

# Fascismo e riforme costituzionali

di Francesco Perfetti\*

## Abstract

Partendo dalle principali riforme del sistema costituzionale portate avanti durante il fascismo, il presente saggio mira a fornire una riflessione più ampia sulla natura del regime. Nel corso delle varie fasi di edificazione del progetto autoritario, a emergere è il fatto che rispetto ai regimi totalitari propriamente detti, nei quali il partito costituiva la pietra angolare e l'apparato statale era subordinato allo stesso, il regime fascista percorse la strada esattamente opposta.

## Fascism and constitutional reforms

Starting from the main reforms of the constitutional system carried out during fascism, this essay aims to provide a broader reflection on the nature of the regime. In the course of the various phases of the construction of the authoritarian project, what emerges is the fact that compared to totalitarian regimes proper, in which the party constituted the cornerstone, and the State apparatus was subordinate to it, the fascist regime took the exact opposite way.

**Parole chiave:** Fascismo, Istituzioni, Riforme costituzionali, Corporativismo, Stato e partito.

**Keywords:** Fascism, Institutions, Constitutional reforms, Corporatism, State and party.

L'avvento del fascismo è da ritenersi strettamente collegato alla Prima guerra mondiale, più esattamente alla crisi del dopo-conflitto quale si manifestò in Italia. L'affermazione è da considerarsi meno ovvia di quanto potrebbe apparire, poiché implica una valutazione in negativo di tutti i discorsi interpretativi sulle origini del fascismo che ricercano nel passato, più o meno prossimo, germi o manifestazioni di un fascismo *ante litteram*.

\* Presidente della Giunta Storica Nazionale.

Per comprenderne, quindi, natura e motivi del successo è necessario fissare gli aspetti più importanti della crisi italiana del dopoguerra sul piano economico (crollo di produzione, prima, e sovrapproduzione, poi, in agricoltura; immobilizzi nel settore industriale e difficoltà del processo di riconversione per carenza di liquidità; capacità produttiva superiore alla domanda interna e difficoltà nell'exportazione; basso livello di rendimento della manodopera; elevato tasso di disoccupazione, ecc...), sul piano sociale (fenomeni di mobilitazione sociale legati alla politicizzazione e alla domanda di partecipazione e direzione politica della media e piccola borghesia), sul piano culturale (affermazione delle teoriche scettico-relativistiche, irrazionalistiche, elitistiche), sul piano politico (crescente frattura tra Paese reale e Paese legale, debolezza dei governi postbellici, discredito del parlamentarismo, ecc...).

Da un punto di vista formale, il fascismo nacque (marzo 1919) dopo la conclusione della guerra con precisi connotati ideologici e programmatici – un movimento politico rivoluzionario essenzialmente urbano – che lo ponevano sul terreno del confuso e velleitario sovversivismo irregolare affollato da movimenti rivoluzionari di varia estrazione in qualche misura legati alla sinistra interventista e al combattentismo. Esso acquistò peso, specificità, rilevanza politica solo sul finire del 1920, al termine del cosiddetto “biennio rosso”. Si trasformò da fenomeno urbano in fenomeno rurale (aree di maggior successo: le zone agricole della pianura padana, della Toscana, della Puglia), e nel passaggio da movimento a partito, mutò fisionomia politica e composizione sociale. Divenne polo di attrazione per settori della piccola e media borghesia in ascesa, i quali aspiravano ad una maggiore partecipazione e direzione nella vita politica e sociale e temevano di vedere soffocata la propria autonomia politica.

Per quanto il ventennio fascista sia da considerarsi un fatto unitario, la storia vera e propria del regime a partito unico inizia solo dopo il 1925 poiché il periodo compreso fra il 1922 e il 1925 è caratterizzato da un governo di coalizione non dissimile da quelli dell'Italia liberale.

Gli anni compresi fra il 1925 e il 1929 furono interamente dedicati all'edificazione del regime. Il processo fu portato avanti con cautela, gradualità e accortezza cercando di non urtare le suscettibilità del fronte dei «fiancheggiatori» del fascismo e di non oltrepassare quella linea di demarcazione costituita dalla fedeltà allo Statuto Albertino, al di là della

quale tale fronte non sarebbe più stato disposto a concessioni e si sarebbe trasformato in avversario diretto e probabilmente irriducibile.

La prima significativa manifestazione di questo proposito fu la creazione di una commissione per lo studio delle riforme costituzionali (1925) con il compito di elaborare proposte da tradurre, eventualmente, in provvedimenti legislativi. La commissione – eterogenea tanto sotto il profilo della competenza quanto sotto il profilo delle tendenze politiche rappresentate – pervenne a conclusioni che riflettevano il punto di vista dei «fiancheggiatori» e indicavano il limite invalicabile delle concessioni di natura costituzionale cui questi avrebbero potuto consentire. Sui rapporti fra esecutivo e legislativo essa proponeva una limitazione dei poteri della Camera e un potenziamento dell'autorità dello Stato attraverso lo svincolamento del governo dalla volontà dei partiti e l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una posizione di reale supremazia nei confronti dei ministri, senza peraltro intaccare formalmente le prerogative della Corona e senza contestare i principi informatori dello Statuto. Nel complesso le proposte avevano limitata forza innovativa e non soddisfacevano le aspirazioni dei sostenitori della trasformazione integrale dello Stato. Mussolini ne fu deluso e vennero accolti solo suggerimenti marginali come la costituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio e l'istituzione della figura dei segretari generali presso i ministeri.

Peraltro, l'istituzione stessa di un organismo esplicitamente incaricato di studiare eventuali riforme costituzionali è indicativa dell'interesse del fascismo per questi temi. Nella pubblicistica fascista o filofascista, già negli anni immediatamente precedenti e immediatamente seguenti la marcia su Roma, si era cominciato a discutere di una riforma costituzionale che ponesse fine alla crisi del parlamentarismo e prendesse in considerazione la possibilità di una rappresentanza degli interessi. Le posizioni emerse erano numerose. Il giurista Sergio Panunzio, proveniente dal sindacalismo rivoluzionario, aveva sostenuto l'opportunità di una strutturazione istituzionale fondata su un Senato politico e su parlamenti economici. Uno dei padri del nazionalismo, Enrico Corradini, aveva presentato il fascismo come «strumento» di una riforma costituzionale grazie alla quale lo Stato avrebbe riacquisito la pienezza della sovranità. Un illustre giurista e storico, Arrigo Solmi, aveva affermato la necessità di una profonda riforma costituzionale che, senza alterare lo Statuto Albertino, colpisse il predominio della Camera sul potere esecutivo, ri-

costituisse il giusto equilibrio dei poteri dello Stato e facesse riguadagnare alla Corona il prestigio perduto.

Il dibattito, in sostanza, si sviluppò attorno a ipotesi *massime* – concernenti la possibilità di modificare la stessa rappresentanza politica con l'introduzione di meccanismi che comportassero l'eliminazione o la trasformazione di una delle Camere – e attorno a ipotesi *minime* – che, attraverso l'intervento sui meccanismi elettorali, avrebbero assunto, in via surrettizia, rilevanza costituzionale incidendo sulle funzionalità del Parlamento. In quest'ultima prospettiva si colloca l'emanazione della legge elettorale maggioritaria legata al nome di Giacomo Acerbo (legge 18 novembre 1923, n. 2444), concepita ed elaborata per consolidare l'egemonia del fascismo dopo l'avvento al potere e dalla cui applicazione, nella consultazione elettorale del 6 aprile 1924, era scaturita la nuova Camera.

Il vero e proprio processo di trasformazione dello Stato ebbe inizio, però, qualche mese dopo la conclusione dei lavori della Commissione dei Diciotto. Ne fu pretesto occasionale il fallito attentato a Mussolini, organizzato da Tito Zaniboni il 4 novembre 1925. Il fatto offrì al fascismo l'opportunità per varare alcuni provvedimenti a carattere repressivo, premessa necessaria per la liquidazione delle opposizioni legali.

Le cosiddette “leggi fascistissime” – le quali, indipendentemente dalla rilevanza costituzionale dei singoli provvedimenti, rappresentarono sul terreno normativo la discriminante che individua il trapasso dallo stato liberale allo stato fascista – furono emanate tra la fine del 1925 e il 1926. Esse sono legate al nome di Alfredo Rocco, che vi riversò non solo la sua grande competenza giuridica, ma anche una precisa visione dello Stato. Egli, proveniente dalle file del nazionalismo e dotato di eccezionale senso dello Stato, gettò le fondamenta di un edificio che, nelle sue intenzioni, avrebbe dovuto avere connotazioni più autoritarie che fasciste. Non a caso, in taluni ambienti fascisti si parlò di rivoluzione cara a Metternich. Rocco si propose di creare una «nuova legalità» di stampo monarchico, oligarchico, conservatore, per «rientrare nella legalità». Il fondamento di talune prese di posizione del Guardasigilli, in apparenza miranti a rafforzare il fascismo, dovrebbe essere cercato più correttamente, come ha suggerito Renzo De Felice, nella volontà di edificare uno Stato così rigido da rendere impossibile anche un qualsiasi tentativo fascista di stravolgerne le connotazioni conservatrici di fondo.

In questo quadro si collocano la legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del governo primo ministro segretario di Stato (legge 24

dicembre 1925, n. 2263) e la legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (legge 13 gennaio 1926, n. 100).

La prima di queste due leggi sanciva il ruolo di assoluta preminenza dell'esecutivo. Attraverso la creazione della figura del «Capo del governo primo ministro segretario di Stato», con poteri notevoli di direzione dell'attività delle Camere, in sostituzione di quella di Presidente del Consiglio, *primus inter pares*, essa svuotava il principio della collegialità ministeriale e alterava i rapporti fra i ministri. Era profondamente innovativa e la figura del Capo del governo si presentava con caratteristiche originali rispetto ad altri Stati. Il Capo del governo italiano, infatti, non era assimilabile al ministro di uno Stato semplicemente costituzionale, come gli Stati Uniti, dove il Capo dello Stato è anche Capo del governo in quanto esercita personalmente il potere esecutivo e i ministri sono semplici esecutori della sua volontà e suoi collaboratori diretti. Esso non era assimilabile neppure al Presidente del Consiglio di uno Stato puramente parlamentare, come l'Inghilterra o la Francia, laddove il Capo del governo è mandatario della maggioranza parlamentare investito formalmente dal Capo dello Stato.

Nominato e revocato dal sovrano, responsabile solo verso il Re e non più verso il Parlamento, il Capo del governo diventava, invece, con la nuova legge, il perno attorno al quale ruotavano tutte le altre istituzioni dello Stato. Era la fine del sistema costituzionale-parlamentare sostituito da un sistema, per certi versi inedito, solo formalmente e in prima approssimazione assimilabile, come sostenne parte della dottrina dell'epoca, al cancellierato germanico.

La seconda legge attribuiva poteri enormi all'esecutivo conferendo al governo, in determinati campi, una vera e propria possibilità di surrogare il Parlamento.

Questi due provvedimenti, insieme con altri varati più o meno nello stesso arco di tempo (sui podestà, sull'allargamento dei poteri dei prefetti, sui consigli provinciali dell'economia, sul regolamento dei rapporti collettivi di lavoro, sulla difesa dello Stato), componevano, per usare parole di Sergio Panunzio, «un grandioso monumento di legislazione rivoluzionaria».

Tale complesso di leggi – se pure non prefigurava la completa e integrale riforma costituzionale auspicata dagli ambienti più estremisti del fascismo – in realtà adeguava, come ha osservato Carlo Ghisalberti, la

struttura dell'ordinamento statale alle aspirazioni autoritarie del partito ed alle esigenze autocratiche del suo *leader*.

30

Questa legislazione faceva del governo il fulcro del sistema e ne rafforzava i poteri, anche nei confronti della Corona. Alcuni studiosi, fra i quali Carlo Ghisalberti, ne hanno contestato il carattere di presunto ritorno alla riforma monarchico-costituzionale pure auspicato dai circoli conservatori e dagli ambienti vicini alla dinastia: essi hanno osservato che quella forma avrebbe postulato la sussistenza di due condizioni venute meno con il nuovo regime e cioè la separazione dei poteri dello Stato e l'attribuzione alla Camera della funzione legislativa nella piena subordinazione del ministero al sovrano. Altri studiosi, a cominciare da Alberto Aquarone, hanno invece sottolineato come, già alla fine del 1926, il regime avesse assunto la fisionomia di regime poliziesco vero e proprio caratterizzato dalla compressione delle iniziative locali autonome e dello stesso partito vincolato da un nuovo statuto a carattere burocratico-autoritario.

L'esame del rapporto tra partito e Stato ha suggerito a Renzo De Felice una considerazione importante sulla differenza tra regime fascista e regimi totalitari propriamente detti. In questi ultimi (Unione Sovietica e Germania nazionalsocialista), il partito costituì la pietra angolare del regime e la conquista totale del potere non ne sminuì il ruolo ma anzi lo rafforzò subordinandogli l'apparato dello Stato. Il regime fascista percorse la strada esattamente opposta: lo Stato ebbe una posizione di primo piano, mentre il partito fu subordinato ad esso, in esso integrato con funzioni secondarie burocratiche e transeunti.

La cosiddetta «fase costituente» del fascismo si concluse nel 1928 con la «costituzionalizzazione» del Gran Consiglio del fascismo e con la nuova legge sulla rappresentanza politica (legge 17 maggio 1928, n. 1019). Quest'ultima sanzionava la liquidazione definitiva del sistema parlamentare e segnava un passo decisivo verso il consolidamento di un regime centrato sulla figura del Capo del governo, nel quale il Parlamento veniva ridotto al ruolo di mero collaboratore nell'esercizio della funzione legislativa. Lo stesso plebiscito, che ne era la conseguenza pratica, implicava che al corpo elettorale spettasse non più il compito di esprimere un diritto di scelta fra indirizzi politici concorrenti, quanto piuttosto quello di sanzionare l'accettazione o l'improbabile rifiuto di un solo indirizzo politico.

In questo quadro mutarono figura e ruolo del deputato, che non poteva più essere considerato un rappresentante in Parlamento della volontà popolare, ma, come disse all'epoca Giuseppe Bottai, un «milite comandato al Parlamento».

Gli anni Trenta, sotto il profilo delle riforme istituzionali, furono assorbiti dalle discussioni sulla rappresentanza politica e sulla rappresentanza degli interessi in vista della costruzione dello stato corporativo.

All'inizio del 1939 venne istituita la Camera dei fasci e delle corporazioni, che aveva un fondamento teorico ben diverso da quello che aveva sostenuto la Camera dei deputati. Essa si basava infatti sul principio non della rappresentanza politica, ma sul principio della rappresentanza istituzionale o funzionale delle forze produttive operanti nel paese. Della nuova Camera non facevano più parte deputati eletti in base a qualche meccanismo elettorale, ma consiglieri nazionali designati in ragione della carica rivestita nella struttura gerarchica del partito o dell'ufficio ricoperto all'interno dell'organizzazione corporativa. Questa Camera non era soggetta a rinnovazioni periodiche: era, per così dire e per usare una felice espressione di Piero Calamandrei, «immortale» dal momento che i consiglieri nazionali ne uscivano o entravano in ragione della loro permanenza in un determinato ufficio politico o corporativo. Essa lavorava soprattutto attraverso le Commissioni legislative, organi permanenti che raggruppavano (o avrebbero dovuto raggruppare) i consiglieri nazionali sulla base della competenza tecnica e che avevano potere legislativo. Le commissioni legislative, almeno in linea di principio, erano certamente più funzionali e più qualificate, se non altro per la loro dimensione «tecnica», dell'Assemblea nel suo complesso. È fuori discussione il fatto che taluni inconvenienti imputati alla vecchia Camera dei deputati – prima fra tutti la lentezza dell'iter di approvazione di un provvedimento legislativo – abbiano trovato con tale meccanismo una positiva soluzione. Ma è altrettanto fuori discussione il fatto che diversi altri inconvenienti – come la iperproduzione legislativa o l'uso abnorme della decretazione d'urgenza – non siano stati per nulla eliminati anche se, invero, come circostanza attenuante per il secondo di tali inconvenienti si potrebbe rammentare il fatto che la Camera dei fasci e delle corporazioni si trovò a dover operare quasi esclusivamente in clima bellico o, al massimo, prebellico. Questo sistema di produzione legislativa decentrato, ripreso poi dai costituenti dell'Italia repubblicana, costituisce comunque l'aspetto più interessante e innovativo – sul terreno tecnico e

indipendentemente, quindi, dalla «filosofia politica» che lo ispirava – dell’esperienza legata all’istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Ma ciò non toglie, peraltro, che, per il modo di formazione e per le caratteristiche intrinseche della nuova Camera, la funzione legislativa fosse passata nelle mani dell’esecutivo e che il Parlamento fosse stato esautorato e ridotto, in certo senso, al ruolo di organo consultivo di natura tecnica del governo.

Con la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni – la quale, per inciso, non ebbe vita molto lunga, un quadriennio o poco più – si toccò, comunque lo si voglia giudicare, il culmine del processo attraverso il quale il fascismo, dopo essersi impadronito del potere, tentò di costruire un «regime nuovo» diverso da quello precedente nella ispirazione ideale, nelle modalità di funzionamento, nei fini da perseguire.