

**Luigi Lacchè, *La Costituzione nel Novecento. Percorsi storici e vicissitudini dello Stato di diritto*, Giappichelli, Torino 2023, pp. 208, € 19.00, ISBN 9788892145887**

Tom Frédo Pablo Brumelot  
Università degli Studi di Padova

Questo saggio di storia costituzionale cerca di fare i conti con il Novecento. L'autore percorre un Novecento esteso, che va dallo Statuto albertino fino al recente stato d'emergenza pandemico, ma si concentra soprattutto sulla crisi avvenuta tra le due guerre, e le sue conseguenze sul costituzionalismo post-1945. Questa prospettiva storica e comparata sul diritto costituzionale ha come obiettivo quello di chiarire il presente. Il saggio riunisce sei articoli pubblicati in rivista e preceduti da una breve premessa, in cui l'autore identifica due questioni che "hanno contrassegnato il Novecento: i mutamenti della forma e dei contenuti della costituzione, le vicissitudini dello Stato di diritto" (p. XII).

Il primo contributo confronta le due esperienze più lunghe del costituzionalismo italiano: i settant'anni dello Statuto Albertino (1848-1918), e quelli della Repubblica. Una prima differenza evidente sta nella loro origine: concessione dal monarca che "vuole conservare e ridefinire la sostanza del suo potere originario" (p. 5) nel caso dello Statuto, deliberazione in assemblea per scongiurare il fascismo nel caso della Costituzione. I due testi hanno dunque un rapporto alla temporalità opposto: se lo Statuto era rivolto al passato e alla tradizione monarchica e in particolare quella delle *Chartes* francesi (1814-1848), invece la Costituzione si è orientata verso il futuro e la costruzione di un regime nuovo. Appoggiandosi su alcuni costituenti – P. Calamandrei, P. Togliatti – e sulle riflessioni di Husserl (*Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*), l'autore mostra con forza il legame tra costituzionalismo e futuro. Si intravedono i vantaggi dell'approccio storico e comparato dall'autore, in particolare sullo Statuto: "Ciò che spesso è stato visto – dalla sponda del normativismo novecentesco e con una buona dose di anacronismo – come 'lacunosità' o 'fragilità' – non è, se ben contestualizzato, il limite

ma la risorsa, e per certi versi un vero e proprio ‘programma’” (p. 13). L’autore discute poi la dicotomia di Bryce tra costituzione rigida e costituzione flessibile, difficilmente applicabile allo Statuto. Legge fondamentale e rigida nella forma, lo Statuto era flessibile per il suo contenuto indeterminato, in particolare sulla sovranità parlamentare. Cosicché la dottrina giuspubblicistica fu divisa nell’interpretare la longevità di questa Carta, in particolare la sua forma di governo. Una disputa che si ritrova nell’analisi del periodo fascista: per alcuni il fascismo deriva dalla flessibilità dello Statuto, per altri è la sua rigidità a provocare una crisi politica che legittimò la soluzione fascista.

Il secondo contributo sonda l’esperienza costituzionale di Weimar nel dibattito italiano fino al 1948. La Costituzione di Weimar forma il “primo significativo e controverso laboratorio del costituzionalismo democratico del Novecento” (p. 35). Nel dibattito italiano degli anni Venti, desta poco interesse la prima parte del testo costituzionale, testo che è l’occasione di “vedersi allo specchio” (p. 43) senza percepire la fragilità della Costituzione di Weimar. Per esempio il giurista antifascista F. Ruffini considera Weimar come il programma e l’avvenire dello Stato liberal-democratico, perché capace di costituzionalizzare la dimensione socio-economica della vita democratica. Cambia l’interpretazione di Weimar a partire dagli anni Trenta, dominata dalla figura di C. Mortati. Egli non solo si interessa a Weimar per il suo tentativo di dare forma al nuovo Stato pluriclasse o per la sua risposta alla crisi dei regimi liberal-democratici di massa, ma anche per il suo profondo rinnovo delle categorie e dei metodi del diritto pubblico. Questo “dialogo critico” però “costruttivo” con i giuristi weimariani, in particolare C. Schmitt, confluisce nella sua “dottrina della *costituzione in senso materiale*, destinata – non senza limiti – a trascendere ampiamente l’occasione storica del regime politico fascista” (p. 59). Negli anni Quaranta, la vicenda weimariana si trasforma in caso critico per avviare il processo costituente. L’autore mostra quanto “ritorna la distinzione tra la prima e la seconda parte” della Costituzione (p. 65), con uno spostamento dell’attenzione verso la seconda, sui diritti fondamentali. Weimar si ancora nel dibattito costituente come fonte di ispirazione sia positiva (ma incompiuta), sia negativa.

Nel terzo contributo, l’autore cerca di “rileggere, in maniera sintetica ma ‘organica’, i processi di ‘costituzionalizzazione’ del

regime fascista” (p. 71). Rifiutando il “dibattito tradizionale su continuità/rottura tra Stato liberale e fascismo” (p. 73), egli delinea cinque fasi di sviluppo della “costituzione fascista”. La prima segna una paradossale “conservazione rivoluzionaria” (1922-1923): se il fascismo si presenta chiaramente come una Rivoluzione, la sua critica del parlamentarismo implicava di tornare allo Statuto e alla sua flessibilità per potenziare il potere esecutivo. La legge Acerbo fu lo strumento di questa “rivoluzione conservatrice” che restaurava il principio monarchico dello Statuto. Tra 1924 e 1925 il regime tentò qualche “audacia”, sempre a favore dell’esecutivo, pur rifiutando di “sovvertire la Costituzione” (p. 78). Audacia che culmina nel discorso del 3 gennaio 1925 e le proposte fatte dalla Commissione dei Diciotto, “*turning point* cruciale nella storia del regime fascista” (p. 79). A questo bisogno di oltrepassare il costituzionalismo neo-monarchico risponde la terza fase (1925-1926). A. Rocco fu l’architetto di questa “trasformazione dello Stato” verso lo Stato fascista, sovrano su tutte le forze. Il metodo fu una serie di leggi speciali e di misure “che spostarono l’asse politico-ideologico verso la dittatura e lo Stato di polizia” (p. 83). La quarta fase (1927-1929) comprende la costituzionalizzazione del Gran Consiglio e il ricorso al plebiscito, e rompe con l’impronta monarchica dello Statuto. Rimanevano intatti soltanto il Senato e il Re. Negli anni Trenta, l’ultima fase fu segnata dalla volontà di portare la *costituzione fascista* a “completamento”, grazie alla “saldatura tra sistema corporativo e ordinamento politico” (p. 91). L’autore designa questa fase anche come “totalitaria”, soprattutto dopo l’istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni nel 1939. Anche se i giuristi fascisti più attivi (S. Panunzio, C. Costamagna e A. Rocco) furono convinti dell’esistenza di una costituzione fascista, un testo costituzionale non fu mai scritto proprio per l’opposizione di quello che restava dello Statuto e che imponeva una “diarchia” tra Principe e Duce.

Il quarto contributo commemora gli ottant’anni del manifesto di Ventotene (1941) e ne dimostra la portata all’interno del costituzionalismo politico europeo. Dalla lunga esperienza del carcere e del confinato, Rossi e Spinelli, ma anche Colorni e sua moglie Hirschmann, avviarono una serie di riflessioni per “superare dialetticamente idee e dogmi del passato” e affermare nuovi concetti politici capaci di “fronteggiare da soli le immense sfide che si stavano profilando

sul piano nazionale ed europeo” (p. 105). Al centro di questo sforzo concettuale fu l’abbandono del nazionalismo come principale responsabile della guerra e degli autoritarismi, e la difesa dell’unità europea, “*visione* nuova dell’azione politica da intraprendere” (p. 106). Il risultato fu la redazione clandestina, su foglie di sigarette, di un testo di programmazione politico-culturale *Per un’Europa libera e unita*. Il manifesto parte da un’analisi critica dei regimi fascista e nazista, responsabili della corsa verso la guerra e il favoreggiamento degli industriali. La condizione *sine qua non* per il ripristino della democrazia diventa dunque un “federalismo pragmatico” (p. 114) europea, politicamente liberale con un programma sociale forte.

Il quinto contributo esamina “le metamorfosi del *Rule of law* nel Ventesimo secolo”. La posizione dell’autore è che le differenze tra *rule of law* e *Rechtsstaat* siano “sostanziali e determinano conseguenze considerevoli” (p. 122), impedendo di riunire i due concetti. Il *Rechtsstaat*, nasce da una “visione statocentrica” e sviluppa una teoria dell’autolimitazione e dei “diritti soggettivi” soprattutto in campo amministrativo (p. 123). Queste differenze chiare nell’Ottocento subiscono un’inflexione all’inizio del Novecento. A motivare questo cambio, ci sono due fattori: la fine del dualismo Stato-individuo con il sorgere dei sindacati e dei partiti, e la Prima guerra mondiale. Il concetto di *Rechtsstaat* subisce dunque negli anni Venti un rinnovo semantico in due direzioni. Da una parte, la teoria kelseniana sposta il *Rechtsstaat* dalla concezione dello Stato legale e della legge sovrana, verso il controllo giurisdizionale di costituzionalità in cui “la Costituzione è il nuovo sovrano” (p. 127). Dall’altra, la nuova idea “totalitaria” di Stato ha portato ad abusare del *rule of law*. Il regime fascista fu un “importante laboratorio politico” in cui la compenetrazione tra “Stato fascista” e Stato di diritto fu spesso sostenuta dalla dottrina di diritto pubblico. Una strategia che necessitava di “minimizzare o ricusare la dimensione liberale in ordine alla separazione dei poteri, alle libertà politiche e al pluralismo politico” senza rigettare il principio puramente formale della legalità (p. 130). Il dibattito tra Kelsen e Schmitt sul guardiano della costituzione rende conto di quest’opposizione tra le due nuove interpretazioni del concetto di *Rechtsstaat*. Fascismo e nazismo furono capaci di sovvertire lo Stato di diritto. Da queste “vicissitudini”, il secondo dopoguerra trae insegnamenti per rafforzare lo Stato di diritto,

con maggiore ispirazione sia alla tradizione anglosassone del *rule of law* e dei diritti umani, sia al “modello” kelseniano austriaco. Le nuove Costituzioni come quella italiana hanno cercato di limitare l’onnipotenza del legislatore e di proteggere i diritti individuali e delle minoranze. Questo ha lanciato un movimento di convergenza verso un unico concetto di Stato di diritto, che accomuna le varie tradizioni giuridiche.

L’ultimo contributo, consacrato alle “emergenze del diritto”, cerca di distinguere in modo storico-giuridico e genealogico i concetti di *extraordinarium*, necessità, stato di eccezione e stato d’emergenza. Quest’approccio permette di “tracciare i contorni essenziali di quattro paradigmi” nati e cresciuti in contesti politico-costituzionali specifici (p. 144). Il primo paradigma è caratterizzato dalla coppia *ordinarium* (*ius commune*) e *extraordinarium*, che consacra un diritto differenziato. Lo “straordinario” agisce come categoria che autorizza una flessibilità del diritto e un suo adattamento alle circostanze. Il secondo paradigma sorge dall’affermazione del principio di legalità e dello Stato legale durante il Settecento e l’Ottocento, lasciando spazio a norme contrarie soltanto in caso di *necessità*. Ai tre “istituti” che consacrano la necessità in Italia – i pieni poteri e le delegazioni legislative, lo stato d’assedio politico, la decretazione d’urgenza – corrisponde il consenso della dottrina per riconoscere nella “necessità di fatto” un diritto di legittima-difesa dello Stato. Solo alcuni giuristi (F. Racioppi) si opposero al “preteso diritto di necessità” come nuova “ragione di Stato” strumentale per l’esercizio arbitrario del potere. L’autore ricorda la teoria dell’ordinamento giuridico di Santi Romano, che pone la necessità come “fonte prima del diritto” e trova una sua “conferma” nel terremoto di Messina (1908) e nella condotta della Grande Guerra, eventi che hanno fatto trionfare la prassi dei “decreti-legge”. Ma con Santi Romano e questa prassi, siamo ancora nel paradigma della necessità, o siamo già entrati in quello di eccezione? A distinguere il paradigma dello stato di eccezione schmittiano (*Ausnahmezustand*) da quello di necessità sono le idee di sospensione del diritto e di decisione nonché il “variegato ricorso all’art. 48 della Costituzione di Weimar”, tralasciando la questione del loro legame causale. L’ultimo paradigma è quello dello stato di emergenza che l’autore, contro G. Agamben (2003), distingue dallo stato di eccezione. L’apparato concettuale dello stato di eccezione non riesce a caratterizzare lo stato di emergenza proprio perché

appartiene alla storia giuridica della prima metà del Novecento: “evocare lo stato di eccezione in un funzionante regime democratico-costituzionale – malgrado errori, carenze o confusioni – significa spostare l’asse del discorso e il punto di osservazione verso un *campo* diverso” (p. 171). Ma lo stato di emergenza “non può non essere uno stato di *stress* per la Costituzione e per l’intero ordinamento democratico”, da sorvegliare e da tutelare (p. 171).

La raccolta si chiude su questo eufemismo, simbolo della sua ponderazione. Questo saggio evidenzia i tratti essenziali di più di 170 anni di storia costituzionale italiana. Il suo punto di forza sta nell’attenta analisi della dottrina giuspubblicistica nella sua varietà – sia autori imperdibili, sia autori meno noti come A. Brunialti o F. Racioppi – ma anche nella sua capacità di trarre insegnamenti dalla storia costituzionale comparata: la Costituzione di Weimar, il modello britannico. Risulta un approccio particolarmente fecondo per comprendere meglio il momento di crisi dello Stato di diritto (italiano e tedesco in particolare) tra le due guerre mondiali. L’unico rammarico è che gli anni del secondo dopoguerra siano poco presenti, a parte qualche riflessione sulla pandemia. Come se l’assenza di rottura manifesta con la Costituzione e con lo Stato di diritto significasse nessuna “vicissitudine”. Invece più che mai bisognerebbe fare la storia costituzionale di questi anni, perché varie sfide (le mafie, il terrorismo politico, la guerra fredda e le sue ingerenze, i mass-media come quarto potere, il neoliberalismo o il riscaldamento climatico) hanno testimoniato la fragilità dello Stato di diritto e degli assetti costituzionali.

## Bibliografia

Giorgio Agamben, *Stato di eccezione. Homo sacer, II, I*, Bollati Boringhieri, Torino 2003

Luigi Lacchè, *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19th-20th centuries)*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 2016

## **Ulteriori recensioni**

<https://www.istitutodipolitica.it/le-alterne-vicende-della-costituzione-e-dello-stato-di-diritto-nel-lungo-xx-secolo-il-nuovo-libro-di-luigi-lacche/>