



Alfredo Rocco (1925-1932)

# Italo Birocchi

## *Per realizzare la svolta del 3 gennaio: Alfredo Rocco ideologo e edificatore del Regime*

SOMMARIO: 1. Prologo: la nomina di Rocco a guardasigilli – 2. Una scelta naturale? L'inestricabile unitarietà tra il politico, l'ideologo, il giurista – 3. Storicismo e principi sistematici: l'impianto ideologico alla base della costruzione ordinamentale – 4. Si inaugura un cantiere che sarà sempre aperto: il procedimento logico-sperimentale d'intervento – 5. Le principali direttrici d'azione nel settennato – 6. Il ministero e alcuni compagni di avventura: d'Amelio, Saltelli, Appiani – 7. Le ragioni dell'esautoramento

### 1. *Prologo: la nomina di Rocco a guardasigilli*

Il tracotante discorso del 3 gennaio 1925, in cui Mussolini rivendicava in Parlamento la «responsabilità politica, morale e storica» di quanto avvenuto con l'assassinio di Matteotti, segnalava che il dado era tratto e si voltava pagina. D'ora in poi ogni residuo compromesso, ogni freno o titubanza, ogni condivisione del potere sarebbero stati accantonati. Saliva forte dalle istanze di partito e dalla stampa, e non solo da estremisti alla Farinacci, la richiesta che «tutto dovesse essere fascista»<sup>1</sup>. Già il 4 gennaio Giovanni Gentile si era complimentato con Mussolini per l'eccellente discorso preconizzando la riscossa<sup>2</sup>. Dal canto suo il duce operò immediatamente un imponente rimpasto del governo e quale guardasigilli si affidò ad Alfredo Rocco<sup>3</sup>. Era 'la svolta'. Senza voler sminuire le importanti in-

---

<sup>1</sup> A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, I-II, Einaudi, Torino 1978 (I ediz. 1965), I, pp. 70-71. Sul clima alla vigilia del discorso e sulla spinta che saliva dallo squadristo più violento e dall'*entourage* di Mussolini v. ora G. De Luna – L. Giuva, *Un monumento di carta. La Segreteria particolare del Duce, 1922-1943*, Feltrinelli, Milano 2024, pp. 32-37.

<sup>2</sup> «Caro Presidente, eccellente il discorso di ieri. Il paese tutto si sveglia e torna a Lei»: il filosofo suggeriva di nominare sottosegretario alla Istruzione Michele Romano, «fascista purissimo» e sollecitava Mussolini «a dar forza ai Quindici», cioè alla Commissione, da se stesso presieduta, per le riforme costituzionali (Archivio Centrale dello Stato [d'ora in poi ACS], *Segreteria Particolare del Duce, Carteggio riservato [1922-1945]*, b. 69, fasc. 3, inserto A).

<sup>3</sup> Si dimisero, volontariamente o no, parecchi ministri e sottosegretari: Oviglio, Alessandro Casati, Guido Jung, Alberto De' Stefani, Costanzo Ciano, Gino Sarrocchi, Antonio Scia-

novazioni che già dal 1923 erano state poste in atto – come l’istituzione del Gran Consiglio e la legalizzazione della Milizia fascista<sup>4</sup> –, una sorta di scossa fu impressa nella vita politica attraverso il governo insediatosi allora. Con le parole dello stesso Rocco,

Indubbiamente [...] il 3 gennaio segna una data decisiva. Dal 28 ottobre 1922 al 3 gennaio 1925 il fascismo non governò da solo l’Italia; la governò in collaborazione con altri partiti. Tale collaborazione, molto larga nel primo momento, era andata gradualmente restringendosi ma, in sostanza, solo col 3 gennaio ogni residuo del Governo di coalizione fu eliminato, e il Fascismo dominò da solo lo Stato<sup>5</sup>.

Sull’operato del ministro nel lungo arco temporale in cui restò in carica (5 gennaio 1925 - 20 luglio 1932) siamo sufficientemente informati da una abbondante letteratura che ha pressoché unanimemente definito Rocco come l’architetto del regime. Furono i cultori della storia del diritto, allorché quella disciplina cominciò ad affrontare finalmente lo studio della contemporaneità, a scoprirlo in questa veste<sup>6</sup>; e in bella dialettica si aggiunsero gli studiosi di storia del fascismo e del nazionalismo, gli scrittori della relativa voce che sempre compare nei repertori biografici e gli specialisti del personaggio, ormai una cospicua schiera di autori<sup>7</sup>. Assai più ridotto, invece,

---

loja, Balbino Giuliano, Paolo Mattei Gentili, alcuni con lettere personali non di facciata (la documentazione è ivi).

<sup>4</sup> E. GENTILE, *Violenza e milizia nel fascismo alle origini del totalitarismo in Italia*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di E. Gentile, F. Lanchester, A. Tarquini, Carocci, Roma 2010, p. 39.

<sup>5</sup> A. ROCCO, *Introduzione*, in ID., *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato Liberale allo Stato Fascista*, “La Voce” Anonima Editrice, Roma 1927, p. 8. Il guardasigilli riconosceva comunque che «nel periodo di transigenza e di collaborazione», e specialmente nel 1923, erano state compiute riforme importanti (p. 9).

<sup>6</sup> A partire da P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l’ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia 1974 (I ediz. 1963) e da AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, l’interesse degli storici del diritto è rimasto vivo fino ai nostri giorni.

<sup>7</sup> Nel giro di un decennio, nel nostro secolo è apparsa una serie di opere dedicate specificamente alla figura di Rocco: A. BARBERA, *Nazione e Stato in Alfredo Rocco*, Sveva Editrice, Andria 2002, R. D’ALFONSO, *Costruire lo Stato forte. Politica, diritto, economia in Alfredo Rocco*, FrancoAngeli, Milano 2004, S. BATTENTE, *Alfredo Rocco. Dal nazionalismo al fascismo 1907-1935*, FrancoAngeli, Milano 2005, *Alfredo Rocco: dalla crisi*, cit. nt. 4 e G. SIMONE, *Il Guardasigilli del regime. L’itinerario politico e culturale di Alfredo Rocco*, FrancoAngeli, Milano 2012.

l'interesse tra i giuristi positivi, in particolare tra coloro che frequentano le due principali discipline accademiche di Rocco, il diritto commerciale e quello processualciviltistico (e sarà un tema che si dovrà affrontare)<sup>8</sup>.

La letteratura che lo riguarda è imponente e crescente la documentazione che si riconnette alla sua figura di guardasigilli, grazie alla accessibilità di fonti una volta sepolte negli archivi. Col suo finissimo intuito aveva del resto ragione Mariano d'Amelio allorché nella commemorazione che ne fece ai Lincei sottolineava che in sostanza l'ultimo decennio della vita di Rocco coincideva con quello della storia d'Italia, almeno per quanto ateneva al diritto<sup>9</sup>. Qui, nello spirito del libro e nel tentativo di tracciare una panoramica critica dell'operato di Rocco quale guardasigilli, ci si concentrerà su tre soli punti: a) perché Mussolini lo scelse per l'incarico ministeriale in quel frangente; b) 'come' lavorò Rocco; c) perché il duce lo esautorò nell'estate del 1932<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Sin d'ora però si segnala l'attenzione di Giuliano Vassalli e di Fulco Lanchester (entrambi estranei alle due materie in cui Rocco tenne la cattedra), i cui lavori verranno esaminati nel proseguo del saggio. E si può anche ricordare che a suggerire il tema (e a compiacersi di una prima provvisoria stesura) del saggio di Ungari fu un commercialista di grande rilievo come Ascarelli (v. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit. nt. 6, p. 7, nt. con asterisco).

<sup>9</sup> Cfr. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit. nt. 6, p. 86, che riporta anche il passo centrale della commemorazione. Sui rapporti tra il primo presidente della Cassazione e Rocco v. oltre, § 6.

<sup>10</sup> Ci sarebbe una fonte da cui trarre elementi interpretativi per rispondere alle tre domande ed è l'autobiografia/diario di un giurista che fu a diretto contatto e lavorò insieme a Rocco, di cui fu allievo diretto, e a Mussolini, che lo chiamò come vice-ministro alle Corporazioni nel 1932 e poi lo investì di importanti incarichi (A. ASQUINI, *Tricesimo*, Editioni Anastatike Istituto di Skriptura, Roma - Paris - Bruxelles 1995); ma si tratta di un documento steso attorno al 1945 nei mesi in cui il commercialista friulano era sotto epurazione ed è tutto teso ad accreditare il proprio immutevole e strenuo liberalismo, in nome del quale, insieme a Rocco, avrebbe fatto argine contro la ricorrente tendenza socialsteggiante e dittatoriale del duce. Le leggi 'fascistissime' del suo maestro sarebbero perciò il risultato inatteso e puro frutto di circostanze imprevedute (*rebus ipsi dictantibus*) rispetto al suo programma costituzionale che prevedeva semplicemente il ritorno all'ordine previsto dallo Statuto (ivi, pp. 22-23) e che ritagliava per se stesso il ruolo di 'moderatore' (p. 34). Depurato di alcuni evidenti errori di datazione, il lungo memoriale di Asquini è comunque utile per l'aneddotica (nel caso della sua nomina a viceministro sembra fosse intervenuta la *longa manus* di Leandro Arpinati), e perché rende nitidamente la commistione tra l'opera professionale del giurista, le rivalità personali nel mondo universitario e del governo, la politica e l'economia.

## 2. *Una scelta naturale? L'inestricabile unitarietà tra il politico, l'ideologo, il giurista*

È meritata la fama di artefice del regime di cui gode Alfredo Rocco ed *ex post* la scelta di Mussolini di affidargli la carica di ministro guardasigilli sembrerebbe non solo azzeccata, ma anche ‘naturale’<sup>11</sup>: era un giurista provvisto di ‘metodo’, attento al sistema, sostenitore della centralità dello Stato come perno per fare ordine, fedelissimo al fascismo – era stato protagonista della confluenza del Partito nazionalista in quello di Mussolini riuscendo a non disperdere le forze in questa operazione –. Si direbbe: un giurista al posto giusto, impegnato dopo lo strappo successivo alla crisi Matteotti quale braccio destro del duce nel maneggio delle leve del potere per costruire il nuovo ordinamento totalitario.

Si staglia l'immagine del politico che comanda e del giurista autorevole che organizza leggi e istituzioni secondo le visuali del partito al potere. È la vulgata corrente, suggestiva e non priva di fondamento, ma ci si può chiedere in quali rapporti operassero le due figure. Qui c'è tutta l'ambiguità storica della categoria del giurista che si fa legislatore. Ci fu una schiera eletta, ma relativamente numerosa, di giuristi i quali programmaticamente e fattualmente dal secondo decennio del secolo pensarono che per incidere appieno nella società civile il giurisperito dovesse non solo aggiornare continuamente la dogmatica ma direttamente farsi ‘legislatore’. Sraffa lo predicò nella prolusione torinese del 1913, Filippo Vassalli confessò di averlo fatto dal 1918 e per un quarto di secolo, e poi ci sono gli esempi di Mortara, di Orlando, di Enrico Ferri, di d'Amelio e, tra altri ancora, del *dominus* generalmente riconosciuto, Scialoja. Sotto questo profilo, Rocco sarebbe uno dei tanti, col rischio di perdere la sua specificità di ‘costruttore del regime’. Nel contempo però si dovrebbe tener conto che la nomea di costruttore del regime fu riconosciuta dai contemporanei, largamente e indiscutibilmente (era infatti l'opinione stessa di Mussolini), ma si sa che il regime ha sempre avuto bisogno di figure eponime – il duce stesso, i quadrumviri, il costruttore, persino l'ardimentoso trasvolatore a simbolo dell'uomo nuovo coraggiosamente proteso verso la modernità – per rappresentare il proprio programma e divulgare i suoi compiti. Il potere è un qualcosa di astratto e lontano, che però si poteva avvicinare al popolo incarnando le sue funzioni in persone concrete.

---

<sup>11</sup> Frequenti gli appellativi di ‘architetto’, ‘artefice’, ‘costruttore’ del regime; più originale, ma simile, quello di ‘ispiratore egemone della politica del diritto fascista’ (M. SBRICCOLI, *Rocco Alfredo* [2003], ora in ID., *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti [1972-2007]*, II, Giuffrè, Milano 2009, p. 993).

D'altra parte l'immagine di Rocco giurista costruttore non sempre fu in auge. Dopo la caduta del regime essa fu avvolta dal silenzio, o tutt'al più confinata nelle pagine dei penalisti per il suo contributo ai codici del 1930. Quell'immagine infatti minava a prima vista la tesi che, pressoché compatibilmente, la scienza giuridica accreditò nel secondo dopoguerra: di aver cioè operato sotto il fascismo esclusivamente attraverso una attività tecnica, neutra rispetto alla politica del regime. L'azione di Rocco, a lungo braccio destro del duce nel rivolgimento ordinamentale, ne era una smentita palese. Da qui una presa di distanze di solito silenziosa: gli studiosi delle due discipline specialistiche di provenienza di Rocco (il commerciale e la procedura civile) ne ignorarono sostanzialmente il lavoro di costruttore del regime. E d'altronde i contributi specialistici nelle due materie per cui il giurista napoletano ebbe fama accademica – sia i *Principii di diritto commerciale* ampiamente celebrati durante il fascismo e però opera non facilmente collocabile nella giuscommercialistica del tempo<sup>12</sup>, sia *La sentenza civile*, addi-

<sup>12</sup> A. ROCCO, *Principii di diritto commerciale. Parte generale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino 1928, libro uscito dalla scuola, pubblicato da Rocco scienziato del diritto commerciale proprio nel mezzo del suo settennato al governo, quasi fosse la testimonianza di un suo agire parallelo, impermeabile alla politica (si sa, invece, che è una sistemazione aggiornata di materiali didattici prodotti originariamente nei corsi patavini degli anni Dieci). Il giurista trovò due aiutanti al ministero, nelle persone di noti magistrati, Gaetano Azzariti e Giuseppe Lampis (li ringraziò con enfasi nella prefazione, p. 11). S'intende che parlare di opera da scienziato non implica che l'autore rinunciassero alle sue idee di fondo. Per esempio, l'affermazione per cui ogni classe sociale cerca sempre di far valere, con i mezzi che ha, i propri interessi (p. 67): era il presupposto della sua ricetta di neutralizzazione della lotta attraverso il corporativismo. Al di là dei vasti encomi con cui l'opera fu salutata alla sua uscita o all'indomani della morte dell'autore (tra i tanti G. VALERI, *Alfredo Rocco [Neurologio]*, in «Rivista di diritto privato», V [1935], pt. I, pp. 278-279, letto in estr., esclusivamente dedicato ai *Principii* e alle doti sistematorie di impronta pandettistica dell'autore), sarebbe interessante analizzarla in parallelo col dibattito sviluppato a cavallo degli anni Trenta nella letteratura commercialistica. L'impressione, tutta da dimostrare o da smentire, è che essa, pur inglobando le esigenze pubblicistiche del tempo, proponesse una struttura esclusivamente legata al vecchio, ma tuttavia vigente, codice e fosse scarsamente fruibile di fronte agli imponenti fenomeni in atto (F. MAZZARELLA, *Un diritto per l'Europa industriale. Cultura giuridica ed economica dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra*, Giuffrè, Milano 2016, p. 227, ha parlato, a proposito della sua concezione dell'impresa, di un linguaggio vecchio per esprimere una realtà nuova; ma nessuno, per la verità, si sognava di negare il fenomeno dell'impresa). Di certo si avverte il divario tra la trattazione rocchiana, sistematicamente disposta e cucita con metodo didascalico, e le pagine fresche e problematiche (pubblicate in quegli anni anche in forma di manuali oltre che di prolusioni e saggi) di

rittura risalente al periodo radical-liberale di Rocco – non erano più di attualità nella nuova situazione dei codici del 1942, sicché il silenzio poteva in qualche modo risultare appropriato.

Insomma, alterne vicende in ordine alla valutazione dell'opera ministeriale di Rocco. Ma alla lunga l'appellativo di giurista costruttore del regime poté essere accettato anche dalla scienza giuridica specialistica giacché il coinvolgimento diretto di Rocco nelle leggi fascistissime, da lui preparate, presentate in Parlamento e fatte applicare durante il settennato ministeriale, poteva essere rappresentato come un'eccezione che non investiva l'intera dottrina giuridica: il ruolo del costruttore apparteneva esclusivamente all'eponimo e la relativa responsabilità non si estendeva alla classe di studiosi che invece restavano legati all'esercizio tecnico del mestiere.

Pur essendo fondata, l'etichetta di legislatore e costruttore del regime appare problematica, nel senso che va individualizzata con riferimento a Rocco, il quale certo rientrava tra i giuristi-legislatori prima menzionati, ma tra essi si distingueva. Innanzi tutto per un profilo oggettivo, dato dalla svolta del 3 gennaio, che covava dalla marcia su Roma e che fu dichiarata e prese piede a conclusione della crisi Matteotti. Essa importava che cambiassero i termini del rapporto tra politica e diritto e in particolare il venir meno della sempre asserita netta distinzione. Si può obiettare che la cultura giuridica e la mentalità dei giuristi non si modificano improvvisamente, neanche di fronte al disegno di una dittatura, ma sono indubitabili i segni della cesura. Due su tutti.

In primo luogo, nella primavera del 1925, il coagulo delle forze intellettuali a favore del fascismo col manifesto promosso da Gentile, cui si contrappose la chiamata a raccolta degli intellettuali antifascisti da parte di Croce: che cosa esprimeva la contrapposizione se non il senso vivo del contrasto degli schieramenti dopo la svolta?

In secondo luogo, già in gennaio, il rimpasto della Commissione dei Quindici, col passaggio alla Commissione 'dei Soloni', che avrebbe dovuto sovrintendere al piano di riforme costituzionali. Si riproponeva per la seconda volta l'esperimento di un organo collegiale che studiasse la situazione istituzionale, valutasse le opzioni, stilasse il piano di riassetto; si sa che già agli inizi dell'autunno il progetto definito dai 'Soloni' fu accantonato, ma il fallimento stesso prova che l'aria era cambiata e che, al metodo delle revisioni suggerite dalla squadra di esperti si preferiva sostituire un piano organico pensato e messo in atto da una mente unica, preparata e decisa<sup>13</sup>.

---

Candian, Finzi e Ascarelli.

<sup>13</sup> AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, I, pp. 52-60, F. LANCHESTER,

Rocco prese il sopravvento su Gentile quale ideologo della trasformazione dello Stato<sup>14</sup>.

Non era precipuamente questione di convenienza tra metodo di lavoro collegiale o individuale, ma qui certamente si arriva al profilo soggettivo della scelta mussoliniana per realizzare la ‘svolta’. Contro la vulgata tradizionale, si può ragionevolmente dubitare che in quel frangente Mussolini avesse bisogno innanzi tutto di una figura che lo affiancasse specificamente per le sue qualità di distinto giurista. E se anche l’avesse cercata, quali erano le credenziali dell’allora presidente della Camera per poter essere il designato?

Se si fa riferimento a Rocco scienziato del diritto, almeno la ‘naturalità’ della scelta mussoliniana appare subito problematica. Perché proprio Rocco? Egli, certo nel pieno della maturità con i suoi cinquant’anni, in qualità di giurista era allora noto soprattutto quale cattedratico di diritto commerciale, e in effetti sono risaputi i legami con Sraffa, che nella triade dei suoi maestri (con Carlo Fadda e Ulisse Manara) era certo lo *sponsor* accademico, il compagno di tante iniziative, l’amico<sup>15</sup>; ma di fatto, a parte gli anni giovanili trascorsi in alcune ‘Università minori’, solo per pochi anni, dal 1910, Rocco tenne la cattedra in quella materia, sia per il sopraggiungere della guerra, sia perché dal 1919, inseguendo il demone della politica, spostò il centro della sua attività a Roma. A maggior ragione il distacco da Padova

---

*Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi*, cit. nt. 4, pp. 24-26 e A. TARQUINI, *Alfredo Rocco e Giovanni Gentile. Riflessioni su Stato, nazione e politica di un regime totalitario*, *ibid.*, pp. 99-104.

<sup>14</sup> G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Carocci, Roma 2006, pp. 37-47, spec. p. 43. Si è soffermato sui punti di contatto e di discordia sul piano filosofico tra Rocco e Gentile, riconoscendo che i dissensi erano di natura filosofica e non di prassi politica S. ZEPPI, *Il pensiero politico dell’idealismo italiano e il nazionalfascismo*, La Nuova Italia, Firenze 1973, pp. 180-189.

<sup>15</sup> Conseguì la libera docenza a Parma nel 1899 ove appunto, reduce da Messina, insegnava Sraffa (che comunque ebbe a conoscerlo già prima, quando Rocco, dopo la laurea con Manara nel 1896, lavorava come funzionario presso il Ministero della pubblica istruzione). Numerose le collaborazioni di Rocco alla *Commerciale* e i corsi tenuti alla Bocconi su invito del maestro pisano, che da parte sua ebbe un ruolo attivo (di cui però mancano particolari documentati) nelle riforme legislative messe in atto da Rocco nel settennato ministeriale e che ricorse all’ex allievo diventato potente in alcuni momenti critici, in particolare quando (1922) fu accusato e aggredito da gruppi fascisti (v. A. MONTI, *Angelo Sraffa. Un ‘antiteorico’ del diritto*, Egea, Milano 2011, pp. 42-43 e *ad nomen* per i rapporti di collaborazione legislativa).

e dalla materia si verificò a seguito della sua elezione a deputato (1921, candidato nella lista dei blocchi nazionali nella circoscrizione romana)<sup>16</sup>. In realtà per il giurista napoletano la cattedra originaria era stata quella della procedura civile (1906, a Parma e poi, tra il febbraio 1908 e il novembre 1910, a Palermo), per la quale aveva pubblicato una monografia sulla sentenza civile di impronta ‘liberale’ ed entro i binari dello Stato di diritto (erano i tempi della sua vicinanza al partito radicale e di qualche simpatia per le idee produttivistiche di Francesco Saverio Nitti<sup>17</sup>, che circa un ventennio più tardi Rocco colpirà con la legge sui fuorusciti)<sup>18</sup>. I suoi studi più impegnativi si erano rivolti miratamente al fallimento e alle procedure concorsuali, materia ancipite a cavallo tra la disciplina commercialistica e quella processuale e partecipe di interessi pubblicistici. Non stupisce che a Padova Rocco tenesse anche un corso – per sua dichiarazione con finalità non solo informativa, ma anche formativa – per futuri dirigenti scolastici, con un

<sup>16</sup> I dati sulla carriera accademica sono ricavati dal fascicolo personale: ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale Istruzione Superiore, Fascicoli personale insegnante e ammin.*, II versam., II serie, b. 132, fasc. Rocco Alfredo.

<sup>17</sup> Così, tra gli altri, G. VASSALLI, *Passione politica di un uomo di legge*, in A. ROCCO, *Discorsi parlamentari*, il Mulino, Bologna 2005, p. 25, il quale precisa che le idee produttivistiche di impronta nittiana non furono abbandonate immediatamente col passaggio di Rocco al nazionalismo, salvo la loro torsione a destra (p. 26); v. anche E. GENTILE, *L'architetto dello Stato nuovo: Alfredo Rocco* (1980), ora in ID., *Il mito dello Stato nuovo*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 179-180.

<sup>18</sup> A. ROCCO, *La sentenza civile. Studi*, Fratelli Bocca, Torino 1906. Ha ragione M. FERRO, *Alfredo Rocco e la procedura civile, 1906-1917*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», IV (1974), pp. 459-495 a rilevare l'impostazione liberale del processo nel Rocco degli anni compresi tra il 1906 e il 1917, anche se forse eccede nel ritenere che nel pensiero del professore napoletano lo Stato fosse privo di ogni carattere autoritario, perfettamente sullo stesso piano col cittadino (p. 483). In realtà il liberalismo rocchiano di allora era di segno conservatore: seppur la teoria della divisione dei poteri era accettata (ROCCO, *La sentenza civile*, cit. nt. 18, spec. pp. 11-16), lo Stato era considerato titolare di «un potere supremo, una signoria, a cui corrisponde nei singoli, uno stato di subordinazione o soggezione» (*ibid.*, p. 14, corsivi originali); c'era dunque un rapporto di *sudditanza*, temperato dalla autolimitazione da parte dello Stato dell'uso dei suoi poteri (alla Jellinek). L'idea del cittadino/suddito sarà una costante parossistica e Rocco non ebbe remore a pronunciarla da deputato, nell'aula parlamentare della Camera non ancora fascistizzata (A. ROCCO, *Sulla mozione relativa alla politica interna*, 29 novembre 1921, in ID., *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 17, p. 88).

impianto dedicato essenzialmente al diritto pubblico<sup>19</sup>. D'altronde gli anni patavini lo videro mettersi in luce, attivissimo e brillante – così nei ricordi di Asquini, suo studente e poi assistente – in un ambito sociale e politico nel passaggio tra la iniziale vicinanza al partito radicale e la militanza nel movimento nazionalista (dalla fine del 1913), di cui presto divenne *leader*; è da allora che data il rovesciamento del liberalismo giovanile, palese anche nelle opere scientifiche, e la costruzione di un registro socio-economico pubblicistico di sapore nettamente anti-individualistico e votato all'ordine autoritario<sup>20</sup>. Al pari di Sraffa sarà mazziniano convinto ma, a differenza del maestro, che resterà sempre cosmopolita, il suo orizzonte ideale sarà sempre ristretto all'Italia tanto che anche Mazzini fu piegato all'ideologia conservatrice e imperialista<sup>21</sup>. Le diverse riviste a cui collaborò – special-

<sup>19</sup> Il corso sfociò in un'opera elementare che ebbe diversi rimaneggiamenti ed edizioni, tra il 1916 e il 1921. Essa esprime uno dei tanti esempi della concezione dell'unitarietà del diritto che era propria della cultura giuridica del tempo e che generalmente i contemporanei riconoscevano in modo spiccato a Rocco. Si sono consultate e confrontate la prima e la più tarda edizione: A. ROCCO, *Elementi di diritto amministrativo e di legislazione scolastica*, Athenaeum, Roma 1916 (p. IV per il duplice fine, informativo e formativo dell'opera) e ID., *Elementi di diritto pubblico e di legislazione scolastica*, Athenaeum, Roma 1921.

<sup>20</sup> Esula dal presente saggio l'indagine sui referenti del pensiero nazionalistico del Rocco guardasigilli, tanto più che esso, di marca essenzialmente positivista (cfr. ZEPPÌ, *Il pensiero politico dell'idealismo italiano*, cit. nt. 14, spec. p. 188), era elaborato in funzione della pratica e dunque prescindeva dal uno studio storico delle opere lette. Merita tuttavia ricordare che due suoi contemporanei – Silvio Trentin, fuoruscito in Francia e strenuo oppositore antifascista, e Nazareno Mezzetti, entusiastico biografo di Rocco – segnarono rispettivamente un legame con le idee-guida dei filosofi della Restaurazione e più tardi del movimento de *L'Action française* di Charles Maurras (S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello stato* [1935, in francese], a cura di G. Gangemi, Gangemi editore, Roma 2006, p. 73 nt. 22 e ID., *Dallo Statuto albertino al regime fascista* [1929, in francese], a cura di A. Pizzorusso, Marsilio, Venezia 1983, pp. 375-377) e con l'opera dell'economista tedesco Friedrich List, che nella prima metà dell'Ottocento, di contro all'economia classica costruita su basi universali, aveva posto l'accento sulle condizioni storiche precipuamente nazionali dei sistemi economici (N. MEZZETTI, *Alfredo Rocco nella dottrina e nel diritto della rivoluzione fascista*, Casa Editrice Pinciana, Roma 1930, p. 28; su quest'opera severissimo e ben appropriato il giudizio di AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, I, p. 68 nt. 2). Notazioni sul dibattito storiografico attorno alle suggestioni che poté generare il pensiero di Maurras in Italia si trovano in F. GAETA, *Il nazionalismo italiano*, Laterza, Roma-Bari 1982, pp. 257-258 nt. 9 (pionieristicamente l'autore dedicava molta attenzione alle teorie nazionalistiche di Rocco, *ad nomen*; la I edizione del libro risale al 1965).

<sup>21</sup> In un celebre duello oratorio al Senato, nel 1925, un altro grande maestro, Francesco

mente *Il Dovere Nazionale*, che fondò e diresse a Padova tra il 1914 e il 1915, *L'Idea nazionale*, di cui fu anche direttore e amministratore delegato della società proprietaria, e *Politica*, da lui fondata con Francesco Coppola nel 1918 – consolidarono il suo impegno politico, che divenne assorbente.

La direttrice è chiara: alla vita accademica, alla via del foro, ove pure lo si rinviene in processi di particolare risalto sociale<sup>22</sup>, il giurista affiancò l'impegno per la politica, che finì per preferire. Le idee di fondo sono note. Egli fu alfiere di posizioni antidemocratiche sul presupposto che partiti e leghe sindacali fossero elementi di disgregazione del tessuto sociale e che questo poteva essere tenuto coeso solo attraverso l'azione di una organizzazione statale fortemente autoritaria tendenzialmente in grado di assoggettare tutto al proprio potere. La proposta era semplice: restaurare e implementare la potenza dello Stato, che passava per la politica di incremento della popolazione e della produzione e quindi per il rafforzamento dell'apparato economico-finanziario con conseguenti benefici anche nei rapporti internazionali<sup>23</sup>. In questo senso gli orientamenti politici si intrecc-

---

Ruffini, gli farà notare che il suo rivendicato legame col pensiero mazziniano era del tutto posticcio (il discorso di F. RUFFINI, in sede di discussione del disegno sulle associazioni, si legge in *Atti parlamentari*, Senato, legislatura XXVII, seduta del 19 novembre 1925, pp. 3676-3687 [riferimento a Mazzini a p. 3680]: tutto l'intervento era un controcanto al discorso di Perugia di Rocco, di cui si parlerà più avanti). La lontananza di Rocco da Mazzini è anche riscontrata da P. COSTA, *Rocco, Alfredo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)* (d'ora in poi: *DBGI*), diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti, I-II, il Mulino, Bologna 2013, II, p. 1702. Un'aperta professione anti-cosmopolita si legge, tra le tante, in A. ROCCO, *Il principio economico della nazione* (1922), in ID., *Scritti e discorsi politici*, II, *La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, Giuffrè, Milano 1938, pp. 717-724, spec. p. 720.

<sup>22</sup> È il caso del processo che vide contrapposti Aurelio Candian e Luigi Lusignani, svoltosi a Parma nel 1922, ove Rocco difese il collega romanista (di fatto anche camerata, essendo Lusignani iscritto al PNF già allora) contro Candian (v. E. MURA, *Tra foro e cattedra: la sperimentazione professionale di due giovani giuristi*, in I. BIROCCHI, E. MURA, *La missione del giurista. L'itinerario parallelo di Emilio Betti e di Aurelio Candian*, Giappichelli, Torino 2022, p. 58 ss., spec. p. 64).

<sup>23</sup> Negli interventi di Rocco alle assise del movimento nazionalista e nelle riviste era frequente il parallelo tra gli indici economici della produzione di Francia e Regno Unito e Italia, tutti a vantaggio dei primi due Paesi. Ma la 'grande proletaria' aveva il vantaggio nelle cifre della popolazione e soprattutto nell'incremento della natalità e questo elemento, considerato fondamentale per la potenza dello Stato, fu sempre messo al centro degli obiettivi della politica legislativa che si inaugurò dopo il suo insediamento al ministero. In

ciavano con l'attività professionale che, svolta a difesa degli interessi imprenditoriali (in particolare espressivi del blocco protezionistico), lo legò a importanti esponenti del mondo industriale: i Perrone dell'Ansaldo a Genova, il laniero Alessandro Rossi in Veneto. Niente di strano che il commercialista dell'Università di Padova coltivasse l'economia (firmò vari interventi in seno al movimento nazionalistico insieme a Filippo Carli) e proiettasse i relativi studi nella politica e nella professione<sup>24</sup>: appunto, nella sua personalità si contaminavano pragmaticamente storia, economia e diritto diventando strumenti per l'agire politico<sup>25</sup>.

L'esperienza in diversi sottosegretariati preposti all'attività economica (Tesoro, Finanze) e assistenziale nei governi succedutisi dopo la marcia su Roma e soprattutto l'interpretazione della carica di presidente della Camera nella congiuntura della crisi dopo l'omicidio di Matteotti completarono il quadro. Agli occhi di Mussolini, Rocco era innanzi tutto un politico assai affidabile, ben saldo nelle idee rifondative dello Stato, dalla mentalità logica

---

ciò operarono le suggestioni dell'amico e collega patavino Corrado Gini, scienziato polivalente che negli anni Trenta sarà molto vicino alle teorie eugenetiche del nazionalsocialismo (cfr. D'ALFONSO, *Costruire lo Stato forte*, cit. nt. 7, pp. 74-75 per il rapporto con Rocco e I. BIROCCHI, *Il codice al tempo del codice, sotto l'angolazione della cultura delle riviste*, in *Il codice civile: gli anni della formazione*, a cura di F. Astone, G. Chiodi, M. Grondona, S. Solimano, Roma TrE-Press, Roma 2026, §§ 4 e 7 per il rapporto tra Gini e la cultura giuridica).

<sup>24</sup> Sul legame tra Rocco e gli ambienti del mondo industriale e finanziario v. GENTILE, *L'architetto dello Stato nuovo*, cit. nt. 17, pp. 198-199 e soprattutto SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, pp. 197-208.

<sup>25</sup> Così, tra le tante testimonianze, quella di un alto magistrato che lo accompagnò strettamente per circa dieci anni di vita: C. SALTELLI, *Alfredo Rocco*, in «Annali di diritto e procedura penale», IV (1935), pp. 1089-1095 (sui rapporti con Saltelli v. oltre, § 6). In Rocco la propensione a ibridare storia, economia e diritto sembra accentuarsi in relazione al crescente impegno politico e si può pensare che il conferimento della cattedra di Legislazione economica e del lavoro (probabilmente un caso unico allora) presso la Scuola di Scienze politiche romana all'indomani della nomina a guardasigilli registrasse una sua aspirazione (vi restò nominativamente per 5 anni, ma sempre sostituito da un supplente). Conviene notare che, a parte le due prolusioni inaugurali – del 1920, a Padova, e del 1930, a Roma, Facoltà di Giurisprudenza, entrambe dal forte sapore politico –, di fatto Rocco dimise l'esercizio dell'insegnamento già nel 1916, tranne forse qualche sporadica lezione e nonostante l'agiografica vulgata contraria (su questo punto accolta anche dalla biografa: SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, pp. 214-215). Si conoscono i principali supplenti nel corso degli anni: Giovanni Balella e Ageo Arcangeli e probabilmente, per qualche tratto, anche Asquini (v. il fasc. personale cit. in nt. 16); una conferma indiretta, per il periodo ultimo da rettore, in VASSALLI, *Passione politica*, cit. nt. 17, p. 20 nt. 10.

e concreta: precisamente «un politico in nome proprio e senza bisogno di malleverie», come è stato detto da chi ebbe a conoscerlo e manifestò sempre un pensiero critico<sup>26</sup>. Il duce non andò specificamente alla ricerca di un giurista che avesse fama nella scuola e di certo non era in grado di valutare le qualità del Rocco giureconsulto. Né poteva essere diversamente, dal momento che egli non solo era incompetente in materia di diritto ma mancava anche di semplice sensibilità giuridica – qualora servisse una testimonianza insospettabile c'è quella di Asquini, che lo conosceva bene e che lo seguì anche a Salò –; e per di più diffidava della casta dei ‘tecnici’ e tra questi certamente i giuristi, che per antica tradizione di scuola accreditavano la distinzione tra politica e diritto. Il che alle orecchie di Mussolini doveva suonare come una proclamazione di indipendenza del secondo rispetto alla prima e alimentare l'atteggiamento circospetto nei confronti dei *sacerdotes iuris*<sup>27</sup>.

Tutto ciò non significa che nell'esercizio dell'attività ministeriale il supernazionalista napoletano dovesse dismettere l'abito del giurista. Questo, lungi dal costituire una corazza separatrice poté risultare coerente con il profilo del politico sotto un duplice aspetto. Innanzi tutto, come molti altri della sua leva, Rocco utilizzava la formazione giuridica in funzione pragmatica. L'accostamento storicistico e l'uso della dogmatica erano impiegati ai fini della comprensione dei problemi, che comunque dovevano sempre trovare una sistemazione efficiente e pratica<sup>28</sup>: l'istituto giuridico aveva sì

<sup>26</sup> VASSALLI, *Passione politica*, cit. nt. 17, p. 13. Si può aggiungere un piccolo particolare: Mussolini dava del tu a Rocco (e viceversa), come non è strano tra politici militanti nello stesso partito. Usava invece il lei o il voi con il successivo guardasigilli, de Francisci, che pure, al pari di Rocco, veniva dalle fila nazionalistiche, era entrato nel PNF sin dal 1923 ed era un ben convinto fascista: il grande romanista era però assai più connotato dal marchio del giurista.

<sup>27</sup> ASQUINI, *Tricesimo*, cit. nt. 10, p. 26 (ove tra l'altro il giurista affermava che Mussolini sospettava in ogni tecnico un 'ostruzionista'). Sembrano far balenare un avviso diverso, e cioè una qualche sensibilità giuridica del duce, A. ROCCO, *Mussolini uomo di Stato*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Giuffrè, Milano 1938, pp. 1138-1139) e M. D'AMELIO, *Inaugurandosi il busto del Duce al palazzo di giustizia di Cuneo*, *Unione Provinciale dei Sindacati Fascisti tra Professionisti e Artisti di Cuneo*, Cuneo 1935, ma si tratta di due saggi encomiastici e semplicemente rivolti, in proposito, a mettere in luce il 'buon intuito' di Mussolini anche in campo giuridico. Si può concordare sul fatto che, di suo, il duce avesse un insieme di idee di politica del diritto, impossibile però su questo tema non prestar fede ad Asquini.

<sup>28</sup> Questa in fondo era la visuale della generazione di studiosi che, guardando a Scialoja,

forme astratte, ma la sua elaborazione camminava nel tempo e soprattutto aveva ragion d'essere solo in funzione applicativa negli infiniti casi della vita. In secondo luogo il 'pandettismo' di Rocco – da tutti riconosciuto e facilmente rilevabile nei citati *Principii* e nella celebre ricostruzione dell'istituto fallimentare – apriva un ventaglio di interessi che, come si è accennato, lo rendevano in grado di spaziare al di là della disciplina specialistica insegnata. Non coltivava certo da esperto i temi del diritto pubblico – l'amministrativo e il costituzionale, in particolare – ma questo non era evidentemente uno svantaggio rispetto ai compiti da svolgere in qualità di guardasigilli. Il suo 'pandettismo' si piegava allo Stato ed era strumento dell'ordine da fare: nonostante un certo storicismo di bandiera, per Rocco l'ordine fascista non poteva che essere un 'costruito'<sup>29</sup>.

Da qui la scelta di ricorrere a lui che ben interpretava 'lo spirito della rivoluzione fascista' (l'espressione ritorna spesso nei discorsi del guardasigilli sin dal 1925): la costruzione del regime comportava proporre e divulgare i tratti fondanti dell'ideologia fascista, attorno alla quale dipanare le linee programmatiche del partito da tradurre poi in provvedimenti operativi. Era stato il futuro guardasigilli nonché il secondo costruttore del regime, Dino Grandi, a riconoscere nel 1921 che nel fascismo c'era un po' di tutto, essendosi presentato «alla vita nazionale come un insieme, a volte caotico, a volte tumultuario, di fenomeni reattivi». Nella situazione presente non bastava lo stato d'animo rivoluzionario, la milizia. Occorreva un'ideologia che compattasse i confusi e vaghi ideali che animavano sparsamente il composito mondo degli avanguardisti, degli squadristi, dell'apparato di partito e dei semplici scontenti del vecchio modello liberale. L'antipartito doveva diventare partito politico entro uno Stato concepito come «*un imperativo morale, un organismo etico, la stessa coscienza ideale ed etica della Nazione*»<sup>30</sup>. Pur senza il nome, c'era la cosa: si poneva il problema di come governare

---

Vivante e Sraffa e pur con declinazioni diverse, si affacciò alla ribalta tra gli anni Dieci e Venti del secolo.

<sup>29</sup> In proposito P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 271.

<sup>30</sup> D. GRANDI, *Le origini e la missione del fascismo* (1921), in *Il fascismo e i partiti politici italiani. Testimonianze del 1921-1923*, a cura di R. De Felice, Cappelli, Bologna 1966, pp. 269-291 (citazioni a p. 287, corsivi originali). Nel 1934, interpretando il pensiero di Solmi, così scriveva lo storico E. ROTA, *Arrigo Solmi nella sua opera di storico e di politico*, in «Annali di scienze politiche. Facoltà di Scienze politiche della R. Università di Pavia» VII (1934), estr., p. 58: «L'ideologia dottrinale [...] non ha preceduto, ma rielaborato il Fascismo, ed anche in questo, esso ubbidiva al potentissimo senso realistico del suo Capo».

la società di massa nel rapporto tra partito e Stato secondo la ricetta autoritaria (poi totalitaria).

Rocco poté impersonare questa figura di ideologo grazie, di nuovo, all'esperienza politica già maturata; aveva metodo, spirito pratico e 'pensiero'. Come disse nel discorso di Perugia del 30 agosto 1925, tra i militanti il fascismo era essenzialmente 'sentimento' e 'azione', ma non ancora 'pensiero'<sup>31</sup>: occorre individuare sinteticamente i valori portanti e stabili dell'ordine fascista<sup>32</sup>. Gliene riconobbe il merito lo stesso Mussolini, già all'indomani del discorso stesso in una lettera personale (prontamente divulgata dai giornali), che è ben nota ma che merita di essere ancora riportata:

Il tuo è un discorso fondamentale. La dottrina fascista – poiché il fascismo ha una sua dottrina, ha, cioè, un suo particolare punto di vista in tutte le questioni che affaticano lo spirito contemporaneo – è stata da te prospettata in maniera superba. Bisogna che tutti i fascisti d'Italia leggano il tuo discorso, per trovare, in esso, chiaramente riaffermati i capisaldi programmatici del nostro partito e le ragioni per le quali il Fascismo deve combattere tutti gli altri partiti seguendo il metodo della più decisa, razionale, sistematica intransigenza. Solo così il verbo diventa carne e l'idea fatto<sup>33</sup>.

È probabile che l'autorevolissima parola del duce costituisse volontariamente una presa di posizione per orientare gli intellettuali di punta del fascismo. Gentile e i suoi stretti collaboratori e amici, infatti, se ne allarmarono interpretando la pronuncia pubblica di Mussolini come un possibile atto di investitura di Rocco quale ideologo del partito (si ricordi che il presidente della Commissione dei 'Soloni', la quale appena in luglio aveva concluso i suoi lavori, era il filosofo siciliano)<sup>34</sup>; in effetti per quel ruolo

---

<sup>31</sup> A. ROCCO, *La dottrina politica del fascismo* [discorso pronunciato il 30 agosto 1925 a Perugia], in ID., *Scritti e discorsi politici*, III, cit. nt. 27, pp. 1094 e 1108; cfr. GENTILE, *L'architetto dello Stato nuovo*, cit. nt. 17, pp. 202-203.

<sup>32</sup> Lo definisce «organizzatore e sistematore di idee» G. CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascino dello stato totale*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi, L. Loschiavo, Roma TrE-Press, Roma 2015, p. 119.

<sup>33</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1115 nt. 1. La si ritrova riprodotta sin dal libro encomiastico di MEZZETTI, *Alfredo Rocco nella dottrina e nel diritto*, cit. nt. 20, p. 95.

<sup>34</sup> Cfr. B. UVA, *La nascita dello Stato corporativo e sindacale fascista*, Carucci, Assisi-Roma s.d. [ma post 1969], p. 63 (che riporta un articolo apparso sul *Giornale d'Italia* del 2 settembre, ove dopo il discorso perugino di Rocco si affermava: «Gli altri faticosi ricostruttori di una dottrina fascista sono superati. Le tavole del fascismo sono quelle di Perugia») e TARQUINI,

non poteva esserci un atto ufficiale, ma certo a quel punto il profilo pragmatico di Rocco e il suo *modus operandi* avevano già deciso la partita.

A distanza di molti anni, comunque, in una circostanza commemorativa il duce ripropose un apprezzamento dal contenuto simile a quello occasionato dal discorso perugino del 1925, a testimonianza che questo non aveva (solo) motivazioni contingenti. In una forma abbastanza articolata Mussolini rifletteva sui molteplici profili in cui si era espressa l'attività di Rocco guardasigilli: ne parlava come di un grande legislatore, giurista, giornalista, economista e propagandista, ma soprattutto diede atto che fosse di somma importanza «l'apporto alla elaborazione dottrinarina del fascismo»<sup>35</sup>. Un ideologo votato all'azione, dunque, con la preparazione e gli strumenti adatti, fattivo<sup>36</sup>; non un semplice giurista, né un intellettuale impegnato in politica e tanto meno un filosofo affiliato al fascismo. Per essere avvertita dalle masse, la 'svolta' aveva bisogno di concretezza, non di dibattiti e però la concretezza poteva dare frutti durevoli se adoperata attorno a un filo conduttore, a elementi ideologici magari scarni ma ben riconoscibili.

Ci fu perfetta simbiosi tra il duce – pretto animale politico – e Rocco, che così scriveva nel 1929: col «Capo del Governo italiano [ho] lunga comunione di attività politica e perfetta ininterrotta solidarietà di pensiero»<sup>37</sup>. Dunque, Mussolini non ebbe bisogno di cercare il guardasigilli che ci mettesse la faccia dopo il 3 gennaio: ce l'aveva in casa ed era Rocco, da una decina d'anni *leader* di un partito che aveva compiuto molte scelte simpatetiche a quelle mussoliniane, a cominciare dall'interventismo. E al ritorno dalla guerra, sin dall'editoriale di lancio della rivista *Politica* (15 dicembre 1918), Rocco espose la propria piattaforma politico-ideologica del tutto coincidente con quanto divulgherà nei suoi famosi discorsi, all'indomani della nomina a guardasigilli<sup>38</sup>; quello stesso Rocco che non ebbe alcuna remora

---

*Alfredo Rocco e Giovanni Gentile*, cit. nt. 13, p. 105 e nt. 86.

<sup>35</sup> B. MUSSOLINI, *Prefazione*, in A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, I, *La lotta nazionale della vigilia e durante la guerra (1913-1918)*, Giuffrè, Milano 1938, pp. X-XI.

<sup>36</sup> È stato giustamente definito «non già “contemplativo”, ma attivo e progettuale» (COSTA, *Rocco, Alfredo*, cit. nt. 21, p. 1702).

<sup>37</sup> ROCCO, *Mussolini uomo di Stato*, cit. nt. 27, p. 1135. Non c'era solo una comunità di pensiero, se si apre il campo alla violenza e si considerano le imprese in comune tra le camicie nere fasciste e le camicie azzurre nazionaliste (D'ALFONSO, *Costruire lo Stato forte*, cit. nt. 7, pp. 163-173 e SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, p. 115 nt. 8).

<sup>38</sup> [F. COPPOLA, A. ROCCO], *Manifesto*, in «Politica», I (15 dicembre 1918), n. 1, pp. 1-17; i contenuti verranno considerati *infra*, § 3.

durante il suo settennato a definire le proteste succedutesi dopo l'assassinio di Matteotti «una delle più oscure gazzarre politico-giornalistiche che la storia ricordi»<sup>39</sup>.

Si può meglio comprendere a questo punto perché si è in precedenza negato che la scelta di Mussolini di nominare Rocco guardasigilli discendesse 'naturalmente' dal bisogno di averlo al suo fianco come giurista. La scelta era probabilmente 'ovvia', per due ordini di motivi, l'uno negativo, l'altro positivo.

Da un lato, infatti, non si vedono alternative, neanche in quel movimento originariamente nazionalista e poi confluito nel PNF che pure aveva in seno titolate menti teoriche. Sarà un serbatoio dal quale il duce attingerà più avanti anche per la carica di ministro di Grazia e giustizia, ma che al momento presentava personalità con scarsa esperienza politica, magari con interessi e propensioni settoriali (per esempio, Maraviglia e Federzoni) e talora promettenti ma troppo giovani (è il caso di Asquini); assolutamente improponibile era allora un confronto con Solmi, che sarà uno dei suoi successori e che pure proveniva dal partito nazionalista, il cui specifico testo – *La riforma costituzionale* – pubblicato poco prima della svolta (1924) mostra tutte le timidezze e la scarsa capacità di elaborazione del personaggio<sup>40</sup>. Inadatti a governare la svolta del 3 gennaio erano poi uomini di pensiero come un Del Vecchio e un Panunzio, un Bottai o un Gentile.

Dall'altro, con riferimento al profilo complessivo del camerata designato, si può dire che Mussolini e Rocco marciassero di conserva; e se è ben azzeccata la nomea usualmente riconosciuta a quest'ultimo di architetto

---

<sup>39</sup> ROCCO, *Mussolini uomo di Stato*, cit. nt. 27, p. 1137. Nella stessa occasione lodava l'audacia del duce nel porre fine, con il discorso del 3 gennaio, alla «campagna diffamatoria dell'Aventino» (p. 1136). I biografi benevoli preferiscono citare i discorsi diafani pronunciati prima del 3 gennaio, in qualità di presidente della Camera (v. in particolare ID., *Commemorazione dei deputati Giacomo Matteotti, Armando Casalini, Mario Gioda e del senatore Luigi Pelloux*, in ID., *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 17, pp. 121-123).

<sup>40</sup> Imperniato su uno storicismo scolastico e privo della *vis* che animava la visione di Rocco, il libretto di Solmi raccoglieva diversi brevi saggi apparsi sulla rivista *Gerarchia* e li completava con altri. Nel complesso sosteneva la tesi che le strutture dello Stato liberale non fossero affatto deboli (p. 48), ma certo si dovessero rafforzare (pp. 54-56) anche ripristinando l'originale disegno (poi piegato dalla prassi del governo parlamentare); assai debole era anche la parte dedicata al corporativismo, ovviamente zeppo di reminiscenze risalenti all'età romana e medievale (pp. 63-84) In sostanza riteneva che il problema costituzionale si potesse risolvere coordinando il punto di vista liberal-nazionale con «le idee fattive e rinnovatrici del fascismo» (p. 15): A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, Alpes, Milano 1924.

del regime, il primo fu tutt'altro che il passivo committente dell'opera<sup>41</sup>. In ruoli non coincidenti, furono entrambi autonomamente convinti dell'assioma che il diritto, e quindi la legislazione fascista, dovesse necessariamente costituire «la realizzazione della propria [del fascismo] ideologia politica e sociale»<sup>42</sup>. È probabile che al momento di pronunciare il discorso del 3 gennaio la scelta di valersi di Rocco fosse già nell'aria e forse già decisa. Una ultra-tempestiva lettera rettorale datata 3 gennaio 1925 e indirizzata al preside di Giurisprudenza della Sapienza romana, Antonio Salandra, comunicava che il ministero aveva deciso di trasferire Alfredo Rocco presso la cattedra di Legislazione economica e del lavoro della costituenda Scuola di Scienze politiche<sup>43</sup>.

### 3. *Storicismo e principi sistematici: l'impianto ideologico alla base della costruzione ordinamentale*

Illustrando la sua proposta di chiamare a Giurisprudenza il guardasigilli in carica, per succedere a se stesso in cattedra, Vivante lo magnificava come «una forte tempra di dommatico»<sup>44</sup>. Non era tuttavia un teorico, Rocco, e ne era ben cosciente; niente a che vedere con la capacità di ricostruzione di Donato Donati, precocemente rivelatosi e tuttora stimatissimo da Orlando per la robustezza teoretica<sup>45</sup>; di Santi Romano, finissimo nell'abbinare

---

<sup>41</sup> BATTENTE, *Alfredo Rocco*, cit. nt. 7, p. 342 sembra accreditare addirittura che la destinazione al ruolo di guardasigilli fosse scelta (e come una «preferenza») dello stesso Rocco, ma non pare che ci siano evidenze in questo senso (lo stesso autore riporta la testimonianza degli eredi secondo cui le carte private del giurista napoletano furono raccolte alla sua morte da funzionari mandati da Mussolini e sparirono: *ibid.*, p. 450 nt. 85).

<sup>42</sup> A. ROCCO, *La legislazione* (1928), ora in BARBERA, *Nazione e Stato in Alfredo Rocco*, cit. nt. 7, p. 249.

<sup>43</sup> La Scuola di Scienze politiche (poi Facoltà) fu istituita dal r.d.l. 27 marzo 1924 n. 527; il parere di Giurisprudenza non era vincolante (il Ministero avrebbe comunque operato il trasferimento), ma fu ovviamente positivo (notizie tratte dal fascicolo personale di Rocco, cit. in nt. 16).

<sup>44</sup> V. il verbale della seduta del Consiglio, 25 giugno 1930, ove la Facoltà ne ricordava altresì «la vasta e innovatrice opera legislativa» (il verbale in copia si legge nel fascicolo personale di Rocco, cit. in nt. 16).

<sup>45</sup> «Donato Donati ha una serissima preparazione e possiede la tecnica in maniera non superata» (lettera di V.E. Orlando a Carlo Alberto Biggini, Roma, 1° febbraio 1933, pubblicata in L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Mursia,

la conoscenza storica con la prospettiva teorica; di Emilio Betti e di Pietro de Francisci, coltissimi interpreti dell'esigenza di sistemazione secondo due diversi accostamenti alla dogmatica. Se si parla, appropriatamente, di un suo «contributo ideologico pionieristico alla dottrina giuspubblicistica italiana» oltre che all'ideologia del fascismo<sup>46</sup> è perché la sua opera da guardasigilli agì violentemente sulle strutture e si accompagnò a una nitida cornice interpretativa, costringendo la dottrina, che del resto veniva da un periodo di «congelamento»<sup>47</sup>, a misurarsi con la nuova situazione istituzionale; è quanto avverrà nel corso degli anni Trenta. Ma riguardo a Rocco, il porsi da subito come ideologo del regime abbisognava semplicemente di un abbozzo di ricostruzione fondata su alcune coordinate che egli trovava nella storia. L'impianto, estremamente elementare, era dunque storicista e veniva apprestato come chiave per comprendere il passato e per agire nell'oggi. Una sintesi può cogliersi dal citato discorso tenuto a Perugia nell'agosto 1925, che si seguirà in *parallelo* con le posizioni già espresse da Rocco nell'immediato dopoguerra e con quelle esposte in un saggio esplicativo pubblicato dopo la prima ondata di fascistizzazione della legislazione (1928), per mostrarne la continuità e la scelta 'sul sicuro' di Mussolini al momento della nomina di Rocco a guardasigilli<sup>48</sup>.

Egli vedeva la civiltà umana quale lotta continua:

---

Milano 1983, p. 391).

<sup>46</sup> Così LANCHESTER, *Alfredo Rocco e le origini*, cit. nt. 13, p. 15.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>48</sup> In realtà i concetti portanti della piattaforma ideologica si formarono in Rocco già nel primo periodo di militanza nell'associazione nazionalista, cioè negli scritti del 1913-14, sebbene con contorni meno precisi (in proposito per i profili maggiormente attinenti alle analisi giuridico-istituzionali, si rinvia a CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascismo*, cit. nt. 32, pp. 103-127); e d'altra parte i fondamenti espressi a Perugia nel 1925 si ritrovano in altri discorsi coevi (ad esempio in quello tenuto a Bari il 7 marzo 1926, ove la carrellata storica appare un po' più articolata salvo che, come rimarcava il ministro, la prosa rimaneva del tutto aliena dal racconto inutilmente lungo ed «episodico dei puri eruditi»: A. ROCCO, *Genesis storica del fascismo*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, III, cit. nt. 27, pp. 1117-1128, citazione a p. 1118). Aveva comunque ragione Ungari di notare che «le idee del '14 e del '19 non trovano nell'opera legislativa degli anni '25-'31 una proiezione rigida: l'accompagnano, piuttosto, nel suo lento precisarsi attraverso il dedalo ambiguo dei dibattiti e dei contrasti dai quali emerge il nuovo assetto costituzionale, e le tortuose, ma perentorie necessità interne di compromesso del regime» (UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit. nt. 6, p. 87).

La lotta è, infatti, la legge fondamentale della vita degli organismi sociali, come di quella degli organismi biologici; per mezzo della lotta essi si formano, si consolidano, si perfezionano; per mezzo della lotta i più sani, i più vitali si affermano in confronto dei più deboli e dei men adatti; per mezzo della lotta si compie l'evoluzione naturale dei popoli e delle razze<sup>49</sup>.

In particolare era interessato ad esaminare il conflitto tra le istanze di aggregazione, da un lato, e quelle di disgregazione dall'altro. Con continui corsi e ricorsi che secondo Rocco davano ragione a Vico<sup>50</sup>, l'umanità viveva entro queste due tendenze e dopo la prevalenza aggregatrice dell'Impero romano, le deficienze interne (tra queste la Chiesa ai suoi primordi, espressiva di una religiosità legata alla persona) e poi le forze centrifughe dell'«oscuro» e «anarchico» Medioevo<sup>51</sup> avevano determinato il prevalere delle tendenze disgregatrici, settoriali e individualistiche. E queste, nonostante certe resistenze (la Chiesa ormai romanizzata con i suoi apparati di potere gerarchici; la controriforma; gli assolutismi nazionali d'*ancien régime*), trionfarono con il giusnaturalismo, l'Illuminismo e la rivoluzione francese. L'individualismo aveva spodestato lo Stato, ridotto a larva inetta con la sua abulia e il suo agnosticismo. L'approdo naturale riguardava gli obiettivi del fascismo, forza aggregante col compito storico di restaurare lo Stato quale espressione organizzata della nazione e di rinnovatore della civiltà del passato.

La narrazione era imperniata sul concetto di lotta – ed era questo un punto che risaliva all'insegnamento di Sraffa –, ma in fin dei conti, essendo impostata su una visuale strettamente italico-nazionale, metteva in fila una serie di *topoi* che complessivamente disegnavano una esperienza plurisecolare di decadenza per il prevalere dei particolarismi e, in mancanza di uno Stato accentrato, delle dominazioni straniere. Prettamente ideologico, il discorso non teneva infatti conto dei valori benefici insiti nel pluralismo medievale, nella ricchezza delle città e dei ceti mercantili, nella fioritura dell'arte, nella nascita delle scienze moderne e del pensiero libero. Ben fondati risultano i rilievi che la storiografia critica ha espresso sulla dozzinalità

<sup>49</sup> [COPPOLA, ROCCO], *Manifesto*, cit. nt. 38, p. 9.

<sup>50</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, pp. 1112-1113. Il guardasigilli si soffermava abbastanza sul pensiero vichiano, sulla scorta di un recente saggio di un non eccelso filosofo, Montemayor.

<sup>51</sup> [COPPOLA, ROCCO], *Manifesto*, cit. nt. 38, pp. 7 e 9; ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1108; ID., *La legislazione*, cit. nt. 42, p. 252. Queste espressioni diventarono di stile nella cultura del tempo.

dell'analisi rocchiana, come sostanziale riproduzione di luoghi comuni delle concezioni antidemocratiche<sup>52</sup>. Il discorso aveva comunque il pregio di scolpire l'ideologia contrapposta delle forze in campo:

alla formula della ideologia democratica – uguaglianza tra gli individui, e quindi abolizione delle gerarchie sociali e disorganizzazione all'interno; uguaglianza tra i popoli e quindi pace perpetua ed immobilità all'esterno – noi opponiamo la formula: disciplina delle disuguaglianze e quindi gerarchia ed organizzazione all'interno; libera concorrenza e lotta fra i popoli all'esterno, perché tra i disuguali si affermino i meglio preparati e i più adatti alla funzione universale assegnata a ciascun popolo forte e capace nella evoluzione della civiltà<sup>53</sup>.

Il fascismo era presentato come la forza aggregatrice che si opponeva al destino della decadenza attraverso un'azione che passava necessariamente per lo Stato, inteso come struttura istituzionale elitaria<sup>54</sup>. Si trattava di rinvigorirlo, ma in sostanza di concepirlo *ex novo*, salva sempre la mitica eredità della civiltà romana, enfatizzata quale «processo di auto-organizzazione permanente che poggiava sull'incontenibile volontà di potenza di un popolo del tutto consapevole dei propri mezzi»<sup>55</sup>. È la parte più nota del pensiero rocchiano nel quale il fosco retroterra della cultura vitalistica era sistemato nelle forme piane dell'ordinamento e si presentava come una vera e propria realtà, incombente, permanente, assorbente<sup>56</sup>. La forza campeggiava, sia nei rapporti interni, sia in quelli internazionali.

Nei primi, infatti, lo Stato ne aveva il monopolio, essendo sovrano assoluto – la sovranità apparteneva allo Stato e non al popolo ed era fermamente rigettata l'ipotesi contrattualistica della sua genesi – ed essendo l'individuo subordinato fino al sacrificio della vita, in quanto precipuamente titolare di doveri e solo eventualmente concessionario di diritti<sup>57</sup>; egli era

<sup>52</sup> GENTILE, *L'architetto dello Stato nuovo*, cit. nt. 17, pp. 196-197.

<sup>53</sup> [COPPOLA, ROCCO], *Manifesto*, cit. nt. 38, pp. 9-10.

<sup>54</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1104.

<sup>55</sup> V. MAROTTA, *Roma, l'Impero e l'Italia nella letteratura romanistica degli anni Trenta*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di G. Cazzetta, il Mulino, Bologna 2013, pp. 458-460 (con espresso riferimento al pensiero di Rocco; citazione a p. 458).

<sup>56</sup> Per lo Stato come entità reale nell'ideologia fascista v. COSTA, *Civitas*, cit. nt. 29, spec. pp. 228-229.

<sup>57</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, pp. 1102-1103; [COPPOLA, ROCCO], *Ma-*

propriamente un mezzo, cioè uno «strumento dei fini sociali»<sup>58</sup>. Né il sacrificio era evocato solo in senso mistico; Rocco parlava dei doveri in senso giuridico, con immediati riflessi sugli istituti, ad esempio sulla famiglia:

Il matrimonio non è un istituto creato a beneficio dei coniugi; ma è un atto di dedizione e di sacrificio degli individui nell'interesse della società, di cui la famiglia è nucleo fondamentale<sup>59</sup>.

Quanto ai rapporti internazionali, la forza entrava in gioco sotto diversi profili. Attraverso la lotta ogni Stato doveva badare con le proprie risorse al raggiungimento dei fini prefissi, sicché in definitiva la legge del diritto internazionale era racchiusa nella formula «a ciascuno secondo la sua potenza».

In questa concezione lo Stato era ente totale, inteso organicisticamente come espressione di «scopi e vita oltrepassanti gli scopi e la vita degli indi-

---

*nifesto*, cit. nt. 38, p. 11.

<sup>58</sup> [COPPOLA, ROCCO], *Manifesto*, cit. nt. 38, p. 10 («l'individuo ci appare nella sua funzione di strumento od organo dei fini dello Stato, primo fra questi la guerra, per la quale all'individuo si chiede il sacrificio supremo»); ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, pp. 1102 e 1004 («per il fascismo l'individuo è fatto organo o strumento dell'interesse sociale; strumento che si adopera, finché serve allo scopo e si sostituisce, quando non serve»). Era una tesi che trovava del tutto consenziente Mussolini, che la praticò nel 1932 proprio nei confronti di Rocco (sulla base di documenti d'archivio riferiscono sul suo animo ferito dall'accantonamento GENTILE, *L'architetto dello Stato nuovo*, cit. nt. 17, p. 210 nt. 80 e SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, p. 194).

<sup>59</sup> ROCCO, *La legislazione*, cit. nt. 42, p. 268 (il testo è ben noto: da ultimo S. GENTILE, «L'ancora di salvezza in ogni cattiva contingenza». *L'istituto del patrimonio familiare tra aspirazioni e fallimenti*, in *Filippo Vassalli e la storia giuridica italiana nello specchio del suo archivio*, a cura di G. Chiodi, A. Massironi, Giappichelli, Torino 2026, p. 165). Il regime, come è noto, sviluppò una politica matrimoniale attraverso la quale arrivò anche ad imporre il requisito del coniugio per prendere servizio nei ranghi dell'amministrazione pubblica (r.d.l. 25 febbraio 1939 n. 335 e cfr. C. VALSECCHI e P. VOLPE, *Nubili, celibi e la mancata nomina a professore universitario: un caso di discriminazione maschile tra il 1939 e il 1943?*, in «Historia et ius», 25 [2024], paper 13). Si verificarono così la perdita di alcuni anni di carriera (capitò a Biscaretti di Ruffia dopo la vincita del concorso a cattedra di diritto costituzionale) e casi pietosi perché non si riusciva a trovare il partner matrimoniale (v. I. BIROCCHI, *L'integrazione dell'Università nello Stato totalitario: la politica e il diritto nelle Facoltà di Giurisprudenza*, in *La costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, a cura di I. Birocchi, G. Chiodi, M. Grondona, Roma TrE-Press, Roma 2020, pp. 93-94 nt. 205).

vidui e comprendenti invece quelli della serie indefinita delle generazioni»<sup>60</sup>. Dotato dunque di stabilità e continuità, lo Stato aveva una sua volontà, suoi fini, una sua moralità<sup>61</sup>. Per l'espletamento delle funzioni era provvisto di organi non separati bensì coordinati e diretti dal centro: assurdo, di conseguenza, il sistema di 'separazione dei poteri' che nella società liberale era pensato appositamente per fiaccare e limitare i poteri dello Stato<sup>62</sup>.

La paternità dello slogan «Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, niente contro lo Stato» apparteneva a Rocco prima ancora che a Mussolini<sup>63</sup>. E a dispetto della sommarietà del percorso storico tratteggiato e di una retorica connotata da forte ideologia, il discorso sullo Stato non costituiva solo una crosta sovrapposta. Al contrario era – e così fu accolto – il motore e la malta di coesione della politica costituzional-legislativa. Così, era appena terminata la Grande guerra allorché, in nome della predicata sovranità dello Stato Rocco declinava il superamento dello Stato liberale agnostico nel compito di raggiungere la pace religiosa con la Santa Sede: questione cui pose mano, d'intesa con Mussolini, da guardasigilli a partire dal 1926<sup>64</sup>.

#### 4. *Si inaugura un cantiere che sarà sempre aperto: il procedimento logico-sperimentale d'intervento*

Se ora si passa al 'come' Rocco operò da guardasigilli, pare opportuno parlare di metodo sperimentale: il che sembrerebbe contraddittorio con la missione di ideologo o di sistematore di idee di cui si è parlato in prece-

<sup>60</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1101. Anche la concezione organicista dello Stato si ritrova nelle opere di un decennio prima: per tutti v. CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascino*, cit. nt. 32, p. 114.

<sup>61</sup> ROCCO, *La legislazione*, cit. nt. 42, p. 253.

<sup>62</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1096.

<sup>63</sup> Cfr. D'ALFONSO, *Costruire lo Stato forte*, cit. nt. 7, p. 90.

<sup>64</sup> «La politica religiosa [...], con concezione positiva ed attiva della sovranità dello Stato, abbandonando l'agnostico disinteresse del vecchio dottrinarismo liberale, deve ricostituire l'unità spirituale della nazione per tramutarla in forza di coesione interna e di esterna espressione» ([COPPOLA, ROCCO], *Manifesto*, cit. nt. 38, p. 17). Sulle connessioni tra nazione, religione e Stato nel pensiero di Rocco e sulle sue coerenti posizioni in sede di stesura del codice penale v. le convincenti analisi di I. PAVAN, *Una premessa dimenticata. Il codice penale del 1930*, in *Le radici dell'antisemitismo. Nuove fonti e ricerche*, a cura di M. Cafiero, Viella, Roma 2009, pp. 138-157. V. anche oltre, § 5.

denza. Ma non c'è contraddizione<sup>65</sup>. Effettivamente il ministro napoletano non era un empirista e semplicemente si vuol dire che come ideologo era di tipo particolare, fattivo e non astratto; ed è precisamente questo che si intende definendolo il costruttore del regime. Agiva in sostanza sulla base di un sistema che constava di un sommario ma ben fermo panorama storico, di assiomi fondanti e di obiettivi, per realizzare i quali si sentiva pragmaticamente libero nelle modalità di attuazione. Sapendo dove si voleva arrivare, il metodo era per lui (ma parlava esplicitamente a nome del fascismo) semplice questione di opportunità:

Il fascismo non fa questione di mezzi, e questo spiega come possa, nell'azione pratica, applicare volta a volta il metodo liberale, il democratico e il socialista, prestando il fianco alla critica di incoerenza degli avversari superficiali. Il fascismo fa questione di fini, e pertanto anche quando adopera gli stessi mezzi, proponendosi un fine profondamente diverso agisce con spirito diverso e con diversi risultati<sup>66</sup>.

Anche sotto questo profilo si conferma la tempra del politico che operava sì secondo ordine, priorità e programmi, ma che non si sentiva un teorico e tanto meno si concepiva vincolato, nell'esercizio del potere, a modalità precostituite di intervento. Riservarsi le mani libere sul metodo dava forse l'impressione di procedere a zig zag e con incertezza, però assicurava il vantaggio tattico della flessibilità: come si vedrà più avanti in tema di codificazioni, davvero era opportuno spingerne la lavorazione nel settore commerciale o della procedura civile solo perché si aveva la disponibilità di grandi specialisti come Vivante e d'Amelio, per il primo, e di Chiovena e Carnelutti, per il secondo? Per Rocco la scelta aveva sì una componente tecnica, ma era essenzialmente di natura politica, perché atteneva ai fini da raggiungere.

Il cantiere operativo era sempre aperto perché la trasformazione dello Stato – in fondo era l'obiettivo della sua azione, che dava anche il titolo a una sua importante raccolta di scritti<sup>67</sup> – non poteva che conseguirsi attra-

---

<sup>65</sup> Anche COSTA, *Civitas*, cit. nt. 29, p. 217, riconoscendo la 'svolta' del 3 gennaio, dice che da allora iniziava l'esperimento che puntava «alla integrale 'fascistizzazione' della società e delle sue istituzioni, alla diffusione capillare della nuova dottrina e alla creazione di uno 'stile di vita' ad essa conforme».

<sup>66</sup> ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, cit. nt. 31, p. 1099 (corsivi originali).

<sup>67</sup> ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, cit. nt. 5.

verso un lavoro continuo<sup>68</sup>, un cambiamento attuato a pezzi, per tappe parziali e provvisorie, apparentemente lento: non ‘una’ costituzione nuova, bensì in oltre tre anni, tra il 1925 e il 1928, le principali riforme costituzionali; in circa cinque la codificazione penale; incessanti gli interventi legislativi, perché prevalentemente concepiti *in itinere*, in tema di limitazione della libertà (di associazione, di stampa, ecc.) e di organizzazione corporativa<sup>69</sup>. L’impressione poté essere quella della gradualità, magari dell’indecisione, come gli estremisti del regime talora affermarono<sup>70</sup>. Giocava in questo il radicato storicismo realista di Rocco, che atteneva al metodo e che però conviveva con la sua coscienza ‘rivoluzionaria’: egli tuttavia non mistificò mai la reale discontinuità costituita dal fascismo al potere. La marcia su Roma era il momento di cesura che aveva reso possibile l’inesco del processo rivoluzionario di trasformazione. In ciò Rocco fu radicale: da fascista convinto e da ideologo non pensò mai di contrabbandare le misure che andava inserendo nell’ordinamento quali correzioni storicistiche delle strutture statali. Poté magari affermare strumentalmente che le leggi costituzionali introdotte nell’ordinamento si collocavano nel solco della tradizione originaria dello Statuto e che comunque esse potevano essere adottate dal governo mussoliniano legittimamente; ma la ragione profonda della loro adozione era sempre ricondotta all’orizzonte culturale e politico del fascismo, in discontinuità col passato.

Proprio perché tale orizzonte era stato chiarito da subito e si trattava di creare una realtà nuova – la società fascista, con i suoi valori, le sue idee, le sue strutture –, si procedette secondo itinerari sperimentali, nei quali occorreva decidere sulle urgenze e sui nessi logici intercorrenti tra i vari provvedimenti da adottare. Il compito del guardasigilli era, per così dire, aggravato dal fatto che subentrava a Oviglio nella situazione in parte di compromesso con cui si era avviata l’esperienza governativa di Mussolini. Si può pensare ai due provvedimenti di legge del 1923 e 1924 con cui si dava mandato alle commissioni di riforma dei codici: non solo essi sembravano intendere i lavori come semplice aggiornamento dei codici esistenti, ma di questi presupponevano una riscrittura contemporanea, da

---

<sup>68</sup> Ben messo in evidenza, tra i tanti, da GENTILE, *L’architetto dello Stato nuovo*, cit. nt. 17, p. 201.

<sup>69</sup> In materia di corporazioni Rocco ebbe un ruolo anche dopo aver lasciato il ministero, in qualità di deputato: sua infatti la *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente della Camera sul disegno di legge n. 2059 «Costituzione e funzioni delle Corporazioni»* (16 gennaio 1934), ora in ROCCO, *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 17, pp. 671-677.

<sup>70</sup> Si vedrà più avanti il caso Appiani, che Rocco ebbe a gestire nel 1929.

parte di giuristi spesso impegnati in diverse commissioni. Davvero conveniva procedere senza un ordine di priorità? Per fare un altro esempio, nel 1925 un provvedimento normativo che aveva una lunga storia (lotta delle donne, pronunce giurisprudenziali, progetti di legge) ‘concesse’ il voto amministrativo alle donne, ma tale risultato fu annullato da un altro provvedimento che modificava i meccanismi di nomina delle amministrazioni locali: il fascismo considerava i «ludi elettorali» un prodotto tipico della democrazia, disaggregante e incompatibile con i suoi ideali, sicché quasi immediatamente avocò al governo la nomina dei podestà, annullando per tutti (uomini e donne) l’esercizio del voto<sup>71</sup>. Sono esempi di cammini tortuosi, forse contraddittori in cui si trovò implicato Rocco, senza che, isolando un singolo aspetto, lo si possa tacciare di incoerenza o di scarsa visione complessiva.

Possiamo a questo punto tornare al compito principale affidato al guardasigilli dopo la ‘svolta’: attraverso interventi ordinamentali il fascismo doveva diventare regime compenetrandosi nelle istituzioni dello Stato ma anche nel vivere civile (nella famiglia, nel lavoro, nel modo di pensare e cioè nella cultura); per usare il ritornello di Rocco, significava far penetrare lo spirito fascista nella vita civile. Compito arduo perché si trattava di utilizzare gli strumenti giuridici – *in primis* la legislazione – per organizzare il modello d’ordine del fascismo (ivi comprese le istanze modernizzatrici dell’apparato produttivo e infrastrutturale) e contemporaneamente per trasformare le mentalità e i costumi. D’altronde i risvolti culturali insiti nel processo (‘forgiare l’uomo nuovo’) dovevano tener conto della composita base sociale del fascismo, divisa tra l’attaccamento a un ordine conservativo e la propensione a un ordine ‘moderno’.

Ideologicamente si giocava attraverso uno dei concetti più ambigui e più frequentemente usati nel mondo del diritto: la natura delle cose. Lo si invocava sia per esprimere visuali conservatrici, sia per rivendicare i cambiamenti. Da qui, nel settennato di Rocco, l’equilibrio tra le istanze movimentiste e quelle tradizionaliste, con battaglie sostanzialmente sempre vinte ma foriere di dissensi e malumori. Nell’ottica del guardasigilli, come si è

<sup>71</sup> La legge 22 novembre 1925 n. 2125, che aveva ammesso al voto amministrativo le donne al compimento di 25 anni, non fu mai applicata per il sopraggiungere della legge 4 febbraio 1926 n. 237 e della legge 3 settembre 1926 n. 1910 abolitive del carattere rappresentativo degli enti autarchici locali. Così si esprimeva in proposito Rocco: «Il tempo dei ludi elettorali è stato fatto cessare nell’interesse altissimo della maggiore compagine della vita nazionale, la quale, logorata da tanti anni di elettoralismo infecondo, deve raccogliersi nella più austera disciplina per opere ricostruttive» (ROCCO, *La legislazione*, cit. nt. 42, p. 260).

visto, il nucleo di fondo era ben fermo: l'azione legislativa doveva servire a governare la società di massa, pervasa dai fini di potenza dello Stato e strutturata secondo una visione organicista e gerarchica.

Vediamo come. L'ordinamento constava di una varietà di fonti e di molte migliaia di leggi, divise in varie branche. Alla fine degli anni Trenta Grandi ne ordinò una sorta di conteggio statistico, da cui risultarono circa diecimila complessi normativi in vigore; dal canto suo un altro guardasigilli, Solmi, accertò che nel solo quadriennio 1930-34 erano stati emanati circa un migliaio di decreti-legge<sup>72</sup>. Ma in generale non si trattava di incrementare le leggi fasciste fino a farle divenire prevalenti; importava piuttosto ridisegnare l'ordinamento nei settori vitali, che spettava ai singoli ministeri indicare, con l'aiuto dei tecnici ma naturalmente sotto l'egida politica. Per quanto riguardava Rocco, posto che il fine della legislazione era unico, e cioè «la realizzazione integrale dell'ideologia politica e sociale del fascismo»<sup>73</sup>, bastava individuare gli strumenti-chiave su cui far leva per la trasformazione. Sembra di poter ravvisare tre modalità di intervento:

a) provvedere con leggi *ad hoc* di importanza strategica (leggi costituzionali; leggi speciali); erano leggi caratterizzanti, che 'marcavano il terreno' e recavano segni palesi di discontinuità col passato. Vi rientrano le cosiddette leggi fascistissime, quelle strutturali, ma anche le leggi 'di bandiera', che indirettamente dichiaravano un principio vitale pur se magari di scarsa applicazione;

b) procedere con la preparazione dei codici, nella consapevolezza, da un lato, della loro importante capacità ordinante e, dall'altro, della necessità di dover compiere scelte di priorità, poiché non tutte le branche giuridiche avevano lo stesso grado di urgenza sistematoria o erano sufficientemente 'pronte' per essere raccolte in un codice. In particolare all'intento di procedere contemporaneamente su tutti i rami della codificazione Rocco sostituirà un'azione mirata, che dava la precedenza ai codici penalistici e al testo unico di pubblica sicurezza, sia perché il campo della giustizia penale conteneva in sé i principi fondamentali della 'rivoluzione' fascista e quindi

---

<sup>72</sup> I dati sono riportati in G. MELIS, *Le istituzioni italiane negli anni Trenta*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, il Mulino, Bologna 2008, pp. 91 e 96.

<sup>73</sup> V. sopra, § 2 in fine. Come ha scritto Lacchè, «non era solo una questione di modifiche da apportare all'impianto legislativo, perché occorreva anzitutto muovere dalle trasformazioni dei costumi e dello spirito per giungere a una forma di organizzazione "nuova"» (L. LACCHÈ, *Tra giustizia e repressione. I volti del regime fascista. Introduzione*, in *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. Lacchè, Donzelli, Roma 2015, p. XIII).

del regime, sia perché esso consentiva di governare la società di massa col duplice uso di repressione e di consenso<sup>74</sup>;

c) ri-orientare secondo la nuova cultura l'insieme delle norme e delle istituzioni componenti l'ordinamento. Qui entravano in campo molteplici attori, da considerare organicisticamente in base al ruolo (la magistratura, i maestri accademici, l'avvocatura). Trattandosi di profili culturali, non era possibile imporre normativamente indirizzi e canoni interpretativi ma, attraverso interventi strutturali (ad esempio, la costituzione degli Uffici del Massimario e del Registro per agevolare l'uniformità della giurisprudenza), un'attività di propaganda e magari norme dissuasorie o proibitive, si poteva favorire la penetrazione degli orientamenti predicati dal governo.

Per intraprendere questo programma era tuttavia necessario mettere in atto un presupposto, ad esso anteriore concettualmente: sgomberare il campo dai 'nemici' interni all'apparato statale e da coloro che addirittura complottavano dall'estero contro lo Stato essendo intollerabile, oltre che inefficiente, accingersi a un lavoro senza poter contare sulla compattezza ideologica della struttura operativa pubblica che era contemporaneamente il motore del programma e il beneficiario dei provvedimenti normativi da varare. Sin dai primi mesi dell'insediamento al ministero Rocco rinnovò l'attenzione del governo – Oviglio aveva a sua volta provveduto – per una legge di epurazione della burocrazia (poi sfociata nella l. 24 dicembre 1925 n. 2300) e per un'altra diretta contro i fuorusciti (l. 31 gennaio 1926 n. 108).

Sono provvedimenti normativi ben noti e unanimemente classificati nella categoria dei 'fascistissimi' e tuttavia non di rado sottovalutati per una presunta ridotta applicazione<sup>75</sup>. Così, ad esempio, la legge sull'epurazione

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. XII, che si rifaceva a F. COLAO, *I processi ai «maggiori esponenti di idee contrarie al governo nazionale» prima dell'istituzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, *ibid.*, pp. 32-33.

<sup>75</sup> V., ad esempio, per la legge sulla burocrazia, BATTENTE, *Alfredo Rocco*, cit. nt. 7, p. 334 ss., che pure riconosce il carattere essenzialmente politico del provvedimento nel voler stabilire la conformità spirituale tra il funzionario e il governo (p. 339) e che in particolare sottovaluta l'epurazione compiuta in magistratura data la percentuale indubbiamente bassa degli epurati (p. 344): clamorosa peraltro l'epurazione dei massimi dirigenti dell'Associazione Generale Magistrati, la quale si autosciolse nel 1925 per evitare lo scioglimento d'imperio da parte del governo (l'episodio è notissimo: F. VENTURINI, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, il Mulino, Bologna 1987, spec. pp. 263-270 e v. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 151-152). Quanto alla legge sui fuorusciti, A. GAROSCI, *Storia dei fuorusciti*, Gius. Laterza & figli, Bari 1953, p. 15 riporta che ci fu solo un decreto emanato dal governo in sua attuazione (fu revocata la cittadinanza a tredici persone), ma è ben lungi

aveva esclusivamente il compito di minacciare sicché il basso numero degli epurati può provare, non paradossalmente, che la minaccia avesse funzionato. La contabilità dunque non è tutto. Con riferimento alla visione di Rocco, in effetti la legge doveva avere un impatto ideologico – l’obbligo di non contrastare la politica del fascismo e di non professare idee ‘antinazionali’ – e intimidatorio per la comminazione di pesantissime conseguenze (l’allontanamento dal posto di ruolo; la perdita della cittadinanza, la confisca dei beni). Anche il linguaggio normativo adoperato è significativo. Era semplice e soprattutto elastico per poter comprendere attraverso l’interpretazione tutte le estensioni che la progressiva fascistizzazione avrebbe prospettato. Così per assicurare la potenza e la difesa dello Stato si usavano nella legislazione formule aperte (ad esempio, punire o prevenire i comportamenti antinazionali, colpire gli attentati contro la stirpe) che rendevano evanescente la fattispecie del reato e favorivano la discrezionalità dell’autorità giudiziaria o amministrativa<sup>76</sup>.

I discorsi parlamentari con cui Rocco accompagnò i disegni di legge in Parlamento sono chiari in tal senso; e da lì, a cascata, il fiorire di una pseudo-letteratura di propaganda che additava, in particolare, nel fuoruscito la feccia sociale, l’eponimo dell’anti-italiano. Prima ancora che la Camera dichiarasse decaduti i deputati dei partiti aventiniani (9 novembre 1926), con ben dislocati interventi (non solo leggi, ma anche discorsi) Rocco aveva grandemente operato per affermare la realtà del partito unico venuto a salvare l’Italia dai «detriti del vecchio mondo politico»<sup>77</sup>.

##### 5. *Le principali direttrici d’azione nel settennato*

I provvedimenti normativi promossi da Rocco improntarono il diritto pubblico in Italia negli anni Trenta, con le relative discussioni dottrinali e le applicazioni giurisprudenziali; su gran parte del programma, quello at-

---

dal sottovalutare la portata della legge, tra l’altro essendo stato, come si sa, lui stesso un fuoruscito.

<sup>76</sup> Basti citare, per tutti, l’art. 5 della l. 25 novembre 1926 n. 2008, cosiddetta per la difesa dello Stato: «Il cittadino che, fuori del territorio dello Stato, diffonde o comunica sotto qualsiasi forma, notizie false, esagerate o tendenziose sulle condizioni interne dello Stato, per modo da menomare il credito o il prestigio dello Stato all’estero, o svolge comunque un’attività tale da recare nocumento agli interessi nazionali, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni, e con l’interdizione perpetua dai pubblici uffici».

<sup>77</sup> ROCCO, *Introduzione*, cit. nt. 5, p. 8.

tuato fino al 1929, esiste anche una ammirevole storia critica pubblicata, per così dire, in presa diretta da un giurista che preferì lasciare la cattedra, espatriare in Francia e combattere il fascismo piuttosto che sottostare all'ordinamento liberticida<sup>78</sup>. In questa sede si può solo proporre uno schizzo delle principali specificazioni del disegno legislativo del guardasigilli e a tal fine si seguirà la falsariga che si può trarre da una ordinata presentazione dei suoi provvedimenti da lui stesso tracciata al terzo anno di ministero, quando l'itinerario era ben avviato, e poi dalla raccolta di scritti e discorsi politici edita postuma<sup>79</sup>. Si possono individuare tre direttrici.

La prima riguardava lo sforzo per connettere giuridicamente le strutture del partito fascista e le istituzioni statali; altrimenti detto, si trattava per il partito di entrare nello Stato e di fatto di impossessarsene facendolo diventare regime fascista, che è il termine correntemente usato negli anni Trenta per designare la nuova situazione ordinamentale. Ma il dibattito rimase sempre vivo attorno al concetto di 'regime' e in omaggio alla tradizione non si parlava dell'obiettivo di impossessarsi dello Stato, di cui si preferiva predicare il rafforzamento come struttura autonoma. Si accreditava che avvenisse un processo di concorde interazione tra due entità autonome, il partito e lo Stato, sicché quest'ultimo non poteva essere strumento del primo (come invece sarà riconosciuto nell'ideologia nazista). Si parlava anzi del partito come organo dello Stato ed era così ancora possibile lasciare in piedi – ormai totem di cartapesta – la finzione dello Stato di diritto (magari, di carattere 'autoritario')<sup>80</sup>. Salvo che proprio l'ideologo Rocco aveva dichiarato che a seguito della 'rivoluzione' del 1922 lo Stato subentrante a quello democratico e parlamentare aveva una volontà,

<sup>78</sup> Si allude a S. TRENTIN, *Les transformations récents du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, Giard, Paris 1929; traduzione italiana *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Marsilio, Venezia 1983.

<sup>79</sup> ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, cit. nt. 5 e ID., *Scritti e discorsi politici*, III, cit. nt. 27. La partizione adoperata non toglie naturalmente l'unitarietà dell'impianto.

<sup>80</sup> Dopo aver parlato del Partito, «organizzazione strettamente politica, centro direttivo e propulsore di ogni altra attività», e delle innumerevoli istanze che esso aveva creato (la milizia, i sindacati, i balilla, ecc.), Rocco concludeva: «tutta questa mirabile rete di istituzioni fa oggi parte dell'ordinamento giuridico dello Stato. Per essa lo Stato fascista si afferma, non soltanto come uno Stato d'autorità, ma anche come uno Stato popolare [...]. Il regime fascista [...] tende sempre più ad identificarsi con lo Stato» (A. ROCCO, *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, III, cit. nt. 27, p. 945). Sullo 'Stato di diritto' («alla tedesca») nel pensiero di Rocco v. LACCHÈ, *Tra giustizia e repressione*, cit. nt. 73, p. XI.

un'etica e dei valori ben precisi ed erano necessariamente quelli del fascismo, sicché il soggetto agente, capace di imporre l'indirizzo politico non poteva che essere il partito<sup>81</sup>.

Giuridicamente ingarbugliato per via dell'intreccio tra strutture pubbliche e un soggetto privato (il partito, che pretendeva di imporre in esclusiva i suoi principi), il discorso era però ideologicamente risolto col richiamo alla supremazia della politica sul diritto. Così nel 1928, rispettivamente in sede di presentazione e di commento della legge sulle prerogative costituzionali del Gran Consiglio, il discorso veniva semplificato da Alfredo Rocco (incurante della sua formazione giuridica) e Giovanni Gentile (a sua volta da sempre incurante del diritto), che dichiaravano la coincidenza della nazione col partito totalitario, che a sua volta esprimeva il regime come spirito e disciplina giuridica della vita nazionale<sup>82</sup>.

Le premesse di tale commistione erano state poste già tra la fine del 1922 e il gennaio del 1923 con la creazione di un organo di fatto del partito, il Gran Consiglio del Fascismo, che necessariamente dialogava con il capo del governo (il quale anzi lo aveva ideato e lo dirigeva) e con il Consiglio dei ministri; parallelamente era nata la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (r.d. 24 gennaio 1923 n. 31), che istituzionalizzava il corpo armato del partito, il quale ora, legalizzato, andava ad «infittire le maglie della grande armatura dello Stato»<sup>83</sup>. Difficile, evidentemente, regolamentare i rapporti tra gli organi periferici del partito e le omologhe autorità dello Stato (ad esempio, i prefetti), come ben s'avvide il ministro degli interni Luigi Federzoni, che dovette affrontare il fenomeno del 'rassismo'<sup>84</sup>.

In particolare al tempo di Rocco e in attuazione delle sue idee sulla assoluta superiorità del Governo rispetto alle altre funzioni dello Stato, si

<sup>81</sup> V. infatti nella nota precedente la raffigurazione del partito come motore da cui tutto procedeva. Sulla confusione di ruoli tra partito e Stato v. COSTA, *Civitas*, cit. nt. 29, pp. 256-257.

<sup>82</sup> ROCCO, *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio*, cit. nt. 80, pp. 945 e 948 e G. GENTILE, *La legge del Gran Consiglio* (1928), ora in AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, II, p. 500.

<sup>83</sup> R. MESSINI, *Milizia Volontaria Sicurezza Nazionale (M.V.S.N.)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VIII, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino 1939, pp. 498-502. All'esordio di questa voce, l'autore, allora consigliere di Cassazione, scriveva che il partito fascista, «rimasto solo vincitore» nell'agone politico del dopoguerra, con quel provvedimento legalizzò la squadristica delle camicie nere e nel contempo contribuì a costruire l'ordine nuovo chiamato usualmente 'regime'.

<sup>84</sup> Cfr. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, I, pp. 28-35.

provvide a rovesciare il sistema parlamentare vigente e ad assicurare il predominio del partito entro lo Stato. Ciò avvenne essenzialmente attraverso una legge costituzionale che racchiudeva in sé, per la prima volta, la formulazione della netta separazione tra legge ordinaria e costituzionale. Era la normativa che ridisegnava il ruolo del Gran Consiglio e lo incardinava tra le istituzioni statuali<sup>85</sup>; in particolare diventava elemento di raccordo tra lo Stato – specificamente nel suo motore, il governo – e il partito, a sua volta coinvolto nel processo di incardinamento entro lo Stato. Per il Gran Consiglio e per il partito, nella relazione di presentazione Rocco parlava ambigualmente di trasformazione in istituzioni di diritto pubblico, ma anche di assorbimento entro lo Stato (fascista) e usava il termine ‘organo’<sup>86</sup>; ma non sembrava troppo preoccupato di scolpire la nuova situazione con una terminologia formale. Per composizione – si trattava di un corpo relativamente ristretto ma rappresentativo del notabilato di partito, delle istituzioni e dell’arco di forze sociali presieduto dal capo del governo, che ne era indipendente e che dirigeva completamente i suoi lavori – e per prerogative – dava pareri sulle leggi, deliberava sulla lista dei deputati da presentare al corpo elettorale per le elezioni ormai diventate ‘plebiscitarie’ (ex l. 17 maggio 1928 n. 1019), teneva e aggiornava la lista, su proposta del capo del governo, dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza per la nomina a capo del governo o a ministro – il Gran Consiglio dominava la politica del partito e colloquiava in posizione di rilievo col governo.

Si vede la mente di Rocco nell’adozione di provvedimenti apparentemente staccati, ma in realtà tessere coordinate di un mosaico che prendeva forma gradualmente. In questo caso entrava in gioco il legame tra le competenze del Gran Consiglio e la nuova forma di rappresentanza prevista dalla legge poc’anzi citata che definitivamente metteva il Parlamento nelle mani del partito, unico titolato a presentare le liste chiuse dei candidati<sup>87</sup>. La stessa notazione vale per la definizione di ‘legge costituzionale’ che compare quasi accidentalmente nella normativa sul nuovo ruolo del Gran Consiglio; ma come stabilire l’appartenenza di una legge alla categoria superiore delle leggi costituzionali? Non c’era una Carta che le racchiudesse. In effetti altri complessi normativi – li si vedranno tra breve – emanati durante la gestione ministeriale di Rocco venivano ascritti dalla dottrina alla categoria delle leggi costituzionali. Ora l’art. 12 della legge del 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio faceva un po’ di ordine indicando sette materie per le quali

<sup>85</sup> L. 9 dicembre 1928, n. 2693.

<sup>86</sup> ROCCO, *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio*, cit. nt. 80, pp. 944 e 954.

<sup>87</sup> Per il pensiero di Rocco v. sopra nt. 71.

senz'altro si doveva presumere il carattere costituzionale<sup>88</sup>. Era un elenco evidentemente aperto, ma è importante segnalare le considerazioni di Rocco a commento, solo apparentemente ovvie. Da un lato, la categoria delle leggi costituzionali aveva un rango superiore, sicché esse non potevano essere abrogate o modificate per via ordinaria. Dall'altro, la loro presenza rappresentava una forma di difesa dei capisaldi del regime: «in virtù del nuovo istituto, maggiore stabilità sarà assicurata agli ordinamenti fondamentali dello Stato»<sup>89</sup>. Era dunque chiara al ministro la consapevolezza che occorresse fortificare le istituzioni basilari del nuovo ordinamento, escludendo qualunque modifica che non passasse al vaglio dell'organo supremo del partito.

La seconda direttrice riguardava i provvedimenti normativi finalizzati a strutturare lo Stato fascista. Si comprende che si trattasse di una legislazione che nel 1928 sarà ufficialmente classificata come 'costituzionale'. Nell'idea che la forza dello Stato si esprimesse nel suo organo centrale e permanente, emarginato e declassato a organo esecutivo dalla 'degenerazione' parlamentare liberale, la cura principale fu profusa nell'accrescere i poteri del governo e del suo capo, in omaggio alla concezione gerarchica che secondo Rocco assicurava speditezza ed efficienza nell'espletamento di qualunque ufficio. A un tale accrescimento dei poteri del governo doveva corrispondere un affievolimento delle prerogative del Parlamento. Ed ecco allora i due complessi normativi avviati precocemente dal guardasigilli ed emanati a breve distanza tra loro: la l. 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni del capo del governo e la l. 31 gennaio 1926 n. 100 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

In realtà non si concretò un semplice accrescimento dei poteri del governo, ma questo fu reso indipendente dal Parlamento (non occorre la sua 'fiducia' per governare) e l'autorità del suo capo dominava incontrastata (poteva dimettere i ministri e poteva assumere personalmente un numero imprecisato di ministeri)<sup>90</sup>. Depresso il ruolo del Parlamento, riconosciuta

---

<sup>88</sup> Queste le materie: 1. La successione al Trono e le attribuzioni della Corona; 2. La composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato e della Camera; 3. Le prerogative del capo di governo; 4. La facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; 5. L'ordinamento sindacale e corporativo; 6. I rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; 7. I trattati internazionali che importassero variazioni o rinunce territoriali nello Stato o nelle colonie.

<sup>89</sup> ROCCO, *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio*, cit. nt. 80, p. 952.

<sup>90</sup> La facoltà del governo di emanare decreti-legge legittimava una prassi invalsa da tempo; assumendo il suo volto modernista, Rocco ne spiegava le ragioni storiche nel discorso di

al governo la facoltà di emanare decreti-legge in caso di necessità e urgenza, la legge 31 gennaio 1926 (art. 3) escluse ulteriormente che l'autorità giudiziaria in sede di loro applicazione potesse sindacare il requisito di necessità e urgenza (era invece stata questa la posizione di Mortara).

Nella stessa direttrice di rafforzare i poteri dello Stato e, *in primis*, del governo, si provvede alla loro articolazione in periferia, attraverso i prefetti e i podestà, con conseguente cancellazione delle elezioni per le amministrazioni comunali<sup>91</sup>. Parimenti esprimeva la medesima finalità la legislazione che nella raccolta di opere di Rocco era rubricata sotto l'etichetta di 'difesa dello Stato', la cui categoria distinta sembra aver una ragion d'essere solo nella scaturigine unitaria della relativa normativa: l'essere stata adottata in presenza (vera o presunta) di eventi imprevisti e ritenuti particolarmente gravi (attentato al duce, ecc.) o comunque per contrastare fenomeni che richiedevano misure urgenti (è il caso della cosiddetta legge sulla massoneria, di cui si parlerà tra poco).

Con la solita lucidità Rocco enunciava il principio generale che reggeva tutti i provvedimenti 'di difesa' o di repressione: posto che lo Stato non poteva che essere in posizione dominante nell'ordinamento, la legislazione penale e di pubblica sicurezza e la correlativa struttura istituzionale (apparati di polizia, carceri, ecc.) non erano espressioni di eccezione al canone della libertà, bensì rappresentavano funzioni normali dell'attività statale<sup>92</sup>. Da questo punto di vista non c'era differenza qualitativa tra le legge istitutiva del Tribunale speciale (l. 25 novembre 1926 n. 2008) e la legislazione penale sui delitti contro la sanità della stirpe. Insomma, stabilita la centralità del soggetto 'Stato', tutte le cure dovevano essere rivolte ad assicurare che stesse bene e che crescesse forte.

La terza direttrice riguardava la legislazione di controllo sociale attraverso la quale si doveva raggiungere, pezzo per pezzo, l'obiettivo generale che era anche l'orizzonte costituzionale di Rocco: quello dello Stato sovrano, monolitico, che organizzava sotto la sua egida il pluralismo del sociale. Questo era contemporaneamente riconosciuto e però racchiuso entro maglie ferree. In sostanza la legislazione di controllo era tesa a riportare sotto l'egida dello Stato l'attività (e gli organismi correlativi) che in precedenza era appannaggio dell'autonomia privata. Con le parole di Rocco:

---

presentazione del disegno di legge alla Camera, 20 giugno 1925 (A. ROCCO, *Sul disegno di legge «Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche»*, in ID., *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 17, pp. 216-217).

<sup>91</sup> V. sopra, su nt. 71.

<sup>92</sup> ROCCO, *La legislazione*, cit. nt. 42, pp. 263-264.

La legge ha anche il compito politico altissimo di ricondurre nell'orbita dello Stato le forze che si erano costituite all'infuori dello Stato e quindi necessariamente contro di esso<sup>93</sup>.

Si può fare l'esempio degli ordini professionali, come quello degli avvocati, organismo espressivo di una professione liberale per eccellenza, cui la legge basilare del 1874 lasciava ampi margini di autorganizzazione. Attraverso la riforma ordita da Rocco (r.d. 25 marzo 1926 n. 453) si procedette a richiamare la classe forense entro l'orbita pubblicistica – si diceva che l'avvocato svolgeva in fondo una attività di «organo» o di «ausiliare di giustizia» nell'interesse della nazione e del regime – e a tal fine si agì sia sugli ingressi nella professione (numero chiuso degli albi, ovvero concorsi e non esami di idoneità; vaglio delle qualità 'illibate' e dunque per lo meno l'assenza di sentimenti antifascisti per l'iscrizione) e sull'organo dirigente (inizialmente la Commissione reale superiore straordinaria e poi il Consiglio Superiore Forense), che ora diventava di nomina governativa (l'immane Scialoja ne divenne presidente)<sup>94</sup>. Insomma «un'operazione egemonica sul mondo forense», giustificata ancora dallo slogan che esso non dovesse considerarsi fuori dello Stato<sup>95</sup>.

Naturalmente era impensabile una *reductio ad unum* e del resto la libera iniziativa privata – elemento che stava molto a cuore a Rocco – era riconosciuta dalla Carta del Lavoro. Il che implicava che per le attività considerate nevralgiche e per le principali aggregazioni sociali si stabilisse un doppio binario di intervento: da un lato il controllo (che poteva arrivare al divieto per i privati), dall'altro un'azione gestoria diretta del regime. Ad esempio, c'era il controllo sulla stampa<sup>96</sup>, e contemporaneamente una miriade di pubblicazioni delle associazioni fiancheggiatrici del partito e un Ministero della propaganda. Oppure, per un altro esempio relativo alle associazioni: Rocco varò la legge che vietava le società segrete – l'obiettivo specifico era quello di colpire la massoneria – e che stabiliva poteri di controllo dello Stato su tutte le associazioni (l. 26 novembre 1925 n. 2029).

L'idea di Rocco era quella di penetrare nella sfera quotidiana dell'individuo e dunque nei 'luoghi' ove si formava, lavorava, si ricreava (la famiglia, la

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>94</sup> A. MENICONI, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 105-167, per quanto detto nel testo spec. 121, 136-137, 142, 158.

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 146 e 121.

<sup>96</sup> L. 31 dicembre 1925 n. 2307.

scuola, il sindacato, le associazioni sportive). Trattandosi di una politica del diritto, il ministro interveniva secondo un giudizio di priorità, che operava, come si è visto, all'interno dell'obiettivo generale di rafforzare il potere dello Stato e di assicurare che il partito fascista ne avesse in esclusiva le redini.

Sui tempi necessari per far penetrare l'ideologia fascista nel quotidiano privato il pragmatico guardasigilli non si illudeva e non faceva previsioni; ma si dedicò immediatamente a demolire i sindacati preesistenti dei lavoratori e a disegnare – lui stesso si occupò della stesura della legge – lo schema generale della legislazione sindacale fascista, che doveva portare alla composizione dei rapporti di classe sotto l'organizzazione dello Stato (l. 3 aprile 1926 n. 563)<sup>97</sup>. La ricetta di Rocco era semplice: di fronte alle istanze di 'sindacalizzazione dello Stato', avanzate dai movimentisti, propose e fece trionfare il processo inverso di 'statizzazione dei sindacati'<sup>98</sup>; in effetti, nelle forme di riconoscimento giuridico del sindacato – come al solito si richiedeva la «sicura fede nazionale» –, nella nuova magistratura del lavoro, nell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, nei divieti imposti (divieto di sciopero e serrata, perseguiti penalmente) si riscontra un disegno di assorbimento dell'organizzazione sindacale entro lo Stato<sup>99</sup>. Dall'antico schema della *locatio operarum* per la disciplina dei rapporti di lavoro si passava alla regolamentazione puramente pubblicistica attraverso la legge-cornice che traduceva i programmi agitati sul corporativismo da Rocco in una dozzina d'anni di azione politica. La materia aveva un 'sostrato' economico, come si diceva nella giuscommercialistica postunitaria dalla quale proveniva

<sup>97</sup> Una sintesi del percorso avviato nell'estate del 1925 e approdato nella legge del 3 aprile in A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Laterza, Roma-Bari 2010, p. 34 ss., che mette in evidenza le diverse visuali di Rocco e di Bottai (pp. 12-17 e *passim*), sebbene comunque entrambi fossero convinti che la regolamentazione corporativa fosse essenzialmente una articolazione dello 'Stato forte', come dimostrano i rispettivi atteggiamenti (l'uno da sottosegretario del Ministero delle corporazioni, l'altro da guardasigilli) in sede di preparazione e stesura della Carta del Lavoro nei primi mesi del 1927 (fondamentale R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista [1925-1929]*, Einaudi, Torino 2008, pp. 286-296).

<sup>98</sup> Così G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista*, cit. nt. 14, p. 46; v. anche G. VARDARO, *Le origini dell'art. 2077 cod. civ. e l'ideologia giuridico-sindacale del fascismo*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», X (1980), spec. pp. 437-440, che mette in evidenza le differenze tra la strategia fascista e l'esperienza nationalsocialista.

<sup>99</sup> Come nota I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione dei poteri nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano 2007, p. 32, lo Stato non si limitava a una semplice sorveglianza, bensì si riservava la direzione.

il guardasigilli, che per le sue origini sarebbe stato portato ad accettare uno degli assiomi ricorrenti della propria scienza: che cioè occorreva secondare l'evoluzione del rapporto vivo, fattuale (*ex facto oritur ius*). Ma ormai il ministro guardava tutto dal punto di vista dello Stato, onnipotente nel legiferare. Lo notò l'intelligentissimo d'Amelio, disposto a sua volta ad accettare in linea generale quel principio empirico e storicistico, ma naturalmente ben attento ad ammettere quella 'eccezione' – la prevalenza della volontà dello Stato – in considerazione della importanza politica dei rapporti in questione<sup>100</sup>. I due *commis* erano dunque concordi: l'uno, Rocco, perché l'atto d'imperio era proprio quel che si chiedeva al legislatore, l'altro, d'Amelio, perché in quel campo la costruzione forzosa era un'eccezione ben giustificata.

Fu evidentemente uno sforzo impegnativo, presto accolto con un fiorire di discussioni. Relativamente agevole far prevalere la propria visuale in un partito d'*élite* come quello nazionalista, più difficile gestirla all'interno di un partito di massa e al potere<sup>101</sup>. Le cattedre di diritto corporativo si diffusero e molti specialisti di diverse discipline ne furono attratti; i manuali, dal 1927, si moltiplicarono (Rocco firmò la prefazione che accompagnava quello di Costamagna magnificandone sia la capacità esegetica, sia l'impianto sistematico<sup>102</sup>). Decisivo anche il suo intervento nell'indirizzare ideologicamente la Carta del Lavoro: di fronte al compromesso che sembrava delinarsi tra le posizioni antitetiche della Confindustria (Olivetti) e della

<sup>100</sup> Cfr. D'AMELIO, *Inaugurandosi il busto del Duce*, cit. nt. 27, p. 12; il sistema delle corporazioni era pura costruzione astratta, scaturita dal pensiero economico, giuridico e politico («nell'ordinamento corporativo, invece, il diritto ha preceduto il fatto»). Nella dottrina commercialistica del dopoguerra il 'salto' dall'empirismo vivantino al dirigismo predicato da Rocco è stato riconosciuto da Ascarelli e Giuseppe Ferri; una sistemazione convincente, che tiene conto anche della visione elitaria e del favore verso l'imprenditoria del guardasigilli, è in R. TETI, *Codice civile e regime fascista. Sull'unificazione del diritto privato*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 73-81.

<sup>101</sup> Del tutto coerentemente nel primo importante intervento pubblico all'indomani dell'estromissione dal Ministero – il discorso al *Primo Congresso giuridico* tenutosi per il decennale della 'marcia' – Rocco ribadì con forza che in ogni sistema ordinamentale la direzione era esercitata da un'*élite*; e il partito fascista era appunto espressione di questa *élite*: il fascismo era guida del popolo, poteva dirsi che il suo governo fosse 'popolare', ma la sovranità apparteneva in esclusiva allo Stato, diretto dal fascismo.

<sup>102</sup> A. ROCCO, *Prefazione*, in C. COSTAMAGNA, *Manuale di diritto corporativo italiano. Fonti e motivi della legislazione sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino 1927, pp. IX-X.

Confederazione sindacale fascista (Rossoni) la stesura proposta da Rocco operava una scelta netta a tutela della parte imprenditoriale<sup>103</sup>. Sebbene essa non fosse ripresa integralmente nel testo finale poiché Mussolini decise di non deludere completamente le istanze dei lavoratori, nell'ambiguo documento furono recepiti i punti-chiave della concezione rocciana<sup>104</sup>.

L'avvio del programma corporativo fu così assicurato. Fu probabilmente una prova difficile per il guardasigilli, che usò molta cautela verso altri interventi sistematici, specie quelli in materia privatistica. Questi furono perciò rinviati in attesa che la cultura fascista diventasse senso comune: è il compito che, non più gestito da Rocco, il regime si diede apertamente dopo il decennale della marcia. Ma intanto questi realizzò con i Patti lateranensi la premessa ritenuta fondamentale per quel passo successivo: lo Stato non poteva essere agnostico, dichiarava la propria religione, che era quella cattolica.

Rocco fu politico anche in questo. Con la conclusione dei trattati del 1929 non pensò solo di chiudere un'annosa contesa, ma di lavorare assieme alla Chiesa secondo una concezione integralista che aveva elementi comuni. Nel suo pensiero Chiesa e Stato erano strutture perenni, mentre l'uomo era transeunte: animati da un complesso di dogmi e di ideologie – l'opposto del relativismo filosofico e religioso dominante nelle democrazie – entrambi accompagnavano l'uomo in questa terra dalla nascita alla morte. L'orizzonte entro cui l'individuo era pensato differiva, essendo rispettivamente universale e nazionale, ma le due prospettive si integravano e così, mentre la religione cattolica era elemento fondante della civiltà nazionale, si prestava anche all'espansione internazionale del modello sociale fascista<sup>105</sup>.

## 6. *Il ministero e alcuni compagni di avventura: d'Amelio, Saltelli, Appiani*

Nello svolgimento dell'attività ministeriale, i contemporanei hanno accreditato l'emergere di Rocco come figura quasi titanica e solitaria, impe-

<sup>103</sup> La stesura proposta da Rocco dopo la salomonica relazione di Bottai che presentava a Mussolini le due posizioni contrapposte è riprodotta in DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, cit. nt. 97, pp. 537-542.

<sup>104</sup> Anche De Felice ritiene che nel testo finalmente adottato dal Gran Consiglio del fascismo prevalsero le posizioni di Rocco (*ibid.*, p. 293).

<sup>105</sup> Anche sui rapporti tra Stato e Chiesa si può riscontrare la duttilità politica di Rocco, ben diversa dalla cautela, se non diffidenza, con cui Solmi nel 1924 aveva affrontato il tema della pacificazione (SOLMI, *La riforma costituzionale*, cit. nt. 40, spec. pp. 111-112).

gnata a divulgare programmi, a scrivere leggi e sovrintendere a codici. Si può sospettare che tale rappresentazione fosse un modo scoperto di inneggiare all'opera di trasformazione del fascismo, ma, sebbene con angolazione diversa, la storiografia ha sostanzialmente accettato l'immagine di un ministro che, membro di spicco di un partito che proprio con lui espresse la vocazione totalitaria al potere e personaggio animato da grande passione politica, dedicò tutte le sue cure alle priorità del programma, all'elaborazione dei provvedimenti legislativi, alla spiegazione della loro 'filosofia' e al funzionamento della macchina ministeriale che comandava.

In effetti, se guardiamo all'attività di Rocco prima e dopo l'assunzione di incarichi governativi, constatiamo la continuità dell'ideologo e però il salto vistoso nelle modalità operative: irreali, evidentemente, che potesse ancora proporsi come professore che scopre talenti tra gli studenti (quantunque conservasse la titolarità della cattedra), e altrettanto irreali, quale membro di governo, che trascorresse il suo tempo confrontandosi con le idee di un economista o magari lanciando e animando una rivista di battaglia<sup>106</sup>.

Verrebbe spontaneo pensare che nell'esercizio del potere gli sforzi di Rocco si concentrarono sugli obiettivi e quei margini di creatività e di sorpresa che in altri tempi erano possibili tendevano a ridursi se non ad azzerarsi. Egli era lontano dall'esempio di Bottai, che, operando nella stessa compagine ministeriale, non perse mai l'interesse a occuparsi di settori eterogenei (le corporazioni, la scuola e la cultura, gli esteri) né l'iniziativa di aggregare uomini e strumenti di pensiero, o il gusto di sperimentare cimenti nuovi; più vicino, invece agli stili di comportamento di un altro ex-nazionalista come Luigi Federzoni, con cui condivise per diversi anni la responsabilità di ministro nella compagine di governo<sup>107</sup>. Il fatto è che, anche in tempi di dittatura, si distinguevano le personalità individuali, i modi di affrontare i propri compiti, le correnti ideali: tutt'altro che un monolite sotto Mussolini.

---

<sup>106</sup> Si allude alla collaborazione con Filippo Carli e alla rivista *Politica*, che lasciò molto presto.

<sup>107</sup> Federzoni fu ministro dell'Interno dal 17 giugno 1924 al 6 novembre 1926 – condivise così parecchie leggi fascistissime – e poi ministro delle Colonie dal 6 novembre 1926 al 18 dicembre 1928. Sulla sua figura nel ventennio v. F. LANCHESTER, *Il passaggio del nazionalismo da movimento a partito: il ruolo di Federzoni*, in *Federzoni e la storia della destra italiana nella prima metà del Novecento*, a cura di B. Coccia, U. Gentiloni Silveri, il Mulino, Bologna 2001, pp. 171-194, anche con riferimenti a Rocco e ai provvedimenti legislativi condivisi: pp. 173-174, 177, 179). La famosa prolusione di Rocco su *Politica e diritto* (v. oltre) fu pubblicata da Federzoni sulla *Nuova Antologia* (1931), rivista che diresse a lungo quando lasciò incarichi di governo.

Rocco si concentrò su un obiettivo: l'annichilimento politico del pluralismo, che equivaleva alla costruzione dello Stato totalitario. In quest'opera fu radicale, non entrò in dialettica con nessuno entro il partito o le istituzioni di cui faceva parte; perciò emerge come figura solitaria<sup>108</sup>. Due immagini – e sono entrambe ritratti di solitudine – si accompagnano al suo operato da guardasigilli e sembrano definirlo: una, agli esordi, espressiva di forza, l'altra, alla conclusione, rivelatrice piuttosto di debolezza o di impotenza. Si è visto infatti che, all'inizio del mandato ministeriale, nel giro di pochi mesi Rocco impose la propria visuale rispetto al lavoro collettivo dei 'Soloni', di fatto rendendo semplice carta d'archivio le loro proposte. Al termine del settennato lasciò tra le carte private la bozza del codice di procedura civile, scritta di suo pugno: come affermò Mariano d'Amelio, che così testimoniava personalmente del rapporto strettissimo con Rocco, il guardasigilli gli leggeva a mano a mano gli articoli del progetto che andava elaborando, avendo come base il testo della Commissione reale (cosiddetto progetto Carnelutti, 1926). L'intento era quello di rendere meno professorale e più efficace la scrittura, per farne un codice che avesse la propria impronta e che fosse nel contempo 'fascista'; lo stesso d'Amelio, d'intesa con i fratelli dello scomparso che ne raccolsero le pagine manoscritte, ne curò la pubblicazione nel 1937<sup>109</sup>. Se restano, in proposito, molte curiosità, si rafforza l'impressione di un Rocco dedito a un diuturno lavoro solitario, che addirittura sembra vincere il proprio tempo e che però in quel frangente rivela la sua impotenza<sup>110</sup>: questa volta fu lui a scrivere carte che, destinate

<sup>108</sup> Come detto all'inizio, il regime aveva bisogno di eponimi, più o meno importanti.

<sup>109</sup> La *Prefazione* di M. d'Amelio e il progetto di Rocco (incompleto: si arresta all'art. 112) sono pubblicati in «Rivista di diritto processuale civile», XIV (1937), pt. I, rispettivamente pp. 3-7 e 8-31. Sicuro dell'esistenza del manoscritto, il primo presidente della Cassazione si rivolse per la ricerca ai tre fratelli di Rocco, Arturo, Ferdinando e Ugo, tutti giuristi, come è noto.

<sup>110</sup> Gli interrogativi riguardano ad esempio il ruolo di Carnelutti, che ospitò nella sua rivista il progetto di Rocco senza una riga di commento (e sì che era doppiamente interessato, come studioso della materia e come estensore del testo che il guardasigilli si proponeva di emendare). Altre domande riguardano d'Amelio, il cui omaggio al lavoro dell'amico era senz'altro sincero – addirittura superlative le lodi sulla capacità di racchiudere nell'unica figura del «realizzatore» le tre doti, solitamente disgiunte, del maestro di scuola di diritto processuale civile, di professionista del foro e di legislatore (*ibid.*, p. 5) –; ma nel contempo il primo presidente della Cassazione sembra anche suggerire un metodo di lavoro un po' più 'concertato' come nel suo stile (v. il progetto di codice di diritto commerciale, che porta il suo nome, e l'impresa del *Nuovo Digesto Italiano*, su cui rispettivamente I. BIROCCHI,

a un'applicazione concreta, risultano utili solo per lo storico.

Accettare l'immagine della solitudine non significa dunque idealizzare l'attività del ministro, ma piuttosto osservarla nella sua realtà; e non c'è dubbio che nel settennato Rocco si avvale di una 'macchina' che riformò e su legami particolari che rese funzionali al proprio lavoro<sup>111</sup>. Ci si soffermerà in particolare su alcuni magistrati il cui rispettivo rapporto col guardasigilli, evidentemente di tipo istituzionale, presentava lati che erano personali e che implicavano scelte soggettive<sup>112</sup>.

La macchina, innanzi tutto, che certo per Rocco non era semplicemente un insieme di ingranaggi, bensì presupponeva un nesso organico tra i suoi elementi che li rendeva atti ad operare secondo impulsi comuni e sovrapponibili. Così, ad esempio, a sole due settimane dalla sua nomina e indipendentemente dalla legislazione che lui stesso avrebbe promosso per assicurare la fedeltà della burocrazia, circolava già la voce che avesse da subito provveduto a una epurazione del Ministero<sup>113</sup>. In breve, con Rocco fu portata a compimento una struttura burocratica che, sfruttando e valorizzando lo *status* di magistrato dei componenti, era tesa a garantire fedeltà ed efficienza anche nella magistratura, attraverso un gioco di rapporti fondato sulla gerarchia e sulla dipendenza delle promozioni e dei trasferimenti di sede dalle decisioni di vertice.

Riprendendo un'idea tradotta in legge dal guardasigilli Mortara nel 1920 – allora pensata in senso liberale come strumento di indipendenza dei magistrati – una riforma di Oviglio aveva provveduto a rafforzare il legame tra magistratura e Ministero stabilendo che le funzioni amministrative del Ministero dovessero essere esercitate da magistrati (r.d. 2 dicembre 1923

---

*Il signore dei codici*, e I. BIROCCHI, A. D'ANGELIS, *Il Nuovo Digesto Italiano*, in *Mariano d'Amelio. Mezzo secolo di cultura giuridica tra diritto e politica [1891-1943]*, a cura di I. Birocchi, ETS edizioni, Pisa 2025, rispettivamente pp. 399-417 e 267-330).

<sup>111</sup> Si è già detto che per l'edizione dei *Principii* Rocco si valse della collaborazione di Azzariti e Lampis: due alti magistrati con cui aveva frequentemente a che fare quali membri dell'Ufficio legislativo del Ministero (si sa che la loro carriera proseguì brillantemente dopo la caduta del fascismo, fino alla nomina, negli anni Cinquanta, a giudici della Corte costituzionale). Nella varia letteratura, una sintesi complessiva della loro attività nelle relative voci di A. MENICONI e di E. MURA, in *DBGI*, cit. nt. 21, I, rispettivamente pp. 135-136 e 1138.

<sup>112</sup> V. *infra* nel testo.

<sup>113</sup> Lo riferisce AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit. nt. 1, I, p. 71 nt. 1, citando un intervento (*Fascistizzare l'alta burocrazia*) apparso sull'«Impero» del 17-18 gennaio 1925.

n. 2572, art. 8). Si innescò così un processo di ‘magistratizzazione’ dei ranghi ministeriali<sup>114</sup>. Esso non prospettava solo una faccia diversa della burocrazia, ma segnalava un mutamento dei rapporti sia in seno alla scienza giuridica, tra quella di scuola e quella pratica, sia in relazione al potere politico; le stesse modalità di preparazione dei codici, a cominciare da quelli direttamente promossi da Rocco e, più avanti, soprattutto quelli di Grandi, registrano il protagonismo di un gruppo di magistrati stretti attorno al guardasigilli. Sta di fatto che quel processo, attraverso ripetuti interventi normativi adottati nel 1926 e 1927 – regolarmente previo parere favorevole del Consiglio di Stato –, approdò a concentrare nelle mani del Ministero, con l’apposito Ufficio del personale e lavorando di concerto con gli uffici della Cassazione, un ampio potere discrezionale sulle carriere e sui trasferimenti dei magistrati<sup>115</sup>.

Come la storiografia specialistica ha appurato, al tempo di Rocco la macchina si reggeva su tre articolazioni fondamentali: oltre l’appena menzionato Ufficio del personale, quello legislativo e il gabinetto del ministro<sup>116</sup>. Diventa un po’ ozioso chiedersi quanto del carico di lavoro ministeriale fosse espletato dal guardasigilli e quanto dai suoi più stretti collaboratori; l’attività era largamente fiduciaria, fundamentalmente commista di incombenze politiche e amministrative, influenzata da clientelismi e dunque complessivamente opaca. Era un terreno su cui attecchivano le rivalità tra ministeri e all’interno delle sfere dirigenti; le invidie di chi si sentiva escluso fomentavano accuse, più o meno fondate, di favoritismi e di uso personalistico della posizione di potere in seno al Ministero. Di certo Rocco non si risparmiò, naturalmente lavorando di concerto o di sponda con alcuni particolari magistrati. Se ne segnalano tre.

Il primo che viene in considerazione è Mariano d’Amelio. Rocco se lo ritrovò già insediato come primo presidente della Cassazione – il magistrato, estremamente giovane per quella carica, aveva assunto la presidenza il 1° novembre 1923 – in base a una scelta preparata attraverso un provvedimento legislativo di Oviglio che aveva messo fuori gioco un avversario del fascismo, Ludovico Mortara, il più titolato per dirigere la Cassazione

<sup>114</sup> N. BERTINI, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione del regime fascista (1919-1932)*, in «Le Carte e la Storia», XI (2005), n. 2, pp. 177-180.

<sup>115</sup> *Ibid.*, pp. 181-186 e A. MENICONI, *La magistratura e la politica della giustizia durante il fascismo attraverso le strutture del ministero della Giustizia*, in *Il diritto del duce*, cit. nt. 73, pp. 83-84.

<sup>116</sup> MENICONI, *La magistratura e la politica della giustizia*, cit. nt. 115, p. 84.

unica<sup>117</sup>. Al vertice della giurisdizione, da sempre sostenitore della necessità di irrobustire la preparazione dei giudici, investito di numerose cariche direttive negli uffici amministrativo-gestionali della magistratura (del Consiglio Superiore della Magistratura, della Commissione giudicatrice del concorso per Cassazione e della Corte suprema disciplinare), d'Amelio era il capo gerarchico di una complessa rete di governo dell'ordine giudiziario: inevitabilmente la sua attività si doveva intrecciare con quella del guardasigilli.

Ma il rapporto tra Rocco e d'Amelio non era puramente istituzionale. I due si conoscevano da molto tempo, per il tramite di Sraffa, che aveva scoperto d'Amelio rientrato in Italia dopo il lungo soggiorno del magistrato in Eritrea, lo aveva attirato a collaborare alla sua rivista e ne era anche diventato cognato. Tutti e tre erano uniti dal comune interesse per il diritto commerciale – insieme avevano diretto un commento del codice del 1882 – concepito come branca speciale entro la sfera unitaria del diritto in una stagione in cui sembravano aprirsi nuovi ruoli e compiti sia per i giuristi di scuola, sia per i magistrati<sup>118</sup>. Qui si tratta comunque di esaminare i rapporti nel settennato del guardasigilli entro una dittatura che impostava proprio con Rocco il programma di avvio del totalitarismo. D'Amelio – che era di formazione cattolico-liberale ma che nei suoi rapporti da *grand commis* aveva mostrato un eclettismo di fondo sempre comunque dichiarandosi ligio al principio di legalità – non si scompose. Non ebbe nemmeno bisogno di prendere la tessera del PNF (a differenza di quanto fece Santi Romano alla vigilia della sua nomina a presidente del Consiglio di Stato), che acquisì solo durante l'infornata del 1932, e semplicemente accettò la politica del partito unico.

I rapporti di conoscenza e collaborazione con Rocco poterono continuare nelle nuove posizioni di entrambi – l'uno come primo presidente della Cassazione, l'altro come ministro della giustizia – perché il credo di d'Amelio, sebbene non fosse coincidente, era complementare agli orientamenti di fondo di Rocco. Infatti, la visione del supremo magistrato si imperniava su tre punti:

– il diritto era una sovrastruttura – il termine veniva usato da d'Amelio sia in scritti giovanili, sia della maturità, sempre coerentemente – rispetto alla realtà fattuale continuamente in movimento<sup>119</sup>; la politica e la cultura

---

<sup>117</sup> I fatti sono notissimi; v. il saggio di S. SOLIMANO in questo libro.

<sup>118</sup> Sulla figura del magistrato napoletano si rinvia a *Mariano d'Amelio. Mezzo secolo di cultura giuridica*, cit. nt. 110.

<sup>119</sup> Dettagli in I. BIROCCHI, *Il mondo attraverso il diritto: la parabola di d'Amelio dalla crisi del mo-*

potevano accelerare o ritardare il moto, ma in fin dei conti dovevano secondarlo;

- il carattere storico del diritto implicava un aspetto conservatore (la struttura non fa salti ed è fondamentalmente stabile), ma ammetteva una propensione sia a razionalizzare l'esistente, sia ad aggiornarlo o modernizzarlo;
- il diritto era regola per l'uomo vivente nel sociale e l'orientamento della modernità tendeva sempre più a valorizzare le esigenze collettive, delle quali si faceva interprete lo Stato.

Proiettata nei compiti del presente questa impostazione era sufficientemente elastica non solo da poter recepire il programma enunciato da Rocco basato sul trinomio tradizione-trasformazione-innovazione, ma da offrirsi per molti aspetti in via sperimentale per implementarlo. E infatti nei provvedimenti man mano adottati il richiamo a valori come la legalità, la certezza, l'uniformità si sposavano con le esigenze di modernizzare le istituzioni per il loro migliore funzionamento e di ri-orientare le norme preesistenti in funzione dello 'spirito' fascista (ed era compito precipuo del primo presidente della Cassazione unificare e soddisfare questa istanza, essendo l'interpretazione delle norme eminentemente storica<sup>120</sup>).

Accolti come indiscutibili i principi fondanti, le varie misure incidenti sulla giurisdizione (i concorsi, l'abolizione della giuria, la struttura piramidale della magistratura, l'accorpamento delle preture e dei tribunali, gli studi preparatori per il futuro tribunale dei minorenni) furono certamente prese di concerto tra il primo presidente e il guardasigilli, che più volte gliene diede infatti atto<sup>121</sup>. Al centro stava l'assioma dell'unitarietà dello Stato e dunque del diritto non solo nella sua forma astratta ma nella sua messa in atto attraverso la giurisdizione. A questo fine il disegno di rendere operativi all'interno della Cassazione gli Uffici del Massimario e del Ruolo, già avviato dal ministro Oviglio, si completò durante il ministero di Rocco e certo d'in-

---

*dello liberale al fascismo*, in *Mariano d'Amelio*, cit. nt. 110, spec. pp. 102-103.

<sup>120</sup> Da rammentare un famoso editoriale di d'Amelio (1929) allorché assunse di fatto la direzione della *Rivista di diritto pubblico* dopo la scomparsa del fratello Salvatore, che l'aveva fondata. Vi predicò che non bastava più lanciare ponti tra la dogmatica tradizionale e le novità dalla legislazione fascista: occorreva che vecchio e nuovo si compenetrassero (M. D'AMELIO, *Riprendendo il lavoro*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia – La giustizia amministrativa. Raccolta completa di Giurisprudenza Amministrativa esposta sistematicamente», serie II, anno XXI e XL [1929], pt. I, pp. 1-3).

<sup>121</sup> Lo riconosce giustamente G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna 2018, p. 352. Nei discorsi parlamentari di consuntivo dell'attività del ministero sono frequenti i riferimenti di Rocco al lavoro d'intesa svolto col primo presidente.

tesa con d'Amelio. Significativa infine la convergenza su due altre colonne dell'ordine giuridico rocchiano, la codificazione penalistica e i Patti lateranensi: due pilastri costituzionali, per entrambi i giuristi, perché espressione di una civiltà che dichiarava i suoi principi fondanti e li difendeva penalmente e che, rifiutando l'agnosticismo, riconosceva come propri «i valori perenni della cattolicità»<sup>122</sup>.

Se nel rapporto con d'Amelio, apparentemente solo di carattere istituzionale, sono emerse distintamente le pregresse relazioni di conoscenza e di affinità culturale, nella relazione di Rocco col capo di gabinetto, Carlo Saltelli, sembrerebbe in evidenza esclusivamente il profilo istituzionale; ma già la lunga durata e la natura dell'incarico fiduciario disciplinato secondo precetti normativi molto vaghi e quindi da modulare concretamente nella pratica lasciano intendere che l'intesa fosse profonda e che valesse un precedente rapporto di frequentazione personale<sup>123</sup>. Se in generale è difficile che il rapporto fiduciario nasca casualmente, nel nostro caso la scelta di Rocco va retrodatata, giacché il magistrato fu suo segretario sin dalla prima nomina di Rocco a sottosegretario al Tesoro e poi negli altri incarichi di governo fino al settembre 1923 e poi ancora fu capo della segreteria che lo assistette (dal maggio 1924) in qualità di presidente della Camera<sup>124</sup>.

Agli inizi la carriera di Saltelli non era stata particolarmente brillante, né egli si era messo in luce, come tanti altri magistrati, per le pubblicazioni o le collaborazioni editoriali<sup>125</sup>. È probabile che, se non prima della guerra,

<sup>122</sup> Si può ancora aggiungere la comune battaglia per mantenere all'interno del Ministero di Grazia e giustizia, contro le pretese del dicastero dell'Interno, la direzione degli istituti di prevenzione e pena (alla quale d'Amelio aveva piazzato un suo fedelissimo, Giovanni Novelli); in proposito cfr. BERTINI, *Il Ministero della giustizia*, cit. nt. 114, pp. 173-176.

<sup>123</sup> La vaghezza della norma che disciplinava il ruolo di capo di gabinetto è rilevata da BERTINI, *Il Ministero della giustizia*, cit. nt. 114, p. 184.

<sup>124</sup> Dunque, dalla marcia su Roma sino al 20 luglio 1932 Saltelli fu vicinissimo a Rocco, tranne la breve interruzione tra la fine del 1923 e il maggio 1924, in cui comunque il giurista napoletano lo segnalò a Oviglio per le sue qualità (tutti i dati sono tratti da ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia 1951-1983, Ufficio Superiore Personale e Affari Generali, [1860-1949], Ufficio II [1860-1970], Magistrati fascicoli personali 1860-1970, III versam. 1936-1949*, fasc. Saltelli Carlo matr. 66923).

<sup>125</sup> Nato nel 1881, uditore giudiziario nel 1905, giudice con funzione di pretore dal 1913, nel decennio precedente alla guerra aveva pubblicato qualche breve saggio o nota a sentenza; poté utilizzare la sua esperienza di magistrato quale giudice militare in Albania (1918). Al rientro dalla guerra fu nominato sostituto procuratore ad Avezzano (1919) e poi a Roma (1920).

tra il 1920 e il 1922 i due personaggi si incontrassero, gravitando entrambi a Roma, essendo militanti nazionalisti e quindi fascisti antimarcia<sup>126</sup>. La ragione della fiducia di Rocco è dunque plausibilmente da ricercarsi in un rapporto di conoscenza di quegli anni e negli ideali politici comuni. È sicuro che, da capogabinetto del guardasigilli, abbia svolto anche un ruolo di referente per rappresentare in seno al Ministero istanze corporative o clientelari<sup>127</sup>.

Il magistrato si mostrò comunque un valido collaboratore soprattutto per le questioni di diritto pubblico e parlamentare, per la preparazione dei disegni di legge e per risolvere problemi pratici<sup>128</sup>; di più, Rocco riconobbe che Saltelli svolgeva delicate mansioni su questioni «riservatissime e anche di natura politica»<sup>129</sup>. Il magistrato fece altresì parte della Suprema Corte Disciplinare e del Consiglio Superiore della Magistratura, organismi che evidentemente erano anche luoghi di esercizio del potere.

Come uomo pubblico si mise in luce con una monografia di commento alla legge del 31 gennaio 1926 che disciplinava la potestà normativa del governo (il libro uscì nello stesso anno e palesemente sfruttava i lavori preparatori e gli studi condotti per l'occasione). Ne scaturì una sorta di gioco di sponda tra i due giuristi giacché Rocco ne scriveva la *Prefazione* in cui metteva in evidenza i due punti centrali del proprio credo (la funzione prin-

<sup>126</sup> In diversi documenti contenuti nel fascicolo personale (v. nt. 124) si attesta che si iscrisse al partito nazionalista nel 1922 e che, dopo la confluenza di quel partito nel PNF, l'iscrizione fu retrodatata al 23 marzo 1919 (v. ad esempio la lettera commendatizia del ministro Solmi, 27 aprile 1939, e il documento anonimo che sintetizza la carriera di Saltelli dopo la nomina a procuratore generale della Cassazione, pure nel fascicolo personale). Cfr. M.N. MILETTI, E. MURA, *Saltelli Carlo*, in *DBGI*, cit. nt. 21, II, p. 1773 e G. TOSATTI, *I gabinetti nei ministeri dell'Italia liberale e fascista*, in *Governare dietro le quinte*, a cura di G. Melis, A. Natalini, il Mulino, Bologna 2023, p. 89.

<sup>127</sup> Una testimonianza esplicita, come tramite della Federazione dei combattenti di Roma, è riportata in TOSATTI, *I gabinetti nei ministeri*, cit. nt. 126, p. 88; indirettamente prospettano un uso personalistico o clientelare le molte voci critiche raccolte in via riservata da confidenti di polizia, sicuramente però contenenti varia spazzatura (ne riferisce BERTINI, *Il Ministero della giustizia*, cit. nt. 114, pp. 184-186).

<sup>128</sup> Lo riconobbe Rocco nella lettera commendatizia indirizzata a Oviglio il 20 agosto 1924 e in un'altra, ormai nelle vesti di guardasigilli, del 4 luglio 1927 (entrambe nel fascicolo personale di Saltelli, cit. in nt. 124).

<sup>129</sup> Lettera del 4 luglio 1927, cit. Da allora queste benemerienze rimbalzarono nella documentazione prodotta in occasione delle varie promozioni (v., ad esempio, la lettera del ministro Solmi, 27 aprile 1939, cit. sopra in nt. 126).

cipale dello Stato era quella di governo, essendo la funzione legislativa e quella giudiziaria di carattere non permanente, ben potendo esistere uno Stato con i poteri accentrati in un unico organo di governo; il principio della separazione dei poteri era meramente storico e derivava da una ideologia individualistica). Dal suo canto, Saltelli utilizzava abilmente la letteratura pubblicistica sullo Stato di diritto (*in primis* Santi Romano, Chiovenda e Ranalletti, ma non disdegnava quella antiformalistica di Siotto Pintor), ricordava il disegno di legge presentato in materia al Senato da Scialoja nel 1922, si rifaceva alle recentissime discussioni sui decreti-legge (Salvatore d'Amelio), per mostrare infine la perfetta coerenza della legge nel riconoscere la funzione essenziale normativa al 'potere esecutivo' circoscrivendolo per evitarne ogni abuso<sup>130</sup>. Se può far sorridere l'affermazione apodittica che 'la legge Rocco' – quella appunto commentata – avrebbe di molto ristretto la frequenza dei decreti-legge<sup>131</sup>, anche in questo Saltelli si mostrava un degno allievo di Rocco, convinto che ogni legislazione è provvisoria nei suoi intenti e nelle sue applicazioni<sup>132</sup>.

Parallelamente alla carriera che procedeva a tappe veloci (consigliere di Cassazione nel 1928, presidente di sezione della Cassazione nel 1931 e infine procuratore generale della Cassazione nel 1942) Saltelli si specializzò in materia penalistica, come dettavano le priorità stabilite da Rocco per la codificazione. È ben noto l'apporto di Saltelli al progetto di codice penale e a quello di rito, come pure il lavoro di coordinamento tra il testo unico di pubblica sicurezza e la legislazione dei due codici<sup>133</sup>. In proposito Saltelli incarnava bene, al pari di altri protagonisti del tempo, la figura del giurista che operava senza cesure quale legislatore, commentatore della normativa che aveva contribuito a scrivere<sup>134</sup> e scienziato che la interpretava attraverso

<sup>130</sup> C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Tipografia delle Mantellate, Roma 1926 (la *Prefazione* di A. ROCCO si legge all'inizio, 7 pp. non numerate). Evidente lo sforzo per far rientrare la legge nello schema dello Stato di diritto (v., ad esempio, il discorso sullo stato di necessità, scaturigine del diritto eppure non inquadrabile tra le fonti in senso tecnico: pp. 63-68).

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 77 nt. 72.

<sup>132</sup> In un passo del libro (*ibid.*, p. 66 nt. 63) si legge: «Al di sopra di ogni critica superficiale e astratta una constatazione è certa ed è inconfutabile: che lo Stato, ad onta di ogni esteriore e meccanica divisione dei poteri, è organismo spirituale e indivisibile, in cui l'ordine o il disordine dei Parlamenti si riflette sui Governi»: la firma poteva essere di Rocco, ma era di Saltelli.

<sup>133</sup> Basti il rinvio a MILETTI, MURA, *Saltelli Carlo*, cit. nt. 126, p. 1774.

<sup>134</sup> C. SALTELLI, E. ROMANO DI FALCO, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, I-IV,

la rivista che ebbe a fondare<sup>135</sup>.

Rimase un fedelissimo di Rocco anche dopo la sua scomparsa. Chiamato da Mariano d'Amelio a collaborare al *Nuovo Digesto Italiano*, redasse 17 voci, tutte in materia penale<sup>136</sup>. A leggere quella sulla pena di morte, impressiona il timbro del suo mentore, al di là di diverse citazioni puntuali dei discorsi parlamentari del ministro. Tutto l'impianto era rocciano. Così per limitarsi a due punti, si nota la critica alle posizioni abolizioniste che, da Beccaria al codice Zanardelli, a suo dire, avevano espresso quell'infacchimento dello Stato, quel cedimento alle istanze disgregatrici dell'individualismo a cui beneficamente aveva operato il fascismo; e ulteriormente si rinviene la famosa affermazione che l'individuo doveva essere considerato mezzo e non fine<sup>137</sup>.

Un più breve discorso occorre per illustrare i rapporti di Rocco con un terzo magistrato, Giovanni Appiani, la cui vicenda del resto è molto nota<sup>138</sup>. Questi nel 1923 era stato nominato procuratore generale della Cassazione e si sa che a tale carica, anche agli esordi del governo mussoliniano, potevano essere nominati solo magistrati di fede fascista e, con l'andar del tempo, che avevano dato buoni servigi al regime (basti rammentare, tra gli altri, Giovanni Santoro, che si ricorda 'a disposizione' per il caso Matteotti,

---

Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino 1930 (con *Prefazione* di Alfredo Rocco).

<sup>135</sup> Gli *Annali di diritto e procedura penale*, fondata nel 1932 insieme a Vincenzo Manzini e ad Arturo Rocco.

<sup>136</sup> Poiché il repertorio di d'Amelio non ha un indice, si segnalano le voci firmate da C. SALTELLI: *Confisca (Diritto penale)*, *Conversione di pene pecuniarie*, *Diritti civili (Perdita dei)*, *Ergastolo*, *Interdizione da una professione o da un'arte*, *Interdizione dai pubblici uffici*, *Interdizione dal commercio*, *Morte (Pena di)*, *Oblazione*, *Pene detentive*, *Pene pecuniarie*, *Pubblicazione della sentenza di condanna*, *Riparazione pecuniaria*, *Riprensione giudiziale*, *Sistema delle pene (Diritto penale)*, *Sospensione condizionale della pena (Diritto processuale penale)*, *Sospensione da una professione o da un'arte* (tutte in *Nuovo Digesto Italiano*, III-XII/pt. I, Unione Tipografico-Editrice, Torino 1938-1940).

<sup>137</sup> C. SALTELLI, *Morte (Pena di)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, cit. nt. 136, VIII, 1939, pp. 770-775.

<sup>138</sup> Con molti documenti inediti O. ABBAMONTE, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 124-136; tra gli studiosi di storia delle istituzioni MENICONI, *Storia*, cit. nt. 75, pp. 196-199; v. diffusamente, più di recente, G.P. TRIFONE, *Una rilevante sentenza, una risalente questione ed una (sfortunata) relazione inaugurale di un anno giudiziario in Cassazione*, in «Historia et Ius», 19 (2021) - paper 15, pp. 5-24, e ID., *Per l'unificazione della giurisprudenza. D'Amelio in Cassazione*, in *Mariano d'Amelio. Mezzo secolo di cultura giuridica*, cit. nt. 110, pp. 481-488.

Silvio Longhi, lo stesso Saltelli)<sup>139</sup>. Dotato di una forte personalità, il suo nome circolò, ancora molto giovane, come collaboratore di riviste scientifiche e poi per l'impegno 'sindacale', essendo stato attivissimo nell'Associazione Generale dei Magistrati (ne fu anche segretario). Si era precocemente iscritto al PNF e non aveva paura di dire la sua nelle occasioni solenni dell'inaugurazione dell'anno giudiziario. Il punto è proprio questo: nell'esercizio del suo ruolo e corrispondentemente al suo credo politico, nei discorsi del 1927 e soprattutto del 1929 egli non esitò a esprimere critiche finalizzate a rendere più incisiva in senso fascista la funzione giurisdizionale; la «radicale trasformazione degli istituti politici e sociali» non poteva non comportare anche una altrettanto profonda modifica del modo di intendere la giurisdizione<sup>140</sup>. A suo parere, alla Cassazione, allora impaludata entro la funzione astratta di tutela della legalità si sarebbe dovuto assicurare anche il giudizio di merito, per avvicinarla 'alla vita'. Era un invito, *de iure condendo*, ad abbandonare il formalismo dogmatico – sorta di corazza che estraniava il giudice dal mondo – e a far penetrare la politica nell'attività giurisdizionale; ma la critica si estendeva al mal funzionamento della Cassazione, ondeggiante nella sua giurisprudenza e priva di un indirizzo unitario nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

Gli strali di Appiani erano evidentemente diretti contro d'Amelio, mentre egli tributava larghi elogi al guardasigilli Rocco per «la mente poderosa» e per «il profondo senso della realtà»<sup>141</sup>. Forte della fede fascista e del legame con il duce e con lo stesso Rocco, il procuratore generale evidentemente pensava di poter contribuire ad accelerare il processo di fascistizzazione della magistratura; in fondo era deputato a far valere in tutte le istanze l'idea di giustizia (ora in senso fascista). Ma si sbagliava doppiamente. Sul piano personale i rapporti di amicizia tra Rocco e d'Amelio – alla proposta dei quali, nel 1925, egli doveva la nomina a senatore ottenuta nel 1928 – erano antichi e ben saldi come pure consolidati erano quelli tra il guardasigilli e il duce, tanto più nel momento delicato della prima attuazione dei Patti lateranensi. Sul piano politico-istituzionale il suo discorso aveva infranto il principio d'autorità perché in una seduta pubblica e solenne aveva denunciato e attaccato la suprema autorità di un potere dello Stato. La decisione fu la collocazione a riposo di Appiani (dunque, con la pensione) e

<sup>139</sup> MENICONI, *Storia*, cit. nt. 75, p. 199.

<sup>140</sup> TRIFONE, *Una rilevante sentenza*, cit. nt. 138, p. 13.

<sup>141</sup> G. APPIANI, *Discorso del Procuratore generale della Cassazione del regno pronunciato alla inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione del Regno – Roma 5 gennaio 1929* (si legge anche in Biblioteca Centrale Giuridica. Roma (1876-1946) [*ad annum*], pp. 17 e 19).

non la dispensa dal servizio: provvedimento adottato da Rocco, senza le garanzie che spettavano al procuratore generale in virtù del suo *status* speciale (era un alto magistrato e non un semplice funzionario dello Stato).

Pubblicamente d'Amelio scelse il silenzio, ma si dovette far sentire al Ministero. Chiamato a rapporto da Mussolini per l'inedito provvedimento, nella lettera riservata al duce Rocco abbozzò una penosa giustificazione giuridica ma concluse dichiarando che la vera motivazione era politica: aveva deciso per difendere l'autorità dello Stato<sup>142</sup>. Ancora una volta il giurista si chinava alla politica.

### 7. *Le ragioni dell'esautoramento*

Con ragione è stato detto che non si comprende il fascismo senza tener conto che esso si affermò non solo all'apice della crisi dell'intelaiatura costituzionale del Paese, ma anche come risposta a tale crisi<sup>143</sup>. Senza limitarsi a una semplice critica *destruens* (l'anti-individualismo, l'anti-parlamentarismo), da guardasigilli Rocco principalmente tracciò tale risposta e ne mandò in attuazione le linee essenziali: non misure alla rinfusa, magari finalmente possibili dato il predominio parlamentare dopo tante proposte precedentemente paralizzate da localismi e clientelismi, bensì misure che avevano un'«anima politica»<sup>144</sup> o, come Rocco avrebbe detto, uno spirito politico. Da qui, in sintesi, la fama meritata di ideologo. Alla domanda se sia esistito un disegno fascista di politica del diritto l'azione del guardasigilli napoletano impone di rispondere affermativamente<sup>145</sup>.

Per Rocco il diritto diventava veramente efficace, cioè atto a raggiungere gli obiettivi, se rientrava in una coesa armatura ideologica che lo rendeva funzionale ai fini politici: munita del potere insito nella dittatura che si inaugurava nel gennaio 1925, la «passione politica di un uomo di legge»<sup>146</sup> si tra-

<sup>142</sup> Riporta i brani essenziali della lettera di Rocco al duce ABBAMONTE, *La politica invisibile*, cit. nt. 138, pp. 132-136, con interpretazione del tutto condivisibile. All'indomani del discorso di Appiani una reazione di d'Amelio si legge in una sua lettera inedita del 14 gennaio 1929 (cfr. F. VENTURINI, *D'Amelio senatore e collaboratore del «Corriere della sera»*, in *Mariano d'Amelio. Mezzo secolo di cultura giuridica*, cit. nt. 110, p. 225 nt. 30).

<sup>143</sup> UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit. nt. 6, p. 147.

<sup>144</sup> D'ALFONSO, *Costruire lo Stato forte*, cit. nt. 7, p. 24.

<sup>145</sup> In generale ha posto quella domanda MELIS, *Le istituzioni italiane negli anni Trenta*, cit. nt. 72, p. 98.

<sup>146</sup> È il titolo, azzecatissimo, del più volte citato saggio di Giuliano VASSALLI.

sfigurava e diventava arma per la costruzione del regime. L'impianto era strutturato attorno a poche idee, raccordate alla tradizione dello Stato forte e di per sé espressione di posizioni storiche della destra reazionaria, ma ben connesse, chiaramente espresse e – attraverso la proposizione del modello corporativo, all'interno, e della prospettiva colonial-imperialistica, all'esterno – funzionali alle istanze di sviluppo produttivistico. Tutt'altro che astratta, l'impalcatura diventò operativa<sup>147</sup>; la politica assumeva un carattere veramente progettuale attraverso la legislazione<sup>148</sup>.

Quali le ragioni dell'accantonamento di un uomo che tanto aveva meritato? Nella loro laconicità i documenti non aiutano. Rocco si trovava a Ginevra quando venne raggiunto dalla notizia del suo esautoramento e inviò immediatamente un telegramma di sottomissione al duce:

Approvando pienamente concetto giusto avvicendamento uomini di Governo pongo tua disposizione mio portafoglio gratissimo onore fattomi e fiducia dimostratami durante quasi otto anni. Con inalterabile devozione inviati affettuosi saluti<sup>149</sup>.

Non c'era stato un *casus belli*, come nella precedente esperienza di Oviglio, e nemmeno si può ipotizzare un declino fisico per l'incipiente malattia che lo portò alla morte<sup>150</sup>. La risposta è semplice, se si ricorda la premessa che si trattava dell'esautoramento di un ministro operante in una dittatura: il duce ritenne che Rocco non servisse più. Ma il fatto che non occorresse una *iusta causa* per il licenziamento non toglie alla risposta il sapore tauto-

---

<sup>147</sup> STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit. nt. 99, p. 25 riconosce in Rocco la «saldatura tra progettualità e potere», cioè la «congruenza tra intenti dichiarati, intenti normativamente formalizzati e risultati conseguiti». Le espressioni dell'autrice sono riferite alla legislazione corporativistica, ma si possono estendere complessivamente all'opera di Rocco guardasigilli.

<sup>148</sup> *Ibid.*, pp. 34-35 nt. 34.

<sup>149</sup> ACS, *Segreteria Particolare del Duce, Carteggio riservato (1922-1945)*, b. 69, fasc. 8.

<sup>150</sup> In un documento prodotto a fini pensionistici *post mortem* la seconda moglie di Rocco (Emma Angelini Paroli, sposata nel 1933) sostenne che la leucemia, causa del decesso, si manifestò già nel 1928 (il documento, 7 agosto 1939, si legge nel fascicolo personale del giurista citato in nt. 16). Le testimonianze tuttavia parlano di ripetute assenze da eventi ufficiali (per esempio in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* a Nancy, 29 novembre 1934) e di evidente declino fisico solo nell'ultimo anno prima della morte, che avvenne il 28 agosto 1935. Per tutti SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, pp. 210-213.

logico. La storiografia ha infatti prospettato diverse spiegazioni con riferimento ora ad aspetti personalistici – in sostanza il timore del dittatore di essere oscurato da personalità forti come quella di Rocco e di altri membri dell'*élite* dirigenziale fascista come Bottai, Grandi e Giuriati, pure avvicinati nelle rispettive cariche – ora a profili oggettivi (in sintesi, l'orizzonte programmatico del ministro appariva appannato o comunque non in grado di affrontare efficacemente i nuovi compiti)<sup>151</sup>.

Provando allora a ipotizzare i motivi sostanziali dell'accantonamento, si può sinteticamente tratteggiare il quadro nel quale esso maturò. Schematicamente:

- entro i primi sei anni di esercizio ministeriale (1925-30) non solo l'intera cornice ideologica era stata esplicitata trovando anche espressione nella Carta del Lavoro, ma aveva trovato attuazione nell'ordinamento, attraverso le leggi costituzionali, la legislazione speciale volta alla difesa dello Stato e all'organizzazione produttiva (corporazioni), il Concordato con la Chiesa, nonché le due codificazioni penali a cui era stata data la precedenza per la loro riconosciuta rilevanza politica;
- rimaneva attuale il nodo del rapporto tra politica e diritto, ma i due personaggi che lo affrontarono agli inizi degli anni Trenta – Gentile e Rocco – erano gli stessi che lo avevano sollevato apertamente già all'indomani della 'svolta', il primo da presidente della Commissione dei Quindici e poi dei Diciotto, il secondo nei suoi discorsi programmatici<sup>152</sup>. Nonostante l'auto-revolezza dei due autori, non sembra però che ci fosse un diffuso riscontro

<sup>151</sup> UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit. nt. 6, p. 93, R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso (1929-1936)*, Einaudi, Torino 1974, pp. 287-288 (secondo il quale, oltre alla diffidenza generale di Mussolini per il protrarsi di cariche che attizzassero sacche personali di potere e rivalità, verso Rocco era maturata l'idea che il suo ciclo fosse compiuto), D'ALFONSO, *Costruire lo Stato forte*, cit. nt. 7, p. 25, VASSALLI, *Passione politica*, cit. nt. 17, pp. 15-16 nt. 4, SIMONE, *Il Guardasigilli del regime*, cit. nt. 7, p. 194.

<sup>152</sup> G. GENTILE, *Diritto e politica*, in «Archivio di studi corporativi», I (1930), pp. 17-26; A. ROCCO, *Politica e diritto nelle vecchie e nelle nuove concezioni dello Stato* (1931), in ID., *Studi di diritto commerciale e altri scritti giuridici*, II, Foro Italiano, Roma 1933, pp. 453-474. I due interventi sono analizzati in BIROCCHI, *Il codice al tempo del codice*, cit. nt. 23, § 3. Nel 1924 il tema del rapporto tra politica e diritto era stato anche affrontato da Manzini, in un'ottica penalistica e con spirito fortemente militante, come del resto mostra la rivista in cui fu pubblicato, di origini culturali e arroccata sulle posizioni ultranazionaliste del fondatore, Tomaso Sillani (V. MANZINI, *Giustizia e politica sotto il governo fascista*, in «Rassegna italiana», VII [novembre 1924], pp. 1-16, estr.): il saggio è una testimonianza del percorso personale del giurista fino ad abbracciare convintamente l'ordine fascista.

e tanto meno una direttrice consolidata: in quel momento i due ideologi apparivano porta-bandiera senza presa effettiva di un problema che stava diventando annoso;

– mentre cominciavano a farsi sentire le conseguenze della crisi economico-finanziaria mondiale (1930-32) che richiedeva risposte duttili e innovative, crescevano centri di elaborazione (la scuola di Pisa, e le due Facoltà di Scienze politiche di Perugia e Roma, poi la scuola economico-finanziaria di Griziotti a Pavia) e palestre di discussioni (veicolate da riviste), che complessivamente presentavano un'élite intellettuale in crescita e con pretese da protagonista. Molti segni mostravano posizioni fortemente divergenti sul terreno della politica del diritto, a indicare che l'impianto ideologico delineato da Rocco andava reso più elastico e articolato perché non si trasformasse in una gabbia. In particolare su due temi-chiave come il corporativismo e il progetto italo-francese sulle obbligazioni si manifestarono critiche aspre e proposte eterogenee che sollevarono un certo clamore sia perché pubblicate anche in periodici non specialistici ma di larga diffusione, sia per la notorietà dei personaggi che polemizzavano.

Per ragioni diverse si trattava di due cavalli di battaglia di Rocco. Quanto al corporativismo, mentre segnava il passo l'avanzamento organizzativo, nei congressi di Roma (1930) e di Ferrara (1932), nelle riviste e nei 'laboratori', persino nel florilegio di manuali ormai largamente presenti, si discuteva animatamente con le posizioni più radicali sia in senso 'sociale', sia in senso 'istituzionale' senza che la voce di Rocco si levasse a fare ordine (e del resto il suo omologo Bottai, preposto all'apposito dicastero, sembrava più interessato ad allargare le discussioni – era in fondo la sua materia di insegnamento – che non ad assumere le redini, d'intesa con il guardasigilli). Mussolini non aveva certo né il tempo né la voglia di seguire le accese polemiche che rimbalzavano dopo Ferrara tra un 'dogmatico tradizionalista' come Carnelutti – temibilissimo per le riviste a disposizione, la capacità dialettica e la fama forense – e un giurista militante come Volpicelli, ma probabilmente, data la materia in discussione, qualche eco poteva essergli giunta suggerendogli di rinnovare la compagine governativa<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Come al solito, gli appunti critici di Carnelutti erano ruvidi e irriverenti (ma tutti riferiti al piano dogmatico). Basti qui citare l'intervento di Volpicelli che, all'indomani del convegno giuridico per il decennale della marcia, rintuzzava ancora le posizioni di Carnelutti, ora anche esplicitamente contando a proprio favore il manifesto sulla necessità di una nuova dogmatica lanciato da de Francisci, neo-guardasigilli subentrato a Rocco (A. VOLPICELLI, *Corporativismo e problemi fondamentali di Teoria generale del diritto. Nuova replica al prof. Carnelutti*, in «Archivio di studi corporativi», III [1932], pp. 1-32, in estr.; l'autore richiamava

Quanto al progetto italo-francese sulle obbligazioni, approvato e pubblicato, la vicenda è molto nota e basti qui richiamarla nei suoi termini essenziali: ideato e fortemente voluto da Scialoja, esso fu duramente attaccato con pervicace critica da Betti che, rivolgendosi direttamente anche a Mussolini, rinveniva nel testo una palese sudditanza verso la cultura giuridica francese, ovvero quella di matrice liberale. Si sa che, nonostante si levassero a difendere il progetto alcuni autorevolissimi studiosi della ‘scuola’ (d’Amelio, De Ruggiero e persino lo stesso Scialoja), esso finì per essere confinato in un limbo, sospeso<sup>154</sup>. Ci si potrebbe immaginare che fosse pane per i denti di Rocco, che invece all’esterno tacque, parlando solo attraverso un carteggio riservato col duce. Fondamentale una sua lettera del 19 gennaio 1931, nella quale richiamava anche una propria presa di posizione critica verso il progetto già nel 1928; concludeva però ambiguamente dichiarando di condividere le posizioni di Betti, che tuttavia gli parevano eccessive<sup>155</sup>.

La questione era anche politica e toccava i delicati rapporti internazionali con la Francia (fu infatti investito anche il ministero degli esteri). Sta di fatto che Mussolini, il quale per conto suo inclinava per le posizioni di Betti, si trovò un guardasigilli indeciso. Non sembra che avesse ancora quella «forza egemonica», di cui solitamente lo si accredita durante il mandato ministeriale<sup>156</sup>.

---

anche le precedenti tappe della polemica).

<sup>154</sup> Il codice delle obbligazioni italo-francese (1927, ma pubblicato nel 1928) è riedito in *Il progetto italo francese delle obbligazioni (1927). Un modello di armonizzazione nell'epoca della ricodificazione*, a cura di G. Alpa e G. Chiodi, Giuffrè, Milano, 2007, con importanti saggi dei due curatori. Sulle discussioni successive e sui suoi usi fino al codice civile del 1942 v. G. CHIODI, *Costruire una nuova legalità: il diritto delle obbligazioni nel dibattito degli anni Trenta*, in *La costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, cit. nt. 59, pp. 201-260, ID., *Un esperimento di diritto privato sociale. Il progetto italo-francese e la sua parabola dall'età liberale al fascismo*, in *Bürgerliches Recht im nachbürgerlichen Zeitalter. 100 Jahre Soziales Privatrecht in Deutschland, Frankreich und Italien*, herausgegeben von D. Deroussin, M. Löhnig, F. Mazarella, S. Wagner, Klostermann, Frankfurt am Main 2022, pp. 3-44 e ancora ID., *Filippo Vassalli e il codice civile: itinerari di un giurista legislatore*, in *Nell'Ottantesimo del Codice civile. Giurisprudenza e dottrina a confronto*, Poligrafico e Zecca dello Stato italiano, Roma 2023, pp. 57-93. Importante anche M. BRUTTI, *Vittorio Scialoja, Emilio Betti. Due visioni del diritto civile*, Giappichelli, Torino 2013, p. 124 ss.

<sup>155</sup> È stato spogliato il carteggio in ACS, *Segreteria particolare del duce, Carteggio ordinario, 1922-43*, b. 1229, fasc. 509730, ma si rinvia alla esauriente trattazione di BRUTTI, *Vittorio Scialoja, Emilio Betti*, cit. nt. 154, pp. 137-140.

<sup>156</sup> Quella forza è giustamente evocata da G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la*

Nell'imminenza del decennale della marcia su Roma, il duce pensò che fosse ora di passare alla seconda fase della fascistizzazione rinnovando i ranghi del governo in diversi settori chiave – lui stesso assunse il dicastero delle corporazioni, con due vice uno dei quali era il pupillo di Rocco, Asquini – e rilanciando sia il ruolo del partito (quale nuovo segretario fu nominato il docile Starace), sia l'intervento in campo giuridico.

Alla pomposa celebrazione del decennale, circa due mesi dopo il rim-pasto di governo e l'esautoramento di Rocco, il cantiere si riapriva ed era tutto da reimpostare. Nei settori che qui rilevano, troviamo Paolo Greco (legatissimo a Sraffa), chiamato a tenere una relazione sul corporativismo che farà molto discutere; incontriamo il ministro de Francisci, il colto romanista chiamato a sostituire Rocco al Ministero che, proveniente come lui dalle fila del nazionalismo, incitava il mondo dei giuristi al rinnovamento della dogmatica per metterla al passo con la cultura del fascismo; e ancora troviamo Mariano d'Amelio, pragmatico e presentissimo dappertutto e ora anche tesserato del PNF, che tenne quel discorso consuntivo sulle riforme ordinamentali che avrebbe potuto firmare Alfredo Rocco, per buona parte del decennio guardasigilli in carica<sup>157</sup>.

---

*giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980, p. 236.

<sup>157</sup> M. D'AMELIO, *L'ordinamento degli istituti giudiziari nelle riforme del regime*, in *Primo Congresso giuridico italiano, ottobre del decennale*, a cura del Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori, in estr., s.e., Roma s.d., p. 27.