



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## IL GRAN CONSIGLIO DEL FASCISMO E LA MONARCHIA RAPPRESENTATIVA\*

di Fulco Lanchester\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Uno sguardo dal fondo – 3. La Monarchia e lo Statuto – 4. Lo Stato di massa tra liberal democrazia e opzione autoritaria a tendenza totalitaria – 5. La legge sul Gran Consiglio del fascismo e la natura dell'organo supremo – 5.1. Che cos'era – 5.2. Competenze – 5.3. Chi ne faceva parte? – 5.4. Commento – 6. La forma di governo nell'ordinamento fascista – 7. L'ordinamento fascista e l'elasticità dello Statuto

### 1. Premessa

Emilio Gentile mi aveva proposto come titolo di questo intervento *Il Gran Consiglio del fascismo nello Stato monarchico*; ho preferito, invece, il più classico *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, con un esplicito riferimento al dettato statutario dell'articolo 2, al fine di poter analizzare il tema delle riforme istituzionali incrementali del regime e le conseguenze per la classificazione della forma di governo allora vigente (ovviamente con le avvertenze fornite a suo tempo da Leopoldo Elia sullo schiacciamento delle forma di governo sulla forma di Stato negli ordinamenti non democratici)<sup>1</sup>.

In questo modo mi sarà possibile:

da un lato, analizzare il ruolo del Gran Consiglio tra gli *organi supremi* del regime nell'ambito di quella trasformazione progressiva dell'impianto statutario, la cui natura flessibile permetteva modificazioni anche incisive, ma vincolate alla elasticità della struttura complessiva soggetta a fenomeni di modificazione plastica e di snervamento con pericolo di rottura;

dall'altro, valutare la correttezza delle procedure di passaggio dal Governo Mussolini al Governo Badoglio, formalmente provocata dal voto sull'o.d.g. del Gran Consiglio.

\* Relazione presentata al Convegno *Le carte ritrovate*, Direzione Generale degli Archivi, dall'Archivio Centrale dello Stato e dalla Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio (Roma, 30 maggio 2017).

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma.

<sup>1</sup> L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, pp.634 ss.

Il tema sullo sfondo è quello dell'avvento dello Stato di massa non democratico in Italia, caratterizzato dal compromesso diarchico tra monarchia e fascismo. In questa prospettiva l'affermazione di Marcel Gauchet che “il fascismo italiano rappresenta il caso unico di una dittatura totalitaria coesistente con la sopravvivenza di istituzioni tradizionali che rappresentano, malgrado il loro indebolimento, un freno considerevole alle sue pretese”<sup>2</sup> evidenzia la posizione di cerniera dell'ordinamento costituzionale italiano durante il ventennio fascista. In esso si evidenzia la tensione fra un ordinamento autoritario nella struttura ed uno totalitario nell'ideologia, che tende ad applicarsi in modo incrementale<sup>3</sup> con tensioni sempre più forti.

L'ordinamento costituzionale fascista fu, indubbiamente, caratterizzato fino alle soglie del secondo conflitto mondiale da una forte dinamicità. Si è parlato di innovazioni *incrementali* o, addirittura, di rivoluzione *permanente*. In un simile quadro dopo il 1925, la *legge sul Governo del Re*, la *Carta del lavoro*, la *legge sul Gran Consiglio del Fascismo*, quella sul *maresciallo dell'Impero*, l'*istituzionalizzazione del Pnf*, la *trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni* evidenziarono come lo Statuto albertino fosse divenuto un baccello capace di contenere molte cose differenti sulla base della sua flessibilità, ma come la stessa potesse raggiungere (e per alcuni avesse raggiunto) un punto di “rottura”.

## 2. Uno sguardo dal fondo

Partiamo dal fondo. In questo Convegno si parla di Gran Consiglio perché le Carte Federzoni, depositate all'ACS, hanno come oggetto principale (ma non solo) la seduta del 25 luglio 1943, che determinò non soltanto la fine del regime fascista, ma anche preparò il crollo dello Stato monarchico dell'8 settembre di quello stesso anno.

Ma perché partire dal fondo? Perché il giudizio sull'o.d.g. del Gran Consiglio e sugli avvenimenti successivi risulta emblematico della natura della forma di Stato e di governo allora vigente e della rappresentazione che gli interpreti possedevano della situazione.

Nel corso di queste pagine parlerò dell'*organo supremo* del regime fascista ed evidenzierò come gli stessi *giuristi* radicali (Panunzio<sup>4</sup> e Costamagna<sup>5</sup> ad es.) lo considerassero *organo complesso*, da cui desumere la stessa forma di governo vigente. Mortati, che – a detta del suo allievo Mario Galizia<sup>6</sup> avrebbe pianto nel luglio 1943 alla notizia del crollo del regime – nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>7</sup> sembra aderire all'interpretazione di Ernesto Lodolini sull'illegittimità del Governo Badoglio<sup>8</sup>. Mortati sostiene infatti la tesi del *colpo di Stato*,

<sup>2</sup> M. Gauchet, *L'avènement de la démocratie. III. A' l'épreuve des totalitarismes, 1914-1974*, Paris, Gallimard, 2007, pos. 5211.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pos. 5255

<sup>4</sup> Su S. Panunzio rinvio a F. Lanchester, *Sergio Panunzio*, in «Dizionario biografico degli italiani» (da ora: DBI), vol. 81 (2014).

<sup>5</sup> M. Cupellaro, *Carlo Costamagna*, *Ibidem*, vol. 30 (1984).

<sup>6</sup> Emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma “La Sapienza”, su cui si v. F. Lanchester, *Introduzione a Per Mario Galizia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2014, n. 3, pp. 1 ss.

<sup>7</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, vol. I, 1975, p. 87.

<sup>8</sup> E. Lodolini, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario*, Milano, Gastaldi, 1953.

categoria dottrinale approfondita durante il fascismo da Curzio Malaparte<sup>9</sup>, ma studiata a fondo anche in ambito accademico dopo il secondo conflitto mondiale da Silvano Tosi su *Pagine libere* di Vito Panunzio (1949) e poi pubblicato come monografia nel 1951<sup>10</sup> con prefazione di Widar Cesarini Sforza, intellettuale e filosofo del diritto e non sconosciuto alle discussioni del regime<sup>11</sup>.

Nel caso in oggetto la tesi del colpo di Stato viene giustificata icasticamente da Mortati con il fatto che Re Vittorio Emanuele III non avrebbe consultato il Gran Consiglio in merito ai nominativi del successore del Duce, che ai sensi dell'art. 13 della L.9 dicembre 1928, n. 2693, lo stesso Mussolini avrebbe dovuto proporre allo stesso Gran Consiglio. Si tratta di una interessante segnalazione di formalismo giuridico da parte di un cultore del realismo, connesso ad una solida ispirazione antimonarchica (rilevabile anche dal suo primo scritto del 1910 su *La giovane Calabria*)<sup>12</sup>, ma che per vero si estende a tutto il procedimento di nomina di Badoglio e poi ai provvedimenti di smantellamento degli organi del regime fascista, che tentano di riportare – in ambito di dittatura militare – le lancette al periodo precedente al 1922<sup>13</sup>.

Per un cultore del decisionismo schmittiano come Mortati risulta significativa la sottovalutazione sia del ruolo del Capo dello Stato nella crisi del luglio 1943, sia dell'o.d.g. del Gran Consiglio. Non viene tenuta in alcun conto né la situazione di emergenza nazionale e l'auspicata invocazione di unità per la salvezza dell'ordinamento; né la richiesta del ripristino di tutte le funzioni statali sulla base delle leggi statutarie e costituzionali, che comportano il significativo invito al Sovrano ad assumere con l'effettivo comando delle FFAA “quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni Lui attribuiscono”.

L'o.d.g. Grandi si situa dunque formalmente all'interno del Regime (e tuttavia non cita – a differenza di quello Farinacci – in alcun modo il Capo del Governo), ma forma e sostanza evidenziano il crollo dello stesso, per cui si può considerare l'azione del Sovrano e del Governo Badoglio come una conseguenza “a rime baciata”. L'eccezionalità della situazione, caratterizzata dall'invasione di parte del territorio nazionale e dal bombardamento della capitale, giustificavano infatti anche ai sensi dello Statuto l'intervento del Capo dello Stato,

<sup>9</sup>C. Malaparte, *Technique du coup d'état*, Paris, Grasset, 1931 (ed. it. Milano, Bompiani, 1948).

<sup>10</sup> S. Tosi, *Il colpo di Stato*, Roma, Gismondi, 1951. Su S. Tosi v. F. Lanchester, *Politica e diritto* in *Silvano Tosi*, in “*federalismi.it*”, 2009, n.10, pp.1 ss e L. Ciaurro, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, 2017, n.1, pp.1 ss.

<sup>11</sup> Su W. Cesarini Sforza la voce di G. Tarello, *Walter Cesarini Sforza*, DBI, vol.24 (1980), che – pur riconoscendo il suo ruolo di “teorico - uno dei più acuti - del movimento fascista” - tace sullo stesso. Possono trovarsi accenni invece accenni sulla sua attività nell'introduzione di A. Vittoria nel volume *Lettere a Luigi Federzoni per la "Nuova Antologia" (1931-1942)*: in appendice lettere di Luigi Federzoni; a cura di Marta Bruscia e Albertina Vittoria; Pesaro, Metauro, 2017.

<sup>12</sup>F. Lanchester, *Mortati e la "legislatura costituente*, in *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2017, pp.15-17.

<sup>13</sup> v. su questo in senso conforme G. Volpe, *Storia degli italiani: II-Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, Torino, Giappichelli, 2015, p.381, mentre in precedenza G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, sostiene che la sopravvivenza della prerogativa regia “sia pure stremata e mortificata” avesse fornito una via d'uscita legale “alla liquidazione del regime”.

mentre l'arresto di Mussolini e la normativa volta alla cancellazione delle strutture istituzionali del fascismo da parte del Governo Badoglio ne costituiva una conseguenza<sup>14</sup>.

Non appare dunque un problema l'azione del monarca e del suo Governo dal punto di vista costituzionale, mentre più difficile è ammettere la razionalità di ritorno al “*heri dicebamus*” prefascista, convenientemente ibernato dall'eccezionalità della situazione bellica.

Vorrei mettere in evidenza che il tema delle cesure istituzionali non è rilevante solo per Mortati, ma anche per la maggior parte dei giuristi dell'epoca e per le stesse istituzioni. Vincenzo Gueli lo dimostra in modo plastico con l'opera sul *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*<sup>15</sup>, che raccoglie le sue osservazioni tra il 1943-48 sulle modificazioni istituzionali italiane. L'importanza dell'argomento è anche dimostrata in maniera esplicita e significativa anche dal D.L.Lgt. n.159 del 27 luglio 1944 sull'epurazione, che prende in considerazione la storia italiana dei circa vent'anni precedenti, individuando precise fattispecie istituzionali e di reato.

In particolare all'art.3 del suddetto decreto vengono da un lato individuati i responsabili delle squadre fasciste, “le quali [avevano] compiuto atti di violenza o di devastazione”, e coloro che avevano invece promosso e diretto il *colpo di Stato del 3 gennaio 1925* e coloro che in seguito avevano contribuito con atti rilevanti a mantenere in vigore il regime fascista. Mentre i delitti di cui all'art. 3 venivano puniti rispettivamente facendo riferimento all'art.120 e 118 del c.p. del 1889 (Codice Zanardelli, cap. II, *Dei delitti contro i poteri dello Stato*), lo stesso decreto disponeva che “chiunque, posteriormente all'8 settembre 1943 avesse commesso delitti contro la fedeltà e la difesa militare dello Stato” sarebbe stato punito a norma delle disposizioni del Codice penale militare di guerra<sup>16</sup>.

Ho riportato in maniera specifica questi dati normativi perché gli stessi combinati fra loro costituiscono un *unicum*, che periodizza la storia italiana dal 1922 in poi sulla base di categorie giuridico-politiche, segno della liminarietà della situazione.

### 3. *La Monarchia e lo Statuto*

Tutto questo costituisce una premessa per arrivare ad esaminare in maniera sintetica il Gran Consiglio come “*l'organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922*” (l. n.2693,9 dicembre 1928), sulla base di una analisi della statica e della dinamica costituzionale statutaria. A questo fine è necessario evidenziare la natura peculiare della Carta del 1848, concessa da Carlo Alberto. Com'è noto, lo Statuto in origine instaurava una forma di Stato monarchico costituzionale, rapidamente transitata – sotto la

<sup>14</sup> Mi riferisco a: RDL 2 agosto 1943, n. 704(*Soppressione del Partito Nazionale Fascista*); RDL 2 agosto 1943, n.705(*Scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*); RDL 2 agosto 1943, n.706(*Soppressione del Gran Consiglio del Fascismo*). Tutti e tre i RDL sono stati pubblicati nella G.U. n. 180 del 5 agosto 1943.

<sup>15</sup> V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Soc. “Foro italiano”,1950.

<sup>16</sup> L' art. 118 prevedeva tre fattispecie di reato: 1-impedire al Re o al Reggente in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'esercizio della sovranità; 2-Impedire al Senato o alla Camera l'esercizio delle loro funzioni; 3-mutare violentemente la costituzione dello Stato, la forma di governo o l'ordine di successione al trono. L'art. 120 puniva, invece, chiunque avesse commesso “un fatto diretto a far sorgere in armi gli abitanti del Regno contro i Poteri dello Stato”.

copertura della dizione “monarchia rappresentativa” – ad una forma di Stato liberale oligarchica, caratterizzata dalla dipendenza del Governo dalla fiducia parlamentare della Camera elettiva.

Se si esaminano i rapporti tra Monarchia e Parlamento sulla base del parco combinato di vari articoli dello Statuto (3, 5, 65, 67) con il Preambolo, si era delineata, in origine, una forma di governo monarchico costituzionale pura<sup>17</sup>. Con grande celerità la situazione si modificò in un ordinamento caratterizzato dal legame interorganico e naturalistico tra Governo e Parlamento<sup>18</sup>. Tutto ciò fu attuato sulla base di consuetudini costituzionali, sfruttando la cosiddetta flessibilità dello Statuto.<sup>19</sup> Durante il primo cinquantennio di vigenza dello stesso si evidenziò, tuttavia, una tensione tra varie interpretazioni della Carta e in particolare tra quella monarchico-costituzionale e quella monarchico-parlamentare.

È opportuno dire che, mentre i costituzionalisti del primo periodo di vigenza dello Statuto (in particolare dopo la proclamazione del Regno fino alla prima estensione del suffragio nel 1881), per la stessa natura del loro impegno, non poterono che battere la strada dell'applicazione della Carta in senso evolutivo e consuetudinario, sulla base dell'esempio britannico o *francese*, gli autori del periodo successivo o risolsero i problemi attraverso la finzione della personalità statale, o abbracciarono vari tipi di impostazione derivanti da criteri collegati alla funzione dell'istituto monarchico all'interno dello Stato moderno e contemporaneo.

L'instabilità governativa, la critica al cosiddetto *parlamentarismo* e la crescita dello *Stato amministrativo* fecero riapparire il modello costituzionale puro sotto le vesti di proposte di rafforzamento del potere esecutivo sulla base di suggestioni tedesche<sup>20</sup>.

Al di là di ogni ricostruzione dottrinale, risulta però opportuno riconoscere che il potere della Corona fino al termine del primo conflitto mondiale si sviluppò nel tempo in correlazione inversa a quello del Parlamento e delle forze politiche che stavano al suo interno, dando vita a gabinetti più o meno stabili. Dopo il repentino passaggio dalla originaria forma costituzionale pura a quella parlamentare, il cosiddetto potere di prerogativa del monarca (ricordato significativamente dallo stesso o.d.g. del Gran Consiglio) non soltanto rimase presente nell'ambito del tradizionale settore federativo (politica estera e politica della difesa), ma si pose come vero e proprio potere di riserva all'interno dell'ordinamento<sup>21</sup>.

Alcuni autori hanno, per questo, individuato nel ruolo della Corona e in particolare in quello del monarca l'elemento di riserva, che spiega lo svolgersi non costituzionale della forma di governo parlamentare italiana (ad es. Martucci)<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Su cui si rinvia a F. Lanchester, *Alle origini di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1985, *passim*.

<sup>18</sup> M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

<sup>19</sup> Sulla categoria da Bryce in poi v. A. Pace, *Costituzioni rigide costituzioni flessibili*, Padova, Cedam, 2000. Per il tema della elasticità v. par. 7 di queste pagine.

<sup>20</sup> Su cui si v. F. Lanchester, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in “*Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*”, a cura di E. Gentile, F. Lanchester e A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010, pp. 15 ss.

<sup>21</sup> Sul termine prerogativa F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Unione Tipografica Torinese, 1909, vo. I, pp. 214 ss; sulla prerogativa nelle situazioni belliche e di disordine interno v. p. 281.

<sup>22</sup> R. Martucci, *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2011.

Da Moncalieri fino al 1898, per arrivare al radiosomaggismo e al 1922, la critica al comportamento della Corona si è sprecata, ma forse nell'analisi non si sono tenuti in debito conto il dato tecnico-costituzionale e le derive che si presentarono nelle scelte.

#### 4. *Lo Stato di massa tra liberal democrazia e opzione autoritaria a tendenza totalitaria*

Con il 1919 - 1922 si aprì la breve fase liberale e democratica dell'ordinamento italiano. In quel quadriennio lo Stato di massa, fondato sul suffragio universale (maschile), ebbe la possibilità di svolgersi sul binario liberale e democratico, ma finì per imboccare la via dell'opzione autoritaria a tendenza totalitaria. Alla fine del conflitto mondiale corrispose, infatti, l'adozione della legge Nitti, che aveva introdotto – in connessione con l'applicazione del suffragio universale maschile approvato nel 1912 – lo scrutinio di lista con formula non maggioritaria<sup>23</sup>. L'assetto dello Stato liberale-oligarchico venne, definitivamente ed in maniera intensa, investito dalla novità del regime di massa, fondato sui partiti, coinvolgendo le istituzioni a tutti i livelli e aprendo una nuova fase del dibattito sulle riforme istituzionali e costituzionali.<sup>24</sup>

Già in questo breve lasso di tempo gli scricchiolii evidenziati in precedenza dal “vecchio metodo” si appalesarono in maniera manifesta. In altra occasione ho fatto notare come l'opera di Ambrosini si fosse posizionata nella ricerca di strade alternative alla crisi della rappresentanza evidenziata dalla discussione sulle riforme istituzionali, mentre nello stesso periodo Giuseppe Capograssi cercò di risolverla in modo più chiaro prefigurando una teoria dell'azione che riconosceva le novità della società di massa<sup>25</sup>. In questa prospettiva il diritto costituzionale non poteva non appalesare l'incertezza derivante dalle tensioni della struttura sociale. Alcuni riconobbero i mutamenti avvenuti nella linea di un adeguamento alle trasformazioni derivanti dall'inserzione dei partiti di massa dopo il 1919 (ad es. Emilio Crosa<sup>26</sup>), altri invece riproposero (stante il blocco della situazione politica e delle auspiccate riforme istituzionali su cui avevano dibattuto ad es. Ruffini e Tittoni) paradigmi del passato e si illudevano di poter ritornare allo Statuto.

La situazione era, però, profondamente mutata e mostrerà come interpretazioni monarchico-costituzionali, che recuperavano il dibattito dell'ultimo ventennio del secolo XIX, non avessero concreto fondamento nella nuova temperie. Le discussioni all'interno della cosiddetta Commissione dei Soloni (istituita dal Governo nel 1925), e prima ancora all'interno del Pnf nel 1924, evidenziarono – tuttavia – posizioni profondamente differenti, indice di quel dibattito collegato alla trasformazione incrementale dello Stato che caratterizzerà l'intero periodo fascista. Il dualismo monarco-fascista prospettava, infatti, elementi di continuità nella polemica antiparlamentocratica della seconda metà dell'Ottocento di tipo bonghiano e sonniniiano, ma soprattutto l'inserzione nello stato di

<sup>23</sup>M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza,1995; P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo: profilo storico-statistico*, Bologna, Il Mulino,1988.

<sup>24</sup> Per un giudizio F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza,2004

<sup>25</sup> F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit.

<sup>26</sup> E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico*, Torino, Bocca,1922.

massa di elementi nuovi (ad esempio il Gran Consiglio del fascismo e il ruolo del partito), che non potevano essere coperti con lo stanco recupero di ipotesi istituzionali tradizionali.

Sul lato della tradizione si pose sostanzialmente la relazione *Sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, redatta nell'ambito della Commissione dei diciotto da Domenico Barone<sup>27</sup>. In essa si sottolineò, in primo luogo, come le assemblee politiche non dovessero partecipare al potere esecutivo «né collaborando direttamente con esso né concorrendo alla scelta di coloro cui esso è affidato». Si proseguiva sostenendo che «i rapporti tra il Governo e le Camere devono essere dominati dal principio che quello è organo della Corona e non del Parlamento», cosicché «il Governo stesso si debba presumere legittimamente investito del potere finché non privato della fiducia del Re». In questa dimensione «arbitra della situazione [doveva essere] sempre in ogni caso la Corona cui solo, anche di fatto, [doveva] competere la revoca come la nomina dei Ministri»<sup>28</sup>.

In realtà – come osservò il costituzionalista Gaetano Mosca nel corso della discussione parlamentare sul disegno di legge sulle attribuzioni del Capo del governo alla fine del 1925 – il silenzio sulla permanenza del rapporto fiduciario non istituiva una forma di governo monarchico-costituzionale di tipo tedesco, come dimostrava la relazione accompagnatoria al disegno stesso. In essa si dichiarava esplicitamente che il Capo dello Stato avrebbe mantenuto in carica il Capo dell'Esecutivo finché avesse conservato il sostegno del «complesso di forze economiche politiche e morali» che lo avevano portato al governo<sup>29</sup>. Parole indubbiamente profetiche anche ai nostri fini.

Una simile ambiguità è alla base dell'intenso dibattito sulla riforma dello Stato che impegnò – anche se in modo differenziato – gli attori politicamente rilevanti e la dottrina giuspubblicistica italiana per i tre lustri successivi, accompagnando le riforme incrementalmente del regime a partire dalle cosiddette leggi *fascistissime*. La legge sul capo del governo (legge 24 dicembre 1925, n. 2263) e quella sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (legge 31 gennaio 1926, n. 100) costituirono i due primi pilastri costituzionali della nuova entità. Seguirà – escludendo dall'analisi il tema corporativo (considerato essenziale sia da Panunzio<sup>30</sup> che da Costamagna<sup>31</sup>) – il provvedimento sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo (legge 9 dicembre 1928, n. 2693), che certificherà come la situazione fosse completamente altra rispetto a un ritorno alla monarchia costituzionale pura.

<sup>27</sup> D. Barone, *Sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Presidenza del Consiglio dei ministri, Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma, Provveditorato Generale dello Stato, 1925, pp.17 ss. Per un panorama più completo v. Commissione per lo studio delle riforme costituzionali, *Relazione e proposte della Commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Firenze, Le Monnier, 1932.

<sup>28</sup> D. Barone, *Ibid.*, p.

<sup>29</sup> G. Mosca, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp.359 ss.

<sup>30</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista: appunti di lezioni*, Padova, Cedam, 1937.

<sup>31</sup> C. Costamagna, *elementi di diritto pubblico generale*, Torino, Utet, 1943.

## 5. *La legge sul Gran Consiglio del fascismo e la natura dell'organo supremo*

Com'è noto, il Gran Consiglio nasce tra il dicembre 1922 e il gennaio 1923 subito dopo l'avvento al potere di Mussolini con intenti di controllo del partito e coordinamento dello stesso con le strutture statuali. Per circa cinque anni il Gran Consiglio agisce come struttura extrastatuale, ma collegata con le istituzioni pubbliche, in una situazione che risulta peculiare soprattutto per la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Solo con la legge 9 dicembre 1928, n. 2693 (*Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*) vi è il riconoscimento pubblicistico.

### 5.1 *Che cos'era*

L'art. 1 della legge recitava che esso era “*l'organo supremo, che coordina(va) ed integra(va) tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922*”, con una esclusività che viene dall'uso significativo del singolare. Dal punto di vista simbolico si tratta(va) di un riconoscimento apparentemente eversivo rispetto alla logica precedente e soprattutto rispetto al ruolo della Corona. Tuttavia a ben vedere è nella connessione con il termine Regime che questa attività si esplica e quindi giustifica l'interpretazione meno drastica dei contemporanei che vede coordinamento e integrazione esplicarsi nell'ambito della struttura di partito e corporativa. La legge costituisce il riconoscimento formale dello *status* costituzionale del PNF e rappresenta anche il primo momento di tensione sostanziale del compromesso diarchico<sup>32</sup>. Non è un caso infatti che proprio Luigi Federzoni, ministro prima dell'Interno dal 1924 al 1926 e poi delle Colonie sino al dicembre 1928, rappresentante dell'indirizzo nazionalista all'interno del Regime, avesse evidenziato viva preoccupazione in merito, pagando con l'emarginazione (relativa) da posti di potere sostanziale questa sua posizione (nominato senatore nel novembre 1928 e Presidente del Senato del Regno dall'aprile del 1929 sino al marzo 1939). Gli atti della “discussione” sul ddl al Senato, presieduto in quel periodo da Tittoni, lo certificano. Non a caso il primo dei due interventi sul ddl fu di Filippo Crispolti<sup>33</sup>, cattolico-nazionale di peso che aveva definito Mussolini “il protetto della Divina Provvidenza”. Egli scelse infatti la via della rassicurazione contro i timori che il Gran Consiglio potesse “sovrapporsi ai grandi poteri dello Stato”<sup>34</sup>. Crispolti sottolineava, inoltre, come le competenze dell'organo fossero specifiche e non si sovrapponevano a quelle degli organi legislativi (ovvero le Camere e il Sovrano), mentre per quanto riguardava le competenze costituzionali il Gran Consiglio, scambiato da alcuni “per una Costituente, non [sarebbe] che una semplice Consulta”, priva

<sup>32</sup> Il PdL, presentato significativamente al Senato con relazione del Capo del Governo e del ministro della Giustizia Rocco il 6 novembre ed approvato il successivo 15 novembre 1928(v. Leg.XXVII-A.S. n.1638, con lettera di trasmissione del Capo del Governo al Presidente della Camera), venne trasmesso alla Camera dei deputati il 21 novembre (annuncio trasmissione Atti parlamentari, CAMERA DEI DEPUTATI, Leg. XXVII, I Sessione (21 nov.p.9214) ed approvato l'8 dicembre 1928.

<sup>33</sup> A. Albertazzi, *Filippo Crispolti*, in “DBI”, vol.30 (1984).

<sup>34</sup> AP, Senato del Regno, Leg.XXVII, 1<sup>a</sup> – Discussioni-Tornata del 15 nov.1928, p.11148 ss.

dello stesso diritto di riunirsi<sup>35</sup>. Non mi attardo ad analizzare le ulteriori posizioni di Crispolti, ad es. quella relativa all'art.13 del ddl che con la lista dei nomi di candidabili alla carica di Capo del Governo si sarebbero razionalizzate le tradizionali consultazioni parlamentari. L'importanza dell'intervento sta – da un lato – nell'evidenziazione di forti remore sotterranee<sup>36</sup> all'istituzionalizzazione del Gran Consiglio, come rottura dell'equilibrio diarchico<sup>37</sup>; dall'altro, nella evidenziazione che proprio questa istituzionalizzazione avrebbe favorito il controllo del Partito e delle istituzioni collaterali dello stesso<sup>38</sup>. Il relatore Adolfo Berio (consigliere di Stato) provvede, invece, a sottolineare come la “legge [fosse] il coordinamento della imponente legislazione fascista, già esaminata e approvata dal Senato; [connettendosi] con le più notevoli leggi dello Stato, con la legge sul Primo ministro, con la legge sulla rappresentanza politica, con quella sulle Corporazioni”. A suo avviso essa “offr[iva] il vantaggio di garantire, in qualunque momento, la continuità del Governo, e quindi la sicurezza della Nazione”<sup>39</sup>.

Le conclusioni di Mussolini, prima del voto secondo le procedure di cui all'art. 63 dello Statuto, confermano le tensioni con l'evidenziazione delle “esitazioni comprensibili e rispettabili, ma anche ad oblique manovre e ad insulse vociferazioni” sul ddl. Egli provvede infatti a ribadire l'equilibrio diarchico sottolineando come “sei anni di lealissimo Governo fascista mettono al disopra di ogni sospetto il Regime in tutti i suoi uomini ed in tutte le sue espressioni politiche, militari, sindacali”. E sottolineò “(a) coloro che scambiano le nebbie dei loro impossibili desideri o le illusioni delle loro inutili attese solitarie, e creano con la loro fantasia una inesistente realtà e favoleggiano di dissidi, ...[che] accanto al lealismo perfetto monarchico e dinastico della nostra fede e della nostra opera,” lo stesso Sovrano si era recato a Bologna ed aveva acceso la lampada votiva ai caduti del fascio bolognese<sup>40</sup>.

La discussione alla Camera fu sicuramente meno “problematica e vide l'*ispirato* intervento di Angelo Manaresi, deputato bolognese nonché presidente dell'Opera nazionale combattenti e commissario straordinario dell'Associazione nazionale alpini<sup>41</sup>, che definì il Gran Consiglio come “il solido architrave di un supremo consesso destinato a collegare dall'alto tutte le parti di questo mirabile ordinamento”. Una assise, che a suo avviso “garanti[va] da un lato al Re e dall'altro al popolo che tutte le questioni che si attengano al patrimonio più alto dello spirito, agli interessi più vivi della nazione avranno in ogni

<sup>35</sup> F. Crispolti, cit., p.11149

<sup>36</sup> Al di là di ogni altro intervento sottolineo che il verbale della seduta è l'unico atto parlamentare recuperabile nell'Archivio Federzoni depositato presso l'Archivio centrale dello Stato.

<sup>37</sup> E' opportuno evidenziare anche l'intervento militante, ma pieno di assicurazioni del senatore e Procuratore generale presso la Corte di cassazione del Regno Giovanni Appiani: “E tutto questo mentre permane, anzi si rafforza nella Persona Augusta del Re, Capo Supremo, la sintesi personale dello Stato, sotto la cui egida il Gran Consiglio assolve i suoi compiti costituzionali, che, lungi dall'invadere, dal menomare, dal turbare in qualsiasi modo altri poteri, aggiungono invece un'altra e ben più valida garanzia, quella cioè di rappresentare l'avviso della Nazione organizzata nelle leggi più importanti e delicate, quelle che si attengono alla costituzione”, in *Atti*, cit., p.11152

<sup>38</sup> v. Crispolti, in *Atti*, cit., p.11150.

<sup>39</sup> v. Berio, in *Atti*, cit., p.1153

<sup>40</sup> V. Mussolini, in *Atti*, cit., p.11154.

<sup>41</sup> Su Manaresi v.G. Martelli, *perché la sezione ANA Bolognese Romagna è intitolata ad Angelo Manaresi? In* [http://www.noialpini.it/manaresi\\_angelo.htm](http://www.noialpini.it/manaresi_angelo.htm)

occasione i confessori austeri e devoti, i realizzatori audaci, i giudici severi”<sup>42</sup>. Che la discussione fosse considerata un *pro forma* lo conferma la proposta di Achille Starace<sup>43</sup> di chiudere la discussione e approvare la proposta per acclamazione<sup>44</sup>. Si vedrà in seguito che una simile proposta verrà fatta dallo stesso Starace nel marzo del 1938 anche in occasione dell’approvazione del ddl sul primo maresciallo dell’Impero, ma il Presidente di Assemblea Antonio Casertano<sup>45</sup> ricorderà con successo che avrebbe dovuto concludere il relatore Paolo Orano, che nel suo intervento interpretò senza remore ed in modo esplicito i sentimenti di quella che è stata chiamata la religione politica fascista<sup>46</sup>.

Dopo l’acclamazione, seguita dalla votazione segreta<sup>47</sup>, l’apoteosi finale si ebbe con discorso conclusivo della legislatura di Mussolini, che provvide a ringraziare i deputati per l’attività di una legislatura Costituente della rivoluzione fascista<sup>48</sup>, evidenziando il doppio binario continuità-trasformazione incrementale della politica del Regime.

## 5.2 Competenze

Ai sensi dell’art. 11, il Gran Consiglio possedeva competenze deliberative per la selezione della lista dei deputati di cui al listone nazionale (v. art.2 comma 2 della legge 17 maggio 1928, n. 1019, Riforma della rappresentanza politica), sugli Statuti, ordinamenti e direttive del PNF, sulla nomina e revoca dei principali dirigenti del partito.

Si noti che la principale competenza deliberativa sfuma con la recessione del principio elettivo e la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni.

Per quanto riguarda le funzioni consultive è noto che il Gran Consiglio del Fascismo dovesse essere udito “su tutte le questioni aventi carattere costituzionale (v. art.12), la cui specificazione parrebbe penetrare anche nell’ambito della prerogativa regia, se non fosse che i pareri sono pareri.

È infine l’art. 13 che attribuisce al collegio la formazione, su proposta del Capo del Governo, di una lista di nomi da presentare alla Corona per la nomina alla posizione di Capo del Governo (ed anche dei ministri).

Tutte le suddette competenze sono stimulate dal ruolo del Capo del Governo che – ai sensi dell’art. 2 – ne è il Presidente, lo convoca e ne fissa l’ordine del giorno. Segretario del collegio è il Segretario del PNF, che può essere delegato a presiederlo, tanto da suggerire a Giuseppe Volpe che esso sia solo una copertura del potere personale del Duce<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> v. A. Manaresi, *Camera dei deputati, Atti Camera Leg. XXVII, I sess., Discussioni, 8 dicembre*, p.9761 ss.

<sup>43</sup> Su cui v. S. Setta, A.S., *Uomini e volti del fascismo*, a cura di F. Cordova, Roma, Bulzoni, 1980, pp.443 ss.

<sup>44</sup> v. A. Starace, in idem, p.9762.

<sup>45</sup> Su cui v. F. Malgeri, F.C., in “DBP”, vol.21 (1978).

<sup>46</sup> v. P. Orano, *Camera dei deputati, Atti Camera Leg. XXVII, I sess., Discussioni, 8 dicembre*, pp.9762 ss.

<sup>47</sup> *Idem*, p.9764.

<sup>48</sup> v. Mussolini, *ibidem*, p.9766.

<sup>49</sup> v. G. Volpe, *Storia degli italiani: II-Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, cit., p.117, tesi che richiama quella di J. Barthélemy, *La crise de la démocratie représentative*, Paris, Giard, 1928, pp.5 ss.

### 5.3 *Chi ne faceva parte?*

Nella formulazione originaria il collegio era un organo pletorico, perché si componeva di un ampio numero di persone. L'anno successivo la legge 14 dicembre 1929, n.2099, restringe drasticamente il numero dei componenti, escludendo coloro che fossero stati ministri per almeno tre anni, i Ministri e segretari di Stato (se si esclude quelli con dicasteri rilevanti come Interni, esteri, giustizia, finanze, educazione nazionale, agricoltura e foreste e corporazioni), i segretari del PNF e i membri del direttorio nazionale dello stesso, il sottosegretario alla presidenza del Consiglio, il presidente della Opera nazionale Balilla, il presidente dell'Istituto fascista di cultura e dell'Ente nazionale per la cooperazione. L'art. 4 lasciava amplissima discrezionalità di invito all'albero motore del collegio, ovvero il duce del fascismo.

### 5.4 *Commento*

Le leggi sul Gran Consiglio del Fascismo si inseriscono nell'ambito della trasformazione incrementale dell'ordinamento costituzionale italiano e costituiscono il punto di svolta tra la prima e la seconda fase della stessa.

La prima fase (1924-29) è rappresentata dalla cosiddetta legislatura costituente; la seconda (1930-39) la definitiva inserzione sindacale e del partito nello Stato.

In questi due momenti il Gran Consiglio del Fascismo si trasforma appunto nel 1928 da organo di partito a organo dello Stato, accompagnando la istituzionalizzazione del PNF e delle corporazioni nella trasformazione corporativa. Come si è visto, l'art. 1 della legge 2693 del 1928 definiva il Gran Consiglio come organo supremo. La prassi e la dottrina, anche più radicale, del periodo evidenziarono invece come l'organo supremo non potesse concretizzarsi che dal confluire di più organi semplici ovvero il Capo dello Stato, il Capo del Governo e il Gran Consiglio. Questo per la statica istituzionale. Per la realtà della dinamica istituzionale Sergio Panunzio definiva la forma di governo italiana allora invalente come "il regime del Capo del Governo per l'estensione e l'energia delle funzioni attribuite e prerogative di esso, nonché per l'esercizio effettivo, nell'ambito e nei limiti della fiducia del Sovrano, della stessa prerogativa regia o del potere totale di governo che si accentra costituzionalmente nel Re e di cui il Re è l'unico titolare; e per il determinarsi nel nostro sistema di una competenza 'propria' del Capo del Governo", che dal punto di vista giuridico "è del Re e solo del Re"<sup>50</sup>. In questo quadro il Gran Consiglio possedeva un ruolo solo nel "periodo critico della vacanza del Capo del Governo".

Nell'ultima edizione degli Elementi di diritto pubblico generale Carlo Costamagna<sup>51</sup>, dopo aver accantonato la teoria della divisione dei poteri (p.415) e analizzato gli organi direttivi del Regime, sosteneva invece che, pur non disponendo "nel suo assetto positivo di

<sup>50</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p.131.

<sup>51</sup> C. Costamagna *Elementi di diritto pubblico generale*, Torino, Utet, 1943.

potestà di iniziativa e di decisione”, il Gran Consiglio era “un organo integrativo della competenza della Corona e del Capo del Governo nell’esercizio della funzione direttiva del governo stesso”(p.433).

#### 6. *La forma di governo nell’ordinamento fascista*

In questo quadro, durante gli anni Trenta il fascismo, dopo aver ancor più marginalizzato tutte le assemblee parlamentari, trasforma la Camera dei deputati in Camera dei fasci delle corporazioni, mentre lo stesso Sovrano vedeva implicitamente discusso il suo ruolo.

Lo Statuto aveva, in origine, instaurato una *monarchia rappresentativa*, in cui – durante il periodo liberale oligarchico e poi durante la breve esperienza liberale democratica – l’elemento elettivo era divenuto sempre più prevalente. Con il fascismo proprio l’elemento rappresentativo-elettivo venne, com’è noto, eliminato in favore di quello gerarchico basato sulla nomina, mentre la funzione di indirizzo, formalmente convergente, risulta nella sostanza accentrata a livello personale. La *rappresentanza politica* o *fiduciaria* era, dunque, scomparsa per far posto a quella istituzionale o, meglio, nella ideologia prevalente alla cosiddetta *rappresentanza integrale*.

Il costituzionalista Emilio Crosa, nella voce *rappresentanza* sul *Dizionario di politica*<sup>52</sup>, salva il concetto connettendolo al problema “di adeguare la rappresentanza alla natura degli organi”<sup>53</sup>. Egli afferma che, per il fascismo, “la tendenza associativa si realizza ... nel partito unico... [da cui] procede la rappresentanza“ e che “attua ..., nel supremo organo dello stato, il governo del Re, una rappresentanza integrale”<sup>54</sup>.

In questo contesto Crosa evidenzia che la funzione del parlamento nel sistema non è altro che quello di organo di integrazione, evidenziando un chiaro riferimento alle concezioni smendiane, mentre il compromesso diarchico appare nella dicotomia Stato-Popolo. Per Crosa, “è la tradizione monarchica e quindi l’eternità dello Stato che si realizza nel Re, è la rappresentanza del Partito, infisso nelle più intime pieghe del popolo, che si realizza nel DUCE”<sup>55</sup>. La rappresentanza corporativa porta, dunque, “la rappresentanza, svincolata da ogni modalità elettorale, degli interessi politici individuati dai fasci nelle molteplici istituzioni create dal Partito e di quelli individuati dai nuclei corporativi, cioè dal popolo schierato ed ordinato secondo le affinità determinate dalla attività personale”<sup>56</sup>.

Una simile posizione costituiva il riconoscimento ufficiale della *Inkorporierung* del partito all’interno delle istituzioni, riconoscimento non facile da parte della dottrina, che come alcuni sostiene arriva sempre con la sussistenza (ma che con Ambrosini e Zangara aveva intuito per tempo la trasformazione in atto).

<sup>52</sup> E. Crosa, voce *Rappresentanza*, in *Dizionario di politica*, a cura del Partito nazionale fascista, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 1940, vol.4, pp.18 ss.

<sup>53</sup> Idem, p.21.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem

<sup>56</sup> Ibidem, p.22.

Invero la l. 14 dicembre 1929, n.2029, che stabiliva che lo Statuto del partito doveva essere approvato con decreto reale su proposta del Capo del Governo (udito il Gran Consiglio ed il Consiglio dei ministri), era stata considerata come il primo passo ufficiale di un processo che si era perfezionato in almeno tre fasi:

- con il decreto legge 11 gennaio 1937, n.4, con cui si attribuivano al Segretario del Pnf titolo e funzioni di ministro;
- con il regio decreto 28 aprile 1938, n.513, che approvava lo Statuto del partito e la sua personalità giuridica;

con la legge 19 gennaio 1939, n. 129 relativa alla Camera dei fasci e delle corporazioni, che attribuiva al Consiglio nazionale del partito la

- con il regio decreto 28 aprile 1938, n.513, che approvava lo Statuto del partito e la sua personalità giuridica;
- con la legge 19 gennaio 1939, n. 129 relativa alla Camera dei fasci e delle corporazioni, che attribuiva al Consiglio nazionale del partito la competenza di essere uno dei due organismi formativi della Camera in questione.

Il partito costituiva dunque il motore del sistema (anche se era controverso il rapporto *politico* con lo Stato) e penetrava e controllava in modo diretto ed indiretto le istituzioni.

La concezione di Sergio Panunzio nella sua *Dottrina dello Stato*(pp.486 ss) ruota ovviamente sul partito che crea lo Stato,e,a sua volta, lo Stato , creato dal partito, si basa sul partito”(p.486). Si tratta in realtà della costituzione in senso materiale mortatiana sulla base della “duplice natura dinamica e statica delle relazioni fra Partito e Stato, cosicché “l’idea si fa partito; il partito si fa regime; il regime si fa Stato” (p.547). Nella differenziazione tra URSS e situazione italiana in sostanza si parte dal Partito Stato (il partito rivoluzionario) per arrivare ,quindi, al Partito organo dello Stato (ossia allo Stato - Partito”(p.487). Analizzando il tema della dittatura (costituzionale e rivoluzionaria) con esplicito riferimento all’opera schmittiana, cui aggiunge quella carismatica o eroica (pp. 503, 507 e 517 ss), Panunzio riprende affermazioni di Orlando e De Francesco operando la contrapposizione tra classe e nazione. In Russia il partito è padrone dello Stato, cosicché non vi sarebbe dittatura del proletariato ma sul proletariato.

In un simile quadro, dove la realtà è quella della personalizzazione più estrema del regime, le classificazioni *in progress* della forma di governo esistente si articolano sul ritorno alla forma costituzionale pura (Ranelletti), all’idea di Romano di una forma di governo parlamentare rettificata, alla evidenziazione delle analogie con la forma presidenziale statunitense Donati fino ad arrivare a quella del governo del Capo del Governo (Panunzio). Nonostante i tentativi di alcuni di sottolineare le analogie con la situazione tedesca del *Führerstaat*, la caratteristica peculiare del bicefalismo italiano Re-Capo del Governo evidenzia la distanza dalla sovrapposizione tedesca dei ruoli, successiva alla scomparsa di Hinderburg. La riflessione sul ruolo di Franco nel neo-nato regime monarchico spagnolo del Caudillo evidenzia però la tensione che una simile situazione può comportare e il limite di analogie con la situazione britannica operate dallo stesso Panunzio. La prospettiva che il

regime di Primo ministro inglese basato sui partiti sia sostituito in Italia da uno fondato sul partito unico evidenzia l'obiettiva debolezza delle ricostruzioni dottrinali del periodo, ancora collegate con i canoni del costituzionalismo liberale (al di là del loro esplicito rifiuto).

### 7. *L'ordinamento fascista e l'elasticità dello Statuto*

Siamo oramai al cuore del problema. Osservo che il compromesso diarchico venne seriamente vulnerato nel 1938. Lo dice lo stesso Mussolini nel memoriale *Storia di un anno (Il tempo del bastone e della carota)*<sup>57</sup>, osservando che, se la legge sul Gran Consiglio era stato il primo incisivo urto tra le parallele diarchiche, "la più grave delle crisi" fu quella relativa alla creazione dei due primi Marescialli dell'Impero (Legge 2 aprile 1938-XVI, n. 240). Il testo dell'atto legislativo, presentato al di fuori delle regole parlamentari dallo stesso Presidente Costanzo Ciano e approvato per acclamazione alla Camera (senza votazione segreta come prescritto dallo Statuto)<sup>58</sup> per essere trasferito immediatamente al Senato forzando la

<sup>57</sup> B. Mussolini, *Storia di un anno (Il tempo del bastone e della carota)*, in *Opera Omnia*, a cura di E. e D. Susmel, Firenze, La Fenice, 1961, Vol. XXXIV, pp.408 ss., ma in particolare pp.411 ss.

<sup>58</sup> AP, CAMERA DEI DEPUTATI, Legislatura XXIX, 18 Sessione, *Discussioni*, V, tornata straordinaria del 30 marzo 1938, Approvazione per acclamazione della proposta di legge Istituzione del grado di Primo Maresciallo dell'impero, p.4949. E' in proposito significativo che il Presidente della Camera Ciano, contravvenendo la posizione che aveva tenuto nel quadriennio precedente proponga "che l'approvazione di questa proposta che legge abbia luogo esclusivamente per acclamazione", rompendo con la disposizione statutaria dell'art. 63. Si tratta di un argomento trascurato sia dalla dottrina che dalla storiografia giuridica, ma di estrema importanza per verificare il derapamento del sistema autoritario verso il totalitarismo durante il decennio 1928-1938, avendo come parametro la decostruzione delle procedure di votazione ed in particolare il metodo elettivo e di deliberazione sia a livello di Corpo elettorale che di assemblea. Per quanto riguarda il primo profilo, la legge sulla rappresentanza politica del 1928 introdusse il principio plebiscitario, costituendo il primo passo per il superamento del metodo elettivo consolidatosi con la scomparsa della Camera dei deputati e la sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni. Essa introdusse nell'ambito della normativa positiva la nozione *mistica* di "Corpo elettorale" che superava la concezione individualistica, ma anche quella giuridica di collegio proprio nel momento in cui il principio elettivo veniva sostituito da quello plebiscitario (v. su questo F. Lanchester, *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti*, in «Nomos. Le attualità nel diritto» 2017, n.3, *passim*). Per quanto riguarda il secondo profilo, è significativo che nella prima seduta della legislatura XXIX (30 aprile 1934) venisse introdotto in via di prassi il principio dell'acclamazione per la elezione del presidente (Ciano) e degli altri organi della Camera (elettività sostituita con la nomina dall'art.11 della L.19 gennaio 1934, n.129 che istituì la Camera dei fasci e delle corporazioni). Il Presidente provvisorio Buttafuochi osservò che "molti deputati [avevano] proposto che si abbandon[asse] il sistema delle elezioni delle cariche della Presidenza per votazione segreta, ripudiando forme tradizionali, ormai estranee alle concezioni e al costume fascista [...] e che si inaugur[asse] così il nostro lavoro con un atto di indubbio significato Rivoluzionario [...] procedendo alla nomina del Presidente della Camera e degli altri componenti della Presidenza per acclamazione. Il Buttafuochi proseguì sostenendo che un simile "sistema di votazione [era] perfettamente conforme al nostro spirito e alla nostra disciplina", concludendo che "gli stessi deputati [avevano] proposto che a Presidente della Camera dei Deputati [fosse] eletto Costanzo Ciano (AP, CAMERA DEI DEPUTATI, Legislatura XXIX, I Sessione, *Discussioni*, I, tornata del 30 aprile 1934, p.8). La questione della recessione del principio elettivo e la preferenza per l'acclamazione consunzionale ad un movimento di milizia non conflisse palesemente con la regola statutaria che venne formalmente mantenuta, anche se con tensioni significative proprio in merito a problemi relativi al PNF. Proprio il 26 maggio Costanzo Ciano ammise che un disegno di legge [Conversione in legge del Regio decreto legge 8 marzo 1934, n. 550, con il quale vennero dichiarati di pubblica utilità i lavori di costruzione della « Casa Littoria » in Roma] fosse approvato per acclamazione, ma ribadì che sarebbe stato rispettato l'art. 63 dello Statuto ("L'acclamazione con la quale avete approvato il disegno di legge della Casa Littoria, e della quale si dà atto, non esclude che, per l'articolo 63 dello Statuto, si debba fare la votazione a scrutinio segreto", AP, CAMERA DEI DEPUTATI, Legislatura XXIX, La Sessione, *Discussioni*, I, 1° Tornata del 26 Maggio 1934, p.339]. Un punto di svolta si ebbe, però, nella discussione tra Ciano e Iti Bacci nella seduta del 18 marzo 1937, in cui quest'ultimo chiese di non procedere con il voto segreto e alla risposta di Ciano che era previsto dall'art. 63 dello Statuto Bacci replicò che era ora di innovare. Ma è sul provvedimento relativo all'attribuzione al segretario PNF del rango di Ministro che viene a snervarsi il predetto art. 63 (AP, CAMERA DEI DEPUTATI, legislatura XXIX, IV, I Sessione, 20 maggio 1937, p. 3927 ss.) Ciano, mettendo

volontà dello stesso Presidente Federzoni<sup>59</sup>, provocò l'esplicita ed inusitata resistenza del Sovrano, cosicché Mussolini dovette provvedere, in data successiva, a presentare anche un parere a supporto redatto dal Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano, che venne giudicato in modo sferzante da Vittorio Emanuele<sup>60</sup>.

Due sono i punti da mettere in rilievo. Il primo è quello relativo alla mancata immediata sanzione del Sovrano, dall'altra quella relativa al contenuto del parere.

Per quanto riguarda il primo, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto il potere legislativo era “collettivamente esercitato” dal Re e dalle due Camere, mentre il Re “solo” sanzionava le leggi e le promulgava (art.7). Al Sovrano solo apparteneva il potere esecutivo (art.5), ma partecipava al potere legislativo proprio con la sanzione. La dottrina liberale aveva cercato di attenuare il significato letterale della disposizione e l'aveva addirittura considerata desueta<sup>61</sup>, ma in questo momento tipico per la monarchia essa rinasce. Il periodo e l'occasione venne esaminato non a caso da giuristi realisti come tempo di snervamento e di possibile rottura<sup>62</sup>, perché era tutto l'impianto che rischiava di non essere più.

Il parere di Santi Romano, basato sugli *interna corporis* delle Camere, ignorava i precedenti camerali, coprendo implicitamente l'inosservanza dell'art.63 dello Statuto<sup>63</sup>.

---

in approvazione per acclamazione il Ddl di conversione del dl lo disse esplicitamente: Non essendovi oratori iscritti, e nessuno chiedendo di parlare, propongo che, indipendentemente dalla votazione a scrutinio segreto, prescritta dallo Statuto, il disegno di legge sia approvato per acclamazione. (*La Camera sorge in piedi prorompendo in una vibrante acclamazione*). Dichiaro approvato per acclamazione il disegno di legge.” p. 3929) (*Nuovi generali applausi*). È quindi sul partito e sul Duce che viene a porsi il punto di rottura. La previsione dell'acclamazione entra nel regolamento Camera fasci del 1939.

<sup>59</sup> AP, SENATO DEL REGNO, Legislatura XXIX, I Sessione (1934-38), *Discussioni*, Seduta. del 30 marzo 1938, pp.3817-3818.

<sup>60</sup> *Idem*, p.414

<sup>61</sup> T. Marchi, *Sul concetto di legislazione formale: sanzione regia e rapporti tra Capo dello Stato e Camere*, Milano, Società Editrice Libreria, 1911.

<sup>62</sup> T. Marchi, *Sul carattere rigido o flessibile della Costituzione italiana*, in «Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli», Milano, Vita e pensiero, 1937; L. Rossi, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in «Scritti giuridici in onore di Santi Romano», Padova, Cedam, 1940 (ma estr.1939).

<sup>63</sup>È interessante notare come la vicenda costituzionale italiana e il suo transitare tra differenti forme di Stato possa essere verificata su questo piano nel tempo sin dagli albori statutari. Alle origini ci fu il tentativo di adottare il metodo dell'acclamazione per alcune decisioni sia a livello di Corpo elettorale che dell'assemblea parlamentare, ma il richiamo alla lettera Statuto lo impedì. All'inizio non tutto è chiaro, tant'è vero che nella seduta del 10 maggio 1848 Pier Luigi Pinelli in relazione alla verifica dei poteri per il Collegio di Borgosesia in cui l'ufficio si era costituito per acclamazione aveva proposto, anche sulla base di una osservazione di Filippo Galvagno, che “ se vuoi che la Camera decida sulla materia, ammetta anche formalmente il mezzo dell'acclamazione”(v.p.6). La questione verrà chiarita progressivamente, ma con relativa velocità. Significativo della progressiva istituzionalizzazione delle regole all'interno della Camera elettiva è in primo luogo l'elezione per acclamazione come presidente dell'assemblea di Vincenzo Gioberti il 16 maggio 1848 sulla base della proposta del deputato Riccardo Sineo, che afferma non trovare “nella legge” alcun impedimento all'elezione per acclamazione dello stesso, mentre lo stesso Sineo propose in seguito la votazione per l'elezione dei due vice-presidenti.(v. p.41-42 ;nella seduta del 2 giugno venne comunicato il diniego di Gioberti ad accettare la carica). Nella seduta del 22 maggio in relazione alla approvazione della *legge d'Unione per Piacenza* alla proposta del deputato Galvagno di approvarla per acclamazione, Cadorna si oppone facendo riferimento all'art. 32 del Regolamento (p. 51; meglio sarebbe stato il riferimento all'art.29 sul voto relativo al complesso della legge). La posizione garantista di Pinelli si evidenziò nel caso discusso nella citata seduta del 27 luglio relativo alla proposta del deputato Domenico Buffa (v. doc. p. 120) per *l'adozione delle famiglie indigenti dei militari e marinai morti o resi inabili al lavoro combattendo per la patria* su cui il deputato Lorenzo Valerio aveva chiesto la votazione per acclamazione. Pinelli dichiarò che “La proposizione del signor deputato Valerio non può essere accettata; osta alla medesima la disposizione dello Statuto, che vieta le votazioni per acclamazione”. Tuttavia è nella seduta del 27 ottobre 1849 che nel corso della discussione del progetto Baralis[strettamente il deputato non è presente nel data base del portale storico della Camera dei deputati] per l'attribuzione ai cittadini di Oporto, luogo che aveva accolto Carlo Alberto in esilio, della cittadinanza del Regno Sardo.

Sorvolava, inoltre, sull'art.5 dello stesso Statuto, prospettando l'implicita precedenza di grado del Sovrano per anzianità di carica nello stesso. Esso era sostanzialmente inaccettabile soprattutto in previsione di una successione al trono<sup>64</sup>. Ma ancor più risultava indicativa della svolta la intenzionalità della manovra, operata alle spalle del discorso di Mussolini sul bilancio delle FFAA al Senato; il disprezzo esplicito per le regole parlamentari, anche attraverso l'intervento del segretario del PNF Achille Starace e del vicesegretario dello stesso Adelchi Serena, con la vulnerazione del rispetto dell'o.d.g. e con l'utilizzazione del modo di votazione per acclamazione, non previsto nei regolamenti delle camere e introdotto solo l'anno successivo. Il livello della crisi si evidenziò dunque con il diniego implicito della sanzione regia da parte di Vittorio Emanuele III ai sensi dell'art. 56 dello Statuto per la vulnerazione sia dell'art.5 che dell'art.55 dello stesso nel colloquio con Mussolini del giorno 31 marzo. Il parere richiesto dal Primo ministro e segretario di Stato al Presidente del Consiglio di Stato, al di là del suo contenuto discusso circa otto anni dopo anche da Vittorio Emanuele Orlando in uno scambio epistolare con Romano<sup>65</sup>, segnala l'intensità di uno scontro che parve incrinare in modo clamoroso il regime diarchico sul piano fondamentale della costituzione militare.

Simili tensioni vennero a ripetersi in maniera **meno**, sempre a detta di Mussolini, in occasione della delega del comando supremo delle Forze armate il 10 giugno del 1940<sup>66</sup> sulla base dell'art.5 dello Statuto, e non è un caso che l'o.d.g. del 25 luglio richiami la prerogativa regia proprio in questo campo.

---

Poiché il proponente aveva chiesto l'approvazione per acclamazione e vi erano state incertezze in Assemblea l'on. Mellana espresse una posizione significativa per l'istituzionalizzazione delle regole statutarie. Egli dichiarò infatti: "Qui tutti, senza distinzione di opinioni, applaudiscono ai nobili sensi espressi dall'onorevole deputato Baralis, e tutti desidererebbero di annuire alla sua giusta domanda, di occuparsi cioè immantinenti della legge da lui proposta, onde compiere ad un atto così doveroso inverso ai cittadini di Oporto, che tanti titoli hanno acquistati alla nostra gratitudine. Ma siccome il nostro Statuto non acconsente che si possa di slancio passare alla votazione di qualsiasi legge senza che il progetto sia prima passato negli uffici, e che sia la pubblica discussione preceduta dal preavviso di una Giunta, per ciò, fra lo slancio del cuore e l'imperio della legge quello dovette cedere; perciò molti deputati si sono astenuti dal prendere parte alla votazione. Comunque però possa essere il risultato di esso, certo è che noi dobbiamo avanti ad ogni altra considerazione, per quanto generosa possa essere, conservare inviolato lo Statuto"(AP, CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda sessione 1849, 27 ottobre, p.1029).

Una simile posizione certifica che in periodo liberale l'art. 63 sia sempre stato osservato [Brunialti sostiene che si sia votato solo nel 1871 per dichiarare Firenze benemerita], mentre l'acclamazione-pur non contemplata dal regolamento - veniva adottata per attività non legislative(ad es. l'affissione di discorsi particolarmente rilevanti, per cui la Camera deliberò già altre volte l'affissione di discorsi di ministri, AP, CAMERA DEI DEPUTATI, Legislatura XXIV, 1 Sessione, *Discussioni*, tornata del 24 ottobre 1917, p.1479).

Non si osserva soluzione di continuità in materia nel primo periodo fascista, dove si adotta l'acclamazione per mozioni indiscusse, ma mai per i ddl. Durante le legislature fasciste l'acclamazione viene utilizzata in maniera eccezionale ed anche nelle legislature XXVII e XXVIII essa si ferma davanti al voto segreto sul complesso della legge di cui all'art. 63 dello Statuto. Si noti che nel caso, ad es., della L. stessa sul Gran Consiglio (1928) e di quella sulle Corporazioni (cui si aggiunge l'attribuzione del grado di maresciallo dell'aria a Italo Balbo) non si viola la regola statutaria, che invece viene infranta proprio nella Legislatura XXIX.

<sup>64</sup> Per il testo del parere v. R. De Felice, *Mussolini il duce - Lo Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1996, pp.23 ss. e 847 ss.; v. anche G. Melis, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano* ([https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzez/~e disp/intra\\_064246.htm#\\_ftn29](https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzez/~e disp/intra_064246.htm#_ftn29)); A. Romano, *Santi Romano, la giurispubblicistica italiana: temi e tendenze*, in «I giuristi e la crisi dello stato liberale (1918-1925)», a cura di P.L.Ballini, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, 2005, pp.103 ss.

<sup>65</sup> G. Melis, *Il Consiglio di Stato...*cit.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 426-427.

In un siffatto quadro la stessa dottrina costituzionalistica italiana si soffermò con attenzione sul tema dei limiti della modificabilità dello Statuto. Non si trattava tanto delle conseguenze della legge sul Gran Consiglio del fascismo che aveva introdotto la categoria delle leggi costituzionali all'interno del sistema, ovvero di strumenti la cui modifica necessitava un procedimento aggravato. Si trattava invece del problema relativo ai limiti impliciti alla riforma incrementale che il regime, soprattutto nelle sue frange più impegnate, sosteneva.

Il compromesso diarchico tra Fascismo e Monarchia con il consolidamento del Regime si era venuto modificando. E' per questo che la discussione della seconda metà degli anni Trenta sul tema dell'elasticità dello Statuto (Rossi)<sup>67</sup> e sul concetto di costituzione materiale (Mortati)<sup>68</sup> costituisce un indice empirico della rilevanza del salto di qualità che il regime stava per compiere alle soglie della guerra.

In questa prospettiva, alle soglie degli anni Quaranta, Luigi Rossi, preceduto invero in maniera meno esplicita da Teodosio Marchi nel 1925, sostenne infatti che oltre alle categorie relative alla rigidità ed alla flessibilità dello Statuto bisognava introdurre quella della *elasticità*, che costituiva l'interfaccia della cosiddetta costituzione in senso materiale del suo allievo Mortati<sup>69</sup>.

Com'è noto, in senso generico elasticità significa la proprietà dei corpi di deformarsi per azione di forze esterne e di riprendere la forma primitiva al cessare di queste. Un corpo si definisce perfettamente elastico quando, sottoposto ad una forza di intensità crescente, si deforma ma, cessata l'azione della forza, riacquista la sua configurazione originaria. Una simile prospettiva verrà proposta da alcuni interpreti, in maniera disperata, dopo il 25 luglio 1943, nel tentativo di riportare *all'heri dicebamus* prefascista la struttura dello Statuto albertino.

Questo è però solo un piano dell'analisi perché bisogna differenziare tra limite di elasticità e snervatura, da un lato, e carico di rottura, dall'altro. Il problema di alcuni giuristi del periodo nel rapporto tra Statuto albertino ed innovazioni incrementali del regime fu dunque questo. Lo Statuto albertino, per sua natura flessibile, possedeva un limite di elasticità molto alto, superato il quale la deformazione operata rispetto al disegno originario nel periodo liberale e poi in quella fascista poteva essere considerata permanente. Ma lo Statuto, come ogni testo costituzionale, possedeva anche un limite di rottura che superava ogni possibile deformazione.

Luigi Rossi, esponente politico del liberalismo conservatore che con Mosca e Marchi aveva firmato il Manifesto di Croce nel 1925, di fronte alle riforme incrementali fasciste paventava in maniera indistinta sia il limite di elasticità che quello di rottura unificandoli, mentre Mortati con la concezione della costituzione in senso materiale identificava anche il punto di rottura, ma faceva riferimento alle forze o al gruppo di forze che si ponevano alla base delle strutture di autorità in relazione una determinata formula politica.

<sup>67</sup>L. Rossi, *La "elasticità" dello statuto italiano*, in «Scritti giuridici in onore di Santi Romano», cit.

<sup>68</sup>C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

<sup>69</sup>F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

Il limite di elasticità, ovvero la permanente deformazione del sistema statutario, può essere, dunque, già rilevata con la legge sul Gran consiglio del fascismo, che sottoponeva al suo vaglio la stessa successione regia, ma altri scricchiolii più gravi relativi al carico di rottura possono essere individuati per quanto riguarda la struttura formale (non sostanziale già vulnerata dello Statuto) con la legge sul maresciallato dell'impero e con la riforma della Camera dei fasci e delle corporazioni.

Dal punto di vista sostanziale lo Statuto era già stato vulnerato nella parte relativa alla forma di Stato ovvero per quanto riguardava i rapporti individuo - autorità durante gli anni Venti (mentre verrà lacerato dalle leggi razziali nel 1938), ma negli anni Trenta è l'equilibrio diarchico del regime che rischia di essere modificato, con la eliminazione della monarchia come soggetto non tanto attuale, ma anche potenziale di potere.

Il conflitto e la sconfitta militare misero in luce gli elementi liminari del sistema e ricondussero – attraverso una prerogativa regia “sia pure stremata e mortificata”<sup>70</sup> – alle forme che il flusso personalistico del Duce aveva esercitato sulle istituzioni anche grazie alle innovazioni istituzionali incrementali di cui si è detto. L'o.d.g. del Gran Consiglio costituì in questo un documento significativo del crollo di un regime, ma evidenziò anche l'onda lunga delle istituzioni e della cultura giuridico-politica.

**Fulco Lanchester**

---

<sup>70</sup>G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.