



Pietro de Francisci (1932-1935)

# Massimo Brutti

## *Pietro de Francisci: storia del diritto e impegno politico*

SOMMARIO: 1. Una biografia intellettuale – 2. Le immagini positivistiche, il mutamento, la tradizione – 3. La scelta e l'impegno – 4. La politica e l'idea di autorità – 5. Guardasigilli, dal 1932 al 1935 – 6. Fin dove arriva l'obbedienza

### 1. *Una biografia intellettuale*

Un lungo percorso di ricerca radicato nell'Università, un insieme di scelte ideologiche tali da orientare la vita, un forte coinvolgimento nella politica, destinato a durare per venti anni: sono questi i tratti salienti che segnano la biografia intellettuale di Pietro de Francisci. Li indico in termini generali, anticipando la ricognizione analitica che svolgerò tra poco, intorno alle sue diverse sfere di attività. Vi è un'ispirazione comune negli studi sul diritto romano, nella riflessione teorica e nell'opera di costruzione politica a cui si dedica.

È un intellettuale di riconosciuto prestigio nel mondo accademico. Aderisce al fascismo pochi mesi dopo la 'marcia su Roma'. Svolge il ruolo di elaboratore di idee e di persuasore. Le due vocazioni si intrecciano. Manifesta un atteggiamento costante di fedeltà al regime ed alle sue gerarchie. Durante gli anni in cui assume cariche istituzionali di primo piano, conduce a termine alcuni dei suoi studi più significativi e ne trae argomenti utili per l'attualità. Impiega, come vedremo, l'appello retorico alla storia o alla tradizione, per legittimare il potere al quale ha scelto di obbedire.

La sua partecipazione alla politica è animata da un pensiero condiviso da molti esponenti della cultura accademica del tempo, che mira alla conservazione dell'ordine sociale esistente ed afferma il valore dell'autorità. Su questa linea egli teorizza negli anni Trenta, mentre è ministro di Grazia e giustizia, il definitivo annullamento di ogni residuo di divisione dei poteri, entro il nuovo Stato che è in cammino. Sostiene la richiesta, già presente nel dibattito pubblico, di una più decisa attuazione del corporativismo, tale da infrangere del tutto il guscio ormai vuoto del Parlamento, favorendo la compenetrazione tra le organizzazioni sindacali fasciste e il sistema di governo<sup>1</sup>. In questa direzione, egli avanza una proposta di riforma che non

---

<sup>1</sup> Già l'elezione per la Camera dei deputati era stata stravolta due anni dopo la formazione

ha successo, ma è emblematica di uno spostamento verso le posizioni più radicali all'interno del partito unico.

Conclusa l'esperienza di ministro, ottiene altre gratificanti cariche pubbliche. Tutta la sua carriera è certamente segnata da una spiccata ambizione personale, ma anche da una identificazione con il regime nel quale crede. Di questa identificazione dobbiamo cogliere i moventi e comprendere le basi culturali, indirizzando l'esame verso testi eterogenei dei quali egli è autore (pagine di autentica ricostruzione storica, di divulgazione e di propaganda, oppure formulazioni programmatiche che riguardano la politica e qualche sporadica notazione autobiografica). Accanto a questi, leggeremo alcuni documenti a proposito dei compiti istituzionali che esercita e che si protrarranno a lungo: una parte rilevante della sua esistenza ne sarà condizionata. Le scelte che oggi possiamo ripercorrere mostrano quale sia lo sfondo concreto, quali i punti di riferimento della sua scrittura.

La fase finale dell'impegno politico, che termina nel 1943, è la più difficile. Pur contando sul sostegno di una componente non secondaria del partito, egli è anche osteggiato da una forte opposizione, attraverso pressioni e manovre di cui rimane qualche traccia. Di fronte al rischio di perdere nel 1940 la vicepresidenza della Camera dei fasci e delle corporazioni, che è l'ultimo ufficio politico di rilievo del quale è titolare, chiede direttamente a Mussolini di conservare quel posto. Riuscirà a tenerlo fino alle 'dimissioni' del dittatore, dopo la delibera del Gran Consiglio nella notte tra il 24 e il 25 luglio 1943 e dopo la conseguente decisione del re di aprire la strada al rovesciamento del regime.

Prima di far parte del governo e dopo, è rettore dell'Ateneo romano (dal 1930 al 1932, dal 1935 al 1943). Svolge questa funzione durante anni nei quali la militarizzazione del paese si accentua ed invade tra l'altro le Università. È un inquadramento di massa, che non nasconde le proprie finalità belliche, ma al tempo stesso si risolve in un grande e vano spettacolo; finché la guerra non arriverà davvero, distruggendo il consenso anche nei ceti che erano stati più protetti dal governo fascista e spezzando l'equilibrio di poteri su cui esso si reggeva.

---

del governo Mussolini, nella tornata del 1924, per effetto della legge Acerbo (la lista che otteneva il 25% dei voti aveva i due terzi dei seggi) ed in seguito alle violenze che avevano coartato ed assoggettato il voto. Decisiva era stata poi l'adozione di un meccanismo di tipo plebiscitario, nel 1929 e nel 1934 (in base alla legge 9 dicembre 1928, n. 2693, il voto si esprimeva rispondendo «sì» o «no» alla domanda: «Approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran Consiglio Nazionale del fascismo?»).

Dopo il 1943, la vita di de Francisci è segnata da un completo ripiegamento verso gli studi. La memoria del passato recente resta in lui come sospesa, senza che egli esprima una vera riflessione sulla distruzione violenta delle libertà, sulle sopraffazioni, sulle imprese guerresche. Rievocherà in alcuni rari scritti le esperienze politiche vissute appena pochi anni prima: le porrà tra parentesi, quasi a sospingerle verso l'oblio, mentre nei suoi lavori di storia e di teoria torneranno, con una certa coerenza e con qualche mutazione linguistica, gli stessi temi e gli stessi giudizi di valore che avevano accompagnato le scelte ideologiche dei decenni precedenti.

## 2. *Le immagini positivistiche, il mutamento, la tradizione*

Cercherò ora di analizzare più da vicino i diversi momenti, le vicende culturali e politiche, che ho fin qui brevemente delineato.

Pietro de Francisci nasce nel 1883<sup>2</sup>. La sua formazione si svolge nell'Università di Pavia ed il suo primo impegno politico, volto nel 1901 a sostenere la battaglia contro le proposte di introduzione del divorzio, si ispira alle tesi del conservatorismo cattolico. È per breve tempo allievo di Conrado Ferrini, prematuramente scomparso nel 1902. Della lezione ricevuta dal giovane maestro, de Francisci metterà in luce e ricorderà, accanto al rigore filologico, un nucleo di pensiero religioso. Dopo l'esito rovinoso della seconda guerra mondiale, indicherà nell'aspirazione al rapporto con il 'divino', espressa da Ferrini, e nella conoscenza capace di andare oltre la storia, l'approdo al quale deve rivolgersi la fatica della ricerca e del lavoro teorico<sup>3</sup>.

Durante gli anni giovanili, è decisivo per lui l'insegnamento di Pietro Bonfante, che è relatore della sua tesi di laurea nel 1905 e segue i suoi studi successivi, dapprima volti alla ricostruzione dello *ius privatum*, poi orientati verso le fonti di conoscenza delle norme, verso le prassi che le attuano e soprattutto verso le forme dell'organizzazione pubblica.

Il quadro nel quale si svolgono queste indagini è segnato da una posi-

---

<sup>2</sup> Per un profilo del giurista, con la principale bibliografia, v. C. LANZA, *De Francisci, Pietro*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)* (d'ora in poi *DBGI*), diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Mileti, il Mulino, Bologna 2013, I, pp. 675-678; per il periodo precedente alla carica di guardasigilli, ID., *La «realità» di Pietro de Francisci*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, Roma TrE-Press, Roma 2015, pp. 215-236.

<sup>3</sup> Vedi G. LOMBARDI, *Pietro De Francisci*, in «*Studia et Documenta Historiae et Iuris*», XXXIX (1973), pp. 1-46.

zione eminente dei giusromanisti entro la scienza del diritto e nel mondo accademico. Il rapporto privilegiato tra la storiografia e le dottrine civilistiche si riflette nel lavoro condotto durante gli anni successivi alla laurea ed in particolare nei due volumi del 1913 e del 1916, dedicati ad un tema centrale nello *ius privatum*, quale è la disciplina dei contratti. Accanto all'interesse per questa materia, che è indotto dalle correnti scientifiche più diffuse, egli manifesta una crescente attenzione per l'esegesi dei testi, per lo studio papirologico, per le indagini sui giuristi e sulla compilazione giustiniana<sup>4</sup>. Dopo una prima fase di ricerche, ben presto si concentra sulla esposizione e sulla discussione dei fondamenti teorici, in base ai quali va costruito lo studio storico.

Qual è, su questo terreno, la lezione che de Francisci trae da Bonfante? Credo consista nel raccordo tra due nuclei di pensiero, entrambi interni alla cultura giuridica che domina gli inizi del secolo. In primo luogo, la concezione storica elaborata da Savigny a partire dal 1814 e da tempo assorbita anche in Italia (la valorizzazione della coscienza del popolo e del diritto dei giuristi); in secondo luogo, le immagini della convivenza fissate dal positivismo filosofico, che assumono progressivamente rilievo (con le conseguenti ipotesi di descrizione sociologica del diritto). L'idea di *Entwickelung*, propria della Restaurazione, cede il passo ad una visione che sembra più aderente alla materialità dei rapporti: un evolucionismo derivante dalle scienze naturali e ricalcato sul pensiero di Darwin e Lamarck, messi insieme senza differenze. Questo lineare incontro con la filosofia è alla base dell'insegnamento bonfantiano.

Negli anni del primo conflitto mondiale de Francisci viene chiamato alle armi. Lavorerà presso il Servizio informazioni e non vivrà da vicino la guerra, né sarà distolto dagli studi<sup>5</sup>. Il 1916 è l'anno in cui pubblica il suo

---

<sup>4</sup> Si avverte qui l'influenza di Ferrini.

<sup>5</sup> Nella redazione del proprio *curriculum vitae* in due momenti diversi, de Francisci dà notizie non collimanti circa il periodo di guerra e quello immediatamente successivo. Scrive entrambi i documenti come consigliere nazionale del partito fascista, il primo negli anni in cui è ministro, il secondo nel 1941, su richiesta del segretario del partito Adelchi Serena: v. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi ACS), *Partito Nazionale Fascista (Direttorio Nazionale)*, b. 9. Nel primo dei due testi dichiara di aver prestato servizio dall'agosto 1914 all'agosto 1918 presso il Servizio Informazioni dell'esercito italiano, poi presso le Truppe Ausiliarie Italiane in Francia (TAIF). Nel secondo documento attesta di essere stato chiamato alle armi nel luglio del 1916 e di aver mantenuto lo *status* militare fino al luglio del 1919. Dichiara inoltre di essere stato comandato nel 1919 all'Ufficio Stampa della Delegazione Italiana alla Conferenza della Pace. Queste notizie possono in parte conciliarsi. Il

primo scritto teorico, coerentemente positivistico: *I presupposti teoretici e il metodo della storia giuridica*. L'allievo di Bonfante scrive:

Il principio teorico fondamentale nello studio storico del diritto consiste nell'affermazione che i fenomeni giuridici possono essere considerati quali fenomeni naturali. L'idea, presupposto, a mio credere, necessario della storia del diritto, non rappresenta nulla di nuovo; già la troviamo chiaramente espressa dal Vico e ancora dal nostro Romagnosi<sup>6</sup>.

Eppure, rispetto a Vico, la storia risulta ingabbiata in un meccanismo evolutivo su cui poco incide l'azione umana, dominata dall'oggettività delle circostanze: il tempo, il popolo, le condizioni di civiltà.

Il diritto nasce come una produzione naturale della società umana, che, a sua volta, è formazione naturale e necessaria. Su tutto ciò è inutile insistere, tanto più se si adotta la concezione che il diritto non sia altro che un principio di ordinamento, di organizzazione, una regola che a ciascun membro della società segna il suo posto, la sua collocazione nei gradi più alti o più bassi, i suoi compiti e i suoi doveri. [...] Questa idea della naturalità o socialità del diritto è ormai un'idea entrata nel patrimonio della cultura più elementare. Ma se noi consideriamo il diritto come un ordinamento, come una regola di condotta non solo imposta, ma scaturente dell'essenza stessa della società, tosto si vede quanto sia opportuno per la conoscenza del diritto tener conto di tre elementi, e cioè della forma, del contenuto, del fine<sup>7</sup>.

La forma coincide con le proposizioni normative; la materia e i fini contano storicamente di più. La materia è «il principio necessario di organizzazione [...] la legge naturale del gruppo»; i fini costituiscono la funzione. In questo concorso di elementi, il primato è sempre della organizzazione

---

servizio presso le truppe TAIF ha avuto termine al più tardi nel febbraio 1919 (quando è cessata l'attività di queste formazioni militari) e dev'essere stato inviato subito dopo a Parigi per la Conferenza della Pace. Una discordanza difficile da decifrare concerne la data della chiamata alle armi, che secondo il primo documento sembra essere avvenuta prima dell'intervento italiano in guerra.

<sup>6</sup> P. DE FRANCISCI, *I presupposti teoretici e il metodo della storia giuridica*, in «Rivista italiana di sociologia», XX (1916), pp. 46-81, ora in ID., *Scritti scelti*, a cura di L. Capogrossi Colognesi e L. Garofalo, II, Jovene, Napoli 2022, pp. 824 s.

<sup>7</sup> *Ibid.*

sociale e non della legge. L'autore riprende le tesi esposte da Eugen Ehrlich nell'opera *I fondamenti della sociologia del diritto*<sup>8</sup>:

[...] i rapporti sociali (e quindi i giuridici) – spiega – non si presentano mai a noi come entità staccate, indipendenti, sconnesse, unilaterali, ma quasi sempre [...] convergono con altri intorno a determinati centri, si intrecciano intorno a fenomeni sociali più salienti, si riallacciano a determinati prodotti sociali sorti con un fine generale ed essenziale: ond'è che i rapporti sociali vengono naturalmente a formare diversi aggregati, che possiamo chiamare istituti sociali, ciascuno dei quali rappresenta quasi un organismo particolare, al quale corrisponde un insieme di principi di costituzione e sviluppo e quindi di norme giuridiche regolanti quel complesso di rapporti; donde la figura dell'istituto giuridico<sup>9</sup>.

Il concetto di 'istituto' ha un'origine savignyana, che traspare ancora nell'impianto positivistico. Regge un insieme di rapporti uniti da un legame che attiene alla vita sociale. È posto come unione organica tra la forma, che schematizza ogni organizzazione, e la materia. A quest'ultima, ai principi immanenti e non derogabili, essenziali rispetto alle mutevoli regole esteriori, si riferiscono i fini, che sono anch'essi un dato oggettivo. Nei fini non vi è alcun possibile pluralismo. La connessione profonda tra struttura (costituita dai principi) e funzione ha un esito deterministico, che si accorda con il conservatorismo politico. La modificazione delle funzioni incide sulla struttura ed è determinata dall'ambiente<sup>10</sup>.

La distinzione posta da Ehrlich tra norme di organizzazione e norme di decisione è smussata e si riduce ad una diversità apparente. Le norme di decisione attengono all'organizzazione ma non la riflettono, non sono complete, «perché non tutti gli aspetti del rapporto sociale e giuridico sono oggetto di controversie e perché la formulazione schematica e astratta è

---

<sup>8</sup> E. EHRLICH, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Duncker & Humblot, München-Leipzig 1913 (traduzione italiana, a cura di A. Febbrajo, *I fondamenti della sociologia del diritto*, Giuffrè, Milano 1976).

<sup>9</sup> DE FRANCISCI, *I presupposti teoretici*, cit. nt. 6, p. 828.

<sup>10</sup> Ivi, pp. 831 ss., spec. pp. 833 e 836 ss.: «L'evoluzione degli istituti è dovuta, come il processo storico generale, ad una serie di fattori storici, i quali, mutando l'ambiente, mutano i fini, sopprimendone di antichi e inducendone di nuovi, introducendo così nuove funzioni alle quali o i vecchi istituti o istituti nuovi devono soddisfare». L'immagine del rapporto struttura-funzione si rifà al pensiero di Lamarck; quella eziologica del rapporto tra l'ambiente e il modificarsi delle funzioni applica il pensiero di Darwin.

sempre scheletrica e unilaterale»<sup>11</sup>.

Queste norme mantengono un rapporto con la determinazione oggettiva insita nell'organizzazione, cioè nel potere che la regge e nelle condizioni di chi occupa «i gradi più alti e più bassi» della società. Se si allontanano dall'oggettività, non possono che essere frutto di errore. È evidente il determinismo:

la norma non dovrebbe rappresentare se non l'interpretazione di quelle che sono le leggi naturali regolanti il fenomeno sociale. Ma a volte questa interpretazione è errata: si incontrano norme le quali contrastano coi fini dell'istituto. Ciò per altro dimostra ancor più chiaramente la necessità per lo storico di riferirsi all'insieme dei rapporti, alla materia e ai fini dell'istituto, i quali riveleranno il contrasto ed impediranno un falso apprezzamento della natura dell'istituto<sup>12</sup>.

Nell'ambito del processo reale che lega la regola ai fatti, la politica è una presenza incerta. Sembra si identifichi con l'azione dello Stato che si espande, che assoggetta altri ordinamenti; è un fattore dell'evoluzione che ha una propria autonomia. Si risolve nel dominio di un'organizzazione su un'altra e «può produrre gravi alterazioni pur nei principi essenziali di un sistema giuridico»<sup>13</sup>. Questo enunciato non trova per ora uno sviluppo, come non lo trova un'altra tesi sulla possibile modificazione dei fini di un istituto, causata dall'esaltarsi di un fine accessorio, che diventa principale<sup>14</sup>. Anche qui non si va oltre l'idea di un'evoluzione oggettiva.

Il secondo scritto sulla teoria e sul metodo è del 1923<sup>15</sup>. Affronta il tema della dogmatica, come concettualizzazione del diritto, ed il tema dello studio storico, imperniato sulla «variabilità dei fenomeni politico-sociali». Entrambi questi due approcci sono complementari. Ma il traguardo conoscitivo che ora de Francisci pone in primo piano è l'applicazione dei due schemi di conoscenza alle trasformazioni che investono direttamente la vita contemporanea e che spingono l'osservatore a ripensare il sistema e i principi del diritto.

---

<sup>11</sup> Ivi, p. 830.

<sup>12</sup> Ivi, p. 829, nt. 1.

<sup>13</sup> Ivi, p. 833.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 849 ss.

<sup>15</sup> P. DE FRANCISCI, *Dogmatica e storia nell'educazione giuridica*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», III (1923), pp. 373-397, ora in ID., *Scritti scelti*, cit. nt. 6, II, pp. 849 ss.

Questa pressione che viene dai fatti impone anzitutto che si determinino gli elementi concreti di cui la dogmatica deve tenere conto. Quali rapporti sociali rientrano nella sfera del diritto positivo? È una domanda che già è stata sollevata nella scienza giuridica tra Ottocento e Novecento. L'obiettivo è far emergere la relatività dei dogmi<sup>16</sup>. Ma vi è anche un'altra prospettiva da mettere in campo:

a quel primo compito io credo si accompagni un secondo la cui importanza, se ben vedo, viene crescendo di giorno in giorno: un compito il quale riflette l'atteggiamento critico che, di fronte al sistema e ai principi del diritto formulato nelle fonti formali, assume di continuo la nostra mente, ponendosi la domanda se veramente quelli siano i più conformi alle esigenze della realtà sociale. Questo ripensamento critico, questa valutazione, questa tendenza ad erompere fuori dalle norme formulate sono un portato necessario del processo spirituale e delle trasformazioni dell'ambiente, nel quale si manifestano incessantemente nuovi fenomeni, nuove tendenze, nuovi bisogni<sup>17</sup>.

Oltre la nozione di ambiente, che ha un'impronta positivista, si affaccia l'idea di un processo spirituale capace di determinare una rottura con le norme ricevute dal passato. Si tratta di vedere quali siano le modalità concrete di questo movimento. L'autore apre uno squarcio sull'attualità, che è davanti ai suoi occhi e che lo sollecita a cercare una nuova narrazione (non più il ritmo di un evolucionismo fissato a priori), con la fattura di concetti adeguati ai mutamenti che sono in corso. Il punto di partenza è la demolizione, voluta da più parti, delle forme giuridiche legate all'individualismo: ricordo che contro di esse esprimono posizioni critiche sia i raggruppamenti legati al movimento operaio, sia i nazionalisti, in una fase di crescente debolezza delle classi dirigenti liberali. Le pagine sulla dogmatica

---

<sup>16</sup> Rispetto al modo in cui gli schemi pandettistici venivano presentati nelle trattazioni sistematiche, si delinea un'idea di dogmatica meno rigida, legata alle notazioni critiche sulla «tendenza ad un'obiettivazione assoluta e immanente di quei concetti. Ma va tenuto presente che nell'orizzonte culturale della pandettistica già si pensava la concettualizzazione non solo come un rispecchiamento della realtà, ma anche come un mezzo per intervenire su di essa. De Francisci mette in risalto questa consapevolezza citando il discorso di insegnamento quale rettore dell'Università di Lipsia tenuto da Windscheid nel 1884 (B. WINDSCHEID, *Die Aufgaben der Rechtswissenschaft*, Edelman, Leipzig 1884, p. 8): DE FRANCISCI, *Dogmatica e storia*, cit. nt. 15, p. 850 nt. 2.

<sup>17</sup> Ivi, p. 852 nt. 2.

e sull'esigenza del suo adeguamento ai fatti non indicano la crisi in questi termini, non si riferiscono direttamente alla sfera della politica; e tuttavia, toccano con precisione le novità che intervengono a modificare l'organizzazione, i suoi principi e le sue forme<sup>18</sup>.

Così una serie di principi che parevano un giorno indiscutibili, fondamentali, sacri, come l'indipendenza e l'assolutezza della proprietà, come la libertà contrattuale, come la libertà di lavoro, una serie di dogmi che parevano assoluti signori dell'intelletto, sono stati attaccati e battuti in breccia d'ogni parte: nuove necessità chiedono la loro espressione giuridica, nuovi strati sociali affiorano o domandano una tutela dei loro interessi; vecchie e nuove classi si organizzano entro o contro lo Stato: da ogni parte ci si presenta una laboriosa trasmutazione di elementi in contrasto con gli attuali ordinamenti positivi. La scienza giuridica dovrà forse prescindere dalle correnti vive, dovrà lasciare inascoltate le voci nuove? Non dovrà, come sin dal 1884 dichiarava il Windscheid, collaborare alla formazione del nuovo diritto<sup>19</sup>?

Ai mutamenti corrisponde una mancanza di unità, una condizione contraddittoria, che accomuna rapporti sociali e diritto e che mette in dubbio la validità di un apparato concettuale statico:

vi è in ogni sistema una numerosa serie di regole e di principi che con la logica di esso come viene concepito e ricostruito dalla dogmatica sono inconciliabili, una serie di elementi che in quanto a quella logica si oppongono si possono chiamare, più che anormali, irrazionali. Questi elementi irrazionali, incoercibili entro gli schemi, possono avere una duplice e diversa origine. Talvolta rappresentano le tappe precedentemente percorse da quel sistema, costituiscono rudimenti storici che segnano le fasi anteriori [...]. Ma talora questi elementi irrazionali, che non quadrano col sistema costruito dalla dogmatica, rappresentano invece i principi nuovi che si manifestano nel fatto [...] e sui quali il giurista, che abbia l'orecchio aperto alle voci della vita, deve portare tutta la sua attenzione<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Adopero il termine 'organizzazione' nel senso in cui l'autore stesso l'aveva impiegato nel saggio del 1916. Ora, la realtà fenomenica a cui il termine viene riferito rivela connotati di dinamicità, potenzialmente tali da alterare la visione deterministica che regge le prime riflessioni di de Francisci.

<sup>19</sup> DE FRANCISCI, *Dogmatica e storia*, cit. nt. 15, p. 851 nt. 2.

<sup>20</sup> Ivi, pp. 855 s. nt. 16.

Dagli elementi che possono rompere il sistema scaturiscono nuovi principi e nuove regole. L'autore non dice nulla circa i modi concreti della loro genesi. Resta un'ambiguità tra l'immagine dei cambiamenti che premono sul diritto (legati, come ha detto, al mondo degli interessi, alle classi sociali che si organizzano) e l'idea che, nonostante tutto, il processo innovativo possa rientrare nel solco della tradizione. Alla fine, la via è questa. La conoscenza storica relativizza i dogmi, guarda i fatti che li pongono in discussione, ma non esce da una visione continuistica dei mutamenti:

Mediante l'analisi degli istituti, dei metodi e delle costruzioni della dogmatica, la storia verrà fornendo criteri più precisi per l'interpretazione, l'integrazione e lo svolgimento del nostro diritto positivo, che deve in tante parti rinnovarsi, ma organicamente e secondo la tradizione nostra, se vuol essere un fattore vivo e fecondo della cultura e del progresso nazionale<sup>21</sup>.

Si può cogliere ora un aspetto che non era visibile nel saggio del 1916. La tradizione non è un dato oggettivo e necessario. Non coincide più con l'evoluzione pensata dai positivisti, ma è il risultato di una scelta compiuta nel presente, per governare le spinte e i principi nuovi che appaiono nella realtà.

### 3. *La scelta e l'impegno*

De Francisci proviene dall'ambiente culturale e politico del nazionalismo e il 21 aprile 1923 prende la tessera del partito nazionale fascista<sup>22</sup>. Nel tumulto della crisi si è schierato dalla parte dei più risoluti sostenitori della conservazione sociale, contro il parlamentarismo e le lotte di fazione, contro le spinte ugualitarie e le rivendicazioni del movimento operaio<sup>23</sup>. Op-

---

<sup>21</sup> Ivi, p. 870.

<sup>22</sup> Anche su questo punto vi sono notizie discordi nei due documenti che ho citato sopra (nt. 5). Negli anni in cui è ministro, egli dichiara di aver fatto parte in passato, anteriormente al 21 aprile 1923, del partito nazionalista. Nel 1941 invece non fa menzione di questa precedente appartenenza; alla richiesta, scritta nel modulo che gli è stato inviato, di specificare se vi sia stata una sua affiliazione ad un altro partito prima che al PNF risponde negativamente.

<sup>23</sup> Il senso della scelta sarà illustrato in vari scritti che citerò più avanti, tra i quali *La missione del giurista*, che tiene insieme, in un quadro espositivo coerente, la motivazione dell'impegno

pone al disordine l'autorità (a suo giudizio necessaria) di un capo e la vede impersonata nella sagoma dell'ex dirigente socialista che guida, dopo la guerra, le violenze a sostegno degli agrari e della borghesia industriale. Si afferma attorno a questa persona una retorica ufficiale, una comunicazione rivolta ai seguaci, che esercita un fascino e che diventa ideologia. «Il roteare degli occhi nelle orbite, il pugno sempre chiuso alla minaccia» sono tra i suoi modi di espressione, come scrive Antonio Gramsci nel 1924, tracciando il profilo pubblico di Mussolini<sup>24</sup>.

Nell'ambito del partito, de Francisci si muove come 'organizzatore e persuasore'; il suo impegno assicura al lavoro intellettuale un ruolo pubblico, una collocazione nella burocrazia che si viene costruendo attorno al nuovo potere. Comprendiamo meglio il suo atteggiamento verso la politica, leggendo una lettera indirizzata ad Amedeo Giannini, giurista e funzionario, inquadrato nel Ministero dell'Interno e titolare nel tempo di molteplici incarichi pubblici. Con lui de Francisci aveva nel 1919 condiviso lo svolgimento di attività di servizio a Parigi, presso la delegazione italiana alla Conferenza della Pace<sup>25</sup>.

Nella lettera formula auguri per una nuova rilevante carica che Giannini assumerà; ma auspica che egli non lasci il compito, al quale è attualmente adibito, di capo ufficio stampa del Ministero degli Esteri. Emergono elementi utili, a mio parere, per stabilirne la data di spedizione, rettificando quanto è indicato in alto a destra, nel foglio sottoscritto da de Francisci.

Carissimo, lascia che mi rallegri per la tua nomina all'altissima carica, ma insieme permetti che io esprima l'augurio che tu non abbia a lasciare l'Ufficio Stampa. Capisco come questo sia un posto di fatica enorme oltreché di responsabilità; ma tu non sei una persona che possa essere sostituita in codeste funzioni. Io spero che tu potrai rimanere dove ora tu sei: lo spero per l'avvenire della nostra cultura, che deve essere rappresentata in un posto molto vicino a colui che ci regge. Io vorrei anzi che il nostro go-

---

politico ed una teoria dei compiti che spettano alla scienza del diritto (v. *infra*, nt. 29).

<sup>24</sup> A. GRAMSCI, "Capo", in «L'Ordine Nuovo», III serie, a. I, n. 1, 1° marzo 1924, anche in ID., *Scritti politici*, a cura di P. Spriano, Editori riuniti, Roma 1969, pp. 540 ss.: «[...] Conosciamo tutto questo meccanismo, tutto questo armamentario e comprendiamo che esso possa impressionare e muovere i precordi alla gioventù delle scuole borghesi; esso è veramente impressionante anche visto da vicino, e fa stupire [...]».

<sup>25</sup> Vi è incertezza sulla data, ma Giannini è stato appena chiamato a far parte del Consiglio di Stato e si sa che la nomina risale al 25 marzo 1923 (cfr. G. MELIS, *Giannini, Amedeo*, in *DBGI*, cit. nt. 2, I, p. 981).

verno sentisse ancora più profondamente la necessità di sostenere gli uomini, i quali modestamente faticano solo per accrescere il patrimonio ideale della nazione e sapesse giovare degli studiosi italiani anche ai fini della sua azione politica. All'Università siamo molti che aspettiamo solamente di essere chiamati e che siamo pronti a dare tutti noi stessi per il nostro paese. Arrivederci presto, affettuosamente tuo [...]<sup>26</sup>.

Lavorare per il governo, andare oltre l'Università, recare il proprio contributo di umanista: ma come? I primi incarichi politici lo portano ad intervenire con responsabilità di direzione del partito, in situazioni difficili. All'inizio del 1924, mentre è professore a Padova, svolge per tre mesi il compito di commissario della federazione del Carnaro, ove il *punctum dolens* è il rapporto conflittuale coi gruppi di lingua slava. Immediatamente dopo, gli viene conferito un altro incarico delicato: quello di reggente della federazione di Padova. Siamo nel cuore del blocco agrario, che rappresenta nei primi anni Venti la base sociale più rilevante del fascismo. La violenza, tollerata dagli apparati di sicurezza, sostiene e definisce politicamente il dominio della proprietà nelle campagne. Si scaglia con successo contro i braccianti e le organizzazioni dei lavoratori che tentano, dopo i sacrifici della guerra, la via dell'autodifesa e dell'affermazione dei propri diritti.

Vi è uno scontro all'interno della federazione su chi debba guidare il partito. Un telegramma del prefetto Ernesto Cianciolo al sottosegretario all'Interno Aldo Finzi (11 maggio 1924) mostra l'intento di evitare che prevalga la corrente squadristica più inquieta, capeggiata da Secondo Polazzo, esponente del combattentismo. Questi gruppi, che all'inizio degli anni Venti hanno espresso una linea radicale nella provincia di Padova, non sono controllati dagli agrari, i quali hanno ottenuto i risultati sperati ed ora diffidano di una parte del personale fascista. Augusto Calore, che è invece organicamente legato agli agrari, si contrappone a Polazzo. Per garantire un equilibrio, che è anche una copertura offerta agli interessi dominanti, arrivano i professori. Prima, alla guida della federazione, dal dicembre del 1923, vi è Emilio Bodrero, che insegna filosofia all'Università di Padova. È eletto deputato il 6 aprile, ma all'inizio di maggio viene messo in minoranza nel Consiglio federale e costretto alle dimissioni. Dopo di lui si punta su de Francisci. Scrive il prefetto:

Prego [...] considerare [...] come a me parrebbe opportuno che direttorio centrale incarichi immediatamente persona sua fiducia assumere subito

---

<sup>26</sup> ACS, Fondo Giannini Amedeo, b. 10.

governo Federazione coi più lati poteri [...]. Mi permetto segnalare nome professore De Francisci [...] che è già qui e che è a conoscenza ambiente e situazione [...]. Ha richiamato mia attenzione su tale nome onorevole Bodrero<sup>27</sup>.

L'intervento diretto di un funzionario dell'amministrazione pubblica in vicende interne all'organizzazione fascista, mostra l'intreccio già forte tra partito e Stato. Il prefetto interviene a frenare le componenti politiche più indisciplinate.

De Francisci regge la federazione per pochi mesi. È il periodo in cui avviene l'assassinio a Roma del deputato socialista Giacomo Matteotti, eletto nel collegio che comprende Padova, ed è un anno cruciale, che segna la sconfitta dell'antifascismo. Dopo il discorso alla Camera del 3 gennaio 1925, Mussolini apre una nuova fase. Le forme di violenza diretta si restringono e si fa passare la repressione verso i nemici politici attraverso le leggi e le misure amministrative, che creano la 'dittatura a viso aperto'. Questa linea si afferma in modo incisivo con l'azione di governo svolta dal guardasigilli Alfredo Rocco.

L'esperienza di partito a Padova si conclude quando de Francisci viene chiamato (per volontà di Vittorio Scialoja) alla Facoltà giuridica di Roma, con decorrenza dal 1° dicembre 1924. Nel 1925 diventa preside; nel 1929 è eletto alla Camera dei deputati; dal 1930 è rettore dell'Ateneo.

#### 4. *La politica e l'idea di autorità*

Nel lavoro teorico e storiografico degli anni Venti, de Francisci abbandona progressivamente la ricerca sugli istituti e sui principi, pensati come trama oggettiva delle relazioni sociali. Dopo aver segnalato (nel saggio del 1923) la presenza entro la vita sociale di forti spinte al mutamento, portatrici di irrazionalità rispetto alle vacillanti forme tradizionali, egli adotta un punto di vista diverso. Pone in primo piano lo Stato, artefice del diritto e soggetto decisivo nel passaggio dall'incertezza delle contrapposizioni sociali ad un assetto più stabile.

Emerge così il tema della politica come conflitto e creazione: il contrario del determinismo. Più specificamente egli vede, nella vita che è intorno a lui, il valore costruttivo che può assumere un potere personale, capace di

---

<sup>27</sup> Vedi C. SAONARA, *Una città nel regime fascista. Padova 1922-1943*, Marsilio, Venezia 2011, pp. 136 s. e 236 s.

garantire un assetto stabile, di produrre unità e coesione attraverso la violenza. Al tempo stesso (ed è la parte più originale e compiuta dei suoi studi), individua, nei momenti cruciali della storia romana e nella memoria dell'impero, gli archetipi di questo potere, destinati a funzionare come modelli<sup>28</sup>.

Il distacco di de Francisci dal positivismo si manifesta chiaramente in un saggio del 1928, dal titolo *La missione del giurista*. La critica alla fissità dei dogmi fa i conti con il presente e per la prima volta in modo esplicito egli mette in relazione la scienza del diritto con gli avvenimenti della politica. Non è un discorso metodologico fuori dal tempo. Il ragionamento riguarda la storia recente: le metamorfosi seguite al conflitto mondiale, la crisi dello Stato liberale, ora precisamente definita, e la lotta tra le ideologie.

Pochi periodi storici possono, per ricchezza di esperienze individuali e sociali, essere paragonati a quello che noi abbiamo vissuto a cominciare dall'anno in cui divampò la guerra europea<sup>29</sup>.

Già durante l'impegno bellico dell'Italia, si sono prodotti cambiamenti giuridici ed i fatti che sono venuti dopo hanno dato luogo ad un ordinamento non riducibile ai modelli ottocenteschi, anzi mosso dall'ostilità verso il mondo liberale e volto a superare le idee-guida dell'individualismo. Riasumo il seguito di questo scritto, dando rilievo ad enunciati diversi che in esso si susseguono, convergenti verso un'immagine del presente e verso una opzione politica. Oltre la descrizione sommaria, vi è un appello retorico, che diviene dominante.

La scienza non è stata capace di adeguarsi alla realtà – questa è la convinzione di fondo – e per recuperare una capacità costruttiva, ha bisogno di nuovi indirizzi. La sensibile attenzione a ciò che accade nella società e nella vita nazionale, su cui ha inciso fortemente la guerra, è necessaria a superare vecchie dottrine, ma la parte più importante è quella creativa e riguarda lo *ius condendum*: come uscire dalla crisi.

La gara tra i popoli aveva fatto ripensare all'imperfezione e alla vanità di tanti principi del diritto internazionale; le necessità economiche e politiche dell'assetto di guerra avevano imposto una serie di provvedimenti ecce-

---

<sup>28</sup> È la volontà che crea e modifica il diritto, rendendo relativi e mobili i suoi concetti.

<sup>29</sup> P. DE FRANCISCI, *La missione del giurista*, in *Atti della Società Italiana per il Progresso delle Scienze*, XVI riunione, Società Italiana per il Progresso delle Scienze, Roma 1928, pp. 498 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, cit. nt. 6, II, p. 881.

zionali; la legislazione provocata da ragioni di urgenza, spesso transitorie, non rispondeva a nessun orientamento programmatico; la crisi economica del dopoguerra aveva richiesto nuovi provvedimenti e poiché questi non raggiungevano l'effetto voluto si distruggeva nel pubblico ogni fede nel diritto come tutore degli interessi generali<sup>30</sup>.

Il taglio è diverso dal passato. L'intento di de Francisci è definire – sia pure sommariamente – il passaggio dal non ordine del dopoguerra all'organizzazione che il fascismo sta costituendo, come sbocco delle 'rivoluzioni interne'. È un'espressione vaga, legata alla liquidazione delle vecchie 'pratiche costituzionali o meglio parlamentari' ed alla necessità di sottrarsi alla logica dei provvedimenti eterogenei e spesso contraddittori.

Questa che fu la crisi legislativa della guerra e dell'immediato dopo guerra è ormai in Italia quasi superata, grazie all'opera sapiente del Governo nazionale, che ha posto tra i suoi compiti non solo la riforma dei codici, ma anche l'unificazione e la semplificazione di tutta la nostra legislazione<sup>31</sup>.

Il progetto codicistico è già all'orizzonte. L'esperienza mostrerà quanto sia difficile svilupparlo, ma la direzione di marcia è inequivocabile: sostituire l'unità, che viene dal rafforzamento dello Stato (anche sul terreno dei rapporti produttivi e dell'economia), al pluralismo molteplice delle regole accumulate nel tempo.

Il fatto di assumere il punto di vista dell'azione statale, portatrice di ordine, fa passare in secondo piano la visione del diritto come formazione sociale. Esso non si identifica con lo Stato, tuttavia de Francisci afferma (è qui il segno dell'avvenuto rivolgimento politico, accolto con entusiasmo) che solo lo Stato può intervenire, per dare coerenza ed imprimere uno spirito nuovo alle forme giuridiche, ai principi investiti dai contrasti<sup>32</sup>. Non è quindi la spontaneità sociale che determina la disciplina giuridica. Come già intuivano – osserva l'autore – i sostenitori del 'diritto libero', è la volontà che crea e da essa dipende la conquista dell'ordine<sup>33</sup>. Il richiamo qui inserito al concetto di costituzione sottintende in realtà un discorso che ruota intorno all'idea del potere costituente, sebbene questa locuzione non sia usata nel saggio di de Francisci.

---

<sup>30</sup> Ivi, p. 882.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Ivi, p. 884.

<sup>33</sup> Ivi, p. 890.

Può definirsi costituente il potere che fonda una nuova organizzazione dello Stato e per far questo agisce sui movimenti interni alla società (ingabbiandoli, come avverrà nell'ordine corporativo), ma al tempo stesso intende rispondere alle esigenze che essi pongono. Utilizzo questa nozione che mi sembra adatta ad interpretare l'immagine dell'ordine costruito dall'alto e di un'iniziativa politica creativa, che cambia il volto dell'organizzazione pubblica. Così egli raffigura la caduta dei principi liberali, l'insorgere dei conflitti di classe, l'impulso – che muove dagli interessi particolari – a negare ogni valore etico e culturale dello Stato ed infine la 'reazione', che prevale sulla crisi. L'individualismo liberale, l'egoismo, trovava una proiezione ed una tutela nella uguaglianza giuridico-formale tra i soggetti. Perciò la denuncia dei limiti e delle insufficienze del liberalismo muove da questa parzialità.

Assurda, al momento in cui scoppiarono i primi conflitti di classe, apparve in pratica l'idea dell'uguaglianza, secondo la quale lo stato non avrebbe dovuto intervenire a tutelare gli operai contro le forze del capitale o l'industriale contro il prepotere del numero, posto che il giusto accordo dell'interesse di cittadini liberi ed uguali avrebbe dovuto teoricamente essere garantito dalla libera contrattazione<sup>34</sup>.

È nata così la ricerca di regole di equità per le diverse situazioni, che è giunta fino a smentire la parità formale dei soggetti.

Cominciava cioè a riconoscersi la possibilità anzi la necessità di una disuguaglianza di diritto e l'impraticità di una legislazione conforme sì all'ideale di una uniformità formale, ma ignara delle diversità di rapporti e stupidamente livellatrice<sup>35</sup>.

L'appello a forme di diritto disuguale richiama alla mente alcuni enunciati teorici di Santi Romano sull'impresa come istituzione e sulle condizioni disuguali che definiscono la sua disciplina interna, non riconosciute tuttavia dal diritto dello Stato<sup>36</sup>. L'irrilevanza dell'impresa come ordinamento era

---

<sup>34</sup> Ivi, p. 892.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto* (edito in due fascicoli degli *Annali delle Università toscane*, 1917 e 1918), Mariotti, Pisa 1918. Si cita dalla II ediz., Sansoni, Firenze 1946, integrata dall'autore con nuove note, mentre il testo è identico, qui spec. pp. 198 s.

stata ricondotta da Romano alla persistenza di ‘pregiudizi politici’ concernenti il rapporto di lavoro: «quei medesimi che originarono l’insufficienza del diritto vigente, da essi costretto a ridurre a rapporto di uguaglianza quello i cui termini sono disuguali»<sup>37</sup>. Una nuova regolamentazione statale avrebbe dovuto superare – a suo avviso – l’idea del contratto tra pari, riconoscendo e disciplinando il potere e la dipendenza propri del mondo produttivo. Quindi, la scienza aveva già delineato la figura del diritto disuguale, che tiene conto delle circostanze di fatto e fissa su di esse statuti specifici.

Ora l’affermazione di queste regole differenziate è possibile, entro uno Stato nuovo. L’esito del non ordine è questo: è la «rinascita della nazione che, contro la disgregazione, l’abbiezione, la vergogna, affermava la volontà di difendere e di rinnovare se stessa». Sono qui enfatizzati gli elementi di decadenza e tra questi il nesso che sembra legare l’individualismo liberale e la demagogia classista. Già Alfredo Rocco aveva indicato, al di sotto degli apparenti scontri, una somiglianza, un legame tra liberalismo e socialismo. Il discorso di de Francisci echeggia le tesi nazionalistiche e a questo punto prende una piega esclusivamente oratoria<sup>38</sup>. È un’esortazione a stare dalla parte del fascismo e si rivolge anzitutto ai giuristi.

Il fine è conciliare «tutti gli interessi [...] unificandoli in un supremo interesse nazionale» e ciò avverrà con il «nuovo stato fascista corporativo». La rivoluzione poggia su «un nuovo orientamento spirituale delle masse giuocate dai mestatori cui tutto era lecito nello stato agnostico». È la «rivoluzione del sentimento e del pensiero, del valore e del sangue, rivoluzione animata da un genio italiano che ne fu il profeta, il rivelatore, il duce»<sup>39</sup>. Queste parole esprimono l’evocazione di un’onda emotiva. Il sangue, il valore, il duce sono figure irrazionali e sono la trascrizione retorica di ciò che ho chiamato potere costituente.

Nel frattempo l’intensa attività legislativa, di cui Alfredo Rocco è protagonista, delinea un nuovo assetto statale: dalla soppressione delle libertà politiche e sindacali (le prime misure di scioglimento di organizzazioni sovversive sono di natura amministrativa, poi sopraggiungono le leggi) alla nuova disciplina dei rapporti di lavoro, dalle prerogative senza precedenti che assume il capo del governo, espressione della sovranità di fatto ormai

---

<sup>37</sup> Ivi, p. 202.

<sup>38</sup> DE FRANCISCI, *La missione del giurista*, cit. nt. 29, p. 893: «Comunque il conflitto faceva sì che alla tendenza pessimistica, scettica, decadente si sostituisse, in un nuovo fermento di vita, l’amore per l’azione, la passione dello sforzo, la gioia di creare, mentre la considerazione dei momenti irrazionali riconduceva ad una più precisa analisi delle forze sociali».

<sup>39</sup> Ivi, p. 894.

conquistata, alla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, all'istituzione del Gran Consiglio nazionale del fascismo come organo dello Stato, che ha compiti di supporto al dittatore, ha la funzione di designare le liste bloccate per la Camera dei deputati ed è competente a formulare pareri sulla successione al trono e sulle prerogative della corona. Questo insieme di dati istituzionali è alla base delle raffigurazioni apologetiche a cui sono addetti gli intellettuali del regime.

Tra i lavori teorici di de Francisci che accompagnano le trasformazioni, più orientato verso il racconto storico è un breve scritto pubblicato nel 1928 sulla rivista *Nuovi studi di diritto, economia e politica*. Questo periodico (che in copertina lo indica tra i propri «collaboratori principali»), è diretto da Ugo Spirito e Arnaldo Volpicelli. Si pubblica dal 1927 al 1935 e nasce dall'insegnamento di Giovanni Gentile, con l'intento di collegare il pensiero filosofico alle scienze sociali, dando spazio in particolare alle analisi intorno alla genesi e alla funzione delle discipline giuridiche<sup>40</sup>.

È vera – osserva de Francisci, seguendo il pensiero ricorrente nella rivista<sup>41</sup> – «la formulazione filosofica del *concetto politico* che lo stato è e deve essere il vero creatore del diritto». Si tratta per lo storico di vedere come questo concetto politico si sia formato. Il momento di origine è il diritto romano: in particolare viene indicato il superamento della pluralità di fonti nella crisi della *res publica*. Una serie di fatti e una lezione che muove da quel tempo, da quell'intreccio di occasioni, per andare oltre.

Centrale è a suo avviso il conflitto tra Pompeo e Cesare. Entrambi vogliono l'unificazione: la disciplina dei modi di formazione del diritto attraverso l'imposizione politica; e così preparano il futuro:

l'uno e l'altro [...] hanno avuto l'idea che la determinazione del diritto non solo pubblico ma anche privato debba essere una funzione dello Stato<sup>42</sup>.

Il primo mira ad un equilibrio tra potere personale (il suo) e potere del Senato; il secondo vuole far prevalere su tutti esclusivamente il proprio dominio. Ecco la genesi dello statualismo, vista nella esemplarità delle vicende romane e connessa con l'autorità immediata di un condottiero, riconosciuta dal popolo. La figura di Cesare rappresenta il potere nuovo che rompe con

---

<sup>40</sup> P. DE FRANCISCI, *Le fonti del diritto privato e il processo della loro unificazione in Roma*, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», I (1928), fasc. 3, pp. 161 ss.

<sup>41</sup> Sotto il Sommario di ogni fascicolo dei *Nuovi studi* egli è indicato tra i collaboratori principali: tutti intellettuali accademici.

<sup>42</sup> DE FRANCISCI, *Le fonti del diritto privato*, cit. nt. 40, p. 165.

i vecchi conflitti, con le convenienze dei gruppi dirigenti repubblicani e crea l'ordine. L'idea di impero esprime questa imposizione. Sulle orme di Cesare, essa è pienamente realizzata da Augusto e sviluppata dai *principes* venuti dopo di lui. Fino a Giustiniano: pur con tutte le varianti e gli influssi esterni, di cui l'autore è consapevole<sup>43</sup>.

Torna sugli stessi temi in uno scritto del 1930 nella medesima rivista, dedicato al centenario del Digesto, quindi alla politica del diritto giustiniana e all'influenza che l'antico *ius* ha avuto sulle discipline giuridiche e sulle relative prassi dal medio evo all'età moderna<sup>44</sup>. La formalizzazione dei rapporti sociali che si vede nella *iurisprudencia* lascia, come egli già osservava due anni prima nello scritto sulla missione del giurista, un segno durevole nella storia dell'Occidente. Nonostante la pressione dei popoli barbari e dei loro capi, l'esperienza politica di Giustiniano conserva intatta, secondo de Francisci, l'impronta romana e la consegna alle successive elaborazioni della scienza medievale. L'edificazione teorica di questa subisce l'urto delle dottrine rinascimentali. In seguito, la modernità è attraversata dall'impegno a ricostituire l'unità del diritto, con un processo di riconquista nel quale accanto alla scienza giuridica interviene la filosofia. Un esempio italiano di questa ricostruzione è il pensiero di Giambattista Vico, con la sua «luminosa divinazione del modo col quale dovevano e potevano conciliarsi i due termini, ragione e storia»<sup>45</sup>. Sia pure con una notevole semplificazione, è questo un motivo teorico che echeggia spunti neoidealistic, come la somiglianza tra Vico e Hegel, di cui parlava Gentile.

Arnaldo Volpicelli, a nome della direzione della rivista, esprime, nelle pagine che seguono il saggio del 1930, pieno consenso al discorso sull'impero romano, inteso come modello valido oltre l'orizzonte dell'antichità. La storia allunga la sua influenza sul presente, ne diviene parte:

il diritto romano – come abito e costume di vita, realtà istituzionale, tradizione scientifica – si contesse con la ulteriore vita spirituale del mondo occidentale, continuando a vivere, cioè a dire, modificandosi ed atteggiandosi variamente nello spazio e nel tempo, mai completamente sparendo,

---

<sup>43</sup> P. DE FRANCISCI, *L'azione degli elementi stranieri sullo sviluppo e sulla crisi del diritto romano*, in «Archivio giuridico», XCIII (1925), pp. 157 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, cit. nt. 6, II, pp. 3 ss.

<sup>44</sup> P. DE FRANCISCI, *Il centenario del Digesto (530-1930)*, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», III (1930), fasc. 5, pp. 273 ss. (è lo stesso testo pubblicato come *Rapporto tenuto nella XIX riunione della Società italiana per il progresso delle scienze*, Bolzano-Trento, 7-15 settembre 1930).

<sup>45</sup> Ivi, pp. 283 s.

mai sopravvivendo immutato, o ripresentandosi a sbalzi e con gli stessi caratteri nel processo storico, o dall'esterno agendo sui nuovi diritti<sup>46</sup>.

Non è la rispondenza alla natura né ad una verità umana pensata fuori dalla storia a fondare la forza del diritto romano. È invece la «superiorità spirituale del popolo» organizzato attraverso lo *ius*, è la «potente azione assimilatrice da esso compiuta sugli altri popoli», che spiega «l'attitudine intrinseca di quel diritto a flettersi ai nuovi bisogni e orientamenti spirituali». L'impronta lasciata dai Romani giunge fino all'Italia contemporanea. La dimensione reale e l'impatto al di là della storia antica, possono ricostruirsi, secondo Volpicelli, rifacendosi allo storicismo vichiano che – egli afferma – «il nostro pensiero contemporaneo ha liberato dalle deformazioni sociologiche e relativistiche del secolo XIX». Si definisce così un terreno d'incontro tra la retorica del nazionalismo e la storia del diritto romano, portatrice di una tradizione e di un esempio politico. Da una parte le formulazioni propagandistiche, alle quali de Francisci ricorrerà spesso; dall'altro la ricostruzione scientifica dei fatti e delle forme giuridiche.

Propaganda e scienza: a questa distinzione è dedicato un breve intervento di Ugo Spirito sulla stessa rivista, da cui traspare una rivendicazione di autonomia degli intellettuali addetti alla ricerca e alla riflessione critica. Pur essendo ben chiara la distinzione, essa non implica necessariamente un contrasto tra i due tipi di comunicazione. Anzi, proprio negli scritti di de Francisci vediamo una composizione della dicotomia. La divulgazione volta a conquistare consenso si appropria dei risultati raggiunti attraverso lo studio storico<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Ivi, p. 290.

<sup>47</sup> U. SPIRITO, *Propaganda politica e scienza*, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», III (1930), fasc. 1, pp. 73 ss. L'articolo nasce dalle discussioni in materia di corporativismo e distingue la considerazione critica che è propria del discorso scientifico, dall'affermazione dogmatica: «Chi fa della propaganda politica assume di fronte alla verità da diffondere un abito religioso di ammirazione acritica, che gli è necessario per destare un consenso immediato e di natura prevalentemente sentimentale. E la sua opera è senza dubbio utile e anche necessaria, specie dopo una rivoluzione che esige un radicale mutamento nella coscienza del popolo. Ma il guaio comincia quando con questo stesso abito apologetico si pretende entrare nel campo più propriamente scientifico per ottenerne un pari consenso immediato e totalitario». Non sembra che Spirito – mosso dall'intento di salvaguardare un margine di autonomia rispetto all'allineamento politico che domina il lavoro intellettuale all'interno del regime – prenda qui in considerazione l'ipotesi di una continuità ideale e logica tra discorso scientifico e discorso retorico. Mentre è proprio questa continuità che

I modelli romani, estratti da un segmento definito di storia, che ha come nucleo centrale la formazione dell'impero, trovano un preciso fondamento nella descrizione storiografica di de Francisci: nello studio dei fatti, nella considerazione filologica dei documenti. È esercitando il mestiere di storico che egli pone in primo piano le circostanze e le strutture giuridiche su cui nasce il principato. Le studia e le analizza nel volume secondo, parte prima, della *Storia del diritto romano*, edito nel 1929. Ritorna il tema già accennato dello scontro politico tra Pompeo e Cesare, in una rappresentazione compiuta e scevra da riduzioni propagandistiche. La sconfitta di Pompeo, la lucida determinazione di Cesare, che verrà bloccata soltanto con l'omicidio, sono tratteggiate come precedenti di una trasformazione più profonda. L'esperienza cesariana è accorpata con quel che accadrà negli anni successivi.

Il racconto comincia con l'attribuzione, il 27 novembre del 43 a.C., di una «magistratura straordinaria costituente» ai triumviri Antonio, Ottaviano e Lepido. Dopo una proroga del triumvirato e dopo vari scontri al suo interno, Ottaviano rimane unico titolare. Cumula nella propria persona «il potere costituente di triumviro col potere straordinario che la stessa costituzione repubblicana ammetteva in caso di *tumultus*». De Francisci impiega il sintagma 'potere costituente' per denominare l'insieme delle funzioni esercitate fino al 13 gennaio del 27. Illustra il compimento, negli anni successivi, del disegno autoritario, come sbocco e rimedio ai conflitti.

L'erede di Cesare sconfigge Antonio, diviene *Augustus*. La sua posizione istituzionale era stata da Mommsen ricondotta a quella di un *magistratus populi Romani*: quindi interna agli schemi della *res publica*. De Francisci scardina questa continuità formale. Dopo la rinuncia del 27 al comando delle province e degli eserciti, Augusto ridefinisce il proprio ruolo istituzionale, fondandolo sul concetto di *auctoritas*, non riconducibile agli *honores* della *res publica*. L'autoattribuzione dell'*auctoritas*, quale si desume da un passo delle *Res gestae*, rappresenta – leggiamo – «il riconoscimento di una specie di sovranità, esprime il carattere carismatico, insieme col titolo di *Augustus*, del suo potere»<sup>48</sup>. Tra il 27 e il 23 «il *princeps* afferma sempre più saldamente la sua posizione, tra l'altro ottenendo la dispensa da quelle leggi che possano costituire un limite all'esercizio dei suoi poteri»<sup>49</sup>. Si afferma inoltre la possibilità di assumere qualsivoglia dei poteri delle diverse magistrature repubblicane ed anche poteri che queste non avevano avuto mai. È la base di un

---

si trova, a mio avviso, negli scritti di de Francisci.

<sup>48</sup> P. DE FRANCISCI, *Storia del diritto romano*, A.R.E., Roma 1929, II, pt. I, p. 322.

<sup>49</sup> Ivi, p. 323.

inedito assetto autocratico.

Nel 23 a.C. sono attribuiti al *princeps* tre poteri decisivi che rendono irreversibile l'autorità già conquistata. Con la *tribunicia potestas* egli potrà prevalere su ogni magistratura; con l'*imperium proconsulare maius et infinitum* il suo potere militare sarà illimitato; mediante lo *ius agendi cum senatu* guadagnerà il controllo dell'assemblea senatoria. Dalla lotta politica ad un nuovo ordinamento: è il medesimo processo riferito dall'autore alla dittatura cesariana.

Vi è una somiglianza tra la critica a Mommsen che vediamo in queste pagine, fondata su una lettura attenta delle fonti, ed il procedimento interpretativo seguito da Carl Schmitt, nel suo libro del 1921 sulla dittatura, quando richiama la narrazione mommseniana circa la genesi del principato, opponendo ad essa l'idea di una riforma integrale della repubblica<sup>50</sup>. La differenza tra la dittatura interna al contesto repubblicano e la posizione istituzionale sovrana del principe, così com'è individuata da Schmitt, sembra analoga a quella, colta analiticamente da de Francisci, tra le magistrature della *res publica* e il potere augusteo. L'analogia dipende – io credo – dalla parallela esaltazione dell'autorità che si ritrova in entrambi e che ha per ciascuno modi peculiari di espressione: uno schema ideologico fondato sulla connessione tra potere personale e discontinuità. De Francisci immagina che il *princeps*, con la somma delle prerogative conquistate, si inserisca nel quadro repubblicano come «organo nuovo e permanente»<sup>51</sup>: *imperator*, capace di introdurre «un mutamento della costituzione, nella struttura e nello spirito»: quindi «l'inizio di un vero e proprio regime monarchico, innestato nelle istituzioni repubblicane formalmente conservate». La teoria del 'nuovo organo' descrive bene la scelta tattica di non rovesciare la costituzione repubblicana, ma di trasformarla dall'interno. Dal conflitto emerge incontrastato il potere del capo. Così vengono posti in primo piano gli alterni accadimenti della politica, ma il loro esito è irreversibile, legato al ruolo primario dell'autorità, che agisce sul diritto e sulla vita sociale.

Queste sono le conclusioni che de Francisci terrà ferme a lungo. Ma già tra la fine degli anni Venti e l'inizio del decennio successivo è chiara la proiezione sull'attualità: egli stabilisce un parallelismo con i fatti italiani, con gli scontri violenti del primo dopoguerra e con la crisi dello Stato liberale, ricavando dalla storia di Roma una metafora del fascismo. Lo studioso presta i propri concetti alla politica: immagini non improvvisate, derivanti

<sup>50</sup> C. SCHMITT, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Duncker & Humblot, München-Leipzig 1921.

<sup>51</sup> DE FRANCISCI, *Storia del diritto romano*, cit. nt. 48, p. 332.

dalla lettura dei testi antichi<sup>52</sup>. Il potere personale del capo, sia nel tentativo incompiuto di Cesare, sia nella strategia augustea, gli appare come l'elemento nuovo che travolge le regole tradizionali, piegandole al proprio comando, superando gli intrighi delle assemblee e i conflitti che hanno determinato l'epilogo della repubblica.

Uno scritto edito nell'estate del 1931, anch'esso dedicato alla compilazione giustiniana, spiega più in generale il valore dei richiami alla romanità<sup>53</sup>. Essi individuano nel materiale storico ricordi esemplari, capaci di assumere la funzione di miti: episodi, periodi, figure umane, idee-guida, che trascendono il susseguirsi degli avvenimenti e diventano fonte di ispirazione fuori dal tempo. Il rapporto con quei modelli, oltre i secoli, ha in sé elementi di mistero. Trascrivo la pagina iniziale del saggio, che suggerisce l'esistenza di una relazione profonda tra l'indagine sul passato e l'identificazione in esso di un centro destinato a durare, con connotati universali:

Quando, in una di quelle rare pause concesse alla meditazione dell'affannosa vita quotidiana, noi ci facciamo a considerare gli elementi essenziali della nostra cultura e quando – dopo averli districati da quel viluppo confuso che, frammisti ad elementi secondari e contingenti, essi formano nella coscienza di ognuno – ci rivolgiamo a ricercarne la formazione storica, sempre, rifacendo a ritroso il cammino nei secoli, siamo ricondotti alla medesima origine, ad un nodo al quale ci traggono e dal quale si dipartono le vie maestre della storia, ad un punto il cui nome risuona nell'anima come una misteriosa voce di oracolo, a Roma. Il vincolo onde ci sentiamo ricollegati a questo centro ideale, attraverso la nostra fede e le nostre convinzioni morali, le nostre concezioni politiche e le nostre idee giuridiche, le nostre tradizioni letterarie e i nostri criteri estetici, non è che l'espressione individuale e interiore di quel fenomeno storico, per cui la storia di Roma poté dal Ranke essere definita come la storia centrale del mondo. Roma, nel periodo che corre dalla fine della seconda guerra punica all'estinzione della dinastia dei Severi, appare infatti come il punto di attrazione verso il quale vengono a convergere le tradizioni e le credenze, le idee e gli spiriti nel mondo mediterraneo, che da essa accolti, rifusi, plasmati, dalla sua forza e dalla sua maestà vennero propagati e trasmessi alla posterità non solo come elementi di cultura, ma come germi di vita.

---

<sup>52</sup> E dal rifiuto della ricostruzione mommseniana, pronta a cogliere un equilibrio di poteri anche nell'impero.

<sup>53</sup> P. DE FRANCISCI, *Per il centenario della codificazione giustiniana*, in «Annali della Istruzione Media», VII, Quaderno 3-4, 25 giugno - 25 agosto 1931, pp. 269 ss.

L'evocazione della romanità è qui inserita in una rete argomentativa ben nota ai giuristi, poiché il periodo scelto come centro, a cui ci riportano le convinzioni morali e politiche del presente, è quello che coincide con la *iusprudentia* e con la formazione del materiale normativo più tardi travasato nel *Corpus iuris civilis*. È anche l'età in cui la repubblica estende il suo dominio, si bruciano le sue forme politiche e si costituisce l'impero. Il culmine è il principato (che esercita comunque il massimo di suggestione sul presente), ma l'arco di tempo considerato è più ampio.

Assumere questa complessa e lontana vicenda come ispirazione per la vita contemporanea, significa tecnicizzare il mito, individuandone gli elementi di adeguatezza al presente, sempre tuttavia sulla base di un presupposto extrarazionale: «tale è il destino di Roma, che tutto ciò che essa crea od accoglie assume carattere di universalità»<sup>54</sup>. Così i risultati della ricerca si congiungono alla retorica del regime, entro la quale proprio il termine 'mito' definisce il valore riconosciuto agli esempi romani (e viene usato consapevolmente dal capo del fascismo)<sup>55</sup>. Due anni dopo il discorso di de

<sup>54</sup> *Ibid.* Intendo la 'tecnicizzazione' del mito come uso di una figura (o di un fatto o di un insieme di valori) evocato in una forma extra-razionale, che entra in un meccanismo discorsivo con precisi fini politici. Sulla considerazione del mito come punto di partenza di ragionamenti sul presente, vedi F. JESI, *Cultura di destra* (1979), Garzanti, Milano 1993<sup>2</sup>, ora nuova ediz., Nottetempo, Roma 2011, con tre inediti e un'intervista, a cura di A. Cavalletti, pp. 23 ss.

<sup>55</sup> B. MUSSOLINI, *Passato e avvenire*, in *Il Popolo d'Italia*, 21 aprile 1922: «Celebrare il Natale di Roma significa celebrare il nostro tipo di civiltà, significa esaltare la nostra storia e la nostra razza, significa poggiare fermamente sul passato per meglio lanciarsi verso l'avvenire. Roma e Italia sono due termini inscindibili [...]. Roma è il nostro punto di partenza e di riferimento, il nostro simbolo, o, se si vuole, il nostro mito». Vedi, intorno all'idea di una disciplina autoritaria che emerge dalla classicità, A. GIARDINA, A. VAUCHEZ, *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Laterza, Roma-Bari 2021, spec. pp. 212 ss. e 220 ss. Cfr. L. SCUCCIMARRA, *Romanità, culto della*, in *Dizionario del fascismo*, a cura di V. De Grazia e S. Luzzatto, II, Einaudi, Torino 2002, pp. 539 ss. Sulla funzione politica del mito di Roma, giocato intorno al binomio universalità-modernità, vedi anche E. GENTILE, *Fascismo di pietra*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 46 ss. Altri spunti in A. TARQUINI, *Storia della cultura fascista*, il Mulino, Bologna 2011, pp. 128 ss. e EAD., *Il mito di Roma nella cultura e nella politica del regime fascista: dalla diffusione del fascio littorio alla costruzione di una nuova città (1922-1943)*, in «Cahiers de la Méditerranée», 95/2017, pp. 139-150 (on line: <<https://journals.openedition.org/cdlm/9153>>; consultato per l'ultima volta il 15 gennaio 2026). La tecnicizzazione del mito – che de Francisci è tra i primi ad articolare – troverà un compimento ed un linguaggio omogeneo nel 1936, con la guerra di Etiopia. Il dittatore proclamerà la *pax Romana*, occultati i crimini di guerra coi quali è stata conseguita. Vedi B. MUSSOLINI, *Scritti e discorsi*.

Francisci si circostrive, fino ad isolare quello che, secondo lui, è il punto di origine del principato: vale a dire la vicenda politica di Giulio Cesare.

In una conferenza dell'autunno del 1933 (quando è già da un anno ministro della Giustizia), torna con enfasi sulla figura di Giulio Cesare. Scorge nella sua ascesa, nella sconfitta di «uomini dalla vecchia mentalità faziosa e partigiana», una «volontà di potenza» che lo rende unico tra i contemporanei, mossa dalla «necessità di restaurare lo Stato, la sua autorità, il suo prestigio»<sup>56</sup>. La rappresentazione mitica riguarda il processo politico ove si compie la sconfitta delle classi dirigenti tradizionali, e dell'ordinamento che era loro proprio. Mentre crolla il fronte avversario, il capo «[...] alle obiezioni costituzionali contrappone il diritto del suo genio» ed il 10 gennaio del 49 «decide la marcia su Roma». È evidente la similitudine con Mussolini. Al genio che fonda un'unità imperiale corrisponde il consenso:

Grandioso disegno di ricostruzione civile, davanti al quale l'opinione popolare si esaltava rapita e quasi percossa dal senso del divino emanante da questo trionfatore potente e clemente<sup>57</sup>.

Di quel passato – conclude – restano oggi «i valori spirituali che in Roma ebbero il loro germe e che il Duce, realizzatore vittorioso, ha trasformato in fermenti rivoluzionari, composto in una nuova armonia»<sup>58</sup>. Invia il testo dattiloscritto del discorso a Mussolini, che immediatamente gli scrive:

---

1904-1945, a cura di D. Bidussa, Feltrinelli, Milano 2022, pp. 524 s.

<sup>56</sup> P. DE FRANCISCI, *Giulio Cesare: il testo originale, dattiloscritto*, è in ACS, *Segreteria Particolare del Duce*, ed è stato pubblicato in ID., *Sotto il segno di Clio con una lettera di Mussolini*, Edizioni di Novissima, Roma 1935, pp. 43 ss.

<sup>57</sup> Ivi, p. 25 (= *Sotto il segno di Clio*, cit. nt. 56, p. 66).

<sup>58</sup> Ivi, p. 28 (questa pagina e le altre due che seguono – decisamente propagandistiche, ma del tutto coerenti con la narrazione storica – non sono riprodotte nella raccolta *Sotto il segno di Clio*, cit. nt. 56). La conclusione della conferenza contiene anche un accenno a tendenze straniere ostili ai modelli romani: è probabilmente una tempestiva critica alle posizioni nazionalsocialiste, che si ritroverà in una parte del gruppo dirigente fascista (come nelle caute critiche di Bottai e Grandi degli ultimi anni Trenta): «E – sia detto con buona pace di un certo antiromanesimo che va diventando di moda al di là delle Alpi – noi abbiamo la certezza di poter ancora costruire sulla base di questa civiltà, che da Roma ha assunto le forme e lo spirito, e che è universale come tutto ciò che da Roma trae il suo nascimento».

Ho letto la sua bellissima conferenza su Cesare. La ritengo fra le migliori come vigore di forma e potenza di sintesi. Non è facile condensare in poche pagine la vita di Cesare. Dico questo nella mia qualità di lettore attento di tutta la vecchia e nuova letteratura cesariana. Ella farebbe bene a pubblicarla<sup>59</sup>.

È un apprezzamento che riguarda proprio la conversione del racconto storico in un modello ideologico, in un'apologia dell'accentramento politico. La vicenda conflittuale che culmina nella 'marcia su Roma' funziona come una sorta di trasfigurazione del presente.

Non credo che le pagine apologetiche della conferenza, come di altri scritti, debbano considerarsi espressione di piaggeria o di opportunismo. Esse sono perfettamente coerenti con l'adesione al regime, con la volontà di assumere un impegno politico sia nel ruolo di intellettuale persuasore, sia come partecipe del sistema di governo.

##### 5. *Guardasigilli, dal 1932 al 1935*

Con le pseudo-elezioni del 1929, de Francisci – designato dal Gran Consiglio nella lista bloccata – diviene membro della Camera dei deputati. Si occupa nei primi anni di questioni attinenti al sistema dell'istruzione pubblica. Il fatto che egli sia dal 1930 alla guida della più prestigiosa Università italiana è probabilmente determinante nella sua nomina, il 20 luglio 1932, alla carica di ministro di Grazia e giustizia.

Pochi mesi dopo, de Francisci delinea un programma, pensato come la piattaforma ideale di un'alleanza tra i giuristi e il governo e perciò accettato dal capo. Introduce, il 5 ottobre, i lavori del I Congresso giuridico italiano, promosso dal Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori, e propone un rinnovamento della scienza del diritto, in grado di favorire la creazione di nuovi precetti<sup>60</sup>. L'esperienza della trasformazione sfugge alle

---

<sup>59</sup> La lettera si legge in DE FRANCISCI, *Sotto il segno di Clio*, cit. nt. 56, pagina non numerata [ma 7].

<sup>60</sup> *Atti del I° Congresso giuridico italiano*, I-II, *Discussioni*, a cura del Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori, s.i.e., Roma 1933, pp. 12 ss. Cfr. P. DE FRANCISCI, *Per la formazione della dottrina giuridica italiana*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», serie II, XXIV (1932), pt. I, pp. 581-597 (anche in ID., *Scritti scelti*, cit. nt. 6, II, pp. 985 ss.). Sul congresso v. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 253 ss. e I. BIROCCHI, *L'integrazione*

categorie dottrinali del periodo prebellico. Le leggi ora camminano in una direzione diversa:

l'oggetto delle operazioni dialettiche mediante le quali vuol pervenire a formule generali e quindi, attraverso definizioni e classificazioni, alla costruzione del sistema, è costituito esclusivamente dalle norme contenute nelle fonti formali. Essa dimentica cioè che le regole della legge non sono tutto il diritto, ma solamente l'indice più o meno rappresentativo della realtà giuridica, che difficilmente può essere compiuto in schemi compiuti e precisi<sup>61</sup>.

L'attaccamento alle forme del pensiero sistematico e alla loro pretesa autosufficienza allontana i giuristi dalla considerazione dei dati empirici. Su questi bisogna tornare: «a realtà nuova, dogmatica nuova» – egli scrive – e la formula che usa trova riscontro in altre voci degli stessi anni. Aveva già sostenuto la necessità per gli storici di uscire dall'illusione di una utilità dei dogmi odierni per la comprensione del passato (dogmi capaci quindi di dominare l'intera tradizione). In particolare, in uno scritto del 1936, nel quale discuteva con Emilio Betti sui concetti da impiegare nello studio del diritto romano, indicò la necessità di calarsi entro le forme di rappresentazione elaborate dei giuristi romani, seguendone le vicende ed immedesimandosi nella loro mentalità<sup>62</sup>. Le nozioni dovevano quindi essere foggiate in modo da aderire alla realtà storica: adeguate ad essa ed anzitutto alla coscienza degli antichi che operarono nel suo ambito.

Ora de Francisci propone lo stesso obiettivo, in una dimensione di attualità, ai costruttori e agli interpreti del diritto. Pensare all'altezza della realtà contemporanea: da un lato mira a questo scopo la politicizzazione della scienza, che immerge i giuristi nel presente; dall'altro, si tratta di dare puntuale espressione ai fatti storici sopravvenuti, in particolare le nuove regole dei rapporti economici e i confini fissati all'autonomia dei soggetti nella vita sociale. Ciò significa per il pensiero giuridico rendere chiara (e tradurre in un'opera di revisione dogmatica) la posizione attuale e futura dello Stato

---

*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. 37 ss. (entrambi con riferimenti al discorso di de Francisci).

<sup>61</sup> *Atti del I° Congresso giuridico italiano*, cit. nt. 60, pp. 14 s.

<sup>62</sup> P. DE FRANCISCI, *Questioni di metodo*, in *Studi in onore di Salvatore Riccobono nel XL anno del suo insegnamento*, I, Castiglia, Palermo 1936, pp. 3-19.

come arbitro assoluto del diritto privato:

il così detto diritto privato non è che una delle forme o delle direzioni del diritto pubblico [...]. Tutti i soggetti sono tali e possono manifestare, entro certi limiti, volontà efficace in quanto sono elementi di un ordinamento giuridico che [...] è espressione della volontà sovrana dello Stato. [...] L'unità dell'ordinamento giuridico corrispondente al carattere unitario dei fini e della volontà dello Stato, richiede che anche l'azione del singolo sia regolata alla stregua del criterio superiore dell'interesse della Nazione<sup>63</sup>.

Durante il Congresso, Mussolini interviene senza riprendere i temi di politica del diritto sollevati dal ministro<sup>64</sup>. Accenna alla legislazione fascista come «campo vastissimo di studio», coerente con l'appello del ministro a spostare il lavoro teorico verso la realtà contemporanea. E loda Alfredo Rocco, presente come relatore, «al quale – egli dice – spetta di pieno diritto il titolo di 'legislatore del regime'»: autore delle leggi su cui la scienza giuridica dovrà lavorare. Ma soprattutto il capo del governo si sofferma sul senso odierno dei modelli giuridici che vengono dall'antica Roma. Egli valorizza un aspetto di quella storia<sup>65</sup>. Rivendica il carattere originale del diritto romano, il suo sviluppo autonomo, la sua individualità<sup>66</sup>. Sembra concor-

---

<sup>63</sup> *Atti del I° Congresso giuridico italiano*, cit. nt. 60, p. 23. La visione statualistica è la stessa già delineata nel 1928, distante dagli insegnamenti del positivismo. Ed è ora vincolante per la scienza del diritto.

<sup>64</sup> Ivi, pp. 29 ss. (con un puntuale resoconto del suo discorso).

<sup>65</sup> Ivi, p. 30: «Ha poi osservato come la storia di Roma si sintetizzi in tre elementi essenziali: quello della conquista militare, quello della organizzazione giuridica e quello delle grandi opere pubbliche. La conquista militare non poteva durare più di quanto è durata, molte delle opere pubbliche non sono più che dei venerandi e ammirabili ruderi; ma una cosa è eterna e inconfondibile: il diritto».

<sup>66</sup> Ivi, pp. 30 s.: «Il Duce ha quindi affermato che non può essere seriamente messo in discussione se il diritto sia o no originario di Roma. Non è autoctona la poesia, il cui primo rappresentante in Roma è un greco di Taranto: Livio Andronico. Non è autoctona la filosofia che ci venne dai greci e ci fu portata da Carneade. Chi era costui? – esclama sorridendo S. E. Mussolini – un personaggio di altissimo rango: io lo chiamerei un 'portatore di bacilli'. Fu infatti Carneade che, accompagnato da due soci, Diogene e Critolao, l'uno stoico e l'altro peripatetico, venne a Roma per difendere Atene che era stata giustamente condannata ad una multa. Purtroppo vi rimase ed egli e i suoi compagni cominciarono ad infettare coi loro giochi verbali – meraviglie della dialettica, se si vuole – i romani che erano degli empirici, che avevano ancora il senso e il gusto della terra e che amavano, so-

dare con la visione storiografica della lunga durata del diritto romano (e della sua originalità rispetto agli elementi stranieri), che emerge nei lavori di de Francisci.

L'affermazione dirompente per cui il diritto pubblico domina il privato e ne stabilisce i confini è congeniale allo sviluppo del corporativismo e all'intervento dello Stato nell'economia, che si espande dopo la crisi del '29. Ciò dovrebbe influenzare l'insieme degli orientamenti legislativi nelle materie privatistiche, a cui il ministro sovrintende. Invece, le affermazioni di principio sono contraddette dall'estrema prudenza con la quale egli dirige il lavoro di riforma del codice civile.

Il progetto del primo libro è stato già definito nel 1931 da una Sottocommissione entro la Commissione reale per la riforma dei codici presieduta da Vittorio Scialoja; ed è stato oggetto di osservazioni da parte di vari enti (Cassazione, Corti d'Appello, Consiglio di Stato, Università, Consiglio superiore forense ed organi locali degli avvocati e procuratori). Un Comitato di giuristi, presieduto dal ministro, ha avviato il lavoro di revisione. Nel Comitato spicca la presenza del capo di gabinetto di de Francisci Pietro Bonicelli Della Vite, del capo dell'Ufficio legislativo Gaetano Azzariti, di una nutrita rappresentanza di magistrati di cassazione e di appello, con l'aggiunta degli accademici Filippo Vassalli ed Emilio Albertario. Il testo sarà poi varato nel 1936; ma non sarà quello definitivo; interverranno ulteriori modificazioni ed una stesura finale nel 1939, che farà entrare nel sistema codicistico le leggi antiebraiche.

Sui diritti reali il ministro promuove una nuova legge speciale in materia di condominio sulle case, che ha come sfondo lo sviluppo edilizio indotto

---

prattutto, combattere. Anche la religione romana, dopo la sua prima fase, viene largamente influenzata dai miti orientali; ed è simbolico a questo riguardo il corteo delle matrone che si recò al lido di Roma, per ricercarvi il simulacro della Dea Cibele, venuta dalla Frigia. Ma nessuno potrà contestare che il diritto non sia tipicamente romano: Roma sarebbe incomprendibile senza la sua costruzione dottrinale e interpretativa del diritto [...]». Nei secoli del medio evo – prosegue – «la luce del diritto sembra spegnersi; ma ... ho l'idea e se sbaglio correggetemi, che il Rinascimento, prima ancora di albeggiare nello spirito lirico dei poeti, sia stato sentito dai giuristi, i quali assai innanzi al fiorire del 'dolce stil novo' avevano ripreso a studiare, a commentare, ad esporre i vecchi testi della giurisprudenza romana». Il miscuglio tra anti-intellettualismo (il gusto della terra e del combattimento) ed ostentazione erudita è insolito, ma rientra nell'esaltazione della romanità: lascito originale, tramandato nei secoli e sempre per una via italiana, come mostra il richiamo al Rinascimento. L'evocazione storica è piegata alla visione nazionalistica.

dai processi di urbanizzazione<sup>67</sup>. Inoltre, vara disposizioni che limitano la proprietà in funzione della difesa nazionale e disciplinano le servitù militari. Sono precetti settoriali; non sono il codice. Quanto alle obbligazioni, si assume ancora come base il *Progetto italo-francese di codice unitario delle obbligazioni e dei contratti*, di cui Scialoja era stato il principale autore; nonostante le contestazioni, che si manifestano nel dibattito giuridico alla fine degli anni Venti e che proseguiranno<sup>68</sup>. Per le successioni tutto è ancora da fare e si sta appena cominciando.

La lentezza di de Francisci sul codice civile è simile a quella che già si era vista con Rocco, ma ha motivi diversi. Per Rocco la priorità politica era il varo del codice penale e a questo aveva dedicato il massimo impegno, lasciando indietro il civile. De Francisci sceglie una posizione attendista, per la difficoltà di conciliare e superare una varietà di posizioni e in particolare il contrasto tra una linea più conservatrice ed una più incline a proiettare l'esperimento corporativo sul diritto dei privati. Vale a dire nel campo più recintato dalle visioni tradizionali.

Da tempo la cautela sistematica e la conservazione trovano spazio nelle abitudini teoriche rappresentate dalla Cassazione e dal suo presidente Mariano d'Amelio, seguace del modello scialojano; mentre le proposte riformatrici sono avanzate da magistrati ed accademici più sensibili alla necessità di regole e concetti innovativi. Ma non si consolidano né danno luogo ad una visione egemone. Si possono ricordare in proposito le posizioni estreme di Carlo Costamagna (che indica come finalità l'espansione del diritto pubblico a scapito del privato) e di Sergio Panunzio (che rifiuta i codici come costruzioni chiuse, proponendo l'impegno ad una legislazione per principi e la valorizzazione delle fonti corporative, da cui nascono le norme attuative dei principi). Inoltre, accanto a queste idee, vi è la concezione della proprietà già espressa da Filippo Vassalli nel congresso del 1932, con una visione innovativa del rapporto tra Stato ed imprese.

Ricalcando le tesi di Ugo Spirito sugli sviluppi necessari del corporati-

---

<sup>67</sup> Regio decreto legge del 15 maggio 1934.

<sup>68</sup> Le critiche vanno da Gioacchino Scaduto a Emilio Betti, allo stesso Rocco, che non segnala pubblicamente l'inadeguatezza del *Progetto*, frutto di una stagione superata, ma rende noto il suo pensiero a Mussolini, in una lettera del 19 gennaio 1931, e fissa la linea che prevarrà. Esse continueranno fino a quando il ministro Solmi, quasi al volgere del suo mandato, decise formalmente di ritirare il progetto. Nel 1936 Filippo Vassalli respinge a sua volta quelle norme: F. VASSALLI, *Insegnamento e riforme del diritto civile. Commemorazione del prof. Roberto De Ruggiero*, in «Archivio giuridico», CXVI (1936), poi in Id., *Studi giuridici*, II, Giuffrè, Milano 1960, pp. 461 ss.

vismo, Vassalli pone al centro di una nuova disciplina la responsabilità dell'imprenditore verso lo Stato. Ciò allude alla definizione di un piano vincolante ed al ruolo dell'organizzazione pubblica (in primo luogo le corporazioni) nel fissare i fini dell'agire economico e della produzione. È un modello normativo che ispirerà, più avanti nel tempo, alcune regole inedite del codice civile.

La conferma delle ragioni politiche che frenano de Francisci si trova in un documento di qualche anno dopo (appartenente ad un contesto profondamente mutato). È la memoria difensiva che il professore presenta alla Commissione per l'epurazione del personale universitario il 4 novembre 1944. Gabrio Lombardi, suo allievo, affermerà nel necrologio del 1973 di avere redatto quelle pagine, ma certo esse si fondano sulle informazioni e sui giudizi del maestro, che le sottoscrive.

Non affrettai l'opera di codificazione perché entro lo stesso fascismo si combattevano ancora diverse tendenze quali quella corporativa da una parte e quella per la statizzazione delle imprese dall'altra, quella che voleva dar prevalenza alle iniziative individuali e quella invece che preferiva le iniziative collettive [...]. In tale stato fluido e caotico non mi pareva possibile tentare un'opera che doveva avere almeno la probabilità della durata e della stabilità<sup>69</sup>.

Se confrontiamo queste parole con l'intervento del guardasigilli al Senato, il 5 gennaio 1934, sullo stato di previsione della spesa del Ministero della Giustizia, vediamo un punto comune. Egli allontana e quasi esclude dai lavori in corso proprio le materie destinate alla regolazione codicistica, ove ha maggiore rilievo l'alternativa tra individualismo giuridico e corporativismo. In tema di diritti reali, non vi è nulla che riguardi la 'proprietà dinamica', come la chiamerà Emilio Betti, cioè l'impresa. La proposta di Vassalli non viene raccolta. Dunque, la memoria difensiva del 1944 mi pare attendibile per ciò che riguarda la codificazione civile, poiché si limita a dar conto di una opzione politica che ci appare confermata dai fatti e che consiste, durante il suo mandato ministeriale, nel non forzare la mano, poiché le divergenze su aspetti di fondo sono ancora aperte.

Riguardo al codice di procedura civile, de Francisci dà incarico nel 1933 a Enrico Redenti di elaborare un progetto, che nel 1934 è già pronto, relativo al processo di cognizione. L'indirizzo che riassume è d'impronta pub-

---

<sup>69</sup> ACS, *Ministero Pubblica Istruzione, Professori universitari, Epurazione*, inv. 1608, cod. id. 2380, b. 11.

blicistica: l'attività processuale non deve essere un libero gioco dell'egoismo dei litiganti. In concreto, ciò significa limitazione dei poteri delle parti, dovere di lealtà, semplificazione, concentrazione e più larga iniziativa attribuita al giudice. Vi è una dottrina già forte che si è mossa in questa direzione all'inizio del secolo e che può accreditare la proposta. Ciò spiega la rapidità dei lavori. Ma anche in questo caso vi è il segno di una cautela politica, come per il codice civile. Il progetto non viene pubblicato. A ciò provvederà nel 1936 il ministro Arrigo Solmi, che però subito dopo prenderà un'altra strada nominando una Commissione, da lui stesso presieduta, che tagliava fuori i giuristi di scuola (era composta da magistrati e da un avvocato). A sua volta, nel 1939, Dino Grandi prenderà le redini del progetto, affidando un ruolo importante nel lavoro di revisione a Piero Calamandrei<sup>70</sup>.

Come si spiega l'attendismo di de Francisci? Non credo che sia casuale. Egli predilige un'azione circospetta e 'adecisionale' nella normazione codicistica, poiché riconosce in questa una qualità diversa rispetto al resto della legislazione. Possiamo credere che il primato e l'ingerenza dello Stato valgano certamente per lui come criteri attorno a cui ruota la legislazione speciale. Ma una diretta proiezione nella scrittura del codice ha una portata diversa ed è più difficile da portare a termine; presuppone una serie di adattamenti ed una concordia sulle linee di fondo, tra politica e scienza del diritto, che non è ancora raggiunta. La sua esitazione richiama la diffidente contrarietà di Scialoja verso gli innovatori. Più volte Scialoja aveva segnalato il carattere effimero delle leggi dettate da recenti e nuove opzioni politiche. Riteneva che esse fossero estranee alla solidità cui deve aspirare il codice ed al suo scopo, che è quello di riassumere l'esperienza di una società determinata, non di inventarla *ex novo*. Sembra che su questo punto, dopo le univoche enunciazioni al congresso del decennale, de Francisci ritorni all'insegnamento del maestro. Ma è probabile che l'opzione praticata dal guardasigilli non sia soltanto un riflesso dottrinale e che tenga conto di un più generale orientamento politico volto a non far avanzare la codificazione. Un orientamento che proseguirà quando, dopo di lui, sarà ministro Solmi.

Più chiara è la volontà legislativa che induce de Francisci ad intervenire sull'esecuzione penale (lo spiega nel discorso del 5 gennaio 1934). Si tratta di una materia amministrativa, nella quale possono concretizzarsi gli indirizzi dettati da Rocco. Avvia perciò un programma di costruzione di nuovi

---

<sup>70</sup> Sul progetto Redenti v. F. CIPRIANI, *Alla scoperta di Enrico Redenti (e alle radici del codice di procedura civile)* (2005). *Con postilla* (2006), ora in ID., *Scritti in onore dei patres*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 325-380, spec. pp. 344-350 per i rapporti con de Francisci e per il progetto del codice di rito.

penitenziari, con la formazione di un personale di concetto adibito agli organi dell'esecuzione, con la Scuola speciale per gli agenti di custodia, con gli Assistenti ai liberati dal carcere, con il potenziamento dei tribunali minorili<sup>71</sup>, con l'istituzione di 'Centri di rieducazione dei minorenni', in collaborazione con l'Opera Maternità ed Infanzia. Questa farà funzionare – assicura il ministro – un Centro di osservazione dei minorenni, nel quale saranno scientificamente studiati e classificati. È una ipotesi di controllo sociale, che si attua attraverso pratiche scientifiche d'impronta positivista.

Infine, in materia di magistratura e di avvocatura vi sono novità, ma non di particolare rilievo. Anzitutto, riguardo alle promozioni, attraverso la legge del 5 giugno 1933, viene accentuato l'assetto gerarchico. In relazione ai posti di consigliere di appello si privilegia il ricorso allo scrutinio (nella legge del '33 questo è riferito a sei decimi dei posti). Mentre, per la Cassazione, il meccanismo è quello del concorso per titoli, tale da garantire un accesso – questa la definizione del ministro – «esclusivamente riservato a magistrati di eccezionale valore».

Il principio gerarchico, applicato agli uffici giudiziari, è implicito in una circolare del 20 dicembre 1932, ove si attribuisce ai Capi delle Corti il compito di raccogliere informazioni ed esprimere valutazioni sulla condotta pubblica e privata di ciascun magistrato, e in una seconda circolare del 1934, che estende la valutazione dei Capi ai meriti politici dei magistrati, tra cui l'iscrizione al PNF. I collaboratori principali di de Francisci, il sottosegretario Antonio Albertini ed il capo di gabinetto Pietro Bonicelli Della Vite, sono magistrati; il primo è stato Procuratore generale a Torino, il secondo viene dall'esercizio di funzioni giudicanti nel Tribunale di Milano. È probabile che sull'annoso problema delle promozioni dei magistrati essi abbiano influenzato gli orientamenti assunti dal ministero. Albertini, nel procedimento di epurazione a cui sarà sottoposto nel 1944, sosterrà di non avere svolto alcun ruolo politico, anche per la tendenza all'accentramento che caratterizzava l'azione di de Francisci.

Per l'avvocatura, la novità legislativa è nel 1933 la soppressione degli Ordini e dei Collegi forensi, delle Commissioni Reali degli avvocati e dei procuratori. Le funzioni si spostano sui sindacati fascisti<sup>72</sup>.

Un anno dopo de Francisci è protagonista di un'insolita iniziativa. Elabora una proposta di riforma estranea alle sue competenze ministeriali e la

---

<sup>71</sup> Il fine è «punire severamente, ma conoscendo la personalità del condannato e rieducandola con il lavoro e con l'istruzione».

<sup>72</sup> A. MENICONI, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 172 ss.

sottopone direttamente a Mussolini. Trae spunto dalla legge su ‘costituzione e funzione delle corporazioni’ del 5 febbraio 1934, n. 163, che regola l’assetto di queste organizzazioni già previste nella *Carta del Lavoro* per il ‘coordinamento della produzione’. Dovranno essere ventidue. Al Consiglio nazionale delle corporazioni, presieduto dal capo del governo, spetterà un potere normativo. Questo riguarderà da un lato il regolamento dei «rapporti economici collettivi tra le varie categorie della produzione»; dall’altro il coordinamento «delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratto collettivo o negli altri modi equiparati», nonché «di ogni altra attività normativa delle corporazioni». In sostanza, al di sopra dei contratti collettivi, la legge fissa due livelli di disciplina: il primo comprende la normazione prodotta dalle corporazioni; il secondo è costituito dalla normazione del Consiglio nazionale delle corporazioni, le cui determinazioni toccano la politica economica complessiva del regime, in una fase nella quale il dirigismo si afferma come indispensabile risposta alla crisi.

Nasce da questo assetto piuttosto complicato una esigenza di sviluppo sul terreno costituzionale. Ci si domanda: come può il sistema delle corporazioni trovare un seguito, uno sbocco in una compiuta riforma della rappresentanza? Che senso ha l’autonomia del Consiglio nazionale, quando inevitabilmente le sue norme si intrecciano con quelle approvate dal Parlamento? Se le corporazioni devono diventare ossatura dello Stato, vi è bisogno di una rappresentanza del mondo produttivo che il Consiglio delle corporazioni esprime, capace di integrare la rappresentanza politica (si parla naturalmente di una rappresentanza non elettiva, ma frutto di designazioni incrociate tra governo, partito, strutture sindacali e corporative). La proposta modifica la posizione tradizionale del Senato regio.

È singolare che proprio nell’ambito del Senato si manifesti un’idea simile di riorganizzazione istituzionale. Mentre ancora si discute la legge sulle corporazioni, il 12 gennaio 1934, il senatore Pietro Chimienti, professore di diritto costituzionale a Roma, di formazione liberale ma ormai fedelissimo al regime, e dal 1921 membro della Camera alta, delinea un disegno di unificazione. Di fronte alla convivenza di due attività normative, quella del Parlamento e quella del Consiglio nazionale delle corporazioni, cui si aggiunge la diretta attività normativa del governo, in base alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, egli immagina una sistemazione capace di garantire la «funzione sovrana normativa dello Stato». Suggerisce anche che la Cassazione, sotto la guida del senatore d’Amelio, possa divenire (con una bizzarra estensione dei propri compiti) giudice della competenza nell’esercizio del

triplice potere normativo<sup>73</sup>. Si tratta di un'ipotesi non accettabile per il capo del governo. Il quale evidentemente teme l'aprirsi di una discussione priva di una regia e nell'intervento conclusivo al Senato, il 13 gennaio, dichiara:

Quando avremo visto, seguito, controllato il funzionamento pratico ed effettivo delle corporazioni, giungeremo alla terza fase: cioè a quella che si chiama la riforma costituzionale. Soltanto in questa terza fase sarà deciso il destino della Camera dei deputati. Come vedete [...] noi procediamo con grande calma. Non precipitiamo affatto i tempi<sup>74</sup>.

De Francisci ignora l'ammonimento di Mussolini. Il progetto che presenta il 10 aprile corrisponde ad un calcolo politico sbagliato e ha una radicalità estranea alle altre sue iniziative politiche. Scrive, nella relazione che accompagna l'articolato della legge costituzionale che ha redatto:

Le note che ho l'onore di sottoporre a V. E. non vogliono essere che un primo abbozzo di una riforma costituzionale tendente ad adeguare le strutture dello stato corporativo fascista alle sue necessità, alle sue funzioni, in una parola, alla sua vita.

I°. Il punto di partenza concettuale delle proposte è che, come in fatto, anche in diritto si debba in regime fascista considerare come assolutamente superata la dottrina della divisione dei poteri: esiste un solo e unitario potere sovrano di governo, che si esercita fissando norme giuridiche (funzione legislativa), provvedendo alla loro esecuzione e all'amministrazione (funzione esecutiva e amministrativa) e procedendo alla repressione delle violazioni ed alla eliminazione dei conflitti (funzione giurisdizionale). Senza dubbio, per provvedere a tali diverse funzioni, sono necessari organi diversi; ma non, come nella dottrina della divisione dei poteri, organi che si controllino, o, meglio, si paralizzino a vicenda, bensì organi cospiranti ad un unico fine e guidati da una sola volontà centrale. Il Parlamento attuale mantiene la sua antica struttura di organo costituito per controllare ed eventualmente per arrestare coi suoi voti l'attività del potere esecutivo. Struttura la quale è in netto contrasto colla sua volontà, di cui ha dato innumeri prove, di essere invece uno strumento di collaborazione col Governo.

---

<sup>73</sup> Sulle posizioni dottrinali di Chimienti e in particolare sulla sua evoluzione sotto il regime v. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana*, cit. nt. 60, pp. 271-278.

<sup>74</sup> *Atti Parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XXIX, 1ª Sessione 1934-36, Discussioni*, Seduta del 13 gennaio 1934, I, Tipografia del Senato, Roma 1935, pp. 7101 s.

La riforma dovrebbe trasformare il Parlamento in un corpo consultivo (salvo i casi in cui il capo del governo gli attribuisca la facoltà di deliberare). Il nome potrebbe essere 'Consiglio nazionale'.

II°. In questo nuovo corpo consultivo [...] vengono fusi sia il Senato sia la Camera dei Deputati, sia anche il Consiglio delle Corporazioni. È chiaro che a nulla varrebbe riformare la Camera dei Deputati, se dovesse conservarsi la Camera vitalizia nella struttura e colle funzioni attuali; d'altra parte non pare conforme allo spirito del regime intaccare o ridurre la prerogativa regia della nomina dei membri vitalizi. Perciò nel Consiglio nazionale si troverebbero insieme e in numero che per ora non viene stabilito, sia membri vitalizi di nomina regia, sia membri scelti dal Gran Consiglio per un periodo quinquennale.

Egli quindi propone l'innesto del Consiglio nazionale delle corporazioni in questo organismo unitario, che dovrà essere presieduto dal capo del governo.

III°. Innesto che a me parrebbe opportuno per una serie di motivi:

I - Per la ragione generale che è bene non moltiplicare gli organi.

II - Perché anche nel Consiglio Nazionale devono essere largamente rappresentati gli interessi della produzione.

III - Perché tutti i problemi economici hanno i loro riflessi finanziari e politici, così come i problemi politici e finanziari reagiscono su quelli economici.

IV - Perché la speciale funzione normativa del Consiglio delle Corporazioni potrà utilmente esercitarsi da quella stessa sezione del Consiglio Nazionale che in seno a questo sarà chiamata ad esaminare altri e ugualmente importanti problemi di legislazione economica, raggiungendo così un naturale e automatico coordinamento di attività.

IV°. Ove si convenga nell'utilità di tale innesto è chiaro che le norme riguardanti la designazione e la scelta dei membri quinquennali hanno per loro naturale presupposto la costituzione delle corporazioni, ciascuna delle quali dovrebbe trovare nel Consiglio nazionale e particolarmente nella sezione per l'economia, la rappresentanza che avrebbe nel Consiglio delle corporazioni [...].

V°. Un punto sul quale mi permetto richiamare l'attenzione di V. E. è l'art. 3. Caduto il sistema parlamentare col giuoco dei partiti, le elezioni sono certo oggi una superfluità lussuosa. Tuttavia non è da

escludere l'utilità, soprattutto di fronte all'estero [...] di rivolgersi alla consultazione popolare. Perciò la manterrei come facoltativa, lasciando la decisione in merito al Gran Consiglio.

VI°. Poiché il Consiglio nazionale non è se non un organo destinato a collaborare con il Governo, all'art. 4 si dispone che il Consiglio nazionale è presieduto dal Capo del Governo (il quale può farsi rappresentare da un altro membro del Governo o dal Segretario del Partito). Così non solo si elimina ogni traccia della vecchia contrapposizione tra potere legislativo e potere esecutivo, tra Parlamento e Governo, ma si distrugge anche ogni parvenza di antitesi fra organi<sup>75</sup>.

Nel Consiglio nazionale confluiscono membri quinquennali e membri vitalizi. Ciò porta inevitabilmente al superamento del Senato, come assemblea autonoma, traducendo in una proposta organica le posizioni estreme, che vedono durante gli anni Trenta nella Camera alta un residuo del passato, in contraddizione con la centralità dell'ordine corporativo. Il progetto sopprime l'assemblea autonoma del Senato, pur ammettendo la nomina regia di membri che saranno immessi in una compagine unica, assieme a quelli designati dal Gran Consiglio. In realtà l'unico organo che non viene toccato e 'confluisce' tutto intero nel così detto 'Consiglio nazionale' è il Consiglio delle corporazioni.

Nella primavera del 1934 de Francisci pensa probabilmente che sia opportuno mettersi in luce, anche per prolungare la sua esperienza di governo, assumendo una posizione più radicale ed utilizzando la spinta al potenziamento delle corporazioni, per dare concretezza a questa radicalità. Già un anno prima vi è stata una proposta simile alla sua del Procuratore generale presso la Cassazione Silvio Longhi, in un articolo sul *Popolo d'Italia* e nel discorso pronunciato a gennaio del 1933 per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Longhi è molto vicino al guardasigilli; tra l'altro fa proprie in quel discorso del 1933 le tesi da lui espresse nel I Congresso giuridico sulla scienza e sul primato del diritto pubblico. Tesi anch'esse radicali, che non hanno influenzato l'attività di governo<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> ACS, *Segreteria Particolare del Duce, Carteggio ordinario*, b. 1983, fasc. S33.219.

<sup>76</sup> Sulla figura di Longhi v. la voce di M.N. MILETTI, in *DBGI*, cit. nt. 2, II, pp. 1193-1195; di recente, sulle proposte da Procuratore generale in quegli anni, I. BIROCCHI, *Il mondo attraverso il diritto: la parabola di d'Amelio dalla crisi del modello liberale al fascismo*, in *Mariano d'Amelio. Mezzo secolo di cultura giuridica tra politica e diritto (1891-1943)*, a cura di I. Birocchi, ETS Edizioni, Pisa 2025, *ad nomen*.

Prudente, come si è visto, in materia di codificazione civile, de Francisci è più coraggioso sul versante del diritto pubblico: la riforma delle assemblee legislative, idonea a ridefinire il rapporto tra politica ed economia, agendo sui modi di produzione delle norme ed insieme rafforzando il potere esecutivo, gli sembra più vicina alle intenzioni del capo. Prova così a rilanciare il proprio ruolo politico, con l'aspirazione a divenire legislatore dello Stato corporativo. Mussolini cestina la sua proposta (lo storico del diritto romano non sarà il nuovo Rocco) e pochi mesi dopo lo fa dimettere.

A questo punto, dai documenti esaminati nasce una domanda. Il rifiuto della proposta e l'opzione gradualistica di Mussolini vengono soltanto dalla volontà di non mettere in discussione la diarchia, di non rimescolare le carte tra Camera e Senato regio (è la tesi di Renzo De Felice), oppure vi è una ragione che più specificamente riguarda le corporazioni<sup>77</sup>? Io penso che la linea perseguita (indipendentemente dal problema del Senato) sia quella di tener fermo per il momento il livello di sviluppo raggiunto dal corporativismo, bloccando le fughe in avanti. Mussolini attuerà nel 1939 una parziale riorganizzazione della rappresentanza, con la Camera dei fasci e delle corporazioni, senza toccare il Senato. Potrebbe promuovere la stessa scelta anche adesso (assecondando parzialmente de Francisci ed altri che sono sulla stessa linea), ma non lo fa. Preferisce sperimentare il funzionamento del Consiglio delle corporazioni, secondo la legge del 1934. È probabile che nel respingere le proposte di ulteriore espansione delle strutture corporative, egli sia mosso dall'intento di frenare e tenere sotto controllo il formarsi di una burocrazia, con spinte autonome rispetto al partito. Questa era già da tempo la preoccupazione di una parte del gruppo dirigente fascista (da Farinacci veniva l'ostilità più netta), di cui il capo probabilmente tiene conto. Egli punta ad applicare la legge appena varata, senza guardare oltre.

Il Consiglio delle corporazioni serve alla politica economica promossa all'inizio degli anni Trenta. È il luogo istituzionale nel quale il personale del PNF e quello delle corporazioni possono stabilire contatti ed accordi con il sistema delle imprese. Emerge chiaramente dalle vicende di questi anni che le condizioni della sperimentazione sono essenzialmente due, secondo la visione politica di Mussolini. La prima è che sia salvaguardata la struttura del capitalismo italiano. L'andamento dei salari, diminuiti in modo consistente nel 1927, nel 1930 e nel 1934, mostra quale sia il rapporto di forza tra le classi, che il corporativismo consolida<sup>78</sup>. Rientra nella sperimentazione

---

<sup>77</sup> Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi, Torino 1996, pp. 279-282.

<sup>78</sup> Vedi V. ZAMAGNI, *La dinamica dei salari industriali*, in *L'economia italiana nel periodo fascista*,

la tendenza degli anni successivi a non acuire la riduzione salariale (già nel 1934 si ha l'introduzione degli assegni familiari). Dopo il 1936, con il rinnovo del contratto dei metalmeccanici, si ha una stabilizzazione in termini reali all'incirca sui valori dell'anteguerra. La seconda condizione è il controllo sulle decisioni e sull'attività normativa del Consiglio da parte del capo del governo. E anche questo va sperimentato. È la politica che si snoda giorno per giorno ciò che interessa di più a Mussolini. La proposta di de Francisci non tiene conto di tutto ciò e resta come un'inutile illusione.

Il 24 gennaio 1935 per volontà del capo del governo de Francisci lascia il ministero. Egli scrive a Mussolini:

Lascio il posto che Vostra Eccellenza aveva voluto affidarmi collo stesso animo col quale l'assunsi: coll'animo di servire sempre e fedelmente il mio Capo, il Regime, l'Italia. Ringrazio V.E. per la benevolenza dimostratami e spero di poter anche in avvenire esserne degno<sup>79</sup>.

## 6. *Fin dove arriva l'obbedienza*

Dopo l'esperienza nel governo, de Francisci coltiva nuove ambizioni. Torna nella carica di rettore dell'Ateneo romano, che terrà fino al 1943. Rafforza fra il 1935 e il 1938 il legame con Achille Starace, segretario del partito, che promuove la sua nomina a presidente dell'Istituto nazionale di cultura fascista. È investito di questo compito nel 1937, con la messa fuori gioco di Giovanni Gentile che aveva per anni presieduto lo stesso ente, a lungo denominato Istituto fascista di cultura. Con una decisione repentina e con il nuovo nome, l'ente passa alle dipendenze dirette del PNF. Nel 1939, de Francisci diviene vicepresidente della Camera.

Per comprendere che cosa sia negli anni successivi il fascismo obbediente di de Francisci, basta citare il discorso emblematico che egli pronunzia a Roma come rettore, il 10 novembre 1938, per l'inaugurazione

---

a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, il Mulino, Bologna 1976; G. TONIOLO, *Alcune tendenze dello sviluppo economico italiano*, in ID., *L'economia italiana 1861-1940*, Laterza, Roma-Bari 1978, pp. 38 ss.; P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino 2007, pp. 193 ss.; V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, Einaudi, Torino 2021, pp. 210 ss.

<sup>79</sup> La lettera si trova in ACS, *Segreteria Particolare del Duce (1922-1945)*, *Carteggio riservato*, b. 69, fasc. 13.

dell'anno accademico 1938-39<sup>80</sup>. Siamo nel momento cruciale dell'emanazione delle leggi antiebraiche, attraverso quel vasto arco di disposizioni, sia inerenti ai diritti di libertà sia di carattere organizzativo, che si susseguirono tra l'agosto e il novembre 1938<sup>81</sup>. C'è la piena militarizzazione della società italiana e per i viali della città universitaria il vice-segretario del Direttorio del PNF Vincenzo Zangara – anch'egli un professore<sup>82</sup> – passa in rassegna i militi fascisti. Il rettore non si sottrae al linguaggio guerresco:

A noi piace di schierarci in prima linea nella dura e tragica competizione che si svolge fra i popoli anche in quelle ore di sosta che si chiamano di pace: e siamo orgogliosi di poter combattere con tutte le nostre armi per l'affermazione della nostra volontà costruttiva, per il primato della pura, genuina, luminosa civiltà italiana. A chi consideri sotto questa luce il fine supremo della scuola riesce facile comprendere la ragione e il significato che hanno allontanato dall'insegnamento alcuni nostri colleghi che hanno per molti anni lavorato accanto a noi. E se noi in questo istante inviamo a loro un nostro pensiero, è perché siamo sicuri che anch'essi vorranno riconoscere le superiori ineluttabili ragioni nazionali del sacrificio che è stato loro richiesto. La verità è che la Scuola [...] costituisce un settore troppo delicato e sensibile perché sia soverchia ogni vigilanza diretta a mantenere limpidi e intatti i principi ideali della nostra tradizione e della nostra rivoluzione e a tutelarli contro tutte le infiltrazioni e tutte le degenerazioni [...]. Difendere la razza non significa soltanto conservare la purezza del sangue, ma insieme e soprattutto mantenere la chiarezza e il nitore, l'energia e la ricchezza, la saldezza e la vitalità della nostra anima italiana. Sicché, anche per questo lato, i diversi problemi di difesa razziale, che il Regime va risolvendo gradualmente secondo un suo piano organico, interessano noi per i primi e a noi si presentano come un problema vasto e complesso di politica culturale<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Nel mese di settembre del 1938, entra a far parte, assieme a burocrati di partito ed intellettuali mediocri, della Commissione per la bonifica libraria, uno dei tanti strumenti di censura. Vedi PH.V. CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso. Fascismo e mass media*, Laterza, Roma-Bari 1975, pp. 117 s.

<sup>81</sup> Puntuali riferimenti in P. CARETTI, *Il "corpus" delle leggi razziali*, in *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano. Razzia Diritto Esperienze*, a cura di G. Speciale, Pàtron, Bologna 2013, pp. 73-104, spec. pp. 78-79.

<sup>82</sup> Professore di diritto costituzionale a Roma, presso la Facoltà di Scienze politiche; sarà cacciato dal PNF nel 1940 (v. la voce di A. BARBERA, in *DBGI*, cit. nt. 2, II, pp. 2082-2083).

<sup>83</sup> R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA, *Relazione del rettore magnifico, consigliere nazionale pro-*

Non vi è molto da commentare. L'appello alla rassegnazione rivolto ai colleghi ebrei, l'enfasi sul razzismo come 'politica culturale', mostrano fin dove possa arrivare il conformismo di questo illustre accademico, passato attraverso l'esperienza di guardasigilli: la sua intenzione di preservare ad ogni costo i comandi dell'autorità e l'obbedienza.