

*Antonio La Spina**
LUISS Guido Carli di Roma

LA „FLESSIBILITÀ” DELLO STATUTO ALBERTINO E IL REGIME FASCISTA

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2021.005>

Date of receipt: 21.09.2021

Date of acceptance: 12.11.2021

The “flexibility” of the Albertine Statute and the Fascist Regime. The Statute of the Kingdom of Sardinia, granted in 1848, did not provide for any procedure for its reform. Hence, it is usually maintained that ordinary legislative proceedings were sufficient in order to modify the original text. Nevertheless, innovations of the utmost importance took place without any formal act of approval. Sometimes they went far beyond the provisions of the Statuto. At other times they actually went so far as to contradict some of them, affecting essential issues. Therefore, the original text became part of a fuzzy, yielding and moldable de facto constitutional order. This generated many remarkable and undesirable consequences. When fascism seized power in the 1920s, the Italian political system experienced a deep shock. However, this was deemed compatible with the de facto constitution, as previously modelled and applied by the relevant Italian political actors, above all the monarchy. Then the fascist rulers aimed at further alterations, which proved devastating for liberal principles and representative institutions, but they were keen to enact them through formal acts of legislation. By doing so, they were paying token allegiance to the Statuto. Had the fascist era lasted more than it actually did, according to the intentions it professed maybe it might

* Prof. dr. Antonio La Spina – Professore Ordinario di Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale presso l’Università Luiss Guido Carli di Roma, ORCID: 0000-0002-8480-6831, e-mail: alaspina@luiss.it.

have managed to turn the Italian political system into a totalitarian regime. The way the Statuto and its reform had been conceived in pre-fascist Italy and the role played by the monarchy during the fascist era are also relevant in this regard.

Keywords: The Albertine Statute, Fascist Regime, Italian political system.

Sommario. Lo Statuto del Regno di Sardegna, concesso nel 1848, non diceva nulla circa la procedura per la sua revisione. Pertanto, fu comunemente ritenuto che per modificare il testo originario fosse sufficiente la procedura legislativa ordinaria. Pur nondimeno, innovazioni del massimo rilievo ebbero piuttosto luogo senza alcun atto formale. In alcuni casi queste andavano ben oltre le previsioni dello Statuto, mentre in altri casi addirittura le contraddicevano, con riguardo a questioni essenziali. Il testo originario divenne così parte di un ordine costituzionale de facto alquanto incerto, cedevole e rimodellabile. Ciò ebbe molte conseguenze rimarchevoli e indesiderabili. Quando il fascismo prese il potere negli anni Venti dello scorso secolo, il sistema politico italiano subì uno shock profondo, che tuttavia fu ritenuto compatibile con la costituzione de facto, come plasmata e applicata in precedenza dagli attori politici rilevanti, anzitutto dalla monarchia. Poi i fascisti al governo puntarono a ulteriori alterazioni, devastanti per i principi liberali e le istituzioni rappresentative, ma fecero attenzione ad introdurle attraverso atti formalmente legislativi. Così facendo, dimostravano un'obbedienza esteriore allo Statuto. Se il fascismo fosse rimasto al potere per più tempo, secondo quelle che erano sue intenzioni dichiarate sarebbe forse riuscito a trasformare il sistema politico italiano in un totalitarismo. Al riguardo rilevano il modo in cui erano stati concepiti lo Statuto e la sua revisione nell'Italia prefascista, nonché il ruolo effettivamente svolto dalla monarchia durante il periodo fascista.

Parola chiave: Lo Statuto albertino, regime fascista, sistema politico italiano.

1. PREMESSA

La prospettiva attraverso la quale in questo scritto vengono analizzati gli eventi che ne sono oggetto è quella della scienza sociale empirica. Ci si concentra quindi anzitutto sui rapporti tra un dato assetto costituzionale e le sue evoluzioni, da un lato, e le caratteristiche più salienti del regime politico, dall'altro. La materia in questione, in relazione alla quale si sono avuti contributi tra cui quelli di James Bryce sulla distinzione tra flessibilità e rigidità delle costituzioni, vede certamente una convergenza tra diverse angolature disciplinari: anzitutto quella giuridica, nonché quella storica o quella filosofica, oltre a quella socio-politologica. Più che alle categorizzazioni generali e all'analisi giuridica è comunque soprattutto agli effetti concreti sulla natura del regime politico e sul suo funzionamento, nonché a quelli più vasti sulla società e sull'e-

conomia, che qui si intende guardare. Ci si attende che il più delle volte sia proprio la costituzione a imprimere sul regime politico certi tratti distintivi e durevoli, magari riuscendovi appieno dopo alcuni anni dall'adozione e qualche opportuna integrazione. Invece, a Statuto vigente hanno avuto vita tanto il regime fascista di cui al titolo, quanto il regime politico precedente, che viene solitamente definito liberale¹. Al riguardo, tanto il modo peculiare in cui è stato inteso lo Statuto medesimo, quanto gli approcci alla „revisione” dell'assetto costituzionale ufficialmente incentrato su di esso (tra loro diversissimi se si confronta il periodo cosiddetto liberale con quello fascista), potrebbero aver giocato un ruolo non marginale.

2. UNO STATUTO FLESSIBILE?

È usuale, riferendosi allo Statuto albertino, definirlo flessibile, peraltro contrapponendolo sotto questo profilo alla Costituzione repubblicana e alludendo a una sua assai minore salienza nella gerarchia delle fonti. Non tutti, però, ritengono pacifico tale impiego del concetto di flessibilità e dei suoi corollari². Occorre, al riguardo, distinguere: quanto meno l'intento dichiarato del testo rispetto al suo concreto „utilizzo” da parte dei diversi soggetti politici, dei professionisti del diritto, della dottrina; nonché i differenti momenti storici in cui esso avrebbe dovuto trovare attuazione.

Lo Statuto all'art. 81 disponeva che andassero ritenute abrogate tutte le disposizioni legislative con esso incompatibili. La si potrebbe intendere come una previsione riferita solamente al passato, sicché l'effetto abrogativo discenderebbe dalla successione nel tempo (*lex posterior derogat priori*), come avviene anche con la legislazione ordinaria, il che sarebbe congruente con l'idea di una fonte statutaria equiordinata alla legislazione medesima. Tuttavia, se fosse stato soltanto questo il senso dell'art. 81, non vi sarebbe stato alcun biso-

¹ Nel quale in certi momenti hanno tra l'altro convissuto, come si dice appresso, residui di assolutismo, una talora carente tutela dei diritti individuali, una incompiuta separazione dei poteri, sicché si dovrebbe piuttosto parlare quanto meno di regime liberale imperfetto. Inoltre, con riferimento al medesimo periodo la forma di governo presentava elementi di indeterminazione e instabilità. Si vedano Martucci (2002); Montaldo (2011); Rebuffa (2003). Alle varie fasi della evoluzione della forma di governo nel periodo c.d. liberale è dedicato lo scritto di Gambale in questo volume.

² Il riferimento è in particolare all'acutamente argomentata posizione di Pace (2002). Secondo tale autore lo Statuto non sarebbe nato flessibile, ma lo sarebbe diventato appieno dopo un certo lasso di tempo. Inoltre, la distinzione tra costituzioni scritte e non scritte rilevarebbe di più di quella flessibili/rigide.

gno di inserirlo. L'averlo fatto attesta, piuttosto, che la fonte statutaria veniva intesa – ovviamente, e sarebbe stato ben strano il contrario – come sovraordinata rispetto alla fonte legislativa. Stando così le cose, sarebbe stato anche possibile un controllo di conformità allo Statuto sia per gli atti normativi *de iure condendo*, sia per taluni di quelli *de iure condito* (da parte della magistratura), che in qualche caso ebbe poi effettivamente luogo.

Lo Statuto non prevedeva le modalità per la sua modifica. Ciò si poteva interpretare, come è comunemente avvenuto, in chiave di tacito rinvio alla procedura legislativa ordinaria. Ma in linea teorica avrebbe potuto anche attestare una – seppure forse non molto meditata e anche un po' ingenua – volontà programmatica di impedire che il testo venisse rivisto in futuro. Peraltro, nel preambolo si parlava appunto tanto di perpetuità e irrevocabilità (il che a prima vista andrebbe d'accordo con la non modificabilità), quanto di legge fondamentale (il che esprime inequivocabilmente la suddetta idea di sovraordinazione). Inoltre, l'iter che portò alla concessione dello Statuto da parte del sovrano fu un *unicum* e diede vita a una realtà politico-istituzionale nuova, sicché non sarebbe stato possibile replicarlo esattamente per inserire innovazioni nel testo e in particolare una norma che regolasse la procedura di revisione. Vi è poi chi ha ritenuto che, se era consentito rivedere certe parti dello Statuto, ciò però non era ammissibile per certe altre³. Si dovrebbe pertanto pensare a uno Statuto non già flessibile *sic et simpliciter*, bensì a flessibilità selettiva e al contempo, sempre selettivamente, appunto inalterabile (più che rigido), quindi „irrevocabile” e „perpetuo”, con riguardo ad alcuni suoi contenuti.

In vari momenti, e in particolare quando il Regno di Sardegna cominciò a espandersi a partire dal 1859, si evocò la possibilità di un'assemblea costituente, che avrebbe avuto appunto il compito di rimettere mano al testo originario. In linea teorica in quella sede sarebbe stato possibile considerare anche l'introduzione espressa della rivedibilità (che col senno di poi poteva apparire ragionevole). L'idea della costituente fu però rigettata.

Va poi considerata l'eccezionale fase storica in cui lo Statuto fu adottato, quindi l'Europa scossa dai moti del 1848, la combattuta decisione di superare le resistenze interne più conservatrici⁴ per dare spazio ad alcune richieste dei libe-

³ Ad avviso di Ferrari (2016, p. 609 e *passim*) si dovrebbe parlare sia di parti flessibili dello Statuto, sia di un „nucleo di rigidità costituzionale”, anzi di una parte non modificabile, riguardante il „patto fondamentale tra Corona e Camera dei deputati” in tema di „produzione normativa”. Posizioni analoghe sono presenti anche nella manualistica (Bin e Pitruzzella 2000, p. 120–121).

⁴ Sia pur concedendo loro qualcosa, come ad esempio la rinuncia a parlare di Costituzione a proposito di quello che sarebbe poi stato appunto denominato Statuto.

rali, il ruolo che la monarchia sabauda avrebbe assunto rispetto al Risorgimento e poi all'unificazione. Tutto ciò rende evidente che si trattò di una scelta vissuta come lo spartiacque epocale tra un prima e un dopo. Si apriva una fase radicalmente diversa rispetto al passato, della quale lo Statuto, pur con le sue limitazioni, le sue lacune e le sue rinunce, avrebbe dovuto costituire un asse portante. Questa, almeno, fu l'intenzionalità evidente, con il corrispondente messaggio che si volle tramettere ai sudditi del Regno, nonché presumibilmente agli altri italiani e alle potenze straniere. Pertanto, non poteva che essere – beninteso, sempre nelle intenzioni – un documento normativo dotato di grande autorità.

3. ALCUNI ESEMPI

La questione della modificabilità dello Statuto fu repentinamente affrontata dallo stesso Cavour⁵, il quale non si soffermò tanto sugli aspetti giuridici. Piuttosto, egli sottolineava l'opportunità di non legarsi le mani rispetto a singole disposizioni che in un momento successivo avrebbero potuto risultare non più al passo con i tempi, delineando quindi la necessità di eventuali revisioni da portare avanti attraverso la convergenza tra la corona, gli organismi rappresentativi e il comune sentire della nazione. Ciò dimostra che per un verso il problema si poneva, e per altro verso che in effetti l'idea della rivedibilità fu velocemente e agevolmente accolta, restandone da definire le modalità, i criteri e i limiti. Peraltro, alcune integrazioni sarebbero state certamente da prendere in considerazione. La via maestra sarebbe stata, anche senza arrivare ad aggiungere una disposizione riguardante la sua revisione, quanto meno l'adozione delle innovazioni tramite procedura legislativa ordinaria e il loro inserimento ufficiale nel testo statutario man mano che intervenivano.

⁵ Nel suo articolo „Critiche allo Statuto” (in *Il Risorgimento*, I, 63, 10 marzo 1848, citato tra gli altri da Ferrari, 2016, p. 610). Quest'ultimo autore (ivi, p. 611–614) peraltro evidenzia come l'idea della modificabilità (salvo quanto prima accennato nella nota 3) era in effetti condivisa anche dai ministri già al momento in cui lo Statuto fu adottato, e ricorda tra l'altro che questo parlava testualmente della bandiera e indicava il colore azzurro (tradizionalmente associato alla casa Savoia). Tuttavia, prima ancora della sua entrata in vigore, per ragioni legate alle peculiari vicende politiche del momento, si decise di contraddire la previsione statutaria optando per il tricolore. D'altro canto, l'azzurro scritto nello Statuto continuò poi a essere usato in molte simbologie e circostanze (ivi comprese le manifestazioni sportive, come avviene tuttora). È evidente che la scelta dell'uno anziché dell'altro per la bandiera nazionale ha una valenza identitaria e politica del massimo rilievo, tant'è che in prima battuta il tricolore deliberatamente non era stato considerato.

Gli esempi degni di nota che potrebbero essere ricordati circa gli atteggiamenti concretamente assunti verso lo Statuto dalla sua concessione fino all'avvento del fascismo sono numerosi. Ne richiamo soltanto alcuni.

Sulle caratteristiche dell'esecutivo e del presidente del consiglio lo Statuto non diceva molto. Mentre il testo parlava inequivocabilmente di ministri della corona, alla sua stregua non era affatto scontato che la compagine formata da chi ne era stato incaricato dovesse iniziare a operare godendo dell'appoggio di una maggioranza nelle camere, per di più in forma espressa. Questo poteva quindi mancare già in prima battuta (come infatti avvenne in alcune occasioni). In virtù della cosiddetta proroga, poi, era consentito tenere ferma l'attività parlamentare per periodi di tempo che potevano essere molto lunghi (nei quali peraltro, come si dice appresso, il governo non restava inoperoso quanto alla produzione normativa). L'importanza di un siffatto intreccio di problemi non ha bisogno di essere sottolineata. Eppure, il sostegno all'esecutivo da parte di una maggioranza parlamentare emerse soltanto in via di prassi. Si trattò di una sorta di integrazione alle carenti previsioni statutarie presumibilmente necessaria (sebbene pericolante, tant'è che tale „norma” di quando in quando poté non essere seguita), che avrebbe però meritato apposite ed esplicite disposizioni. Quanto alla strutturazione del consiglio dei ministri e a chi lo presiedeva si andò avanti gradatamente, a più riprese, tramite una serie di interventi normativi⁶.

L'abrogazione delle norme incompatibili di cui all'art. 81, prima richiamato, rimase largamente inattuata, nel senso che non la si applicò a vari provvedimenti preesistenti contrastanti con i principi statutari (Martucci, 2002, p. 38–39). La legislazione contro il brigantaggio adottata all'indomani dell'unificazione, poi, si poneva in contraddizione con articoli dello Statuto relativi ad alcune classiche libertà individuali, i quali peraltro non vennero perciò intesi come superati e continuarono a restare formalmente in vigore nella versione originaria (Martucci, 1999, cap. VI, spec. p. 333–338).

Ancora, lo Statuto non faceva menzione della possibilità di adottare atti con forza di legge diversi dalla legislazione ordinaria, vale a dire i decreti legislativi, oppure quelli che in seguito sarebbero stati denominati decreti-legge (in linea di principio dettati da condizioni di necessità). Anzi, a una lettura scrupo-

⁶ Già con il decreto reale del 16 marzo 1948 e quello 1122 del 1850. Sempre attraverso decreti nel 1867 vi fu un significativo tentativo più organico di Ricasoli, immediatamente eliminato da Rattazzi e poi riproposto in versione attenuata da Depretis nel 1876, per arrivare finalmente al più compiuto provvedimento Zanardelli del 1901. Le vicende in parola sono illustrate in Pitruzzella (1986, p. 3–24). Di recente anche in Citino (2019).

losa del testo, e segnatamente dell’art. 3, detta possibilità era da escludere (Bin, Pitruzzella, 2000, p. 121 and 348–349; Ferrari Zumbini, 2011)⁷. L’introduzione di una modifica *ad hoc* avrebbe potuto ben consentire e regolamentare gli uni e gli altri. Invece, anche stavolta, pur in mancanza di un fondamento statutario, si cominciò senz’altro ad emanare decreti senza delega e poi a farne un uso sempre più frequente e discutibile, talvolta non chiedendone neppure al parlamento la conversione in legge. In assenza di previsioni espresse le materie, i presupposti e i limiti di tale forma di decretazione non risultavano definiti (Martucci, 2002, p. 150–152 e 172–176)⁸.

Infine, una decisione di rilevanza straordinaria, quale la belligeranza italiana nel 1915, fu in sostanza presa mettendo di fronte al fatto compiuto gli organismi rappresentativi, i quali però a norma dell’art. 5 dello Statuto avrebbero dovuto esprimersi sulle conseguenze finanziarie dei trattati internazionali che sicuramente occorre stipulare in relazione a una guerra.

4. ALLE ORIGINI DELLA SINDROME ITALIANA

A seguito di quanto richiamato per cenni nel paragrafo precedente si veniva a delineare una situazione in cui lo Statuto si trovava in una problematica convivenza con altre norme di condotta anch’esse concernenti l’assetto costituzionale. In particolare, occorre distinguere:

1. le disposizioni contenute nel testo statutario ufficialmente vigente;
2. le prassi, convenzioni, consuetudini e altre regole – fisiologicamente riscontrabili in presenza di una costituzione, anche rigida – rivolte ad aspetti di dettaglio o comunque non centrali⁹, spesso necessariamente non previsti dal testo costituzionale;

⁷ Sul tema tra gli altri Benvenuti (2012) il quale riporta, tra le altre cose, che una parte della dottrina e della giurisprudenza riteneva appunto illegale o incostituzionale l’utilizzo dei decreti-legge.

⁸ La decretazione d’urgenza si ricollegava spesso, benché non solamente, alle dichiarazioni di stato d’assedio (in una accezione di tale locuzione ben più lata di quella invalsa nel senso comune, tant’è che esso fu disposto anche per rispondere a calamità naturali, come il terremoto di Messina). Decreti legislativi anche di grande rilevanza vennero talora emanati a seguito della concessione dei pieni poteri all’esecutivo (spesso, ma non sempre, in concomitanza con guerre). Al riguardo si può vedere Martucci (2002, p. 150–152, 172–176).

⁹ In tale fisiologia (qui intesa sempre nella prospettiva della riflessione sul funzionamento concreto dei sistemi politico-istituzionali, non in quella giuridica) può peraltro rientrare qualche prassi che forza, aggira, elude singole previsioni costituzionali o al limite si pone con esse in contrasto, a condizione che ciò interessi aspetti non cruciali, i quali quindi come tali non riguar-

3. le prassi forse non radicalmente contrarie allo Statuto, ma formatesi su aspetti *cruciali* dell'assetto dei poteri costituzionali, le quali pertanto avrebbero piuttosto richiesto disposizioni espresse, adottate secondo la procedura appropriata;
4. le prassi, i provvedimenti normativi, le singole decisioni che, pur *violando* disposizioni statutarie *altamente salienti* o discostandosi da esse, tuttavia *non venivano stigmatizzate* (se non da voci sprovviste della forza necessaria per cambiare la situazione), continuando pertanto a sussistere e a esplicare effetti grazie alla tolleranza degli attori politico-istituzionali rilevanti, i quali anzi sotto certi profili e a seconda dei casi potevano farsene protagonisti.

L'assetto „costituzionale” risultava quindi da tale assembramento – per così dire – di norme. Mentre lì dove si ha una costituzione scritta, sia pure flessibile, ci si aspetterebbe di trovare esclusivamente il primo e il secondo tipo di „regole”, nel caso di cui ci stiamo occupando non solo si avevano anche quelle del terzo e del quarto tipo, ma tra i partecipanti alla vita politica (peraltro assai ridotti di numero, per via del suffragio censitario) gran parte di quelli di maggior spicco giudicava accettabile, con l'avallo di larga parte della dottrina, una situazione che con altri occhi sarebbe stata vista come fortemente anomala.

Chi scrive a partire dai primi anni 2000 ha parlato della „legalità debole” (La Spina, 2002; 2005, cap. IV; 2008) come – riassumo assai schematicamente – quella condizione, in genere riscontrabile nelle aree in ritardo di sviluppo, in cui molte delle norme giuridiche validamente approvate e come tali vincolanti per i consociati vengono da questi sistematicamente disattese, anche perché gli stessi poteri pubblici che le hanno adottate e sarebbero chiamati a farle obbedire mostrano di prenderle poco sul serio. Una quota di inosservanza tende a essere riscontrata in tutti i paesi e per tutte le disposizioni vigenti. Questa può essere – a un estremo – minima, occasionale, relativa a regole

dano le caratteristiche essenziali dell'assetto complessivo. Così concepita, questa mia categoria 2 include pertanto anche le violazioni relativamente marginali. Ci si potrebbe invece limitare alla più restrittiva ipotesi secondo cui talune disposizioni costituzionali consentono più interpretazioni, che possibilmente cambieranno nel tempo. Dove sussistono tali margini, eventuali oscillazioni interpretative al loro interno non danno luogo a violazioni. D'altro canto, *in claris non fit interpretatio*. Quando venivano disattese disposizioni ufficialmente vigenti che inequivocabilmente assegnavano solo al parlamento insieme alla corona l'adozione di provvedimenti di natura legislativa, oppure prescrivevano l'abrogazione delle previsioni legislative incompatibili con lo Statuto, ovvero tutelavano i diritti individuali, se ne avevano altrettante violazioni (e su temi cruciali), non già interpretazioni. Amato (2016), pur muovendo da Luigi Rossi, ha tratteggiato persuasivamente l'idea di un'elasticità delle costituzioni e l'ha circoscritta (escludendo le violazioni) appunto ai soli casi in cui i testi autorizzano più interpretazioni.

di importanza marginale o – all’altro estremo – diffusa, continuamente reiterata, relativa a regole salienti. Una situazione di legalità debole, con i suoi effetti perniciosi sulla società e sull’economia, si ha appunto quando ci si avvicina al secondo estremo. Stanti i suoi effetti di ostacolo allo sviluppo, parlando dell’Italia un simile atteggiamento verso il rispetto delle norme potrebbe essere appropriatamente riferito al Mezzogiorno – l’ho fatto a più riprese io stesso – e magari visto come dovuto a fattori lì atavicamente radicati, il che sarebbe però decisamente controvertibile.

Ecco allora che gli eventi storici fin qui richiamati a proposito dello Statuto e della sua revisione mostrano come la tendenza appena delineata si sia chiaramente manifestata negli atteggiamenti degli organi „costituzionali” già nel Regno di Sardegna (peraltro in momenti in cui non vi era neppure lontanamente l’intenzione di interessarsi all’annessione del Regno delle Due Sicilie), per poi continuare nel Regno d’Italia. L’inaffidabilità dei comandi giuridici e il conseguente smarrimento di certe coordinate nei rapporti politici e sociali cui detti comandi si indirizzavano si aveva proprio con riguardo a talune disposizioni del testo normativo di rango più elevato e ai comportamenti dei poteri dello Stato. La modifica, l’integrazione o la violazione tollerata dello Statuto avveniva peraltro, come già detto, talvolta tramite mere prassi, le quali possono risultare esse stesse generatrici di confusione, essendo per loro natura instaurabili ed eventualmente revocabili in modo non rituale, in dipendenza degli interessi e dei rapporti di forza del momento contingente. Si comprende come una fonte di incertezza particolarmente grave potesse essere la compresenza cronologica di previsioni statutarie non abrogate e di altre regole (parte delle quali affermatesi in via fattuale) che le contraddicevano. A ciò si aggiunsero orientamenti variegati e contraddittori degli studiosi e – con riferimento ai decreti-legge – della giurisprudenza. Non si ebbe però una levata di scudi generalizzata volta a pretendere modifiche dello Statuto approvate formalmente e secondo percorsi prestabiliti tutte le volte che fossero state ritenute necessarie. Anzi, non solo vi fu spesso acquiescenza, ma anche attraverso il richiamo al ben diverso ordinamento britannico, in varie sedi da parte di molti – ivi compresa buona parte della dottrina giuridica – fu legittimato senza meno l’approccio alla „revisione” della „costituzione” qui sommariamente descritto, attraverso il quale lo Statuto, nella formulazione vigente a un dato momento, in concreto diventava *una* tra le varie fonti delle regole costituzionali, neppure sempre in grado di prevalere sulla prassi. In definitiva, per „modificare” nei fatti disposizioni di livello costituzionale in alcune occasioni assai salienti è bastato mettersi a fare qualcosa di assai diverso da ciò che queste prevedevano, oppure qualcosa di opposto.

A suo tempo riferivo la legalità debole per lo più a leggi e ad altre norme che dalla legge derivano, le quali incidono direttamente sulla vita dei cittadini, degli operatori economici, della società civile generando incertezza e ostacolando lo sviluppo. Invece, nel caso in esame (al quale qui per la prima volta dedico un mio scritto), si ha – nel senso suddetto – „debolezza”¹⁰, cedevolezza, soggezione a oscillazioni, riplasmabilità anche dell’assetto „costituzionale”. La comunità nazionale ne viene comunque danneggiata, visto che potrebbe risultare sfuggente quanto dureranno i governi, a chi e a che cosa debbano la loro permanenza in carica, a quali condizioni si adottino gli atti aventi forza di legge, quali siano effettivamente i rapporti tra i poteri dello Stato.

5. IL FASCISMO E IL SUO IMPATTO

Lo Statuto del 1848 era lacunoso non solo sul governo, quanto anche, come già accennato, sul ruolo e sui poteri del parlamento. Poi a forza di prassi, sul campo, il peso di quest’ultimo era cresciuto, ma fino a un certo punto, visto che si poteva facilmente tenerlo inattivo tramite la „proroga”, oppure sciogliere una camera dei deputati indocile. D’altro canto, era sempre astrattamente possibile fare, per così dire, marcia indietro¹¹.

L’indeterminatezza di cui si è detto fin qui era essenzialmente dovuta al fatto che ciascuno degli attori rilevanti talora cercava senza remora alcuna di piegare l’assetto „costituzionale” complessivo a proprio vantaggio, approfittando sia delle carenze del testo statutario originario, sia delle prassi che erano andate emergendo e potevano comunque emergere o recedere in futuro. Il risultato pertanto non dipendeva da un disegno unitario perdurante nel tempo, bensì da equilibri mutevoli e in qualche misura accidentali tra interessi divergenti. Se fin dall’inizio si fosse piuttosto seguita, quanto agli aspetti essenziali attinenti

¹⁰ Di recente, riferendosi al periodo che va dall’adozione dello Statuto fino ai giorni nostri, Cassese (2014) ha parlato sia di „costituzionalizzazione” (ivi, p. 329–335) che di „giuridicità” (ivi, p. 341–343) deboli. Si parlava poi correntemente di Italicità, presumibilmente alludendo, tra l’altro, a una capacità di farsi prendere sul serio non particolarmente spiccata del Paese e di chi ne reggeva le sorti.

¹¹ Com’è noto, tra gli altri Sidney Sonnino sostenne (nell’articolo „Ritorniamo allo Statuto”, pubblicato in forma anonima in *La Nuova Antologia*, 1 gennaio 1897, riportato anche in https://it.wikipedia.org/wiki/Torniamo_allo_Statuto, consultato il 13/10/2021) appunto la necessità di „ritornare” allo Statuto (nel senso di attenersi *verbatim* a quanto questo prevedeva, o non prevedeva, in materia di rapporto fiduciario tra corona e „ministero”), mentre riteneva illegale e incostituzionale tanto un governo che dipendesse dal legislativo, quanto l’abuso della decretazione da parte del primo.

alla tenuta e al funzionamento complessivo dell'edificio istituzionale, la via delle integrazioni esplicite attraverso la procedura appropriata¹², alcune incertezze si sarebbero sciolte e l'autorità dello Statuto quale „legge fondamentale” si sarebbe certamente accresciuta, così come la sua capacità di fare da argine alle decisioni da esso sostanzialmente e significativamente difformi.

Quando il fascismo arrivò al potere, invece, anche se inizialmente non disponeva di soluzioni di ingegneria costituzionale pronte, dichiarava un'evidente direzione di marcia: non solo verso un assetto antidemocratico, nel quale l'elemento rappresentativo andava sacrificato, distorcendolo e riconducendolo nell'alveo del nuovo regime, ma anche verso un totalitarismo che veniva programmaticamente perseguito (Lupo, 2000; Alleghetti, 2014, cap. 8; Trentin, 1945). Mentre alcune esiziali lesioni della democrazia rappresentativa avvennero fin da subito, peraltro con l'assenso di molti attori istituzionali e politici che avrebbero potuto opporsi efficacemente, la realizzazione del totalitarismo, cui torno appresso, doveva essere necessariamente più lunga e graduale. Essa segnò alcune tappe importanti e avrebbe forse potuto arrivare fino in fondo se la II guerra mondiale avesse avuto un esito diverso, ovvero se l'Italia se ne fosse tenuta fuori.

Per un verso il fascismo cominciò con il fare leva sul rapporto diretto tra l'esecutivo e la corona, a detrimento del parlamento, in ciò richiamandosi proprio al testo statutario. In genere, si cercò di presentare le innovazioni „fascistissime” che venivano via via introdotte come adottate secondo percorsi legittimi e giustificabili dal punto di vista costituzionale. Per altro verso, si procedette sempre tramite leggi, le quali non a caso andarono a toccare diverse tematiche tra quelle di cui al precedente paragrafo 3.

Alla marcia su Roma si poteva reagire con la forza, cosa che non avvenne¹³. L'incarico di formare un governo fu poi conferito a Mussolini nonostante che in quel momento i fascisti avessero una rappresentanza par-

¹² Come, si può immaginare, sarebbe forse stato possibile dopo l'unificazione con un impulso da parte di Cavour, il quale peraltro così si esprimeva: „non sarà l'ultimo titolo di gloria per l'Italia d'aver saputo costituirsi a nazione senza sacrificare la libertà all'indipendenza, senza passare per le mani dittatoriali d'un Cromwell, ma svincolandosi dall'assolutismo monarchico senza cadere nel dispotismo rivoluzionario. Ora, non v'ha altro modo di raggiungere questo scopo che di attingere nel concorso del Parlamento la sola forza morale capace di vincere le sette e di conservare le simpatie dell'Europa liberale” (lettera a V. Salvagnoli del 2/10/1860, citata in Viarengo, 2018, p. 481). Al di là di tali ipotesi speculative, oltre ai già ricordati Ricasoli, Depretis e Zanardelli, anche Giolitti effettivamente propose innovazioni formali specifiche, tra le quali alcune in tema di entrata in guerra.

¹³ Sulle vicende in questione è altamente istruttivo il racconto di un protagonista quale Marcello Soleri (1949), che essendo ministro della guerra nel governo Facta e verbalizzante la

lamentare esigua. Era una scelta formalmente consentita, stante il progresso assetto „costituzionale”.

Il primo e concretamente decisivo passo fu la nota legge 2444 del 1923, riguardante la materia elettorale. Venne previsto un fortissimo premio in seggi alla lista che avesse raggiunto la maggioranza relativa con almeno un quarto dei voti, il che in astratto permetteva, in presenza di un certo numero di formazioni in competizione, a un partito con il 25% più uno dei consensi di prevalere di gran lunga su tutti gli altri. Da ciò non segue che i premi di maggioranza o comunque certi effetti di alterazione dei pesi rappresentativi, presenti a pieno titolo e con risultati positivi in molte democrazie, siano sempre da evitare. È una questione di grado. Per preservare la democraticità certi limiti non vanno oltrepassati. La legge 2444 fu peraltro approvata da un parlamento i cui membri, come già detto, per la stragrande non erano fascisti. Peraltro, il requisito statutario della elettività della camera dei deputati veniva esteriormente salvaguardato.

Dopo la produzione di alcuni progetti di riforma costituzionale¹⁴ privi di esiti concreti, si ebbe poi la legge 2263/1925, dedicata alla compagine governativa e soprattutto a chi la guidava, il presidente del consiglio primo ministro segretario di Stato (successivamente sarebbe stata introdotta anche la qualifica di duce del fascismo). Detta legge irrobustiva nettamente – entro un rapporto di dipendenza dalla corona, quale appunto delineato dallo Statuto – la figura del capo del governo e le sue prerogative, tra cui quelle relative ai suoi interventi a dir poco assai incisivi sull’attività legislativa del parlamento. Il presidente del consiglio poteva peraltro essere contemporaneamente e stabilmente titolare di molteplici e pesanti dicasteri. Ma questa che la legge 2263 prevedeva espressamente non era una novità assoluta, essendosi avuti anche in precedenza in capo alla presidenza, già prima dell’unificazione del Paese, casi di cumuli di ministeri, che peraltro servivano appunto a dare maggior rilievo a una figura che diversamente non ne avrebbe avuto molto. La legge 100/1926, poi, fissò adesso coordinate esplicite in materia di decreti-legge, peraltro ampliando drasticamente i poteri normativi del governo. Tra le altre cose, in certe circostanze un decreto-legge ancora non convertito poteva produrre pienamente effetti giuridici fino ai due anni successivi alla sua adozione.

La legge 2693/1928 fece del gran consiglio del fascismo (Lanchester, 2017), un organo di rilevanza costituzionale e inoltre indicò all’art. 12 una serie

seduta aveva redatto la minuta dello schema di provvedimento per la dichiarazione dello stato d’assedio. Tra gli altri anche Martucci (2002, p. 150–253); Perini (2013).

¹⁴ Da parte di un alto esponente del partito quale Bianchi (Quaglia 2001) e poi di due commissioni a caratterizzazione più tecnica create *ad hoc*, una dei quali denominata dei Soloni.

di materie in relazione alle quali la legislazione avrebbe avuto sempre carattere costituzionale, dovendo peraltro il gran consiglio medesimo esprimere previamente e specificamente il proprio parere sulle relative proposte. Tra dette materie troviamo la corona, il capo del governo, i poteri normativi dell'esecutivo, certi trattati internazionali, i rapporti con la Santa Sede, ma non i diritti individuali, che erano già stati calpestati in senso contrario allo Statuto, tra l'altro con riguardo alla libertà di stampa, e lo saranno assai di più con le leggi razziali.

La precedente legge 1019/1928 aveva abolito la competizione alle urne, prevedendo la presentazione di un'unica lista. Tra le sue estese competenze il gran consiglio aveva il compito di formare tale lista. Visto che lo Statuto in materia elettorale rinviava alla legislazione ordinaria, si poteva forzatamente affermare che comunque esso veniva rispettato.

Undici anni dopo, con la legge 129/1939 veniva invece eliminata la camera dei deputati per sostituirla con quella dei fasci e delle corporazioni, non formata tramite elezione popolare, in quanto composta dai membri del consiglio nazionale del partito fascista e del consiglio nazionale delle corporazioni. Ciò evidentemente dissestava un muro portante dell'architettura istituzionale disegnata – seppure in modo incompleto – dallo Statuto, il quale però continuava a restare in vigore. Si poteva peraltro sostenere la correttezza procedurale di tali modifiche, apportate tramite leggi adottate da un regime che per di più sembrava godere di un massiccio consenso. D'altro canto, come sappiamo, durante il periodo c.d. liberale talune previsioni statutarie essenziali, pur restando formalmente vigenti, venivano talora trasgredite degli stessi poteri pubblici.

6. LO STATUTO E IL TOTALITARISMO

È noto che la natura totalitaria di un regime politico dipende da un incrocio di caratteristiche che vanno ben al di là della costituzione e degli apparati statuali. Oltre al partito unico, al culto della personalità del capo, a un'ideologia più o meno elaborata da brandire per mobilitare costantemente le masse, occorrono l'indottrinamento dei cittadini fin dalla più tenera età attraverso le famiglie, la scuola e le altre agenzie di socializzazione, il controllo pervasivo della vita privata e delle comunicazioni, l'uso dei simboli e dei media (a seconda dei periodi la radio, il cinema, le coreografie degli eventi pubblici, le opere architettoniche, e così via), la creazione di un clima costante di terrore, la manipolazione della storia e in genere della realtà in sintonia con gli interessi del regime. Il potere punta a un controllo capillare, al quale non si possa sfuggire, delle attività culturali, associative, economiche. Le differenze danno fastidio e devono

caso mai essere fagocitate e riproposte all'interno degli organismi di partito¹⁵. Per definizione, occorre investire *tutte* le sfere delle attività dei privati, così come tutte le componenti della vita pubblica. Si sa che durante il fascismo molti di tali elementi erano presenti.

Al contempo, assai più di quanto già avviene in un regime autoritario, il totalitarismo è radicalmente inconciliabile con principi quali la limitazione del potere e la tutela dei diritti individuali anche contro le interferenze statuali. Pertanto, la pluralità delle forze politiche, i contrappesi, la certezza del diritto, la divisione dei poteri, principi di civiltà giuridica quali l'irretroattività delle norme penali devono tutti essere spazzati via, e con essi eventualmente le previsioni costituzionali volte a tutelarli. Lo stesso Stato viene in sostanza assorbito dal partito unico.

Come già accennato, in effetti i fascisti si definivano volentieri totalitari¹⁶. Una volta consolidata la loro posizione, lo Statuto cominciò a essere dichiarato ormai superato, da adeguare alla mutata realtà (Colombo, 2008), cosa che, come già ricordato, *in parte* fu fatta, peraltro attraverso percorsi che volevano essere proceduralmente corretti. Un assetto fondato su una carta „debole” (perché in precedenza vissuta e trattata come tale) subì lo smontaggio di presidi essenziali ai fini del mantenimento della democraticità e della rappresentatività delle istituzioni.

Tuttavia, nonostante tali notevolissime revisioni (se si vuole ancora chiamarle così), fino a quando il fascismo fu al potere lo Statuto non fu affatto superato nella sua interezza. In effetti, sia pure nel modo peculiare fin qui descritto,

¹⁵ È evidente che il concetto di regime totalitario non risulterà fuorviante e potrà essere tenuto al riparo da usi ideologici e di propaganda soltanto se, all'interno delle classificazioni dei vari regimi politici, viene tra l'altro nettamente distinto da quello di regime autoritario/dittatoriale, sebbene il primo contenga svariati tratti del secondo. Dopo Orwell (1945, 1949) tra i primi contributi sul tema vi fu l'autorevole volume di Hannah Arendt (1951). Si ebbero anche, tra gli altri, i lavori di Neumann (1957), nonché di Friedrich, anche con Brzezinski (si veda la sintesi e l'aggiornamento in Friedrich 1968). Un'ampia e accreditata sistemazione della materia è in Linz (2000). Vanno anche richiamate le riflessioni di Podgorecki (1996). Per una trattazione dei caratteri del totalitarismo e delle sue modalità d'azione rinvio a La Spina (1996). Lì oltre a soffermarmi sui suoi elementi distintivi sottolineavo che nel lungo periodo l'esagerata pretesa di tenere sotto controllo tutto quel che avviene nella vita politica, economica, culturale e dei singoli individui nei casi di totalitarismi abbastanza duraturi si rivelava alla lunga insostenibile e in effetti provocava la fragilità e il deterioramento di quelli storicamente conosciuti. Quanto suggerivo 25 anni fa oggi andrebbe peraltro riconsiderato tenendo conto delle ulteriori possibilità di controllo dischiuse da evoluzioni recenti, utilizzi e potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹⁶ D'altro canto, una cosa è l'impiego del termine nel vivo dello scontro politico, altra cosa è la riflessione analitica sul concetto.

continuò a costituire un elemento comunque fondante dell’assetto costituzionale. Esso si dimostrò compatibile tanto, durante il periodo c.d. liberale, con i vari modi in cui vennero declinati i rapporti tra corona, camere, governo, diritti soggettivi, quanto poi con una dittatura dotata di esplicite venature totalitarie. Sempre per definizione, però, non avrebbe potuto esserlo con un’affermazione a tutto campo del totalitarismo, che avrebbe dovuto azzerarne anche le previsioni ritenute inalterabili, anzitutto quelle relative alla corona e ai suoi rapporti con l’esercito e gli altri corpi dello Stato. La persistenza della monarchia, che infatti manca nelle esperienze concrete pienamente ricadenti nella categoria, è di per sé sufficiente a escludere la natura compiutamente totalitaria – secondo l’accezione che il termine ha assunto nella classificazione dei regimi politici – del fascismo, così come questo si è condotto nella sua non breve traiettoria dal 1922 al 1943. Bisognerebbe altresì considerare il perdurare di sfere di autonomia nell’iniziativa privata, il rilievo della religione cattolica, il ruolo assegnato a figure di provenienza liberale o comunque non fascista nella pubblica amministrazione, nella produzione normativa, nell’intervento pubblico sull’economia¹⁷. Se il fascismo avesse tentato un definitivo esautoramento della corona, questa non sarebbe restata inerte senza reagire, e con essa le forze armate e le forze dell’ordine. Peraltro, perplessità circa il mantenimento del regime serpeggiavano in tali cerchie già prima del 1943.

In definitiva, qualche ulteriore revisione dello Statuto, sia pure incisiva, non sarebbe stata sufficiente. Non soltanto le previsioni più salienti avrebbero dovuto saltare. Occorreva anche rinnegare passi che il fascismo stesso aveva compiuto, come quelli nei confronti della Chiesa cattolica. Si può pertanto sostenere che, pur con la sua cedevolezza declinata nei modi qui illustrati, se lo Statuto inserito nell’assetto costituzionale pre-1922 non poté essere una diga contro la dittatura, lo fu invece in seguito nei riguardi del totalitarismo, svolgendo altresì un ruolo decisivo durante gli ultimi giorni del regime.

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti, U. (2014). *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna: Il Mulino.
- Amato, G. (2016). *L’elasticità delle costituzioni rigide*, in *Nomos*, n. 1.
- Arendt, H. (1951). *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, Brace & Co., trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino: Einaudi, 2004.

¹⁷ Infatti per Linz il fascismo non rientra tra i totalitarismi. In senso analogo Olgiati (1996); Cassese (2016, che al riguardo si rifà appunto a Linz); Melis (2018).

- Benvenuti, M. (2012). *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, n. 2.
- Bin, R., Pitruzzella, G. (2000). *Diritto costituzionale*, Torino: Giappichelli.
- Cassese, S. (2014). *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. (2016). *Lo Stato fascista*, Bologna: Il Mulino.
- Citino, Y. (2019). *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto albertino al periodo transitorio*, Luiss School of Government, Working Paper Series, SOG-WP48/2019, <https://sog.luiss.it>, ultimo accesso 4/9/2021.
- Colombo, P. (2008). «*Fare la guardia al Santo Sepolcro?*» *La questione della riforma dello Statuto in epoca fascista*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 16, p. 153–166.
- Ferrari, F. (2016). *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, p. 609–635.
- Ferrari Zumbini, R. (2011). *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, 31, n. 2, p. 303–312.
- Friedrich, C.J. (1968). *The Changing Theory and Practice of Totalitarianism*, in *Politico*, 33, n. 1, p. 53–76, trad. it. In Id., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna: Il Mulino, 2002.
- Lanchester, F. (2017). *Il gran consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, n. 3.
- La Spina, A. (1996). *Modes of Legal Intervention and Totalitarian Effectiveness*, in A. Podgorecki, V. Olgiati (eds.), *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Oñati–Aldershot: International Institute for the Sociology of Law e Dartmouth Press, p. 39–69.
- La Spina, A. (2002). *Illegalità, legalità debole ed economia siciliana*, in S. Butera, G. Ciaccio (a cura di), *Aspetti e tendenze dell'economia siciliana*, Svimez, Bologna: Il Mulino.
- La Spina, A. (2005). *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- La Spina, A. (2008). *Capitale sociale e legalità debole*, in I. Bartholini (a cura di), *Capitale sociale, reti comunicative e culture di partecipazione*, Milano: Franco-Angeli.
- Linz, J.J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder (Co.), Lynne Rienner, trad. it. *Sistemi autoritari e regimi totalitari. Un'analisi storico-comparativa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.
- Lupo, S. (2000). *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma: Donzelli.
- Martucci, R. (1999). *L'invenzione dell'Italia unita 1855–1864*, Milano: Sansoni.
- Martucci, R. (2002). *Storia costituzionale italiana*, Roma: Carocci.
- Melis, G. (2018). *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna: Il Mulino.
- Montaldo, S. (2011). *Dal vecchio al nuovo Piemonte*, in U. Levra (a cura di), *Cavour, l'Italia e l'Europa*, Bologna: Il Mulino, p. 36–67.

- Neumann, F. (1957). *The Democratic and the Authoritarian State*, New York, Free Press, trad. it. *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna: Il Mulino, 1973.
- Olgiati, V. (1996). *Law as an Instrument of “Organizational Totalitarianism”: Fascist Rule over Italian Lawyers*, in A. Podgorecki, V. Olgiati (eds.), *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Oñati–Aldershot, International Institute for the Sociology of Law e Dartmouth Press, p. 123–167.
- Orwell, G. (1945). *Animal Farm. A Fairy Story*, London: Secker & Warburg.
- Orwell, G. (1949). *Nineteen Eighty-Four*, London: Secker & Warburg.
- Pace, A. (2002). *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova: Cedam, seconda edizione riveduta e ampliata.
- Perini, M. (2013). *Il capo dello Stato dall’Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 13, p. 621–696.
- Pitruzzella, G. (1986). *Il presidente del Consiglio dei ministri e l’organizzazione del governo*, Padova: Cedam.
- Podgorecki, A. (1996). *Totalitarian Law: Basic Concepts and Issues*, in A. Podgorecki, V. Olgiati (eds.), *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Oñati–Aldershot, International Institute for the Sociology of Law e Dartmouth Press, p. 3–37.
- Podgorecki, A., Olgiati, V. (eds.) (1996). *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Oñati–Aldershot, International Institute for the Sociology of Law e Dartmouth Press.
- Quaglia, F. (2001). *Alle origini delle riforme costituzionali fasciste: il progetto Bianchi*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2, p. 107–128.
- Rebuffa, G. (2003). *Lo Statuto albertino*, Bologna: Il Mulino.
- Soleri, M. (1949). *Memorie*, Torino: Einaudi.
- Trentin, S. (1945). *Stato-nazione, federalismo*, Milano: La Fiaccola.
- Viarengo, A. (2018). *Cavour*, Milano, RCS Corriere della sera, già Roma: Salerno ed.

