

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 avvino 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,

¹⁰T. 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*).

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

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

¹⁴È 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 abbiente 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 blocchismo 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 sviluppatisi 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-

³⁹Non 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 Carlotto 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).

⁴⁰Ma, 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 Ingresso 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. Ingresso, *La crisi dello Stato*, Napoli 1925, pp. 174-175. In proposito, I. Del Bagno, *Gustavo Ingresso. 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 irroso 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 svilupparsi 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

impondeva 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 coesisterono 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. Zunino, *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 incomprendimento 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 giurispubblicistica 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

smo 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.