

*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

n. 43 / I semestre 2022



**eum** > edizioni università di macerata

Giornale di Storia costituzionale / Journal of Constitutional History  
n. 43 / 1 semestre 2022 Issue n° 43 / 1<sup>st</sup> semester 2022

*Chief Editors*

Luigi Lacchè, Roberto Martucci, Luca Succimarra

*International Board*

Bruce Ackerman (University of Yale), John Allison (Queens' College, University of Cambridge), Vida Azimi (CNRS-Cersa, Paris II), Olivier Beaud (Université Paris II, Panthéon-Assas), Giovanni Busino (Université de Lausanne), Bartolomé Clavero (Universidad de Sevilla), Francis Delperée (University of Leuven), Horst Dippel (Universität Kassel), Alfred Dufour (Université de Genève), Thomas Duve (Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, Frankfurt am Main), Ignacio Fernández Sarasola (Universidad de Oviedo), Dieter Grimm (Wissenschaftskolleg zu Berlin), Jean-Louis Halperin (École normale supérieure, Paris), Martti Koskeniemi (University of Helsinki), Lucien Jaume (CNRS Cevipof, Paris), Peter L. Lindseth (University of Connecticut), Martin Loughlin (London School of Economics & Political Science), Heinz Mohnhaupt (Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, Frankfurt am Main), Marcel Morabito (SciencesPo, Paris), Ulrike Müßig (Universität Passau), Peter S. Onuf (University of Virginia), Michel Pertué (Université d'Orléans), Jack Rakove (University of Stanford), Dian Schefold (Universität zu Bremen), Gunther Teubner (Goethe Universität, Frankfurt am Main), Michel Troper (Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense), H.H. Weiler (New York University), Augusto Zimmermann (Murdoch University).

*Board of Editors*

Ronald Car, Ninfa Contigiani, Paola Persano, Monica Stronati

*Editors' Assistant*

Antonella Bettoni

*Address*

Giornale di Storia costituzionale, c/o Dr. Antonella Bettoni, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata  
Piazzetta dell'Università, 2 – 62100 Macerata, Italy  
giornalestoriacostituzionale@unimc.it  
www.storiacostituzionale.it

I testi inviati alla redazione sono sottoposti a referaggio anonimo da parte di due esperti selezionati dalla Direzione sulla base delle proprie competenze e interessi di ricerca. Responsabili del processo di valutazione sono i Direttori della rivista.

The papers submitted for publication are passed on two anonymous referees (double-blind paper review), which are chosen by the Chief Editors on the base of their expertise. The Chief Editors are responsible for the peer review process.

I libri per recensione, possibilmente in duplice copia, vanno inviati alla Segreteria di redazione. La redazione si rammarica di non potersi impegnare a restituire i dattiloscritti inviati.

Books for review should be submitted, if possible in two copies, to the Editors' Assistants. The Editors regret the fact that they cannot commit themselves to sending back received books and papers to the authors.

Il Giornale di Storia costituzionale è indicizzato nelle seguenti banche dati / The Journal of Constitutional History is indexed in the following databases:

Scopus – Elsevier; Heinonline; Historical Abstracts – EBSCO; Summon by Serial Solutions (full-text dal 01.01.2005); Google Scholar; DoGi (Dottrina Giuridica) – ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica)-CNR; BSN (Bibliografia Storica Nazionale); AIDA (Articoli Italiani di Periodici Accademici); Catalogo Italiano dei Periodici – ACNP; Casalini Libri; EUM (Edizioni Università di Macerata).

Il *Giornale di Storia costituzionale* è una rivista inserita dall'ANVUR nella fascia A dell'Area 12 (Scienze giuridiche) e nella fascia A dell'area 14/B1 (Scienze politiche e sociali) / *The Journal of Constitutional History* is in the section A of the Area 12 (Law) and section A of the Area 14/B1 (Political and Social Sciences) according to the assessment of the National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes

*Direttore responsabile*

Angelo Ventrone

Registrazione al Tribunale di Macerata n. 463 dell'11.07.2001

*Editore / Publisher*

Edizioni Università di Macerata

Palazzo Ciccolini, via XX settembre, 5 – 62100 Macerata

T (39) 0733 2586080

info.ceum@unimc.it

http://eum.unimc.it

*Distributed by Messaggerie*

ISBN 978-88-6056-808-3

ISSN 1593-0793

La rivista è pubblicata con fondi dell'Università di Macerata.

*In copertina:* Mostra della Rivoluzione Fascista, Palazzo delle esposizioni di Roma, 1932-1934

Finito di stampare nel mese di giugno 2022

Printed in the month of June 2022

*Prezzo di un fascicolo / Single issue price*

euro 40

*Arretrati / Back issues*

euro 40

*Abbonamento annuo (due fascicoli) / Annual Subscription rates (two issues)*

Italy, euro 65; European Union, euro 75; U.S.A. and other countries, euro 100

*For further information, please contact:*

ceum.riviste@unimc.it

T (+39) 0733-258 6080 (Mon.-Fri.: 10am-1pm)

Gli abbonamenti non vengono rinnovati automaticamente. Per ricevere l'annata successiva a quella in corso occorre inviare una richiesta esplicita all'indirizzo ceum.riviste@unimc.it

Subscriptions are not renewed automatically. To receive subscriptions the next year, please send an explicit request at ceum.riviste@unimc.it

*Progetto grafico*

+ studio crocevia

*Impaginazione*

Carla Moreschini

# Sommario / Contents

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 43 / I semestre 2022  
JOURNAL OF CONSTITUTIONAL HISTORY n. 43 / I semester 2022

- Il 'groviglio costituzionale' del fascismo: materiali per una mappa concettuale / *The 'constitutional entanglement' of Fascism: materials for a conceptual map*
- 5 Introduzione / Introduction  
MASSIMILIANO GREGORIO, LUIGI LACCHÈ,  
IRENE STOLZI
- Fondamenti
- 17 Un groviglio costituzionale. Fasi e problemi della costituzione "fascista" nelle trasformazioni del regime / *A constitutional entanglement. Stages and problems of the "fascist" constitution in the transformations of the regime*  
LUIGI LACCHÈ
- 39 La costituzione fascista / *The Fascist constitution*  
MASSIMILIANO GREGORIO
- 55 Le dottrine costituzionali nell'Italia fascista / *Theories of Law and Constitution in Fascist Italy*  
BERNADO SORDI
- 71 Rivoluzione, riforme, regime / *Revolution, reforms, regime*  
ERNESTO DE CRISTOFARO
- 93 Il regime fascista fra 'diritto' e 'politica': un caso di 'dual State'? / *The fascist regime between 'law' and 'politics': a case of 'dual State'?*  
PIETRO COSTA
- 119 L'orizzonte multidimensionale dello Stato fascista. Concetti, lessici, discorsi / *The multidimensional Horizon of the Fascist State. Concepts, Lexicons, Discourses*  
MAURIZIO CAU
- 145 Indirizzo politico e forma di governo nello Stato in trasformazione / *Political direction and government system in the changing State*  
SALVATORE BONFIGLIO

## Itinerari

- 169 Il suicidio del sicario. Il Gran Consiglio del Fascismo tra Partito e Stato / *The suicide of the killer. The Grand Council of Fascism between Party and State*  
SAVERIO GENTILE

- 183 La "tessera-Senato" nel mosaico della Costituzione completa / *The Senato del Regno: a "tile" in the mosaic of the "Full Constitution"*  
ROMANO FERRARI ZUMBINI, GIULIO STOLFI

- 213 Impero d'Etiopia e impero fascista: un problema costituzionale / *Empire of Ethiopia and Empire of Fascism: a Constitutional Issue*  
OLINDO DE NAPOLI

- 231 Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi / *Political representation and representation of interests*  
IRENE STOLZI

- 257 Nel groviglio costituzionale del fascismo: lavoro, sindacati, Stato corporativo / *In the constitutional entanglement of fascism: labour, trade unions, corporate state*  
GIOVANNI CAZZETTA

- 279 Intorno ai principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tra diritto e politica / *On the general principles of the fascist legal system: between law and politics*  
CLAUDIA STORTI

## Librido

- Primo piano / *In the foreground*  
301 Anna Gianna Manca legge / reads Romano Ferrari Zumbini, Giulio Stolfi, Lorenzo Carnimeo (a cura di), *Senato segreto*

- 313 Edoardo Caterina legge / reads Paolo Aquilanti, *Il caso Bontempelli. Una storia italiana*

- 319 Diciassette proposte di lettura / *Seventeen reading proposals*

- 339 Autori / *Authors*

- 341 Abstracts

# Introduzione / *Introduction*

MASSIMILIANO GREGORIO, LUIGI LACCHÈ, IRENE STOLZI

Nell'anno che evoca i cento anni dalla marcia su Roma e dall'avvento del fascismo, il «Giornale di storia costituzionale» ha inteso dedicare il primo numero del 2022 all'analisi di un tema che è rimasto a lungo in ombra, ovvero quello che potremmo chiamare il *problema costituzionale* che ha attraversato l'intera parabola del regime fascista. Per fare questo abbiamo pensato di selezionare gli elementi principali della 'mappa concettuale' che ha segnato la formazione e l'evoluzione dello spazio costituzionale in epoca fascista. Si è pertanto cercato di 'isolare' parole-chiave, concetti, articolazioni che, collegati insieme dialetticamente, potessero offrire una rappresentazione – senza pretesa di esaustività – del singolare e composito ordinamento costituzionale.

Si partiva da un assunto, ovvero che la "scatola" del *puzzle* costituzionale non esiste se la intendiamo come un programma che sin dal principio contenga già tutti i "pezzi" da collocare al posto giusto. In realtà, la *costituzione fascista* è un *problema* che assume

varie forme e consiste più in un processo, in un flusso incrementale che in una dimensione statica. La "costituzione" è dunque la stratificazione e la giustapposizione di una serie di leggi, fatti e atti politici che, in virtù del tessuto "elastico" dello Statuto, determina la coesistenza di principi, profonde modifiche formali, desuetudini. Alla fine, il *groviglio* che dà il titolo a questo numero del «Giornale» è apparso un'immagine capace di evocare in profondità il *problema costituzionale* del regime fascista. La dimensione costituzionale – con le sue ambiguità e ibridazioni – non può che offrire molteplici angoli visuali e livelli di lettura: troviamo da un lato i caratteri più specifici del fascismo italiano in un contesto unico se confrontato ai grandi Stati europei (la presenza del Vaticano e del papa; una monarchia che è in sé la custode dello Statuto e della costituzione liberale), con le sue parole d'ordine, la sua "cultura" costituzionale e il suo linguaggio; dall'altro, superando il dato contingente, un confronto serrato con alcuni fattori di innovazione che riguardano tanto le espe-

rienze liberal-democratiche che quelle autoritarie, a vocazione totalitaria, come nel caso del fascismo: basti pensare all'ordinamento del governo, al ruolo del partito e al concetto di indirizzo politico, all'idea stessa di una "costituzione" che traduca in norma le energie primigenie del politico e del sociale.

Il numero monografico intende così riflettere anzitutto sui caratteri – reali o progettati – di trasformazione e di "cesura" che riguardano il livello dell'ordinamento costituzionale, cercando di superare, ovvero di verificare sul campo e con contributi di ricerca, le letture che, per ragioni diverse, non sfuggono a due rischi sempre incombenti: da una parte l'idea della sostanziale "tenuta" dello Stato giuridico ottocentesco solo "scalfito" dai tentativi di trasformazione del fascismo; dall'altra la lettura – successiva alla costituzione repubblicana – che tende a negare "autonomia" culturale e "consistenza" concettuale alle istituzioni e alle dottrine costituzionali del fascismo. Come detto, si tratta, dunque, di studiare più in profondità di quanto non sia stato fatto sinora i lemmi e i concetti del *groviglio* per riuscire a penetrare meglio nell'ideario del fascismo e in particolare in quella parte del "laboratorio" dove le nuove architetture dello Stato presero forma.

Noi sappiamo come sono andate le cose e conosciamo l'ampiezza e la drammaticità del fallimento. Proprio per questo appare importante comprendere meglio l'"anatomia" di un'esperienza paradigmatica come quella fascista, per capire come è possibile edificare un regime fondato, al tempo stesso, sulla violenza, sulla coazione, sul consenso e sulla ricerca di una diversa legittimazione. Anche per tale ragione la dimensione costituzionale si può rivelare

un terreno di particolare rilevanza per cogliere alcuni degli elementi di complessità del fascismo.

Dal punto di vista tematico questo numero è formato da tre parti. La prima è quella che riguarda più direttamente il nesso tra costituzione e ordinamento giuridico. Se è vero che il regime avvertì da subito l'urgenza di dotarsi di un proprio ordinamento costituzionale, la costruzione del medesimo risultò un processo tutt'altro che lineare. Realizzata legislativamente per via incrementale attraverso riforme progressive – ma il cui nucleo duro si strutturò tutto sommato rapidamente, per larga parte all'interno della XXVII Legislatura per ciò definita «costituente» (Lacchè, Gregorio) – da un punto di vista concettuale, la costituzione fascista rappresentò un terreno sul quale si misurarono tensioni e linguaggi differenti, a loro volta prodotti dalle varie anime (politiche culturali e dottrinali) del regime. Così si giustifica la ricorrenza di immagini quali il «groviglio» (Lacchè) oppure il «mosaico» (De Cristofaro, Ferrari Zumbini, Stolfi), a sottolineare la difficoltà di ricondurre ad organicità l'elaborazione costituzionale svolta dal regime e sotto il regime. Ma individuare i campi di tensione e scandagliarne le matrici culturali vale già a dipanare il groviglio. È soprattutto l'idea di rivoluzione, così fondamentale per il regime da articolarsi in «un primo e un secondo tempo» (De Cristofaro), ad alimentare tensioni. Come coniugarla infatti con la tradizione? Il dilemma investiva più piani: chiamava in causa l'orizzonte politico e costituzionale del riformatore fascista, inizialmente determinato ad autorappresentarsi come restauratore di un ordine preesistente (Lacchè); ma chiamava in causa anche profonde fratture dottrinali, quale

quella tra «indirizzo tecnico-giuridico e indirizzo politico-nazionale» (Storti), che animò buona parte del dibattito sui principi generali dell'ordinamento fascista. Più semplice da sciogliere, almeno in teoria, risultò invece la dialettica tra rivoluzione e costituzione, sulla scorta di una solida base di riflessioni dottrinali che indicavano la seconda come il banco di prova per misurare la bontà della prima. Ma vi fu un certo scarto tra teoria e prassi: sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto quello metodologico.

Indubbiamente gli snodi problematici che la dottrina dovette fronteggiare nel processo di costituzionalizzazione della rivoluzione fascista furono molti e densi. Alcuni di questi si presentavano come tipicità tutte italiane, come il rapporto tra costituzione fascista e Statuto albertino, con il secondo che – già agli inizi degli anni Trenta – appariva esaurire solo una parte della prima; oppure l'annoso e mai risolto «dramma della diarchia» (Lacchè). Altri invece – come l'emersione della categoria della superlegalità costituzionale o l'irrisolto rapporto tra Stato e costituzione (Gregorio) – avevano una portata decisamente più ampia e proiettavano la riflessione italiana di quegli anni oltre i confini patri, per collocarla sullo sfondo del più generale dibattito costituzionalistico europeo del primo Novecento (Gregorio). Ed è proprio in quello scenario che si possono apprezzare pienamente i riferimenti, le ascendenze, le suggestioni e financo le prospettive, di quel vivace dibattito dottrinale che vide i corifei del regime, impegnati nell'impresa di garantire al diritto costituzionale fascista non solo un ordinamento ma anche una scuola utile ad interpretarlo, contrapporsi ai «tradizionalisti nostrani del diritto»; in attesa che «nuove sensibilità e nuove letture»,

giungessero – alla fine degli anni Trenta – a suggerire sviluppi più promettenti (Sordi).

Nella seconda parte – più incentrata sulle forme dello Stato – emerge il rapporto tra il problema della costruzione dello "Stato fascista" e l'«indeterminatezza concettuale» che ne caratterizzò il dibattito. Maurizio Cau parla infatti di «un orizzonte multidimensionale». Lo Stato, durante il fascismo, non poté fare a meno di una fantasmagorica pluralità di attributi, richiamati assieme, come specificazioni di una stessa realtà, o isolatamente per enfatizzare una dimensione predominante. Lo "Stato fascista" – quale sia il significato da attribuire a questa formula generale – appare come una *matrioska* che contiene innumerevoli concetti, lessici, discorsi. L'A. esamina alcune delle connotazioni principali attribuite dalla dottrina giuridica e politica del periodo o, per dirla con Giuseppe Maggiore, alcune delle «tante teorie, che sono oggidi gettate, come un mantello, sulle spalle del nuovo Stato». Stato totalitario, Stato etico, Stato forte, Stato corporativo, Stato-nazione, Stato-popolo, Stato-Partito e Partito-Stato sono solo alcune delle formule più frequentate durante il periodo fascista. «Guardato nel complesso, ha la forma di un puzzle storico-concettuale in molta parte disorganico e slabbrato, traduzione di un progetto politico e istituzionale dai contorni altrettanto labili e in costante movimento» (Cau).

Osessione definitoria e indeterminatezza concettuale attraversano tutto il Ventennio e ne rappresentano un marchio caratterizzante. Pietro Costa si concentra sui diversi 'processi costituenti' che hanno segnato in profondità il rapporto tra diritto e politica. La fortunata formula *Dual State* coniata da Ernst Fraenkel può essere uno

stimolo per iniziare il percorso ma non il punto di arrivo per comprendere la specificità del regime fascista. I due poli, l'ordine giuridico-statuale e la politicizzazione-fascistizzazione della società nazionale, sono momenti di un processo contraddittorio ma unitario. Costa parla efficacemente di «coimplicazione»: «ogni polo mantiene la sua intrinseca configurazione e le sue peculiari caratteristiche e al contempo e proprio per questo interagisce con il polo opposto». Per cogliere la dimensione specifica del regime non basta registrare la semplice compresenza del 'puro' ordine giuridico-statuale e della 'politica' fascista, ma occorre mettere a fuoco la loro mutua implicazione, potremmo dire il loro aggrovigliamento. «La 'politica' e il 'diritto', l'ordine giuridico-statuale e la società fascisticamente omogenea, la celebrazione della legge e il costante dispiegarsi della violenza sono, sì, elementi in continua e aperta tensione, ma, lungi dal rendere debole e incerto il progetto e il processo 'costituente' del fascismo, interagiscono come elementi di un unitario sistema sociopolitico e cooperano nel fare del fascismo non una tradizionale 'dittatura' (o, peggio, una sgangherata tragicommedia), ma un regime compiutamente 'totalitario'» (Costa).

L'interazione e la tensione tra dinamiche diverse ha segnato anche la vita delle istituzioni. Nel mosaico costituzionale del periodo fascista un posto non irrilevante spetta al Senato del Regno, una volta che si superi, anche qui, la logica dualistica delle opposte narrazioni: da un lato il Senato "inerte", dall'altro il Senato "contro". Il confronto serrato con la realtà, con la vita concreta delle istituzioni, consente a Romano Ferrari Zumbini e a Giulio Stolfi di andare oltre le mitologie consolidate. Una

delle istituzioni più "minacciate" dal movimento fascista sopravvisse a ogni tentativo di riforma o di superamento. Ma all'inerzia sul piano delle innovazioni corrispose una meno visibile ma sostanziale dinamicità nelle modifiche al regolamento del Senato tutte improntate alla formalizzazione del suo esautoramento in favore dei nuovi circuiti decisionali riconducibili al governo e al partito.

La vicenda della formazione dell'Impero d'Etiopia nel 1936 offre un'ulteriore occasione per interrogarsi su alcuni caratteri strutturali del regime fascista come la diarchia e il problema del mutamento costituzionale. È stridente – osserva Olindo De Napoli – il contrasto tra la retorica e la propaganda del regime sui destini coloniali dell'Italia e l'ambivalente valutazione della dottrina. Per una parte cospicua la proclamazione dell'Impero non produceva effetti di ordine costituzionale.

I nuovi territori non erano parte integrante del Regno d'Italia, al più si trattava di "pertinenze" coloniali soggette ad uno status differenziato (S. Romano, M. D'Amelio). Per altri autori, pur con accenti diversi, il nuovo «piano dell'impero» doveva per forza di cose produrre conseguenze sul piano dell'ordinamento costituzionale (Panunzio, Costamagna, Crisafulli). Tuttavia, si può osservare che i due poli, impero d'Etiopia e impero fascista, non riuscirono realmente a "integrarsi" e a determinare l'inizio di una nuova fase costituzionale.

Nella terza parte si esaminano più da vicino i temi legati alla forma-partito, al governo, alle istituzioni e alla nuova rappresentanza degli interessi. Il filo rosso capace di legare i relativi contributi potrebbe forse essere questo: essi affrontano, pur da osservatori diversi, l'identico problema



della connotazione in positivo del ruolo da attribuirsi a istituzioni o concetti ritenuti essenziali a qualificare la novità (anche costituzionale) del regime. Una volta segnati i principali momenti di rottura con la precedente visione liberale, una volta, cioè che si era messo in luce l'imprescindibile esigenza di considerare il volto della nuova società di massa e di costruire uno Stato munito di una definita identità politica (Stolzi, Bonfiglio); una volta chiarito che tale identità dello Stato trovava nel Governo il suo principale terreno di espressione (Bonfiglio); una volta rilevato come il potere dello Stato, così ridisegnato, dovesse costituire una sorta di magnete chiamato ad attrarre l'intero fascio delle energie sociali; una volta attribuito un ruolo centrale al partito e al sindacato nel tracciare le coordinate dello spazio giuspolitico fascista e nel liquidare la vecchia idea rappresentanza (Gentile, Cazzetta, Stolzi); una volta che i concetti di lavoro e collaborazione erano stati posti, come dice Giovanni Cazzetta, a «fondamento della cittadinanza totalitaria», di una cittadinanza che dichiarava di voler superare la logica atomistica e conflittuale tipica degli ordinamenti ottocenteschi; una volta, insomma, che erano stati segnati i punti cardinali del nuovo corso (masse, politica, interessi, governo, partito, lavoro), appariva necessario definire, in positivo, tanto il ruolo che a ciascuno di essi si pensava di attribuire, quanto le (complesse) modalità della loro relazione.

A risultare è più di un dato rilevante. In primo luogo, di tipo cronologico, visto che, da simile prospettiva, quello del 1928 si confermava uno snodo decisivo, che in qualche modo 'chiudeva' la serrata stagione di riforme del 1925-1926; era infatti nel 1928 che si ebbe la costituzionalizzazione

(«autocostituzionalizzazione», secondo l'espressione di Saverio Gentile) del Gran Consiglio del Fascismo e, insieme, la riforma elettorale del listone che costituiva una rottura significativa nel modo di concepire la rappresentanza politica e lo stesso momento elettorale. In secondo luogo, sembra emergere – anche su questi fronti e coerentemente con le acquisizioni della più recente storiografia sul fascismo – un panorama di estrema complessità: una relazione articolata coi materiali del passato, in parte frontalmente contestati, in parte riproposti (traditi?) in contesti argomentativi e istituzionali nuovi; una relazione altrettanto articolata e talora conflittuale tra le componenti interne al regime: se infatti si fu d'accordo nel ritenere che l'autorità dello Stato potesse ricostituirsi solo acquisendo una chiara e dichiarata identità politico-ideale, non per questo fu disteso o lineare il rapporto col Pnf e col suo «consiglio di guerra» (Gentile), il Gran Consiglio; o ancora: la consapevolezza di un legame forte, imprescindibile, tra la fisionomia della società di massa e l'emersione di interessi (sociali, politici ed economici), non contribuì a far mettere a fuoco – malgrado le apparenze, verrebbe voglia di dire – un'idea di rappresentanza degli interessi, ritenuta irricevibile in un contesto che temeva il pluralismo e ambiva a sterilizzarlo nei ranghi del nuovo stato totale (Stolzi). O ancora: il lavoro veniva posto (anche per «liberar[lo] dall'ingombrante presenza dei lavoratori», come nota Giovanni Cazzetta) alla base di un edificio costituzionale che celebrava il produttore e, con esso, il trionfo della logica della collaborazione (autoritaria e gerarchica) sul conflitto. Senza tuttavia riuscire a dare a questa visione una soddisfacente traduzione dogmatica o significative attua-

zioni, nel quadro di uno Stato corporativo che sembrava rimanere, sempre secondo la lettura di Giovanni Cazzetta, «in perenne attesa dell'incontro con il suo avvenire».

Laddove, peraltro, la consapevolezza di tale complessità non ci sembra rappresenti il modo per negare o attenuare la novità fascista, né la portata dei suoi interventi normativi; anzi, da tali saggi emerge il volto di un regime 'che fa sul serio'. Rappresenta piuttosto il modo per guardarlo da vicino, per scoprire nessi e significati che possono sfuggire a un primo sguardo e che invece contribuiscono ad articolarne il volto.

\*\*\*

In the year that calls to mind the hundred years since the march on Rome and the advent of fascism, the "Journal of Constitutional History" dedicates the first issue of 2022 to the analysis of a theme that has remained in the shadows for a long time, namely what we could call the *constitutional problem* that marked the entire parabola of the fascist regime. To do this, we decided to select some important elements from the 'conceptual map' discernible in the formation and evolution of constitutional matters in the Fascist era. An attempt was therefore made to 'isolate' key words, concepts, articulations which, if dialectically interconnected, could offer, without however claiming to be exhaustive, a wide-ranging representation of that singular and composite constitutional order.

We started from one guiding assumption, namely that the "box", so to speak, of the constitutional puzzle does not exist, if by that we understand a programme that

from the beginning already contains all the "pieces" that are then to be put in the right place. In reality, the *fascist constitution* is a *problem* that takes various forms and consists more of a process, an incremental flow than a static dimension. The "constitution" is therefore the stratification and juxtaposition of a series of laws, facts and political acts which, by virtue of the "elastic" nature of the liberal constitution, the *Statuto albertino*, determines the coexistence of principles, formal changes, elements falling into abeyance. In the end, the *entanglement* that gives its title to this issue of the "Giornale" appeared to be an image capable of evoking in a profound fashion the *constitutional problem* of the fascist regime. The constitutional dimension – with its ambiguities and hybridizations – can only offer multiple angles and levels of interpretation. On the one hand we find the more specific characteristics of Italian fascism in a unique context: the presence of the Vatican and the Pope; a monarchy that is in itself the guardian of the Statuto and of the liberal constitution, with its watchwords, its constitutional "culture" and its language. On the other hand, overcoming the contingent aspect, a close comparison with some innovatory factors that concern both liberal-democratic and authoritarian experiences, as in the case of fascism: just think of the order of government, the role of party and the concept of political direction, the very idea of a "constitution" that translates the primal energies of the political and social into the norm.

This monographic issue is thus designed to reflect above all on the features – real or planned – of transformation and "caesura" that concern the level of the constitutional system, endeavouring thereby

to supercede, or to verify in the field and through research, the readings that, for different reasons, do not escape two always looming risks: on the one hand the idea of the substantial “persistence” of the nineteenth-century juridical state only “scratched” by fascism’s attempts at transformation; on the other hand the reading – after the advent of the republican constitution – that tends to deny cultural “autonomy” and conceptual “consistency” to the institutions and constitutional doctrines of fascism.

As we have already noted, it is therefore a question of studying the terms and concepts of the entanglement in greater depth than ever before, in order to scrutinise more closely the idea of fascism and in particular in that part of the “laboratory” where the new architectures of the state took shape.

We know how things went and we know the extent and drama of the failure. Precisely for this reason it appears important to better understand the “anatomy” of a paradigmatic experience such as the fascist one, to understand how it is possible to build a regime based, at the same time, on violence, coercion, consent and the search for a different legitimacy. For this reason too, the constitutional dimension may prove to be a particularly important terrain for grasping some of the complex elements of fascism.

From a thematic point of view, this issue consists of three parts. The first is the one most directly concerned with the link between the constitution and the legal order. If the fascist regime immediately felt the urgency of having its own constitutional order, the construction of that order was not easy. Legislatively carried out through

a sequence of reforms – but whose hard core was structured quickly, largely within the XXVII Legislature therefore defined as “constituent” (Lacchè, Gregorio) – from a conceptual point of view, the fascist constitution represented a field on which different tensions and languages faced each other, produced by the various souls (cultural and doctrinal policies) of the regime. This explains the recurrence of images such as the “tangle” (Lacchè) or the “mosaic” (De Cristofaro, Ferrari Zumbini, Stolzi), to underline the difficulty of bringing the constitutional elaboration carried out by the regime and under the regime back to organicity. But simply identifying the fields of tension and probing their cultural matrices amounts to unravelling the tangle. It is particularly the idea of revolution, so fundamental for the regime that it was divided into “a first and a second phase” (De Cristofaro), that fuels tensions. How to combine it with tradition? The dilemma affected several different levels: it called into question the political and constitutional horizon of the fascist reformer, initially determined to represent himself as a restorer of a pre-existing order (Lacchè). But it also called into question profound doctrinal divisions, such as that between “technical-legal and political-national orientation” (Storti), which informed much of the debate on the general principles of the fascist system. On the other hand, the dialectic between revolution and constitution seemed to be easier to solve, at least in theory, because many authors indicated the second as the perfect test for measuring the value of the first. But there was a certain gap between theory and practice: both in substance and methodologically.

Undoubtedly the problematic issues that the doctrine had to face in the process of constitutionalization of the fascist revolution were many and complex. Some of these were typically Italian, such as the relationship between the Fascist constitution and the Albertine Statute, whereby the latter – already at the beginning of the 1930s – seemed to represent only a part of the former; or the long-standing and never resolved “drama of the diarchy” (Lacchè). Others, on the other hand – such as the birth of the category of constitutional superlegality or the unresolved relationship between State and constitution (Gregorio) – had a broader nature and projected the Italian reflection of those years beyond national borders, placing it in the background of the most general European constitutional debate of the early twentieth century (Gregorio). And it is precisely from the perspective of this European scenario that one can fully appreciate the references, the ancestry, the suggestions and even the perspectives, of that lively doctrinal debate that saw the jurists who were closer to the regime (engaged in the enterprise of guaranteeing not only a legal system to fascist constitutional law, but also a school adept at interpreting it) to oppose the “Italian traditionalists of law”; waiting for “new sensibilities and new readings” to come – at the end of the Thirties – to suggest more promising developments (Sordi).

In the second part – more focused on the forms of the state – the relationship between the problem of building the “fascist state” and the «conceptual indeterminacy» that characterized the debate emerges. Maurizio Cau in fact speaks of «a multidimensional horizon». The state, during fascism, could not do without a phantasmago-

ric plurality of attributes, recalled together, as specifications of one and the same reality, or as single terms to emphasize a predominant dimension.

The “Fascist State” – whatever meaning is to be attributed to this general formula – appears as a *matryoshka* or Russian doll that contains innumerable concepts, lexicons, discourses. Maurizio Cau examines some of the main connotations attributed by the juridical and political doctrine of the period or, to quote Giuseppe Maggiore, some of the «many theories, which are today thrown, like a cloak, on the shoulders of the new State». Totalitarian state, ethical state, strong state, corporate state, nation-state, people-state, State-party and party-state are just some of the most popular formulas to be deployed during the fascist period. «Looked at as a whole, it has the form of a historical-conceptual puzzle that is in large part disorganized and ragged, the translation of a political and institutional project with equally unstable outlines and in constant movement» (Cau).

An obsession with minting ever more definitions and conceptual indeterminacy spanned the entire *Ventennio* and represented a characteristic hallmark. Pietro Costa focuses on the various “constituent processes” that have deeply marked the relationship between law and politics. The successful Dual State formula coined by Ernst Fraenkel can serve as a stimulus to embark upon the journey but cannot be the point of arrival for understanding the specificity of the fascist regime. The two poles, the legal-state order and the politicization-fascistization of national society, are moments of a contradictory but unitary process. Costa speaks convincingly of “co-implication”: «each pole maintains

its intrinsic configuration and its peculiar characteristics and at the same time and for this very reason interacts with the opposite pole». To grasp the specific dimensions of the regime, it is not enough to record the simple coexistence of the "pure" legal-state order and fascist "politics", but it is necessary to focus on their mutual implication, we could say their entanglement. «The 'politics' and the 'law', the juridical-state order and the fascist homogeneous society, the celebration of the law and the constant unfolding of violence are, indeed, elements in continuous and open tension, but, far from weakening and rendering uncertain the project and the 'constituent' process of fascism, they interact as elements of a unitary socio-political system and cooperate in making fascism not a traditional 'dictatorship' (or, worse, a ramshackle tragicomedy), but a completely 'totalitarian' regime» (Costa).

In the third part, a closer analysis is offered of the topics linked to the role played by the fascist party, the government (and its leader, Mussolini), the institutions and the new representation of interests. To find a common thread linking these contributions to the volume, we could perhaps say this: they address, albeit from different perspectives, the same problem of the positive connotation of the role to be attributed to institutions or concepts considered essential to qualify the novelty (also constitutional) of the regime. Once the main ruptures with the previous liberal vision had been marked, namely the unavoidable need to consider the nature of the new mass society and to build a State equipped with a defined political identity (Stolzi, Bonfiglio); once it had been clarified that this identity of the State found in the Government its main

field of expression (Bonfiglio); once it had been pointed out that the power of the State, thus redefined, should be a sort of magnet designed to attract the entire bundle of social energies; once a central role had been attributed to the party and the trade union in tracing the coordinates of the Fascist legal-political space and in dismissing the old idea of representation (Gentile, Cazzetta, Stolzi); once the concepts of labour and collaboration had been placed, as Giovanni Cazzetta says, at the «foundation of totalitarian citizenship», a citizenship intended to overcome the atomistic and conflictual logic typical of nineteenth-century systems; once, in short, the cardinal points of the new course had been plotted (the masses, politics, interests, government, party, labour), it became fundamental to define, in a positive way, both the role that was to be attributed to each of them, and the (complex) modalities of their relationship.

There is more than one important fact that emerges. First, a chronological one. Indeed from this perspective 1928 was confirmed as a decisive conjuncture which in some respects could be said to have 'brought to a close' the flurry of reforms enacted in 1925-26; it was thus in 1928 that Italy saw the constitutionalization (a «self-constitutionalization», according to Saverio Gentile) of the Great Council of Fascism and, at the same time, the "*listone*" electoral reform which constituted a significant break in the manner of conceiving political representation and the election itself. Secondly, there would seem to emerge – in the wake of the advances made by the most recent historiography on Fascism and on these topics too – a panorama of extreme complexity. Scholars have identified a relationship articulated with the materials of the past, in

part openly and directly contested, in part re-proposed (and betrayed?) in new spheres of debate and institutional contexts. They have by the same token identified an equally articulated and sometimes conflicting relationship between the internal components of the regime: despite the consensus that the reestablishment of the authority of the State was possible only by acquiring a clear and declared ideal-political identity, this did not mean that the relationship with the PNF and its «war council» (Gentile), the Great Council, was relaxed or linear. Or again: the awareness of a strong, unavoidable link between the physiognomy of mass society and the emergence of interests (social, political and economic), did not serve to bring into focus – despite appearances, we would venture to say – an idea of the representation of these same interests, an idea deemed unacceptable in a context that feared pluralism and aspired to sterilize it in the ranks of the new total state (Stolzi). Again, labour was placed (also to «liberate it from the cumbersome presence of the workers», as Giovanni Cazzetta notes) at the base of a constitutional edifice that celebrated the producer and consequently the logical triumph of collaboration (authoritarian and hierarchical) over conflict, without however giving this vision a satisfactory dogmatic translation or significant implementations, within the framework of a corporate state that seemed to remain, again according to Giovanni Cazzetta's reading, «perpetually waiting to meet its future».

Awareness of this complexity, however, does not seem to us to represent a way of denying or attenuating the novelty of Fascism, nor the scope of its normative interventions; on the contrary, the face of a regime "that takes its business seriously"

clearly emerges from these essays. Rather, it represents a way to look closely at it, to discover connections and meanings that may elude us at first glance and that, instead, contribute to bringing its authentic features to light.