

**L'“INDIRIZZO POLITICO” NELLA DOTTRINA COSTITUZIONALE AL TEMPO DEL FASCISMO\*\***

*Sommario: 1. La legge della vigilia di Natale del 1925 - 2. Il metodo dei costituzionalisti al tempo del fascismo - 3. “Teorie generali” sull’indirizzo politico - 4. Definizioni di indirizzo politico - 4.1. Indirizzo politico come pensiero e volontà dello Stato (potere cronologicamente e logicamente preesistente)... - 4.2. ...e come azione dello Stato (potere gerarchicamente preminente) - 5. Limiti al potere di indirizzo politico - 6. Natura dell’indirizzo politico - 6.1. Mortati e Panunzio: indirizzo politico come quarta funzione dello Stato - 6.2. Crisafulli: indirizzo politico come attività politica dello Stato non riducibile a nessuna delle funzioni dello Stato - 6.3. Lavagna: indirizzo politico come “attività politica di governo” rientrante nella funzione esecutiva - 7. Concezione storico-positiva della titolarità dell’attività di indirizzo politico - 8. L’indirizzo politico nello “Stato rappresentativo a governo parlamentare” - 9. L’indirizzo politico nel “Regime fascista del Capo del governo” - 9.1. Capo del governo come organo titolare dell’indirizzo politico - 9.2. Re come potere di ultima e più elevata decisione politica, supremo interprete dell’interesse nazionale - 9.3. Penetrazione dell’indirizzo politico nelle fibre della Nazione, al fine di promuoverne l’unità - 10. Note conclusive: lezioni che non dovrebbero rimanere inudite - 10.1. Su “figurini costituzionali” e “società civile” - 10.2. Su “dittatura” e “populismo” - 10.3. Sulla “funzione giurisdizionale” come estranea all’attività di indirizzo politico - 10.4. Sulla perdurante attualità della nozione di indirizzo politico (ovvero sulla “storia delle nozioni giuridiche” e la “storia degli uomini”).*

La politica è l’errata corrige della natura  
(S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, 1939)

La decisione rivolta al fine,  
senza previa deliberazione sui mezzi,  
non è vera volontà,  
è velleità  
(C. Mortati, *La volontà e la causa nell’atto amministrativo*, 1935)

**1. La legge della vigilia di Natale del 1925**

La vigilia di Natale, il 24 dicembre del 1925, viene approvata la legge n. 2263, intitolata *Attribuzioni e prerogative del Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato*. Essa,

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università del Piemonte orientale.

\*\* Relazione al seminario *Quale costituzionalismo durante il fascismo?* promosso dall’Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), Fondazione CESIFIN, Firenze, 16 giugno 2017.

ridisciplinando integralmente le funzioni del governo, dispone all'art. 2, comma 1, che «Il Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del governo».

La fonte immediatamente antecedente, il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 ("decreto Zanardelli"), recante *Oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri*, all'art. 6, comma 1, attribuiva anch'essa al «Presidente del Consiglio dei ministri» l'obbligo di mantenere «l'unità d'indirizzo politico»<sup>1</sup>, ma, ex artt. 1 e 2, la determinazione di questo spettava al Consiglio dei ministri<sup>2</sup>.

Già la sola intitolazione dei due testi normativi e il mutamento negli appellativi con i quali il medesimo soggetto viene indicato – "Presidente del consiglio" prima, "Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato" poi - dicono molto sulla torsione autoritaria che viene impressa (*rectius* normativamente recepita, dopo essersi imposta in via di fatto<sup>3</sup>) alla forma di governo italiana dalla legge del '25<sup>4</sup>. Ma ancor più dice l'articolo relativo all'indirizzo politico, la cui determinazione passa dall'organo collegiale al suo capo: assurge questa disposizione a simbolo legale della instaurata dittatura fascista; tanto caratterizzante da rappresentare l'elemento chiave di una forma di governo - ma anche di stato<sup>5</sup> - «assolutamente

---

<sup>1</sup> Il primo riferimento alla nozione di indirizzo politico in un testo normativo si trova nell'art. 5 del R.D. 27 marzo 1867, n. 3629 ("decreto Ricasoli"), recante *Oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri*: in base ad esso, il Presidente del consiglio «rappresenta il gabinetto, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni con il parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese». Il decreto ebbe, tuttavia, breve vigenza: revocato un mese dopo la sua emanazione, fu abrogato ufficialmente nell'ottobre del 1867 dal governo Rattazzi.

<sup>2</sup> Anche se, nei fatti, l'indirizzo politico scaturiva dal *continuum* governo-maggioranza parlamentare, e il peso preponderante era della seconda, data la centralità del parlamento in epoca liberale.

<sup>3</sup> Si può ritenere instaurata la dittatura fascista a partire dal discorso di Mussolini alla Camera dei deputati sul delitto Matteotti del 3 gennaio del 1925. Per L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 888, il momento instaurativo della dittatura vera e propria è incerto, ma l'Autore esclude che esso possa coincidere con la marcia su Roma (28 ottobre 1922) o con la nomina di Mussolini a Presidente del consiglio dei ministri (31 ottobre 1922), che rispettò «in pieno l'esigenza formale della legalità», così come i primi atti di governo. E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 55, parla invece di «colpo di Stato del 28 ottobre 1922».

<sup>4</sup> Per L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, cit., p. 889, la legge n. 2263 del 1925 assume fondamentale importanza per l'individuazione sul terreno normativo del regime fascista, rafforzando in tre sensi la posizione e le strutture del potere esecutivo: «in quanto estromette implicitamente dal sistema la sanzione del voto di sfiducia per le responsabilità politiche del governo, tenendo ferma la sola potestà regia di revoca; in quanto altera i rapporti fra i ministri, creando la figura del "Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato", in luogo di quel *primus inter pares* che era il Presidente del consiglio, ed abrogando o svuotando i principi di solidarietà e della collegialità ministeriale; e finalmente in quanto conferisce al Capo del governo determinanti potestà di direzione dell'attività delle camere, le quali cessano in particolare di disporre dell'"ordine del giorno"».

<sup>5</sup> Come afferma C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), ristampa inalterata con prefazione di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000, p. 218, una classificazione delle forme di Stato «non può che basarsi sull'elemento veramente fondamentale» ossia «sui modi di formazione della suprema volontà dello Stato». Anche per M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-*

nuova e originale»<sup>6</sup>: il *Regime (fascista) del Capo del governo*<sup>7</sup>, così definito per «l'estensione e l'energia delle funzioni [ad egli] attribuite»<sup>8</sup>.

In seguito all'approvazione della legge, per la dottrina costituzionale al tempo del fascismo diventa imprescindibile indagare sulla «soluzione che del problema della direzione politica dello Stato ha dato la nuova legislazione costituzionale italiana»<sup>9</sup>, proprio a partire dai concetti di attività di governo e indirizzo politico, che fino ad allora erano stati indagati «solo incidentalmente e quasi di soppiatto»<sup>10</sup> per lo più sul terreno del diritto amministrativo<sup>11</sup>, e che diventano ora il perno intorno al quale si va a costruire l'«inedita centralità del governo»<sup>12</sup> nel nuovo regime.

---

*persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 50: «la questione della forma di governo era in sé, date le conseguenze storiche, anche la questione della forma di Stato».

<sup>6</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939 (I ed. 1936), p. 135.

<sup>7</sup> Il primo a impiegare questa definizione del regime fascista è C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., nel 1931; l'espressione è poi ripresa nel 1936 da S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., con la specificazione e aggiunta dell'aggettivo – in Mortati assente - di “fascista”. Scrive Panunzio, p. 142: «se vogliamo usare una formula esatta, diremo che il nostro non è solo il “regime del Capo del Governo”, ma il “regime fascista del Capo del Governo”. Dove l'aggettivo “fascista” sta a indicare il carattere peculiare ed esclusivo del nostro regime, che è dato dalla presenza dell'unico unitario e totalitario P.N.F.». Questa differenza nell'uso dell'aggettivo “fascista”, benché in apparenza minima, è in realtà assai indicativa, come spiega M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione*, cit., pp. 126 s.: «la concordanza di soluzioni tra Panunzio e Mortati, soprattutto in ordine alla qualificazione della forma di governo in termini di ‘Regime del Capo del governo’, è in realtà solo apparente [...], poiché mentre per Panunzio è essenziale il fatto che il Capo del governo sia anche Duce del fascismo, nel senso della ineliminabile presenza autonoma del partito accanto allo Stato, per Mortati la nuova preminenza del governo e del suo capo è frutto di una redistribuzione del potere di direzione e d'indirizzo tutta interna allo Stato». Anche se questa differenza pare attenuarsi nell'opera più tarda di Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali dell'Università di Macerata*, vol. XVI, 1941, pp. 1 ss.; ora in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 431 ss., in cui il ruolo del Partito nazionale fascista recupera spazi negli equilibri della forma di governo, con il riconoscimento al Gran consiglio del fascismo di un potere di collaborazione alla determinazione dell'indirizzo politico. Si veda *infra* § 9.1.

<sup>8</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 135.

<sup>9</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 3.

<sup>10</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 69.

<sup>11</sup> Particolarmente sotto il profilo degli atti sottratti al sindacato della giurisdizione amministrativa in quanto “politici” o “di governo”: questa categoria di atti, che emerge in Francia sul terreno giurisprudenziale durante la fase della Restaurazione, trova ampio riconoscimento in Italia durante i lavori preparatori della legge 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva della quarta sezione del Consiglio di stato, dove si afferma esplicitamente il principio dell'esclusione dal controllo giurisdizionale degli «atti o provvedimenti emanati dal governo nell'esercizio del potere politico» (poi ripreso dal T.U. delle leggi sul Consiglio di stato, 26 giugno 1924, n. 1054, all'art. 31). Come ricostruisce E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, il Mulino, 1984, p. 15, «la definizione dei confini di questa categoria si scontrava con forti difficoltà sia pratiche che concettuali, difficoltà pienamente testimoniate dalla scienza giuridica del tempo, sempre oscillante nella ricerca di un criterio di identificazione, che, a seconda dei casi, veniva individuato ora nel fine perseguito dal governo (teoria del movente), ora nella natura costituzionale dell'atto (teoria

Questo studio è dedicato all'analisi degli scritti più significativi in materia di indirizzo politico di quattro costituzionalisti al tempo del fascismo<sup>13</sup>: Sergio Panunzio (*Il sentimento dello Stato* del 1929<sup>14</sup>; *Teoria generale dello Stato fascista*, del 1936<sup>15</sup>), Costantino Mortati (*L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* del 1931<sup>16</sup> e *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano* del 1941<sup>17</sup>), Vezio Crisafulli (*Per una*

---

della causa oggettiva), ora nel grado di libertà istituzionalmente connaturata all'esercizio del potere (teoria della discrezionalità politica). Le difficoltà, in concreto, si legavano al fatto che, attraverso il riconoscimento di una categoria di atti politici insindacabili, si finiva per perpetuare all'interno delle strutture garantiste dello "Stato di diritto" un principio di autorità o di "riserva dell'esecutivo" ereditato dallo Stato assoluto e in quanto tale non riconducibile ai perni fondamentali del costituzionalismo liberale, rappresentati sia dal principio di separazione (tripartizione) dei poteri che da quello di supremazia della legge [...]. Questo spiega come, in una prima fase, la scienza giuridica europea dell'età liberale compia ogni sforzo per ricondurre l'atto e l'attività di governo al quadro della tradizionale funzione esecutiva».

<sup>12</sup> P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico*, Napoli, Liguori editore, 1988, p. 66.

<sup>13</sup> In generale, sulla dottrina costituzionale degli anni Trenta, A. Giannini, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949; M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Serafini*, nn. 1-2, 1963, pp. 85 ss.; L. Elia, *Diritto costituzionale*, in *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981; F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989, pp. 89 ss.; M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, cit., pp. 45 ss.; F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., pp. 187 ss.; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, Giuffrè, 2000; F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004; M. Fioravanti, *Profilo storico della scienza italiana del diritto costituzionale*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. 1.I., *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 125 ss.

<sup>14</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929.

<sup>15</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, I ed., Padova, Cedam, 1936. Il testo riprende in parte una relazione presentata nell'ottobre del 1932, nel primo decennale della rivoluzione fascista, intitolata *Le leggi costituzionali del regime*, al I Congresso giuridico italiano.

<sup>16</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), ristampa inalterata con prefazione di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>17</sup> C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali dell'Università di Macerata*, vol. XIV, 1941, pp. 1 ss., ora in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 431 ss. Su questi scritti di Mortati, e in generale sulla sua figura di studioso, F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, cit.; M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit.; G. Zagrebelsky, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999; F. Lanchester, *Mortati nella dottrina costituzionalistica italiana*, in A. Catelani, S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturale e attualità di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 129 ss.; M. Dogliani, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, *ibidem*, pp. 171 ss.; M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007 (e particolarmente il saggio di S. Stammati, *Le costruzioni dell'"indirizzo politico" nel costituzionalismo di Mortati: un itinerario della riflessione attraverso varie proposte di organizzare la convivenza dei fini e delle regole*, pp. 1010 ss.); T.E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico*, in *Teoremi e problemi di Diritto costituzionale*, Milano Giuffrè, 2008 (e in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, cit., pp. 561 ss.).

teoria giuridica dell'indirizzo politico del 1939<sup>18</sup>) e Carlo Lavagna (*Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri del 1942*<sup>19</sup>)<sup>20</sup>.

Gli scritti, che coprono complessivamente un arco temporale di tredici anni (dunque un periodo non breve, considerato il precipitoso susseguirsi degli eventi politici, istituzionali, sociali, bellici, in quel torno di tempo e l'«incessante mutazione»<sup>21</sup>, con il «processo incrementale» degli istituti<sup>22</sup>, che caratterizza l'ordinamento giuridico fascista), non sono analizzati seguendo l'ordine cronologico della loro pubblicazione, ma sono posti in reciproco dialogo. Anche se è evidente che i diversi anni del regime in cui furono pensati e scritti non poté non influire sul contenuto degli stessi.

Il senso di uno studio siffatto è già tutto nelle parole di Enzo Cheli che per primo, nel saggio *Atto politico e funzione di indirizzo politico* del 1961, ritenne imprescindibile partire

---

<sup>18</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, pp. 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 3 – 120, con *Introduzione* di Mario Dogliani. Su questo scritto, e in generale sulla dottrina di Crisafulli, si vedano G. Ferrari, *Presentazione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Cedam, Padova, 1985; G.B. Verbari, *L'indirizzo politico: discussioni sull'attualità della teoria giuridica di Vezio Crisafulli*, in Aa. Vv., *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Atti delle giornate di studio di Trieste, 1-2 ottobre 1993, Cedam, Padova, 1994, pp. 233 ss.; 1994; L. Paladin, *L'opera di Vezio Crisafulli tra diritto e politica*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Trieste*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2001, pp. 13 ss.; M. Sirimarco, *Vezio Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2003; Y.M. Citino, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nomos*, n. 2/2016, pp. 1 ss.

<sup>19</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942. Sulla figura e l'opera di Carlo Lavagna, F. Lanchester (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>20</sup> Quelli qui indicati non sono certo i soli studi sulla forma di governo fascista e sulla direzione politica dello Stato all'interno di essa; ma sono sicuramente i più rilevanti per il peso che hanno avuto nella costruzione teorica della nozione di indirizzo politico. Meritano in ogni caso di essere citati G.M. De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1931, pp. 568 ss.; E. Crosa, *Il fattore politico e le costituzioni*, in *Studi in onore di O. Ranalletti*, Padova, Cedam, 1931; C. Costamagna, *Contributo alla determinazione del tipo del Governo nello Stato fascista*, in *Lo Stato*, III, 1932, pp., 161 ss.; Idem, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino, Utet, 1934; S. Lessona, *La potestà di governo nello Stato Fascista*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1934, I, p. 32; V. Corsini, *Il Capo del Governo nell'ordinamento fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935; P. Boda, *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935; P. Biscaretti di Ruffia, *Alcune osservazioni sul concetto politico e sul concetto giuridico della dittatura*, Padova, Cedam, 1936; E. Bonaudi, *Principi di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1936, pp. 361 ss.; O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto italiano*, Padova, Cedam, 1937, pp. 217 ss.; D. Donati, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1938, fasc. 1, p. 9 ss.; V. Gueli, *Il regime politico*, Roma, 1939; P. Biscaretti di Ruffia, *Norme della correttezza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1939; G.D. Ferri, *La funzione di Governo e il Gran Consiglio del fascismo*, Roma, Athenaeum, 1939; G. Perticone, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 204 ss.; G.M. De Francesco, *Il Governo fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. I, pp. 473 ss.; E. Bonaudi, *Il potere politico e la divisione dei poteri*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, pp. 518 ss.; P. Virga, *Potestà normativa del Capo del Governo*, Palermo, Palumbo Editore, 1942, pp. 17 ss.

<sup>21</sup> L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, cit., pp. 888 e 892.

<sup>22</sup> F. Lanchester, *Costantino Mortati e la dottrina degli anni Trenta*, cit., p. 95.

dalle radici storiche della nozione di indirizzo politico: «ambientare storicamente un concetto, individuando il terreno di nascita e di sviluppo della terminologia ad esso corrispondente, significa non solo realizzare una forma adeguata di conoscenza del concetto stesso, ma anche acquisire la possibilità di un impiego critico della terminologia corrispondente al concetto»<sup>23</sup>.

## 2. Il metodo dei costituzionalisti al tempo del fascismo

Gli studi sull'indirizzo politico degli anni Trenta del Novecento inaugurano un nuovo filone di ricerca scientifica. Questo non solo perché viene enucleata un'attività essenziale per il funzionamento dello Stato mai prima autonomamente osservata; ma anche perché ciò avviene in occasione di un'importante svolta metodologica, consistente nell'accettare come oggetto di studio del diritto costituzionale ciò che fino ad allora era «rimasto nell'ombra»<sup>24</sup>, guardato con sospetto, come terreno infido e scivoloso: la politica.

Si riconosce cioè la necessità di immettere direttamente nello studio del diritto pubblico «una conoscenza dei processi reali cui è diretta la norma scritta», per evitare «auto-amputazioni che porterebbero a fare del cattivo diritto, del diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero esserne oggetto»<sup>25</sup>. In particolare, facendo rientrare la politica nella scienza del diritto costituzionale, si estende «l'area di ciò che è rilevate per il diritto al fine di mantenere la rilevanza del diritto»<sup>26</sup>, gettando un ponte tra diritto costituzionale e storia contemporanea<sup>27</sup>.

Ma proprio perché posto all'incrocio tra diritto e politica, in quella «nebulosa da cui nasce il diritto»<sup>28</sup>, con le parole di Crisafulli; o, con quelle di Mortati, nella «“zona grigia” del

---

<sup>23</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 71.

<sup>24</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 6. Anche se la necessità di «ridurre ad armonia [...] l'ordine giuridico e l'ordine politico» nel diritto costituzionale era già stata avvertita, in epoca tardo-ottocentesca, da V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 36, 1886, pp. 521 ss.

<sup>25</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 32.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 34; e p. 187. Nello stesso senso M. Fioravanti, *Profilo storico della scienza italiana del diritto costituzionale*, cit., p. 143; Idem, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione*, cit., p. 135: «L'introduzione della politica nello Stato rappresenta quindi con Mortati il tentativo estremo di salvare l'oggetto principale di studio della giuspubblicistica, ovvero lo Stato medesimo, che solo attraverso la dimensione del progetto collettivo indirizzato ad un certo fine consegue quella condizione di unità che la tradizione ancora si ostinava a ricercare, in modo anacronistico, nel primato della legge o nella saldezza della componente amministrativa». Sul punto anche S. Gambino, *La comparazione nel diritto costituzionale: approccio "normativistico" e approccio "realista" alla "zona grigia" del diritto costituzionale*, in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Studi in onore di onore di Giuseppe De Vergottini*, Cedam, Padova, 2015, Tomo 1, pp. 27 ss.

<sup>27</sup> M. Dogliani, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, cit., pp. 190 ss.: «L'indirizzo politico getta così un largo e solido ponte tra il diritto costituzionale e la scienza politica», e anche (p. 192) «tra diritto costituzionale e storia contemporanea».

<sup>28</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 4.

diritto costituzionale»<sup>29</sup> - entrambe immagini evocative di un nucleo magmatico, dal quale il diritto prende sostanza -, il tema dell'indirizzo politico espone chi se ne occupa alla possibilità di valutazioni non strettamente giuridiche, ma anche di tipo politico con riguardo al regime storicamente vigente.

Di fronte a questa evenienza, la dottrina costituzionale del tempo si pone in modo diverso. Rivelatrici sono le dichiarazioni di metodo che gli autori antepongono ai loro studi, consentendo di distinguere chi fu *costituzionalista del fascismo*, da chi fu – ed è evidentemente cosa ben diversa - *costituzionalista al tempo del fascismo*.

Panunzio, ne *Il sentimento dello Stato*, non ha riserve nella sua pubblica esposizione come giurista militante: dichiara apertamente la «rara ventura» di insegnare Diritto costituzionale e Dottrina generale dello Stato «mentre uno Stato, lo Stato fascista, sta costituendosi, animato e pugnace, pieno di vita e di passione, pieno di presente e di avvenire»<sup>30</sup>; la felice sorte, dunque, di studiare e costruire queste discipline «non sulle carte e sui documenti morti ed inanimati, ma sulla esperienza viva di un popolo intero, che sotto la guida del Duce [...] sta creando il suo destino e sta indicando agli altri popoli il destino da seguire»<sup>31</sup>.

Ne consegue, per lui, una scelta di metodo netta: posto che «l'ora solenne e unica che attraversiamo e viviamo ci fa ripugnare all'idea di separarci dalla realtà e di essere di fronte a questa scettici o solo indifferenti, chiudendoci in un comodo ma falso oggettivismo scientifico»<sup>32</sup>, «dichiariamo subito che tratteremo la nostra disciplina, integrando la disciplina e il metodo giuridico con quello storico sociale»<sup>33</sup>. È infatti incoercibile «la mescolanza dell'elemento politico con quello logico nelle scienze morali e giuridiche»; e il tentativo «di sciogliere la promiscuità di elemento politico e di elemento giuridico e di depurare, in nome più tosto dello “scientismo” che della “vera scienza”, il diritto pubblico da ogni elemento politico giudicato eterogeneo e perturbatore, è, in verità, un tentativo assurdo», perché «il diritto è vita e non soltanto arida forma»<sup>34</sup>.

Deriva da tutto ciò, per Panunzio, la necessità di «“fascistizzare” l'insegnamento del Diritto e della Politica», disperdendo lo spirito agnostico e neutrale che si annida nell'oggettività e rigidità scientifica<sup>35</sup>: compito dei «pubblicisti della nuova Rivoluzione e del Fascismo» è fare al contempo «scienza ed apologia», insegnando dalle cattedre e dai libri non solo i principi giuridici e gli schemi logici, ma anche «i principi politici e le credenze, la dottrina non solo, ma anche la fede»<sup>36</sup>.

Stessa pugnace dichiarazione metodologica si ritrova nella *Teoria generale dello Stato fascista*: «in tempo di rivoluzione anche la scienza, anzi particolarmente la scienza, è e

---

<sup>29</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 4.

<sup>30</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 15.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 23.

deve essere uno strumento di battaglia»<sup>37</sup>. In particolare, quanto alla scienza del diritto costituzionale, per Panunzio sarebbe «un vero assurdo volere, per costruire il diritto costituzionale fascista, attingere soltanto dalle leggi scritte» e non attingere anche «dalle fonti primarie da cui le stesse leggi scaturiscono, e cioè lo spirito e la dottrina politica del regime le cui leggi si prendono ad esaminare»<sup>38</sup>: le leggi scritte, infatti, non sono che «l'ultimo segmento, l'ultimo anello di un lungo processo spirituale e di storia»<sup>39</sup>.

Scienza, dunque, come «strumento di battaglia», per «rimanere nel vivo della mischia»<sup>40</sup>. Ciò che fece sicuramente di Panunzio un costituzionalista del fascismo, intellettuale di spicco del regime<sup>41</sup>.

Lungi dal dichiararsi costituzionalisti fascisti, rivendicano invece la netta separatezza tra analisi giuridica e fede politica Mortati, Crisafulli e Lavagna.

Mortati, ne *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, afferma espressamente la necessità di «evitare che, nell'esposizione di un sistema di diritto positivo, la ragione politica sopraffaccia quella giuridica», asserendo di ispirare la sua riflessione esclusivamente «ai dettami del metodo giuridico». Riconosce di non avere potuto né voluto omettere la considerazione anche «dei presupposti di fatto e delle finalità politiche» degli istituti relativi al governo e all'indirizzo politico, i quali si pongono in quella «“zona grigia” del diritto costituzionale» che si colloca al confine tra diritto e politica<sup>42</sup>. Ma afferma di aver «cerca-

---

<sup>37</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. XI, e continua: «in un periodo acutamente rivoluzionario come il nostro, il puro trattato scientifico concepibile in tempi di raccoglimento e di quiete e di pura contemplazione fredda ed oggettiva di quello che si è fatto, è ancora e sempre fuori stagione. Verrà forse un giorno, e non per noi certamente, in cui sarà lecito tappare in casa e scrivere trattati. Oggi no».

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 98 s.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. XV: «preferisco rimanere nel vivo della mischia anziché appartarmi».

<sup>41</sup> P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, cit., p. 150. Anche M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 103 e p. 113, indica Panunzio come «giurista del regime».

<sup>42</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 4. Per F. Lanchester, *Costantino Mortati e la “dottrina” degli anni Trenta*, cit., p. 95, Mortati «cerca di ridefinire in modo originale i rapporti tra politica e diritto, giuridicizzando per quanto possibile il fenomeno politico. Per fare questo egli è indotto ad accogliere una concezione metodologica, in cui non soltanto gli atti formali, ma anche i comportamenti si inseriscono in piena legittimità nel ragionamento del giurista»; per P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 11, nt. 9, invece, l'adesione di Mortati al metodo giuridico è «più un ossequio formale che una scelta effettiva», mettendo egli al centro della sua riflessione i presupposti di fatto e le finalità politiche degli istituti, più che gli istituti stessi; infine, per E. Cheli, *Prefazione*, cit., p. IX, Mortati rivendica l'«autonomia della riflessione del giurista rispetto alle ragioni della politica», dando «l'impressione di un dissenso sostanziale, ancorché controllato, dagli obiettivi più radicali perseguiti dalla ragione del regime politico». Sul metodo di Mortati, G. Zagrebelsky, *Il metodo di Mortati*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, cit., pp. 51 ss.; Idem, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, cit., p. 1781, in cui scrive: «le prime pagine de *L'ordinamento del governo*, ove Mortati rivendica la propria appartenenza alla nostra tradizione del “metodo giuridico” nella trattazione delle cose costituzionali [...], sono un'interpretazione o, meglio, una restaurazione di quel metodo rivolte a ricondurlo, dalle astrazioni in cui poteva andare perdendosi, alla sua originaria vocazione, quale forza costruttiva di un

to di evitare che l'assunzione del punto di vista teleologico, anziché servire da semplice ausilio all'interpretazione dei testi di legge, si sostituisse a questa fino a travisare il significato dei medesimi, quale può desumersi dall'esame esegetico secondo i procedimenti della tecnica giuridica»<sup>43</sup>. Il suo metodo, dunque, se da un lato rompe con la tradizione, dando accesso alla politica come oggetto di osservazione negli studi di diritto costituzionale, dall'altro si adopera per addomesticarla, affinché «la nuova politicità dello Stato non si esprima in modo aggressivo nei confronti dei giuristi e delle loro costruzioni, ma mediante un linguaggio a loro ben noto»<sup>44</sup>.

Con parole consonanti, Crisafulli asserisce anch'egli di voler condurre la sua ricerca sull'indirizzo politico «nel campo della scienza giuridica», pur sottoponendo «a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica»<sup>45</sup>, che si pongono «ai confini tra diritto e politica», «in quella nebulosa da cui nasce il diritto»<sup>46</sup>. L'obiettivo che dichiaratamente si pone è di evitare «due pericoli principali ed opposti»: da un lato, «irrigidire soverchiamente i concetti, nello sforzo di risolverli sempre e soltanto giuridicamente», dall'altro, «rimanere invece in un generico ed approssimativo discorso, di sapore più letterario che scientifico»<sup>47</sup>.

Lavagna afferma, in sede di premessa, di volere «restringere l'indagine agli istituti giuridici, come aspetti dommaticamente costanti dei fenomeni», senza però «pretendere di stabilire l'esatto metodo da seguire per tale circoscrizione»<sup>48</sup>: il metodo giuridico, infatti, non è «una fede che si accetta e si professa senza discutere», ma è «il problema perenne e sempre vivo, che si presta ad essere risolto gradualmente, in forza del continuo moltiplicarsi delle indagini particolari, dell'accrescersi della conoscenza, del chiarirsi ed affinarsi delle nozioni»<sup>49</sup>. Pur in questa lettura aperta e problematica del metodo giuridico, per Lavagna è comunque chiaro che la sua delineazione non potrebbe essere «raggiunta sulla sola ispirazione del nuovo pensiero politico, nemmeno quando questo abbia a sostegno una salda concezione filosofica»<sup>50</sup>. All'indagine e alla soluzione di «molte questioni di teoria generale, rimaste prima nell'ombra», si potrà dunque arrivare «non tanto con apriorismi e pregiudizi, quanto per mezzo di un'indagine lunga, paziente e rigorosa, come si addice alla nostra tradizione»<sup>51</sup>.

---

diritto costituzionale positivamente rispondente al suo oggetto storicamente concreto e come tale, secondo ogni tipo di storicismo, anche vincolante».

<sup>43</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 4.

<sup>44</sup> M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione*, cit., p. 136. Nello stesso senso F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, cit., p. 204, parla della posizione di Mortati come di «tipo intermedio: attenta al nuovo, ma radicata nel metodo giuridico», in virtù di un'analisi che si spinge «fino ai limiti della giuridicità senza oltrepassarli».

<sup>45</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 3.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 4. Sul metodo di Crisafulli, M. Dogliani, *Introduzione*, cit., pp. XX ss.

<sup>48</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 5.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 6.

L'impressione che si trae dalla lettura di queste premesse è che il "metodo giuridico", dietro il quale si schermiscono Mortati, Crisafulli e Lavagna, svolga in quegli anni una funzione di «muro protettivo», per consentire ai costituzionalisti del tempo, «ricorrendo a quei principi razionali necessari, che la dogmatica assumeva al di là delle norme, di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento»<sup>52</sup>: è fondamentalmente ciò che consente loro di elaborare non teorie fasciste dell'indirizzo politico, ma teorie dell'indirizzo politico applicabili (e applicate) al regime fascista<sup>53</sup>.

### 3. "Teorie generali" sull'indirizzo politico

Le riflessioni elaborate dai costituzionalisti al tempo del fascismo, infatti, benché originassero da un'occasione storica precisa, aspiravano a essere costruzioni teoriche di carattere generale, in grado di inquadrare il tema dell'indirizzo politico in un più ampio discorso sulle trasformazioni dello Stato moderno nel Novecento.

Il più esplicito in questo senso è Crisafulli, quando sottolinea che l'«attività di indirizzo non è qualche cosa di nuovo né di esclusivamente proprio dello Stato fascista o, più in generale, degli Stati totalitari», ma, al contrario, «un'attività di indirizzo deve, almeno dal punto di vista logico, considerarsi propria di ogni Stato, come quella che ne determina concretamente di volta in volta i fini, al cui raggiungimento intendono poi armonicamente tutte le altre attività dello Stato medesimo»<sup>54</sup>. Potranno essere nuovi, nell'ordinamento fascista, «il rilievo o la espressione verbale, ma non il concetto che, logicamente, si presenta come proprio di ogni ordinamento, pur se vario ne possa essere in pratica [...] il reale ed effettivo valore di diritto positivo, a seconda dei diversi sistemi storicamente dati»<sup>55</sup>.

È per questo che sarebbe «profondamente sbagliato» considerare il problema della natura e della titolarità dell'indirizzo politico come una «questione contingente e parentetica», legata «a quel particolare momento della storia europea in cui il pensiero autoritario e i movimenti politici ad esso ispirati avevano conquistato il sopravvento»<sup>56</sup>: non furono le strutture del regime autoritario a determinare l'esistenza di una funzione nuova; esse indussero solo alla «definizione teorica di una funzione che, sia pure con profili più evanescenti, era sempre esistita»<sup>57</sup>.

Ed è questa la ragione per la quale le teorie degli anni Trenta sull'indirizzo politico conservano la loro vividezza, a prescindere dal momento storico in cui maturarono: pur se

---

<sup>52</sup> M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., p. 103. Nello stesso senso, A. Giannini, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, p. 101.

<sup>53</sup> Parafrasando G. Zagrebelsky, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della Costituzione in senso materiale*, cit., p. 1780: «La costituzione in senso materiale non è una concezione fascista dello Stato, ma una concezione dello Stato applicabile (e applicata) a quello fascista».

<sup>54</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 40 s.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 40 s.

<sup>56</sup> M. Dogliani, *Introduzione*, cit., p. XXVI.

<sup>57</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 92.

«costrette a muoversi nelle maglie strette del diritto positivo allora vigente»<sup>58</sup>, furono tuttavia sorrette da un «ordito teorico ampio e solido»<sup>59</sup>, in grado di fondarne l'interesse ben oltre «il mortificante ventennio»<sup>60</sup>.

#### 4. Definizioni di indirizzo politico

All'interno delle diverse costruzioni teoriche, il primo impegno in cui si cimentano i costituzionalisti al tempo del fascismo è giungere a una definizione di "indirizzo politico".

##### **4.1. Indirizzo politico come pensiero e volontà dello Stato (potere cronologicamente e logicamente preesistente)...**

La definizione più immaginifica è di Panunzio: «siamo alla prima e alla più fondamentale funzione dello Stato: la funzione di governo, la quale esprime immediatamente il pensiero, il *cogito ergo sum* dello Stato»; pensiero che è nello stesso tempo «volontà, che si traduce e si estrinseca giuridicamente nel così detto "indirizzo politico" del governo dello Stato»<sup>61</sup>.

Indirizzo politico, dunque, come manifestazione giuridica del pensiero e della volontà dello Stato. In quanto tale, esso deve porsi come momento logicamente e cronologicamente precedente rispetto a tutti gli altri momenti della vita dello Stato: «la prima funzione dello Stato è quella di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo pensiero, il suo programma, il suo indirizzo. In base al quale lo Stato può fare poi, in un secondo momento, la coordinazione, ossia la corporazione, fra le forze e i poteri sociali e politici di cui esso si compone». La determinazione dei fini precede dunque «il frazionarsi dell'attività dello Stato [...] nelle particolari funzioni»<sup>62</sup>, in quanto lo Stato deve essere «prima pensiero [...] e poi volontà legislativa od esecutiva»<sup>63</sup>; prima lo Stato «è se stesso, pensa, concepisce, vuole se stesso, predeterminando i suoi fini e il sistema dei medesimi; e non può dare i comandi se non sa quali comandi deve dare»<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., p. 105.

<sup>59</sup> P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 28.

<sup>60</sup> M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., p. 105.

<sup>61</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 117. L'idea è già presente in B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, Milano-Roma, Treves-Treccani-Tuminelli, 1932, p. 19: «lo Stato fascista ha una sua consapevolezza, una sua volontà, per questo si chiama "Stato etico"» (La prima pubblicazione de *La dottrina del fascismo* avvenne nell'*Enciclopedia italiana di Scienze, Lettere e Arti*, Milano-Roma, Treves-Treccani-Tuminelli, volume XIV, 1932, pp. 847 ss., come prima sezione di una lunga voce *Fascismo*, a sola firma di Benito Mussolini, sebbene la prima parte intitolata *Idee Fondamentali* sia da attribuire al filosofo Giovanni Gentile. Fu poi pubblicato da Vallecchi, come saggio, nel 1935, e dalle edizioni Ardita ed Hoepli. In seguito ci sono state altre ristampe e riedizioni della *Dottrina del Fascismo* datate 1941 e 1942. Nel 1997 è stata ripubblicata la voce, con gli aggiornamenti nelle *Appendici* del 1938, 1948 e 1961, con prefazione di G. Galli).

<sup>62</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 123.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 121.

Se Panunzio dice che con l'indirizzo politico lo Stato pensa, vuole e afferma "i suoi fini", risalendo più a monte, Mortati dice quale deve essere il fine primo di uno Stato: il fine a cui ogni azione e ogni comando dello Stato deve essere diretto è l'«unità politica di un popolo»<sup>65</sup>. Unità che «non è di carattere naturale, non è data, ma è di essenza spirituale»: è «il prodotto della fusione di una molteplicità di voleri in un volere unico, che, trascendendo le volizioni particolari, si pone come volere di un ente distinto dagli elementi che lo compongono e avente personalità propria». È dunque un'«unità teleologica»<sup>66</sup>, che è totalmente libera di selezionare – *rectius* autocreare - i suoi fini, volgendosi «continuamente verso nuove mete» e rendendo ogni momento «consapevole se stessa della sua destinazione»<sup>67</sup>. Tutto può essere scelto; tutto può essere deciso; nessun fine – salvo l'unità del popolo – è più necessario e proprio dello Stato<sup>68</sup>.

L'indirizzo politico riguarda, dunque, «non l'essere dello Stato, ma il suo dover essere», e opera in relazione non a «un ordine già dato, statico», ma a «un ordine in formazione, dinamico»<sup>69</sup>. Per dare attuazione a questo indirizzo mobile, che si volge a seconda delle necessità storiche, lo Stato deve «porre in modo concreto le direttive generali della sua azione»<sup>70</sup>, affinché precedano, logicamente e cronologicamente, il successivo «frazionamento dell'attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi»<sup>71</sup>.

Anche Crisafulli parla dell'indirizzo politico come dell'attività di «predeterminazione dei fini ultimi e più generali» dello Stato<sup>72</sup>, quelli che lo interessano «nella sua interezza ed unità»<sup>73</sup>; il momento nel quale «si compie la mediazione suprema tra politica e diritto: scelta delle finalità politiche da raggiungere e conseguente loro assunzione tra i compiti concreti

---

<sup>65</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9. Anche qui gli echi mussoliniani – oltre che, naturalmente, schmittiani (C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München, 1929, trad. it, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984) - sono forti: lo Stato è «il custode e il trasmettitore dello spirito del popolo», che «trascendendo il limite breve delle vite individuali rappresenta la coscienza immanente della nazione» (B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, cit., p. 19). D'altra parte, l'emblema del fascismo è «il fascio littorio, simbolo dell'unità» (p. 7), in quanto «fascismo vuol dire mettere insieme, affasciare, comporre, unificare» (S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 207).

<sup>66</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>68</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1993, p. 4; Idem, *Introduzione*, cit., p. XXXI: «La funzione di governo e l'indirizzo politico rappresentano precisamente i concetti con i quali la dottrina costituzionalistica italiana ha assunto la consapevolezza della variabilità politica dei compiti costitutivi degli stati, storicamente considerati»: non esiste più «alcun ordine naturale né artificiale (culturale), da cui si possa dire che discendono quei fini e le regole giuridiche che li fissano: in questo senso le teorie in esame possono essere definite, in relazione a quelle storicamente precedenti, come teorie a-razionali dello stato e del diritto».

<sup>69</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 18.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 32.

dello Stato»<sup>74</sup>. Anche se, interrogandosi sul «problema della natura sostanziale dell'indirizzo politico»<sup>75</sup>, Crisafulli è netto nel qualificare l'attività di indirizzo come «essenzialmente, intrinsecamente politica, nel più ristretto e proprio significato dell'espressione»<sup>76</sup>, anche quando in tutto o in parte giuridicamente regolata. È infatti «la politica, e non certamente il diritto, che può dire se e quali finalità si debbano raggiungere in un dato momento storico, da questo o quello Stato, e quali siano le azioni idonee a conseguirle e come queste debbano porsi in atto e coordinarsi tra loro»<sup>77</sup>. L'indirizzo politico non si risolve, dunque, «di per sé, in posizione di norme giuridiche», a conferma, «da un punto di vista più generale, che non tutta l'attività dello Stato è intrinsecamente giuridica, nel senso di attività che si espliciti nella forma logica del diritto»<sup>78</sup>.

L'analisi di Crisafulli si caratterizza anche per essere quella che maggiormente entra nel «processo formativo della volontà dello Stato», nella «coscienza stessa dello Stato»<sup>79</sup>, cercando di cogliere l'indirizzo politico nel suo farsi, «nel momento primo e concreto della sua determinazione»<sup>80</sup>. Egli distingue due momenti diversi, sebbene reciprocamente competenti: il *programma politico* e l'*indirizzo politico*. Il programma «precede, logicamente ed anche in linea di fatto, l'indirizzo. Inoltre, a ben guardare, il programma, in quanto programma di azione, non è ancora vera volontà: appartiene, insomma, al campo delle intenzioni, delle velleità, e non ancora al mondo del volere»<sup>81</sup>. L'indirizzo è, invece, «il programma in quanto concretamente assunto, in tutto o in parte, come contenuto di volontà, in quanto, cioè, effettivamente voluto ed assegnato come compito da attuare [...] risponde alla domanda "che cosa fare?"»<sup>82</sup>. Ovviamente, la distinzione tra programma e indirizzo «non ha, e non vuole avere, che un valore essenzialmente concettuale. Nella realtà, infatti, la distinzione è tutt'altro che agevole»<sup>83</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 111 ss.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 117 s.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 118. A p. 21 Crisafulli cita l'osservazione di Jellinek per la quale «uno Stato, il Governo del quale non agisse che secondo le norme di legge, sarebbe politicamente impossibile. Non è una norma di diritto che può mai decidere della direzione dell'attività impressa allo Stato dal Governo».

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 52 s.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 57. Crisafulli, con riguardo al programma, precisa (pp. 54 ss.) che «il programma appare specialmente proprio dei partiti politici: è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità dei ciascun partito rispetto ad ogni altro. Nello Stato moderno rappresentativo, specialmente se a governo parlamentare, si hanno, dunque, o vi dovrebbero essere, almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Ed ogni programma risulta di un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale [...]. Ma non i partiti soltanto hanno il loro programma; [...] vi sono anche, e presentano, anzi, in pratica, la maggior rilevanza, i programmi di governo [...]. Nel sistema parlamentare a pluralità di partiti, l'avvento al potere di uno di essi ha per primo effetto di trasformarne il programma da programma di partito a programma di governo [...]. Ogni governo ha un proprio, più o meno generico, programma

Da ultimo, Lavagna definisce l'attività di indirizzo politico come l'«insieme di fatti giuridici subiettivi diretti alla determinazione iniziale e originaria di fini statali»<sup>84</sup>, e ritiene «assiomatologico» che «allo Stato appartenga il compito di determinare i propri fini ed i propri interessi fondamentali»<sup>85</sup>. L'attività diretta a tale scopo è qualificabile come “politica”, «ma essa è, per se stessa, una operazione meramente intellettuale, che, come tale, ha bisogno di tradursi in una attività giuridica, vale a dire in fatti giuridici subiettivi dello Stato»<sup>86</sup>. Il problema per il diritto positivo è dunque nel senso di precisare «quali rapporti concorrano fra l'attività politica – in senso materiale – e le attività giuridiche statali, e di vedere se, tra queste, qualcuna sia qualificabile, da un punto di vista giuridico, come politica o se sia provvista, per ciò, di talune caratteristiche di diritto»<sup>87</sup>.

#### **4.2. .... e come azione dello Stato (potere gerarchicamente preminente)**

Se, nel momento in cui è concepito, l'indirizzo politico è pensiero e volontà, diventa poi azione nel momento in cui deve essere attuato. L'attività di indirizzo non si esaurisce, infatti, nella predeterminazione dei fini, ma prosegue a cascata nell'attività successiva che li attua e li fa valere: l'intera attività statale «costituisce, a ben guardare, immediatamente o mediatamente, realizzazione, nei diversi settori della vita dello Stato, di quel determinato indirizzo politico che è stato preventivamente tracciato dagli organi competenti»<sup>88</sup>.

Il soggetto titolare del potere di determinare i fini ultimi dello Stato deve, di conseguenza, essere dotato di poteri, tali per cui l'indirizzo politico pensato e voluto possa trovare concreta attuazione nell'ordinamento giuridico. La determinazione delle direttive politiche deve essere, cioè, accompagnata – con le parole di Mortati - «da una serie di poteri, che consentono all'organo da cui esse promanano di ottenere che lo svolgimento dell'attività degli altri organi si adegui, pur nella necessaria libertà degli atteggiamenti particolari, alle esigenze supreme imposte da quelle direttive»<sup>89</sup>: riesce infatti impossibile mantenere «l'unità della volontà dello Stato senza una tale attività che raggruppi intorno ai fini generali le volontà singole»<sup>90</sup>.

Il potere di indirizzo politico, che è cronologicamente e logicamente precedente rispetto all'esercizio di tutti gli altri poteri, deve essere dunque anche gerarchicamente premi-

---

politico [...]. Ma il programma politico non è ancora indirizzo politico: lo diviene in quanto effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente, secondo i diversi ordinamenti, a tutti gli organi statali, e principalmente agli organi costituzionali, legislativi ed esecutivi, come compito concreto da svolgere nella loro attività».

<sup>84</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 47.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>88</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 44.

<sup>89</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 11.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 11.

nente, al fine di imprimere all'attività dei diversi e plurali poteri un unico orientamento politico: «agisce come principio motore di tutto il complesso dell'attività statale: indica ai vari organi la via e riconosce la conformità dei loro atti al fine»<sup>91</sup>. È questo il cuore di quella che la dottrina successiva chiamerà *teoria normativa dell'indirizzo politico*, in cui l'indirizzo politico è una «funzione normativa, alla quale tutte le altre, facenti capo agli organi costituzionali-politici, partecipano»<sup>92</sup>.

Anche in Crisafulli si trova l'affermazione per la quale, «stante la complessità dell'organizzazione statale, ed in specie la pluralità degli organi costituzionali propria dello Stato moderno», la determinazione dell'indirizzo politico deve essere accompagnata da «una serie di poteri che permettano agli organi cui spetta dare l'indirizzo di ottenerne poi realmente il rispetto e l'attuazione da parte di tutti gli altri organi, promuovendone in tal modo l'effettiva realizzazione»<sup>93</sup>. L'indirizzo politico possiede, infatti, «una certa efficacia giuridica», proprio in quanto «l'ordinamento giuridico vuole mantenuta e rispettata l'unità di direttiva dell'azione dello Stato in ogni campo» e promuove perciò «la realizzazione effettiva dell'indirizzo politico determinato dagli organi competenti, ad opera di tutti gli altri organi dello Stato medesimo»<sup>94</sup>. Si tratta, per Crisafulli, di un principio giuridico «veramente fondamentale, una delle chiavi di volta dell'ordinamento degli Stati moderni, espressione e corollario diretto delle esigenze unitarie della vita e dell'azione statale e, quindi, necessario complemento e correttivo dell'altro principio, certamente giuridico, ed in particolare, costituzionale, detto della divisione dei poteri»<sup>95</sup>. Senza l'attività di indirizzo politico come attività coordinante e vincolante le altre, vi sarebbe infatti «l'assurdo di uno Stato le funzioni del quale si svolgerebbero ciascuna per conto proprio, per il raggiungimento di fini diversi e magari contrastanti: una vera macchina impazzita, i cui congegni si azionassero senza regola, indipendentemente l'uno dall'altro»<sup>96</sup>.

La superiorità gerarchica dell'indirizzo politico è riconosciuta, infine, anche da Lavagna, il quale la sintetizza in due principi giuridici aurei: il primo è che il Capo del governo «è l'unico organo competente a determinare i fini generali e particolari e le regole meramente finali generali» del governo<sup>97</sup>; il secondo è che «tutti gli atti dai quali dipende, direttamente o indirettamente, la determinazione dell'indirizzo governativo [...] non possono mai contrastare con i suoi intendimenti circa l'indirizzo stesso»<sup>98</sup>.

Ciò che distingue le teorie di Crisafulli e Lavagna, rispetto a quella di Mortati, e che essi non intendono il principio giuridico della preminenza gerarchica dell'indirizzo politico

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 15 s.

<sup>92</sup> M. Dogliani, *Introduzione*, cit. XLIX.

<sup>93</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 76 s.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>97</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 90.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 90.

come assoluto. Crisafulli parla di «vincolatività di massima» dell'indirizzo politico<sup>99</sup>, nel senso che «quel principio generale direttivo, attribuyente efficacia giuridica all'indirizzo politico nei confronti degli organi costituzionali, si traduce bensì in un vero e proprio obbligo giuridico di questi, non però nell'obbligo rigido e preciso di uniformarsi sempre strettamente all'indirizzo politico in atto, ma in quello, piuttosto, di non scostarsene senza una vera necessità, la quale, naturalmente, non può che riferirsi al supremo interesse dello Stato»<sup>100</sup>. Vi è sì dunque l'obbligo di uniformarsi all'indirizzo politico stabilito, ma è un «obbligo condizionato» a «un elemento, la cui valutazione discrezionale, ma non arbitraria, è rimessa agli [organi costituzionali] stessi», e cioè alla condizione «che tale indirizzo sia da essi reputato davvero rispondente al pubblico interesse»<sup>101</sup>. Se così non fosse – conclude Crisafulli –, «sarebbe quasi certamente compromessa quella autonomia sostanziale che si ritiene generalmente propria ed essenziale» degli organi costituzionali; «questi, viceversa, rimangono perfettamente liberi quanto al contenuto delle loro manifestazioni di volontà, pur essendo condizionati dall'indirizzo politico»<sup>102</sup>.

Allo stesso modo, Lavagna riconosce un margine di autonomia decisionale ai ministri, ritenendo che le direttive del Capo del governo in seno al Consiglio dei ministri «valgono giuridicamente solo ad impedire che questo deliberi contro i suoi intendimenti, ma non anche a costringerlo a deliberare in conformità»<sup>103</sup>.

In ragione di queste condizioni che Crisafulli e Lavagna pongono alla stretta e rigida vincolatività dell'indirizzo politico, si può ben dire che particolarmente la loro opera tenti di armonizzare le elaborazioni sull'indirizzo politico «con i principi classici del costituzionalismo»<sup>104</sup>, introducendo il discorso «del rapporto tra organi costituzionali autonomi e decisione sui fini dello Stato» nel senso di una valorizzazione dei profili di autonomia dei primi<sup>105</sup>.

## 5. Limiti al potere di indirizzo politico

Al netto di queste importanti differenze sul grado di vincolatività dell'indirizzo politico, la dottrina del tempo è concorde nel ritenere che *suprema potestas* non implichi *plenitudo*

---

<sup>99</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 78.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 83. Questo, aggiunge Crisafulli a p. 83, nt. 15, è possibile, naturalmente, in quegli Stati «nei quali l'organo competente alla determinazione dell'indirizzo politico è distinto dall'organo supremo (come, ad esempio, la Corona, in Italia, e il corpo elettorale, negli Stati a governo parlamentare)»; nel *Führerstaat* germanico, invece, in cui l'indirizzo politico tracciato dal *Führer* obbliga strettamente tutti gli altri organi dello Stato (p. 82, nt. 13), deve considerarsi «addirittura esclusa, in diritto, la possibilità di una opposizione all'indirizzo politico deliberato dal *Führer*, da parte di un qualsiasi organo statale».

<sup>102</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 78 s.

<sup>103</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 98. Si veda più oltre, § 9.2., con quali conseguenze.

<sup>104</sup> P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 36.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 39.

*potestatis*: nel ritenere, cioè, che il potere di direzione politica dello Stato, benché giuridicamente preminente, non sia illimitato.

Per Crisafulli, il «primo limite giuridico generalissimo, ma effettivo e sostanziale» all'indirizzo politico è rappresentato dal fatto che esso deve avere come fine sempre e solo «l'interesse dello Stato in un dato momento storico» e deve «determinarsi costantemente alla stregua di tale interesse»<sup>106</sup>. Si tratta di un limite tutto interno alla nozione di indirizzo politico, quasi tautologico, benché valutabile dall'esterno<sup>107</sup>: indirizzo e interesse sono entrambi esito di valutazioni politiche tra di loro intrecciate, non nettamente distinguibili, che si influenzano reciprocamente. Non rappresenta invece un limite, per Crisafulli, la costituzione: l'indirizzo politico è infatti un'attività «essenzialmente autocreata», che «precede logicamente la stessa legislazione ed anzi, addirittura, la stessa legislazione costituzionale»<sup>108</sup>, e può «comprendere una serie praticamente illimitata e teoricamente non determinabile *a priori* di fini»<sup>109</sup>.

Sono Mortati e Panunzio a indicare nella costituzione il limite dell'indirizzo politico. Scrive Panunzio: «l'indirizzo politico non può dissonare e non essere contenuto e non rientrare nei limiti delle leggi costituzionali ed in generale della costituzione»<sup>110</sup>. Mortati conferma: esso trova «la sua fonte nella legge costituzionale» e deve essere «atto esecutivo della costituzione, sottratto alla necessità dell'abilitazione del potere legislativo ordinario»<sup>111</sup>.

Se queste parole valgono sicuramente a segnare una subordinazione dell'indirizzo politico rispetto alla costituzione, non devono tuttavia trarre in inganno: per Mortati e Panunzio l'indirizzo politico opera – come si è già sottolineato - in relazione non a un ordine già dato, statico, ma in formazione, dinamico<sup>112</sup>. Panunzio è chiarissimo in questo: la costituzione «rappresenta “il pensiero”, la “formula politica”» dello Stato, ma «in modo predefinito e statico»; mentre l'indirizzo politico «rappresenta lo stesso pensiero, ma in modo contingente in movimento, ossia dinamico, flessibile e adattabile, secondo le circostanze e le esigenze di fatto»<sup>113</sup>.

Il senso da attribuire all'espressione “atto esecutivo della costituzione” è allora quello per il quale certi fini fondamentali, attinenti all'identità dello stato e all'essenza del regime, sono già fissati nella costituzione e «non sono quindi più (legittimamente) modificabili dalla

---

<sup>106</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 87.

<sup>107</sup> Si vedrà più oltre come per Crisafulli, nella forma di governo fascista, sia il Re il soggetto deputato a valutare la conformità dell'indirizzo politico agli interessi fondamentali dello Stato, in quanto organo supremo dello Stato: quel che Crisafulli chiama «il limite del limite».

<sup>108</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 114.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 45

<sup>110</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., pp. 121 s.

<sup>111</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 16. Per M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione*, cit., p. 140, in queste parole «si assiste al recupero della vocazione prescrittiva della costituzione, che si era eclissata nel corso dell'Ottocento».

<sup>112</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 18.

<sup>113</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 121.

politica, nei confronti dei quali rappresentano un dover essere»<sup>114</sup>; non anche che l'indirizzo politico si esaurisce nell'attuazione di questo dover essere. La diretta soggezione alla costituzione, d'altra parte, vale anche – se non soprattutto - a liberare l'indirizzo politico, e più in generale l'attività di governo, dalla subordinazione gerarchica rispetto alla legge, derogando al principio di legalità, ormai ridotto a «pallidissimo simbolo»<sup>115</sup> di una preminenza parlamentare che, nella realtà effettuale dell'ordinamento, non c'è più<sup>116</sup>.

Anche Lavagna indica nella costituzione il limite dell'indirizzo politico: esso, infatti, «pur potendo e, anzi, dovendo di necessità mutare nel tempo», non può non risultare, in ogni caso, «conforme alla costituzione, non solo dal punto di vista formale della produzione, ma anche da quello materiale del contenuto»<sup>117</sup>. Vale a dire, che «l'indirizzo politico, disciplinando la realizzazione degli interessi fondamentali concreti dello Stato, deve di necessità aderire perfettamente al regime» in senso giuridico<sup>118</sup>, inteso come «il complesso delle “norme di scopo politico”» presenti nella costituzione, dalle quali si «possono trarre i fini fondamentali dello Stato in ogni momento storico»<sup>119</sup>. Se tale necessaria conformità dell'indirizzo politico alla costituzione non venisse riconosciuta, potrebbe «farsi luogo ad una invalidità (almeno teorica) degli atti che lo segnano e lo realizzano, nonché determinarsi la responsabilità del Capo del governo di fronte alla Corona», in quanto «risulterebbe pregiudicata la qualità di Stato di diritto» con l'essersi resa «del tutto arbitraria» la più importante e delicata attività del potere esecutivo<sup>120</sup>.

Sotto questo profilo dunque – puntualizza Lavagna - «la struttura giuridica della nostra attuale costituzione», lo Statuto albertino integrato dalle leggi costituzionali fasciste, «contiene una non del tutto trascurabile moderazione dei principi disciplinanti la forma di governo, nel senso di non permettere giuridicamente, in base ai soli poteri dell'esecutivo, una ulteriore accentuazione del suo carattere autoritario»<sup>121</sup>.

## 6. Natura dell'indirizzo politico

Una delle questioni più controverse nella dottrina che si impegna nella riflessione intorno all'indirizzo politico riguarda la sua collocazione all'interno delle consolidate categorie

---

<sup>114</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 224.

<sup>115</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., p. 57.

<sup>116</sup> Anche per M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 201: «atto esecutivo della costituzione significava atto direttamente fondato su di essa, e in quanto tale sottratto alla necessità di abilitazione del potere legislativo ordinario».

<sup>117</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 71.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pp. 74 s.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 75 s.

<sup>121</sup> *Ibidem*, , pp. 172.

del diritto costituzionale: si tratta di una nuova funzione, di un nuovo potere, oppure è un'attività riconducibile alle tradizionali funzioni dello Stato?

### **6.1. Mortati e Panunzio: indirizzo politico come quarta funzione dello Stato**

Mortati colloca la direzione politica dello Stato nell'«attività di governo»: ne costituisce l'elemento più proprio, più caratterizzante. Diviene dunque per lui prioritario dare una soluzione al «problema giuridico della funzione di governo», a partire dalla «ricerca di una nozione obiettiva dell'attività di governo»<sup>122</sup>.

Per Mortati, l'attività di governo, in sé esaminata, non ha una sua forma tipica, risultando da una serie di atti diversi il cui «carattere comune che riunisce queste varie forme di attività in una funzione unica e autonoma è rappresentato dallo scopo [...], che è quello di attuare in modo immediato l'unità dello Stato»<sup>123</sup>. Per questo l'attività di governo non appartiene a nessuno dei tre tradizionali poteri dello Stato: non dal punto di vista oggettivo del contenuto materiale dell'attività stessa, non potendo «farsi rientrare in tutte le sue varie manifestazioni in una delle tre funzioni tradizionali»; non dal punto di vista soggettivo dell'organo, «perché essa non è, in modo necessario, legata all'uno piuttosto che all'altro degli organi dello Stato»; a meglio dire, «essa è legata a uno di essi, ma non in quanto titolare di una delle tre funzioni [...], ma in quanto organo supremo»<sup>124</sup>.

Per Mortati, il problema giuridico della funzione di governo può dunque essere correttamente risolto «solo ove si rinunci a inquadrare l'attività stessa nello schema della tripartizione tradizionale e a considerarla come accessione dell'una o dell'altra delle tre funzioni»<sup>125</sup>. Il «governo» è una quarta, autonoma, funzione dello Stato: il suo fine è «attuare in modo immediato l'unità dello Stato» e a ciò essa «condiziona e determina il pratico esplicarsi delle altre funzioni»<sup>126</sup>. Così costruita e interpretata, la funzione di governo sfugge, di necessità, alla gabbia del principio della divisione dei poteri, rispondendo ad altro, diverso e superiore principio: il «principio d'unità»<sup>127</sup>.

Questa ricostruzione è totalmente condivisa da Panunzio, che ne rivendica anzi la paternità<sup>128</sup>. Già ne *Il sentimento dello Stato* del 1929, in effetti, egli parla di una «nuova teoria

---

<sup>122</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>128</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., pp. 117 s.: «Il Mortati fa sua la tesi da me sostenuta della corporatività», ma riconosce che si deve a Mortati l'integrazione per la quale «questa funzione corporativa non ha solo carattere procedurale, non consiste solo in una coordinazione di forze, ma, facendo essa parte e rientrando nella generale funzione di governo dello Stato, attua, ispirandosi prima di tutto ad un'idea politica, un piano, un programma, in base alla quale idea la coordinazione si opera».

fascista delle quattro funzioni dello Stato»<sup>129</sup>, destinata a mettere da parte «il vecchio principio liberale-democratico o, più esattamente, la vecchia bandiera politica dei tre poteri dello stato: legislativo, esecutivo e giudiziario»<sup>130</sup>. Più precisamente, ciò che Panunzio dice di volere accantonare non è, di per sé, «la insopprimibile teoria della divisione dei poteri»<sup>131</sup>, che va salvata se intesa come norma meramente tecnica «di specificazione di organi e di funzioni, in sostanza di divisione del lavoro»<sup>132</sup>; ma «la teoria libera della divisione meccanica» dei poteri alla Montesquieu<sup>133</sup>, ossia «dell'equilibrio meccanico, della contrapposizione e del bilanciamento» degli stessi<sup>134</sup>, che non tiene in conto che «superiore ancora al principio di specificazione è quello dell'unità e dell'organicità dello Stato»<sup>135</sup>.

Ma ne *Il sentimento dello Stato* Panunzio indica come quarta funzione dello Stato - o «quarto potere»<sup>136</sup> - «la funzione corporativa»<sup>137</sup>; anche se con la precisazione che il corporativismo «non si limita solo alla unificazione dell'economia e della società, ma si estende alla politica e al diritto costituzionale», operando «la sintesi organica fra le diverse forze e i

---

<sup>129</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 190. A p. 216, nt. 44, Panunzio rileva come, in passato, «parecchi insigni costituzionalisti hanno parlato [...] di un potere “coordinatore” dello Stato», talvolta qualificandolo come “quarto potere coordinante”. «Sono, per lo più, scrittori dei primi decenni del secolo XIX, quando si era già alle prime prove sperimentali della fallacia del costituzionalismo liberale e si sentiva già la necessità di correre ai ripari, ai temperamenti e ai correttivi». Tra questi Panunzio cita Constant, e, fra i costituzionalisti italiani, Miceli, Arcoleo, Rossi, Romano, che, tutti, assegnano al Capo dello Stato questa funzione di coordinamento tra i poteri. Ma, sottolinea Panunzio, «i presupposti e le finalità degli autori citati, da quelli più antichi a quelli più recenti, non combaciano con i presupposti e le finalità del legislatore fascista», che non riconosce un mero potere di coordinamento, ma di vero e proprio indirizzo politico, e non al Capo dello Stato - “potere neutro” -, bensì al Capo del governo, potere pienamente politico.

<sup>130</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 183. Si noti che per Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., pp. 123 s., «una è e rimane sempre logicamente l'attività dello Stato; più e diverse sono e possono essere storicamente le “forme” di essa, che sono le così dette sue “funzioni”. Le funzioni dello Stato altro non sono che le forme diverse della sua attività».

<sup>131</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 111.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 111. Scrive a pp. 113 s.: «Non si creda che noi siamo contro la teoria della divisione dei poteri e delle funzioni; che vogliamo una sorta di “ritorno” allo Stato assoluto caratterizzato appunto dall'unicità di tutto il potere e dal concentramento dello stesso in un organo solo [...]. Ma respingiamo, attendendoci alla nozione del diritto costituzionale fascista, la interpretazione liberale e meccanica alla Montesquieu della teoria [...] in quanto teoria politica».

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 112. Questa ultima citazione, Panunzio la trae dalla *Relazione* di Alfredo Rocco su *La legge sui poteri dell'esecutivo e del Primo ministro*, riportata in A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, p. 175.

<sup>136</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 191: «potremmo in luogo della parola funzione, allargando però il concetto, adottare la frase *Quarto potere* dello Stato, posto che con nessun argomento né razionale né positivo si possono ridurre, non so per quale “mistero”, a tre i poteri dello Stato, come se i tre poteri rappresentassero le colonne d'Ercole della Dottrina dello Stato e del Diritto pubblico».

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 183. Scrive a p. 186: «Questa nuova funzione dello Stato, diretta [...] a “comporre” i conflitti collettivi, non è né legislativa, né giurisdizionale, né amministrativa, ma è corporativa; per modo che, accanto allo Stato-amministratore, allo Stato-legislatore, allo Stato-giudice, c'è lo Stato compositore di conflitti sociali, cioè lo Stato Corporativo».

diversi poteri dello Stato in luogo del loro libero giuoco e del loro “meccanico” equilibrio liberale»<sup>138</sup>. Ne *La teoria generale dello stato fascista* Panunzio sposa invece apertamente la rielaborazione, anche terminologica, di Mortati, ritenendo più proprio chiamare la quarta funzione «funzione “politica” o di “governo”, e non funzione “coordinante” o anche “corporativa”»<sup>139</sup>. Anzi, tra le due – “politica” e di “governo” – Panunzio preferisce la prima, in quanto è vero che «tutte le attività dello Stato, se sono dello Stato, sono politiche e non possono essere che politiche. Ma la funzione di cui parliamo è la funzione politica per eccellenza»<sup>140</sup>.

## **6.2. Crisafulli: indirizzo politico come attività politica dello Stato non riducibile a nessuna delle funzioni dello Stato**

Crisafulli, benché riconosca a Mortati e Panunzio il merito della svolta concettuale di aver rivendicato «senza reticenze alla funzione di governo il compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell’azione statale», facendone «non solo una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di indirizzo, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre»<sup>141</sup>, confuta tuttavia in modo frontale la teorizzazione dell’attività politica o di governo come quarta funzione dello Stato.

Infatti, intendendo l’attività di governo come attività comprendente, «oltre gli atti di programma e indirizzo, tutta quella multiforme attività statale che dell’indirizzo politico costituisce espressione e derivazione immediata e che si configura come logicamente precedente e superiore rispetto a tutta la rimanente attività dello Stato», allora, in accordo «con la dottrina assolutamente dominante» e «con lo stesso senso comune», «non è possibile parlare di una vera e propria distinta funzione di governo, accanto alle tre funzioni tradizionali, perché un tale concetto di governo è un concetto generale, che comprende sia atti esecutivi sia atti legislativi»<sup>142</sup>. Il criterio che permette di qualificare una parte dell’attività statale come “attività di governo” «è, cioè, eterogeneo rispetto a quello posto a base della tradizionale tripartizione delle funzioni statali [...], sovrapponendosi quindi, in certo qual modo, alla tripartizione medesima»<sup>143</sup>. «Cade così la tesi di una funzione di governo come quarta distinta funzione dello stato»<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, pp. 209 s.

<sup>139</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., pp. 127.

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 127. Mortati e Panunzio, benché i primi, non sono i soli a parlare dell’attività del governo come quarta funzione dello Stato. Nello stesso senso, S. Lessona, *La potestà di governo nello Stato fascista*, cit., p. 33; G. Perticone, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1939, p. 204; G.D. Ferri, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del fascismo*, Roma, 1939, p. 119.

<sup>141</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, cit., p. 29. Crisafulli definisce questa svolta «l’elemento più vivo e rilevante di tale nuovo orientamento dottrinario».

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 35. A p. 26, in un paragrafo rivolto solo a fare chiarezza su «concetti e nomenclatura» relativamente alla «funzione esecutiva, attività politica e attività amministrativa dello Stato», Crisafulli pare invece includere l’attività politica nella funzione esecutiva, laddove scrive: «riteniamo utile non scostarci, per maggior chiarezza, dalla opinione oggi più diffusa ed autorevolmente seguita in

E anche adottando una nozione più restrittiva di attività di governo, tale da identificarla con ciò che ne costituisce «il momento centrale e necessario, ossia l'indirizzo politico»<sup>145</sup>, per Crisafulli non ha senso la domanda «se questa attività di indirizzo debba considerarsi come una funzione a sé, dunque una quarta funzione dello Stato, ovvero rappresenti un margine di attività statale oltre e prima le funzioni tradizionali di esso, perché, evidentemente, tutto si riduce, in fin dei conti, a una questione, più che altro, di parole»<sup>146</sup>. Resta infatti in ogni caso fermo che l'indirizzo politico è un'attività che «non ha senso se non in rapporto alle altre, o meglio, alle vere funzioni», giacché appartiene alla sua stessa intrinseca natura di «non potersi esplicitare se non in strettissimo contatto con queste ultime, alle quali – e in particolare alla legislativa e alla esecutiva – esso presta il mutevole contenuto sostanziale, segnandone gli scopi e illuminandone il valore e il significato politici»<sup>147</sup>.

A Crisafulli sembra di poter così concludere che «il concetto stesso di funzione, preso nel suo reale ed originario significato, non si presta a indicare l'attività di indirizzo politico, perché funzione è indubbiamente espressione del principio di divisione dell'attività statale, mentre l'indirizzo politico è, all'opposto, diretta espressione del principio di unità»<sup>148</sup>. Ecco perché la divisione dei poteri «non può correttamente intendersi e, tantomeno, praticamente realizzarsi se non in concorso con il principio di unità e coordinazione». Né – conclude piccato - «giova insistere ancora su questo punto, che può considerarsi addivenuto addirittura un luogo comune, così generale ne è ormai il riconoscimento e la convinzione»<sup>149</sup>.

A ben vedere, le posizioni di Mortati e Crisafulli sono meno distanti di quel che parrebbe: entrambe presuppongono l'unità dello Stato come il prodotto e la conseguenza di un'attività politica; entrambe muovono dalla comune premessa della irriducibilità dell'attività politica a una delle tre tradizionali funzioni dello Stato, sottolineandone la multiformità e la trasversalità; entrambe riconoscono l'attività politica come espressione del principio di unità, più che del principio di divisione dei poteri; entrambe attribuiscono, nell'ambito dell'attività politica, una specifica e autonoma rilevanza all'attività di indirizzo politico; ancora entrambe ritengono l'attività di indirizzo politico come autocreata di fini e priva di vincoli predeterminati. L'elemento realmente distintivo è che Mortati, per tutte queste ragioni, qualifica l'attività di

---

Italia, chiamando cioè esecuzione l'intera funzione – funzione esecutiva, quindi, accanto alla legislativa ed alla giurisdizionale – ed amministrativa quella parte di essa rivolta alla soddisfazione dei singoli bisogni pubblici, che si distingue dalla attività detta politica o di governo». Quindi, secondo questa ricostruzione, la funzione è l'insieme, che tiene in sé le attività (e in particolare la funzione esecutiva contiene l'attività amministrativa e l'attività di governo); laddove, all'opposto, per Panunzio, «la parola più comprensiva è *attività* dello Stato, che esprime un concetto ed un momento "filosofico", cui, in senso "giuridico", corrisponderebbe l'altra parola *potestà*», mentre «i diversi modi di essere e di esplicitarsi dell'attività o della potestà dello Stato sono le *funzioni*» (S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato* scrive, pp. 194 s., nt. 28).

<sup>144</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 36.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 47.

indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, mentre Crisafulli, per le stesse ragioni, rifiuta proprio questa qualificazione, parlando di attività «oltre e prima» le funzioni tradizionali. Per il primo, quindi, l'indirizzo politico è attività solo «oggettivamente distinta da quelle considerate nello schema della tripartizione dei poteri, e preminente su queste a causa della sua *posizione*»; mentre per il secondo è attività «qualitativamente diversa da quelle», e le precede «non in virtù della sua posizione, ma della sua *natura*, di attività che – a differenza delle altre in cui si esprime i poteri dello stato tradizionalmente considerati – non pone né attua norme (sia nel senso che non applica regole di diritto, sia nel senso che non esiste in forza e a causa di tali regole) ma prescrive fini concreti e tecniche per il loro raggiungimento»<sup>150</sup>.

### **6.3. Lavagna: indirizzo politico come “attività politica di governo” rientrante nella funzione esecutiva**

Anche Lavagna si interroga sulla natura dell'indirizzo politico e sulla configurabilità dell'attività politica come attività «giuridicamente autonoma». Ma per configurare un'attività dello Stato come giuridicamente autonoma, non ritiene sufficiente che essa «sia circoscrivibile da un punto di vista contenutistico o teleologico»; occorre, al contrario, che «presenti delle peculiarità giuridiche idonee a farla differenziare e distinguere da altre attività giuridicamente definite». È indispensabile, cioè, che si concretizzi «in atti o comportamenti dotati di caratteristiche giuridiche atte a legittimare la costruzione dommatica di una categoria»<sup>151</sup>. Ma «nessuna norma costituzionale contempla in modo espreso l'esistenza di atti che, per il fatto di essere rivolti alla statuizione dei fini fondamentali dello Stato [...], abbiano una forma particolare o una particolare efficacia, o che, in qualche maniera, rientrino nella competenza di uno speciale organo, così da dimostrarsi giuridicamente distinti da quelli che formalmente appaiono legislativi, esecutivi o giurisdizionali»<sup>152</sup>.

Ciò basta, per Lavagna, a chiudere il discorso sull'attività di governo come ipotetica quarta funzione dello Stato e ad approfondire, invece, «se, come e quando ricorrano delle possibilità di svolgimento di attività politica (in senso materiale) per ognuna delle funzioni formali dello Stato, al fine di rilevare, di volta in volta, la natura ed il ruolo che essa acquista per l'ordinamento»<sup>153</sup>.

Lavagna, nella sua analisi, esclude che ci possano essere “atti politici” – intesi, secondo la sua definizione, come atti «diretti alla determinazione iniziale e originaria di fini sta-

---

<sup>150</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., pp. 185 s. Ne consegue (p. 211) che, mentre per Mortati l'indirizzo politico resta «attività intrinsecamente costituzionale, *connaturata allo stato come organizzazione giuridica*», per Crisafulli è «attività materiale *connaturata allo stato come gruppo politico*», che «l'ordinamento giuridico solo disciplina, in modo più o meno intenso ed efficace, definendone le manifestazioni legittime e giuridicamente efficaci».

<sup>151</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., pp. 43 s.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 47.

tali»<sup>154</sup> - nella funzione giurisdizionale, così come nella funzione legislativa o nella funzione esecutiva di tipo amministrativo<sup>155</sup>. Ma, all'interno della funzione esecutiva, individua atti politici che non rientrano «né nella funzione legislativa, né in quella giurisdizionale, né nella attività amministrativa». Loro carattere comune è «essere emanati dal governo in base a norme costituzionali di competenza, per fini (pubblici interessi) non previsti dall'ordinamento, ma solo genericamente presupposti». Quindi, «pur essendo sostanzialmente esecutivi – in quanto diretti, non a porre norme giuridiche o ad applicarle nei giudizi, ma a perseguire fini e a curare interessi concreti ed attuali dello Stato – tali atti si differenziano dagli atti amministrativi, a causa della assoluta discrezionalità affidata agli organi, non soltanto in ordine al rilievo della attualità dell'interesse da tutelare, ma rispetto alla stessa identificazione di questo»<sup>156</sup>. Si tratta dunque di atti «rivolti alla cura di interessi non prestabiliti, ma designati e ritenuti attuali dai medesimi organi che sono competenti ad agire»<sup>157</sup> in base a un «potere di libera determinazione, che si può chiamare politico»<sup>158</sup>, e che si prestano, in quanto tali, a essere considerati «come espressione di una “attività politica di governo” distinta dall'amministrativa, ma pur essa rientrante nel più ampio concetto di esecuzione»<sup>159</sup>.

Con questa ricostruzione degli atti politici, Lavagna è l'autore, tra quelli studiati, che si colloca più in linea con la tradizione dei teorici dello “Stato amministrativo” e la loro «pervicace volontà di mantenere ferma la nozione dogmatica del potere esecutivo come nozione necessariamente comprendente governo ed amministrazione»<sup>160</sup>.

## 7. Concezione storico-positiva della titolarità dell'attività di indirizzo politico

Altra questione fondamentale nella teorizzazione della nozione di indirizzo politico è quella della sua titolarità. Anche sotto questo profilo le analizzate teorie dell'indirizzo politico

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>155</sup> Per Lavagna, *ibidem*, pp. 48 ss. «l'opportunità di una tale indagine può essere senz'altro esclusa in ordine alla funzione giurisdizionale». Quanto alla funzione legislativa, deve «essere perentoriamente negata qualsiasi giuridica autonomia di tale attività per la parte relativa al vero e proprio momento formativo della legge come atto complesso, [...] mentre rimane da esaminare la restante maniera di estrinsecarsi attraverso i veri e propri atti preparatori o, comunque, connessi con la fase giuridica di preparazione della legge formale». Ma, per Lavagna, (pp. 52 s.) «la suddetta attività politica prelegislativa – pur spettando agli organi di governo in senso stretto – non cessa di essere una fase, sia pur preparatoria, della legislativa». Quanto alla funzione esecutiva di tipo amministrativo (pp. 58 ss.) gli «atti amministrativi emanati dal governo nell'esercizio del potere politico [...], pur essendo contrassegnati [...] come politici, non cessano di essere atti amministrativi, [...] in quanto] non costituiscono una forma di determinazione o di perfezionamento di fini non prestabiliti, ma solo una speciale maniera di realizzazione di fini posti dalla legge; per modo che non danno luogo ad una forma di attività politica distinta dall'amministrativa, ma rappresentano di questa una variante e - più esattamente – una variante dell'attività amministrativa discrezionale del governo».

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>160</sup> M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 130.

danno prova di non essere costruite esclusivamente sull'esperienza del Regime fascista del Capo del governo, ma di essere elaborazioni concettuali più ampie, applicabili a diverse forme di governo.

Come afferma Mortati, la questione della titolarità dell'indirizzo politico non è determinabile «in via preventiva ed astratta», ma va risolta «sul terreno storico-positivo», a seconda di quale sia di volta in volta, in ogni ordinamento, l'organo capace di «esprimere e far valere, nel più alto grado, gli interessi generali e permanenti» dello Stato e di «incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo»<sup>161</sup>.

Si registra su questo punto un'altra differenza importante tra Mortati e Crisafulli.

Per Mortati, la precedenza logica e cronologica dell'attività di indirizzo politico e la sua preminenza gerarchica rispetto alle altre funzioni dello Stato importano necessariamente che «l'organo a cui questa venga attribuita acquisti una superiorità sugli altri organi costituzionali»: la pluralità degli organi costituzionali è, infatti, concepibile «solo a patto che si crei, al di sopra di essi, un organo supremo»<sup>162</sup>, semplice o complesso, che sia titolare del potere di determinare l'indirizzo politico. L'«organo supremo» è dunque proprio «quello al quale risale l'indirizzo politico»<sup>163</sup>. Anche se, precisa Mortati, la superiorità non è attribuita all'organo supremo «in virtù di un titolo preesistente allo Stato e indipendente dal riconoscimento da parte di questo», e neppure comporta che sia «sfornito di limiti giuridici nel suo operare»<sup>164</sup>: la superiorità dell'organo di governo è da ammettere solo «nei limiti richiesti dai bisogni dell'esplicamento della funzione ad esso propria»<sup>165</sup>, ossia il perseguimento degli interessi generali e permanenti dello Stato. Sicché anche il potere dell'organo supremo deve ritenersi, «esistente solo in virtù della costituzione e nei limiti da questa fissati; comprensivo solo di quelle attribuzioni espressamente conferitegli»<sup>166</sup>, per potersi collocare in continuità con «i principi fondamentali dello Stato moderno»<sup>167</sup>.

A differenza di Mortati, per Crisafulli «l'organo competente a determinare l'indirizzo politico non coincide con l'organo supremo»<sup>168</sup>. Anzi, è proprio su questa distinzione tra i due organi che si fonda, nella maggior parte degli Stati moderni, «una delle più importanti ed efficaci guarentigie costituzionale della costante conformità dell'indirizzo politico al vero interesse nazionale e alle aspirazioni e alla volontà del popolo»<sup>169</sup>. Distinguere l'organo di indirizzo politico dall'organo supremo consente, infatti, un controllo sull'indirizzo politico in atto «e l'affermazione, in ultima analisi, dell'indirizzo politico più conforme al vero interesse nazionale, quale si presume essere quello interpretato dall'organo supremo dello Stato: sia questo, come nel nostro ordinamento, la Corona, cui spetta in definitiva esprimere la volontà iniziale

---

<sup>161</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 21.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 97, nt. 36.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>168</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 96.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 97.

e decisiva dello Stato, sia invece, come in altri sistemi, il corpo elettorale, identificato, al limite, con il popolo intero»<sup>170</sup>, chiamato a «esprimere la volontà ultima e decisiva dello Stato, attraverso la scelta tra i diversi programmi e indirizzi politici contrastanti»<sup>171</sup>.

## 8. L'indirizzo politico nello "Stato rappresentativo a governo parlamentare"

Entrando nel vivo del tema della titolarità del potere di indirizzo politico nelle diverse forme di governo, il metodo della dottrina costituzionale al tempo del fascismo è molto diverso quando si tratta di approfondire la questione relativamente alla forma di governo parlamentare: Crisafulli conduce uno studio analitico-descrittivo sull'indirizzo politico nello "Stato rappresentativo a governo parlamentare" astrattamente considerato; mentre Mortati e Pannunzio adottano un approccio critico-storico rispetto al regime parlamentare concretamente realizzatosi in Italia prima del fascismo, concentrandosi sulle ragioni del suo fallimento<sup>172</sup>.

L'elemento di maggior interesse per Crisafulli è comprendere come nello Stato rappresentativo a governo parlamentare l'indirizzo politico, «pur essendo, giuridicamente, deliberato dal governo», venga fatto risalire, «da un punto di vista esclusivamente politico, [...] in ultima istanza al parlamento»<sup>173</sup>. Le ragioni che conducono a questa diversa attribuzione, giuridica e politica, dell'indirizzo politico nella forma di governo parlamentare sono individuate da Crisafulli nel «delicato meccanismo» per il quale, «nella pratica normale e, per così dire, fisiologica del sistema parlamentare, ossia finché si rispetta il principio dell'omogeneità politica del gabinetto», il governo «è tenuto a non scostarsi, nelle grandi linee della sua azione e fuori del caso di circostanze eccezionali, dal programma del partito dominante», che si trasforma così «da programma di partito a programma di governo»<sup>174</sup>. Ma anche laddove «il funzionamento del sistema è meno perfetto e si produce l'uso e l'abuso dei gabinetti di coalizione, resta sempre il vincolo rappresentato per il gabinetto dal programma politico della maggioranza»<sup>175</sup>, non essendo neppure necessario che «un tale programma sia esplicitamente formulato ed abbia un'esistenza, per così dire, materiale e visibile, bastando, natural-

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 88, nt. 23.

<sup>172</sup> Anche se non mancano, nel lavoro di Mortati, pagine dedicate all'esame dell'indirizzo politico nei regimi parlamentari «di alcune fra le costituzioni moderne». Particolarmente in C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 38 ss. In breve: l'Inghilterra (p. 44) risolve «il problema dell'unità e della forza del governo attraverso l'istituto del premier» definito «un re senza corona, un re responsabile e temporaneo creato per via di plebiscito»; la Francia (p. 43) «offre l'esplicazione più compiuta di quella che è l'essenza del regime parlamentare, e cioè la concentrazione della suprema autorità direttiva dello Stato nel parlamento, la cui azione non è giuridicamente limitata da alcun altro potere, durante l'intero periodo della legislatura»; la Germania sotto la costituzione di Weimar (p. 45): «anche per tale costituzione l'equilibrio dei poteri contrapposti è solo apparente, poiché, in realtà, l'organo di governo è uno solo: il *Reichstag*, nel quale convergono tutte le potestà necessarie ad ottenere la coordinazione degli altri organi alla politica da esso fissata».

<sup>173</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 66.

<sup>174</sup> *Ibidem*, pp. 60 s.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 61.

mente, un'esistenza ideologica, sia pure risultante da un compromesso tra le diverse correnti politiche, e quindi i rispettivi programmi, costituenti la maggioranza»<sup>176</sup>.

Per Crisafulli, questo vincolo per il governo di attenersi al programma del partito dominante o della maggioranza parlamentare ha non mero carattere politico, bensì «carattere giuridico»: è un vero e proprio «principio costituzionale degli Stati retti a governo parlamentare»<sup>177</sup>, dal quale dipendendo il mantenimento del rapporto di fiducia tra parlamento e governo, e dunque la vita stessa del governo. E questo spiega come possa dirsi che, nei regimi parlamentari, sia «il parlamento, e per esso la camera elettiva, a dare l'indirizzo politico dell'azione statale»<sup>178</sup>.

Mortati e Panunzio hanno, come detto, un approccio completamente diverso: essi constatano che, benché nella teoria della separazione dei poteri, in virtù dei principi cardine dell'uguaglianza e del bilanciamento fra i poteri, l'attività di direzione politica avrebbe dovuto sorgere «non dalla volontà di uno degli organi, ma dall'armonico e spontaneo confluire delle volontà di più organi di diversa derivazione»<sup>179</sup>, tuttavia - per dirla con Panunzio - «la realtà è più forte di ogni teoria»<sup>180</sup>, e di fatto, in epoca liberale, è «il parlamento che avoca a sé ed assume come suo compito e diritto esclusivo l'indirizzo politico»<sup>181</sup>, divenendone «il padrone»<sup>182</sup>.

---

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 66. Anche Crisafulli, come Mortati, svolge un'indagine di diritto costituzionale comparato su quali siano, nei vari ordinamenti, l'organo o gli organi competenti a dare l'indirizzo politico: (p. 92) «nella forma di governo costituzionale puro, la determinazione dell'indirizzo politico è fatta dallo stesso organo supremo». Analogo, sotto questo punto di vista, sembra debba considerarsi «il sistema attualmente vigente nella Germania nazionalsocialista. Quivi, infatti, è lo stesso organo supremo, ossia il *Führer*, a determinare l'indirizzo politico del popolo tedesco». Nel sistema parlamentare, invece, le cose non sono altrettanto limpide: in Inghilterra, da un punto di vista strettamente giuridico, (pp. 94 s.) «risulta essere proprio il gabinetto, diretto e rappresentato dal premier, l'organo competente a dare l'indirizzo politico dell'azione statale. Naturalmente [...] essendo il gabinetto espressione diretta del partito dominante, o almeno di una maggioranza parlamentare, ed essendo pertanto obbligato, in linea di massima, a conformare la sua azione al programma di tale partito o di tale maggioranza e a tenersi sempre in intimo contatto con le idee e le aspirazioni del parlamento [...], da un punto di vista politico e descrittivo non è del tutto inesatto dire, invece, che è il parlamento [...] a determinare l'indirizzo politico statale». In Francia, (p. 96) «la subordinazione e la dipendenza politica del gabinetto dal parlamento sono molto accentuate e il controllo delle camere sull'azione del governo è assai più esteso e penetrante, tanto da trasformarsi, in molti casi, in una vera e propria forma di partecipazione diretta a tale azione, e più precisamente alla determinazione dell'indirizzo politico statale [anche e particolarmente ...] attraverso il meccanismo dei voti di fiducia o di sfiducia. Sicché, tutto considerato, sembra potersi affermare che l'ordinamento francese riconosca una duplicità di organi competenti a dare l'indirizzo generale politico».

<sup>179</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 30.

<sup>180</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 124.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 124. Nello stesso senso C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 33, per il quale, nell'evoluzione del regime parlamentare, si è imposta l'«assunzione della direzione politica dello Stato da parte della camera elettiva».

<sup>182</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., pp. 137 s.: «Il parlamento, il così detto organo classico del legislativo, da tempo, anche in Italia, perdette la sua vera funzione di fare le leggi, e divenne di fatto e di diritto il dirigente e il coordinatore degli altri poteri, cioè l'organo sovrano di

L'evoluzione del regime parlamentare si è svolta, cioè, «secondo la sua intrinseca logica, nel senso di attribuire alla camera una funzione sempre più penetrante, che conduce o a trasferire in essa l'esercizio diretto dei più importanti atti di governo o a conferirle la potestà dell'autorizzazione preventiva o del controllo immediato dell'attività ministeriale, in modo da ottenere che quest'ultima si mantenga costantemente aderente al programma politico voluto dalla maggioranza parlamentare»<sup>183</sup>.

Ma ben presto si è giunti – ancora con le parole di Panunzio - alla «crisi del parlamento» come «organo supremo di governo e dell'indirizzo politico», sino all'impossibilità di «formare il governo, un *qualsiasi* governo», soprattutto quando si diede come «segno di genio politico la proporzionale», fornendo la prova che «se c'è organo incapace di realizzare la coordinazione, l'unità di tutte le forze della Nazione, di interpretare i bisogni generali, di porre l'indirizzo politico nazionale da un punto di vista sintetico e superiore, ideale non aritmetico e proporzionale, questo è proprio il parlamento»<sup>184</sup>.

Mortati è più analitico nella ricerca delle cause che condussero alla crisi del parlamento come organo di indirizzo politico: l'«ampliamento del suffragio»; «il frazionarsi dei partiti stessi»; «i sistemi proporzionali di elezione» resero «sempre più difficile l'espletamento della funzione di governo da parte delle assemblee parlamentari»<sup>185</sup>. Questi fenomeni, infatti, resero impossibile l'affermarsi di quelle «condizioni generali» che, se si fossero invece storicamente imposte, avrebbero potuto consentire un valido esercizio dell'azione di indirizzo politico da parte del parlamento nell'ambito del regime parlamentare (Mortati indica come condizioni generali che mancarono o sussistettero in maniera insufficiente nel regime parlamentare italiano antecedente al regime fascista «la composizione qualitativa e quantitativa del corpo elettorale [...]; la capacità politica della classe che possiede il potere, ossia la sua attitudine a riflettere interessi generali, a rappresentare lo Stato nell'armonia di tutti gli interessi, compresi quelli dei ceti esclusi dall'esercizio attivo della vita politica; ancora, la distribuzione di questa classe in due partiti, sorgenti sulla base di formazioni volontarie, divisi fra loro da differenze di opinioni, ma non da antitesi di interessi così profonde da condurre ad una lotta di reciproca distruzione; infine la organizzazione di tali partiti in modo da assicurare, per mezzo della disciplina nel seno di essi, la omogeneità della maggioranza parlamentare con il gabinetto e il rispetto della sfera di autonomia spettante a questo, nonché il gerarchico ordinarsi intorno a capi riconosciuti, ai quali vengono rimesse le decisioni sui massimi problemi»<sup>186</sup>).

---

governo, preoccupato più che di fare le leggi – donde il passaggio fisiologico della potestà legislativa dal parlamento al governo [...] – di essere il padrone dell'indirizzo politico».

<sup>183</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 35.

<sup>184</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 139.

<sup>185</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 37.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 38. Scrive a pp. 71 s., sempre con riguardo al caso italiano: «se pure l'ordinamento giuridico positivo avesse conferito al Presidente [del consiglio] delle potestà più vaste, la posizione di lui non sarebbe stata di fatto gran che diversa da quella che effettivamente fu. L'effettiva forza del Primo ministro – in un regime parlamentare – può sorgere solo sulla base di una rigida disciplina di partito, e della omogeneità politica dei membri del gabinetto: ora tali elementi [...], già deboli

Ma tali condizioni «attengono alla struttura sociologica, al costume, alla tradizione storica, alle particolarità psicologiche del popolo, e non possono essere create artificialmente»<sup>187</sup>. Sicché, poiché non furono «resi vitali dalla sussistenza di determinati elementi sociali», risultarono infecondi anche «gli espedienti predisposti allo scopo di conferire stabilità all'indirizzo politico e di evitare troppo frequenti mutamenti di gabinetto»<sup>188</sup>. Avendo, insomma, il cattivo funzionamento delle istituzioni costituzionali antecedenti il fascismo «la sua radice nella mancanza delle condizioni e dei presupposti di fatto necessari al regime parlamentare», riuscì inevitabilmente sterile «ricercarne il rimedio nei ritocchi dei sistemi elettorali, o dell'ordinamento interno del gabinetto, o nella disciplina legislativa dei voti di fiducia»<sup>189</sup>.

La forza e l'autonomia dell'organo titolare dell'indirizzo politico (quale che sia) non sono, infatti, per Mortati, quelle che «i procedimenti della tecnica possono stabilire, ma quelle invece che l'obiettivo situazione delle forze politiche rendono possibile»<sup>190</sup>. La costituzione materiale – intesa come «nucleo essenziale di fini e di forze che regge ogni singolo ordinamento positivo»<sup>191</sup> – trova, in queste parole, la sua prima embrionale teorizzazione.

## 9. L'indirizzo politico nel “Regime fascista del Capo del governo”

Sono dunque, per Mortati e Panunzio, da una parte «le insufficienze della classe politica in Italia, quali sono state rivelate dall'esperienza storica» e, dall'altra, «il carattere dei nuovi compiti che lo Stato è venuto ad assumere»<sup>192</sup> a spiegare lo «*spostamento* copernicano»<sup>193</sup> dal parlamento al governo, e al suo capo in particolare, del potere di direzione politica dello Stato e l'affermazione del Regime del Capo del governo.

Per Panunzio, «il rafforzamento, la preminenza e la preponderanza» riconosciuta al governo nel nuovo regime si giustifica per il fatto che, «tra la società moderna, viva, complessa e dinamica, e lo Stato, occorre un organo autonomo permanente, onnipresente e onifunzionante di congiunzione e di comando che non può essere costituito da vecchie as-

---

da noi fin dal costituirsi del reggimento costituzionale, vennero via via a mancare, con l'ampliarsi della classe politica e con il frazionamento dei gruppi, che ne conseguì [...]. La possibilità del Presidente del consiglio di imprimere un'azione unitaria direttiva divenne ancora minore quando il sistema della coalizione di più partiti, per la formazione del gabinetto, ebbe una consacrazione legislativa con l'adozione della rappresentanza proporzionale e il conseguente riconoscimento dei gruppi parlamentari come entità giuridicamente rilevanti».

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>191</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 87 ss.

<sup>192</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 80.

<sup>193</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 163. Scrive a p. 242: «Questo spostamento della capacità e della facoltà di fare le leggi dai vecchi parlamenti ai governi è la vera rivoluzione copernicana del diritto costituzionale di oggi [...]. Il rapporto, rispetto alla teoria e alla prassi dello Stato demo-liberale, è letteralmente rovesciato. In altri termini, mentre il parlamento caratterizza e definisce lo Stato demo-liberale (“Stato parlamentare”), il governo caratterizza e definisce lo Stato fascista (“Stato governativo” o “gerarchico”)».

semblee parlamentari dello Stato formale e politico, ma dal governo e solo dal governo»<sup>194</sup>, la cui unità è «impersonata e puntualizzata nel Capo del governo, Primo ministro, figura costituzionale nuova e “fondamentale” dello Stato fascista»<sup>195</sup>.

Panunzio tiene a sottolineare come non vi sia incoerenza nell'affermare che «lo Stato fascista sia governativo, dittatoriale in senso lato, autoritario, accentrato o, come anche si dice, gerarchico», avendo premesso che è «uno Stato di grandi masse, anzi uno Stato tipicamente popolare, di democrazia quasi diretta»: «lo Stato fascista, appunto perché popolare e a regime quasi diretto, non è né può essere più parlamentare, ma governativo»<sup>196</sup>. Nessuna contraddizione: «*plebiscito e dittatura* sono davvero i due poli del nostro Regime, *le due facce di una stessa realtà politica*»<sup>197</sup>; proprio «come conseguenza immediata e necessaria del regime del popolo», si è reso necessario «il rafforzamento ed il concentramento del potere nel Capo del governo»<sup>198</sup>.

Anche Mortati legge il passaggio di regime come determinato dalla necessità storica di legare più saldamente società e autorità, assegnando al Capo del governo l'interpretazione dei bisogni della società e la scelta dei fini dello Stato: era necessario attribuire «la funzione della scelta dei fini e dei mezzi dell'azione statale a chi, stando in contatto con le forze sociali, si dimostr[asse], di volta in volta, più idoneo ad interpretarne le necessità ed a promuovere la soddisfazione di queste nel modo più confacente all'interesse generale»<sup>199</sup>, e fosse nel contempo dotato «di una capacità politica superiore», anche se questa è una presupposizione «estranea all'esame giuridico»<sup>200</sup>.

Ma laddove Panunzio parla di “Rivoluzione fascista”, rivendicandone orgogliosamente la discontinuità rispetto al passato<sup>201</sup>, Mortati tiene invece a sottolineare, e ripetutamente, la

---

<sup>194</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit. p. 122.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 123. Scrive a p. 125: «riveduta e corretta la gerarchia delle forze politiche e costituzionali, messa da parte la teoria meccanica dei poteri, emergendo la funzione di governo sulle altre tre, al vertice della gerarchia non c'è più il parlamento, ma il governo; al quale spetta costituzionalmente ed espressamente, come statuisce la legge del '25 sul Primo ministro, anzi al Capo del governo, di fissare l'indirizzo politico dello Stato, che deve essere conforme all'idea o alla concezione dello Stato».

<sup>196</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 106.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 110. Scrive ancora a p. 134: «È così che nel Regime fascista, lo Stato si socializza e si polarizza, ed il popolo si statualizza, e si attua, la prima volta nella storia, la reale, non verbale, sovranità nazionale o popolare».

<sup>199</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 222.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 225 s.

<sup>201</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., pp. 15 ss. Così anche B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, cit., pp. 20 s.: «lo Stato fascista è unico ed è una creazione originale. Non è reazionario, ma rivoluzionario, in quanto anticipa la soluzione di determinati problemi universali quali sono posti altrove nel campo politico dal frazionamento dei partiti, dal prepotere del parlamentarismo, dall'irresponsabilità delle assemblee; nel campo economico dalle funzioni sindacali sempre più numerose e potenti sia nel settore operaio come in quello industriale, dai loro conflitti e dalle loro intese; nel campo morale dalla necessità dell'ordine, della disciplina, dell'obbedienza a quelli che sono i dettami morali della patria». Per L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, cit., p. 888, non è sostenibile, dal punto di

continuità del nuovo regime fascista con il passato, come ultimo traguardo nella storia evolutiva dello “Stato moderno”: «la riforma costituisce, e in questo risiede la sua vitalità, una prosecuzione dello sviluppo storico, di cui il regime parlamentare ha costituito una fase: un superamento di questo, non una negazione»<sup>202</sup>. Il nuovo diritto pubblico italiano, dunque, «lungi dal richiamare in vita dal lontano passato quel tipo di Stato, nel quale la somma di tutto il potere statale era concentrato nelle mani di un solo organo, considerato come fonte di tutte le potestà pubbliche», ha inteso «riaffermare il principio fondamentale, proprio dell’organizzazione dello Stato moderno, cioè quello della sovranità della legge e della sottoposizione dello Stato stesso alle norme giuridiche da esso poste»<sup>203</sup>; e il regime fascista, «se è andato oltre la concezione dello Stato come Stato di diritto, non l’ha tuttavia rinnegata, né ha rinnegato il postulato essenziale alla realizzazione concreta di quel tipo di Stato: cioè la molteplicità degli organi sovrani, autonomi, ma costretti ad agire nei limiti della competenza loro assegnata, secondo il criterio generale di ripartizione»<sup>204</sup>. Per Mortati, infatti, dei regimi moderni a partito unico «quello italiano è il solo che abbia conservato nella sua organizzazione gli elementi essenziali del tipo proprio dello Stato moderno, il solo che abbia saputo conciliare il bisogno di rapidità e di organicità dell’azione statale con la molteplicità e varietà dei congegni attraverso cui essa si svolge», realizzando così una forma di governo nella quale «si riflette l’equilibrio del genio politico, ben può dirsi romano, del suo artefice»<sup>205</sup>.

È interessante notare come Panunzio e Mortati tengano entrambi a sottolineare come il Regime del Capo del governo, designi comunque «solo una sottospecie, storicamente nuova, del genere Monarchia»<sup>206</sup>. È infatti il Re che nomina il Capo del governo, il quale resta di fronte a lui responsabile, ed è al Re che compete «il potere di suprema decisione poli-

---

vista del diritto costituzionale, «il mito fascista che la marcia su Roma abbia determinato una rivoluzione di ordine giuridico ed una generale novazione nell’efficacia dell’ordinamento».

<sup>202</sup> C. Mortati, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 80.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>205</sup> C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*, cit., p. 471. Per M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 118, è questo che sostanzialmente lo distingue da Panunzio e dai “costituzionalisti del regime”: per Mortati il regime entra nel campo di studio del diritto costituzionale «in quanto specifica espressione storica del tentativo di riorganizzare su nuovi fondamenti quello Stato moderno, che con le sue caratteristiche di sovranità, costituisce in modo permanente l’oggetto vero di analisi dei giuristi di diritto pubblico». Scrive a p. 125: «è proprio la nozione mortatiana di “Stato moderno” a provocare nello stesso tempo un sufficiente distacco critico, sia nei confronti delle dottrine dello Stato di diritto costruite dalla tradizione; sia nei confronti delle dottrine del regime». Anche E. Cheli, nella *Prefazione*, di C. Mortati, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. X, nota che Mortati, a differenza dei giuristi del regime già attivi alla fine degli anni ‘20, «non intende rompere gli ormeggi che legano ancora lo Stato italiano alla tradizione liberale [...]. In una fase in cui il regime fascista non ha ancora dimostrato irreversibilmente la sua vocazione totalitaria, tenta l’ultima lettura moderata ancora possibile di questo regime sotto il segno della continuità storica rispetto all’esperienza liberale dell’età statutaria».

<sup>206</sup> C. Mortati, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 221; con le stesse parole S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 154; ma anche in *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 122, in cui si dice espressamente «la Monarchia [...] è un “punto fermo”, all’apice del sistema».

tica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire la realizzazione, fra i vari possibili, di quell'indirizzo politico, che egli creda più confacente agli interessi nazionali»<sup>207</sup>, rimanendo l'interprete ultimo dei «supremi interessi nazionali, obiettivamente e storicamente percepiti e considerati»<sup>208</sup>. Con quali possibili conseguenze si dirà più oltre.

### **9.1. Capo del governo come organo titolare dell'indirizzo politico**

Così descritto il Regime del Capo del governo, Panunzio e Mortati formalmente assegnano la titolarità della “quarta funzione” dello Stato non al solo Capo del governo, bensì a un “organo supremo complesso”, composto, per Panunzio, «dal Re, Sovrano, o Capo dello Stato; dal Capo del governo; dal Gran consiglio»<sup>209</sup>; per Mortati, «[dal] Re – [dal] Primo ministro, Capo del governo – [dai] ministri, i quali possono agire da soli o riuniti in consiglio, - [dal] Gran consiglio del fascismo»<sup>210</sup> (dando dunque autonomo rilievo, a differenza di Panunzio, anche ai ministri<sup>211</sup>).

La complessità dell'organo, con la sua ripartizione istituzionale di competenze, dovrebbe assicurare «dalla possibilità dell'abuso», senza tuttavia «compromettere l'unità dell'azione complessiva»<sup>212</sup>, garantita dal fatto che comunque «nel seno di tale organo complesso le diverse volontà sono diversamente graduate, in modo che una sia posta come prevalente»<sup>213</sup>. All'interno dell'organo supremo complesso si staglia, infatti, la figura del Capo del governo, con tale forza e nettezza rispetto agli altri da essere riconosciuto come il soggetto caratterizzante la forma di governo.

Centrale, in questo senso, proprio l'art. 2, comma 1, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263: per Mortati la duplice denominazione impiegata dalla legge per contrassegnare il nuovo organo direttivo del governo – Capo del governo e Primo ministro - serve a indicare il «duplice aspetto con cui esso si presenta»: il nome di Primo ministro «indica la posizione di lui nell'interno del gabinetto e la sua supremazia di fronte agli altri ministri»; il nome di Capo del governo, invece, «designa la più ampia funzione di direzione e di coordinazione che a lui compete nei riguardi di tutte le forme di attività statale, in quanto queste rivestano un'importanza diretta per la realizzazione dell'indirizzo politico, da lui stabilito in modo autonomo»<sup>214</sup>. Dopo il Re, egli si pone come «l'organo supremo, da cui tutti gli altri organi derivano l'iniziativa, e nel quale le varie attività dello Stato ritrovano la loro vivente unità»<sup>215</sup>.

---

<sup>207</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 220.

<sup>208</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 153.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>210</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 81.

<sup>211</sup> Mentre per S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 168, «nel nostro Regime i ministri altro non sono che collaboratori tecnici del Capo del governo», ad esso gerarchicamente subordinati.

<sup>212</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 81.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pp. 82 s.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 83.

A questi fini, l'ordinamento costituzionale fascista conferisce al Capo del governo una larga autonomia di azione anche «per l'esecuzione dell'indirizzo politico, di cui egli è l'esponente», come si desume dal fatto che la legge del 1925, «col sancire la responsabilità del Capo del governo di fronte al Re per l'indirizzo generale politico del governo, ha inteso evidentemente lasciare al primo indipendenza di determinazioni, sia in ordine alle modalità di tale indirizzo, sia intorno ai mezzi per la sua attuazione»<sup>216</sup>. Conseguentemente deve poter disporre di tutte quelle attribuzioni idonee a imprimere agli altri organi costituzionali dello Stato «un impulso» in grado di assicurare la rispondenza della loro attività all'indirizzo stesso<sup>217</sup>.

Deriva da ciò, di fatto e di diritto, una *suprema potestas* del Capo del governo all'interno dell'organo supremo complesso, che si traduce nella sua piena autonomia nella determinazione dell'indirizzo politico e, al fine della sua attuazione, nella sua supremazia rispetto a tutti gli altri organi costituzionali: Parlamento<sup>218</sup>; ministri e Consiglio dei ministri<sup>219</sup>;

---

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 94. Anche quegli atti, per i quali continui a essere richiesta la partecipazione del Re e che a lui vengono formalmente attribuiti per ragioni puramente storiche, sono da attribuire immediatamente alla volontà del Capo del governo, e (p. 97) «la manifestazione di volontà regia non costituisce un'effettiva partecipazione all'esercizio, ma solo una condizione perché l'esercizio stesso possa esplicarsi con piena efficacia verso l'esterno».

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>218</sup> *Ibidem*, pp. 156 ss., scrive con riguardo al rapporto parlamento-governo: «Il regime ora instaurato in Italia tende ad attuare fra i due più elevati organi la stessa unità, che il precedente ordinamento aveva raggiunto; ma, naturalmente, dato il rovesciamento attuatosi nella reciproca loro posizione, il compito di mantenere e promuovere l'accordo è passato nel governo, e, più precisamente, nel capo di esso [...], destinato a dare l'impulso e a creare le condizioni che garantiscano l'armonica collaborazione fra i poteri stessi». A questo fine, da un lato, la scelta dei candidati destinati a entrare in parlamento «è stata – con la legge 2 settembre 1928, n. 1993 – sottratta al corpo elettorale e fatta passare ad un duplice vaglio, da parte, in primo luogo, delle grandi organizzazioni economiche o culturali, in secondo luogo, del Gran consiglio del fascismo», al fine di «assicurare la concordanza della futura rappresentanza parlamentare con le direttive generali del governo», e «l'approvazione della lista da parte del corpo elettorale non vale solo come nomina dei candidati proposti, ma implicitamente approvazione dell'indirizzo politico rappresentato dal governo, che ha proceduto alla designazione». Dall'altro lato, l'art. 6 della legge 2263 del 1925 ha attribuito al Capo del governo la facoltà di contribuire alla formazione dell'ordine del giorno delle camere, potendo proporre o autorizzare l'introduzione di un oggetto in esso: «l'attribuzione in parola rientra in modo tipico nella funzione di governo, in quanto è diretta in modo immediato alla coordinazione dell'opera dei poteri supremi e al mantenimento dell'unità dell'azione politica dello Stato, e si esplica non mediante una partecipazione diretta alla funzione legislativa, ma come limite preventivo all'esplicarsi di questa; è, inoltre, assolutamente discrezionale nel suo esercizio; ed è attribuita al Primo ministro, organo specifico della funzione stessa, direttamente dalla legge costituzionale». Sul rapporto tra governo e parlamento si veda anche C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, cit., del 1941: nel frattempo era stata emanata la l. 19 gennaio del 1939, n. 129, abrogativa della Camera dei deputati e istitutiva, in sua vece, della Camera dei fasci e delle corporazioni.

<sup>219</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 99 s.: «Il criterio generale per la determinazione del carattere e dell'estensione dei poteri del Capo del governo di fronte agli organi ministeriali (ministri e consiglio) è da desumere dalla funzione specifica a lui attribuita, che è quella di determinare l'indirizzo politico generale. A differenza di quanto avveniva nel vecchio ordinamento ministeriale, nel quale tale indirizzo (entro i limiti fissati dalla camera) era opera dell'intero consiglio, il vigente diritto attribuisce tale compito al Capo del governo con esclusione della collaborazione, sotto qualsiasi forma, dei ministri [...]. Ciò induce necessariamente a una modifica-

Gran consiglio del fascismo<sup>220</sup>, ai quali ultimi viene riservato – soprattutto nell’opera di Mortati del 1931 - un ruolo fortemente subordinato e meramente consultivo (nell’opera del 1941, invece, Mortati riconoscerà il progressivo ampliamento del ruolo del Gran consiglio del fascismo, avendo esso conquistato, in via di prassi, un ruolo di «costante collaborazione alla formulazione dell’indirizzo» e dunque una funzione «di carattere deliberativo, nei riguardi precisamente delle direttive politiche»<sup>221</sup>).

Non senza qualche forzatura, Mortati afferma, in realtà, che «la preminenza dell’organo di governo può svolgersi senza ledere l’autonomia della volontà degli altri organi»: esso infatti «non agisce direttamente imponendo alle manifestazioni di questi un determinato contenuto, né si sostituisce nella sfera di competenza assegnata», ma opera solo come «condizione iniziale dell’attività degli altri organi, attraverso il controllo dell’uso dell’iniziativa di cui essi siano in possesso», e come «condizione finale, a cui è subordinata

---

zione della posizione di uguaglianza che vigeva anteriormente fra il Capo del gabinetto ed i singoli membri, ed attua una supremazia del primo su secondi: supremazia non più di fatto ed affidata a fattori politici o di influenza personale, ma veramente giuridica e quindi munita di efficacia vincolante». Nonostante ciò, per Mortati, pp. 108 s., «i ministri non sono semplicemente suoi aiutanti o rappresentanti, ma posseggono una loro, sia pur limitata autonomia», e non sono organi tecnici, ma mantengono il carattere di «organi costituzionali». Per cui la superiorità del Primo ministro non genera, com’è caratteristico del rapporto di gerarchia, il dovere di obbedienza dei ministri, ma, p. 106, «solo il diritto da parte del capo, di provocare la revoca del posto dei dissenzienti, o l’obbligo non però giuridico, ma di semplice correttezza – da parte di questi ultimi – di presentare le loro dimissioni [...] (salvo il caso [...] che il punto di vista del ministri dissenzienti sia condiviso dal Re)».

<sup>220</sup> *Ibidem*, cit., p. 114, il Gran consiglio del fascismo, in quanto organo del Partito nazionale fascista e dello Stato, viene delineato, rispetto alla determinazione dell’indirizzo politico, come subordinato alle direttive del Capo del governo: «il Partito fascista, in seguito alla sua inserzione nello Stato, è venuto a compenetrarsi con questo, in modo che le sue direttive politiche non solo non possono essere diverse da quelle dello Stato, ma devono rimanere costantemente subordinate ad esso. E poiché il fissare gli orientamenti politici dello Stato è attribuzione esclusivamente del Capo del governo, ne segue che un potere di decisione suprema deve competere a questi anche in ordine alle direttive del partito». Sicché le direttive politiche del partito sono nella sostanza opera del Capo del governo che, attraverso di esse, (pp. 189 s.) «mira in modo immediato a realizzare intorno ai fini politici da lui posti, il sentimento nazionale di comprensione e di adesione, necessario alla loro efficace realizzazione».

<sup>221</sup> C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*, cit., p. 466: «L’evoluzione [...] ha condotto ad un progressivo ampliamento dei compiti del Gran consiglio, che così, accanto alla funzione consultiva, da cui secondo le leggi del 1928 e del 1929 era più propriamente caratterizzato, ne è venuta assumendo un’altra di carattere deliberativo, nei riguardi precisamente delle direttive politiche. La prassi, che si è andata introducendo in tal senso [...] assume una grandissima importanza in quanto ha per effetto che la garanzia dell’aderenza dell’indirizzo supremo della vita dello Stato alle esigenze delle forze sociali organizzate sia ottenuta non solo nel momento della nomina a Capo del governo del Duce del movimento, ma altresì successivamente, attraverso la costante collaborazione alla formulazione dell’indirizzo da parte del corpo stesso». E a p. 467, nt. 56, aggiunge: «Si potrebbe opporre che la collaborazione del G.C. nell’attività di formazione delle direttive sia in contrasto con il principio della responsabilità, che per le direttive stesse solo il Capo del governo ha verso il Sovrano. Dato il modo di formazione del G.C., e l’accordo che deve sussistere fra esso e il Capo del governo, è da ritenere che la responsabilità che tale organo viene ad assumere per le direttive politiche emesse con il suo concorso, abbia carattere indiretto, nel senso che si fa valere per tramite del Capo del governo, non diversamente di quanto avviene, per es., pei ministri».

la produttività di effetti giuridici verso l'esterno degli atti da loro emessi»<sup>222</sup>. E anche «in caso di dissenso con gli altri organi costituzionali», il Capo del governo fa prevalere la sua decisione «non attraverso l'esercizio di una coazione, ma in via indiretta, promuovendo il mutamento delle persone fisiche che compongono l'organo dissenziente dalle direttive, in modo che l'atteggiamento di questi si uniformi»<sup>223</sup>. La condizione iniziale e finale su ogni atto degli altri organi e l'epurazione dei dissenzienti, dunque, come garanzie dell'autonomia degli organi costituzionali.

Ne risulta, secondo Mortati, un sistema che, «mentre assicura l'unità e la rapidità dell'azione di governo, con l'affidare a una sola persona il potere di decisione», pure «si giova dei vantaggi della collegialità», chiamando a cooperare con l'organo deliberante, ma in posizione subordinata, organi collettivi<sup>224</sup>.

Rispetto a questa ricostruzione di Mortati, quelle di Crisafulli e Lavagna si distinguono per assegnare, senza infingimenti, la titolarità del potere di indirizzo politico esclusivamente al Capo del governo. Scrive Lavagna: «nell'attuale ordinamento italiano la competenza di fissare l'indirizzo politico generale del Governo è riservata, come è noto, al Primo ministro»<sup>225</sup>: egli è «l'unico organo competente a determinare i fini generali e particolari e le regole meramente finali generali»<sup>226</sup>; «tutti gli atti dai quali dipende, direttamente o indirettamente, la determinazione dell'indirizzo governativo» non possono mai «contrastare con i suoi intendimenti circa l'indirizzo stesso»<sup>227</sup>. Nello stesso modo, Crisafulli afferma che «il Capo del governo è in Italia l'organo chiamato a dare l'indirizzo politico dell'intera e complessiva azione Statale»<sup>228</sup>.

Ma l'"organo titolare del potere di indirizzo politico" non è qualificato – a differenza che in Panunzio e Mortati - anche come "organo supremo", spettando questo titolo esclusivamente al Re, ossia all'organo titolare del potere di controllo sulla conformità dell'indirizzo politico all'interesse nazionale.

Ciò su cui Crisafulli e Lavagna si distinguono è l'estensione del potere di indirizzo politico riconosciuto al Capo del governo.

Crisafulli ritiene che egli sia titolare del potere di indirizzo politico dello Stato, e non del solo governo, nonostante la lettera della legge del 1925<sup>229</sup>. Che il Capo del governo sia

---

<sup>222</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 115, p. 25.

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 115, p. 25.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>225</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 88.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>228</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 102.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 98: «è vero, bensì, che la legge del 24 dicembre 1925, n. 2263 parla, con formula soverchiamente ristretta, di indirizzo generale politico del governo»; ma l'espressione usata dall'art. 2 si spiega agevolmente «in considerazione dei precedenti storici, in quanto con tale disposizione la nuova legge non fa, in sostanza, che modificare il sistema per l'innanzi vigente in Italia, sotto l'impero del R.D. 4 novembre 1901, n. 466, trasferendo nel Capo del governo talune attribuzioni prima spettan-

chiamato a determinare «non tanto il solo indirizzo politico del governo restrittivamente inteso, quanto, più largamente, l'indirizzo generale politico dell'intera e complessiva azione statale, risulta in modo non equivoco dall'esame di tutte le disposizioni, tra loro opportunamente coordinate»<sup>230</sup>, riguardanti non solo i poteri del Capo del governo, ma anche i rapporti di questo con gli altri organi dello Stato: Parlamento<sup>231</sup>, Consiglio dei ministri<sup>232</sup>, Gran consiglio

---

ti alla competenza del Consiglio dei ministri, ed anzitutto quella, fondamentale, di deliberare le direttive generali dell'azione politica del governo».

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 100, sottolinea, quanto al parlamento – come, a norma dell'art. 6 della legge del 1925, «nessun oggetto può essere iscritto all'ordine del giorno di una delle due camere senza il preventivo assenso del Capo del governo: disposizione importantissima, che permette al Capo del governo di esercitare costantemente un effettivo controllo preventivo anche sull'esercizio dell'attività legislativa da parte degli organi della legislazione formale, evitando il pericolo di contraddizioni tra le direttive del governo e l'esercizio della iniziativa delle leggi da parte del parlamento». Notevoli, al riguardo, sono anche le altre disposizioni dell'art. 6 della stessa legge, «in forza delle quali il Capo del governo ha il potere di ripresentare i disegni di legge non approvati da una delle camere all'altro ramo del parlamento, nonché di richiedere che una proposta di legge rigettata da una delle camere, sia rimessa in votazione davanti alla stessa, quando siano passati tre mesi dalla prima votazione. Un ulteriore deciso allargamento e rafforzamento insieme dei poteri spettanti al Capo del governo in ordine agli organi e agli atti della legislazione formale è rappresentato poi dalla già ricordata legge 19 gennaio 1939, n. 129 istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni». Risulta, dunque, ben chiaro che (p. 101) «l'ordinamento giuridico nostro vigente appresta al Capo del governo i mezzi necessari per ottenere la effettiva e costante collaborazione degli organi legislativi, ed in particolare delle camere, alla politica del governo, ossia per realizzare ed attuare concretamente anche nel campo legislativo l'indirizzo da esso adottato». Precisa a p. 110, nt. 53: «il Capo del governo ha dalla legge tutti i poteri necessari per arrestare il corso di qualsiasi iniziativa legislativa in ordine ai disegni di legge che siano in contrasto con l'indirizzo generale politico adottato, sia prevenendola, col negare l'assenso alla formazione dell'ordine del giorno delle due camere, sia anche consigliando alla Corona il rifiuto della sanzione al disegno di legge che già fosse stato eventualmente approvato da parlamento». Nonostante questi fortissimi condizionamenti, Crisafulli scrive, a p. 109, «resta, tuttavia, sempre salva la indipendenza sostanziale degli organi costituzionali, e quindi delle due camere legislative», cosicché – quasi suggerisce – «in linea di pura ipotesi teorica, gli organi parlamentari potrebbero ancora oggi rifiutare l'approvazione a un disegno di legge presentato dal governo in attuazione del proprio indirizzo politico: nessuna forza giuridica esiste, infatti, la quale possa obbligare una delle camere ad assumere un diverso atteggiamento».

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 110, quanto al Consiglio dei ministri, «l'autonomia sostanziale dei ministri è talmente ridotta, se non addirittura soppressa per intero, dalla preminenza del Capo del governo e dall'obbligo di attuarne l'indirizzo che non si può più parlare per essi di organi costituzionali».

del fascismo<sup>233</sup>. Del resto ciò appare in piena armonia «con i postulati fondamentali della dottrina politica del Fascismo, quali si sono venuti traducendo in principi di diritto positivo»<sup>234</sup>.

Come l'indirizzo politico del governo sfumi nell'indirizzo politico dello Stato e non possa essere da questo nettamente distinguibile emerge anche dalle pagine che Crisafulli dedica – con maggiore attenzione degli altri – al ruolo del Partito nazionale fascista nella determinazione dell'indirizzo politico del regime fascista. A differenza che negli stati rappresentativi a governo parlamentare, che consentono, di regola, «la esistenza di qualsivoglia programma politico», l'ordinamento dello Stato fascista, in quanto Stato totalitario, «non riconosce la possibilità di alcun altro programma politico che non sia quello perseguito dal Partito nazionale fascista»<sup>235</sup>. Il suo programma è, pertanto, non soltanto «programma di governo», ma ha investito «lo stesso Stato», ponendosi, da un lato, «come unico programma politico ammesso e riconosciuto dallo Stato», dall'altro, «inserendosi in taluni suoi postulati fondamentali, tra gli elementi caratteristici costitutivi della *formula politica* propria dello Stato italiano attuale in quanto Stato fascista»<sup>236</sup> e fissandosi definitivamente nei suoi capisaldi generalissimi e fondamentali, sino a diventare «vincolo e limite di massima dell'intera vita dello Stato e quindi anche dell'azione e dell'indirizzo politico di ogni eventuale governo futuro»<sup>237</sup>.

---

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 103 s., Crisafulli indica il Gran consiglio del fascismo come organo che può eventualmente concorrere a determinare l'indirizzo politico. Tale concorso «a termini di legge è certamente consultivo»; ma Crisafulli sottolinea come, «nella prassi ormai abituale, le più importanti deliberazioni di indirizzo politico, non soltanto sono prese con il concorso del Gran consiglio, ma assumono, di regola, la forma di dichiarazioni solenni emananti dal Gran consiglio medesimo, e non già di pareri del Gran consiglio in merito a proposte del Duce Capo del governo». Non ritiene, tuttavia, che possa parlarsi «di una evoluzione consuetudinaria del sistema, in forza della quale il Gran consiglio sia diventato organo deliberativo concorrente con il Capo del governo nella determinazione dell'indirizzo generale politico, [... sicché] la forma assunta nella pratica dalle cennate dichiarazioni del Gran consiglio non vale a mutarne la natura sostanziale».

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 102. I postulati fondamentali della dottrina politica del fascismo tradotti in principi di diritto positivo sono, da un lato, «il più rigoroso principio unitario, che importa naturalmente una più energica coordinazione, non soltanto formale, ma anche sostanziale, delle varie attività dello Stato»; dall'altro, «[il] rafforzamento e [la] preminenza del potere esecutivo [...], che implica altresì la tendenza ad accentrare esclusivamente negli organi costituzionali di esso ed, in ispecie, nel Governo del Re l'esercizio effettivo della più alta direzione politica dello Stato».

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 66. Per Crisafulli, p. 66, nt. 43, tale posizione di esclusività risulta esplicitamente dallo Statuto del Partito nazionale fascista, approvato con R.D. 28 aprile 1938, n. 513, dove, all'art. 11, è enunciato il principio che il Partito nazionale fascista è il partito unico del Regime. Ma «già sulla base delle disposizioni dell'art. 215 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza R.D. 6 novembre 1926, n. 1848 si era provveduto dai prefetti a sciogliere tutti i partiti e le altre associazioni che svolgessero attività contraria all'ordine nazionale», dove «per ordine nazionale s'intende quello voluto dal P.N.F., che è cioè conforme al programma del P.N.F.». Ma Crisafulli sottolinea anche «l'importanza, ai fini dell'esclusività riconosciuta dall'ordinamento giuridico al programma del Partito Fascista, delle disposizioni legislative che pongono in una condizione di minorata capacità giuridica (agli effetti delle assunzioni nei pubblici impieghi e della permanenza negli stessi, dell'appartenenza alle associazioni sindacali, dell'esercizio di determinate professioni etc.) coloro che svolgono attività incompatibili con le direttive politiche del governo».

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 71.

Diversamente da Crisafulli, Lavagna, invece, ritiene che il Capo del governo sia titolare esclusivamente del potere di determinare l'indirizzo politico del governo, inteso come «l'insieme dei fini e delle regole generali che, in ogni momento, informano la complessa attività di governo: il regolamento mobile di essa»<sup>238</sup>; tale da non dover essere confuso «col concetto, difficilmente afferrabile, di indirizzo politico generale dello Stato»<sup>239</sup>, inteso come «insieme dei principi generali che regolano in ogni momento tutta la vita (giuridica) dello Stato, vale a dire come insieme dei principi generali dell'ordinamento e, in ispecie, della costituzione e del regime in senso giuridico»<sup>240</sup>. A parte, infatti, la lettera della legge n. 2263 del 1925, che parla all'articolo 2 di indirizzo governativo e non statale, per Lavagna non sarebbe in ogni caso possibile «attribuire al Capo del governo una responsabilità verso la Corona per i principi politici accolti o presupposti dall'ordinamento positivo. È, dunque, inesatto far coincidere i due menzionati concetti»<sup>241</sup>.

Così inteso, l'indirizzo politico del governo non è riassumibile in «un atto o una attività con forma ed efficacia proprie», ma è piuttosto «il risultato o – se si vuole – il presupposto dell'attività governativa». Di conseguenza, «non lo si può identificare in alcuni atti particolari, né farlo da questi unicamente dipendere, ma va desunto dal complessivo comportamento del governo, anche se poi i vari atti e i singoli comportamenti governativi in cui esso si realizza si prestano ad essere distinti nei confronti della sua determinazione e identificazione»<sup>242</sup>. L'indirizzo politico, non esprimendosi in atti tipici, non può configurarsi, dunque, come pre-stabilito, né pre-conosciuto.

Sta in queste parole la radice di ciò che *ex post* verrà definita come la *teoria esistenziale dell'indirizzo politico*, in cui «l'indirizzo politico è solo un “filo” che unifica diversi atti attraverso la considerazione *ex post* del loro contenuto: è solo l'esito di un giudizio storico»<sup>243</sup>, in contrapposizione polemica alla *teoria normativa dell'indirizzo politico* di Mortati.

## **9.2. Re come potere di ultima e più elevata decisione politica, supremo interprete dell'interesse nazionale**

La dottrina, pur nelle diverse ricostruzioni teoriche, come è concorde nel ritenere che nel nuovo diritto pubblico fascista la direzione politica dello Stato competa al Capo del governo, lo è pure nel ritenere che vi sia un organo costituzionale superiore al Capo del governo, al quale è riconosciuto «un potere di ultima e più elevata decisione politica nel processo di autodeterminazione della volontà statale»<sup>244</sup>, e che questo organo sia il Re: “supremo de-

---

<sup>238</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 70.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>241</sup> *Ibidem*, pp. 70 s.

<sup>242</sup> *Ibidem*, pp. 68 s.

<sup>243</sup> M. Dogliani, *Introduzione*, cit. XLIX.

<sup>244</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 218.

cisore”, al quale spetta il «diritto di consentire la realizzazione, fra i vari possibili, di quell’indirizzo politico, che egli creda più confacente agli interessi nazionali»<sup>245</sup>.

Il Re può esercitare questo diritto sostanzialmente in due momenti.

Il primo – sottolineato particolarmente da Panunzio e da Mortati - è quello in cui il Re sceglie la persona fisica che intende proporre alla carica di Capo del governo. Spetta al Re infatti «la prerogativa delle prerogative, la decisione suprema, la decisione delle decisioni, in quanto organo e interprete supremo del popolo, e cioè il diritto della nomina del Capo del governo che sia conforme, secondo il suo giudizio sovrano, ai supremi interessi nazionali, obiettivamente e storicamente percepiti e considerati»<sup>246</sup>. Il Capo del governo è infatti assunto alla carica in base a un atto regio di nomina, e il criterio al quale il Re deve attenersi nel procedere alla scelta deve consistere esclusivamente nella valutazione della sua «capacità ad intendere ed attuare l’interesse generale, e prima ancora, nell’apprezzamento delle esigenze complessive dello Stato in un determinato momento storico e dell’indirizzo da seguire per soddisfarle»<sup>247</sup>.

Naturalmente «la libera iniziativa del Re – nello Stato moderno costituzionale – non può essere espressione di una volontà puramente personale e quindi arbitraria»<sup>248</sup>. Di qui la necessità di una serie di limiti all’atto di nomina del Capo del governo, il più rilevante e specifico dei quali è costituito dall’«obbligo del Re di prendere in esame la designazione che il Gran consiglio del fascismo è tenuto a fare delle persone ritenute da esso idonee a coprire la carica di Capo del governo»<sup>249</sup>, ex art. 13 della legge 2 dicembre 1928, n. 2693. Ma il Re ha solo l’obbligo giuridico di prendere in considerazione la lista prima di procedere alla nomina; «non ha invece il dovere di limitare la scelta alle persone elencate nella lista, né tantomeno di seguire l’ordine in cui i nomi sono in essa disposti»<sup>250</sup>. La scelta del Re incontra poi un altro limite, più generale, nella necessità della concordanza della scelta stessa con il Regime fascista: infatti «la preposizione alla carica di Primo Ministro di una persona, le cui idealità contrastino con l’orientamento politico proprio del Regime, avrebbe la portata di un sovvertimento di questo»<sup>251</sup>. Tuttavia, neppure da ciò si desume un obbligo giuridico pel Sovrano di

---

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 218. È questo uno degli elementi che E. Cheli, *Prefazione*, cit., p. IX qualifica come connotati da una «forte dose di ambiguità» nella costruzione teorica di Mortati: «Se il nuovo impianto costituzionale deve, dunque, garantire come obiettivo fondamentale l’unità dello Stato che si esprime attraverso l’indirizzo politico affidato al governo e al suo capo [...], bisogna anche riconoscere che nella visione di Mortati, la ricostruzione di questo percorso conserva una forte dose di ambiguità, ove si consideri che al Capo del governo viene affiancato (e anzi sovrapposto) il Re, come “supremo decisore”». Anche P. Ciarlo, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, cit., pp. 31 s., parla di una «smagliatura nell’impostazione mortatiana» su questo punto: «in sede teorica sarebbe da chiedersi come e perché, in base ad una ricostruzione di tipo decisionistico, si possa attribuire alla monarchia questo ruolo fondamentale [...]. Sono le difficoltà inevitabili del tentativo di ricercare la legittimazione della dittatura fascista all’interno di una statualità ormai radicalmente sconvolta».

<sup>246</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 153.

<sup>247</sup> C. Mortati, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 87.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 90.

scegliere il Capo del governo fra gli appartenenti al Partito nazionale fascista: è sufficiente che «la persona prescelta si muova nell'ambito delle generali direttive del Regime»<sup>252</sup> (sotto entrambi questi profili, nell'opera del 1941, Mortati, riconoscendo un ruolo più rilevante al Gran consiglio del fascismo e, in generale, al Partito nazionale fascista, rivede le sue posizioni, irrigidendo i limiti della scelta del Sovrano: da un lato, ritenendo più strettamente vincolanti le indicazioni del Gran consiglio del fascismo quanto alla lista dei nomi, talché la valutazione regia «non potrebbe sovrapporsi a quella dell'organo formato dai titolari delle cariche più eminenti del regime, nel senso di scegliere fuori dalla lista, o diversamente dall'ordine di questa»<sup>253</sup>; dall'altro, ritenendo che il Capo del governo debba essere comunque scelto tra chi «rappresenti nel più alto grado la ideologia, gli interessi, i sentimenti del partito»: tale capacità rappresentativa è ritenuta «una condizione, o meglio, un presupposto per l'assunzione alla Carica di capo del governo, e pertanto la qualità, sia pure potenziale, di "Duce" deve precedere l'assunzione della stessa»<sup>254</sup>).

Il secondo momento nel quale il Re può influire sulla realizzazione dell'indirizzo politico è quello nel quale esercita il controllo politico sull'attività del Capo del governo, che è di fronte a lui responsabile, «allo scopo di accertare la convenienza del mantenimento di quel determinato indirizzo [...], in relazione alla situazione politica del Paese»<sup>255</sup>.

Mortati nota solo, e quasi per inciso, che «l'attività di controllo politico del Sovrano, ove conduca ad un dissenso col Primo ministro su un particolare provvedimento da questi ritenuto necessario, non può farsi efficacemente valere se non per mezzo del mutamento del ministero»<sup>256</sup>.

Con maggior ampiezza Crisafulli – riprendendo la distinzione a lui cara tra organo di indirizzo politico e organo supremo - sottolinea come anche nell'ordinamento fascista sia

---

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>253</sup> C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, cit., p. 467, nt. 55.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 467, nt. 55. Da ciò Mortati fa discendere: «1° Dovendo, per necessità istituzionale del nostro ordinamento, l'organo supremo del governo trovarsi nel notato rapporto rappresentativo con il partito, la qualifica di "Duce" non può considerarsi attribuita *ad personam* a Mussolini. 2° Salvo il caso di crisi fra poteri [...], di norma l'attività regia di scelta del Capo del governo è assai limitata, e non discrezionale in modo assoluto», in quanto si deve attenere alla lista predisposta dal Gran consiglio del fascismo, «che certifica il possesso del requisito di rappresentatività dell'ideologia, degli interessi e dei sentimenti del partito». Per questo ruolo in progressiva crescita del Gran consiglio del fascismo, G.D. Ferri, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, cit., che nel 1939 aveva proposto come formula descrittiva della forma di governo "Regime del Capo del governo in Gran consiglio". Sull'evoluzione del pensiero di Mortati, S. Stamatì, *Le costruzioni dell'"indirizzo politico" nel costituzionalismo di Mortati*, cit., pp. 1051 ss., che ritiene che tale evoluzione sia dovuto al tentativo di Mortati di «bilanciare in tal modo, con la forza di un potere organizzativo insediato largamente nel tessuto sociale, il verticalismo assoluto, e perciò assai fragile e senza garanzia, dell'apparato organizzativo fascista», e propone il nome, per questa forma evoluta del regime del Capo del governo, di "Regime del partito (unico) del Capo del governo". Anche L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)*, cit., p. 896, insiste molto sui poteri del Gran consiglio del fascismo (un "supergoverno") e della Corona come elementi di resistenza a una piena trasformazione del regime fascista in dittatura.

<sup>255</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 221.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 97.

presente questa distinzione che costituisce, «giuridicamente, una guarentigia della conformità dell'indirizzo politico in atto alla volontà e all'interesse nazionale»<sup>257</sup>: è infatti la Corona il solo organo supremo chiamato a «interpretare in ultima istanza e con incondizionata libertà di apprezzamento» tale volontà e interesse. Il potere di nomina e di revoca del Capo del governo rappresenta, pertanto, «la più alta e decisiva manifestazione di volontà dello Stato, poiché nomina e revoca del Capo del governo, ossia dell'organo solo competente a dare l'indirizzo politico, significano ed implicano necessariamente adozione e, rispettivamente, disapprovazione di un determinato indirizzo»<sup>258</sup> da parte del Re, «non secondo le sue vedute personali, ma quale supremo interprete della volontà nazionale»<sup>259</sup>.

Quanto al limite nelle determinazioni della Corona, derivante dai «postulati del programma del Partito nazionale fascista, in quanto unico ed esclusivo programma politico ammesso dallo Stato fascista», Crisafulli afferma chiaramente che se il Re, «di regola, è limitato dai postulati del programma del Partito, potrebbe anche, eventualmente, trascenderli, quando, per sopravvenute circostanze, la Corona li reputasse non più corrispondenti ai reali interessi dello Stato ed ai bisogni ed alle aspirazioni della nazione»<sup>260</sup>: spetta infatti pur sempre alla Corona «valutare se tale programma sia ancora e sempre rispondente ai reali interessi dello Stato e ai sentimenti e alla volontà del popolo»<sup>261</sup>: è questo, per Crisafulli, «il limite del limite»<sup>262</sup> nella scelta regia.

Lavagna, infine, è colui che dedica maggiore spazio alla riflessione sul ruolo della Corona «nella soluzione delle crisi» di governo dovute a dissenso dei ministri nei confronti delle direttive del Capo del governo<sup>263</sup>. Che il Consiglio dei ministri «non possa deliberare contro le direttive del Capo del governo» non importa, infatti, «che esso debba senz'altro deliberare gli atti propostigli entro lo schema di tali direttive, approvando necessariamente qualsiasi disegno presentato o appoggiato dal Presidente»<sup>264</sup>: le direttive che il Capo del governo è competente a impartire in seno al Consiglio «valgono giuridicamente solo ad impedire che questo deliberi contro i suoi intendimenti, ma non anche a costringerlo a deliberare in conformità»<sup>265</sup>. Riflettendo sui casi di dissenso che si possano registrare in seno al Consiglio dei ministri tra Capo del governo e ministri, Lavagna distingue l'ipotesi in cui i ministri dissenzienti restino in minoranza – e in tal caso, nelle situazioni più gravi di «aperto contrasto con i principi del re-

---

<sup>257</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 105.

<sup>258</sup> *Ibidem*, pp. 105 s.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 107, nt. 48.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>261</sup> *Ibidem*, pp. 107 s.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>263</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 127.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 98. Lavagna ritiene infatti (p. 157) che «l'estensione della competenza del Capo del governo, pur avendo creato indubbiamente una sua supremazia sugli altri membri del gabinetto, non [sia] sufficiente ad intaccare il carattere costituzionale di questi» e che conseguentemente la posizione del Consiglio dei ministri di fronte al Capo del governo rimanga (p. 171) di «assoluta indipendenza. Se vi è una subordinazione, infatti, essa è, al solito, quella subiettiva dei suoi membri».

gime o con le linee generali dell'indirizzo politico proposto dal Capo del governo», il conflitto si risolve con l'uscita dal governo dei ministri dissenzienti –, dall'ipotesi in cui i ministri dissenzienti risultino, invece, maggioranza. In questa evenienza, la divergenza assurgerebbe «a vera e propria crisi di governo»<sup>266</sup>, per la soluzione della quale si renderebbe necessario «l'intervento della Corona»<sup>267</sup>.

L'intervento della Corona nella soluzione della crisi presupporrebbe un giudizio da parte del Sovrano, che, «nei casi di crisi di speciale gravità, dovrebbe essere completo e minuzioso, per riguardare l'intero indirizzo politico che la crisi ha provocato»<sup>268</sup> e valutare se, alla luce di esso, possa profilarsi una responsabilità del Capo del governo, ai sensi dell'art. 2 della legge del 1925. Il Re non sarebbe libero e svincolato in questo giudizio, «ma dovrebbe agire entro i confini della costituzione dello Stato e, in ispecie, dei principi politici del regime», sostanziandosi il suo in un «vero e proprio controllo sulla costituzionalità dell'azione governativa», che potrebbe condurre, nelle ipotesi di più grave contrasto, alla sostituzione del Capo del governo<sup>269</sup>.

Ciò che in chiave storica si può notare è come tutta la dottrina costituzionale del tempo sottolinei la supremazia e l'autonomia del Re nella valutazione della conformità dell'indirizzo politico rispetto agli interessi della nazione e il suo potere di fare valere la responsabilità del Capo del governo in caso di rilevante discrasia. Cosa che storicamente a lungo Re Vittorio Emanuele III non fece, rendendosi corresponsabile degli errori politici, militari e delle atrocità del Regime. Fino al 25 luglio 1943, quando, alle tre del mattino, il Gran consiglio del fascismo approvò con diciannove voti su ventotto l'ordine del giorno Grandi, in cui si chiedeva al Re «per l'onore e la salvezza della patria», di volere assumere, «secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno, quelle supreme iniziative di decisione che le nostre istituzioni a lui attribuiscono». Fu quello il momento in cui il Re, che un ventennio prima aveva

---

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>269</sup> *Ibidem*, pp. 129 s. Scrive compiutamente Lavagna: «la valutazione della Corona, di fronte ad una crisi governativa, dovrebbe anzitutto essere diretta a stabilire se l'indirizzo proposto dal Primo ministro (per il quale, appunto, la crisi si è verificata) sia in piena corrispondenza ed armonia con i fini e con i principi politici del regime; solo entro tale confine (in cui si sostanzia un vero e proprio controllo sulla costituzionalità dell'azione governativa) può trovar posto una più particolare valutazione da parte del Re della sua opportunità e convenienza politica (sindacato di merito). Mentre, quindi, nel caso in cui Egli reputi l'indirizzo voluto dal Capo del governo come perfettamente legittimo ed opportuno, insorgerebbe senz'altro e solo la responsabilità dei ministri divergenti e, quindi, la necessità di sostituirli per salvaguardare l'unitarietà e il coordinamento dell'azione governativa; nel caso opposto, si avrebbe la responsabilità del Capo del governo di fronte al Re e, in pari tempo, la necessità di modificare l'indirizzo politico da lui proposto o sostenuto. Non è detto, però, che nella ipotesi, sia indispensabile la sua sostituzione, essendo sempre possibile che egli proceda ad una revisione dell'indirizzo, raggiungendosi così, implicitamente, la soluzione dei precedenti conflitti. Nelle fattispecie più gravi, per contro, qualora tale soluzione si rendesse necessaria, verrebbe meno il bisogno di procedere alla eliminazione della divergenza politica, giacché, quando il Capo del governo si fosse dimesso o fosse stato sostituito, i ministri dovrebbero, per correttezza, rassegnare le dimissioni».

nominato il Duce come primo ministro, decise che era il momento, per salvare la monarchia e l'Italia, di sacrificarlo.

Ma una simile decisione era da sempre tra i suoi poteri<sup>270</sup>, e assumerla non equivalse affatto a un "colpo di stato", come alcune ricostruzioni storiche affermano<sup>271</sup>.

### **9.3. Penetrazione dell'indirizzo politico nelle fibre della Nazione, al fine di promuoverne l'unità**

Un punto che è relevantissimo sia in Mortati che in Panunzio – mentre è presente solo in via incidentale in Crisafulli<sup>272</sup> e assente in Lavagna - è la necessaria condivisione dell'indirizzo politico da parte del popolo.

La fusione dei voleri degli organi supremi dello Stato per la determinazione e il perseguimento dell'indirizzo politico dello Stato risulterebbe infatti «infeconda se nell'aggregato sociale, negli individui o nei gruppi, si manifestasse un prevalere di impulsi egoistici, la disunione, l'incomprensione dei fini dello Stato, o comunque il distacco spirituale da essi»<sup>273</sup>.

Se nel regime parlamentare la direzione dello Stato proviene «dal popolo, necessariamente dominato, come massa, da impulsi particolaristici» veicolati da partiti<sup>274</sup>, e dunque lo Stato subisce «di volta in volta la determinazione del contenuto della sua attività dai partiti, i quali attraverso il meccanismo elettorale conquistano il potere»<sup>275</sup> per via della «bruta potenza del numero»<sup>276</sup>, la concezione fascista rovescia questa impostazione dei rapporti fra società e Stato, attribuendo al Capo del governo – il Duce – la determinazione della direzione dello Stato. E tuttavia questa direzione non può essere solo e semplicemente imposta coattivamente. Occorre una capillare «opera di elevamento spirituale, di educazione politica,

---

<sup>270</sup> L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)*, cit., p. 894, parla di "diarchia" per descrivere il rapporto tra Capo del governo e Re nell'ordinamento fascista, nel quale «il Re conserva quasi per intero il suo primato in posizione, malgrado da parte del Capo del governo si tenda ad assumere una serie di prerogative e di onori identici a quelli conferiti alla Corona»; la Corona, d'altra parte, «rappresenta l'unico organo costituzionale che in nessun modo derivi dal Duce e gli sia sottoposto, ed anzi disponga dei poteri di nomina e di revoca del Capo del governo».

<sup>271</sup> Nello stesso senso L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)*, cit., p. 897; M. Dogliani, *Introduzione*, cit., p. LXVIII.

<sup>272</sup> Per V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 69 s., compito del Partito nazionale fascista, in quanto istituzione ausiliaria dello Stato, è quello, attraverso la sua vasta organizzazione capillare, di «far penetrare nella coscienza delle masse la persuasione della necessità e della bontà dell'indirizzo politico adottato dal Governo, facilitandone in tal modo, con l'adesione popolare, la completa ulteriore esplicazione pratica».

<sup>273</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 187.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 188. Scrive B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, cit., p. 14: «Il fascismo nega che il numero, per il semplice fatto di essere numero, possa dirigere le società umane: nega che questo numero possa governare attraverso una consultazione periodica; afferma la disuguaglianza irrimediabile e feconda e benefica degli uomini che non si possono livellare attraverso un fatto meccanico ed estrinseco com'è il suffragio universale».

di persuasione, di propaganda, di vigilanza, diretta ad attuare una costante rispondenza e compenetrazione fra l'azione dello Stato e quella della società»<sup>277</sup>. Occorre la costruzione di quello che Panunzio chiama "il sentimento dello Stato": il «sentimento dell'unità morale e sociale del popolo espressa vivente e personificata nello Stato», che rappresenta la «forza spirituale» del fascismo<sup>278</sup>; perché «nulla è lo Stato-istituto senza il sentimento dello Stato, e lo Stato non è forte nella sua organizzazione istituzionale e nella sua formazione giuridica, se non è forte e vivo il sentimento di esso, che è il suo fuoco centrale e ardente»<sup>279</sup>. «Si sente lo Stato, dunque esiste lo Stato»<sup>280</sup>.

Ma il "sentimento dello Stato" non va confuso con il "sentimento nazionale", che «non solo è diverso, ma è giuridicamente e politicamente di meno del sentimento dello Stato». Il sentimento nazionale «è il sentimento della comunione spirituale culturale e morale e cioè della pura unità del popolo»; il sentimento dello Stato è il sentimento di questa unità, ma è soprattutto il sentimento «della *subordinazione* e dell'*obbedienza all'unità*»<sup>281</sup>. Per questo «il sentimento dello Stato è la base e la garanzia perenne dello Stato fascista»<sup>282</sup>.

Il depositario e il custode del sentimento dello Stato è il Partito nazionale fascista, «che è davvero il cuore in cui il sentimento dello Stato ha la sua sede. La totalitarietà è una conseguenza diretta e immediata [di ciò]. Chi ha una fede e crea con questa lo Stato, impone a tutto e a tutti questa fede permeando di essa tutto lo spazio statale»<sup>283</sup>. Al Partito nazionale fascista è dunque affidata l'opera pedagogica finalizzata a far penetrare in ogni forma di attività sociale «l'unità della fede politica, a mantenere vivo quello spirito di disinteresse, di abnegazione, di sacrificio», che ha costituito il fermento ideale del nuovo regime<sup>284</sup>. È affidata l'opera, in sintesi, di «realizzare la grandezza del popolo italiano»<sup>285</sup>.

## 10. Note conclusive: lezioni che non dovrebbero rimanere inudite

La dogmatica dell'indirizzo politico non si è certo esaurita con l'esaurirsi del regime fascista. Le teorizzazioni degli anni Trenta-primi anni Quaranta del Novecento, se hanno affondato le loro radici nel momento storico contingente del fascismo, hanno poi consentito lo sviluppo di robusti tronchi e rami per tutto l'arco della storia repubblicana, con numerosi e importanti studi<sup>286</sup> - che non è qui il luogo per poter ripercorrere -, che hanno cercato di "di-

---

<sup>277</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 188.

<sup>278</sup> S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit., p.70.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p.72.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p.79.

<sup>281</sup> *Ibidem*, pp. 103 s.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>284</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 189.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>286</sup> *Ex multis*, in ordine cronologico e senza pretesa di completezza: G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica (note preliminari)*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1951; T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957; V. Sica, *L'attività politica nella*

---

costituzione italiana, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 308 ss.; E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit.; F. Cuocolo, *Governo e funzioni dello Stato*, in *Annali dell'Università di Genova*, II, 1963, 159 ss.; A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968; G. Amato, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, 92 ss.; T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.; M. Galizia, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972; A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973; A. Cerri, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973; L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974; G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 34 ss.; A. Predieri, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 1975, pp. 407 ss.; P.A. Capotosti, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975; A. Baldassarre, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979; pp. 16 ss.; F. Cuocolo, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, 1982, pp. 629 ss.; E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., pp. 7 ss.; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit.; P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit.; G. Grottanelli De' Santi, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1989, pp. 1 ss.; S. Merlini, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Studi in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, pp. 431 ss.; M. Dogliani, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991; G. Di Gaspere, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992; M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), in *Digesto di Diritto pubblico*, VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 224 ss.; M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998; P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1998, pp. 307 ss.; S. Bartole, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in G. Mor, S. Ninatti, Q. Camerlengo e G.E. Vigevani (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Atti del Convegno organizzato in ricordo del prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano, Giuffrè 1999; R. Nania, *Prime considerazioni sulla "funzione di governo" come "funzione di indirizzo"*, in *Il Governo. Annuario 2001 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2002 (accessibile su [archivio.rivistaaic.it](http://archivio.rivistaaic.it)); G. Ferrara, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del Convegno di studi per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-21 giugno 2003; C. De Fiores, *Corte, legislatore, indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 138 ss.; M. Cerase, *Indirizzo politico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3092 ss.; P. Ciarlo, *Indirizzo politico e cultura politica*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006; M. Perini, *Indirizzo politico (postilla aggiuntiva)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVI, Roma, 2007; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007; O. Chessa, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in *Diritto@storia*, n. 9, 2010, pp. 1 ss.; S. Merlini, *Indirizzo politico e collegialità di governo. Miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011; P. Pinna, *Errata distinzione tra indirizzo politico e garanzia costituzionale*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11, 2011; C. De Fiores, *Revisione della costituzione e indirizzo politico* e P. Ridola, *Innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in M. Siclari (a cura di), *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, Aracne, 2013. G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni*, Milano, Franco Angeli, 2014; M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, nuova serie, *Annali V*, 2015, pp. 113 ss.; R. Nania, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel*

mensionare<sup>287</sup> e “addomesticare”<sup>288</sup> l’indirizzo politico all’impianto democratico e pluralista della Costituzione repubblicana.

Ciò su cui vorrei invece fermare l’attenzione, in queste brevi note conclusive, sono alcune lezioni che mi pare possano trarsi dalla lettura, con gli occhi dell’oggi, della dottrina costituzionale in materia di indirizzo politico al tempo del fascismo.

### 10.1. Su “figurini costituzionali” e “società civile”

Il dato dal quale vorrei prendere le mosse è l’occasione storica da cui nasce la teorizzazione costituzionale dell’indirizzo politico: l’occasione storica è l’avvento del fascismo; ma, prima, prodromica a questo, la *crisi del parlamento come organo supremo di governo e di indirizzo politico*.

Sergio Panunzio imputa questa crisi all’incapacità del parlamento «di realizzare la coordinazione, l’unità di tutte le forze della Nazione, di interpretare i bisogni generali, di porre l’indirizzo politico nazionale da un punto di vista sintetico e superiore, ideale non aritmetico e proporzionale»<sup>289</sup>. Con toni polemici sferzanti, non distanti da quelli odierni avverso “la casta” politica<sup>290</sup>, egli definisce il regime parlamentare un regime «di cricche e di oligarchie», «in crisi permanente, perché incapace di funzionare, specie poi se guastato e alterato con la proporzionale», un regime «primitivo» che rappresenta, di fronte al regime fascista, «una diligenza a cavalli di fronte a una potente automobile»<sup>291</sup>.

Antonio Gramsci, nelle pagine dei suoi *Quaderni del carcere* – il carcere in cui il regime fascista l’aveva rinchiuso per “impedire al suo cervello di funzionare”<sup>292</sup> –, all’inizio degli anni Trenta si ferma a riflettere sulla medesima crisi, a partire dalla lettura di un articolo proprio di Panunzio: *La fine del parlamentarismo e l’accentramento delle responsabilità*, pubblicato in *Gerarchia* nell’aprile del 1933<sup>293</sup>. Gramsci riporta di Panunzio la sua critica alla teoria delle

---

*funzionamento della forma di Governo*, in G. Amato, F. Lanchester (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del Convegno, Roma, 19 marzo 2015, pp. 29 ss.; E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, pp. 39 ss.; A. Ruggeri, *Attività di garanzia e attività di indirizzo politico a salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, n. 2, 2015.

<sup>287</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, cit., p. 76.

<sup>288</sup> M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., p. 122.

<sup>289</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 139.

<sup>290</sup> Per tutti, S. Rizzo, G.A. Stella, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

<sup>291</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 108 s.

<sup>292</sup> «Per vent’anni dobbiamo impedire a questo cervello di funzionare». Questa la celebre frase con la quale il pubblico ministero Michele Isgrò concluse la sua requisitoria nei confronti di Antonio Gramsci e in seguito alla quale, il 4 giugno 1928, fu condannato a venti anni, quattro mesi e cinque giorni di reclusione.

<sup>293</sup> A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, Volume terzo, Quaderni 12-29 (1932-1935), Einaudi, Torino, 2007, §§ 47 e 48, pp. 1807 ss. La citazione si trova anche in M. Dogliani, *Introduzione*, cit., p. XXIX, nt. 10; e in M. Carducci, *Programmicità della politica e governi di coalizione in Costantino*

tre funzioni dello Stato «secondo i vecchi figurini costituzionali» e la sua nuova teoria delle quattro funzioni dello Stato. «Superficiale». Così Gramsci bolla senza appello l'analisi di Panunzio. Per Gramsci, Panunzio, invece di ragionare anch'egli «per figurini, cioè formalisticamente, peggio dei vecchi costituzionalisti», dovrebbe spiegare «*come mai* sia avvenuto il distacco e la lotta tra il parlamento e il governo, in modo che l'unità di queste due istituzioni non riesca più a costruire un indirizzo permanente di governo»<sup>294</sup>; *come mai* si sia giunti alla «scomparsa dei partiti e quindi allo svuotamento del parlamento»<sup>295</sup>: si tratta di un fatto «puramente parlamentare, o è il riflesso parlamentare di radicali mutazioni avvenute nella società stessa, nella funzione che i gruppi sociali hanno nella vita produttiva ecc.?»<sup>296</sup>. Questo, per Gramsci, andrebbe primariamente indagato: l'origine del decadimento del regime parlamentare come riflesso del decadimento del ruolo del parlamento nella società civile. I partiti, infatti, erano «gli organismi che nella società civile elaboravano gli indirizzi politici non solo, ma educavano e presentavano gli uomini supposti in grado di applicarli». In parlamento, poi, gli indirizzi politici elaborati dai partiti «venivano confrontati, sfrondatai dai caratteri particolaristici ecc. e uno di essi diventava "statale" in quanto il gruppo parlamentare del partito più forte diventava il "governo" o guidava il governo»<sup>297</sup>. Questo era, nei regimi parlamentari, il «normale funzionamento della vita politica nazionale»<sup>298</sup>. Che poi, «per la disgregazione parlamentare, i partiti siano divenuti incapaci di svolgere questo compito non ha annullato il compito stesso»: la necessità di avere un indirizzo politico rimane, e lo stesso vale «per l'educazione e la messa in valore delle personalità»<sup>299</sup>: se non lo fanno i partiti, altri lo faranno. Come attesta la «soluzione burocratica» avanzata da Panunzio, in cui «i partiti sono sostituiti da camarille e da influssi personali non confessabili: senza contare che restringe le possibilità di scelta e ottunde la sensibilità politica e l'elasticità tattica»<sup>300</sup>.

Costantino Mortati, a differenza di Panunzio, dedica – lo si è visto - pagine dense all'analisi delle cause della crisi del parlamentarismo: egli imputa all'«ampliamento del suffragio»; al «frazionarsi dei partiti»; ai «sistemi proporzionali di elezione» l'impossibilità dell'affermarsi di quelle «condizioni generali» che, se si fossero invece storicamente imposte, avrebbero consentito un valido esercizio dell'azione di indirizzo politico da parte del parlamento nell'ambito del regime parlamentare. Tra queste condizioni generali Mortati indica «la composizione qualitativa e quantitativa del corpo elettorale»; la «capacità politica della classe che possiede il potere»; «la distribuzione di questa classe in due partiti»; «la organizzazione di tali partiti in modo da assicurare, per mezzo della disciplina nel seno di essi, la omogeneità della maggioranza parlamentare con il Gabinetto»; «il rispetto della sfera di auto-

---

Mortati, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, cit., pp. 377 ss.

<sup>294</sup> A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, cit., p. 1807.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 1809.

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 1807.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 1809.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 1809.

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 1809.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 1809.

mia spettante a questo»; infine, all'interno dei partiti, «il gerarchico ordinarsi intorno a capi riconosciuti, ai quali vengono rimesse le decisioni sui massimi problemi»<sup>301</sup>.

Ecco. In queste cose pensate e scritte negli anni Trenta del Novecento da Panunzio, Gramsci, Mortati, si odono i medesimi argomenti – “crisi dei partiti”, “crisi del parlamento”, “selezione della classe politica”, “capi riconosciuti e indiscussi”; “disciplina di partito”; “governo stabile, forte ed efficiente”; “velocità della decisione”; “unità di azione” -, che ciclicamente tornano a impegnare le menti e gli scritti dei costituzionalisti italiani di ogni generazione.

Argomenti che animarono anche la discussione dei costituenti, come la lettura degli atti dell'Assemblea costituente testimonia<sup>302</sup>. L'approdo fu l'articolo 95 – l'unico in tutta la Costituzione in cui compare il lemma “indirizzo politico” -, che sancisce il raggiunto compromesso tra principio monocratico e principio collegiale, attribuendo al Consiglio dei ministri la determinazione della “politica generale del governo” e al Presidente del consiglio la sua direzione, nonché il mantenimento dell’“unità di indirizzo politico e amministrativo”. Fu così segnata «la sconfitta di quella trama concettuale», tessuta in Assemblea costituente soprattutto da Mortati, «che legava una concezione forte dell'indirizzo politico [...] ad un esecutivo di spiccata ispirazione monocratica che occupasse una posizione di assoluta preminenza nell'ordinamento»<sup>303</sup>. Non risponde a una concezione forte di indirizzo politico neppure la predeterminazione, nella prima parte della Costituzione, dei «fini generalissimi ed essenziali intorno ai quali è stato stipulato il patto costituente e per il cui conseguimento lo Stato è sorto»<sup>304</sup>, che tracciano le linee direttive della azione economica e sociale che il governo, in ragione della rigidità della Costituzione, non può disattendere: la sfera di libertà e di incidenza dell'indirizzo politico del governo si riduce conseguentemente<sup>305</sup>, anche se l'attuazione degli obiettivi costituzionali non può essere intesa in senso meramente esecutivo, richiedendo

---

<sup>301</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 38.

<sup>302</sup> Particolarmente il dibattito sulla forma di governo impegnò la seconda sottocommissione, nella quale Mortati fu incaricato di elaborare una premessa sulle questioni della forma di governo. Una sintesi si trova in P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., pp. 46 ss.

<sup>303</sup> P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 58. Sotto il profilo strutturale, infatti, «un'organizzazione del Governo che lascia ampio spazio all'istanza collegiale e alle necessità derivanti dalla natura coalizionale dei Governi mal si presta ad interpretare ed esprimere una visione lineare, gerarchizzante e verticistica del potere politico».

<sup>304</sup> T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 137. Da qui germinerà la distinzione tra “indirizzo politico costituzionale” – volto all'attuazione dei fini costituzionali permanenti, che compete a tutti gli organi dello Stato perseguire e particolarmente ai custodi della costituzione (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) garantire - e “indirizzo politico di maggioranza” - riferito alla sola attività del governo ed emergente dal circuito decisionale corpo elettorale-parlamento-governo (si veda per questa distinzione P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 300 ss.; Idem, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2007, pp. 307 ss.; E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., pp. 13 ss.). Per la concezione che vede nelle norme costituzionali programmatiche limiti positivi e negativi all'indirizzo politico, V. Crisafulli, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè 1952, 1968 ss.

<sup>305</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 97.

un'ulteriore attività di determinazione pienamente "politica"<sup>306</sup>. Neppure «la sostituzione del multipartitismo al partito unico, lo sviluppo di una dialettica sovente conflittuale tra gli organi costituzionali, il ritrovato pluralismo e la crescente complessità sociale»<sup>307</sup> rispondono ai presupposti della concezione normativa dell'indirizzo politico. E neanche, ultima ma non ultima, la previsione dell'articolo 49, che, assegnando ai cittadini associati in partiti il concorso alla determinazione della "politica nazionale", si pone, più che come limite della funzione d'indirizzo, come «crogiuolo dei *possibili* futuri indirizzi politici»<sup>308</sup>.

Ma la sconfitta in costituente della "concezione forte" di indirizzo politico non ne segnò affatto la perdita di vigore nel dibattito politico e scientifico successivo.

Lungo tutto l'arco della storia repubblicana si registra il confronto e l'alterna fortuna dei fautori della *forma di governo parlamentare a prevalenza del parlamento*, con l'esigenza centrale della rappresentanza delle plurime istanze politico-sociali e dell'accordo compromissorio fra le stesse, anche a scapito della stabilità e della capacità decisionale del governo, *versus* i fautori della *forma di governo parlamentare a prevalenza del governo* (quando non della forma di governo presidenziale o semipresidenziale), con l'esigenza centrale della stabilità, efficienza, velocità di decisione politica in capo a "chi vince", anche a scapito delle prerogative del parlamento<sup>309</sup>. L'ultima strenua prova si è avuta in occasione della campagna referendaria dell'autunno del 2016 in materia di riforma costituzionale.

---

<sup>306</sup> Scettici – in modo condivisibile - sulla configurabilità dell'indirizzo politico come mero svolgimento e attuazione di precetti costituzionali, M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., pp. 225 s., per il quale, se si dicesse che l'indirizzo politico consiste nella mera attuazione dei fini costituzionali, «si instaurerebbe un rapporto di tipo esecutivo tra norme costituzionali e politica, che è ampiamente criticabile [...]. La scelta politica di fini è attività radicalmente diversa dalla deduzione di un significato da una norma»: «quando la costituzione deve essere attuata, ciò richiede una determinazione politica di volontà, e, attraverso essa, una specificazione del suo significato»; M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., pp. 123 s.; T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 138; G. Grotanelli De' Santi, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 2; E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 131.

<sup>307</sup> M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., p. 121.

<sup>308</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., pp. 176 s. Nella politica nazionale si manifesta, infatti, «il momento preliminare, comunitario, pregiuridico della funzione d'indirizzo, momento destinato all'organizzazione delle forze ed alla formulazione dei programmi in cui le forze compendiano i propri obiettivi politici». Per M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., pp. 121 s., la costituzione «fa riferimento all'indirizzo politico (e amministrativo), affidando il mantenimento della sua unità al Presidente del consiglio (art. 95, comma 2), e, a ben vedere, collocando la "politica nazionale" determinata dai cittadini in partiti prima della politica parlamentare e di quella governativa, identifica una sfera dell'agire politico che si situa "prima" delle istituzioni e che potrebbe ben ospitare la fissazione dei grandi scopi cui l'intera comunità politica dovrebbe tendere». Si veda anche, dello stesso Autore, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in «Rivista Aic», n. 1/2013; e *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 555, in cui si sostiene che, nelle intenzioni dei costituenti, era «al popolo organizzato in partiti che spettava determinare [...] la politica nazionale, mentre era solo all'interno delle coordinate politiche così "determinate" che il Governo poteva svolgere l'indirizzo politico, realizzando la propria politica generale». Sul ruolo dei partiti nella determinazione dell'indirizzo politico, anche T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit. pp. 165 ss.; G. Grotanelli De' Santi, *Indirizzo politico* (voce), cit. pp. 7 ss.

<sup>309</sup> T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 147, parla di contrapposizioni dialettiche tra due orientamenti: «la concentrazione del potere di direzione politica (che risponde al momento

Non è certo questo il luogo per inoltrarsi in un'analisi delle due opzioni e argomentare per la preferibilità dell'una o dell'altra. Ma certo la lezione di Gramsci e Mortati non dovrebbe restare inudita: la lezione per cui sui "figurini costituzionali" non si dovrebbe ragionare in astratto, apprezzandone null'altro che l'equilibrio logico-giuridico e l'armonia estetica. Non si può prescindere dalla pasta materiale di cui la società civile, su cui quel figurino va poi calato, è fatta. La crisi dei partiti – ammonisce Gramsci – non è un fatto solo interno alla politica e al parlamento, ma è prima di tutto un fatto di mutamento della società civile. Le condizioni per il funzionamento di una formula politica, quale che sia - ricorda Mortati -, «attengono alla struttura sociologica, al costume, alla tradizione storica, alle particolarità psicologiche del popolo», e «non possono essere create artificialmente»<sup>310</sup>.

Il dato antropologico di un popolo – ancora "il popolo delle scimmie"?<sup>311</sup> - , insomma, non dovrebbe essere trascurato, né che quel popolo si voglia blandire, né che lo si voglia educare. Se viene ignorato, diventa poi sterile «ricercarne il rimedio nei ritocchi dei sistemi elettorali, o dell'ordinamento interno del gabinetto, o nella disciplina legislativa dei voti di fiducia»<sup>312</sup>.

Questa ignoranza della società civile - della sua pluralità e complessità, dei suoi canali di espressione e di mediazione -, è ciò che ha condotto al fallimento del parlamentarismo agli inizi del Novecento; e questa stessa ignoranza sta rischiando di provocare il secondo grande fallimento, esattamente un secolo dopo.

## 10.2. Su "dittatura" e "populismo"

Un'altra lezione, contigua alla prima, è quella, sintetica ma cruciale, di Sergio Panunzio.

Egli sottolinea come non vi sia contraddizione nel carattere «dittatoriale, autoritario, accentrato o gerarchico» dello Stato fascista e nel suo essere contemporaneamente «Stato tipicamente popolare, di democrazia quasi diretta»<sup>313</sup>. E con nettezza mette in luce un'equazione, che oggi si percepisce sotterranea, ma non si osa pronunciare sino in fondo: «*plebiscito*» e «*dittatura*» sono davvero i due poli del nostro Regime, *le due facce di una*

---

dell'autorità) ed il decentramento e la diffusione del potere [...] (e siamo al momento della libertà). Questi due orientamenti possono svolgersi contemporaneamente (e risultare, pertanto, contrapposti) oppure in modo alternativo. Così, ad un ordinamento che prevede la massima concentrazione del potere succede, di regola, un ordinamento in cui il potere è diffuso». Si veda sulle ragioni della "governabilità" *versus* quelle della mediazione della complessità sociale lungo l'arco della storia repubblicana, E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, pp. 39 ss.

<sup>310</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 38.

<sup>311</sup> A. Gramsci, *Il popolo delle scimmie*, in *L'ordine nuovo*, 12 giugno 1921, in cui Gramsci imputa alla "piccola borghesia" la responsabilità per l'ascesa del fascismo. Il titolo torna in G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani*, vol. II, *Il popolo delle scimmie* (1915 - 1945), Torino, Giappichelli, 2015.

<sup>312</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 72.

<sup>313</sup> S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 106.

stessa realtà politica»<sup>314</sup>. Proprio «come conseguenza immediata e necessaria del regime del popolo» si è reso necessario «il rafforzamento ed il concentramento del potere nel Capo del governo»<sup>315</sup>. Populismo come fratello gemello – o forse maggiore - della dittatura.

Chi oggi si esercita nel facile gioco di nutrire lo scontento e le paure del popolo sotto la gretta bandiera del populismo dovrebbe tenere a mente questa lineare equazione<sup>316</sup>.

### **10.3. Sulla “funzione giurisdizionale” come estranea all’attività di indirizzo politico**

Sia Crisafulli che Lavagna escludono che si possa parlare di indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, e, con percorsi diversi, si impegnano a valutare se tale attività politica possa rientrare nelle altre funzioni tradizionali: legislativa, esecutiva, giurisdizionale. Entrambi, senza esitazione, escludono che l’attività di indirizzo politico possa essere riconducibile alla funzione giurisdizionale. Dice Crisafulli che va «escluso senz’altro qualsiasi avvicinarsi con la funzione giurisdizionale, la quale anzi [...] è la più lontana, se non proprio addirittura estranea dall’indirizzo politico»<sup>317</sup>; allo stesso modo per Lavagna, l’opportunità di una indagine sulla possibilità di svolgimento di attività politica per ognuna delle funzioni formali dello Stato «può essere senz’altro esclusa in ordine alla funzione giurisdizionale»<sup>318</sup>. Questa netta e facile esclusione è da attribuirsi sicuramente al positivismo giuridico e al cognitivismo allora imperanti, per cui al giudice non spetta creare diritto, ma solo dire (nel senso di applicare senza spazi creativi) diritto, secondo la nota immagine del giudice bocca della legge.

C’è da chiedersi se anche oggi l’esclusione della partecipazione del potere giurisdizionale alla determinazione dell’indirizzo politico e dei fini dello Stato potrebbe essere così netta. È noto il ruolo di supplenza svolto dai giudici – ordinari e costituzionali, nazionali sovranazionali e internazionali, soli o in dialogo tra di loro - sulle più rilevanti questioni riguar-

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>316</sup> Su populismo e democrazia, senza pretese di completezza, P. Pombeni, *Il populismo nel contesto del costituzionalismo europeo*, in «[Ricerche di storia politica](#)», n. 3/2004, pp. 367 ss.; Aa.Vv., *Democrazia e populismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2003; [Y. Mény](#) – Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna il Mulino, 2004; J. Lukács, *Democrazia e populismo*, Milano, Longanesi, 2006; A. Spadaro, *Costituzionalismo versus Populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, 2009, pp. 2007 ss.; M. Prospero, *La costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, Franco Angeli, 2007; E. Laclau, *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza, 2008; P. Marsocci, *Le tracce di populismo e plebiscitarismo nell’odierna realtà costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 18 luglio 2013; Jan-Werner Müller, *Che cos’è il populismo?*, Milano, [Università Bocconi Editore](#), 2017; M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017.

<sup>317</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, cit., p. 113.

<sup>318</sup> C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 48.

danti i diritti fondamentali<sup>319</sup>, ma anche l'indirizzo economico-finanziario<sup>320</sup>, in assenza di leggi o in presenza di cattive leggi.

Si può parlare di esercizio da parte della funzione giurisdizionale di indirizzo politico? No, nella misura in cui le decisioni politiche fondamentali che vengono assunte si mostrano frammentarie, occasionali, tra loro contraddittorie a discapito della certezza del diritto, e dunque carenti di quella matrice razionalmente unitaria – ricostruibile *ex ante* o *ex post* – necessaria per poter parlare di indirizzo politico. La funzione giurisdizionale, insomma, «non è, per sua stessa natura, preordinata a stabilire i fini dell'azione statale, a predisporre i mezzi per la loro attuazione od a portarli a compimento»<sup>321</sup>. Ma è comunque certo che la loro interferenza e influenza nell'indirizzo politicamente determinato è sempre più pervasiva e incisiva.

#### **10.4. Sulla perdurante attualità della nozione di indirizzo politico (ovvero sulla “storia delle nozioni giuridiche” e la “storia degli uomini”)**

In conclusione di questo studio, la questione alla quale non ci si può sottrarre è quella della perdurante attualità della nozione di indirizzo politico.

A fronte della frantumazione e della dispersione dei centri di potere e di decisione (a livello non solo nazionale, ma anche internazionale e sovranazionale<sup>322</sup>; e non solo politico,

---

<sup>319</sup> *Ex multis*, M. Dogliani, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, n. 2, 1997, p. 122; M. Luciani, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione: una vicenda italiana (e non solo)*, in *Aa.Vv., Costituzione, economia, globalizzazione: liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013, 749 ss.; M. Cavino, C. Tripodina (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: “casi difficili” alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012; G. Azzariti, *Verso un governo di giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell'Europa politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1, 2009, 3 ss.

<sup>320</sup> C. De Fiores, *Corte, legislatore, indirizzo politico*, cit., pp. 138 ss.

<sup>321</sup> T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 158, che continua: la funzione giurisdizionale «appare estranea all'indirizzo politico, dal momento che attraverso il suo esercizio né si determinano i fini dell'azione statale né si orienta e dirige la volontà verso il conseguimento degli stessi o si apprestano i mezzi necessari né si realizzano in concreto i fini medesimi»; «ciò non vale, però, ad escludere che le decisioni e, in genere, l'attività dei giudici possano esercitare la loro influenza sulla fase attuativa dell'indirizzo»; G. Grottanelli De' Santi, *Indirizzo politico* (voce), cit., pp. 4 s., che riguardo alla Corte costituzionale scrive: «non è infrequente il caso in cui la Corte per giungere ad una decisione debba compiere una scelta, indicare una priorità tra diversi principi o fini, tutti costituzionali e tutti per definizione vincolanti. Scelta che si impone ogni giorno al legislatore e al governo e che non può non essere valutata come attività di indirizzo politico»; e con riguardo ai giudici, p. 5: «il gran numero dei giudici, la loro indipendenza costituzionalmente garantita e la nota difficoltà della Cassazione nel compito di armonizzare l'interpretazione rendono, per limitarsi solo a pochi argomenti, praticamente impossibile configurare e comporre in maniera unitaria l'incontestabile atteggiamento politico e l'orientamento interpretativo dei singoli magistrati in un'attività che coerentemente confluisca nell'indirizzo politico».

<sup>322</sup> E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, cit., pp. 51 ss.: «Quale governabilità può, infatti, essere perseguita in un contesto in cui lo spazio (politico e giuridico) per indirizzi politici nazionali e per processi decisionali costituzionalmente fondati si restringono e in cui l'esecutivo diviene mera esecuzione e garanzia tecnica di decisioni prese altrove?». Sul punto, G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

ma anche economico e tecnico<sup>323</sup>), pare difficilmente praticabile una nozione di indirizzo politico “in senso normativo”, inteso come *cogito ergo sum* di uno Stato, dotato di visione, progettazione, programmazione; come «manifestazione di una volontà armonica e coerente in funzione del conseguimento di un fine politico»<sup>324</sup>.

La stessa idea di Stato presupposta dalla nozione di indirizzo politico, come «organizzazione orientata a fini concreti espressivi di un'identità politica (nazionale)»<sup>325</sup>, è in piena crisi; come lo è quella di sovranità nazionale.

“Coerenza”, “armonia”, “unità” di un ordinamento giuridico, a cui l'attività di indirizzo politico dovrebbe mirare, non sono più apprezzati come obiettivi da perseguire. “Liquido”, “aperto”, “globale” sono le nuove parole d'ordine, anche in materia di decisioni politiche.

Al più mantiene un'utilità residua il concetto “debole”, “esistenziale” di indirizzo politico: quello di risulta, tracciabile *ex post*, alla luce delle decisioni politiche assunte autonomamente e indipendentemente nei diversi centri di potere. Congiungendo i punti, un indirizzo politico si può sempre scoprire; o meglio, inventare.

Ma, al netto degli indirizzi decisi a livello sovranazionale e restando alle decisioni politiche assunte a livello nazionale, pare davvero che il caos, la «tirannia dello *status quo*»<sup>326</sup>, abbia finito con il prendere il sopravvento, portando a far coincidere «il governo della cosa pubblica con il suo semplice reggimento»<sup>327</sup>, e riducendo un potere - che in epoca fascista era massimo e libero, coincidendo con «una mai prima sperimentata dilatazione dei confini della politica»<sup>328</sup> - a un potere “minimo”, “vincolato”, e sempre più concentrato nelle mani del solo governo<sup>329</sup>.

---

<sup>323</sup> M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, Relazione al Seminario annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, *Il Governo tra tecnica e politica*, Como, 20 novembre 2015, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015, p. 99: «La politica in realtà decide poco o nulla di ciò che veramente è rilevante, e se le si chiede un incremento di efficienza, tale efficienza finisce col risultare funzionale alla sollecita realizzazione di obiettivi e disegni di riforma definiti in altre sedi».

<sup>324</sup> T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 135.

<sup>325</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 5.

<sup>326</sup> Sono espressioni di P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 171.

<sup>327</sup> M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., p. 125. Scrive a p. 126: «Spogliati dal governo della moneta [...], privati della decisione di bilancio [...], gli Stati posseggono oggi ben pochi strumenti per orientare e non solo reggere la cosa pubblica. In queste condizioni parrebbe avere davvero poco senso discettare della funzione di indirizzo politico». Di qui la sua conclusione che «quel che residua alle singole comunità politiche per scegliere l'indirizzo del proprio cammino sia effettivamente un potere minimo», che però è massimamente concentrato nei governi, e particolarmente nei loro vertici. Si veda, sull'assenza di indirizzo politico e attività di governo nel tempo esecutivo in cui stiamo vivendo, anche G. Zagrebelsky, *Moscacieca*, Roma-Bari, Laterza, 2015, pp. 15 s.

<sup>328</sup> M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 179.

<sup>329</sup> M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., p. 126, sottolinea come paradossalmente «quanto meno si può e si vuole decidere, tanto più si accentra la sede della decisione». Sulla concentrazione del residuo potere di indirizzo politico nelle mani del governo, anche M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 16; sull'indirizzo “vincolato”, C. De Fiore, *Corte, legislatore, indirizzo politico*, cit., p. 188.

Se – come insegna Enzo Cheli - la storia di una nozione giuridica «non si determina casualmente, ma è destinata a percorrere gli stessi binari su cui si muove la storia degli uomini e delle istituzioni che si collegano all'azione umana»<sup>330</sup>, la storia della nozione di indirizzo politico si trova di fronte a un bivio: o la politica nazionale è in grado di diventare di nuovo “governo” – non solo “amministrazione” – della complessità sociale, e parole come “indirizzo politico”, “circuito decisionale”, “sovranità popolare” riacquistano senso (sia pure in un contesto in cui è pacifico che una quota di decisione e di sovranità, e dunque anche di indirizzo, si collochi ormai a livello sovranazionale, quando non globale); oppure bisogna prendere atto che la nozione di indirizzo politico, che la dottrina costituzionale al tempo del fascismo (e la Costituente, e la dottrina successiva) ci ha consegnato, ha imboccato un binario morto.

Ma a questo non ci possiamo rassegnare. Non foss'altro perché – ed è questa l'ultima lezione - «l'“indirizzo” è connotato all'uomo, alla sua intelligenza, al suo operare»<sup>331</sup>. Non possiamo, dunque, rinunciare a guardare lontano, a decidere dove andare, a sapere cosa volere. Se non a scapito del nostro stesso essere uomini.

---

<sup>330</sup> E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 70 s.

<sup>331</sup> T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 135.