubblico interesse, le supreme esigenze della nazione». Prima del 1876, il Governo ha conservato il diritto di iniziativa «in nome di quell'idealità» predetta. È stata la Sinistra a determinare la virata verso la forma «impura» per cui «l'azione del Governo fu viziata da una assidua preoccupazione parlamentare». Con l'estensione del suffragio «la demagogia trovò libero corso», e la minaccia delle crisi impedì ai Governi la risolutezza necessaria per le riforme. Ma si deve all'introduzione della rappresentanza proporzionale se la forma del partito liberale è stata soppiantata dalla «concezione nuova dei partiti estremi». A questo punto, al «tipo classico» del governo di Gabinetto, per cui spetta alla Corona scegliere i ministri, subentra un sistema per cui i ministeri, «designati e composti» dai gruppi prevalenti alla Camera, formano un «comitato di partiti coalizzati», in cui l'arbitrio di un capogruppo basta a mettere in discussione l'azione di governo:

mentre il sistema parlamentare si fondava sul principio della responsabilità ministeriale, che affida, entro certi limiti, ai governanti l'autorità di decidere e di operare, si erano formate, presso ogni branca d'attività governativa, le Commissioni speciali della Camera, costituite da gruppi coalizzati, e queste avevano assunto un'autorità assoluta di controllo sull'amministrazione, che limitava o dirigeva l'azione di governo; e i ministri, divenuti esponenti di gruppi politici, erano invitati a procedere, in ogni azione, a contatto e in connessione diretta coi comitati irresponsabili dei partiti, trasformandosi in semplici strumenti esecutivi di volontà estranee agli organi responsabili dello Stato².

La democrazia, «processo di annichilamento interno di una società»³, è foriera di «disordine»: dalle coalizioni di interessi particolari all'interno del Palazzo agli scioperi e sabotaggi in strada e fuori dalle fabbriche, tutto sembra ruotare intorno ad un inganno: una procla-

¹ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 17-18.

² Ivi, p. 20.

³ C. Pellizzi, *Problemi e realtà del fascismo*, Firenze 1924, p. 13.

mazione di libertà soltanto apparente, dietro la quale «dominava la peggiore delle tirannidi»⁴. È la stessa reazione avvertita da Miceli, che, dal canto suo, porta il principio della mediazione rappresentativa dei “migliori” fino alle estreme conseguenze: il bisogno di ordine lo conduce all’apologia del regime fascista, apparso al giurista come la realizzazione del suo antico ideale, l’aggregato attorno ad uno «scopo», peraltro efficacemente, perché autoritariamente, portato a realizzazione:

ora, quali sono le qualità di questo partito [fascista]? Una grande compattezza e un profondo spirito di disciplina, [...] poiché incondizionata è in tutti i gregari la fiducia e l’obbedienza verso il loro supremo Capo. [e *passim*:] Il partito fascista [...] si è reso pienamente conto della necessità della disciplina nel nostro Paese [...] stimolando il sentimento di subordinazione e di solidarietà, comprimendo l’individualismo e il personalismo⁵.

Insomma, l’attuale regime sorgerebbe per l’inadeguatezza della precedente organizzazione statale di tipo liberale «sia a tutelare gli interessi degli individui in quanto elementi delle classi economiche in cui si era venuta suddividendo la società (e risolvere quindi la lotta di classe che ne era scaturita), sia a tutelare i generali interessi della comunità nell’ambito interno ed internazionale»⁶. Ciò dipendeva essenzialmente dalla pluralità di organi designati alla determinazione delle direttive di governo (parlamento ed esecutivo); ovvero dalla collegialità dell’unico organo avente la direzione politica (la Camera popolare). In entrambi i casi il risultato era la discontinuità di indirizzo e la lentezza di decisione politica. Senza contare il sistema del suffragio universale, determinante l’elezione, da parte di una moltitudine scarsamente preparata, di persone inidonee alla funzione designata. Ma soprattutto i regimi liberali avrebbero ammesso che i propri governi svolgessero «qualsiasi programma e quindi anche quello dei partiti anticostituzionali e antinazionali i quali mirano a sovverti-

⁴ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., p. 20.

⁵ V. Miceli, *Il partito fascista e la sua funzione in Italia*, Milano 1924, p. 76. Sul punto, G.P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica*, cit., pp. 265-266.

⁶ G. Lucatello, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 575.

re violentemente l'ordine giuridico e sociale»⁷. Di modo che, secondo Guido Locatello, il fascismo “rivoluzionario” andrebbe piuttosto considerato il difensore dell'ordine costituito.

Anche per Solmi il sistema proporzionale, pensato in origine come «una semplice modificazione del congegno elettorale» e tradottosi poi in una vera e propria riforma costituzionale, pur attraverso piccole modifiche del regolamento interno del Parlamento⁸, ha dato per risultato che i gruppi parlamentari, che avrebbero dovuto semplificare i lavori della Camera, si sono trasformati in «sindacati, che controllavano l'opera del governo»; mentre i membri delle commissioni permanenti sono diventati riferimenti inevitabili per i ministri, totalmente asserviti ai condizionamenti dei propri gruppi parlamentari. Dato il contesto, i fasci da combattimento vengono ravvisati come rinnovatori «nell'interesse generale della nazione», per l'importanza di contrastare «le forze dissolventi del Paese» con tutti i mezzi (leciti e illeciti). Le elezioni del 1921 rivelano la potenza elettorale, fino allora sconosciuta, del fascismo «come un partito di difesa nazionale, che aveva il coraggio di richiamarsi alle tradizioni più pure del Risorgimento»⁹. “Missione” di cui lo stesso Re, a parere del giurista, sembra rendersi conto quale «interprete della volontà nazionale», allorquando affida il potere «al Duce del fascismo, e l'anima della nazione si reintegra sulle forze attive dello Stato». Come detto, non si tratta di mera propaganda. Solmi è persuaso del legame del nuovo regime con il Risorgimento, alle cui radici riallacciandosi, «e rinnovando gli entusiasmi della rivoluzione nazionale, dei plebisciti e delle annessioni [...], il nuovo governo nazionale proclamava di volere subordinare gli interessi degli individui, dei gruppi e delle classi agli interessi supremi della nazione»¹⁰. Ciò facendo con alle spalle un partito «disciplinato e robusto», a voler sottolineare la differenza rispetto all'inermità delle coalizioni perdenti, ma soprattutto «senza in-

⁷ Ivi, p. 576.

⁸ A fronte, come già si è avuto modo di appuntare, delle riforme attuate dalla L. 15 agosto 1919 n. 1401 (successivamente rifluita nel T.U. 2 settembre 1919, n. 1495) e dal nuovo regolamento della Camera dei Deputati del 26 luglio – 6 agosto 1920. In proposito, G.P. Trifone, *Un confronto sulla proporzionale*, cit., p. 94).

⁹ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., p. 35.

¹⁰ Ivi, p. 37.

taccare gli ordinamenti fondamentali dello Stato e senza venir meno alle regole essenziali della correttezza costituzionale»¹¹.

Nella ricostruzione dello storico del diritto, è il parlamentarismo – nella forma degenerata del trasformismo – l’eccezione negativa rispetto ad un sistema costituzionale puro ed alla precedenza del potere esecutivo, secondo la lettera dello Statuto¹². Come osservato, è opinione ampiamente condivisa. A titolo di esempio basti ricordare Delle Donne, che, partendo dall’assunto per cui «la politica si fonda con il diritto, nelle forme concrete e nelle istituzioni», riscontra come «il diritto aveva nella corruzione del parlamentarismo fatto divorzio dalla politica [...] sprezzando la legalità sotto il pretesto del bene dello Stato, risolvendosi nel beneficio di interessi prevalenti nel giuoco parlamentare»¹³. Ancora una volta si tratta di ribadire il peso deleterio degli interessi particolari a fronte di quello unitario dello Stato. Non a caso, gli unici che in passato hanno posto un argine al fenomeno sono considerati «dittatori» in un’accezione affatto positiva: «dal trasformismo nacque tosto il frazionamento dei partiti e l’impotenza dei governi. Le crisi parlamentari si susseguirono senza tregua, e soltanto la dittatura personale, con Depretis, con Crispi, con Giolitti, riuscì a dare qualche resistenza durevole ai Gabinetti»¹⁴.

Da ultimo, il suffragio universale, portando alla Camera le masse popolari «avverse alle istituzioni», ha riprodotto «l’anarchia delle frazioni parlamentari» nella «anarchia della vita sociale». In quest’ottica Mussolini appare come colui che riprende dove i suoi epigoni hanno lasciato, ma con maggior determinazione e prospettiva di successo. Il Governo strappa alla Camera «quel predominio assoluto» in nome della «disciplina nazionale» e nel rispetto delle altre istituzioni:

altre forze vitali vi erano nella costituzione e nella vita del Paese: l’autorità regia, il Senato, l’opinione pubblica. L’on. Mussolini aveva fatto appello a quelle forze, le aveva rianimate dal lungo torpore, e ne aveva avuto i consensi più larghi e più significativi. La malattia delle crisi periodiche fu guari-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ancora una volta, si tratta di aspirazioni tipiche del liberalismo di destra. In proposito, cfr. G.P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica*, cit., p. 35 ss.

¹³ M. Delle Donne, *Revisione*, cit., p. 274.

¹⁴ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., p. 42.

ta come d'incanto, e fu tolto alla Camera italiana quel triste spettacolo della corsa al potere, quell'assalto alla diligenza, che aveva bruttato di fango il costume parlamentare e impedito ogni efficace azione di governo ¹⁵.

Ripristinare l'autorità del governo non significa per contrasto annullare la rappresentanza parlamentare. La riforma del '23, reintroducendo un maggioritario garante dei due terzi dei seggi a favore del partito di maggioranza – e tuttavia prevedendo l'assegnazione del rimanente terzo alle altre liste di minoranza secondo un computo proporzionale –, ha evitato il pericolo per cui il partito prevalente possa chiamare ad alleanza le rappresentanze affini, nuovamente innescando il giro di correnti demagogiche tipico di una tradizione rappresentativa non bipartitica e, di conseguenza, disequilibrata. Il monito è: «salvare ad ogni costo l'autorità dello Stato» ¹⁶ sottraendolo alla fiducia e alle crisi parlamentari.

Bisogna, in buona sostanza, tornare al Governo «semplicemente costituzionale», in cui il Re nomina e congeda i ministri «senza riguardo agli umori del Parlamento», quest'ultimo essendo chiamato ai compiti di controllo finanziario e amministrativo. A giudizio di Solmi, «dopo il lungo e artificioso disordine», lo Stato italiano potrà trovare «il suo andamento normale tra le linee illuminate della sua vecchia costituzione», posto che questa, «nelle sue linee emergenti, non contiene il principio dell'assoluta prevalenza della Camera dei Deputati» ¹⁷. Ancora una volta, è il monarca l'ago della bilancia, la Costituzione garantendogli «uno spazio abbastanza ampio di poteri, per cui esso, assistito dai Ministri da lui scelti, può essere non soltanto il simbolo dell'unità e della totalità dello Stato, ma anche l'organo attivo, che rende possibile e controlla tutta la vita e tutte le funzioni dello Stato» ¹⁸. Per conseguenza spetta al potere esecutivo la facoltà di sciogliere la Camera, onde «illuminare il popolo e superare le insidie di una artificiosa prevalenza parlamentaristica» ¹⁹.

Solmi intravede nel fascismo una sorta di evoluzione dello Stato

¹⁵ Ivi, p. 43.

¹⁶ Ivi, p. 45.

¹⁷ Ivi, p. 47.

¹⁸ Ivi, p. 48.

¹⁹ *Ibidem*.

liberale. Più che altro, la fase superata è quella di uno Stato «debole», ad eccezione dei momenti di vitalità rappresentati, ad esempio, da Cavour, il quale, opportunamente, non esitò, nello stesso interesse delle libertà che talvolta hanno bisogno di essere frenate, a forzare i limiti della legge perché «l'azione del Governo è d'uopo che sia energica e forte»²⁰. In qualche modo, «la salute del Paese dovrebbe prevalere ai grandi principi»²¹. Il fascismo pare dunque destinato all'opera di compimento dell'«unità della Patria» di cui già si fece carico la Destra storica, dopo che dal 1876 si è progressivamente degenerati verso l'allargamento del suffragio, come ebbero a rilevare, tra gli altri, Silvio Spaventa, Ruggiero Bonghi, Sidney Sonnino²².

D'altra parte, il regime parlamentare non comporta affatto il predominio assoluto della Camera sugli altri organi dello Stato. Nella attuale ricomposizione cui vanno incontro i partiti, quello fascista prende il carattere di «un grande partito di masse, che, in nome degli interessi collettivi della nazione, in nome di una possibile cooperazione di classi, dà allo Stato la forza incommensurabile dell'adesione popolare». Al fine di un risanamento del costume politico, si tratta soltanto di non uscire dalle linee «larghe e generali» della costituzione italiana. Senza intaccarne le basi, lo Stato può ben essere adeguato «alle esigenze della vita internazionale e alla vicenda delle correnti interne». Non occorre insistere ancora a lungo sulla «somma saggezza degli autori della Carta costituzionale piemontese» e sulla possibilità della «rivoluzione fascista» di «restituire il giusto equilibrio ai poteri dello Stato»²³. Basti soltanto segnalare le conclusioni a cui Solmi arriva:

non la riforma costituzionale si chiede [...]; ma bensì un rafforzamento di essa, affinché ogni potestà operi secondo il suo diritto e il suo dovere [...]. La Corona serbi le sue prerogative, nella scelta dei Ministri e nello scioglimento della Camera [...]. Il Gabinetto, diretto da una mente aperta e da una mano ferma, compia la sua funzione di dirigere in effetto l'azione dello Stato, servendo di mediatore tra la Corona e il Parlamento, e fra i due

²⁰ C. Cavour, *Discorsi parlamentari*, III, Torino 1863, p. 151.

²¹ C. Cavour, *Discorsi*, IV, cit., p. 347.

²² Cfr. A. Solmi, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 50-51.

²³ Ivi, p. 55.

rami del Parlamento medesimo, e tenendo a freno i partiti politici da cui deriva, pur conservandone la forza, che dà tono e vigore alla vita parlamentare²⁴.

È lo «Stato libero nazionale», prodotto di una «lenta evoluzione storica» a stare a cuore al giurista. Ma la perfetta adattabilità della costituzione alle esigenze dello Stato forte non significa che alcune riforme non debbano essere fatte. A partire da quella opportuna del sistema elettorale, che ha compiuto il primo passo ma non ancora l'ultimo verso la soluzione del vecchio problema «se il voto politico non sia una funzione, piuttosto che un diritto»²⁵. Tanto più in un sistema di «armonica connessione» dei sindacati quale quello che si sta configurando, sul presupposto della «organizzazione degli interessi convergenti». Il fascismo, risolvendo il meccanicismo sindacale nel più organico sistema corporativo, ha inteso il valore dell'ordine. Gli rimane da legalizzare la rappresentanza degli interessi «attorno allo Stato, affinché questo non sia sordo ed ostile alle esigenze dei gruppi e delle categorie, ma non si lasci da questi sopraffare»²⁶. Come detto, tale riforma «non avrà bisogno di intaccare i principi dello Stato libero nazionale [...] consacrati nello Statuto fondamentale del Regno», dovendosi manifestare con leggi nuove «sul tronco robusto e rispettato delle istituzioni nazionali»²⁷.

Qualche anno dopo, Maurizio Maraviglia non sarebbe stato altrettanto indulgente col vecchio regime. A partire dalla considerazione del dualismo «Stato-nazione», che in esso rimane incompiuto. Il liberalismo di fatto ha creato un'antitesi tra i due termini, nella pretesa di definire il concetto di nazione «al di fuori» di quello di Stato, come sua antecedente storica. Si sarebbe trattato, a conti fatti, del tentativo di isolare il dato giuridico da quello politico, riducendo lo Stato a mero ordinamento di leggi. Per far ciò, si è tentato dapprima di dare un contenuto naturalistico alla nazione rispetto allo Stato, prodotto volontarista; ma «la nazione non è né un'unità geografica, né un'unità etnica, né un'unità religiosa, né un'unità folklori-

²⁴ Ivi, p. 56.

²⁵ Ivi, p. 57.

²⁶ Ivi, p. 58.

²⁷ Ivi, p. 60.

stica»²⁸. Ne è conseguita l'incapacità di trovare un fondamento unitario alla complessità dei fenomeni sociali:

la verità è che non soltanto è difficile, ma è addirittura impossibile nel mondo moderno, comprendere e individuare una nazione, fuori e avanti del fatto della sua organizzazione politica, cioè fuori ed avanti di quel fenomeno di differenziazione, che nell'attuale momento storico deve reputarsi il solo capace di delimitare nettamente gli aggruppamenti umani, costituirli in unità, sviluppare in essi una coscienza e un'anima collettiva²⁹.

L'errore della dottrina liberale consiste nel considerare la nazione «fuori dalla concretezza delle sue origini», come è altrettanto arbitrario intendere lo Stato quale ente a sé stante, «fuori dalla concreta storia del popolo», che di esso è «creatore e creatura». La pretesa, insomma, di concepire lo Stato «esclusivamente come entità giuridica e non come corpo politico»³⁰. Per quanto concerne il tema della rappresentanza, nel regime liberale, la nazione «in funzione di popolo» ha il suo organo concreto nel corpo elettorale, che sta «sull'androne dello Stato; non è fuori e non è ancora dentro l'ordinamento giuridico vero e proprio». Se dunque si prende in considerazione la massa degli individui conviventi all'interno dello Stato, essa appare divisa in partiti, gruppi, classi, sicché il primo si presenta come

un organismo costituzionale incapace di avere una volontà unitaria, ma condannato per la natura stessa della sua composizione, a far da paravento alle mire particolariste, a legittimare le ambizioni partigiane, impotente a raggiungere una sintesi organica d'interessi e di idee, ma capace tuttalpiù di realizzare un meccanico compromesso fra le varie parti, ciascuna delle quali tende a rivolgere a proprio profitto la forza dello Stato³¹.

Secondo il giurista, si è al cospetto di un ibrido disgregante, alla ricerca della soddisfazione di interessi particolari e perciò incapace di assicurare l'unità del Paese. In questa visuale, la Camera dei deputati non risponderebbe al ruolo di cui è costituzionalmente investita.

²⁸ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, Roma 1929, p. 7.

²⁹ Ivi, pp. 8-9.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Ivi, p. 11.

Infatti, in forza del dualismo suddetto, essa reclama, come rappresentanza legittima della nazione, una pienezza di poteri in netto contrasto con il carattere di organo dalle funzioni predeterminate. Attraverso una forzatura dello Statuto, si è arrivati all'eccesso per cui «da semplice compartecipe del potere legislativo e con funzione ispettiva limitata», la Camera ha esercitato un controllo sul potere esecutivo diventando «arbitra assoluta della vita dei governi». Una vera e propria «usurpazione» da parte dell'organo legislativo, «o meglio» – e qui la specificazione è opportuna per ridefinire ruoli e preminenze – della Camera dei deputati, che quindi

non si contentò di sconvolgere l'ordinato sistema degli organi costituzionali, di paralizzare l'esercizio del potere esecutivo e di rendere precaria ogni attività di governo e quindi indebolire politicamente lo Stato, ma valorizzando tutti i partiti sovversivi che avevano voce e peso maggiori nelle sue determinazioni, aveva finito per costituire il pericolo più grave che sovrastasse alla sicurezza dello Stato³².

Maraviglia, al contrario di Solmi, Miceli e Lucatello, incentra tutto il suo ragionamento sul concetto di rivoluzione, attraverso cui il fascismo recide ogni legame col suo passato per creare un ordine completamente nuovo. E però il richiamo allo Statuto, in vista di una limitazione delle funzioni degli organi costituzionali che sia rispondente ai suoi precetti, sembra ancora insuperabile. Per l'ennesima volta, in riguardo alla rivoluzione fascista: «fra i tanti idoli che essa ha rovesciati, occupa il primo posto quello dell'elezionismo [...], legale rappresentanza della nazione concepita come massa amorfa di popolo»³³, laddove quest'ultimo è inteso come «massa elettorale ignara ed estranea ai fini dello Stato», che sono quelli segnati dalla Carta costituzionale. La Camera dei Deputati, insomma, non «risponde più alla sua funzione di organo dello Stato e quindi alle finalità specifiche per le quali era stata giuridicamente costituita»³⁴ ed è per questo motivo che necessita di essere ridimensionata.

³² Ivi, p. 13.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Ivi, p. 12.

2. L'elezione come "atto complesso"

Non diversamente rispetto ai giuristi appena menzionati, Alfredo Rocco individua nel «sistema democratico dell'atomismo suffragistico» un presupposto erroneo della vita sociale, «che disconosceva la natura organica della società, le differenze necessarie tra gli uomini, il loro diverso valore, e la diversità delle funzioni di ciascun individuo affidate nel complesso e multiforme meccanismo della vita sociale»³⁵. Per quanto si è già avuto modo di osservare, con "organicità" si intende l'ordinata disposizione delle forze sociali produttive secondo una ragionevole gerarchia, nemica dell'individualismo anarcoide³⁶. In linea con Mussolini, il numero non può dirigere la società, né tantomeno può governare attraverso una consultazione periodica. Il suffragio universale è un mero "meccanismo" inadatto a cancellare la «disuguaglianza irrimediabile e feconda e benefica degli uomini»³⁷. Il concetto bruto e amorfo di massa, «se è accettabile in fisica non è accettabile in politica»³⁸. Soprattutto, il fascismo non può accettare della democrazia il suo aspetto più caratteristico: «la mediocrità, che vien dal prevalere del numero, dal preconconcetto dell'uguaglianza»³⁹. Conseguentemente, la democrazia si rivela «incapace alle reazioni ed alle grandi creazioni storiche e politiche, perché essa, in fondo, non ha una vera, intrinseca fede politica»⁴⁰.

Dovunque, ma in particolare in Italia, secondo il principale responsabile delle riforme fasciste «la decadenza dello Stato ha avuto come manifestazione esteriore il crescere smisurato dei poteri del Parlamento e specialmente della Camera elettiva, a danno del potere esecutivo»⁴¹, in un rapporto di causa/effetto tra accrescimento del primo e decadimento del secondo. È già stato osservato che Rocco non disconosce il valore delle diversità: «la rappresentanza politica,

³⁵ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, cit., p. 782.

³⁶ In proposito, A. De Valles, *Il concetto giuridico di gerarchia*, Como 1926.

³⁷ Cfr. B. Mussolini, *Dottrina politica e sociale del fascismo*, estr. da «Gioventù fascista» (1932), pp. 15 e *passim*.

³⁸ C. Curcio, *Democrazia, ad vocem*, in *Dizionario di politica* (Antologia), cit., p. 154.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, cit., p. 783.

cheché ne dicano i teorici del diritto costituzionale, non è sostanzialmente designazione di capacità, ma rappresentanza di interessi». Il danno non è grave finché il Parlamento rimane entro i limiti costituzionali di una compartecipazione all'esercizio della sovranità; diventa invece gravissimo quando il potere parlamentare si rende preminente rispetto al potere esecutivo:

a questo punto la sovranità dello Stato è praticamente annullata, e ad essa si sostituisce la sovranità degli individui e dei gruppi in perpetua lotta fra di loro, quindi il cozzo continuo di forze brute, che tendono a sopraffarsi vicendevolmente; ciò che significa il disordine permanente e l'anarchia⁴².

«Come tutti sanno», lo Statuto fondamentale del Regno «ignora lo sfrenato regime parlamentare degli ultimi decenni della nostra storia politica»⁴³. Rocco, si è detto, è consapevole del valore legittimante della Carta: essa «consacra un semplice regime costituzionale, in cui la parte principale dell'esercizio della sovranità spetta sempre al potere esecutivo ed al Re suo capo supremo». Non è il caso di ripetere considerazioni peraltro in perfetta linea con quelle suesposte di Solmi, nonché di buona parte dei giuristi “del regime”. Dalla proporzionale al governo di coalizione sottoposto al *liberum vetum* dei gruppi, i “mali” del sistema rappresentativo sono stati corretti dal sistema maggioritario a scrutinio di lista nazionale con residui di proporzionalismo della rappresentanza delle minoranze del 1923, fino al sistema «schiettamente maggioritario» dello scrutinio nominale con la riforma del 1925⁴⁴. Senza dubbio il funzionamento dell'Assemblea uscita dalle elezioni del maggio 1924 è stato «lodevole e sinceramente leale per il regime e per il Governo», in linea con le riforme sul Primo ministro e sulla facoltà del Governo di emanare norme giuri-

⁴² Ivi, p. 784.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cfr. P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in A. Aquarone, M. Vernassa, *Il regime fascista*, Bologna 1975, p. 63 ss. In proposito, la bibliografia è copiosa. Tra gli altri, I. Pellicciari, *Tra decidere e rappresentare: la rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli 2004, p. 145 ss.; S. Rogari, *Le proposte maggioritarie nel secondo dopoguerra italiano*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*. Atti del convegno di studi, Firenze, 28-29 ottobre 2004, p. 125 ss.

diche, che hanno trasformato l'istituto parlamentare «eliminando gli abusi di quasi un cinquantennio di pratica costituzionale contraria alla lettera e allo spirito dello Statuto». Ma, nel 1928, è arrivato il tempo di correggere la traiettoria: «l'assemblea elettiva deve essere costituita su basi essenzialmente diverse da quelle della vecchia Camera del regime democratico liberale»⁴⁵. La ragione della riforma va dunque ricercata non nella necessità di limitare la sfera di azione del Parlamento, ma di adeguarla «ai principii ed allo spirito del Regime [...] altresì in modo da rafforzarne l'autorità entro l'ambito del sistema fascista». Una Camera eletta

con qualsiasi dei sistemi precedenti sarebbe sì una Camera docile e ligia al Regime, ma nel suo insieme, anche se composta tutta da fascisti, non improntata allo spirito del Regime, affetta pur sempre da lue elettoralistica, e ad ogni modo non sarebbe un'emanazione delle fresche forze del Regime. Sarebbe perciò un'istituzione priva di ogni forza politica, un'istituzione morta sul nascere; ed il Regime non sa che farsene delle istituzioni inutili, anche se innocue⁴⁶.

La realtà del Paese è cambiata e il sistema rappresentativo deve tenerne conto. Data la perfetta coincidenza della concezione nazionale con la concezione fascista, la vita italiana è ormai «rientrata tutta nello Stato» e i due termini società e Stato «coincidono perfettamente»⁴⁷. Nella prospettiva di una rideterminazione del ruolo delle masse con cui mantenere il contatto, bisogna sfatare il dogma della sovranità popolare, che

⁴⁵ Si tratta della presentazione del disegno di legge che sarebbe divenuto L. 17 maggio 1928 n. 1019 «Sulla riforma della rappresentanza politica», rifiuta nel nuovo TU 2 settembre 1928 n. 1993 (A. Rocco, *Riforma della rappresentanza politica* (1928), in *Scritti*, III, cit., p. 931; A. Volpicelli, F. Barbieri, *Il problema della rappresentanza nello Stato corporativo*, Firenze 1935, p. 64).

⁴⁶ M. Maraviglia, *Alle basi*, cit., p. 57.

⁴⁷ «La vita economica e produttiva attraverso le grandi confederazioni sindacali, la vita politica e culturale, attraverso il Partito colle sue numerose organizzazioni dipendenti, giovanili, educative, sportive, ecc., attraverso il Partito, che al suo vertice si congiunge allo Stato nel Gran Consiglio, organo supremo del Regime, che sta per diventare anche ufficialmente organo dello Stato. Si può dire che oggi in Italia i due termini società e Stato coincidono perfettamente; quel poco della società italiana, che per insuperabili ragioni pratiche, resta ancora fuori dallo Stato fascista, non solo non ha forza alcuna contro lo Stato, ma può considerarsi un alone dello Stato medesimo» (ivi, p. 58).

infatti aveva influito, non solo sul funzionamento, ma anche sulla formazione della Camera dei deputati, cioè sul sistema elettorale. Quel dogma, da un canto, faceva della camera l'unica depositaria della sovranità, e quindi l'organo dominante dello Stato, dall'altro, conduceva ad abbandonare completamente all'arbitrio delle masse la scelta dei deputati⁴⁸.

Senza giri di parole: «le masse per sé stesse non sono capaci di formare spontaneamente una propria volontà, meno che mai di procedere spontaneamente ad una scelta di uomini». Secondo la legge dell'imitazione⁴⁹, un aggruppamento di uomini è fatalmente condotto da uno o più individui. Dato insomma che la democrazia «non esiste in natura», il problema del governo si risolve «con una buona scelta degli spiriti dirigenti». Ovvio che rimetterla ad «un ammasso indifferenziato di individui eterogenei, significa in realtà abbandonare quella scelta nelle mani di pochi intriganti»⁵⁰. Con buona pace della rivoluzione fascista, ci si trova a pieno (e per l'ennesima volta) nel concetto della «rappresentanza dei capaci» del maturo Stato liberale⁵¹:

dal punto di vista dottrinale, poi, in un simile sistema in cui sono i gruppi, i comitati, i partiti che designano le candidature, la facoltà di scelta viene a ridursi, anche nominalmente, entro i più ristretti limiti. Il dogma della sovranità popolare in materia elettorale finisce così col risolversi praticamente nel dogma della sovranità di piccole minoranze, composte di intriganti e demagoghi⁵².

Per non dire dei collegi elettorali, che, costituiti su base territoriale, favoriscono una visione degli interessi locali assorbente quella degli interessi nazionali. Il risultato sono i particolarismi in conflitto, con l'esclusione dei «migliori» dalla vita pubblica. Rilevate le similitudini con la critica liberale del parlamentarismo, le conclusioni sono

⁴⁸ A. Rocco, *Riforma*, cit., p. 932.

⁴⁹ Il riferimento dell'A. è Gabriel Tarde, che a sua volta si rifà ad Henry Sumner Maine (in proposito, R. Bisi, *Gabriel Tarde e la questione criminale*, Milano 2001, p. 120 ss.).

⁵⁰ A. Rocco, *Riforma*, cit., pp. 932-933.

⁵¹ Ho precedentemente approfondito tali tematiche in lavori cui mi permetto di rimandare anche per i riferimenti bibliografici: G.P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica*, cit. p. 35 ss. e *passim*; Id., *La sovranità come funzione dello Stato*, cit., p. 8 ss.

⁵² A. Rocco, *Riforma*, cit., p. 933.

portate alle estreme conseguenze: il fascismo, rinnegata la sovranità popolare, proclama in sua vece la sovranità dello Stato, di cui il Parlamento è organo, come di conseguenza i deputati. La scelta di questi ultimi deve pertanto «essere regolata in concreto nel modo migliore, perché le finalità dell'istituzione siano conseguite». E siccome

la Camera dei Deputati ha per primo compito quello di collaborare col Governo alla formazione delle leggi, facendosi interprete della necessità e dei sentimenti dei vari gruppi sociali, che sono sì gran parte della vita nazionale, e armonizzandoli con le necessità storiche ed immanenti della vita della Nazione, è chiaro che un buon sistema elettorale deve poggiare anzitutto sul concorso delle forze organizzate nel Paese, e deve poi garantire che gli uomini scelti a formare la Camera abbiano piena coscienza degli interessi nazionali, siano cioè uomini politici nel più elevato senso della parola⁵³.

Ciò che, in sostanza, si ottiene costituendo un unico collegio nazionale: «il criterio del collegio unico distrugge ogni residuo di localismo nel concetto di rappresentanza politica, che deve essere non soltanto di norma, ma anche di fatto unicamente nazionale»⁵⁴. In secondo luogo, al posto dei partiti, sono le organizzazioni sindacali legalmente riconosciute e, in via sussidiaria, altre organizzazioni permanenti perseguiti scopi di cultura, educazione, assistenza a proporre i candidati⁵⁵. In breve, la presentazione di candidati ad opera

⁵³ Ivi, pp. 934-935.

⁵⁴ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 62.

⁵⁵ «Le organizzazioni sindacali aventi diritto di proposta sono le grandi confederazioni nazionali indicate nelle norme di attuazione della L. 3 aprile 1926, approvate con R.D. 1 luglio 1926. Sono dunque le tredici organizzazioni, in cui si trovano riunite, a base nazionale, tutte le forze della produzione, tutte le categorie di professionisti e di artisti (articolo 3). Si può dire che tutto ciò che vi è di organizzato in Italia vi sia compreso. Accanto alle tredici confederazioni sindacali il disegno di legge ammette a proporre candidati anche altre organizzazioni, che agiscano fuori del campo professionale, purché abbiano importanza nazionale e si propongano scopi di unità sociale (articolo 4). In tal modo si supera l'obiezione che la base del nuovo sistema elettorale sia esclusivamente economica, e perciò tale da dar luogo ad una rappresentanza senza carattere politico, con deformazione degli stessi ideali e della stessa caratteristica dello Stato fascista. Si deve notare anzitutto che fra le confederazioni sindacali, ve ne è una, la tredicesima, la quale comprende i professionisti e gli artisti, la cui organizzazione non si propone soltanto la tutela degli interessi materiali, ma soprattutto quella di interessi morali, che sono poi gli interessi della cultura nazionale [...]. Né si deve dimenticare l'alta funzione integratrice e compensatrice affidata dall'articolo 5 del disegno di legge al Gran Consi-

delle suddette organizzazioni ha forma di una «elezione preparatoria» o preliminare: una «vera e consapevole designazione, non già l'espressione puramente formale di una volontà inesistente di masse»⁵⁶. In questa operazione è il Gran Consiglio ad avere la funzione preminente di scegliere, negli elenchi di cui sopra, «gli uomini più adatti», nonché di integrare tale scelta laddove opportuno. Lungi dal riprodurre una rappresentanza degli interessi e delle categorie, la designazione da parte del Gran Consiglio, consistendo nella scelta di «uomini degni di realizzare i fini storici della Nazione», toglie ai candidati «la caratteristica di rappresentanti degli enti che lo hanno proposto» e imprime ai designati il carattere di «organi dello Stato»⁵⁷. Al corpo elettorale rimane la sola funzione di approvazione, neanche delle nomine singole, quanto dell'«indirizzo politico» che, attraverso la lista, il Gran Consiglio prospetta⁵⁸.

Che Rocco rimarchi la grande importanza del ruolo dell'elettorato mal ceta il vero significato di una esautorazione della scelta politica del popolo: l'elezione viene definita una «espressione di consenso o di dissenso di un sistema di governo», ma si è piuttosto di fronte ad un assenso plebiscitario da parte delle masse di cui «saggiare lo stato d'animo»⁵⁹. Detto altrimenti, si tratterebbe di un atto di «ratifica», che «non può considerarsi una ricognizione neppure indiretta della sovranità suffragistica, è stato tuttavia ritenuto utile per togliere ogni equivoco intorno alla vera natura dello Stato fascista che non è un'oligarchia, ma uno Stato a larga base popolare»⁶⁰.

In ultima analisi, «negato che la sovranità risieda tutta nella Camera elettiva, si nega anche che la sovranità risieda nell'elettore». Si è infine compiuto il processo di annullamento della volontà popolare? In realtà la legge definisce l'elezione un «atto complesso», il quale consta di tre atti successivi: «la proposta dei candidati fatta dagli enti

glio» (A. Rocco, *Riforma*, cit., pp. 935-936). Per una descrizione accurata dei punti della riforma, cfr. anche M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 63 ss.

⁵⁶ A. Rocco, *Riforma*, cit., p. 936.

⁵⁷ Ivi, p. 938.

⁵⁸ In proposito, L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Saggi di storia costituzionale* a cura di S. Bartole, Bologna 2008, p. 100.

⁵⁹ A. Rocco, *Riforma*, cit., p. 939.

⁶⁰ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 68.

a ciò autorizzati dalla legge; la designazione del Gran Consiglio; l'approvazione del corpo elettorale». Solo l'insieme di questi tre momenti «crea legalmente il deputato»⁶¹. A questo punto, il rischio della disapprovazione da parte del corpo elettorale è meramente ipotetico, e viene risolto con un classico legalismo giuridico: «questa presunzione, che potrebbe logicamente diventare una presunzione *iuris et de iure*, nel disegno di legge, dà luogo ad una presunzione *iuris tantum*, contro la quale è ammessa la prova contraria»⁶². Ammessa, diremmo, ma non concessa. Rimane la *fiction* per cui lo Stato moderno, se «non può prescindere dalle masse», deve «governare con esse»⁶³.

Per contro, Ferruccio Ferrero prova a restituire dignità all'elettorato attivo. Sul presupposto che «la collettività risulta da un insieme così poco omogeneo di elementi per cui con difficoltà manifesta in modo univoco la propria volontà», il giurista sposta l'attenzione sull'elemento della «scelta», in cui la rappresentanza si esaurirebbe, che «non è solo la manifestazione obiettiva di volontà dei rappresentati, ma anche l'obiettivazione dei criteri in base ai quali si attua la nomina dei preposti agli organi elettorali»⁶⁴. Che si denomini scelta oppure elezione, «l'atto di conferimento assume importanza prevalente sul contenuto del potere», che per la nuova legge è l'«atto complesso» già descritto da Rocco. La novità, secondo Ferrero, consiste nella *proposta* da parte degli enti sindacali, che costituirebbe un notevole temperamento della rappresentanza degli interessi tendente a sostituire «il termine organizzazione all'individuo stesso nei rapporti tra questo e lo Stato». Circa il recente disposto, si è avuto riguardo «ai cittadini che lavorano», i quali sono in gran parte organizzati negli enti sindacali,

cosicché nell'elezione la volontà collettiva si manifesta due volte: in un primo tempo a mezzo degli Enti che rappresentano i gruppi professionali, ai quali aderiscono i cittadini che lavorano; in un secondo tempo a mezzo del-

⁶¹ Cfr. F. Ferrero, *Sul concetto della cosiddetta rappresentanza politica in rapporto alla sua recente trasformazione*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 320.

⁶² A. Rocco, *Riforma*, cit., p. 940.

⁶³ Ivi, p. 941.

⁶⁴ F. Ferrero, *Sul concetto*, cit., p. 319.

la collettività stessa, che esplica la propria attività per il benessere sociale e spirituale⁶⁵.

In questo modo, l'approvazione del corpo elettorale assume importanza diventando «una condizione indispensabile perché alla designazione del Gran Consiglio seguano i dovuti effetti»⁶⁶. Di conseguenza, ci si può domandare in che misura la recente legge del 2 settembre 1928 abbia modificato il concetto di rappresentanza politica. Dato per certo che l'elettorato è una «funzione pubblica», la capacità del votante, anziché basarsi sulla «presunzione» tratta dalla maggiore età, si fonderebbe adesso su un elemento certo, ossia l'«esplicazione di attività lavorativa»; con ciò restringendo i limiti del suffragio, che «da universale che era, si è reso limitato». Ma, spostandosi il criterio della capacità per essere elettori, «si è anche spostato il criterio della capacità per essere eletti». Poiché

il Gran Consiglio effettuerà normalmente le designazioni tra i candidati proposti dagli Enti sindacali, l'appartenenza ad un Ente sindacale costituirà la condizione per essere inclusi nella lista elettorale. La capacità del deputato eletto sarà specializzata in un campo del lavoro umano e contribuirà alla risoluzione dei problemi nazionali⁶⁷.

Per chiarire meglio i requisiti dell'atto di conferimento del potere rappresentativo bisogna riferirsi alle novità apportate dalla Dichiarazione I della Carta del Lavoro relativamente al concetto di Nazione, che in precedenza, ai sensi dell'art. 41 dello Statuto, corrispondeva genericamente a quello di *popolo*. Il governo fascista ha riqualificato la *società*: non più somma di individui, ma «organismo che ha una sua propria vita e suoi propri fini, che trascendono quelli degli individui»⁶⁸. Sulla base di questo trascendentismo, riportato nella Dichiarazione I su menzionata, il concetto di Nazione è stato modificato nel suo significato. In definitiva, il sintagma «nazione-popolo», prevedente una «somma amorfa d'individui uguali», è mutato in «nazio-

⁶⁵ Ivi, p. 322.

⁶⁶ Ivi, p. 323.

⁶⁷ Ivi, p. 324.

⁶⁸ Ivi, p. 326.

ne-unità morale, politica ed economica», che «fa scendere dal campo dell'estrazione inconsistente a quello della realtà dello spirito e della vita». A prescindere dalla questione se la L. 2 settembre 1928 n. 1993 poteva o meno applicare principi non ancora formalizzati⁶⁹, che i deputati non rappresentino più il popolo, ma la Nazione espressa dalla Carta del Lavoro dà peso all'elemento dell'organizzazione sindacale in cui le forze collettive della produzione sono predisposte. Nella misura in cui il suffragio non è più quello dell'art. 41 dello Statuto ma quello previsto dalla Carta del Lavoro, esso si è ristretto, come anticipato, a coloro che «potevano dimostrare l'esplicazione di attività lavorativa». Da tutto ciò Ferrero deriva l'incompletezza della dizione "rappresentanza politica" riferitamente alla collettività vivente nei limiti dello Stato; «sembra, invece, più opportuno parlarsi di rappresentanza politico-sindacale, perché il Deputato rappresenta i cittadini che vivono nello Stato ed esplicano la propria attività lavorativa nell'orbita delle organizzazioni sindacali»⁷⁰.

Se, affidandosi alle formulazioni tecnicistiche, Rocco cerca un delicato equilibrio tra il diniego dei vecchi principi e una novità non troppo tranciante, per Carlo Lavagna il metodo «non può essere altro che positivo e dommatico»⁷¹. Il che significa espungere dalla concezione giuridica tutti gli elementi di natura filosofica e politica che vengano in rilievo «in qualità di semplice presupposto costituzionale». Vale a dire "sovranità popolare", "potere politico" o "diritto naturale del popolo", i quali

possono servire solo a spiegare, sul piano politico o filosofico-giuridico, la necessità di organizzare lo Stato-governo in una certa maniera, per la realizzazione di determinati principi e in conformità a certe concezioni politiche; ma non anche a determinare – almeno direttamente – la natura giuridica degli istituti costituzionali accolti dall'ordinamento in conseguenza di tali principi⁷².

⁶⁹ La legge elettorale politica in questione viene approvata con RD 2 settembre 1928, mentre i principi della Carta del Lavoro avrebbero avuto consacrazione legislativa il 13 dicembre dello stesso anno.

⁷⁰ Ivi, p. 329.

⁷¹ C. Lavagna, *Per una impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, in «Stato e diritto», (1942), p. 196.

⁷² Ivi, p. 197.

Accettato, accanto a quello di Stato-governo, il concetto di Stato-istituzione in funzione del riconoscimento della sua personalità giuridica, tale distinzione non può però avere una rilevanza positiva, ma solo «prepositiva del fenomeno statale». In altre parole, definire i rapporti tra Stato (persona) e Nazione – ma anche tra Stato e suoi organi – è improbabile altrimenti che da un osservatorio teorico, poi che «il problema degli organi e degli agenti, in genere, è un problema interno alla organizzazione dello Stato, non fuoriesce dall'ambito della determinazione del concetto e della struttura dello Stato come ente giuridico sovrano»⁷³. Per determinare i rapporti giuridici occorre riferirsi ad elementi e fatti «che siano indicati dal diritto e non semplicemente da questo presupposti». Bisogna dunque chiarire il modo per cui Stato e popolo vengono «in giuridica relazione» dando luogo ad istituti giuridici qualificabili come rappresentativi e, per farlo, definire il concetto giuridico della rappresentanza medesima, il che significa che dai suoi caratteri devono «scaturire alcune conseguenze giuridiche»⁷⁴. Si parta dunque dallo stabilire rispettivamente la natura delle due qualità giuridiche di rappresentante e rappresentato, col distinguere una situazione di fatto giuridicamente rilevante da una situazione giuridica soggettiva: solo quest'ultima si risolve in un «complesso di elementi ed aspetti della capacità (poteri, diritti, doveri e così via) interessante direttamente l'attività giuridica del rappresentante»⁷⁵. Ma è sotto il profilo della sua estensione e dei suoi effetti che il fenomeno rappresentativo si qualifica giuridicamente. Precisamente,

conseguenze che possono o limitarsi all'assunzione di tale carattere come semplice situazione di fatto e come presupposto di determinati atti giuridici (*rappresentanza materiale*), ovvero incidere sull'opera giuridica del rappresentante (*rappresentanza giuridica in senso stretto*); in questo secondo caso la qualità di rappresentante potrà o importare semplicemente l'obbligo in chi ne è investito di agire per la cura di interessi di altri soggetti o di altre unità giuridiche; ovvero permettere di riferire gli atti del rappresentante al rappresentato⁷⁶.

⁷³ Ivi, p. 200.

⁷⁴ Ivi, p. 202.

⁷⁵ Ivi, p. 204.

⁷⁶ Ivi, p. 206.

In mancanza di alcuno dei suddetti effetti, non si avranno fenomeni giuridici qualificabili come rappresentativi. Di rappresentanza costituzionale si può dunque parlare solo nel caso che «la organizzazione dello Stato-governo» si realizzi secondo i principi precedentemente menzionati. Entro tali limiti occorrerebbe vedere se e come ai deputati sia attribuibile la qualità di rappresentanti di fatto della nazione; condizione, quest'ultima, per divenire membri della Camera. Altrimenti, indipendentemente da detta «forma materiale», l'obbligo di costoro di rappresentare la nazione come un tutto unitario avrebbe un contenuto politico⁷⁷.

In ordine alla stessa differenziazione, Crosa rileva la complessità delle esigenze a margine della costruzione tecnica dello Stato, che risponde a principi politici: «le necessità tecniche dell'organizzazione statale si riassumono nell'esigenza di organi distinti di legiferazione; i principi politici si riassumono essenzialmente nella rappresentanza»⁷⁸. In queste coordinate, l'impostazione di Lavagna non è condizionale: la concezione privatistica della rappresentanza non è assumibile, per la precisa disposizione dell'art. 41 dello Statuto. Perciò

non può riconoscersi l'esistenza di un qualsiasi rapporto giuridico tra il popolo o il corpo elettorale e i deputati considerati singolarmente, e le camere considerate nella loro unità, in quanto la competenza delle camere e la posizione giuridica dei singoli deputati non dipendono dal corpo elettorale ma dalla costituzione, intesa questa in senso materiale⁷⁹.

I deputati e le camere non possono essere considerati organi secondari del popolo, «in quanto l'organo esprime la volontà dell'ente di cui fa parte», vale a dire lo Stato. Di più: «il principio elettorale deve essere svincolato sia dalla elezione che dall'organo tradizionale nel quale si è realizzato: la camera dei deputati»⁸⁰. Il procedimento elettorale è solo un «sistema» utile ad individuare «valori politici e politicamente utili», l'esistenza del rappresentante avendo come fondamento giuridico esclusivo «la legge stessa», e non la volontà del rappresenta-

⁷⁷ Cfr. *ivi*, pp. 210-211.

⁷⁸ E. Crosa, *Rappresentanza, ad vocem*, in *Dizionario di politica* (Antologia), cit., p. 512.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ivi*, p. 513.

to, che infatti nel rapporto giuridico non ha facoltà di intervenire. Né, del resto, ogni tipo di rappresentanza prevede la sua origine da parte del rappresentato: «solo per un procedimento dialettico che avviene *ex lege*, si configura l'azione del rappresentante come realizzatrice degli interessi del rappresentato, interessi tuttavia configurati in relazione a più ampi interessi statuali»⁸¹. Pertanto è da escludere un rapporto organico fra rappresentante e rappresentato, il cosiddetto mandato elettorale non essendo che «un'espressione storica». Il suffragio universale, fondandosi sul valore legale del numero, aveva determinato la disgregazione del popolo come tutto organico sussunto nello Stato. Il fine della rappresentanza politica è «conferire unità al rappresentato, concentrarne la forza di qualsivoglia ordine essa sia, morale o politica o materiale, per farne strumento d'azione, per regolarla e quindi assoggettarla all'imperio del diritto, indirizzandola alle finalità politiche che lo Stato persegue»⁸². Il fascismo dà valore al concetto di nazione, ossia di un popolo «che non si individua per singoli capi»; e di conseguenza riguarda l'interesse dello Stato: non già «una media di interessi vari, o il contemperamento di interessi particolari, ma l'interpretazione delle necessità collettive emergenti dalle forze attive che risultano nello Stato»⁸³. Esso perciò torna «rivoluzionariamente alle stesse fonti da cui era sortito lo Stato costituzionale»⁸⁴, nonostante la sua soluzione al problema politico di adeguare la rappresentanza alla natura degli organi costituzionali sia assolutamente originale: «la tendenza associativa politica si realizza perciò nel partito unico. Da questo procede la rappresentanza, che ha base, perciò [...] in forze regolate dallo Stato, dallo Stato assunte quali elementi della propria organizzazione, quali condizioni del proprio funzionamento»⁸⁵.

Non diversamente da Crosa, Salvatore Foderaro tiene a non confondere «ed accomunare col concetto della c.d. rappresentanza politica alcune figure di rappresentanza giuridica di diritto pubblico»⁸⁶.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Ivi, p. 515.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Ivi, p. 514.

⁸⁵ Ivi, p. 516.

⁸⁶ S. Foderaro, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma 1941, p. 54.

La rappresentanza «giuridica» per l'Autore apparirebbe soltanto come «uno dei modi per dare alla persona giuridica, e particolarmente allo Stato, la possibilità di svolgere la sua attività»; al contrario della rappresentanza «politica», che condurrebbe «ad una partecipazione del popolo al governo (*lato sensu*) della cosa pubblica»⁸⁷. Il popolo non va riguardato come oggetto, bensì come soggetto della «volizione statuale» tanto più nel regime fascista, che afferma la piena identificazione di esso con lo Stato. E sebbene tale identità dovrebbe implicare la negazione della rappresentanza, dato che questa prevede un rapporto di alterità tra due termini, «nell'ordinamento fascista a partito unico è il popolo che si autogoverna attraverso alcune sue istituzioni [...] ed attraverso alcuni elementi selezionati, gerarchici, che si enucleano, si esprimono dal seno di queste istituzioni di popolo»⁸⁸. In tal senso sarebbe esatto parlare di «democrazia autoritaria diretta», laddove non si respinga «il popolo ai margini dello Stato»⁸⁹. La teoria manifesta una contraddizione circa l'autogoverno popolare attraverso taluni organi, qualificati «rappresentativi». Poco risolutiva sembra la precisazione che la *rappresentanza* sarebbe solo politica, mentre invece la *rappresentatività*, che si definisce «integrale», concerne ogni altro aspetto – morale, economico, sociale – dell'esistenza. Di essa sarebbero investite alcune istituzioni statuali – dal cui novero, peraltro, Foderaro esclude il PNF, non riconoscendolo come «organo», salvo poi recuperarlo come «custode dello spirito della rivoluzione»⁹⁰ – le quali, pur non considerabili rappresentative in senso tecnico giuridico, contengono «l'idea, il fondo della rappresentanza»⁹¹.

Ranelletti è senz'altro più cauto nello stabilire una differenza di carattere formale e sostanziale tra rappresentanza *giuridica* e rappresentanza *politica*. Partendo da una discettazione storica onde qualificare senza indugi lo Stato attuale «costituzionale» e «rappresentati-

⁸⁷ Ivi, p. 55.

⁸⁸ Ivi, p. 59.

⁸⁹ *Ibidem*. Sul diverso significato del termine democrazia, riferitamente a cui il fascismo può rappresentare il perfezionamento o il contrapposto antitetico, cfr. F. Paoloni, *Sistema rappresentativo del fascismo*, Napoli 1937, p. 105 ss.

⁹⁰ S. Foderaro, *La rappresentanza*, cit., p. 68.

⁹¹ Ivi, p. 74.

vo», il giurista si sofferma sul concetto di mandato. La rappresentanza giuridica è archiviata al passato:

il fondamento di essa, cioè in genere dei poteri dei deputati, [è] la volontà degli elettori, cioè un mandato. La rappresentanza giuridica è un rapporto giuridico fra due persone, delle quali una, il rappresentante, quando agisce in nome e per conto del rappresentato, e nei limiti dei poteri di rappresentanza (che ha per legge o per mandato) obbliga il rappresentato; cioè tutti gli effetti giuridici degli atti, che nei limiti suindicati egli compie, si riferiscono al rappresentato⁹².

Tale non è il rapporto «che unisce i deputati agli elettori, e in genere al popolo». Il deputato, in quanto membro della Camera, è organo dello Stato; conseguentemente, le deliberazioni che la Camera prende «non sono atti degli elettori o del popolo, ma dello Stato». Ne deriva la qualificazione della rappresentanza «moderna» come *politica*, ovvero «rappresentanza di idee, di bisogni, di interessi», che il deputato ha per compito di «interpretare», non di seguire pedissequamente. Pertanto, l'atto del collegio elettorale non è elettivo nel senso proprio del termine, non consistendo in un mandato vincolato; piuttosto si tratta di una nomina, altresì definita «scelta»: la «designazione di una persona, per l'ufficio di deputato al Parlamento». Quanto alle prerogative, esse non derivano al deputato dalla elezione, ma dalla sua funzione, ossia dalla legge che stabilisce «le attribuzioni di quell'ufficio»⁹³.

La specificazione suddetta smentisce la dottrina della sovranità popolare, in virtù della quale il popolo delegherebbe alcuni suoi poteri alla Camera elettiva. Come Ranelletti tiene a precisare, la sovranità non è del popolo se non in quanto «organizzato a Stato», perché la collettività non ha una personalità giuridica al di fuori dell'ordinamento statuale⁹⁴. Teoria confermata da Vincenzo Zangara, secondo cui «il popolo non è organo dello Stato ma è lo Stato stesso, in quanto organizzato»⁹⁵. Fatta tale premessa, sembra di potersi esclu-

⁹² O. Ranelletti, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1929), pp. 202-203.

⁹³ Ivi, p. 203.

⁹⁴ Cfr. O. Ranelletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912, p. 216 ss.

⁹⁵ V. Zangara, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1938), p. 90.

dere che il popolo eserciti la funzione costituzionale di composizione degli organi rappresentativi come «uno degli elementi costituzionali dello Stato». Tale ultimo è soltanto il “corpo elettorale”, che del popolo è «una parte», cioè «comprende quei cittadini cui l’ordinamento giuridico, sulla base di alcuni requisiti, riconosce ed assegna una funzione costituzionale per la formazione degli organi rappresentativi»⁹⁶. Ne consegue che unico titolare della sovranità è lo Stato, di modo che parlare di mandato non è pertinente. Dato che tuttavia la parola è contemplata dalla Costituzione, bisogna intenderla in senso «politico».

Rimane da chiedersi se detti principi siano stati modificati o meno dalla legge, che ha stabilito «un regime di autorità, in cui campeggi un Governo fornito di larghi poteri, ma fondato sulle masse, inteso, per mezzo di una moltitudine di organizzazioni a mantenere il contatto col popolo e interpretarne i bisogni»⁹⁷. La Camera dei Deputati è «tra gli istituti per mezzo dei quali il Governo si pone a contatto con le masse» e va quindi riformata perché i suoi membri siano al tempo stesso «interpreti delle idee dominanti nei vari gruppi» e portatori degli «interessi storici della nazione». Tanto è possibile accordando alle associazioni sindacali legalmente riconosciute (nonché alle altre associazioni di cultura, assistenza ecc.) il potere di «presentazione o di proposta» dei candidati. Lungi dalla connotazione di rappresentanza di interessi, si tratta di una «scelta nelle varie categorie di uomini degni di realizzare i fini storici della nazione»⁹⁸, vagliata in ultima analisi dal Gran Consiglio. Per Ranelletti, la riforma confermerebbe perfettamente i principi della rappresentanza politica, «anzi con vigore decisamente affermati». L’elezione è solo una «scelta e nomina dei deputati al Parlamento, per esercitare in tale ufficio tutte le funzioni, che ad esso la legge attribuisce, con rappresentanza delle idee e sentimenti, bisogni e interessi generali del Paese»⁹⁹.

Se qualche dubbio può sorgere in merito ai Comuni, il cui organo reggente – il Podestà, di nomina governativa – è affiancato da una

⁹⁶ Ivi, p. 93.

⁹⁷ Camera dei Deputati, presentazione del disegno di legge 27 febbraio 1928 (relazione Mussolini), doc. n. 1918 (cfr. O. Ranelletti, *La rappresentanza*, cit., p. 204).

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Ivi, p. 205.

Consulta composta di membri in parte nominati su designazione delle associazioni sindacali, a cui la legge attribuisce il carattere di rappresentanti, pur ammesso che si tratti di rappresentanza di interessi particolari di categoria, tali corpi consultivi sono «organi del Comune e, per il carattere dei Comuni»¹⁰⁰, membri dello Stato. Anche in questo caso, dunque, si tratta di armonizzare gli interessi delle categorie in questione con quello generale della collettività nazionale. La rappresentanza “politica” è fatta salva sotto il profilo giuridico.

3. La riforma “allo specchio”

In seguito alla riforma proporzionale, il ruolo delle Camere subisce già la modifica più sensibile in riguardo alla trasformazione della rappresentanza, dal momento che, per dirla con Giuseppe Capograssi, «il divieto esplicito del mandato imperativo [...] costituiva una delle conseguenze del principio di libertà, sul quale era organizzata la democrazia rappresentativa»; questa, fondata sul potere legislativo espresso dalle Camere nella persona di deputati formalmente slegati dall'elettorato in nome dell'art. 41 dello Statuto, è stata esautorata dalla «nuova democrazia diretta»¹⁰¹. Fermo il fatto che «la concezione individualistica del diritto elettorale è stata superata» in nome dell'espressione degli interessi concreti degli organismi che «costituiscono la realtà concreta della società». Ciò trasforma il senso stesso della volontà elettorale che, lungi dal costituire ancora un giudizio di selezione dei capaci, diventa l'affermazione di «tutte le attività sociali [che] debbono trovarsi riflesse e rappresentate nello Stato»¹⁰². Capograssi intende la crisi della rappresentanza nei termini di un trasferimento, da lui definito «decentramento», di sovranità dalla Camera elettiva ai centri di interesse organizzati per il tramite dei partiti politici¹⁰³. Di conseguenza la legge, espressione «classica» del Parlamento, a sua volta perde l'originario carattere di stabilizzazione

¹⁰⁰ Ivi, p. 206.

¹⁰¹ G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta* (1922), in *Opere*, I, Milano 1959, p. 545.

¹⁰² Ivi, p. 471.

¹⁰³ Ivi, p. 483.

del corpo sociale imposta dall'alto, per scaturire dalle esigenze concrete della società, cui è destinata a provvedere. Ma questo «trapasso» della sovranità dal Parlamento al corpo elettorale non può avvenire se non attraverso canali istituzionali. Il Gabinetto, allorché entra in diretto contatto con la società, si propone come l'espressione delle forze politiche «formalizzate» attraverso i programmi elettorali, determinando l'immediata partecipazione del corpo elettorale alla «condotta» dello Stato e, in ultima istanza, provocando quell'«esautoramento degli organi rappresentativi» di cui si è parlato.

Scompare il partito liberale come fulcro di idee rispetto a cui i deputati, pur aderendovi, rimanevano sostanzialmente indipendenti nella iniziativa politica. Ormai i partiti si sono riorganizzati «dal basso», mettendo «base e radice negli interessi e nei conflitti sociali». Sono le forze extra-parlamentari a ridisegnare i profili della rappresentanza politica. Il Gabinetto è tenuto a soddisfare le loro esigenze, espresse nei programmi di partito, pena la perdita di fiducia e la crisi. In tale contesto, la discussione politica, che un tempo si teneva in Parlamento, ora avviene al di fuori di esso, e le istanze vengono portate alla Camera in forma di mandato. Il che, naturalmente, non significa un ritorno al vecchio mandato imperativo. La specificazione della volontà non implica una frammentazione dell'oggetto per singoli collegi in rapporto a «singoli mandati conferiti»; i partiti, attraverso i rappresentanti, trasformano in volontà generale della nazione le volontà particolari dei rappresentati. Se tuttavia cade il «contenuto particolaristico», qualche sorta di vincolo resta, dato che «si tratta sempre di non lasciare al rappresentante la intiera e piena libertà costituzionale di risolvere le questioni legislative secondo la sua volontà e i risultati della discussione parlamentare, ma si tratta di conferire al rappresentante il mandato per così dire di amministrare e realizzare la volontà dell'elettorato¹⁰⁴. In conclusione, c'è da distinguere tra la vecchia rappresentanza degli interessi risolta nell'ambito delle Camere e gli interessi concreti che «mediante e traverso le loro organizzazioni fanno di governare loro stessi»¹⁰⁵. Capograssi non poteva anco-

¹⁰⁴ Ivi, p. 546.

¹⁰⁵ Ivi, p. 557. Capograssi, a suo modo, sviluppa la teoria di Gaspare Ambrosini secondo cui, nella pratica, ci avrebbero pensato i partiti ad annullare la distanza tra le masse e la classe governante. «L'adesione volontaria» degli elettori ai partiti avrebbe

ra prevedere l'esito delle riforme fasciste, ma, col prefigurare il ruolo assorbente del Gabinetto e del suo Capo a discapito delle Camere, il senso del cambiamento della rappresentanza è già tendenzialmente percepito:

la democrazia diretta che era considerata come una pura curiosità storica o una singolarità del diritto costituzionale comparato, diventa così uno dei principi fondamentali del diritto stesso ed una delle basi del nuovo ordinamento costituzionale: il diritto costituzionale non potrà oramai più prescindere da questa nozione, e la delineazione delle sue categorie e dei suoi istituti dovrà risultare dal temperamento delle istituzioni rappresentative con le istituzioni della democrazia diretta¹⁰⁶.

Concetto che avrebbe sviluppato Panunzio, parlando di uno Stato – quello fascista – «di grandi masse, anzi uno Stato tipicamente popolare». Secondo il giurista, la vecchia antitesi tra i due termini *popolo-Stato*, tipica dei vecchi sistemi post-assolutistici, viene superata allorché essi sono «unificati in una realtà vivente». Il significato delle parole di Mussolini, per cui lo Stato fascista attua una «democrazia accentrata, organizzata, autoritaria»¹⁰⁷ è che

reso inutili le vecchie consorterie, reintroducendo una certa garanzia di aspettativa da parte dei cittadini, laddove il sistema proporzionale «conferisce ai deputati la qualità preminente di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni». In quest'ottica, Ambrosini enuclea due aspetti della rappresentanza politica proporzionale: una «preminente», degli eletti quali rappresentanti dei gruppi di elettori organizzati in partiti, a cui sono legati da vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza «anche dopo le elezioni»; e l'altra, «non esclusiva», nei riguardi della nazione in generale, in virtù del fatto che i partiti «hanno per scopo la difesa di concezioni politiche e di interessi generali». La sostituzione dei partiti agli individui come soggetti politici è determinata dalla riforma del regolamento interno della Camera. Essa infatti «riunisce in gruppi omogenei i deputati professanti gli stessi principii e [valorizza] l'azione di tali gruppi di fronte a quella dei singoli deputati». Il partito, dunque, sostituendosi all'individuo nel rapporto rappresentativo, si pone alla base di una «progressiva ricomposizione Stato-società» (G. Ambrosini, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo 1922, pp. 67-69). In proposito, F. Teresi (a cura di), *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, in *Atti del Convegno, Agrigento-Favara, 9-10 giugno 2000*, p. 30; M.S. Piretti, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi*, cit., p. 262.

¹⁰⁶ G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 488.

¹⁰⁷ Cfr. B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, in *Istituto della Enciclopedia Italiana*, XIII, Roma 1935.

la nostra forma di governo, in quanto regime del Capo del Governo, discende dunque necessariamente: a) dalla preminenza e supremazia assoluta nello Stato moderno della funzione corporativa; b) dal fatto che lo Stato ha alla sua base le grandi masse organizzate del popolo; per cui, a rigore, come risulta dalla legge sulla rappresentanza politica che organizza effettivamente il plebiscito, il nostro regime politico si allontana sempre più dalla forma del regime rappresentativo o indiretto e s'incammina o meglio attua approssimativamente, come nella realtà della vita moderna può farsi, il regime diretto¹⁰⁸.

Solo apparentemente in contraddizione, i termini «plebiscito» e «dittatura» sono «le due facce di una stessa realtà politica». Si tratta di lasciarsi alle spalle «l'idillio» dei regimi parlamentari, quando «microscopiche minoranze politiche di classi privilegiate» detenevano il potere attraverso il diritto di voto; ma anche il regime democratico indiretto «in cui le grandi masse [...] non esistevano nello Stato», nell'assoluta distanza tra «volontà elettorale e volontà nazionale»¹⁰⁹.

Anche Salemi ha studiato il sistema rappresentativo proporzionale nel momento della sua vigenza, paventando una crescita a dismisura dei vincoli tra il corpo elettorale e i deputati, tale da mettere in pericolo il dettato dell'articolo 41 dello Statuto: «se un freno qualsiasi verrà a mancare, l'odierno contrasto fra diritto e politica scomparirà del tutto, per via di quelle forze politiche, che la recente legislazione ha voluto eccitare, e nuove norme riconosceranno appieno la rappresentanza giuridica e il mandato imperativo»¹¹⁰. È quindi con un certo rasserenamento che, qualche anno dopo, può osservare che la L. del 17 maggio 1928 n. 1029 «conferma il principio dell'autorità proveniente dall'alto»:

il corpo elettorale, che è comprensivo di lavoratori e contribuenti, interviene alle elezioni solo per approvare la lista dei candidati [...]. Solo nell'ipotesi di mancata approvazione della lista nazionale e di rinnovazione delle elezioni, si dispiega presso gli elettori una capacità limitata, quella di sce-

¹⁰⁸ S. Panunzio, *Leggi costituzionali del regime* (1932), in *Il fondamento giuridico*, cit., p. 228.

¹⁰⁹ Ivi, p. 229.

¹¹⁰ G. Salemi, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in «Rivista di diritto pubblico», (1921), p. 46.

gliere una lista, presentata dai dirigenti delle singole associazioni, che conti almeno 5000 elettori. Si nega anche allora la facoltà di cancellare e di aggiungere dei nomi nella lista prescelta, come pure l'altra di modificare l'ordine d'iscrizione dei nomi nella lista medesima.

Gli elettori devono perciò «rimettersi alla volontà in precedenza espressa dagli organi superiori proponenti»¹¹¹. Circa dieci anni prima, Cicu precorre i tempi in sostegno dell'organicità dello Stato:

la concezione organica, che nella legge non vede opera artificiale di volontà individuali, ma traduzione in precetti di esigenze sociali superiori, avverte che il compito di intendere tali esigenze, e di trovare il mezzo più idoneo per soddisfarle, non può essere opera che di persone intelligenti, aventi particolari attitudini e competenze¹¹².

Le manifestazioni della volontà popolare non si configurano come decisioni, ma come «indici di bisogni, tendenze» che l'autorità è tenuta a recepire, ma non in forma di precetti. Sovranità popolare è un ossimoro: la concezione democratica sovverte la nozione di sovranità poiché la pone «al basso, anziché in alto, concepisce i governanti come governati e viceversa, fa degli eletti del popolo degli strumenti materiali della sovranità, rende difficile quella continuità d'azione che risponde alla continuità della vita dell'organismo»¹¹³. Non è un caso che la democrazia interpreti il comando come tirannia, dato che non vuole vedere nella sovranità «una manifestazione di vita e volontà del tutto organico», mentre i governanti vengono identificati come despoti anziché come «interpreti delle esigenze dello Stato». Invece è l'individualismo il fomite del dispotismo, perché disgrega l'«organismo» politico entro cui i governanti hanno parte di funzionari, la cui idea del dovere è tanto più forte quanto più elevata è la loro posizione sociale. Per l'appunto, la sovranità è «espressione del dovere che è fonte di ogni diritto, e non è imposizione, violenza né dal basso né dall'alto». In questa prospettiva non il numero assume valore de-

¹¹¹ G. Salemi, *Studi di diritto corporativo*, cit., pp. 12-13. In proposito, A. De Valles, *Il concetto giuridico*, cit., e Id., *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Padova 1931, *passim*.

¹¹² A. Cicu, *Concezione organica dello Stato*, cit., p. 330.

¹¹³ *Ibidem*.

cisivo, ma l'«elemento più colto, capace e fattivo»¹¹⁴.

Sulla stessa falsariga, per Chimienti è una questione di «obbligo giuridico e politico» da parte di tutti i cittadini qualificare il rapporto tra essi e la sovranità e di conseguenza il carattere costituzionale della rappresentanza politica, nella tensione a «ricostruire lo Stato e trasformare la sua forma di governo sulla base sindacale-corporativa»¹¹⁵. Tornando a insistere sul compito della nazione di «porsi per intero nel nuovo regime politico», una formazione della Camera «di rappresentanza di classe» sarebbe stata in contrasto con la concezione unitaria della politica nazionale e del sistema sindacale-corporativo cui educare le masse. Quanto al procedimento elettorale, esso, a parere del giurista, ha «un po' qualche colore di diritto romano»:

i comizii, prima di ottenere il diritto di iniziativa, quando accettavano la proposta dei magistrati (*rogationes*), così per le leggi come per la nomina delle cariche, davano il loro *jussum*; e quando rispondevano no, il loro *in-jussum*¹¹⁶.

Al di là dei richiami classicheggianti, la riforma, «dinanzi allo specchio», vede «la caricatura sua e dei principii su cui credeva di avere il suo fondamento». Anche nel regime liberale, in altre parole, «altri, in gruppi assai ristretti ed auto-autorizzati, ma non gli elettori, sceglievano gli eletti». La Camera, insomma, quando operava in funzione di rappresentanza nazionale, non lo faceva certo «per la maniera con la quale era composta»¹¹⁷. Il fascismo, garantendo «il requisito dell'organicità dal punto di vista sociale e della capacità dal punto di vista personale»¹¹⁸, non avrebbe fatto che ribadire il concetto per cui il carattere rappresentativo di un'assemblea politica non deriva «solo dall'unico modo di sua composizione [...] ma dai modi del suo funzionamento, cioè dalla sua competenza»¹¹⁹. E, come sempre, il ricorso agli articoli della Costituzione fuga ogni dubbio:

¹¹⁴ Ivi, p. 331.

¹¹⁵ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 82.

¹¹⁶ Ivi, p. 88.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 65.

¹¹⁹ P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 88.

certo lo spirito dell'art. 39 dello Statuto è quello di una legislazione elettorale di tipo suffragistico, ma la sua lettera scritta dice che "la Camera elettiva sarà composta di deputati *scelti* dai collegi elettorali conformemente alla legge"; come l'art. 33 "che il Senato sarà composto da membri nominati dal Re ... e *scelti* nelle categorie seguenti" ¹²⁰.

A ben vedere, il criterio della elezione e quello della scelta differiscono sensibilmente. La prima competerebbe ai cittadini aventi diritto, ma è la seconda, demandata ai vertici delle istituzioni, a trovare prescrizione nella Carta fondamentale. Risolto il problema della rappresentanza col «determinare gli enti ai quali affidare la scelta dei candidati prima e quindi dei deputati ed i procedimenti da seguire nei due successivi momenti della scelta» ¹²¹, sarebbe il fascismo il miglior interprete della tradizione costituzionale italiana, a differenza del liberalismo. Quanto poi al funzionamento dell'organo rappresentativo, «nulla è mutato» in ordine alla sua collaborazione necessaria alla funzione legislativa e a quella di governo: «con l'approvazione ed il sindacato sulla esecuzione dei bilanci, con l'assenso richiesto ai trattati internazionali, col controllo politico sull'esercizio delle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche in caso di necessità e di urgenza» ¹²².

Pare proprio che neanche i "più fascisti" tra i giuristi del regime riescano a mettere in discussione la tradizione costituzionale, garanzia di quella stabilità politica a cui non si può in alcun modo rinunciare:

la situazione unitaria creata dal fascismo non è una situazione occasionale e transitoria, ma è il risultato di una lunga evoluzione storica [...], anche se in ultimo si è manifestata come la conseguenza immediata di una rivoluzione, ed è pertanto da ritenersi come un permanente modo di essere della nuova società italiana, per quanto sia lecito fare delle previsioni ¹²³.

Per le medesime esigenze, Menotti De Francesco prende in esame il rapporto tra la L. 17 maggio 1928 n. 1029 e l'art. 41 dello Statu-

¹²⁰ Ivi, p. 89 (il corsivo è dell'A.).

¹²¹ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 62.

¹²² P. Chimienti, *L'organizzazione nazionale fascista*, cit., p. 90.

¹²³ M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 61.

to¹²⁴. Quest'ultimo sancisce in primo luogo la derivazione dell'organo rappresentativo dall'«universalità dei cittadini considerata come unità organica», e quindi rappresentanza non degli individui o dei gruppi, ma «dell'intera nazione»; in secondo luogo, l'indipendenza dell'organo, una volta costituito, dall'elettorato, e quindi «designazione di capacità» e inammissibilità del mandato imperativo, che vuol dire indipendenza degli eletti dagli elettori. Se il primo dei requisiti è rispettato ed attuato dalla nuova legge, quanto al secondo, il carattere e il significato dell'elezione mutano: essa è «un plebiscito per il governo, prima di essere una designazione di rappresentanti per la formazione della Camera dei deputati»¹²⁵. Perfezionato il criterio della rappresentanza dei capaci, il corpo elettorale è chiamato al compimento di un atto duplice: «un plebiscito per il governo e insieme una elezione per la formazione dell'organo rappresentativo», laddove «l'elezione propriamente detta è legata al plebiscito, e in certo senso, da questo condizionato». Espediente «di larga portata costituzionale», tale atto si propone contemporaneamente «lo scopo di rafforzare il principio di autorità e insieme conciliarlo col principio di democrazia»¹²⁶. Il termine non suona più come un'eresia: per Lucatello, lo Stato totalitario è «sempre democratico» nel senso che «il titolare della sovranità, e in particolare chi determina le direttive politiche del governo [...] gode della fiducia del popolo, il quale dimostra di acconsentire ai suoi atti»¹²⁷. Naturalmente c'è differenza rispetto al regime liberale, quando si trattava di «una forma di democrazia parziale e disorganizzata»; quella dello Stato totalitario è una democrazia «integrale, organizzata, e meno mediata di quella dei regimi demo-parlamentari»¹²⁸. Integrale anziché parziale, perché

mentre nello Stato liberale è il corpo elettorale l'organo davanti al quale so-

¹²⁴ L'Autore si era già in precedenza occupato del tema, prospettando una rappresentanza di interessi organizzata secondo una pluralità di parlamenti speciali accanto all'assemblea politica (cfr. G. Menotti De Francesco, *Rappresentanza politica e rappresentanza sindacale nella scienza del diritto pubblico*, in «Rivista di diritto pubblico», II (1925), p. 265 ss.

¹²⁵ G. Menotti De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste*, cit., p. 558.

¹²⁶ Ivi, p. 559.

¹²⁷ G. Lucatello, *Profilo giuridico*, cit., p. 581.

¹²⁸ *Ibidem*.

no direttamente o indirettamente responsabili dal punto di vista politico gli organi che determinano l'azione di governo – corpo elettorale che comprende solo una parte limitata del popolo –, nei regimi fascista e nazional-socialista è l'intero popolo davanti al quale è direttamente responsabile chi determina l'azione di governo ¹²⁹.

In sintesi, il lemma “volontà popolare” cambia di significato in relazione al plebiscito quale «mezzo con cui il principio di democrazia si attua direttamente in seno al potere esecutivo» ¹³⁰. Se da un lato le posizioni del Parlamento e del Governo si sono invertite, da un altro lato è cambiato il rapporto tra Parlamento e corpo elettorale: «il Governo, forte del plebiscito del corpo elettorale, domina la Camera elettiva, mentre questa, venendo eletta se e in quanto il plebiscito per il Governo riesca favorevole, viene ad assumere la posizione di organo politicamente dipendente dal Governo» ¹³¹. Essendo assegnato al Parlamento il compito di adeguare l'azione legislativa al regime di governo approvato col plebiscito, «non sembra più configurabile quella indipendenza dell'organo elettivo dal corpo elettorale così piena e indubbia come l'art. 41 dello Statuto sancisce» ¹³². Certe parole, dunque, possono essere opportunamente recuperate onde stabilire «la conciliazione del principio di autorità col principio di democrazia». Questo viene portato in senso al potere esecutivo, «anziché indirettamente, attraverso il Parlamento, direttamente, attraverso il plebiscito del corpo elettorale, e indirettamente attraverso il Gran Consiglio, che è la rappresentanza della massa politicamente qualificata». Anche a detta di Menotti De Francesco «la formula mussoliniana di una *democrazia accentrata e autoritaria* cerca di divenire realtà giuridica precisamente attraverso questo congegno costituzionale» ¹³³.

Più che predominio dell'uno sull'altra, Mortati intravede «omogeneità del sentire politico fra il Governo e la Camera elettiva» laddove il carattere plebiscitario delle elezioni politiche «tende a superare il dualismo che è insito nell'ordinamento dei poteri della monar-

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ G. Menotti De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste*, cit., p. 560.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ivi*, pp. 565-566.

chia costituzionale»¹³⁴. Il rapporto rappresentativo, prima che consistere nel «meccanico e accidentale confluire delle volontà particolari nell'indirizzo fissato dagli organi direttivi», deve essere promosso attivamente mediante l'assunzione da parte dello Stato di nuove funzioni. L'omogeneità tra governanti e governati si raggiunge in virtù di quelle istituzioni rappresentative, come il Partito e gli organi sindacali e corporativi, i quali, mentre «su base concreta» si dispongono alla realizzazione degli interessi collettivi, d'altra parte svolgono una funzione maieutica, ovvero «tendono a suscitare in ogni cittadino, con la consapevolezza dei fini generali dello Stato, un atteggiamento di intima adesione e di costante subordinazione ad essi, a costituire insomma quell'unità spirituale, che è condizione e garanzia dell'unità politica»¹³⁵. Di qui l'importanza della «considerazione organica» che, per il fascismo a differenza del liberalismo, investe i rapporti fra società e Stato. Invece di parlare di «masse» in senso passivo, Mortati preferisce valutare «intima e consapevole» la partecipazione degli individui, attraverso i gruppi sociali, alla vita dello Stato. In questa visione il fascismo non solo tende a mantenere ma altresì rafforza l'elemento rappresentativo. La «compenetrazione della società con lo Stato», in cui si esprime il concetto di rappresentanza, è concepita non in modo puramente formale, ma come «comprensiva di tutti i rapporti economici, culturali, religiosi, ecc., ritenuti rilevanti, e [...] è così congegnata da riuscire non all'annichilimento, ma ad un effettivo potenziamento e rafforzamento dell'azione dello Stato, inteso come organismo superiore ai singoli gruppi sociali»¹³⁶.

Tuttavia, come accennato, è a Panunzio che si deve la teorizzazione più compiuta del nuovo «Stato governativo» in rapporto alla rappresentanza. Senza mezzi termini, l'operazione imprescindibile del rafforzamento del Governo e del suo Capo è possibile a condizione di instaurare nello Stato¹³⁷ una «forte e primordiale associazione» nella quale prenda effettivamente corpo il «vago e vaporoso concetto di popolo della vecchia democrazia verbalistica e borghese». Non

¹³⁴ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 222.

¹³⁵ Ivi, p. 223.

¹³⁶ Ivi, p. 224.

¹³⁷ Stato che Panunzio ha definito «ecclesiastico» in rapporto alla funzione del PNF. Relativamente alla definizione e alla situazione di diritto pubblico del partito, cfr. *ultra*.

l'«ultraconservatore» ritorno allo Statuto, o al regime costituzionale puro che dir si voglia, variamente auspicato, prevedente il rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato; ma la concentrazione ed il rafforzamento dei poteri del Capo del Governo come conseguenza immediata del «regime del popolo, delle masse, dei sindacati e quindi del grande partito unitario del popolo e delle masse». In termini di «dittatura politica», la creazione del Capo del governo figura come «ente giuridico»¹³⁸. Nel regime fascista «lo Stato si socializza e si popolarizza, ed il popolo si statualizza». Come detto, si è alla sublimazione del concetto di democrazia diretta: per la prima volta, a parere di Panunzio, si attua nella storia la «reale, non verbale, sovranità nazionale o popolare». I due termini non hanno più ragione di tenersi distinti, né si incorre ancora in qualche confusione, poi che l'organo supremo «non è che la espressione diretta del popolo o della nazione»¹³⁹.

Una forma dunque, quella italiana, assolutamente nuova ed originale? Il regime del Capo del Governo, invece che un regresso, vuol essere «uno sviluppo ed il massimo perfezionamento e inveramento del regime popolare diretto». In questo senso è corretto parlare di regime «superparlamentare», cioè che supera, «è più in là» e non «al di sotto» del regime parlamentare. Bisogna prendere atto che il Parlamento ha perso da tempo la sua funzione di fare le leggi, divenendo di fatto «il dirigente e il coordinatore degli altri poteri»¹⁴⁰. Nel regime precedente, più che preoccuparsi dell'attività legislativa, l'Assemblea è diventata la padrona della «politica generale» dello Stato:

se il Parlamento ha nelle sue mani con la maggioranza il Governo, che bisogno c'è più che il Parlamento «faccia» esso le leggi? Al più, basta che le «voti». Chi ha nelle mani il governo dello Stato, ha le leggi e più delle leggi. Di qui la inutilmente lamentata decadenza del legislativo, e l'ancora più inutilmente deplorata riduzione e degenerazione del Parlamento.

Il potere di determinare l'indirizzo politico, secondo quanto sostenuto dal giurista pugliese, si è spostato dal legislativo all'esecutivo

¹³⁸ S, Panunzio, *Leggi costituzionali*, cit., p. 230.

¹³⁹ Ivi, p. 247.

¹⁴⁰ Ivi, p. 250.

per il paradosso che il Parlamento «voleva fare qualcosa di più», rappresentare «ed esercitare cioè il potere politico»¹⁴¹. La crisi del Parlamento,

non come organo legislativo, al cui concetto il fascismo lo ha anzi normalmente e nei limiti della sua competenza materiale ricondotto, ma come l'organo supremo del governo, e dell'indirizzo politico, sta tutta qui, e sta in ciò invece la radice vera e profonda della vittoria e del trionfo dell'unico e totalitario Partito Nazionale Fascista e del regime fascista¹⁴².

Il corpo elettorale è diventato «organo supremo dello Stato», così come il Governo «da esecutivo parlamentare si trasforma in esecutivo extraparlamentare»; ed il Primo ministro, come «eletto del popolo», assume l'iniziativa politica e legislativa in quanto investito di una vera autonomia istituzionale da parte del popolo medesimo che «approva con plebiscito, o disapprova, l'indirizzo politico dato da lui allo Stato»¹⁴³. La Camera, se ha perduto la possibilità di fissare l'indirizzo politico, «è stata ricondotta nei limiti del suo vero compito»¹⁴⁴, che, oltre a consistere nel sindacato finanziario e in funzioni ispettive e di controllo, è quello di «armonizzare e unificare forze sociali dello Stato, che non rappresentano davvero l'unità e l'immobilità, ma il diverso, l'opposizione, la varietà»¹⁴⁵.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ivi*, p. 251.

¹⁴³ *Ivi*, p. 254. In proposito, cfr. F. Guarnieri, *Il Capo del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano 1932, p. 49 ss.; G. Meloni, *La posizione costituzionale del Capo del Governo*, Tolentino 1932, *passim*; V. Montulli, *Il Primo ministro nel nuovo diritto italiano*, Piacenza 1927, p. 42.

¹⁴⁴ Secondo il presidente della Camera Giovanni Giurati, «la questione è un'altra. La questione è di sapere se una assemblea composta da centinaia di persone sia veramente adatta per risolvere in momenti di emozione e di pubblico turbamento le grandi questioni nazionali e se debba ammettersi che essa sempre interpreti esattamente la volontà del popolo da cui promana, anche quando debba giudicare avvenimenti sopravvenuti, imprevisi e imprevedibili al momento della elezione» (G. Giurati, *La crisi dei Parlamenti e il sistema fascista*, in «Lo Stato» (1930), p. 383).

¹⁴⁵ S. Panunzio, *Leggi costituzionali*, cit., p. 258.

4. Il corporativismo quale «trasvalutazione» della rappresentanza

A parere di Giuseppe Domenico Ferri, se «la concezione fascista dello Stato è una concezione essenzialmente organica», tale dev'essere pure «la concezione fascista della rappresentanza politica»¹⁴⁶. Il processo che forma il contenuto di quest'ultima – «per cui si tiene costantemente aderente il fine, perseguito dalla volontà suprema dello Stato in forma di legge e di indirizzo politico generale, con il fine sentito dalla società nazionale» – viene organizzato nello Stato attraverso la disposizione «di tutte indistintamente le forze efficienti della Nazione»¹⁴⁷.

E tuttavia, proprio circa l'omogeneizzazione delle diversità Arnaldo Volpicelli ritiene il caso di evidenziare la sopravvenuta inadeguatezza della rappresentanza a fronte del nuovo sistema corporativo¹⁴⁸ partendo dall'analisi dell'istituto in relazione alle forme di governo pregresse, non prima di una premessa generale: la rappresentanza è «un istituto giuridico che presuppone la distinzione “reale” tra la *potestà* di volere e l'*esercizio* di essa: tra il titolare astratto dell'autorità e chi concretamente l'esercita»¹⁴⁹. Che detto potere si divida tra due soggetti od organi, sia pure in rapporto di derivazione diretta, vale sia per lo Stato democratico che per lo Stato autocratico, secondo la relativa fonte di legittimazione (rispettivamente: «dal basso» o «dall'alto»). Partendo dall'esempio dello Stato autocratico, il comando da parte dell'autorità implica sempre un suo destinatario, il che vale a intendere la necessità di un rapporto che si invera, appunto, con la rappresentanza: «il mezzo postumo, estrinseco, strumentale, che crea e sostituisce artificialmente il rapporto, che originariamente non c'è, tra il titolare e il destinatario dell'autorità»¹⁵⁰. Quanto allo Stato democratico, suo presupposto è la sovranità popolare, ossia in capo a ogni individuo; come dire una «assoluta pluralità di

¹⁴⁶ G.D. Ferri, *Rappresentanza politica. Ricostruzione di un concetto*, Roma 1936, p. 75.

¹⁴⁷ Ivi, p. 76.

¹⁴⁸ In proposito, S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., p. 131 ss.

¹⁴⁹ A. Volpicelli, *Legislazione e rappresentanza nello Stato corporativo*, in A. Volpicelli, F. Barbieri, *Il problema della rappresentanza*, cit., p. 13 (il corsivo è dell'A.).

¹⁵⁰ Ivi, p. 14.

poteri», nessuno dei quali esercitabile. La rappresentanza, dunque, è lo strumento per cui dalla molteplicità dei soggetti suddetta emana un potere “altro”, unico, indispensabile come «sostituivo dell’unità che non c’è». In entrambi i sistemi indicati, la rappresentanza interviene a sanare un «difetto dell’autorità»: cioè «a dare nel primo caso il rapporto tra l’uno ed i molti, così che i molti si conformino all’uno, e, per converso, l’uno si realizzi nei molti; a dare nell’altro caso il rapporto o l’unità permanente tra gli stessi termini dissociati della pluralità»¹⁵¹. Rimane il fatto che si tratta di un espediente fittizio, in mancanza di un rapporto reale:

la rappresentanza, emanando dall’autorità – sia essa del principe oppure del popolo – e sostituendola nell’ordine della realtà, ov’essa è essenzialmente incapace di attuarsi, la depotenzia e falsifica. [...] Appunto perché indiretta e derivata, essa è [...] inferiore e incompleta. [...] Nell’un caso e nell’altro, monarca e popolo, immediati ed esclusivi titolari della sovranità, sono dall’organismo derivativo intermedio in cui si proiettano e attingono positiva esistenza, depotenziati, falsificati, coatti¹⁵².

Sul presupposto del divieto di mandato imperativo di cui all’art. 41 dello Statuto, la Scuola giusformalistica ha elaborato la teoria della sovranità dello Stato, secondo cui la rappresentanza è un «puro e semplice mezzo tecnico-giuridico» per la formazione dell’organo istituzionale che occorre per legiferare in concreto. Lo Stato di diritto non è una realtà ma una «ipostasi» ideale, una *persona ficta* di cui il popolo è mero strumento per la formazione della sua volontà. Esaurito il proprio compito, il popolo «si ritrarrebbe dalla sua creatura per tornare massa amorfa e ricevere passivamente la trascendente disciplina statale»¹⁵³. In tal modo, esso vede peggiorata la sua condizione fino all’annullamento della propria rilevanza essenziale. Una volta conferito allo Stato lo strumento volontaristico, il popolo ne riceve passivamente la disciplina «arbitraria e autocratica»¹⁵⁴.

Ben diversa è la dimensione dello Stato corporativo: Stato “reale”,

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ivi*, p. 15.

¹⁵³ *Ivi*, p. 19.

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 20.

che «risiede nel popolo» e coincide con la sua organizzazione. Riguardo al principio dell'universalità come «uguale partecipazione di tutti», l'ideale rousseauviano «di una volontà che sia insieme reale e permanente, universale e individuale» è smentito dalla premessa stessa della democrazia: «l'egualitarismo atomistico, per cui l'unità si risolve nella molteplicità, l'universalità nella somma»¹⁵⁵. Non esistendo il popolo in senso extra o pre-statuale, ma sempre e tutto organizzato «in forma» statale, si crea tra i due termini una perfetta identità di tipo, appunto, "totale":

concepito concretamente, lo Stato è lo stesso processo d'individuazione e specificazione organica dello spirito nella sua unità dialettica: è reale ed immanente, universale e individuale insieme. Processo d'individuazione e specificazione organica ed incessante, che è insieme di unificazione etica; per cui gli individui sono eticamente indotti a farsi uguali, sempre più uguali; ossia a instaurare e garantire vieppiù quella fondamentale parità giuridica, che assicura le condizioni del loro massimo svolgimento individuale, e che consiste nel considerare e remunerare ciascuno correlativamente alla sua inconfondibile personalità e al suo effettivo potere¹⁵⁶.

La rappresentanza si disvela solo laddove si superi «l'intuizione naturalistica» dei soggetti: «vera e concreta libertà politica è solo quella pertanto che sorge e si costituisce in seno allo Stato, la volontà individuale in quanto coestensiva e identica con la volontà generale, unitaria, comune dello Stato»¹⁵⁷. Perciò l'organo della legge non ha bisogno di uno «sporadico, saltuario ed eterogeneo atto di formazione», scaturendo dal costante processo di organizzazione statale del popolo: «si costituisce e si rinnova per necessità organica e secondo la logica stessa dell'intero sistema»¹⁵⁸. Nello Stato corporativo i poteri si fanno omogenei, di modo che il potere legislativo diventa il grado supremo di quello corporativo-amministrativo. In seguito all'organizzazione, la volontà diventa decisione unanime, perdendo il ca-

¹⁵⁵ A. Volpicelli, *Dalla democrazia al corporativismo*, in «Nuovi studi di diritto economia e politica», III (1930), pp. 12-13.

¹⁵⁶ Ivi, p. 13-14.

¹⁵⁷ A. Volpicelli, *Dal parlamentarismo al corporativismo*, in «Nuovi studi di diritto economia e politica», II (1929), p. 257.

¹⁵⁸ A. Volpicelli, *Legislazione e rappresentanza*, cit., p. 21.

rattere autoritativo. Organo tecnico, la corporazione è anche e contemporaneamente elevata espressione politica, in quanto adegua tutte le forze della vita nazionale: «dirige, e vige davvero sulle forze della nazione, perché non si differenzia né si distanzia da esse»¹⁵⁹.

Ad ogni buon conto, un dato è certo: «il suffragio universale è ormai sorpassato dai tempi». Per Federico Barbieri, che pure si richiama ad autori liberali, addirittura apertamente antifascisti¹⁶⁰, il prin-

¹⁵⁹ Ivi, p. 23.

¹⁶⁰ Tra i riferimenti di Barbieri (*La rappresentanza nello Stato corporativo*, in A. Volpicelli, F. Barbieri, *Il problema*, cit., p. 35) c'è Francesco Ruffini, che, in *Guerra e riforme costituzionali* (Torino 1920), rileva la «sempre più vasta democratizzazione, che val quanto dire a un livellamento sempre più assoluto» cui il popolo va incontro. Per chi scrive, non è una prospettiva esaltante, condiviso il paragone di Charles Benoist tra un granello di sabbia, soggetto allo «spirare del vento», e quell'«atomo di anarchia» rappresentato dal voto conferito in seguito al suffragio universale (*La crise de l'état moderne: L'organisation du suffrage universel*, Paris 1897, p. 11). In ogni modo, la democrazia sarà democrazia di massa, e lo strumento per portare le masse nella democrazia, o la democrazia alle masse, non può essere che il partito. Dal suo canto, Ruffini considera un'esigenza improrogabile che la massa elettorale si raggruppi secondo criteri organici, cioè in base alla sua «struttura sociale» o, più propriamente, «in base ai suoi essenziali e differenti interessi», ormai espressi attraverso i sindacati. Non è più il tempo delle espressioni individuali col sistema maggioritario, ma di quelle collettive, proprie del nuovo sistema proporzionale. Apparentemente, il maggioritario è il sistema di voto più giusto, perché legittima la volontà della maggioranza. Invece ha un difetto fondamentale, che consiste nella mancanza di tutela dei diritti dei singoli o delle minoranze. È proprio la tutela delle minoranze insieme – e non avverso – alle maggioranze che il proporzionale, contrariamente al sistema maggioritario, assicurerebbe. Comunque, la rappresentanza organica si è affermata in modo irreversibile. Posto che essa debba conciliarsi con il suffragio universale, occorre aggiornarne il significato: «il principio della rappresentanza organica presuppone una ricostituzione dello stesso corpo elettorale; [...] invece, il principio della rappresentanza proporzionale presuppone soltanto una riforma del processo elettorale». È assodato che il sistema liberale maggioritario sia superato. La formazione di partiti «sociali», fondati su interessi particolari, non può che modificare il significato stesso dell'elezione politica. Il percorso per una rappresentanza degli interessi di carattere «professionale» è ormai segnato complice il proporzionale, che ha operato un radicamento del suffragio universale «nelle coscienze [...] dei popoli civili». Come rilevato da Gaspare Ambrosini, Ruffini, pur se favorevole in qualche maniera alla riforma elettorale, rimane preoccupato «che i processi di integrazione sociale e politica in atto non sfociassero in un annullamento dei principi giusliberali della rappresentanza». Il giurista piemontese mette in rilievo la differenza tra voto *rappresentativo* – che riguarda l'elettorato attivo – e voto *deliberativo* da parte dei deputati. Secondo tale bipartizione, gli effetti del sistema proporzionale si fermano alla sola elezione dei candidati; altra cosa è la deliberazione in parlamento, che attiene alla volontà legiferante. Per Ruffini, il problema è ancora quello di «impedire un prevedibile ma incontrollabile trasferimento

cipio democratico, «trasferendo ogni autorità dallo Stato all'individuo, produce come logica conseguenza che gli interessi privati soppiantino l'interesse generale, in una parola, lo Stato»¹⁶¹. La dottrina della rappresentanza politica finisce così per avere la sua ragion d'essere non nella sintesi degli interessi singoli in vista di quello comune, ma, al contrario, «nel disaccordo palese, continuo, esistente tra l'interesse degli elettori e l'interesse della nazione»¹⁶².

Nel sistema dei collegi elettorali era l'art. 41 ad innestare il corto circuito, dal momento che il principio del divieto di mandato imperativo veniva smentito dalla pratica per cui gli eletti agivano nell'interesse del proprio collegio, rappresentando un particolare gruppo politico. Non che, in precedenza, il suffragio ristretto fosse stato più efficace. I requisiti per determinare la capacità intellettuale erano pressoché impossibili da riscontrare con precisione, di modo che

la impossibilità di fissare una specifica capacità elettorale in base alla quale dovrebbe determinarsi la restrizione del diritto, equivale all'assenza di tale capacità e costringe ad accettare come base del suffragio il criterio dal quale parte l'opposta dottrina del suffragio universale, cioè la presunzione della capacità di tutti i maggiorenni, salvo prova contraria¹⁶³.

Né il voto plurimo o il suffragio a doppio grado, peraltro affini in quanto entrambi basati su un tipo di scelta commisurata alle distinte

della sovranità e dei poteri normativi dallo Stato al popolo e alle sue organizzazioni»; e sicuramente «la proporzionale permetteva di offrire alle maggioranze nate dalle decisioni dei partiti una potestà deliberativa pressoché assoluta e svincolata dalle tradizionali limitazioni imposte dai governi di Gabinetto». Pertanto, la volontà legiferante dovrebbe restare ancora maggioritaria, anche perché, diversamente, si tramuterebbe in mandato imperativo: «la rappresentanza a tutti e la decisione alla maggioranza; oppure e meglio: il proporzionale è il principio delle elezioni e il maggioritario quello delle deliberazioni» (cfr. G.P. Trifone, *Un confronto sulla proporzionale*, cit., p. 95 ss. Su F. Ruffini, in particolare sul suo antifascismo, M. Dogliani, *Ruffini storico della libertà* ed E. Mongiano, *Francesco Ruffini, maestro di libertà e antifascista, nel ricordo dei maestri del dopoguerra*; sull'attività del giurista in Senato, E. Genta, *Francesco Ruffini senatore del Regno*, tutti saggi compresi in G.S. Pene Vidari (a cura di), *Francesco Ruffini. Studi nel 150° della nascita*, Torino 2017, pp. 105 ss.; 123 ss.; 167 ss.

¹⁶¹ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 36.

¹⁶² B. Laverigne, *Le gouvernement des démocraties modernes: la nécessité du double suffrage universel: suffrage individuel et suffrage social*, Paris 1933, p. 260.

¹⁶³ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 39.

capacità, si sono rivelati validi per le ragioni suesposte. Infine, richiamandosi a quanto precedentemente osservato da Ruffini, la rappresentanza proporzionale, portata a riconoscere l'esistenza di rappresentanti per ogni gruppo politico, ha favorito «lo sminuzzamento dei partiti, di gruppi, di fazioni, che paralizzano la vita normale del governo». Anche Barbieri intravede relativamente alla proporzionale uno sbocco nella democrazia diretta; ma per lui si tratta della «dissoluzione totale della vita dello Stato», allorché, pur avviandosi in direzione della rappresentanza organica tentando di organizzare su basi politiche gli elettori, detto sistema è viziato dall'errore di «trascurare il formidabile avanzamento delle forze economiche raggruppate sotto forma sindacale»¹⁶⁴, che già Ruffini aveva paventato quale «minaccia della compagine politica dei popoli civili»¹⁶⁵. Di nuovo, è il carattere ipotetico dei sistemi rappresentativi sopra descritti a venir messo sotto accusa a dispetto delle necessità concrete, che sono invece tenute in conto dalla rappresentanza organica. Laddove «la rappresentanza politica si concreta, nel suo intimo contenuto e nel suo finale significato, in un rapporto di aderenza di idee tra i membri della collettività statale investiti della funzione di organi e la collettività stessa considerata nel suo insieme»¹⁶⁶, la riunione dei gruppi sociali avviene in modo spontaneo, mentre i parlamenti riuniscono in poche grandi classi le professioni che «partecipano direttamente alla vita della Camera». Si presenta ancora una volta l'esigenza di affermare la continuità storica, posto che anche da Barbieri il fascismo viene riconosciuto come il regime che è riuscito a perfezionare istanze già preavvertite: «il fascismo, superato il primo momento di astratta negazione, conseguenza imprescindibile di ogni rivoluzione, ha accolto quanto di meglio esisteva nella realtà precedente, rendendo concrete le esigenze non soddisfatte, creando una nuova sintesi dei principi ineliminabili del liberalismo e del socialismo»¹⁶⁷.

In altre parole, la necessità di costruire una rappresentanza non più atomistica si era percepita chiaramente anche nello Stato liberale. Basti pensare al progetto di «concretare il principio della rappre-

¹⁶⁴ Ivi, p. 43.

¹⁶⁵ F. Ruffini, *Guerra*, cit., p. 57.

¹⁶⁶ G.D. Ferri, *Rappresentanza politica*, cit., p. 83.

¹⁶⁷ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 47.

sentanza professionale nel Senato»¹⁶⁸, già elaborato nel 1919 dalla Commissione speciale cui hanno partecipato Greppi e Ruffini¹⁶⁹ prima di essere riproposto, senza buon esito, dalla Commissione dei diciotto¹⁷⁰. Ma l'orientamento più deciso è ormai verso la composizione di consigli superiori amministrativi in rapporto ai relativi interessi¹⁷¹. Il Consiglio Nazionale del Lavoro è oggetto di particolare attenzione:

¹⁶⁸ Ivi, p. 48.

¹⁶⁹ In proposito, G. Sabini, *Precedenti e presupposti della rappresentanza politica dei sindacati*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1926), p. 387 ss. Quanto a Ruffini, sua è la proposta di riformare il Senato affinché costituisca la sola Camera per la rappresentanza «complessiva» degli interessi, «i quali dal loro confronto o anche dal loro contrasto in un medesimo agone, vi troverebbero la necessaria reciproca limitazione e la loro disciplina». In sintesi, una limitazione del numero dei senatori da eleggere; il mandato temporaneo per i nuovi senatori; e soprattutto la restrizione della nomina regia. Il numero complessivo dei senatori va diviso in due metà: «l'una attribuita alla elezione dei collegi elettorali, l'altra ripartita fra il Re, il Senato e la Camera, ossia fra i grandi organi della sovranità, con forma naturalmente di nomina da parte del Re, di elezione per parte del Parlamento, ma di elezione che ha un carattere diverso e serve come di transizione evitando così il brusco contrasto di origine, che si ravviserebbe, se una intera metà fosse nominata dal Re e l'altra dai comizi». Che si tratti, infine, non solo di interessi economici e pratici, ma «di far luogo anche alla rappresentanza dei supremi valori spirituali, della scienza e dell'arte, della competenza e della esperienza in tutti i pubblici uffici» (cfr. G.P. Trifone, *Un confronto sulla proporzionale*, cit., p. 99 ss.).

¹⁷⁰ «Per la verità» – osserva Paolo Pombeni in merito alla proposta di un sistema di rappresentanza basato su collegi istituzionali sulla base delle categorie e cioè dei vari ordini di attività sociale dei cittadini – «la commissione esprimeva, qui come altrove, ragionamenti notevolmente contorti: infatti ove la creazione di quei collegi istituzionali non si fosse rivelata possibile si potevano prendere i sindacati come base e, ove anche questo non fosse stato agevole, “converrebbe sottoporre a revisione le basi dell'attuale sistema elettorale, al fine di decidere se meno inadeguato, rispetto alle conseguenze dell'attuazione del principio del suffragio universale, sia da riconoscere il metodo delle elezioni di secondo grado”. La situazione si mantenne confusa: il Gran Consiglio del fascismo nelle sue riunioni dell'8 ottobre 1925 e del 30 marzo 1926 prese in esame le proposte emerse dalla Commissione dei diciotto, senza arrivare ad alcuna decisione per ciò che riguardava il mutamento della rappresentanza alla Camera, mentre per il Senato auspicava una sua integrazione con rappresentanza elettiva su base corporativa» (*La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995, p. 108).

¹⁷¹ Per una bibliografia sul tema, F. Pergolesi, *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Roma 1923; F. Lo Faro, *Il nuovo Parlamento nello Stato fascista*, Roma 1928; R. Purpura, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Bologna 1932; M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna 1920; D. Papa, *Il Parlamento sindacale*, Napoli 1921.

il riconoscimento giuridico delle associazioni, la sostituzione al vecchio concetto di rappresentanza politica del nuovo sistema di rappresentanza professionale, e soprattutto il nuovo atteggiamento dello Stato nei confronti di gruppi, resi elementi costitutivi ed essenziali alla sua struttura e alla sua vita ¹⁷².

L'ultima legge elettorale del 2 settembre 1928 n. 1993 «trasvaluta i vecchi sistemi» ed introduce, attraverso l'organizzazione della società «per classi», la nuova rappresentanza corporativa al fine di limitare l'autorità della Camera dei deputati e di rafforzare la centralità dello Stato. Si badi, lo Stato corporativo «non deve essere l'astratta negazione dello Stato liberale», ma deve costituirne il superamento circa la «sintesi delle esigenze» ¹⁷³ che quello non era stato in grado di compiere:

anche qui, se noi guardiamo all'immediato passato, troviamo una profonda discordanza fra la più sana dottrina giuridica e le concezioni politiche più in voga circa la natura dei diritti politici in genere e del diritto elettorale in specie. Con questo di grave che gli istituti positivi, che la rivoluzione fascista ha travolto, andavano sempre più discostandosi dalla concezione della sana dottrina giuspubblicista per dare ragione alla faciloneria degli improvvisati teorizzatori di dogmi comiziali ¹⁷⁴.

Secondo D'Alessio, la «buona dottrina» liberale insegnava che gli individui esercitano i poteri giuridici senza diventarne titolari, ma «quali organi dello Stato». La norma giuridica prescinde dagli interessi individuali dei singoli, «essa tutela lo Stato e con esso e per esso l'interesse generale della collettività». Il diritto subbiiettivo politico non contempla l'interesse individuale ad esercitare funzioni statali, ma solo «l'interesse ad ottenere il riconoscimento da parte dello Stato della qualità attuale o potenziale (capacità) di organi dello Stato medesimo» ¹⁷⁵. Qui sta il peccato originale del suffragio universale «come affermazione di un diritto innato individuale, come derivazione dell'uguaglianza politica dei consociati», mentre è chiaro che «l'e-

¹⁷² F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 55.

¹⁷³ Ivi, p. 65.

¹⁷⁴ F. D'Alessio, *Aspetti attuali del diritto pubblico italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1928), p. 18.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

servizio delle funzioni pubbliche non può che soddisfare l'interesse generale e si appartiene allo Stato anche se concretamente, per ovvie necessità fisiche è affidato agli individui»¹⁷⁶. È in questa prospettiva che il sindacalismo va inteso secondo una logica diversa dal passato, di modo che «da classista diventa nazionale in quanto sostituisce all'idea della lotta di classe come mezzo per la difesa dei singoli interessi, quello della tutela e dello incremento della produzione come base dello sviluppo del tutto nazionale»¹⁷⁷. La L. 3 aprile 1926 n. 563 (e relativo regolamento del 1 luglio dello stesso anno), dando riconoscimento giuridico all'organizzazione sindacale, la rende organo ausiliario dello Stato¹⁷⁸. Il che significa che «lo Stato ha assunto come finalità sue quelle dei sindacati, vale a dire la disciplina dei rapporti collettivi di lavoro [...] tutelando in ogni caso gli interessi superiori della produzione». In quanto trasforma in suoi organi gli enti che in altro momento storico avrebbero potuto contrapporglisi, lo Stato si fa «corporativo»¹⁷⁹.

Di conseguenza anche la Camera, che rappresenta la Nazione in

¹⁷⁶ Ivi, p. 19.

¹⁷⁷ Ivi, p. 22.

¹⁷⁸ La legge del 1926 «dà consacrazione giuridica alla organizzazione sindacale, riconduce nella sfera del diritto e nell'ordinamento statale le associazioni opposte dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il riconoscimento giuridico, conferito ai sensi dell'art. 1, concede alle associazioni il diritto di rappresentanza esclusiva di tutti i componenti della categoria professionale per cui sono costituite (art. 5) nonché alcuni poteri normativi, tributari, politici. Dati i poteri e gli obbiettivi, i Sindacati riconosciuti acquistano la qualità di persone giuridiche di diritto pubblico, cioè di enti ausiliari dello Stato, diretti a svolgere funzioni che, oltre che proprie, corrispondono a un interesse di quest'ultimo [...]. Le associazioni professionali inoltre non rientrano nella organizzazione statale soltanto per la loro posizione di enti ausiliari dello Stato, ma anche per mezzo di appositi organi centrali di collegamento, previsti dall'art. 3 della legge, e dichiarati dagli artt. 42 e 43 del Regolamento del 1 luglio di carattere nazionale ed organi dell'amministrazione centrale dello Stato. Tali sono le corporazioni [...]. In conseguenza fu costituito con R.D. 2 luglio 1926 n. 1131 (art. 2), un Ministero delle Corporazioni, con tutte le funzioni di organizzazione, di coordinazione e di controllo delle categorie professionali in luogo delle non ancora costituite Corporazioni; e presso di questo avrebbe dovuto costituirsi un Consiglio Nazionale delle Corporazioni chiamato a dar parere sulle questioni che interessino Corporazioni diverse o Associazioni appartenenti a diverse Corporazioni e su ogni altra questione che gli venga sottoposta dal Ministro per le Corporazioni (art. 4 decr., cit.)» (F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., pp. 66-67).

¹⁷⁹ F. D'Alessio, *Aspetti attuali*, cit., p. 24.

generale, «non può essere sindacale, ma deve essere corporativa»¹⁸⁰. All'esito di un *iter* legislativo intrapreso nel 1923, la Camera è considerata «uno degli istituti per mezzo dei quali il Governo si pone al contatto con le masse»¹⁸¹, ma non il solo¹⁸². In tal modo, il sistema della rappresentanza organica è superato insieme agli «egoismi nello Stato»:

la posizione dei sindacati come enti ausiliari dello Stato od organi indiretti della sua amministrazione e la designazione dei membri della Camera da parte di un organo costituzionale trasvaluta tutti i sistemi studiati e costituisce un avviamento notevole verso un nuovo organismo, non più rappresentativo, ma partecipe del carattere gerarchico, organi dell'ordinamento statale¹⁸³.

Si potrebbe tuttavia obiettare che il tema della rappresentanza, «cacciato dalla porta, rientri dalla finestra»¹⁸⁴ in rapporto alla defini-

¹⁸⁰ B. Donati, *Trilogia ed unità del Corporativismo*, in *Corso di cultura corporativa*, XI, Modena 1933, p. 44.

¹⁸¹ «Il T.U. 13 dicembre 1923 n. 2694, costituendo il Regno in unico Collegio Nazionale e concedendo al Partito che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi per la propria lista i 2/3 del numero dei Deputati e riservando agli altri Partiti il terzo rimanente secondo il principio della rappresentanza proporzionale, presupponeva l'esistenza di vari gruppi politici e non poteva adattarsi in alcun modo alla nuova età dominata da un solo unitario partito. Né il successivo T.U. 17 gennaio 1926 n. 118, restaurando la divisione del corpo elettorale in vari Collegi sulla base del suffragio universale, poteva avere valore dopo che la legge 3 aprile 1926 sostituiva al cittadino isolato, il gruppo, il sindacato. Si ispirò a questo nuovo principio organizzativo la legge 17 maggio 1928 n. 1119 sulla riforma della rappresentanza politica, integrata dal T.U. della legge elettorale politica 2 settembre 1928, n. 1923, e modificata in seguito dal R.D. 30 settembre 1930 e D.L. 27 dicembre 1932, n. 1717» (F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 68).

¹⁸² Come già riportato, «le elezioni presuppongono l'intervento di tre organi: le Confederazioni nazionali dei sindacati legalmente riconosciuti ed altre associazioni autorizzate (artt. 47 e 51), che hanno il potere di presentazione e di proposta (art. 46) dei candidati in numero di 1000 (800 le prime e 200 le seconde, cioè rispettivamente il doppio e la metà dei Deputati da eleggere); il Gran Consiglio del Fascismo, che, in conseguenza di tali proposte, compie la designazione dei Deputati in numero di 400 scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati ed anche fuori, quando ciò sia necessario per comprendere nella lista persone di chiara fama che siano rimaste escluse nell'elenco presentato (art. 52); ed infine il corpo elettorale, riunito in collegio unico nazionale (art. 44), che è chiamato a dare o meno la sua approvazione alla lista formata dal Gran Consiglio (art. 53)» (ivi, pp. 68-69).

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ A. Volpicelli, *Legislazione*, cit., p. 23.

zione delle gerarchie. A riguardo viene incontro l'interpretazione dell'art. 41 dello Statuto in combinato disposto con la dichiarazione I della Carta del Lavoro. Nei limiti per cui i deputati rappresentano «la Nazione in generale», questa è «unità morale» superiore agli individui che la compongono; la sua «identità» è invertebra materialmente dal corporativismo che «supera la chiusa antitesi dei due termini opposti: autocrazia e democrazia, ed opera la sintesi dell'una e dell'altra nel fecondo concetto di gerarchia»¹⁸⁵. A parere di Costamagna, l'art. 1 della Carta del Lavoro, rettificando l'art. 41 dello Statuto in ordine alla corrispondenza tra il concetto di *populus* e quello di nazione, segna il ritorno alla nozione *populista* «tradizionale nella dottrina classica e tomista, così energicamente affermata da Cicerone nella formula *res-publica* quale *res-populi* e da A. Varo precisata nei termini seguenti: «et eundem populum putari cum ab hinc centum annis nemo illius viveret» (Dig. V, 1, § 6)»¹⁸⁶.

Neanche il più rivoluzionario tra i giuristi di regime si sottrae all'autorevolezza di una tradizione da recuperare, assumendo il popolo «nel valore storico-organico che risulta dalla [...] stirpe, anziché dalla riduzione del soggetto statale al concetto di popolazione, quale massa demografica, ovverosia moltitudine di individui»¹⁸⁷. Costoro, in una catena ascendente, si raggruppano nei sindacati «organi indiretti» dello Stato; questi si collegano alle corporazioni «organi diretti» dell'amministrazione centrale; le corporazioni, infine, confluiscono nel Consiglio Nazionale delle Corporazioni¹⁸⁸ dando vita ad

¹⁸⁵ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 74.

¹⁸⁶ C. Costamagna, *Premesse allo studio del nuovo diritto italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1931), p. 576.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Ex L. 20 marzo 1930 n. 206, il Consiglio Nazionale delle Corporazioni «presiede, per così dire, a tutto l'ordinamento, a tutta la vita sindacale corporativa, è, secondo la frase del Duce, “nell'economia italiana quello che lo Stato Maggiore è negli eserciti: il cervello pensante che prepara e coordina”. Come il Gran Consiglio del fascismo collega il Governo e gli organi costituzionali dello Stato con tutte le forze politiche della nazione, così il Consiglio Nazionale delle Corporazioni attua il collegamento tra lo Stato e le forze economiche sociali [...]. È quindi organo statale centrale, costituzionale, rappresentativo [...]. È chiamato a dar parere sulle materie stabilite dall'art. 10 della Legge, ha i poteri normativi indiretti indicati nell'art. 11 e soprattutto le funzioni regolamentari contemplate dall'art 12; il Consiglio ha cioè poteri normativi, conferiti dal Capo del Go-

un organo legislativo supremo entro la cui sfera «spetta alla singola corporazione un potere esecutivo regolamentare». Secondo il principio dell'autogoverno, la partecipazione dei cittadini al processo legislativo si ottiene «identificando la società e lo Stato», in modo da rendere inutile la persistenza della Camera dei Deputati. Si arriva, così, all'assoluta negazione della rappresentanza? Barbieri, differenzialmente da Volpicelli, non ha il coraggio di tagliare il filo della tradizione, se non altro in termini concettuali. Se è ormai il caso di abbandonare l'istituto della rappresentanza in sede parlamentare, essa non scompare, ma «è trasvalutata, elevata ad un grado superiore»:

è negata se si concepisce come un rapporto che corre fra due termini estranei, è affermata se si esaurisce nel più evoluto concetto di organicità. Dunque non più potremo parlare di uno Stato rappresentativo nel vecchio senso, ma, più esattamente, di uno Stato gerarchico ed organico; questo è quello che noi chiamiamo Stato corporativo¹⁸⁹.

In che cosa consiste infatti la rappresentanza? Di certo non nel rapporto di finzione a cui la riduceva il vecchio giusformalismo. Per Carlo Esposito, che fornisce la sua personale interpretazione dell'art. 41 dello Statuto, la rappresentanza, prescindendo sia dal mandato che dalle elezioni – poi che riguarda «la nazione in generale e non solo le province in cui [i deputati] furono eletti» –, si “istituzionalizza” nel senso che interessa non solo la Camera, ma tutti gli organi costituzionali. È del resto l'art. 2 dello Statuto a qualificare come rappresentativo l'intero sistema di governo, dando conferma che la rappresentanza prescinde dalle elezioni politiche nella misura in cui

verno su proposta del Ministero per le Corporazioni, relativamente al coordinamento: a) dell'attività assistenziale esercitata dagli enti previsti dalla Legge; b) delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi o negli altri modi indicati, c) di ogni altra attività normativa delle corporazioni (art. 12, nn. 1 e 2); e ha poteri normativi, conferiti dalle associazioni interessate, circa il regolamento dei rapporti economici collettivi fra le varie categorie della produzione rappresentate da associazioni sindacali legalmente riconosciute (art. 12 n. 3). Ma il Consiglio Nazionale delle Corporazioni forma norme solo su materie che non siano già disciplinate da leggi o da regolamenti (art. 32 Decreto d'attuazione)» (ivi, pp. 71-72). Altri riferimenti bibliografici: R. Purpura, *Il Consiglio Nazionale*, cit.; G. Ambrosini, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Roma 1930; G. Bottai, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Milano 1931.

¹⁸⁹ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 75.

il consenso dei rappresentati non è più necessario per determinare la rappresentatività dello Stato¹⁹⁰.

Presupposta la personalità dello Stato, neanche secondo Caristia i suoi organi hanno una peculiare individualità, non esprimendo essi «una propria attività e volontà»¹⁹¹. Ciò al netto delle teorie di quanti, pur negando la «suità» degli organi medesimi, hanno prestato considerazione solo alle persone fisiche titolari della funzione, in tal modo respingendo il concetto organico e ravvalorando quello di rappresentanza¹⁹²; oppure di coloro che, cancellando le note differenziali, hanno cercato di dimostrare che molti dei rapporti espressi dalla definizione di *Organschaft* potrebbero precisare un concetto giuridico della rappresentanza a integrazione del suo concetto politico¹⁹³.

Sono posizioni attestate sul preconconcetto liberale di «tradurre in termini giuridici la realtà politica»¹⁹⁴, superabili in nome della «rappresentanza istituzionale», dalle diverse formulazioni: se per Chiarelli essa «si attuerebbe quando un ente istituzionalmente investito della tutela degli interessi di una categoria abbia capacità di agire, con efficacia obbligatoria, per conto dei titolari degli interessi rappresentati»¹⁹⁵; per altri, come Zangara, essa verrebbe a «confondersi o a coincidere col concetto di rappresentanza corporativa o con qualunque

¹⁹⁰ Cfr. C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico» (1937), p. 467 ss.; Id., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., pp. 311-312.

¹⁹¹ C. Caristia, *Aspetti recenti del concetto di rappresentanza*, in *Scritti giuridici*, cit., p. 449.

¹⁹² Cfr. M. Comba, *Organo e rappresentanza nella dottrina degli enti collettivi, con particolare riguardo al diritto pubblico*, Torino 1931, *passim*.

¹⁹³ «La rappresentanza giuridica necessaria allo Stato persona giuridica per svolgere la sua attività, è istituito radicalmente diverso dalla rappresentanza politica, necessaria al popolo per la partecipazione al governo. Per la prima le persone investite di un pubblico ufficio hanno il potere di manifestare la volontà dello Stato in guisa da dover ritenere come atto della persona giuridica statuale l'atto degli organi secondo la competenza tassativamente determinata. Per la seconda, sono chiamate le varie tendenze sociali e politiche a mezzo dei rappresentanti, all'esercizio di funzioni politiche e giuridiche, affinché il governo senta e subisca la pressione più immediata possibile secondo le differenti condizioni sociali, della pubblica opinione» (G. Arangio Ruiz, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda pel 25. anno del suo insegnamento*, IV, Napoli 1906, pp. 115).

¹⁹⁴ C. Caristia, *Aspetti recenti*, cit., p. 453.

¹⁹⁵ G. Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, Padova 1936, p. 173.

altra che prescinda dai risultati di congegni elettorali»¹⁹⁶. A parere di Panunzio, non esiste una forma di rappresentanza che sia propria e specifica delle persone giuridiche una volta smentito il rapporto rappresentativo tra queste ultime ed il funzionario “persona fisica”, il quale «non è soggetto autonomo che agisca per conto di quella, ma il preposto all’organo o all’ufficio, che consenta all’uno o all’altro di agire nel campo del diritto»¹⁹⁷.

Per chiarire i termini del rapporto rappresentativo, Donato Donati individua due momenti del procedimento di conoscenza della «persona reale dello Stato». È scontato che l’individuo, anche in qualità di funzionario, abbia consistenza empirica; a rilevare giuridicamente è la sintesi degli individui, che si ottiene in forza dell’elemento di relazione tra essi, costituito dal «fine comune» perseguito e dal corrispondente «rapporto di rispettiva coordinazione o reciproca subordinazione per l’armonico suo raggiungimento». Successivamente a tale «procedimento di differenziazione» si ottiene il concetto di «corpo complesso», ossia di istituzione¹⁹⁸.

Fermo il fatto che i rappresentanti non hanno il dovere di «interpretare, manifestare o eseguire la volontà o le aspirazioni del rappresentato oppure di curarne gli interessi» – i loro atti rimanendo validi «sia che interpretino ed eseguano esattamente la volontà della Nazione, sia che ciò non avvenga»¹⁹⁹ –, la rappresentanza corrisponde «all’automatico e permanente sostituirsi del rappresentante in luogo del rappresentato»²⁰⁰, dal che deriva il suo requisito «istituzionale»²⁰¹. È proprio l’elemento della sostituzione a determinare il carattere giu-

¹⁹⁶ V. Zangara, *La rappresentanza istituzionale*, Bologna 1939, p. 105.

¹⁹⁷ S. Panunzio, *Contributo all’esame dei problemi relativi all’istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni*, in *La camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma 1939, p. 199 ss. Per contrapposizione, Francesco Saggese sostiene la teoria per cui, comunque venga inquadrato, l’istituto della rappresentanza configura un negozio giuridico posto in essere dalla dichiarazione di volontà di una persona (rappresentante), che ha l’efficacia identica che avrebbe se fosse posto in essere dalla dichiarazione di volontà di un’altra persona (rappresentato) nel nome della quale la prima ha agito (cfr. *La rappresentanza nella teoria e nella pratica del diritto privato italiano*, Napoli 1933, p. 295 ss.).

¹⁹⁸ D. Donati, *La persona reale dello Stato*, cit., pp. 15-17.

¹⁹⁹ C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione*, cit., p. 470.

²⁰⁰ L. Paladin, *Il problema della rappresentanza*, cit., p. 68.

²⁰¹ C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, cit., p. 315.

ridico dell'istituto che, lungi dal rilevare nei termini di un rapporto, si invera piuttosto in una «situazione» per cui gli organi dello Stato «nella esplicazione delle loro funzioni e nell'esercizio dei loro poteri, prendono nella vita giuridica il posto della Nazione sovrana e perciò con i loro atti vincolano i sottoposti ed hanno autorità su di essi»²⁰². In altre parole, il rapporto rappresentativo, quale momento prettamente dinamico, non esaurisce il significato istituzionale della rappresentanza per cui «il rappresentante come tale, entro determinati limiti, sta giuridicamente in luogo del rappresentato». Con queste affermazioni

non si è solo escluso che nel nostro diritto la rappresentanza in genere vada definita come un rapporto giuridico trilatero, ma si è anche implicitamente detto che essa consiste in una situazione giuridica del rappresentante in base alla quale il rappresentante agendo in nome del rappresentato ne prende il posto nella vita giuridica e compie atti che conseguono gli stessi effetti che se fossero compiuti dal rappresentato²⁰³.

In termini “politici”, invece, il governo si sostituisce sempre alla comunità nazionale, di modo che la rappresentanza si presenta immutata non solo nella fase albertina come in quella fascista, ma «in tutti i sistemi in cui lo Stato come persona giuridica si sostituisce al popolo nell'esercizio della sovranità: cioè, sostanzialmente, nell'ambito di ogni ordinamento statale moderno»²⁰⁴.

5. *Vino nuovo in otri vecchi*

Secondo una interpretazione continuista, il corporativismo è visto come il perfezionamento della rappresentanza organica. Il presupposto è che il cittadino isolato «non esiste». La rappresentanza proporzionale aveva intuito l'essenzialità delle convinzioni politiche e delle attività produttrici come criteri identificativi e quindi esistenziali. Ma elevare i partiti politici a sistema non ha più senso laddove «tutta la

²⁰² Ivi, p. 314.

²⁰³ Ivi, p. 362.

²⁰⁴ L. Paladin, *Il problema*, cit., p. 69.

società nutre le medesime convinzioni». Lo Stato corporativo è rappresentativo proprio nel senso che è organico, e pertanto «gerarchico». In questo «organismo gerarchico» ciascuno è

governato e governante ad un tempo, governato rispetto all'individuo che sta un passo più in alto nella scala gerarchica, governante rispetto a colui che si trova un grado più in basso. E così si procede fino al Capo della Corporazione, che è sintesi di tutta la Corporazione, che tutta la rappresenta nella sua persona, ma che si afferma per il principio gerarchico del valore, della competenza²⁰⁵.

Allo scopo di legittimare un nuovo sistema al posto di quello che si è voluto sostituire, si finisce col riproporre tematiche non originali. Prendendo in prestito l'espressione da Caristia, i giuspubblicisti dediti all'elaborazione del nuovo concetto di rappresentanza organica o corporativa, che dir si voglia²⁰⁶, hanno continuato «a versare abbondantemente vino nuovo in otri vecchi»²⁰⁷. D'altro canto, lo stesso Giovanni Gentile, il maggior teorico del fascismo²⁰⁸, non sembra intenzionato a far di tutte le erbe un fascio, «non essendo mancati nel secolo XIX liberali di grande valore a preconizzare la necessità dello Stato forte, nello stesso interesse della libertà». A suo parere, «in quanto lo Stato corporativo tende ad attuare in modo più intimo e sostanziale l'unità o il circolo dell'autorità e della libertà mediante un sistema di rappresentanza più sincero e più rispondente alla realtà, il nuovo Stato è più liberale dell'antico»²⁰⁹.

È il «liberalismo anarchico» dell'individualista «che non vede l'apriorità e necessità immanente dello Stato» ad essere ripulsato dal fascismo; ma, in quanto a ciò, lo Stato autoritario è «più liberale del-

²⁰⁵ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 81.

²⁰⁶ Sostituito «al regime dello Stato liberale quello dello Stato corporativo», il fascismo ha «reclamato un sistema di rappresentanza organica, corrispondente alla reale struttura in cui i cittadini dello Stato sono inquadrati e da cui traggono i motivi fondamentali della loro psicologia e l'alimento costante della loro personalità» (G. Gentile, *Origini e dottrina del fascismo*, cit., pp. 50-51).

²⁰⁷ C. Caristia, *Aspetti recenti*, cit., p. 469.

²⁰⁸ «Tra le possibili strategie operative prospettate, almeno fino a metà degli anni '30, prevalse l'indirizzo indicato dal sen. Gentile» (I. Del Bagno, *Epurazioni prudenti*, cit., p. 277).

²⁰⁹ G. Gentile, *Origini*, cit., pp. 52-53.

lo stesso Stato liberale». E esso, organizzati e riconosciuti giuridicamente i sindacati, si avvia ad un «sistema di rappresentanza politica aderente alla struttura sindacale, cioè alle immediate e concrete condizioni della sua popolazione, dove sono le radici della coscienza popolare». In tanto consiste, a parere del filosofo, l'«evidente perfezionamento del sistema rappresentativo»²¹⁰. Si tratta di ribadire il carattere non violento della rivoluzione fascista, «che si viene compiendo senza scosse e quasi per evoluzione spontanea con l'adesione e il consenso delle forze storiche più profondamente conservatrici», sicché tutta la riforma costituzionale del regime va intesa guardando «alla forma della legge, alla sua coerenza, al suo rapporto col sistema delle leggi dello Stato»²¹¹. Su quanto ciò sia plausibile si è avuto modo di riflettere. Resta il fatto che Gentile tiene il punto del «contrasto tra Costituzione e Rivoluzione», che il regime «si sforzava di risolvere gradualmente, costituzionalizzando la rivoluzione»²¹².

Se si torna per un attimo all'ordine della gerarchia profilato da Barbieri, esso non si discosta molto da quello tardo-liberale di Antonio Cicu. In entrambi i casi, struttura fondamentale dell'organismo gerarchico (e dello Stato corporativo che ne è la configurazione istituzionale) è quella per cui

il Re ne rappresenta la continuità (il passato, il presente, l'avvenire); il Capo del Governo ne sintetizza la vita e l'indirizzo unitario; al disotto si dispone l'organo legislativo supremo (Consiglio Nazionale delle Corporazioni) da cui si diramano le singole corporazioni che attuano, ciascuno entro la propria sfera, il principio gerarchico dei valori²¹³.

Il fascismo, insomma, parrebbe risolvere il problema della rappresentanza «non negandolo astrattamente ma coscientemente superandolo», fondendo le esigenze democratiche «che l'hanno fatto sorgere» con la dittatura dell'autocrazia, per cui i rappresentanti sono non eletti, ma «nominati dal sovrano»²¹⁴. Per non cadere nel «campo

²¹⁰ Ivi, pp. 66-67.

²¹¹ Ivi, p. 73.

²¹² Ivi, p. 75.

²¹³ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 82.

²¹⁴ Ivi, p. 83.

minato» del nesso rappresentativo fra Stato e società, il fascismo si rifugia nell'«uso ideologicamente neutrale del termine che era stato offerto dalla giuspubblicistica dell'età liberale», presentando la rappresentanza come «la libera scelta di uno Stato che in essa vede un utile strumento organizzativo e un efficace canale di selezione della classe politica». A dire di Pietro Costa, la rappresentanza che il fascismo recepisce dal giusformalismo tardo ottocentesco «non è la breccia attraverso la quale gli individui penetrano nella cittadella dello Stato agitando il vessillo dei loro 'assoluti' diritti politici, ma appare soltanto una tecnica organizzativa liberamente scelta dallo Stato in vista degli scopi da esso perseguiti»²¹⁵.

Come si è avuto modo di osservare, per la dogmatica giuridica tardo-liberale il parametro della “organicità” aveva già sostituito quello della “elettività” al fine della legittimazione dello “Stato di diritto”. Nel regime, detto parametro può ben essere riproposto nei termini, ancorché rimodulati, delle «gerarchie funzionali»²¹⁶. Diverse forme, consueti contenuti: la nomina, sostituendo l'elezione, determina una scelta al vertice, ovvero «conferma il principio dell'autorità proveniente dall'alto»²¹⁷. Con buona pace della presunta coincidenza della titolarità e dell'esercizio della sovranità in capo al popolo, che invece rimane spettatore silente, immobilizzato «in un determinato posto della scala gerarchica»²¹⁸. E se taluni, come Ferri, qualificano il cittadino secondo un criterio di «cittadinanza attiva», una volta inquadrato «in quella determinata sede dell'organizzazione statale, in cui si svolge la sua esistenza»²¹⁹, per Salemi «è un assurdo che la massa incosciente sia sovrana. Il potere sta invece in coloro che hanno senso d'intelletto e di responsabilità; non sale dal basso, dalla piattaforma infida della folla incapace, ma scende dall'alto, dagli organi

²¹⁵ P. Costa, *Civitas*, 4, cit., pp. 266-267.

²¹⁶ C. Costamagna, *Ancora sull'argomento: organi, istituzioni, persone giuridiche di diritto pubblico*, in «Lo Stato», II (1931), p. 579.

²¹⁷ G. Salemi, *Studi di diritto corporativo*, Padova 1929, p. 12. In proposito anche C.A. Biggini, *Sui principi generali dell'ordinamento costituzionale fascista*, in «Archivio di studi corporativi», II (1940), pp. 60-62; C. Costamagna, *Il processo storico di formazione della rappresentanza politica*, in *La Camera dei fasci*, cit., p. 33; A. Navarra, *I principi formatori della riforma dell'Assemblea politica*, in *La Camera dei fasci*, cit., p. 76.

²¹⁸ F. Barbieri, *La rappresentanza*, cit., p. 83.

²¹⁹ G.D. Ferri, *Rappresentanza politica*, cit., p. 76.

superiori dello Stato, che utilizzano i valori più sani della collettività»²²⁰.

Non tutti sono altrettanto schietti. Coloro che parlano di democrazia lo fanno perlopiù demagogicamente, ma invero si tratta di «una forma di democrazia corrotta in cui il popolo, lungi dal governare, veniva condotto in direzioni scelte da altri»²²¹, affinché «il pensiero e la volontà di uno che è Duce diventino il pensiero e la volontà della massa»²²². Prendendo ancora una volta in prestito frasi eloquenti,

l'ordine nasce per un impulso che scocca dall'alto, presuppone la personalità eccezionale, carismatica del capo, si propaga grazie alla distribuzione gerarchica dei ruoli politici e sociali e solo a questo punto raggiunge le masse e le mobilita in modo che l'entusiasmo sacrificale dei soggetti possa tradursi nel loro omogeneo riconoscersi e identificarsi nella missione storico-nazionale volta a volta annunciata²²³.

In questo modo, però, si confonde il concetto di rappresentanza con quello di rappresentatività, il quale ultimo, al contrario del primo, «prescinde dal consenso e dall'attiva partecipazione popolare ed importa solo che determinati elementi dell'apparato statale rispecchino il Paese»²²⁴, mediante la scelta di uomini che sostanzialmente «riassumono l'intera collettività»²²⁵.

Secondo quanto riportato, successivamente alla riforma del 1928 i «luoghi» della rappresentanza diventano progressivamente altri rispetto a quelli istituzionali, fino a coincidere con il sistema corporativo ed il partito nazionale fascista, fatte salve le considerazioni sulla assenza di democraticità relative in particolare a quest'ultimo. A tale proposito è stato osservato che

²²⁰ G. Salemi, *Studi*, cit., p. 11.

²²¹ P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., p. 108.

²²² G. Gentile, *Origini*, cit., p. 49.

²²³ P. Costa, *Civitas*, 4, cit., p. 272.

²²⁴ L. Paladin, *Il problema*, cit., p. 104. È sostanzialmente quanto osservato anche da Pietro Costa: «nel momento in cui il corporativismo viene immaginato come celebrazione di unità oltre la contrapposizione degli interessi (e non semplicemente attraverso il loro giuridico contenimento) il senso principale dello schema rappresentativo viene a cadere» (*Lo Stato immaginario*, cit., p. 344).

²²⁵ S. Foderaro, *La rappresentanza*, cit., p. 60.

da un lato il partito rappresentava il luogo e il mezzo attraverso cui ogni cittadino attivo e meritevole (e in prospettiva tutti) [...] poteva influire sui meccanismi che creavano decisione politica [...]. Dall'altro lato il partito rappresentava di fronte alla nazione la garanzia che la gestione della cosa pubblica si svolgesse nell'interesse del popolo²²⁶.

E tuttavia, ammesso che il partito possa determinare un rapporto rappresentativo di tipo politico facendosi «iniziatore dell'indirizzo generale di governo» e «consentendo una certa partecipazione popolare», è evidente la contraddizione in termini riguardante la sua natura, dal momento che esso non potrebbe rappresentare che «una parte» del popolo, salvo intenderlo in senso totalitario come confuso con la Nazione stessa, cosa che la maggioranza della dottrina ha peraltro evitato di fare per non negare il presupposto che «la rappresentanza politica reale conserva una portata più o meno parziale e circoscritta»²²⁷.

Mentre Simone Malvagna si barcamena tra il riconoscimento della personalità giuridica e la natura di organo in ordine al PNF, dato che esso «non è stato creato dallo Stato, anzi è sorto in un primo tempo al di fuori dello Stato»; oltre al fatto che «ha riguardo ad un momento che non è soltanto giuridico ma tipicamente e propriamente politico»²²⁸, si deve probabilmente a Panunzio l'elaborazione più accurata del concetto per cui «il Partito fascista, in quanto Partito rivoluzionario, crea lo Stato, e lo Stato creato dal Partito, si asside, a sua volta, come sul suo piedistallo, sul Partito»²²⁹. Da un punto di vista dinamico, il partito, nel suo farsi, riguarda la fase rivoluzionaria che, trasformando lo Stato, viene necessariamente prima di esso; da un punto di vista statico, il partito diventa un organo, e dunque vie-

²²⁶ P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., p. 109. Cfr. anche Id., *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna 1984, in particolare p. 327 ss.

²²⁷ L. Paladin, *Il problema*, cit., p. 106; cfr. anche G. Sartori, *La rappresentanza politica*, Firenze 1957, p. 603; B. Leoni, *Rappresentanza politica e rappresentanza dei partiti*, Milano 1967, p. 61; L. Di Nucci, *Lo Stato-partito del fascismo. Genesi, evoluzione e crisi. 1919-1943*, Bologna 2009, *passim*; M. Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 143 ss.

²²⁸ S. Malvagna, *Partito nazionale fascista, ad vocem*, in *Dizionario di politica* (Antologia), cit., p. 442.

²²⁹ S. Panunzio, *Il Concetto dello Stato-partito* (1934), in *Il fondamento giuridico*, cit., p. 261.

ne dopo lo Stato, che è tutto: «dal partito Stato allo Stato partito». I termini dialettici sono quello negativo o *destruens* dell'insurrezione e quello positivo o *construens* della dittatura, la cui conseguenza è la "totalitarietà". Lo Stato, come forma vuota, ha bisogno di un'idea che lo sostanzi. In questa logica il Partito, dando senso allo Stato, lo riempie di sé. Ma il Partito non è lo Stato; esso è una «istituzione politica autarchica». Anche se persegue e realizza lo stesso fine dello Stato ed è da esso inscindibile, «"strutturalmente" non è lo Stato, è anzi distinto dallo Stato ed ha una personalità giuridica di diritto pubblico a sé». Basti dire che se lo Stato è una corporazione «necessaria», il Partito è una corporazione «volontaria». Per Panunzio, il PNF è un'istituzione «essenzialmente popolare» ed eminentemente rappresentativa. Rispetto al Parlamento uscito dalla proporzionale, che riproduceva le diverse forze preesistenti nel Paese, «il Partito nazionale fascista invece è un condensatore, un trasformatore ed un superatore della statica delle forze delle classi sociali». Esso non ha interessi classistici, ma al contrario esprime l'unico interesse nazionale, l'interdipendenza delle forze sociali convogliate «ad un unico fine»²³⁰.

Per evitare certe trappole interpretative, Gaspare Ambrosini affronta il problema «dal punto di vista storico»²³¹. Nei grandi periodi di trasformazione vi sono «movimenti politici» che tendono alla conquista del potere per dare nuove basi allo Stato. Tali «organizzazioni politiche» non sarebbero partiti in senso stretto, per il loro programma totalitario: «possono assumerne la veste per le condizioni dell'ambiente e per le necessità tattiche di lotta, ma nella loro essenza sono entità diverse e tendono, appena conquistato il potere, a far scomparire gli altri partiti e ad immedesimarsi con lo Stato»²³².

Il PNF nei primi due anni di vita «non fu partito, ma antipartito, movimento». Esso cioè «si annunciò ed agì come forza propulsiva diretta a trasformare *ab imis* l'ordinamento dello Stato, come movimento che non si metteva sullo stesso piano dei partiti precedenti»²³³. Nel 1921, all'atto della sua costituzione, «la tattica era di parti-

²³⁰ Ivi, pp. 261-274.

²³¹ G. Ambrosini, *Il Partito fascista e lo Stato*, in «Civiltà fascista», XII-XIII (1934), p. 711.

²³² *Ibidem*.

²³³ Ivi, p. 712.

to, ma l'essenza e lo scopo no, restava un movimento rivoluzionario»²³⁴. Dopo le diverse riforme culminate nell'approvazione dello Statuto con R.D. 17 novembre 1932 n. 1456, il Partito «diventa compiutamente «organo dello Stato», a prescindere dai pareri contrastanti sulla sua natura costituzionale da parte di quanti gli attribuiscono una volontà propria distinta dallo Stato: «lo Stato poggia i suoi ordinamenti sul Partito unico, al quale perciò è attribuita una funzione, e conseguentemente una natura eminentemente statuale»²³⁵. È soprattutto l'art. 4 dello Statuto del Partito a rilevare in tal senso,

infatti, esplicando tali disposizioni la loro efficacia al di fuori del Partito e creando rapporti e perfino obblighi per organi non del Partito ma dello Stato, è evidente che lo Statuto del Partito ha valore non solo di «Statuto» che lega gli iscritti al partito, ma anche, almeno per tali aspetti, di regolamento generale dello Stato²³⁶.

Anche a parere di Ferri il carattere rappresentativo del PNF non avrebbe nulla a che fare con l'elezione o l'adesione volontaria ad esso, figurando il partito come «il centro cui converge un vasto complesso di istituzioni, a fini principalmente educativi e assistenziali, operanti in ogni campo della vita nazionale»²³⁷. Attraverso la sua capillare disposizione, «il Partito è l'istituzione che raccoglie tutte le voci e le manifestazioni di vita della Nazione alla periferia e le porta al centro della considerazione degli organi supremi direttivi della vita dello Stato»²³⁸. Del resto, il popolo non ha bisogno di un partito in senso tradizionale che lo rappresenti, essendo esso «spesso, con adunate di masse, senza congegni procedurali, direttamente e diffusamente interrogato». In virtù delle «forze efficienti» che non sono gli individui presi singolarmente, ma i «circoli sociali organici ed attivi, categorie organizzate di individui», è l'*organizzazione* «il fondamento e il principio dominante nella concezione fascista della rappresentanza politica»²³⁹.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ivi*, p. 817.

²³⁶ *Ivi*, p. 820.

²³⁷ G.D. Ferri, *Rappresentanza politica*, cit., p. 79.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ *Ivi*, p. 81.

Più sottile è l'analisi di Arturo Carlo Jemolo, che dapprima ammette la natura di organo statale del Partito «nel senso che svolge un compito che è al tempo stesso compito dello Stato, che ha interessi i quali sono, tutti senza eccezione, al tempo stesso interessi statali»²⁴⁰; salvo poi considerare la «natura» delle leggi che tale «organo» reggono: «non leggi in senso formale, ma leggi in senso materiale». Di conseguenza solo il Gran Consiglio sarebbe organo costituzionale, dato il suo «carattere originario», ossia che non riceve «da altre strutture istituzioni direttive e compiti da attuare»²⁴¹. Persino Maraviglia, il cultore della concezione dello Stato «come corpo politico» oltre la sua «entità giuridica»²⁴², non può fare a meno di considerare il PNF, benché fondamentale perché «organo di collegamento fra lo Stato e l'anima popolare», più che altro uno «strumento dello Stato, un organo se non proprio statale, parastatale»²⁴³. Tesi costantemente sostenuta da Romano – che considera il PNF «istituzione sussidiaria dello Stato», «organo a sé stante», «congiunto allo Stato precisamente dal punto di vista funzionale, ma non dal punto di vista strutturale»²⁴⁴ –, come anche da Levi²⁴⁵ e da Crisafulli²⁴⁶.

Nomina sunt res secondo Liuzzi, per cui il PNF, «organizzazione a carattere carismatico» nonché «strumento di diffusione e di realizzazione di certe aspirazioni del capo», oltre le contraddizioni della legge fascista continua ad essere un «partito»²⁴⁷ e non una nuova articolazione politico-istituzionale dello Stato. Teoria contrastante con quella di pressoché tutti i contributi alla collettanea a cura di Oddone Fantini del 1931, opera di maggiore esposizione del tema, ma di ta-

²⁴⁰ A.C. Jemolo, *Natura giuridica del PNF*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1929), p. 555.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² M. Maraviglia, *Alle basi del regime*, cit., p. 18.

²⁴³ Ivi, pp. 34-41.

²⁴⁴ S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1932, pp. 123-130.

²⁴⁵ Cfr. R. Levi, *La posizione giuridica del PNF nell'ordinamento dello Stato*, in «Archivio di studi corporativi», IV (1933), p. 355 ss.

²⁴⁶ Cfr. V. Crisafulli, *Il 'partito' nella recentissima letteratura italiana*, in «Lo Stato», II (1931), p. 897 ss.

²⁴⁷ B. Liuzzi, *Il Partito Nazionale Fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma 1930, pp. 82-83.

glio propagandistico ed alquanto pleonastica²⁴⁸. Ad eccezione, forse, del saggio di Chimienti, che tenta un raffronto tra il carattere rappresentativo del presente «regime fascista di partito senza governo parlamentare»²⁴⁹ e quello liberale. Se in quest'ultimo era la Camera elettiva l'organo fiduciario politico, in quanto espressione della maggioranza, ormai tale funzione è compiuta dall'azione combinata di PNF e Gran Consiglio. Questi «due organi politici», ciascuno nell'ambito delle sue competenze – il primo, collaboratore nel procedimento per la formazione delle liste elettorali emesse dal secondo – implicano un «mandato imperativo» della nazione. In conclusione, senza il PNF il regime mancherebbe del suo «organo specifico costituzionale» perché esso è «essenziale alla costituzione giuridica dello Stato retto a forma monarchica»²⁵⁰.

Tirando le somme²⁵¹, la teoria per cui il partito «che non sia fazione, è perciò lo stesso Stato virtuale» – a condizione che «si distingua tra partito come uomini (*vulgo*, tesserati) e partito come programma»²⁵², laddove l'identificazione di quest'ultimo con la nazione serve a sublimarne la natura “parziale” a fronte della sua inverosimile coincidenza con lo Stato-istituzione²⁵³ – sta in piedi a fatica. Piuttosto, il PNF, nel corso del primo decennio del regime, viene progressivamente privato delle qualità di partito politico, in riguardo alla struttura relativamente chiusa che lo configura come «l'organizzazione di un determinato movimento». Mancando l'iscrizione ad esso

²⁴⁸ O. Fantini (a cura di), *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, Roma 1931. Per una disamina accurata dell'opera, cfr. P. Pombeni, *Demagogia*, cit., p. 350 ss.

²⁴⁹ P. Chimienti, *Il PNF nell'organizzazione nazionale fascista*, in O. Fantini (a cura di), *Il Partito fascista*, cit., pp. 57-61.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Per una più esaustiva esposizione sull'argomento, cfr. P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 344 ss.

²⁵² G. Gentile, *Origini e dottrina*, cit., p. 81.

²⁵³ «Così dedotto, il concetto del Partito pare in aperta contraddizione con un'altra affermazione frequente, e di carattere fondamentale: “il Partito fascista è lo Stato” [...]. Concetto non solo assurdo, ma contrastante ai principii essenziali della dottrina fascista della necessità dello Stato forte. Ma la contraddizione sparisce ove si voglia dire che il partito fascista, essendo la coscienza dello Stato, o l'idea che in esso fermenta e tende ad attuarsi, non ha ne' suoi gregari e nella sua gerarchia dissidi da superare tra idea e realtà, tra programmi e volontà, tra leggi e cittadini. Dentro di esso, lo Stato è già realtà» (ivi, pp. 82-83).

di ogni rilievo politico, il Partito «si dissolve» nel Paese come una sorta di organizzazione complessiva di tutta la nazione, prestandosi a divenire «ente ausiliario dello Stato-governo»²⁵⁴.

Una volta che il Partito viene «inquadrato nello Stato»²⁵⁵, qualsiasi funzione riguardante l'iniziativa politica spetta formalmente al Gran Consiglio e materialmente al Capo del governo. È quanto mette abilmente in chiaro Ranelletti, dopo aver elencato le funzioni del PNF quale «depositario e custode dello spirito e del programma del fascismo», nonché «termine di congiunzione e rafforzamento dell'azione dello Stato». All'atto pratico, conclude il giurista, è lo Statuto a definire il Partito, che, ai sensi dell'art. 1, è posto «agli ordini del Duce, al servizio dello Stato fascista». È sottolineando tale rapporto di «assoluta dipendenza gerarchica» che si stabilisce il reale peso di detta «istituzione», che nel Duce «prende forma e vita e contenuto, come al Duce si riconducono, quale loro centro vitale, tutte le istituzioni fasciste»²⁵⁶. Nonostante gli sforzi di chi, come Esposito, prefigura il rapporto rappresentativo tra Partito e «movimento» fascista «parallelo a quello tra Nazione e Stato come limitata persona giuridica»²⁵⁷. Preconizzata la Nazione come «perpetua nel mutare delle generazioni», ma nondimeno complessa, è il movimento fascista a manifestare, di essa, la dinamicità «di fatto». Pertanto il movimento, attraverso il Partito, realizzerebbe la coesistenza di gruppi e idee «entro» la Nazione. Di conseguenza,

²⁵⁴ P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., p. 109. In proposito, buona parte della dottrina coeva è unanime: cfr. A. Ferracciu, *La figura istituzionale*, cit., p. 214; E. Bonaudi, *Principi*, cit., p. 397; B. Liuzzi, *Il Partito nazionale fascista*, cit., p. 95; S. Lessona, *Lo Stato moderno con particolare riguardo allo Stato fascista*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1935), p. 216; G. Salemi, *L'organizzazione nazionale del partito fascista e i suoi rapporti con lo Stato*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1936), p. 311; S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1941, p. 147 ss.; C. Esposito, *Lo Stato nazionale fascista*, in «Stato e diritto» (1942), p. 188.

²⁵⁵ A detta di Vincenzo Zangara, il Partito è «inquadrato nello Stato dal quale è controllato e nei cui riguardi è subordinato come una istituzione costituzionale. È istituzione costituzionale quella istituzione connessa in modo essenziale con l'organizzazione di un determinato Stato e la cui mancanza varrebbe a modificare il tipo e il carattere di un ordinamento costituzionale» (*Il partito unico*, cit., p. 95).

²⁵⁶ O. Ranelletti, *Il Partito Nazionale Fascista nello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1939), p. 40.

²⁵⁷ C. Esposito, *Lo Stato fascista*, cit., p. 23. Cfr. anche Id., *Lo Stato e la Nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico» (1937), pp. 440, 462 ss.

la esistenza del Partito (e entro di esso dei Fasci e delle federazioni), il suo inquadramento tra le persone giuridiche pubbliche, la sua subordinazione allo Stato, le unioni istituzionali tra organi del Partito e dello Stato, la esistenza di organi comuni al Partito ed allo Stato hanno parimenti origine dalla struttura complessa della nostra comunità statale²⁵⁸.

Ciò detto, il giorno che il «Movimento avesse esaurito e perduto la sua individualità, e il Partito non esistesse più, lo Stato italiano avrebbe anche cessato di essere fascista»²⁵⁹. Sostanzialmente, a detta di Mortati, è proprio quello che è successo: «il Partito ha cessato di possedere un proprio contenuto di idee politiche, un proprio programma»²⁶⁰, di modo che «in linea giuridica le attribuzioni del PNF hanno scarso rilievo, perché gli organi di esso non sono chiamati a formare una propria volontà»²⁶¹. In ultima istanza, al Partito non sarebbe riservata neanche la competenza di propagandare la linea politica ufficiale, formalmente assorbita dallo Stato²⁶², mentre per Perticone le gerarchie del PNF sarebbero solo «portatrici» e non «fonti di comandi», poiché «sopra della massa, il Capo non conosce che tecnici»²⁶³. Rimane dunque difficile sostenere che il partito unico sia «la forma permanente di conciliazione del principio totalitario con il principio rappresentativo»²⁶⁴.

²⁵⁸ C. Esposito, *Lo Stato fascista*, cit., p. 20.

²⁵⁹ Ivi, p. 25.

²⁶⁰ C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., p. 158. In proposito, cfr. O. Abbamonte, *La politica invisibile*, cit., p. 14 ss.

²⁶¹ *L'ordinamento dello Stato fascista*, a cura del PNF, Roma 1936, p. 111.

²⁶² Cfr. G. Lucatello, *La fonction de la propagande politique dans l'État totalitaire et son organisation dans les États italien et allemand*, Padova 1939, p. 42.

²⁶³ G. Perticone, *Osservazioni sul regime di massa*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto» (1939), pp. 150, 171. Sul punto, cfr. O. Abbamonte, *La politica invisibile*, cit., p. 11 ss.

²⁶⁴ «Si consideri, infatti, che fin dalla riforma statutaria del 1926 viene soppresso l'originario Consiglio nazionale del partito, formalmente primo fra gli «organi dirigenti» del partito stesso, secondo lo statuto del 1921 (artt. 1-3 dello statuto-regolamento generale); che il Gran Consiglio, divenuto a sua volta l'«organo supremo del fascismo» in base alla norma 2 dello statuto del 1926, si trasforma in un organo statale, direttamente sottoposto al Capo del governo, con la legge 9 dicembre 1928, n. 2693 (e subisce un'ulteriore involuzione con la legge 14 dicembre 1929, n. 2099); che gli statuti del 1929, del 1932 e del 1938 non sono più imputabili al partito, neppure formalmente, ma vengono adottati con regio decreto, alla medesima stregua dei regolamenti governativi; che i

In conclusione, si può condividere l'opinione che la L. 17 maggio 1928 n. 1019, dal momento in cui ha affidato al Gran Consiglio, organo «non legislativamente idoneo», la «funzione di rilevanza costituzionale» di formare la lista unica dei candidati, ha segnato lo stravolgimento del principio di rappresentanza politica²⁶⁵. I pochi residui di essa vengono spazzati via a fronte dell'affermazione totalmente personalistica della figura del Duce come rappresentante «diretto del popolo»²⁶⁶. E una volta distrutta anche la credibilità del partito

principali organi partitici divengono comuni al partito e allo Stato, mediante un complesso di unioni non solo personali ma istituzionali, culminanti nella creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni; che, soprattutto, l'organizzazione del partito risulta assolutamente gerarchica a partire dallo statuto del 1926 (nel quale si prevede che il Gran Consiglio – prevalentemente formato dal Capo del governo, Duce del fascismo – nomini il segretario generale, i vice-segretari ed i membri del Direttorio, che il segretario generale nomini i segretari federali, che questi ultimi scelgano gli altri componenti il Direttorio provinciale nonché i segretari dei Fasci provinciali di combattimento, e via dicendo); e che l'intero partito, già definito negli statuti del 1921 e del 1926 come “milizia volontaria posta al servizio della nazione”, è messo ufficialmente, con lo statuto del 1932, “agli ordini del Duce” (art. 1 St. ma già nell'art. 13, comma 2, dello statuto del 1929 si impone ai nuovi iscritti il giuramento di “eseguire senza discutere gli ordini del Duce”; quanto ai vecchi iscritti, poi, essi sono perentoriamente invitati dal Gran Consiglio – dopo l'approvazione dello statuto medesimo – “a rassegnare le dimissioni entro una settimana”, se “non si sentono di accettare la rigida disciplina del PNF”) ed “al servizio dello Stato fascista”. Se a tutto questo si aggiunge che le stesse funzioni del partito presentano un carattere sempre più spiccatamente ausiliario, nei confronti dei compiti statali, si può comprendere che alcuni autori contestino finanche la personalità giuridica del PNF, configurandolo – sia pure impropriamente – al pari di un organo dello Stato-soggetto» (L. Paladin, *Il problema*, cit., pp. 109-111).

²⁶⁵ «Istituito da Mussolini nel 1923 come camera di compensazione fra fascisti di partito e fascisti di governo e poi inserito dal 1926 negli statuti del PNF per avere uno strumento di legittimazione per la vasta epurazione che si attuò», il Gran Consiglio del fascismo viene da Mussolini costituzionalizzato ma di fatto privato di qualsiasi potere reale, «facendone semplicemente un organo di consulenza del capo del governo [...]. Per questa ragione il Gran Consiglio venne recepito come la sede di legittimazione, non foss'altro della coesione del regime fascista nelle sue varie componenti: per questa ragione il voto di sfiducia a Mussolini che il 25 luglio 1943 fu strappato da Grandi suonò come un omologo della sfiducia parlamentare (anche se su un piano puramente formale quel voto era assolutamente illegale)» (P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., pp. 110-111).

²⁶⁶ G.D. Ferri, *Rappresentanza politica*, cit., p. 80. Del resto, «le stesse elezioni a lista unica non sono più indette in Italia, dopo il secondo plebiscito del 25 marzo 1934». Per tutti i motivi accennati viene rilevata «l'illusione del legislatore e di certa dottrina fascista [...] che dalla somma delle rappresentanze degli interessi particolari di determinati gruppi organizzati possa nascere, in sintesi, una rappresentanza integrale degli interessi nazionali [...]». Ciò non è possibile nella concreta realtà del fascismo. Il quale manipola arbitrariamente le stesse rappresentanze degli interessi settoriali e non conosce comunque altre “sintesi”

unico, ridotto a «puro circo propagandistico»²⁶⁷, la frettolosa riforma della L. 19 gennaio 1939 n. 129 – che, alla fine della XXIX legislatura, sostituisce alla Camera dei deputati la Camera dei fasci e delle corporazioni, dei cui componenti nessuno è espressione dell'elettorato e la cui rappresentatività è pertanto nulla – segna l'apoteosi del costituzionalismo fascista²⁶⁸. Ma lo Stato di diritto e le sue configurazioni, a questo punto, sono già stati abbandonati²⁶⁹.

al di fuori di quelle autoritarie del Capo del Governo, Duce del fascismo» (L. Paladin, *Il problema*, cit., pp. 100, 102. Cfr. anche A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., p. 154 ss.).

²⁶⁷ P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., p. 111.

²⁶⁸ Sulla natura di organo costituzionale della Camera dei fasci e delle corporazioni, cfr. C.A. Biggini, *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, cit., p. 546 ss. La nuova Camera, a detta di Piero Calamandrei, «era una specie di grande organo consultivo, formato da funzionari nominati e revocabili *ad nutum* dal capo del governo, che se ne serviva, quando gli pareva, come di collaboratori nel lavoro legislativo; e la loro collaborazione era soprattutto tecnica, non politica, perché, come si è visto, la consulenza del governo in materia politica era riservata al Gran Consiglio. La Camera aveva cessato così di essere un organo legislativo: era soltanto un organo consultivo che collaborava all'esercizio della funzione legislativa riservata in realtà al governo» (*La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in A. Aquarone, M. Vernassa (a cura di), *Il regime fascista*, cit., p. 83). Come scrive Livio Paladin, «anche se distinta dalla rappresentanza, tuttavia, la pretesa rappresentatività dello Stato fascista si riduce ad una petizione di principio. Da un lato, quella Camera dei fasci e delle corporazioni, che dovrebbe essere il mezzo principale della rappresentazione del Paese, non rientra nemmeno fra gli organi costituzionali in senso stretto, in quanto non partecipa alla funzione di indirizzo politico, e non si trova in una posizione di formale parità con il Governo. D'altro lato, come non esiste un rapporto di rappresentanza politica fra il popolo e la Camera, così non vi sono congegni che assicurino l'effettiva rappresentatività della Camera stessa (nonché delle sue basi corporative e partitiche). Di conseguenza, la Camera non è uno specchio fedele del Paese, ma riflette soltanto, attraverso una serie di scelte interamente operate dall'alto, quelle apparenze politiche e sociali che sono più gradite ai governanti» (*Il problema*, cit., pp. 104-105). Non è singolare che tale ultima riforma venga cancellata rapidamente col R.D. 2 agosto 1943 (pubblicato il 5). Il Senato del Regno, invece, rimane in carica fino al 24 giugno 1946 (data del decreto luogotenenziale n. 45 che ne determina l'abolizione), ma di fatto è inattivo dalla caduta del regime (cfr. P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., p. 109).

²⁶⁹ «Per intendere quanto si era ormai lontani dalla monarchia costituzionale fondata sulla divisione dei poteri, bastava mettere a confronto la formula dell'articolo 3 dello Statuto («il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati») colla formula dell'articolo 2 della legge 19 gennaio 1939 («il Senato del Regno e la Camera dei fasci e delle corporazioni collaborano col governo per la formazione delle leggi»). Il potere legislativo era oramai, anche di diritto, concentrato nel governo: il Senato e la Camera da organi legislativi, erano diventati subordinati collaboratori del governo. E del re non si faceva più menzione» (P. Calamandrei, *La funzione parlamentare*, cit., p. 83).

Indice dei nomi

A

Abbamonte, Orazio, 5, 108, 195
Addis Saba, Marina, 14
Alighieri, Dante, 117
Amato, Giuliano, 8, 15, 26
Ambrosini, Gaspere, 113, 159, 160,
173, 181, 190
Angelozzi, Giancarlo, 14
Antonetti, Nicola, 2
Antoni, Carlo, 7
Anzilotti, Dionisio, 85
Aquarone, Alberto, 5, 12, 15, 144,
197
Arangio Ruiz, Gaetano, 182
Arfé, Gaetano, 5, 8

B

Bachi, Riccardo, 5
Ballini, Pier Luigi, 2
Banfi, Antonio, 94, 95
Barbieri, Federico, 145, 170, 172,
174, 175, 177, 178, 179, 180,
181, 185, 186, 187
Bartole, Sergio, 148
Basso, Lelio, 5
Battaglia, Felice, 101, 103, 104
Beer, Guido, 46, 50
Benoist, Charles, 173
Bertoni Jovine, Dina, 5

Bifulco, Daniela, 5
Biggini, Carlo Alberto, 18, 27, 28,
51, 116, 187, 197
Birocchi, Italo, 14, 20, 24, 27, 64
Bisi, Roberta, 146
Bobbio, Norberto, 34, 63
Bodda, Pietro, 29
Bonaudi, Emilio, 52, 54, 55, 194
Bonghi, Ruggero, 139
Bonucci, Alessandro, 92
Borsi, Umberto, 113
Bottai, Giuseppe, 102, 127, 128,
129, 181
Brizzi, Gian Paolo, 14
Brugi, Biagio, 28

C

Cafagna, Luciano, 5
Calamandrei, Piero, 144, 197
Camarata, Ermanno, 111, 112
Cammeo, Federico, 29, 67
Campogrande, Valerio, 101
Canale Cama, Francesca, 1
Capograssi, Giuseppe, 92, 158, 159,
160
Cappellini, Paolo, 12
Caravale, Mario, 10, 16, 18, 19, 29,
30, 32, 34, 62, 63, 88, 92, 93, 98,
101, 102, 105, 113, 120, 124

Caristia, Carmelo, 52, 53, 58, 59,
89, 105, 182, 185

Carli, Filippo, 34

Carnelutti, Francesco, 108, 125

Carocci, Giampiero, 7, 15

Cassese, Sabino, 15, 23, 170

Catalano, Franco, 5, 14

Catania, Alfonso, 92

Cavallo, Vincenzo, 29

Cavina, Marco, 14, 17, 19, 113

Cavour, Camillo Benso, 139

Cesarini Sforza, Widar, 16, 17, 110,
111, 112, 117

Cheli, Enzo, 46

Chiarelli, Giuseppe, 18, 182

Chimienti, Pietro, 13, 28, 48, 49,
75, 103, 163, 164, 193

Chiodi, Giovanni, 24

Cianferotti, Giulio, 16

Cicala, Francesco Bernardino, 29

Cicu, Antonio, 112, 113, 114, 115,
162, 186

Codacci Pisanelli, Alfredo, 63

Colombo, Paolo, 43

Comba, Mario, 182

Corsini, Vincenzo, 52

Corso, Guido, 51

Cortese, Ennio, 64

Costa, Pietro, 11, 19, 20, 30, 32, 63,
89, 120, 187, 188, 193

Costamagna, Carlo, 18, 31, 45, 50,
53, 57, 60, 63, 88, 106, 107, 120,
121, 122, 124, 125, 130, 180,
187

Crisafulli, Vezio, 108, 109, 192

Crispi, Francesco, 7, 137

Crosa, Emilio, 29, 61, 62, 91, 153,
154

Curcio, Carlo, 143

Cutelli, Stefano Mario, 116

D

D'Alessio, Francesco, 30, 45, 46,
50, 59, 63, 100, 177, 178

D'Angelo, Giuseppe, 41

D'Azeglio, Massimo, 67

De Felice, Franco, 8

De Felice, Renzo, 17, 18

De Francisci, Pietro, 18, 50

De Martino, Domenico, 10

De Valles, Arnaldo, 143, 162

Del Bagno, Ileana, 5, 14, 30, 185

Del Negro, Piero, 10

Del Vecchio, Giorgio, 19, 59, 92,
93, 97, 98, 99, 100, 101, 107,
108, 119

Delle Donne, Michele, 117, 137

Depretis, Agostino, 7, 9, 67, 137

Di Cosimo, Giovanni, 52

Di Nucci, Loreto, 19, 189

Dogliani, Mario, 174

Donati, Benvenuto, 104, 179

Donati, Donato, 32, 51, 54, 57, 63,
73, 74, 78, 79, 80, 84, 85, 183

Dorso, Guido, 6

Duguit, Leon, 97

Duranti, Simone, 14

E

Ercole, Francesco, 11, 58, 101

Esposito, Carlo, 42, 181, 182, 183,
194, 195

F

Fadda, Carlo, 182

Falchi, Antonio, 86, 87, 98

- Fantini, Oddone, 192, 193
 Fauceglia, Giuseppe, 41
 Feroci, Virgilio, 29
 Ferracciu, Antonio, 35, 36, 37, 74, 75, 77, 194
 Ferrajoli, Luigi, 20
 Ferrari, Francesco Luigi, 15
 Ferrero, Antonino, 102
 Ferrero, Ferruccio, 149, 151
 Ferri, Giuseppe Domenico, 29, 170, 175, 187, 190, 196
 Fioravanti, Maurizio, 17, 31, 64, 69, 70
 Fiorito, Stefano, 27
 Foderaro, Salvatore, 154, 155, 188
 Folin, Alberto, 14
 Folliero, Maria Cristina, 41
 Fonzi, Fausto, 6
 Forlivesi, Luigi, 27
 Fortunato, Giustino, 4, 5
 Fossati, Antonio, 5
 Fubini, Guido, 14
- G
- Garofalo, Pietro, 29
 Genta, Enrico, 174
 Gentile, Emilio, 64, 77
 Gentile, Giovanni, 11, 123, 185, 186, 188, 193
 Giannini, Amedeo, 40, 43, 45
 Giannini, Massimo Severo, 9, 16, 18
 Gierke, Otto, 97
 Giolitti, Giovanni, 1, 9, 24, 137
 Giurati, Giovanni, 169
 Gobetti, Piero, 24
 Grandi, Aldo, 14
 Grandi, Dino, 23
 Gregorio, Massimiliano, 2, 4, 12, 189
- H
- Greppi, Emanuele, 176
 Grossi, Paolo, 17, 90
 Guarnieri, Felice, 169
 Guerrini, Maria Teresa, 14
- I
- Hoxha, Damigela, 113
- J
- Ingrosso, Gustavo, 14
 Irti, Natalino, 16, 20
- K
- Jellinek, Georg, 97
 Jemolo, Arturo Carlo, 40, 41, 192
 Jhering, Rudolf, 97
- L
- Kelsen, Hans, 89
 Kirchmann, Julius Hermann, 110
- La Rovere, Luca, 14
 Labanca, Nicola, 10
 Lacché, Luigi, 24
 Lamanna, E. Paolo, 103
 Lanchester, Fulco, 2, 64, 79
 Latini, Carlotta, 10
 Lavagna, Carlo, 151, 153
 Lavergne, Bernard, 174

Lazzari, Giovanni, 14
 Leibholz, Gerhard, 12
 Leoni, Bruno, 189
 Lessona, Silvio, 194
 Levi, Sandro, 192
 Liuzzi, Benedetto, 81, 83, 84, 119,
 192, 194
 Lo Faro, Francesco, 176
 Lucatello, Guido, 135, 136, 142,
 165, 195
 Loschiavo, Luca, 14, 24, 64
 Ludwig, Emilio, 11

M

Maggiore, Giuseppe, 93, 94, 95,
 101, 110, 125
 Maier, Charles S., 2
 Maltese, Paolo, 9
 Malvagna, Simone, 189
 Mancuso, Francesco, 92
 Maraviglia, Maurizio, 140, 141, 142,
 145, 147, 148, 163, 164, 192
 Marchi, Teodosio, 4, 29, 79, 80, 90,
 91
 Marinoni, Mario, 85
 Marovelli, Piero, 5
 Martucci, Roberto, 2
 Mattone, Antonello, 17, 20, 64
 Mazzacane, Aldo, 2, 16, 18, 160
 Mazzanti Pepe, Fernanda, 2
 Melis, Guido, 20, 23, 25, 34, 43, 60
 Meloni, Giuseppe, 67, 70, 107, 169
 Mendizábal Villalba, Alfredo, 29
 Menotti De Francesco, Giuseppe,
 56, 57, 68, 69, 76, 164, 165, 166
 Miceli, Vincenzo, 40, 95, 96, 135
 Michels, Robert, 115
 Miele, Giovanni, 11, 20

Miletti, Marco Nicola, 64
 Miranda, Luigi, 102, 105, 106
 Mongiano, Elisa, 174
 Montulli, Vincenzo, 169
 Mortati, Costantino, 17, 19, 46, 60,
 61, 70, 71, 78, 104, 108, 109,
 110, 166, 167, 195
 Mosca, Gaetano, 115
 Mossa, Lorenzo, 117,
 Mozzarelli, Cesare, 20
 Mura, Salvatore, 74
 Mura, Virgilio, 92, 112, 119
 Mussolini, Benito, 9, 10, 11, 18, 23,
 24, 65, 137, 143, 160

N

Navarra, Antonio, 88, 125, 187
 Nigro, Mario, 20

O

Olivetti, Angelo Oliviero, 120
 Olmi, Giuseppe, 14
 Orlando, Vittorio Emanuele, 14,
 64, 74, 79, 96, 97, 126
 Orrei, Ernesto, 37, 88
 Orsi, Nino, 52

P

Pagano, Antonio, 9
 Paladin, Livio, 23, 27, 66, 148, 183,
 184, 188, 196, 197
 Pantaleoni, Maffeo, 24
 Panunzio, Sergio, 24, 80, 81, 92, 93,
 102, 110, 117, 118, 119, 120, 121,

- 122, 160, 161, 162, 167, 168, 169,
183, 189
Paoloni, Francesco, 155
Papa, Domenico, 176
Papafava, Francesco, 7
Pareto, Vilfredo, 115
Pellicciari, Igor, 144
Pellizzi, Camillo, 134
Pene Vidari, Gian Savino, 19, 174
Pergolesi, Ferruccio, 176
Perticone, Giacomo, 9, 11, 28, 32, 195
Petrone, Beniamino, 125
Petrone, Corrado, 29
Pighetti, Guido, 97
Pinelli, Tullio, 29
Piraino, Marco, 27
Piretti, Maria Serena, 2, 160
Pizzorusso, Alessandro, 12
Pombeni, Paolo, 2, 176, 188, 189,
193, 194, 196, 197
Presutti, Errico, 10
Preterossi, Geminello, 92
Prezzolini, Giuseppe, 5
Procacci, Giovanna, 10
Purpura, Rosario, 38, 39, 77, 176, 181
- Rapisardi-Mirabelli, Andrea, 29, 41
Ravà, Adolfo, 101, 102
Ravà, Renzo, 29
Redanò, Ugo, 47, 101
Ripepe, Eugenio, 115
Rocca, Massimo (Libero Tancredi),
12
Rocco, Alfredo, 24, 25, 26, 27, 30,
31, 32, 33, 34, 35, 41, 42, 45, 64,
70, 72, 143, 145, 146, 148, 149,
151
Rochat, Giorgio, 6
Rogari, Sandro, 144
Romanelli, Raffaele, 176
Romano, Santi, 19, 52, 56, 61, 85,
90, 91, 92, 95, 99, 108, 110, 111,
117, 119, 122, 123, 124, 126,
135, 160, 182, 192, 194, 197
Rossi, Luigi, 39, 40, 41
Rossi, Paolo, 24
Rousseau, Jean-Jacques, 106
Ruffini, Francesco, 173, 174, 175,
176
Ruini, Meuccio, 176

S

- Q
- Quaglia, Federico, 43
Quaglioni, Diego, 64
Quaranta, Mario, 14
Quazza, Guido, 34
- R
- Ranelletti, Oreste, 19, 39, 59, 64,
65, 66, 67, 69, 70, 71, 73, 76, 82,
90, 154, 156, 157, 194
- Sabatucci, Giovanni, 2, 6
Sabini, Giovanni, 176
Saggese, Francesco, 183
Salandra, Antonio, 1, 2, 9, 74
Salemi, Giovanni, 31, 101, 127, 161,
187, 188, 194
Saltelli, Carlo, 35, 42, 43, 44
Salvemini, Gaetano, 5, 8
Sandulli, Aldo, 12, 18, 51, 90
Santarelli, Enzo, 4, 6
Sartori, Giovanni, 189
Schiavone, Aldo, 17, 19

Sereni, Emilio, 6
 Sermonti, Alfonso, 116
 Siotto Pintor, Manfredi, 3, 40
 Solari, Gioele, 29, 124
 Sollima, Pasquale, 29
 Solmi, Arrigo, 37, 74, 133, 134, 135,
 136, 138, 139
 Somma, Alessandro, 12
 Somogyi, Stefano, 5
 Sonnino, Sidney, 139
 Sordi, Bernardo, 64
 Sorel, Georges, 117
 Spampinato, Bruno, 29
 Spaventa, Silvio, 139
 Speciale, Giuseppe, 2
 Spinetti, Gastone Silvano, 14
 Spirito, Ugo, 127, 131
 Staderini, Alessandra, 10
 Stolzi, Irene, 20, 34, 92, 94, 108,
 109, 110, 117, 119
 Sumner Mayne, Henry, 146

T

Tarde, Gabriel, 146
 Tarquini, Alessandra, 64
 Tassinari, Giuseppe, 27
 Teresi, Francesco, 160
 Toraldo Di Francia, Monica, 50
 Tranfaglia, Nicola, 11, 13, 15, 16,
 24, 63
 Trentin, Silvio, 12
 Trifone, Gian Paolo, 2, 3, 8, 25, 40,
 41, 63, 90, 91, 92, 93, 95, 113,
 135, 136, 137, 146, 173, 176

Tucci, Antonio, 90, 92
 Turati, Filippo, 5

U

Udina, Manlio, 24
 Ungari, Paolo, 25

V

Vanni, Icilio, 97
 Vernassa, Maurizio, 144, 197
 Vidotto, Vittorio, 2, 6
 Viesti, Luigi, 52, 87, 88, 101, 121
 Villari, Pasquale, 6
 Vivarelli, Roberto, 4, 6, 7, 8
 Volpe, Gioacchino, 1
 Volpicelli, Arnaldo, 110, 122, 123,
 124, 125, 126, 127, 145, 170,
 172, 173, 179, 181
 Volt (Fani-Ciotti, Vincenzo), 101

Z

Zanardelli, Giuseppe, 7, 67
 Zangara, Vincenzo, 156, 182, 183,
 194
 Zangrandi, Ruggero, 14
 Zanobini, Guido, 16
 Zanzucchi, Marco Tullio, 29
 Zapponi, Niccolò, 14
 Zunino, Pier Giorgio, 19

Finito di stampare nel mese di luglio 2019
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

