

Sterminio e di conseguire così l'elezione, il privilegio di esistere come tutto che *l'ebreo-la parte* renderebbe impossibile.

- G: Si può forse dire alla fine che ha due facce questo errore: la vana protesta contro quella che si pensa colpevole partizione dell'essere e l'illusione di poter essere eletto e tutto nello stesso tempo.
- P: Sì, e in questo sguardo stralunato e tutto rinchiuso in sé, nell'errore di tradizioni nel deporre le quali la Tradizione cristiana si deve decidere, fascismo e cristianità si sono incontrati nel Secolo, *in noi*: dimentichi della bellezza divina della frammentazione di Babele e della elezione di Israele e della *nostra* costituzione in mistero come *tutto* fatto di due.
- G: E dunque sarebbe così semplice che si leggesse come avremmo dovuto in quella cresima la Scrittura che dice dell'eletto che è radicalmente parte e del *tutto* non ha né possibilità né desiderio – dopo che Giacobbe condannò l'errore di Simeone e Levi di illudere e ingannare sull'ipotesi di un *popolo uno*⁸² – né rappresentanza e che il *tutto* non è eletto, non è parte.
- P: Che Israele è l'eletto e non la Chiesa; che la Chiesa è il tutto e non l'eletto.
- G: Che si danno parti nella creazione e che il *tutto* si dà solo in *mistero*: in cui le parti possono apparire peraltro più chiare, proprio per la primizia del loro non esserci⁸³.
- P: E che ogni ordine infine che imiti o si modelli su Israele o sulla Chiesa giocando sulla sostituzione e che Israele o la Chiesa stoltamente sorreggano vedendoli simili a sé – poiché *israele* e non solo la Chiesa può sostituire Israele e questi esserne confuso; e la *chiesa* e non solo Israele può sostituire la Chiesa e questa esserne confusa – è omicida. E che in ciò infine: nella rinuncia ad ogni dottrina e pratica della sostituzione; è in ciò – se ora veramente la si ricerca – che si trova la fine dell'ideologia.

⁸² *Genesi 34,16*: «E daremo le nostre figlie a voi e le vostre figlie prenderemo per noi e dimoreremo con voi e saremo un *popolo uno*»; cfr. *Genesi 49,5-7*.

⁸³ Cfr. *Galati 3,28*.

Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*

Rocco D'Alfonso

I. Origine dell'istituto: la creazione dal nulla; l'indeterminatezza della funzione e della collocazione. Il riconoscimento da parte dello statuto del P.N.F.

La prima riunione ufficiale del Gran Consiglio Nazionale del Fascismo¹ si tenne nella notte del 12 gennaio 1923 nell'appartamento privato di Mussolini, presso il Grand Hotel di Roma.

Quello che successivamente sarebbe stato sempre indicato dalla pubblicistica del tempo come «l'organo supremo del fascismo», era stato introdotto semplicemente da un laconico comunicato de «Il Popolo d'Italia» il giorno prima, l'11 gennaio². Nell'arti-

* L'oggetto di questo studio è parte di un *work in progress* avente come argomento un particolare aspetto istituzionale del regime fascista in Italia. Si tratta dell'ambivalenza di taluni importanti organismi (Gran Consiglio, Milizia) che, sorti in seno al Partito Nazionale Fascista, e riconosciuti poi con legge dallo Stato, hanno sempre rivestito una funzione ed un ruolo miranti a rispondere, ad un tempo, a esigenze organizzative di partito e a un bisogno di maggiore efficienza e rapidità in particolari settori dello Stato.

¹ Per la verità soltanto dalla sua VI (i numeri delle riunioni che saranno indicati sono quelli riportati dalle raccolte ufficiali delle deliberazioni del Gran Consiglio) riunione (13 marzo) l'organismo assunse il nome definitivo di «Gran Consiglio Nazionale del Fascismo». In precedenza era stato chiamato «Gran Consiglio del Fascismo» (nel comunicato istitutivo); «Gran Consiglio del Partito Nazionale Fascista» (nella prima riunione); «Gran Consiglio Nazionale Fascista» (dal 13 febbraio, III riunione). Ciò denota un'iniziale incertezza anche sul nome del nuovo organismo. Cfr. a tal proposito P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna 1984, p. 48.

² Il testo integrale del comunicato è in A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, p. 16.

colo si fissavano la scadenza delle riunioni³, i partecipanti ad esse⁴ e – soprattutto – si precisava che le sedute erano convocate e dirette dal Capo del Governo. Nulla si diceva, invece, sulla procedura che il nuovo organismo avrebbe adottato per le proprie deliberazioni e – soprattutto – sulla funzione ad esso assegnata.

L'ambiguità e la vaghezza che avrebbero caratterizzato la fisionomia del Gran Consiglio e la sua posizione nell'assetto politico-costituzionale dell'Italia fascista, emergevano quindi sin dalla creazione dell'organismo: esso veniva istituito dal nulla, «al di fuori di qualsiasi *iter* codificato»⁵, ed era totalmente privo di sanzione giuridica⁶. Il suo carattere di collegio direttivo del partito fascista, sotto la decisa guida del Duce che l'aveva fortemente voluto e che ne convocava e presiedeva le riunioni, si evinse soltanto nel corso della IX riunione, allorché – in base alla nuova organizzazione del partito – veniva istituita, al posto della Direzione, la Giunta Esecutiva, incaricata di «dare esecuzione ai deliberati del Gran Consiglio»⁷.

³ Il comunicato affermava: «Il Gran Consiglio del Fascismo si tiene tutti i mesi il giorno 12 alle ore 22 e continua i suoi lavori nei giorni successivi alla stessa ora fino ad esaurimento dell'ordine del giorno».

⁴ Partecipavano di diritto alle riunioni del Gran Consiglio: a) I Ministri fascisti, i Sottosegretari alla Presidenza e agli Interni; b) i membri della Direzione del Partito; c) il direttore generale della PS; d) il commissario straordinario alle Ferrovie; e) il segretario della federazione delle Corporazioni sindacali fasciste; f) i Commissari politici del fascismo; g) lo Stato Maggiore della Milizia per la Sicurezza Nazionale; h) il direttore dell'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio. Oltre a questi, il Capo del Governo si riservava di chiamare alle riunioni tutti coloro che potessero portare elementi utili per le deliberazioni.

⁵ Cfr. P. POMBENI, *Demagogia e tirannide*, cit., p. 46.

⁶ Taluni giurubblicisti del tempo – esaminando retrospettivamente l'attività pubblica svolta dal Gran Consiglio già nella fase precedente al suo inserimento formale tra gli organi dello Stato (e della quale ci occuperemo poi nei successivi due paragrafi) – si sforzarono di dare un fondamento giuridico – seppur di carattere consuetudinario – alla nascita e ai successivi sviluppi dell'organismo (con argomenti, a nostro parere, di dubbio valore scientifico). Cfr. in particolare G. MELONI, *La legge sul Gran Consiglio del Fascismo*, in «Foro amministrativo», V, 1929, pp. 89-92 e in particolare la nota 1 a p. 90. Altri andarono poi alla ricerca dei precedenti storici del Gran Consiglio, finendo però sempre per evidenziarne il carattere di assoluta atipicità. Cfr. F. FERRERO, *Cenni sul Gran Consiglio Nazionale del Fascismo*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Perugia», XLI, 1929, pp. 221-225; S. PANUNZIO, *Gran Consiglio Fascista e Maggior Consiglio di Venezia*, in «Lavoro d'Italia», 14 ottobre 1928.

⁷ Cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, Roma 1927, p. 32. Quest'opera rappresenta la prima raccolta ufficiale delle deliberazioni del Gran Consiglio.

La sua effettiva consacrazione come organo di partito, nonché la esplicita definizione del suo ruolo direttivo nei confronti del partito fascista, si ebbero però soltanto con lo statuto del P.N.F. del 1926 (il primo a veder la luce dopo la creazione del nuovo organismo), discusso ed approvato dal Gran Consiglio medesimo nella seduta dell'8 ottobre dello stesso anno⁸. Tale statuto infatti, dopo averlo menzionato tra gli organi collegiali del partito, disponeva:

«Il Gran Consiglio è l'organo supremo del Fascismo. Esso fissa le direttive dell'azione che il Partito deve svolgere in tutti i campi della vita della Nazione» (norma 2).

Nella successiva norma 3 veniva poi disciplinata la composizione dell'organo (che risultava allargata rispetto a quella sanzionata dal comunicato istitutivo) e nella 4 gli si attribuiva il potere di nomina del Segretario generale, dei Vice-Segretari e dei membri del Direttorio del partito.

La lettera dello statuto – pur fornendo un discreto apporto per la comprensione della fisionomia generale dell'organismo e soprattutto della sua identità – non dava però un'idea precisa di quella che era stata la funzione materialmente rivestita dal Gran Consiglio nell'ambito del P.N.F. fino a quel momento. Sin dalle sue primissime sedute, infatti, il consesso aveva agito da nucleo propulsore del partito, operando – tra l'altro – una profonda trasformazione della sua struttura e stravolgendo, per questa via, la disciplina dello statuto del 1921⁹. Oltre alla già citata creazione della Giunta Esecutiva al posto della Direzione, va ricordata a questo proposito la deliberazione attraverso la quale il Gran Consiglio aveva istituito la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale¹⁰, un organismo di essenziale importanza nei propositi e nelle speranze del Duce¹¹, e quella concernente il nuovo ordinamento del partito¹², che aveva apportato importanti mutamenti

⁸ Cfr. *ibidem*, pp. 219-229.

⁹ Per un'analisi dettagliata delle varie fasi della ristrutturazione del P.N.F. elaborata e deliberata dal Gran Consiglio, ristrutturazione che portò progressivamente ad una marcata gerarchizzazione e centralizzazione della struttura interna del partito, cfr. P. POMBENI, *Demagogia e tirannide*, cit., pp. 46 ss.

¹⁰ Cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, cit., pp. 3-4.

¹¹ Mussolini aveva affermato: «Tutte le grandi istituzioni del Regime sono sorte dal Gran Consiglio. In primo luogo, la Milizia. La creazione della Milizia è il fatto fondamentale, inesorabile, che pone il Governo sopra un piano assolutamente diverso da tutti i precedenti e ne fa un Regime. Il Partito armato, conduce al Regime totalitario». Cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, cit., p. XI.

¹² Cfr. *ibidem*, pp. 86-88.

nella struttura del P.N.F., sia al centro che negli organi periferici. Questo tipo di attività e il riconoscimento dell'organismo da parte dello statuto del P.N.F. del 1926, ci permettono di configurare il Gran Consiglio, nella sua fase pregiudiziale¹³, come organo di partito. Del P.N.F. esso venne anzi a rappresentare l'organo collegiale centrale deliberante, presieduto (in modo per la verità sempre più dispotico) dal Duce, e composto dai più alti gerarchi (ivi compreso, naturalmente, il Segretario generale), oltre che da esponenti di organismi strettamente connessi col partito stesso (segretario della federazione delle Corporazioni sindacali fasciste, dirigente del movimento cooperativo).

Una domanda viene però da porsi: come si conciliava con questi caratteri la presenza fissa al suo interno dei ministri fascisti e dei sottosegretari alla Presidenza del Consiglio, al ministero dell'Interno e al ministero degli Esteri? Come si spiegava la partecipazione al Gran Consiglio di personalità appartenenti sì al P.N.F., ma presenti nell'alto consesso in qualità di rappresentanti del Governo dello Stato?

La risposta è una sola. A ben vedere, quella «partitica», e quindi di associazione privata, non fu che una faccia del Gran Consiglio, nella fase pregiudiziale dell'organismo. L'altra, quella «pubblica», quella di vero e proprio «perno decisionale del sistema di potere fascista»¹⁴ che – sotto il controllo diretto del Duce – avrebbe proceduto alle grandi riforme legislative ed amministrative – emerse anch'essa sin dalle prime sedute. Si rivelò così la particolare ambivalenza ed ambiguità di posizione del Gran Consiglio: sorto come istituto di mero fatto e riconosciuto in seguito da uno statuto di partito, interessò ben presto con le sue deliberazioni non solo – con efficacia immediata – l'ambito del P.N.F. (struttura, scopi, nomine), ma anche – per il tramite dei normali organi costituzionali (Consiglio dei Ministri e Parlamento), come vedremo tra breve – l'ordinamento e le funzioni dello Stato, fungendo in tal modo da vero e proprio «vertice a compasso»¹⁵ tra i due apparati.

¹³ Cioè nel periodo di attività che ne precedette l'inserimento formale tra gli organi costituzionali dello Stato (cosiddetta «costituzionalizzazione» del Gran Consiglio).

¹⁴ Cfr. M. SAIJA, *Sistema politico e dinamiche istituzionali*, in *Il fascismo. Politica e vita sociale*, Milano 1980, p. 47.

¹⁵ Cfr. *ibidem*, p. 48.

II. *Anomalia ed ambiguità della funzione complessiva del Gran Consiglio: il suo ruolo nell'impulso e nella predisposizione dell'attività politica e legislativa*

Non è facile distinguere con estrema esattezza tra i due diversi ambiti di azione del Gran Consiglio: quello per così dire «interno», concernente la sfera del partito, e quello «esterno», riguardante l'assetto amministrativo e finanche costituzionale dello Stato. Ciò è dovuto al fatto che l'organismo si occupò, anche nella stessa riunione, di problemi di portata completamente diversa, frammischiando così deliberazioni aventi carattere strettamente di partito ad altre concernenti l'organizzazione statale e persino gli accordi internazionali. La simbiosi tra P.N.F. ed amministrazione pubblica, che già negli anni 1923-1928 si realizzò in diversi settori (sindacale, assistenziale, educazione giovanile), contribuì poi a rendere la distinzione ancora più difficoltosa. Nondimeno è possibile osservare, a grandi linee, che se nei primi due anni di vita il Gran Consiglio si occupò prevalentemente dell'organizzazione interna del partito, dei rapporti di questo con le altre forze politiche e dell'evolversi della situazione politica interna, in conformità al suo ruolo di «organo supremo del Fascismo» (statuto del P.N.F. del 1926, norma 2 cit.), dalla seconda metà del 1925 (il 3 gennaio di quell'anno Mussolini aveva preannunziato alla Camera la svolta in senso autoritario e dittatoriale del sistema politico italiano) esso dedicò le sue sedute principalmente alle grandi riforme legislative ed amministrative e alle linee di politica estera (senza però perdere di vista la situazione e l'organizzazione interna del P.N.F.).

In questo secondo tipo di attività esso però assunse un ruolo del tutto anomalo per un organismo di partito; nell'ambito di quel più ampio processo di affiancamento di organi del P.N.F. ad organi dello Stato nell'esercizio di importanti funzioni istituzionali, che rappresentò senza dubbio una delle dinamiche più tipiche e significative soprattutto dei primi anni del regime¹⁶, il

¹⁶ La tendenza del fascismo al potere ad affiancare organi di partito ai tradizionali organi dello Stato nell'esercizio di importanti funzioni pubbliche fu denunciata già nel 1923 in un accorato articolo di Giovanni Amendola sul «Mondo»: «Noi abbiamo visto svolgersi ed estendersi ogni giorno di più la attuazione di un disegno, alla lunga insostenibile, nel quale, accanto ad ogni organo statale viene collocato un organo fascista, che lo domina, lo controlla e lo paralizza: il Gran Consiglio accanto al Consiglio dei Ministri, i Commissari politici accanto ai prefetti, i segretari dei fasci accanto ai vari organi dell'autorità statale, ecc. È superfluo aggiungere che, in questo sistema, spetta al ministro, al prefetto, al questore, al funzionario in genere di ubbidire al corrispondente grado della gerarchia fascista». Cfr. G. AMENDOLA, *Al di sopra degli equivoci*, in «Il

Gran Consiglio operò come «strumento per l'impulso e la predisposizione dell'attività politica e legislativa»¹⁷. Si consolidò rapidamente, cioè, un processo che metteva chiaramente in luce da una parte l'importanza dell'organismo per l'intero assetto del regime, dall'altra la sua concreta sovrapposizione ad organi dello Stato costituzionale, quali il Consiglio dei Ministri e il Parlamento.

Tale procedura vedeva il Gran Consiglio discutere su progetti di legge, o più spesso su direttive di carattere generale indirizzate a esponenti del Governo; nel caso dei primi, una volta approvati e completata la loro stesura (stesura affidata il più delle volte al Guardasigilli Alfredo Rocco), potevano essere direttamente presentati alle Camere per l'approvazione finale; nel caso invece delle direttive di carattere più generale, esse venivano quasi sempre recepite dal Consiglio dei Ministri, che provvedeva ad elaborarle e a trasformarle in provvedimenti aventi forza di legge; in entrambi i casi poi il Parlamento procedeva alla ratifica dei testi, cioè alla loro trasformazione in legge, spesso senza neppure discuterli; nelle circostanze in cui vi apportava degli emendamenti, questi non intaccavano la *ratio* dei provvedimenti stessi¹⁸.

La procedura descritta fu utilizzata in particolare per parte della legislazione eccezionale (la legge 3 aprile 1926, n. 660, per l'estensione delle attribuzioni dei prefetti e la legge 25 novembre 1926, n. 2008, per la difesa dello Stato – quest'ultima soprattutto per la parte concernente la fissazione di sanzioni per i fuoriusciti che svolgessero all'estero propaganda anti-regime – furono direttamente ispirate da conformi deliberazioni¹⁹ del Gran Consiglio)

Mondo», 11 aprile 1923, ora in G. AMENDOLA, *La democrazia italiana contro il fascismo. 1922-1924*, Milano-Napoli 1960, pp. 81-86. Il peso dei Commissari politici sull'attività amministrativa del paese fu comunque molto scarso, dato il loro brevissimo periodo di vita; sulla tendenza descritta cfr. le opinioni di: A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 29 ss.; A. LYTELTON, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari 1974, p. 249; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari 1974, pp. 344-345; P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo, in Il centenario del Parlamento. 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma 1948, pp. 263-265.

¹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Fascismo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, Milano 1967, p. 895.

¹⁸ La maggior resistenza – almeno negli anni di cui ci stiamo occupando – la offrì il Senato, destinato però anch'esso ad essere progressivamente «fascistizzato» attraverso massicce immissioni di senatori devoti al regime. Cfr. a tal proposito R. DE FELICE, *Mussolini il fascista, II: L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino 1968, pp. 120-123; P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, cit., p. 274.

¹⁹ Le direttive del Gran Consiglio relative – direttamente o indirettamente – alla possibilità di un'estensione delle competenze dei prefetti sono numerose ed

e soprattutto per la disciplina dei rapporti di lavoro (ricordiamo – a questo proposito – soltanto la fondamentale legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro, legge basata in gran parte su una serie di punti fissati dal Gran Consiglio nella sua LXIV riunione²⁰, e la ben nota Carta del Lavoro, approvata dallo stesso organismo nella sua LXXVIII riunione²¹, e direttamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del Regno (30 aprile 1927, n. 10), prima che con legge 13 dicembre 1928, n. 2832, il Parlamento autorizzasse il Governo ad emanare norme aventi forza di legge per la completa attuazione dei principi in essa contenuti).

L'anomalia costituzionale di cui fu protagonista il Gran Consiglio nella sua prima fase di vita è stata così riassunta da Alberto Aquarone, in uno scritto per la raccolta «Ventesimo secolo»:

«Il Gran Consiglio ... assicurava i collegamenti, al vertice, tra la volontà politica del partito e il tradizionale apparato dello Stato. Era l'organo che discuteva e approvava le linee generali della politica governativa e le principali proposte legislative che poi venivano sottoposte per la stesura definitiva al Consiglio dei ministri e al Parlamento. In questo modo il compito dell'iniziativa politica legislativa veniva trasferito dai normali organi dello Stato costituzionale a un gruppo privato che rappresentava interessi e aspirazioni di una semplice fazione e che, col passar del tempo, diventò sempre più soggetto alle arbitrarie decisioni di Mussolini. L'anomalia era tanto più lampante in quanto le strutture del sistema parlamentare e pluripartitico sopravvissero per qualche anno»²².

Nel progetto della politica governativa e dell'azione amministrativa, il Gran Consiglio non poteva non sovrapporsi all'organo costituzionalmente competente, cioè il Consiglio dei Ministri. E questo malgrado il Duce si fosse affrettato a dichiarare proprio di fronte all'organo di Governo, nella riunione del 16 gennaio 1923, che il Gran Consiglio del Fascismo era un organo squisitamente politico, non invadente minimamente il terreno specifico del Governo, rappresentato dal Consiglio dei Ministri. Salvatorelli e Mira, nella loro «Storia d'Italia nel periodo fascista», hanno anzi interpretato l'affermazione di Mussolini proprio

è superfluo qui richiamarle. Per ciò che concerne invece la richiesta da parte dell'organismo di una legge «che colpisca coloro i quali all'estero compromettono con la parola o con gli atti l'interesse della Nazione», cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, cit., p. 184.

²⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 187-188.

²¹ Cfr. *ibidem*, pp. 247-254.

²² Cfr. A. AQUARONE, *Partito e regime, in Ventesimo secolo. Storia del mondo contemporaneo*, III, Verona 1971, p. 233.

nel senso di un trasferimento del potere decisionale dall'organo statale all'organo di partito, fermo restando il controllo diretto che il Capo del Governo e Duce del Fascismo esercitava su entrambi:

«Mussolini probabilmente non si rese conto che, escludendo una interferenza del Gran Consiglio nelle funzioni del Consiglio dei Ministri con la motivazione che il primo era un organo squisitamente politico, egli veniva a significare che il Consiglio dei Ministri era qualcosa di puramente amministrativo o tecnico: la politica era unicamente affare del fascismo e del suo capo»²³.

E in effetti, comparando i contenuti delle più importanti decisioni governative, e della più significativa produzione legislativa, degli anni 1925-1928, con quelli dei dibattiti e delle deliberazioni del Gran Consiglio degli stessi anni (non riportati a volte dalle raccolte curate dal P.N.F., ma di cui si ha sempre traccia nelle pagine delle più importanti riviste del regime, e in primo luogo in «Gerarchia»), è impossibile rendersi conto dell'importanza del ruolo che il consesso rivestì nell'impulso e nell'elaborazione dell'attività politica e legislativa, fungendo da vero e proprio «volano» (azionato e indirizzato a sua volta dal Duce) della macchina dello Stato fascista. Per concludere, è possibile a questo punto affermare che fu certamente la intrinseca ambivalenza, la «fisionomia bifronte», come l'avrebbe definita Piero Calamandrei²⁴, la caratteristica più importante del Gran Consiglio nella sua fase pregiuridica; la sua natura ad un tempo di collegio direttivo del partito fascista e di organo di indirizzo politico subordinato al Capo del Governo, ne hanno fatto uno degli organismi più anomali e per certi versi ambigui della nostra recente storia delle istituzioni.

²³ Cfr. L. SALVATORELLI - G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino 1964, p. 273. Della stessa opinione è Ettore Rotelli, che parla di «confinamento ad una funzione tecnico-amministrativa» del Consiglio dei Ministri. Cfr. E. ROTELLI, *La presidenza del consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, p. 311. Ernst Nolte ha inoltre osservato che «lo spostamento di poteri nei due consigli ... documentava il peso sempre crescente dell'elemento-partito nell'ambito della persona di Mussolini». Cfr. E. NOLTE, *I tre volti del fascismo*, Verona 1971, p. 381.

²⁴ Cfr. P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, cit., p. 281.

III. *Un'ulteriore anomalia: la funzione attribuita al Gran Consiglio dalla legge 17 maggio 1928, n. 1019; la «costituzionalizzazione» dell'organismo come «rimedio» a tale anomalia*

Lo scorcio istituzionale così descritto, che vedeva appunto l'«organo supremo del Fascismo» non solo occuparsi delle ristrutturazione del P.N.F. e della promozione dell'intervento del partito in settori sempre più ampi della società italiana, ma anche affiancarsi e sovrapporsi, nel modo appena visto, agli organi costituzionali dello Stato, e in particolare al Consiglio dei Ministri, si arricchì nella prima metà del 1928 di un'ulteriore anomalia. Infatti, la legge 17 maggio 1928, n. 1019²⁵, che riformò profondamente la rappresentanza politica²⁶, e in particolare il meccanismo di elezione dei deputati, attribuì al Gran Consiglio il compito di formare la lista dei quattrocento membri della Camera da eleggere (deputati «designati», art. 5 comma III della legge) scegliendoli all'interno dell'elenco proposto dagli enti autorizzati, o anche fuori di esso. Agli elettori, il cui numero fu sensibilmente ridotto attraverso la fissazione di nuove categorie di requisiti per l'accesso al voto (art. 10), restava soltanto la possibilità di accettare o rifiutare, in blocco, la lista di nomi preparata dal Gran Consiglio.

È chiaro che tra le varie e gravi implicazioni presentate dalla legge - legge che stravolgeva la disciplina costituzionale in materia, come non poté fare a meno di osservare Giovanni Giolitti in sede di dichiarazione di voto del relativo progetto di legge alla Camera²⁷ - ve n'era una di particolare importanza per l'argomento qui trattato. Essa è stata così riassunta da Livio Paladin:

«La singolarità più notevole di questo sistema (quello appunto introdotto dalla legge 17 maggio 1928, n. 1019, ndr.) consiste nella circo-

²⁵ Anche tale legge vide fissati i suoi punti fondamentali dal Gran Consiglio, precisamente nella riunione del 10 novembre 1927 (stranamente le raccolte ufficiali delle deliberazioni del Gran Consiglio non riportano le decisioni prese in questa seduta; le si veda, comunque, in «Gerarchia», VI, 1927, pp. 1129-1130). Della stesura del progetto fu incaricato Rocco, che lo presentò poi nella seduta successiva (3 febbraio), nella quale fu approvato il testo definitivo (non riportato dalla raccolta ufficiale, che si limita ad elencare i partecipanti alla discussione; cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'Era Fascista*, Roma 1933, pp. 294-295). Quest'ultimo venne, poi, presentato alla Camera dal Capo del Governo il 14 marzo. Dopo la solita frettolosa approvazione parlamentare venne infine promulgato il 17 maggio 1928.

²⁶ Tra i vari importanti aspetti della legge va ricordato che essa riduceva il numero dei deputati da 560 a 400 e che costituiva tutto il regno in collegio unico nazionale (art. 1).

²⁷ L'episodio è affrontato, in particolare, da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit., p. 154 e nota 2.

stanza che la determinazione dei titolari di un organo costituzionale dello Stato, quale la Camera dei Deputati, sia praticamente conferita ad un organo partitico, quale il Gran Consiglio del Fascismo»²⁸.

Se dunque sul piano della mera prassi l'organo collegiale deliberante del P.N.F. fungeva da sede privilegiata di iniziativa e di discussione delle più importanti proposte di legge e decisioni governative, con il provvedimento di cui sopra non veniva istituzionalizzato questo suo importante ruolo, e non veniva così regolata la sua posizione tra gli organi dello Stato, ma gli era attribuita una competenza del tutto nuova e di non minor valore politico-costituzionale. Emergeva così il paradosso di un organo di partito, e quindi facente parte di un'organizzazione privata, che non solo sul piano dell'azione materiale si sovrapponeva ad organi costituzionali come il Consiglio dei Ministri e il Parlamento, ma che per apposita disposizione legislativa diveniva «l'organo di formazione della rappresentanza nazionale»²⁹.

La complessa anomalia fu però presto sanata. Il 7 febbraio 1928, cioè dopo appena quattro giorni che aveva approvato il testo definitivo del progetto di legge sulla riforma della rappresentanza politica³⁰, l'alto consesso del fascismo approvò all'unanimità il seguente ordine del giorno:

«Il Gran Consiglio ritiene giunto il momento che la sua costituzione, il suo funzionamento e la sua posizione tra gli organi costituzionali dello Stato siano regolati per legge»³¹.

Che fosse stata proprio la profonda contraddizione insita nell'art. 5 della legge 17 maggio 1928, n. 1019 – e quindi l'esigenza di sottrarre ai giuristi dell'opposizione «la base stessa di ogni discussione formale», concedendo loro «la forma costituzionale del Gran Consiglio»³² – la causa diretta (anche se non certo

²⁸ Cfr. L. PALADIN, *Fascismo*, cit., p. 891.

²⁹ Cfr. A. FERRACCIU, *La figura costituzionale del Gran Consiglio*, in «Rivista di diritto pubblico», XXI, 1929, parte I, p. 215.

³⁰ Cfr. la precedente nota 25.

³¹ Cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'Era Fascista*, cit., p. 296. Si noti come fosse ancora lo stesso Gran Consiglio – al di fuori di ogni intervento dei legittimi poteri dello Stato – a prendere l'iniziativa di trasformarsi da organismo extralegale in istituzione costituzionale, e ad approvare poi, articolo per articolo (cfr. P.N.F., *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'Era Fascista*, cit., p. 303), il disegno di legge relativo alla sua costituzionalizzazione. Anche in questo caso l'approvazione e la ratifica da parte delle Camere, e naturalmente la sanzione e la promulgazione del Re, rappresentarono una procedura puramente esecutiva. Cfr. S. TRENTIN, *Les transformations récentes du Droit public Italien*, Paris 1929, p. 205.

³² Cfr. il ben noto articolo di G. GENTILE, *La legge del Gran Consiglio*, in «Educazione fascista», VI, 1928, pp. 513-517.

l'unica, visto che la costituzionalizzazione dell'organismo ebbe anche un'importante funzione di ridefinizione dei rapporti tra regime ed organo monarchico, e tra il primo e lo stesso partito fascista, funzione che Renzo de Felice³³ ha trattato in modo molto approfondito) del riconoscimento giuridico del Gran Consiglio e della sua trasformazione in un organo dello Stato, non v'è dubbio.

Della stessa opinione sono Paolo Pombeni e Alberto Aquarone. Il primo ha in particolare osservato:

«L'origine di essa [cioè della costituzionalizzazione del Gran Consiglio] era semplice: non si poteva continuare con la prassi per cui un organismo privato ed extralegale faceva e disfaceva in ogni campo legislativo, mentre le Camere si limitavano a ratificare le decisioni prese in quella sede. Non si aveva urgenza di deliberare finché si rimaneva nell'ambito di prassi di consultazione che si potevano formalmente ignorare ... Nel momento in cui si poneva in essere invece un rinvio legislativo al Gran Consiglio (riforma della rappresentanza) bisognava che si fondasse normativamente quell'organo ed il suo potere»³⁴.

E così pure Aquarone:

«Era chiaro che un organo chiamato ad esercitare una funzione del genere [quella appunto di formare la lista dei deputati da eleggere] non poteva continuare a sussistere come un ente di mero fatto, privo di qualsiasi riconoscimento giuridico, ignorato del tutto dalle leggi dello Stato»³⁵.

Così, attraverso la legge 9 dicembre 1928, n. 2693 («Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo»), il Duce e i suoi più stretti collaboratori mirarono direttamente a «regolarizzare» la posizione dell'organismo, facendone un'istituzione dello Stato cui venivano attribuite tutta una serie di importanti competenze consultive³⁶, oltre che due tipi di funzioni deliberative³⁷.

³³ Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II: *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, cit., pp. 304-314.

³⁴ Cfr. P. POMBENI, *Demagogia e tirannide*, cit., pp. 190-191.

³⁵ Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 159.

³⁶ Il Gran Consiglio era chiamato a dare parere obbligatorio su tutte le questioni aventi carattere costituzionale (art. 12) e a proporre – in caso di vacanza – le candidature alla carica di Capo del Governo (art. 13, comma 1). Esso era, inoltre, chiamato a dare parere su ogni tipo di questione politica, economica o sociale, di interesse nazionale, sulla quale fosse stato interrogato dal Capo del Governo (art. 1, comma 2).

³⁷ Oltre alla già ricordata competenza deliberativa in materia elettorale, al Gran Consiglio venne attribuito di decidere: a) sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del P.N.F.; b) sulla nomina e la revoca del Segretario, dei Vicesegretari, del Segretario amministrativo e degli altri membri del direttorio

Nondimeno, la costituzionalizzazione del Gran Consiglio non chiari del tutto il ruolo e la posizione dell'organismo nell'assetto complessivo del regime. Anzitutto, è stato giustamente evidenziato³⁸ come all'importanza delle attribuzioni (quasi tutte, però, di carattere consultivo) ad esso spettanti in base alla legge, facesse riscontro la somma dei vincoli cui l'organo era soggetto a causa dell'assoluta dipendenza dal Capo del Governo (dipendenza che era sempre esistita, ma che veniva ora istituzionalizzata). In secondo luogo, si è molto discusso, soprattutto tra i giuspubblicisti del tempo³⁹, sull'appartenenza giuridica del Gran Consiglio costituzionalizzato, oltre che all'ordinamento dello Stato, anche a quello del partito (questo a causa del permanere, tra le competenze dell'organismo, di un potere relativo al P.N.F.: quello sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del partito⁴⁰, cui fa riferimento anche lo Statuto del 1938)⁴¹.

Infine, tuttora oggetto di contrastanti opinioni sono i meccanismi che scattarono nell'ultima, fatale seduta del Gran Consiglio, quella della notte tra il 24 e il 25 luglio 1943, e che portarono alla sfiducia nei confronti di Mussolini e all'intervento di Vittorio Emanuele III⁴².

del P.N.F. stesso.

Riguardo le nomine di cui al punto b), la successiva legge 14 dicembre 1929, n. 2099, artt. 7 comma 1 e 8, apportò alcune modifiche, stabilendo che il Segretario fosse eletto con decreto reale, su proposta del Capo del Governo, e che gli altri membri del Direttorio fossero nominati direttamente con decreto del Capo del Governo, su proposta dello stesso Segretario del partito.

³⁸ Cfr. L. PALADIN, *Fascismo*, cit., p. 891. Costantino Mortati osservò che l'attributo di «organo supremo» (art. 1, comma I, legge n. 2693, cit.) doveva intendersi in senso politico e non giuridico, considerate la natura prevalentemente consultiva delle competenze attribuite all'organo dalla legge e «l'intensità delle forme di intervento» su di esso da parte del Capo del Governo (a proposito di quest'ultimo punto, ricordiamo che, in base all'art. 2 delle legge n. 2693, cit., il Capo del Governo disponeva dei relativi poteri di convocazione e di determinazione dell'ordine del giorno, mentre in base agli artt. 4, 5, 6 e 7, egli decideva – direttamente o indirettamente – delle nomine e delle revocche dei consiglieri, fatta eccezione per i soli quadrumviri della marcia su Roma, «che duravano in carica a tempo illimitato»). Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931, pp. 90-95.

³⁹ Per una rassegna accurata delle diverse posizioni, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Statuto del PNF dell'anno XVI*, in «Archivio di diritto pubblico», III, 1938, pp. 587-593 (con particolare attenzione alle note a piè di pagina); S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1940, p. 226.

⁴⁰ Cfr. la precedente nota 37.

⁴¹ «Il Gran Consiglio del Fascismo, organo collegiale supremo, delibera sullo Statuto e sulle direttive del PNF» (Statuto del PNF del 1938, art. 13, I capoverso).

⁴² Molti interrogativi nascono, ad esempio, sullo strano andamento delle riunioni del Gran Consiglio negli ultimi anni del regime: l'organismo, totalmente

Questi tre tipi di problemi – concernenti tutti il ruolo e la posizione dell'organismo nella sua seconda fase di attività (1929-1943), e quindi non rientranti nell'argomento qui trattato – saranno affrontati all'interno di quel più ampio lavoro cui abbiamo fatto menzione all'inizio.

assente dalla scena politica (ossia non convocato da Mussolini) nei cruciali anni 1940-1942, riapparve «quasi a guisa di fantasma» (Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 280) nella fatale, ultima seduta del 24-25 luglio 1943, per sancire – in pratica – la fine del regime stesso.