

STORIE COSTITUZIONALI · MEMORIE · 1

a cura di GIAN LUCA CONTI
e GIULIO SANTINI

25 LUGLIO 1943

*Un problema di diritto statutario
o di diritto costituzionale?*

Atti della giornata di studi

Pisa, Palazzo alla Giornata, 25 luglio 2023

PISA
UNIVERSITY
PRESS

25 Luglio 1943 : un problema di diritto statuario o di diritto costituzionale? :
Atti della giornata di studi, Pisa, Palazzo Alla Giornata, 25 luglio 2023 / a cura
di Gian Luca Conti e Giulio Santini. - Pisa : Pisa university press, 2025. - (Storie
costituzionali. Memorie ; 1)

945.0916 (23)

I. Conti, Gian Luca II. Santini, Giulio <1998- > 1. Stato fascista - Ordinamento
istituzionale 2. Fascismo - 1943

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a
peer review secondo
il protocollo UPI

In copertina: Autoambulanza Bianchi S9 del 1938 in dotazione alla Croce rossa italiana, Roma, Museo del Corpo militare della CRI; elaborazione da fotografia gentilmente concessa da Riccardo Romeo Jasinski.

© Copyright 2025

Pisa University Press

Polo editoriale - Centro per l'innovazione e la diffusione della cultura

Università di Pisa

Piazza Torricelli 4 · 56126 Pisa

P. IVA 00286820501 · Codice Fiscale 80003670504

Tel. +39 050 2212056 · Fax +39 050 2212945

E-mail press@unipi.it · PEC cidic@pec.unipi.it

www.pisauniversitypress.it

ISBN 979-12-5608-005-2

progetto grafico: 360grafica

L'opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons: Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0).

Legal Code: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.it>



L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte.

L'opera è disponibile in modalità Open Access a questo link: www.pisauniversitypress.it

MANIFESTO, REGOLAMENTO E CODICE ETICO DELLA COLLANA

La collana “**Storie costituzionali**”, edita da **Pisa University Press**, è promossa all’interno delle attività di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Pisa e dell’Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”.

La serie accoglie monografie, volumi collettanei, riedizioni commentate e atti di convegno dedicati allo studio di temi trasversali, che consentano di inquadrare il costituzionalismo italiano (e non solo) nella sua dimensione diacronica.

La collana si apre ai contributi dei cultori del diritto pubblico e anche delle altre scienze umane e sociali, con attenzione alla valorizzazione delle specificità metodologiche e disciplinari delle diverse materie.

Sono previste due distinte serie: una di “**Saggi**” e una di “**Memorie**”, dedicate, rispettivamente, ai lavori di carattere monografico e alle opere collettanee o che raccolgano atti di convegno. La collana ospita anche i “**Ritorni**”, edizioni critiche e commentate di testi classici rilevanti per la scienza della Costituzione.

In ogni caso, la pubblicazione si ispira ai principi di integrità scientifica e ricerca della qualità attraverso la revisione dei pari che si dettagliano nel **Regolamento** e nel **Codice etico** della collana, ai quali gli autori si impegnano ad aderire e sul rispetto dei quali vigilano la direzione, il Comitato scientifico e il Comitato di redazione.

Il Regolamento e il Codice etico si basano, tra l’altro, sulle linee guida elaborate dal COPE – Committee on Publication Ethics, Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Regolamento della Collana

1. La collana “Storie costituzionali” (di seguito: la Collana), dell’editrice Pisa University Press (di seguito: l’Editrice) raccoglie contributi di tutti i cultori delle discipline legate alla storia costituzionale, i quali debbono attenersi ai termini del presente Regolamento.
2. Del rispetto del Regolamento e dell’autorevolezza scientifica della collana sono responsabili i direttori (che, congiuntamente, compongono la

- Direzione) e i componenti del Comitato scientifico (di seguito: il Comitato). Variazioni nella Direzione e nella composizione del Comitato sono disposte dai direttori. In ciascun volume della Collana si dà conto della composizione degli organi.
3. Direzione e Comitato sono coadiuvati da un Comitato di redazione (di seguito: la Redazione), cui è affidata anche la cura degli aspetti tecnico-editoriali, nel rapporto con l'Editrice.
 4. Autori, curatori, revisori, nonché componenti della Direzione, del Comitato e della Redazione accettano integralmente il contenuto del Codice etico della Collana e si impegnano a rispettarne scrupolosamente il contenuto.
 5. La Collana si articola in una serie di "Saggi", dedicata ai contributi di taglio monografico", e in una serie di "Memorie", nella quale si raccolgono testi collettanei e atti di convegno. I "Ritorni" ospitano riedizioni, anche commentate, di testi classici.
 6. Le proposte di pubblicazione possono essere di iniziativa della Direzione, del Comitato o di autori o curatori esterni. In quest'ultimo caso, la proposta deve essere indirizzata a uno dei direttori e può trovare accoglimento solo con l'approvazione dell'intera Direzione, sentito il Comitato. Tale approvazione è necessaria anche per le proposte provenienti dal Comitato o da uno dei direttori.
 7. Le proposte rivolte a uno dei direttori devono essere corredate da una scheda dettagliata, nella quale si illustrano le caratteristiche editoriali del volume, incluse le dimensioni, l'elenco dei contributi, le qualifiche degli autori, il cronoprogramma immaginato per la realizzazione dell'opera, le eventuali necessità relative al numero di copie, all'accesso e a ogni altra peculiarità del volume.
 8. Le proposte provenienti da autori o curatori esterni devono anche essere corredate da una adeguata garanzia in termini di sostenibilità finanziaria della pubblicazione.
 9. Con l'eccezione di eventuali riedizioni commentate di testi classici, la collana è aperta esclusivamente alla pubblicazione di scritti inediti, fatta salva la possibilità di anticipare il loro contenuto nelle more del completamento del processo editoriale, con il consenso scritto di almeno uno dei direttori.
 10. In caso di approvazione della proposta, il testo del volume è sottoposto alla Direzione e al Comitato, che avviano la procedura di *peer-review* dei contributi.

11. In caso di approvazione della proposta, il testo del volume è sottoposto alla Direzione e al Comitato, che avviano la procedura di *peer-review*.
12. Ciascun contributo è sottoposto a una procedura di *double blind peer-review*. Si può fare eccezione esclusivamente per i commenti a opere classiche, per i contributi di autori di particolare autorevolezza o nei casi in cui la Direzione ritenga di assicurare direttamente la revisione, sentito il Comitato. In ogni caso, nei volumi si dà esatta menzione delle modalità di revisione adottate.
13. L'elenco dei revisori è costituito su iniziativa della Direzione, sentito il Comitato. Possono farne parte studiosi italiani e stranieri di riconosciuto prestigio nell'ambito delle discipline oggetto della Collana, esclusi quanti compongano la Direzione e il Comitato.
14. I contributi sono assegnati, previa anonimizzazione, alla valutazione dei revisori in base alle determinazioni dei direttori o anche di componenti della Redazione che siano incaricati di sovrintendere al processo editoriale di un determinato volume. Si dovrà tener conto della competenza specifica dei revisori rispetto al tema del contributo da valutare e, per quanto possibile, del livello scientifico e accademico ricoperto, in relazione a quello dell'autore.
15. Ciascun capitolo o contributo dei volumi destinati alla serie delle "Memorie" è affidato a due revisori, che possono essere gli stessi per più contributi o anche per l'intero volume; la Direzione può, unanimemente, decidere di limitare l'esame a quello di un solo revisore. Lo stesso vale per i commenti critici dei "Ritorni". Ciascuna proposta per i "Saggi" è affidata ad almeno tre revisori, fatta salva la possibilità di ricorrere a due revisori soltanto, con il consenso dell'intera Direzione.
16. Ciascun revisore restituisce una scheda di valutazione nella quale segnala: a. se ritiene che il contributo possa essere pubblicato o meno, e se questo sia da subordinare ad alcune indispensabili revisioni; b. se ritiene che il contributo sia da considerarsi insufficiente/adeguato/buono/ottimo sui piani dell'originalità, della rilevanza, del rigore metodologico e della completezza; c. ogni eventuale osservazione che ritenga utile; d. se intende rivedere il contributo dopo che siano state apportate le modifiche richieste.
17. In caso di pareri significativamente contrastanti tra i due revisori si pronunciano i direttori o i componenti della Redazione chiamati a seguire il processo di valutazione.
18. Le schede, a loro volta anonimizzate, sono trasmesse agli autori dei contributi valutati e, per i volumi collettanei, anche ai curatori. Viene fissato un ter-

- mine per la restituzione dei contributi con le modifiche richieste dai revisori. I contributi dovranno essere redatti in modo coerente con le norme editoriali dell'Editrice, salvo quanto diversamente comunicato dalla direzione.
19. Una volta raccolto il volume riveduto, la Direzione, sentito il Comitato, si esprime definitivamente sulla sua pubblicazione all'interno della Collana.
 20. Gli atti delle procedure di valutazione sono conservati presso la segreteria della Redazione.
 21. La Direzione concerta con gli autori o i curatori dei volumi, e con l'Editrice, gli aspetti relativi all'immagine dei volumi e agli aspetti grafico-editoriali. Ciascun autore e curatore assicura la massima collaborazione con l'Editrice nella fase di revisione delle bozze.
 22. Ciascun autore e curatore, oltre alla documentazione richiesta dall'Editrice, si impegna a consegnare alla Direzione dichiarazione scritta circa il carattere inedito del contributo, salvo quanto diversamente concordato, e sul pieno rispetto del codice etico. Tale documentazione si conserva presso la segreteria della Redazione.
 23. Si intende che almeno dieci copie di ciascun volume pubblicato sono a disposizione della Direzione, che assicura il deposito di almeno un esemplare, rispettivamente, presso le biblioteche della SSSUP "Sant'Anna" e dell'Università di Pisa.

Codice etico della Collana

1. La Direzione è la sola responsabile della decisione di pubblicare i volumi della Collana. Nell'assumere le decisioni, è tenuta a rispettare le finalità e la vocazione specifica della Collana. Essa è inoltre vincolata dalle disposizioni di legge vigenti in materia di diffamazione, violazione del *copyright* e plagio. Tale responsabilità è condivisa con il Comitato scientifico nei casi in cui il Regolamento della Collana ne richieda il concorso.
2. Quando la curatela di un volume venga assegnata a studiosi esterni alla Direzione, i curatori condividono con la Direzione la responsabilità della valutazione e della decisione relativa alla pubblicazione dei contributi. Resta fermo che la decisione finale sulla pubblicazione spetta esclusivamente alla Direzione.
3. La Direzione valuta le proposte esclusivamente in base al loro contenuto scientifico, senza alcun riferimento a razza, sesso, orientamento sessua-

- le, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, orientamento scientifico, accademico o politico degli dei curatori e degli autori.
4. La revisione dei contributi si avvale della collaborazione di revisori esterni secondo la procedura di *double-blind peer review* disciplinata dal Regolamento.
 5. La Direzione, il Comitato scientifico, il Comitato di redazione e gli eventuali curatori si impegnano a non condividere alcuna informazione sui manoscritti ricevuti, se non esclusivamente con gli autori e i revisori.
 6. Il materiale inedito contenuto nei manoscritti sottoposti alla Collana non può essere usato dai membri della Direzione, del Comitato scientifico e del Comitato di redazione per proprie ricerche senza il consenso degli Autori.
 7. Se il revisore ritiene di non essere adeguatamente qualificato per valutare il lavoro sottopostogli, o di essere impossibilitato ad eseguire il referaggio nei termini richiesti, deve informarne tempestivamente la Direzione.
 8. Il Direttore assicura il rigoroso rispetto dell'anonimato dei valutatori.
 9. La valutazione deve essere condotta con assoluta obiettività. I revisori devono esprimere le proprie opinioni in modo chiaro e con il supporto di adeguate argomentazioni.
 10. La richiesta agli Autori di ulteriori interventi sul lavoro proposto, a seguito della valutazione del referee, non impegna la Direzione alla successiva pubblicazione del contributo.
 11. I manoscritti ricevuti per la valutazione devono essere trattati come documenti riservati.
 12. Qualora il revisore ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il manoscritto in esame e qualunque altro testo edito o inedito di cui sia a conoscenza deve segnalarlo alla Direzione.
 13. Gli autori devono garantire che le loro opere siano originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri Autori, che questi siano opportunamente citati.
 14. La paternità dell'opera va correttamente indicata e vanno indicati come co-autori tutti coloro che hanno dato un contributo significativo all'ideazione, all'organizzazione, alla realizzazione e alla rielaborazione del contenuto.
 15. Qualora gli autori riscontrino errori significativi o inesattezze nel manoscritto pubblicato hanno il dovere di comunicarlo tempestivamente alla Direzione e cooperare con la stessa al fine di ritrattare quanto sostenuto o correggere gli errori commessi.

Collana “Storie Costituzionali”

Promossa da

Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Pisa

Istituto di Diritto, politica e sviluppo

Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa

Direttori

Gian Luca Conti (Università di Pisa)

Emanuele Rossi (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

Comitato scientifico

Gloria Abagnale (Senato della Repubblica)

Elisabetta Catelani (Università di Pisa)

Giovanni Di Cosimo (Università degli studi di Macerata)

Fulco Lanchester (Università degli studi di Roma “La Sapienza”)

Andrea Manzella (Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli”, Roma)

Paolo Pombeni (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Comitato di redazione

Edoardo Caterina (Università degli studi di Macerata)

Giacomo Delledonne (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

Silvia Filippi (Università degli studi di Perugia)

Fabio Pacini (Università degli studi della Tuscia, Viterbo)

Segretario di redazione

Giulio Santini (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

Questo volume è stato sottoposto a referaggio da parte della Direzione della Collana, ai sensi dell’art. 12 del Regolamento.

INDICE

INTRODUZIONE

As if: la crisi costituzionale del 25 luglio 1943 e l'art. 2727, c.c.

Quello che ottanta anni dopo si può pensare e, forse, perfino scrivere

Gian Luca Conti

3

PRIMA PARTE

Palazzo Venezia (esterno giorno)

23

“Organo supremo” o “organo fantasma”?

Gran Consiglio e funzione di governo nell'ordinamento fascista

Silvia Filippi

25

Il 25 luglio del 1943 dal punto di vista delle attribuzioni costituzionali del Gran Consiglio. L'ultima notte del duce

Carlotta Latini

41

SECONDA PARTE

Palazzo Venezia (interno notte)

55

Problematiche procedurali nella riunione del Gran Consiglio del fascismo del 25 luglio 1943

Luigi Ciaurro

57

La riflessione storiografica sul 25 luglio fra documenti e pregiudizi

Alessandro Luparini

71

25 luglio 1943: ma fu un colpo di Stato?

Romano Ferrari Zumbini

83

Il 25 luglio 1943. Il ripristino della legalità costituzionale come punto zero dell'attuale rigidità della Carta

Vincenzo Desantis

89

TERZA PARTE	
Villa Savoia (e una Bianchi S9)	105
La successione al Capo del Governo nella riflessione costituzionale italiana del periodo fascista	
<i>Fabio Pacini</i>	107
In suo esse perseverare: la posizione costituzionale del Re sabauda fra atrofizzazione e riappropriazione delle prerogative	
<i>Ylenia Maria Citino</i>	127
Un'invariante dell'esperienza unitaria: il partito della Corona	
<i>Giulio Santini</i>	141
QUARTA PARTE	
Roma-Ortona-Brindisi-Salerno	159
Tra continuità e rottura. La caduta del fascismo nella percezione della popolazione civile	
<i>Rocco Melegari</i>	161
Con apatica incoscienza: la produzione normativa del Governo Badoglio fra il 25 luglio 1943 e il 25 giugno 1944	
<i>Gian Luca Conti</i>	181
Forme e contenuti della produzione normativa dal Governo Badoglio alla prima Costituzione provvisoria	
<i>Alessandro De Nicola</i>	199
QUINTA PARTE	
Castelvecchio, Verona	215
Il processo di Verona: un esempio di atto vendicativo in un ordinamento vendicatorio	
<i>Casimiro Coniglione</i>	217
Oltre il processo di Verona. Tradimento e punizione attraverso l'attività dei tribunali provinciali straordinari della RSI	
<i>Federico Ricci</i>	231
CONCLUSIONI	
La notte del 24/25 luglio 1943 in cui si adottò una decisione collegiale	
<i>Elisabetta Catelani</i>	247
ELENCO DEGLI AUTORI	261

INTRODUZIONE
AS IF: LA CRISI COSTITUZIONALE DEL 25 LUGLIO 1943
E L'ART. 2727, C.C. QUELLO CHE OTTANTA ANNI DOPO
SI PUÒ PENSARE E, FORSE, PERFINO SCRIVERE

Gian Luca Conti

SOMMARIO: 1. Il figlio di Calamandrei si chiamava Franco (e non andavano nemmeno d'accordo). – 2. La dimensione storicamente giuridica dei fatti del 24-25 luglio 1943. – 3. Il piano storico: inversi orizzonti. – 4. As if: ripensare il 25 luglio 1943 con l'art. 2727, c.c. – 5. Il nodo formale delle dimissioni di Mussolini. – 6. Il nodo sostanziale: fu o no un colpo di Stato?

1. Il figlio di Calamandrei si chiamava Franco (e non andavano nemmeno d'accordo)

Non è mai semplice parlare del periodo fascista e, in particolare, degli ultimi atti in cui la sua agonia si è trascinata su un palcoscenico devastato non solo dalla guerra.

Quegli anni hanno vissuto di un equivoco. Da una parte, il fascismo, sin dal suo avvento, sin dalla sua fondazione, è stato chiaro nel suo tentativo di modificare radicalmente il corso degli eventi storici e lo stesso senso della dimensione costituzionale fondando l'autorità del Governo su di una milizia di partito e individuando nell'organo di un partito l'organo costituzionale supremo dello Stato¹. Dall'altra parte, tutta la sua azione, in fondo, si è svolta nelle forme statutarie e si può ragionevolmente dubitare che il 28 ottobre 1922, sul piano della stretta legalità costituzionale, Vittorio Emanuele III fosse vincolato a firmare il decreto d'assedio che gli veniva sottoposto da un presidente del Consiglio dimissionario e, perciò, privo della fiducia del Par-

¹ In questi termini, Mussolini nella prefazione alla raccolta degli atti del Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'era fascista, dove si legge: «La creazione della Milizia è il fatto fondamentale, inesorabile, che pone il Governo sopra un piano assolutamente diverso da tutti i precedenti e ne fa un Regime. Il partito armato conduce allo Stato totalitario».

lamento², mentre invece e come si vedrà più ampiamente la fine dell'esperienza fascista è stata, quella sì, il risultato di un colpo di Stato monarchico in cui la temibile inerzia di Vittorio Emanuele III giocò un ruolo formidabile insieme all'ambigua ma sfrenatamente impudica spregiudicatezza di Pietro Badoglio.

Queste sono osservazioni semplici.

Più difficile ammettere che quando si parla di fascismo, anche in ambito accademico, non solo politico, si è costretti a un'estrema prudenza: non se ne può parlare bene e non si può dire niente che somigli a un elogio: la memoria della resistenza e l'obbrobrio dei seicento giorni di Salò pesano sul discorso pubblico che si può intessere sul fascismo e, in un certo senso, lo falsano come pure questa *damnatio memoriae* rende complesso un ragionamento meramente storico sulla resistenza³.

Del fascismo, insomma, non si può parlare bene e, forse, questo accade perché qualsiasi regime, in fondo, si regge sul consenso espresso dalla nazione, dalla cieca fiducia della maggioranza dei cittadini nel governo, sicché vi è nella maggior parte di noi la consapevolezza che un proprio lontano avo, fra gli anni venti e gli anni quaranta, si fece buggerare da un signore dotato di una mascella prominente e vestito in un modo che oggi potrebbe essere esibito solo in taluni club che non è elegante frequentare.

Di qui, l'atteggiamento che si ha verso le vicende del periodo fascista e nel quale i commentatori, anche i più seri e paludati accademici, cercano il tono che avrebbero, nella loro mente, se fossero i figli di Piero Calamandrei e potessero perciò esprimersi con l'autorevolezza morale del proprio avo.

Tuttavia, Piero Calamandrei ebbe un solo figlio e nelle pagine dei suoi diari non è mai molto generoso con lui come lo stesso Franco non fu affatto generoso con il padre che considerava un inutile intellettuale, incapace di una vera azione, immobile nella difesa dei vantaggi del proprio ceto e della propria professione⁴.

² G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani: il popolo delle scimmie*, Torino, Giappichelli, 2015, part. 93.

³ In questi termini, la lucida analisi svolta da S. Luzzato, *Prefazione* a P. Calamandrei, *Uomini e città della resistenza*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

⁴ Vedi P. Calamandrei, *Diario (1939-45)*, a cura di G. Agosti, con uno scritto di F. Calamandrei, Firenze, La Nuova Italia, 1982, ma anche F. Calamandrei, *La vita indivisibile*, a cura di R. Bilenchi, Roma, Editori Riuniti, 1984.

Sarebbe bello, invece, considerare quegli anni come degli eventi accaduti un secolo fa che hanno lacerato la nazione e ai quali, oggi, si deve tornare con spirito pacificato, per capire come l'esperienza statutaria sia potuta degenerare in un regime autoritario e, nello stesso tempo, per costruire dei ponti fra le diverse anime della nazione capaci di indirizzare verso un futuro in cui un tanto non si potrà ripetere.

È con questo spirito che è stata organizzata la giornata di studi che si introduce e che è stata dedicata ad indagare il significato storico e costituzionale del 25 luglio 1943⁵: né elegie, né condanne ma solo una pacata analisi di quanto è accaduto per meglio comprendere l'avvio di un periodo estremamente complesso e di grande interesse per comprendere le dinamiche che hanno determinato i formanti della Costituzione che è quello compreso fra il 25 luglio 1943 e il 1° gennaio 1948.

Rileggendo gli atti, a mente fresca, vi è una osservazione che sorge abbastanza naturale: il potere che abbiamo sempre sottovalutato nel valutare l'esperienza fascista non è il Governo che, in fondo, Mussolini ha condotto lungo direttrici non distanti da quelle statutarie, al di là dei proclami che il suo stile imponeva, né il Parlamento, la cui debolezza ha caratterizzato l'intera esperienza statutaria e ne ha determinato la progressiva erosione, la Milizia o i Tribunali Speciali che hanno minato l'essenza del patto alla base dello Statuto.

Il potere che più di ogni altro ha condizionato l'esperienza fascista è stato la Corona: senza le prerogative del Capo dello Stato, che furono esercitate con apparente spregiudicatezza, nel 1922, e con disonesta viltà, nel 1943, niente sarebbe potuto accadere.

Questo, forse, fin da queste prime pagine di introduzione ai lavori, il monito che il costituzionalista ricava dallo studio di quella giornata: il potere

⁵ Il complesso di eventi cui sono dedicate queste pagine prende avvio alle 17:00 del 24 luglio 1943, quando il Gran Consiglio del Fascismo è stato convocato a Palazzo Venezia, nella sala dei pappagalli, e termina, alternativamente, alle 2:30 del 25 luglio 1943 quando il Duce scioglie l'adunanza dopo l'approvazione, per appello nominale, dell'ordine del giorno Grandi, ovvero alle 17:20 del 25 luglio 1943 quando Mussolini viene arrestato all'uscita dall'udienza in cui il Re aveva accettato le sue dimissioni. Per questa ragione, nella scelta della data in cui collocare la crisi costituzionale di cui si parlerà si è scelto il 25 luglio, anziché l'espressione 24-25 luglio 1943.

dello Stato che, più di ogni altro, ha la forza di imporsi agli altri è quello che dovrebbe difendere i valori fondamentali della Costituzione, oggi, dello Statuto, allora.

Questa non soltanto è storia statutaria, è anche storia repubblicana.

2. La dimensione storicamente giuridica dei fatti del 24-25 luglio 1943

La storia di quelle ventiquattro ore è stata fatta sia dai loro protagonisti che da studiosi di grande e notevole spessore⁶, meno, forse, dagli studiosi del diritto costituzionale e questo, credo, perché il diritto costituzionale fascista è considerato completamente estraneo al diritto costituzionale repubblicano ed è sicuramente così se si considerano come tratti essenziali dell'esperienza fascista la militarizzazione della Milizia Volontaria di Sicurezza Nazionale e la collocazione come organo supremo dello Stato del Gran Consiglio del Fascismo, ovvero la politicizzazione della pubblica sicurezza.

Nel periodo fascista, però, il diritto costituzionale ha costruito alcune categorie di estremo interesse nel tentativo, assai fascista, di orientare la storia delle istituzioni politiche della nazione per mezzo della funzione di indirizzo politico⁷ e nella crisi del fascismo, nel modo in cui la subdola timidezza di Vittorio Emanuele III e la spregiudicata ambiguità di Pietro Badoglio ricevono l'apatia incoscienza di Mussolini in un afoso pomeriggio romano provocandone la caduta, si percepisce con chiarezza che l'efficacia del diritto costituzionale dipende esclusivamente dal consenso che i poteri dello Stato esprimono circa la sua validità.

⁶ Solo per fare due esempi: E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2020; la splendida introduzione, praticamente un saggio monografico, di R. De Felice a D. Grandi, *25 luglio 1943*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁷ Vedi C. Tripodina, *L'indirizzo politico nella dottrina costituzionale ai tempi del fascismo*, in «Rivista AIC», 1, 2018, ma anche H. A. Cavalera, *Etica e politica in Ugo Spirito*, Lecce, Pensa Multimedia, 2010 che sottolinea il primato dell'etica nella politica e, si potrebbe aggiungere, di un'etica percepita come estetica di regime connettendo l'attualismo di Gentile alle architetture di Piacentini, sulle quali: P. Nicoloso, *Mussolini architetto*, Torino, Einaudi, 2010. Sono queste le chiavi di lettura che aprono alla comprensione dell'indirizzo politico nel fascismo.

Nel momento in cui il Re, controfirmato da Badoglio, revoca “a richiesta” del cavalier Benito Mussolini l’incarico di Capo del Governo, i due commettono sicuramente un falso ideologico che suona come alto tradimento: Mussolini non si è dimesso spontaneamente, non vi è nessuna prova di questo e tutta la storia pubblica di questo personaggio induce a dubitare della sua arrendevolezza, ma questo alto tradimento è, in realtà, l’espressione da parte del Re del venir meno del consenso sul un modello costituzionale dominato da un’idea di indirizzo politico che conduceva a una sempre maggiore concentrazione di potere nel capo del Governo⁸.

Se il Re incarna l’ideale dell’unità nazionale, la monarchia non può tollerare che l’unità nazionale sia sostituita dall’incarnazione dell’indirizzo politico: il Re e il Duce non possono convivere a lungo.

In questo senso, si intravede il formalizzarsi di una crisi costituzionale: un potere dello Stato nega il proprio consenso al modello costituzionale che aveva contribuito ad edificare sino a quel momento e un tanto è sufficiente a determinare il collasso del sistema perché rende inutile l’eventuale consenso degli altri poteri dello Stato.

Il 25 luglio 1943, il Gran Consiglio del Fascismo approva un ordine del giorno di studiata ambiguità, che, letteralmente, non determinava il dovere di revocare Mussolini dalla carica di Capo del Governo, neppure che la pignoleria con cui Vittorio Emanuele III ossequiava la memoria dello Statuto Albertino lo costringe al falso ideologico della richiesta di revoca proveniente dallo stesso Mussolini, ma che rappresenta una svolta nella tradizione di questo organo.

Il Gran Consiglio del Fascismo nei precedenti vent’anni non aveva mai votato: era sempre stato convocato alle 22:00 e le sue discussioni erano sempre state introdotte da Mussolini e da Mussolini concluse con la formulazione di un ordine del giorno nel quale il Duce trasformava il dibattito in indirizzo politico dopo di che la seduta era tolta e l’ordine del giorno approvato per effetto della formula con cui i presenti presentavano il proprio saluto al Duce.

Quando il Gran Consiglio vota per appello nominale significa che il patto costituzionale per cui il Duce incarnava l’indirizzo politico e il Gran Consi-

⁸ Per la ricostruzione del modello costituzionale fascista come improntato a concentrare il potere nel Capo del Governo, per tutti: L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, part. 392 ss.

glio serviva al Duce stesso per formarsi nulla più che una opinione preliminare rispetto all'atto supremo di sintesi politica è venuto meno.

Il Gran Consiglio vota, non è molto diverso da un'istituzione rappresentativa e il ritorno alle forme demo-liberali dello Statuto, per utilizzare un'espressione del primo Mussolini, segna la fine dell'esperienza fascista, anche oltre le intenzioni dei presenti.

Questa è la crisi costituzionale che Vittorio Emanuele III vede e registra: il fascismo poteva esistere se aveva un capo che lo incarnava e incarnandolo imprimeva allo Stato l'indirizzo politico di cui lo Stato aveva bisogno.

Quando il Capo non è più un capo ma torna ad essere un voto, Vittorio Emanuele III ritiene che sia arrivato il momento di restaurare lo Statuto.

Che ci provi attraverso una dittatura militare è una storia che qui ancora non interessa.

Interessa, invece, indagare che cosa poteva essere accaduto in quell'aula circondata da stanche milizie, in una Roma deserta e afosa, cercando di comprendere le intenzioni dei protagonisti e, nell'ignoranza di qualsiasi certezza, operando attraverso presunzioni che per uno storico hanno un'importanza relativa ma per un giurista sono uno strumento essenziale di comprensione della realtà.

3. Il piano storico: inversi orizzonti

Il 25 luglio 1943, sul piano storico, è stato ricostruito dall'accurata intelligenza di Emilio Gentile ricordando il film *Rashomon* di Akira Kurosawa⁹: il boscaiolo, il monaco e il passante rievocano uno stesso evento, il processo a un brigante accusato di avere ucciso un samurai dopo averne violato la moglie, ma ciononostante, nonostante la certezza di quello che era accaduto: uno stupro e un assassinio, ciascuno ha una idea diversa di come si sono svolti i fatti.

Così è stato per quella seduta del Gran Consiglio, di cui non si hanno resoconti e le narrazioni non possono non essere ispirate anche dall'interesse di ciascuno dei partecipanti a gestire una difficile sopravvivenza grazie a quella notte o nonostante quella notte.

⁹ E. Gentile, *25 luglio 1943*, cit., part. p. 19.

Erano uomini dai destini fortemente incrociati gli uni agli altri e avvinti fra di loro da un legame intimo con quello fra loro che aveva oramai legato la propria anima alle conseguenze della propria ambizione e che, dopo questo giorno, sarebbe disceso nel più tristo degli inferni. Consapevolmente. Tragicamente, lui. Non altrettanto, pressoché tutti i suoi sodali.

Ma così è anche per il significato complessivo da dare a quegli accadimenti che possono essere letti come l'esito di un colpo di mano patriottico guidato da Grandi e che aveva di mira esclusivamente la salvezza della nazione malgrado le sorti disastrose della guerra¹⁰.

Il punto di vista del Re è chiaro: Mussolini ha chiesto di essere revocato e non poteva che essere accontentato, il dovere del Re era individuare il nuovo Capo del Governo e questi non poteva che essere, per una nazione in guerra, che un militare abilissimo nel trasformare le sconfitte del proprio esercito nella piattaforma da cui muovere per scalare il proprio personale successo.

Il punto di vista della ricerca storica sembra essersi assestato nella considerazione che un regime carismatico non può sopravvivere alla perdita di carisma del suo protagonista senza un suicidio che ha il sapore della eutanasia¹¹.

¹⁰ Grandi sottolinea diverse volte nel diario che volle pubblicare in prossimità della morte ma che sosteneva essere stato scritto di getto nel 1944 come il titolo vero del volume avrebbe dovuto essere *Gli affossatori*. Lui e Federzoni avrebbero avuto il merito di avere organizzato un colpo di Stato che avrebbe permesso al Re di nominare un Governo estraneo al fascismo il quale dopo avere sciolto il Partito, la Milizia, lo stesso Gran Consiglio avrebbe potuto denunciare l'alleanza con Hitler e muovere guerra all'invasore tedesco con l'alleanza degli angloamericani i quali non avrebbero avuto difficoltà a considerare, da quel momento in poi, l'Italia un alleato e non più un nemico. Nel diario di Grandi, quando un tema è ripetuto più volte, il lettore ha la sensazione di un nodo scoperto che la diplomazia intelligente dell'autore, unita alla sua formazione forense, mira a distogliere dall'evidenza. In questa chiave, per Grandi, affermare di aver cercato di salvare l'Italia che invece era stata persa per effetto del torbido clima di Corte che aveva consentito a Badoglio di ottenere l'incarico di Primo Ministro era una buona tesi come ottima era l'idea di scaricare sul Badoglio di Caporetto le responsabilità dell'armistizio di Cassibile. Evidenza che viene nascosta è il vero obiettivo di quell'ordine del giorno perché, se c'è una cosa che davvero non si può credere, è che Grandi non avesse condiviso la preparazione del colpo di Stato con Mussolini e che Mussolini non avesse inteso salvare, in questo modo, quello che poteva essere salvato del regime fascista.

¹¹ E. Gentile, *25 luglio 1943*, cit., part. p. 23.

Non è un punto di vista convincente. Lo si dice sottovoce: tutte queste pagine sono sussurrate. Mussolini non era un uomo che potesse interrompere la sua avventura con apatica incoscienza. Per quanto stanco e amareggiato. E non era nemmeno privo della esperienza politica necessaria a capire le implicazioni che avrebbe avuto un eventuale voto del Gran Consiglio su di un ordine del giorno che non fosse il suo riassunto della riunione approvato nelle forme del saluto al Duce. Ma soprattutto non era un uomo che si fidasse del prossimo, soprattutto quando il prossimo più immediato era un Re come Vittorio Emanuele III o un navigato politico come Dino Grandi.

Immaginare che Mussolini si sia suicidato non è, a mio avviso credibile, anche se sul piano storico è l'unica cosa che si può dire sulla base dei documenti che i protagonisti di quel giorno ci hanno lasciato e che, per le ragioni che si sono dette, è difficile pensare che siano credibili fino in fondo.

Chi ha partecipato a quella riunione del Gran Consiglio era un fascista e dopo il 25 luglio essere fascisti poteva essere alternativamente o diventare fanatici seguaci dei deliri sanguinari di Pavolini o sperare in una misericordia da procacciarsi con l'esibizione del proprio peccato in una pubblica abiura dal sapore dell'auto da fé. La scelta fra le due alternative non sempre era volontaria e ancora più difficilmente poteva salvaguardare l'intera fascia dei propri affetti.

Sul piano storico, Mussolini era di fronte a una serie di accadimenti di cui non poteva non avvertire la gravità: il 10 luglio, le truppe alleate non si erano fermate sul bagnasciuga ma avevano avviato l'attacco alla Fortezza Europa invadendo la Sicilia e trasformando la patria metropolitana in un bastione da difendere metro per metro. Nei primi giorni di battaglia, i morti per l'ASSE erano stati 49.000 e per gli Alleati, 4.000. Il 19 luglio, Mussolini aveva incontrato Hitler a Feltre e il colloquio non era stato cordiale. Mussolini aveva chiesto nuove truppe, materiali bellici e tutto il necessario per poter resistere all'avanzata alleata sul suolo nazionale sperando che l'enormità della richiesta conducesse l'alleato a valutare seriamente l'ipotesi di un armistizio separato fra l'Italia e gli alleati. Hitler aveva replicato con un lungo monologo in cui aveva censurato severamente la condotta dei soldati italiani in guerra e dei loro generali addebitando alle nostre truppe la responsabilità di un fallimento che lui stesso aveva causato, violando la riserva orale espressa da Ciano nel momento della firma del Patto di Acciaio, che prevedevano l'inizio della guerra non prima del 1943 per consentire all'Italia di essere pronta a sostenere lo sforzo bellico. Il monologo del caporale austriaco divenuto

Führer era stato interrotto dalla notizia del bombardamento di San Lorenzo: quel quartiere e gran parte della città erano stati distrutti nella operazione Crosspoint. Mussolini aveva interrotto bruscamente l'incontro ed era rientrato a Roma dove il suo aereo aveva trovato l'aeroporto in rovina e gran parte della città devastata dal bombardamento alleato.

Dinanzi a questi accadimenti, un Mussolini che fosse fermamente intenzionato a preservare il futuro del suo partito e del regime in cui il partito si identificava cosa avrebbe potuto fare?

Qui, il piano storico non può più essere seguito ma si possono solo formulare ipotesi come indagatori che ricerchino il movente di un efferato delitto o forse, più appropriatamente, anatomopatologi che scavino nel cadavere della vittima per comprendere le cause della morte.

4. As if: ripensare il 25 luglio 1943 con l'art. 2727, c.c.

Se Mussolini avesse voluto salvare il fascismo, si potrebbe immaginare una storia in cui molte delle contraddizioni che caratterizzano il racconto (o meglio, i racconti) del 25 luglio 1943 acquistano un senso. Qui il ragionamento si fa immaginazione perché cerca di ricostruire il passato senza nessuna prova diretta ma attraverso delle presunzioni che, come suggerisce l'art. 2727, c.c., inteso come regola logica e non giuridica, permettano di risalire attraverso fatti noti a giudicare come probabile un fatto di cui non si può provare direttamente che l'ignoranza.

Prima di tutto, questo Mussolini preoccupato di salvare il salvabile si sarebbe consultato con i più intelligenti dei suoi collaboratori, quelli meno coinvolti nella guerra, quelli più vicini agli Alleati¹².

¹² È evidente che l'identikit che si propone nel testo è quello di Dino Grandi cui *Time* aveva dedicato la propria copertina. L'aveva fatto anche con Balbo, ma in quel caso l'occasione era il giro che il quadrumviro aveva compiuto con il proprio aereo negli Stati Uniti e con Mussolini che, però, come capo di Stato era abbastanza naturale su una copertina di questa rivista. Grandi era stato ritratto come l'espressione tipica di una classe dirigente fascista illuminata e proiettata verso il futuro, con cui si poteva instaurare un dialogo proficuo. Soprattutto, Grandi sottolinea ossessivamente nel proprio diario che la propria attività sia di ministro degli esteri che di ambasciatore a Londra era sempre stata guidata da un elevato grado di autonomia in cui lo stesso si assumeva la responsabilità di inizia-

E uno di questi, particolarmente spregiudicato, condivide con lui un piano temerario: convocare il Gran Consiglio, fare in modo che questi arrivi a esprimersi votando un ordine del giorno di sfiducia nei confronti della condotta della guerra, condividere con il Re, di cui questi era appena diventato cugino¹³, i passi successivi che avrebbero previsto la revoca di Mussolini, un suo comodo esilio nella Rocca delle Caminate, la formazione di un governo il cui Primo Ministro sarebbe stato lo stesso Grandi¹⁴, la denuncia dell'alleanza con la Germania e l'allontanamento delle forze tedesche dal suolo metropolitano, la pace con gli Alleati che, a questo punto, avrebbero lasciato sopravvivere il regime fascista e consentito a Mussolini, passato un adeguato periodo di tempo, di ritornare alla vita politica attiva.

Che cosa depona a favore di questa ipotesi?

Prima di tutto, perché Mussolini avrebbe dovuto accettare di convocare il Gran Consiglio? Per Grandi lo fece immaginando di poterlo dominare e di ottenere dal Gran Consiglio una rinnovata credibilità con il Führer. Ma non è credibile, non tanto perché Mussolini non credesse di poter soverchiare degli uomini che dovevano a lui l'intera loro fortuna, quanto perché, dopo Feltre, è difficile immaginare che Mussolini pensasse di recuperare una qualsiasi credibilità con Hitler e soprattutto che questo dipendesse da un ordine del giorno del Gran Consiglio.

tive anche in contrasto con le direttive ricevute da Mussolini in modo, però, che le stesse potessero essere fatte proprie dal Duce nel caso di successo. Altrimenti, il Duce avrebbe potuto addossarne per intero la responsabilità sul suo collaboratore. È una precisazione che trova il proprio significato solo se si ritiene che valesse, come Grandi non dice, anche per il 25 luglio. Con una precisazione: Grandi, in questo caso, non vuole addossare a Mussolini il merito di avere voluto far cadere il regime fascista. Al contrario, vuole dire che tutto il merito di quella seduta e del suo esito non dipese da Mussolini che, anche in quel caso, sarebbe stato all'oscuro delle manovre del suo collaboratore, che però non voleva tradire l'uomo che aveva servito per vent'anni, ma salvarlo da se stesso e soprattutto salvare la patria. Un'autodifesa assai brillante ma che si fonda sulla ingenuità di un uomo di cui non è possibile affermare né l'ignavia politica né la ingenuità degli eventi.

¹³ Nel marzo 1943, Vittorio Emanuele III aveva insignito Dino Grandi dell'ordine di Cavaliere della Ss. Annunziata e questi, perciò, era divenuto cugino del re.

¹⁴ Troppe volte Grandi insiste sul fatto che nel suo progetto nessun fascista avrebbe più dovuto fare parte del Governo dopo la caduta del Ministero Mussolini per non suonare come una giustificazione non richiesta.

Inoltre, perché Mussolini fece illustrare a Grandi il proprio ordine del giorno senza mai interromperlo? Se il suo scopo era quello di ottenere una rinnovata legittimazione a proseguire nella guerra, lo avrebbe ben potuto sovrastare con la sua autorità.

Ancora perché accetta di procedere alla votazione? Come mai opta per l'appello nominale e perché non vota lui per primo condizionando in questo modo la votazione?

Come mai la riunione viene interrotta per consentire a Mussolini e Scorza di formulare un ordine del giorno alternativo a quello di Grandi, se questo ordine del giorno non viene messo ai voti per primo precludendo l'esame del successivo?

Perché i moschettieri del Duce non presidiavano Palazzo Venezia ed erano stati sostituiti dai volontari della Milizia che sonnecchiavano minacciosi nei corridoi?

E perché i congiurati non furono arrestati durante o dopo la seduta?

Mussolini poteva credere che Vittorio Emanuele III si sarebbe lasciato convincere dagli argomenti giuridici di Biggini sui poteri meramente consultivi del Gran Consiglio?

Perché gli appunti di Scorza e di Mussolini sulla seduta del Gran Consiglio furono bruciati in gran fretta, nonostante il caldo, quando, dopo le cinque del pomeriggio del 25 luglio, Mussolini non aveva più fatto avere notizie di sé e i telefoni di Palazzo Venezia, del Ministero degli Interni e della sede del P.N.F. erano diventati muti?

Perché Mussolini cercò più volte Grandi il 25 luglio prima di recarsi dal Re e questi non si fece trovare?

Perché Grandi si recò, alle quattro del mattino a casa di Zamboni, per parlare con il ministro della Real Casa, il Duca D'Acquarone?

Sono tutte domande che si spiegano solo con una recita che aveva almeno due sceneggiatori certi: Grandi, senza il quale non ci sarebbe potuto essere l'ordine del giorno, e Mussolini, senza il quale il Gran Consiglio non si sarebbe mai riunito e comunque non sarebbe mai arrivato a votare.

Due sceneggiatori, però, che si affidarono a un regista che, come certe volte accade, dopo aver provato le scene e perfino averle girate, decise di cambiare la storia in sede di montaggio: il Re.

Fu il Re che, quando oramai le riprese erano finite, decise che Mussolini poteva essere arrestato e che Grandi, o Federzoni, o chi per uno di loro, ma non certo Farinacci o Scorza, potevano essere sostituiti con Badoglio.

Lo fece perché non poteva volere la sopravvivenza del Fascismo. Era abbastanza intelligente e sospettoso da sapere che la dinastia non sarebbe sopravvissuta a un altro ventennio e pensò di salvare lo Statuto con una dittatura militare¹⁵.

Non ci riuscì, per errori di valutazione che qui sarebbe complesso indagare: da una parte, non trovò negli Alleati la sponda che aveva sperato e, dall'altra, la Germania non rinunciò a fare dell'Italia il primo e più esposto bastione della Fortezza Europa.

Dopo Cassibile, il Regno del Sud è uno Stato satellite degli Alleati¹⁶, non troppo diversamente dalla Repubblica Sociale e la fuga di Pescara privò il Re di gran parte di quella reputazione che, ancora nell'ordine del giorno Grandi, è considerata il retaggio di Casa Savoia.

Insomma, il 25 luglio, nelle intenzioni dei suoi protagonisti, non era il giorno prima del 26 luglio, era l'inizio di un diverso futuro che non si realizzò per effetto del cambiamento di scenario determinato dal Re e, nello stesso tempo, tutta la storia successiva conduce all'8 settembre, che, però, non era certo quello che il Re avrebbe voluto revocando l'incarico di Mussolini.

5. Il nodo formale delle dimissioni di Mussolini

Il Duce entra a Villa Savoia alle 17:00, il cavalier Benito Mussolini ne esce poco dopo e alle 17:20 e, con sua sorpresa¹⁷, viene arrestato dai carabinieri reali.

¹⁵ Parlano di dittatura monarchica: P. Colombo, M. Rossignoli, *Una parentesi di dittatura monarchica? La formazione del primo governo Badoglio*, in «Amministrare», 2018, p. 277.

¹⁶ Vedi E. Di Nolfo, *Gli alleati e la questione istituzionale in Italia: 1941-1946*, in «Quaderni costituzionali», 2, 1997, pp. 211 ss.

¹⁷ Il dialogo che si svolge fra Mussolini e i carabinieri che lo devono arrestare si trova in rete sul sito dei carabinieri ed è una surreale nota di colore: i carabinieri scorgono Mussolini che esce da Villa Ada. È da solo e si sta avvicinando alla sua Alfa Romeo. Il capitano Vigneri gli va incontro e, stando sull'attenti, dice: «Duce in nome di S.M. il Re vi preghiamo di seguirvi per sottrarvi ad eventuali violenze da parte della folla». Mussolini risponde. «Ma non ce n'è bisogno!». «Duce», riprende il capitano Vigneri, «io ho un ordine da eseguire». «Allora seguitemi», risponde Mussolini, e continua verso la sua macchina. L'ufficiale lo ferma: «No. Duce, deve salire sulla mia macchina». Lo accompagna a un'autoambulanza. Mussolini è sorpreso e ha un attimo di esitazione, Vigneri lo prende per il gomito e lo fa salire.

L'incontro fra il Duce e il Re è brevissimo: poco più di un quarto d'ora. Fa immaginare che fosse stato ben preparato e che Mussolini sapesse benissimo che cosa sarebbe accaduto.

Non sapeva, invece, che sarebbe stato preso in consegna dai carabinieri all'uscita.

La brevità dell'incontro e l'arresto di Mussolini permettono due ipotesi: nella prima, Mussolini era effettivamente d'accordo con il Re per dimettersi spontaneamente ed era convinto che il Re avesse affidato l'incarico di Primo Ministro a un uomo di comune fiducia che avrebbe potuto salvare il salvabile sia del fascismo che dello statuto.

Nella seconda, che sembra emergere dalle carte di Grandi nelle quali si legge che il Duce si sarebbe recato dal Re con lo studio preparato da Biggini per sostenere l'irrilevanza giuridica dell'ordine del giorno Grandi, il Re avrebbe accolto le osservazioni di Mussolini con laconica freddezza e lo avrebbe congedato promettendo di studiare la questione e, magari, aggiungendo com'era solito dire quando non sapeva che pesci prendere: «Abbia fiducia nel suo Re».

In questo caso, il decreto reale che accetta la richiesta di essere revocato dall'incarico di primo ministro sarebbe un falso ideologico.

Ovviamente è impossibile scegliere una delle due versioni. L'unico elemento su cui concordano tutte le ricostruzioni è la durata del colloquio: poco più o poco meno di un quarto d'ora e se è durato così poco significa che era stato preparato nei minimi dettagli (la prima ipotesi) o che i due non avevano più niente da dirsi (la seconda).

In ogni caso, non è possibile sapere se Mussolini abbia davvero presentato le proprie dimissioni a Vittorio Emanuele III. L'atavica prudenza del sovrano fa immaginare che, in questo caso, avrebbe richiesto al Duce l'autografo della propria lettera di dimissioni senza accontentarsi di una dichiarazione orale: della parola di un Re, notoriamente, non si doveva dubitare, ma di un Re che faceva arrestare i propri ospiti prima che arrivino al cancello di casa si può ragionevolmente temere.

Il nodo giuridico, però, è un altro: perché Vittorio Emanuele III, nella sua ossessione per il rispetto della legalità costituzionale, congeda la revoca dell'incarico a Mussolini nei seguenti letterali termini:

VITTORIO EMANUELE III
Per grazia di Dio e per volontà della Nazione
Re d'Italia e di Albania
Imperatore di Etiopia

Vista la legge 24 dicembre 1925, n. 2263;
Abbiamo decretato e decretiamo

Il Cavaliere Benito Mussolini, Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato, è revocato, a sua domanda dalla carica.

Roma, 25 luglio 1943.

F.to Vittorio Emanuele
Controfirmato Pietro Badoglio

Vittorio Emanuele III si rende perfettamente conto che il voto del Gran Consiglio non gli permette di revocare l'incarico di Capo del Governo: l'art. 13, legge 2693 del 9 dicembre 1928 stabilisce unicamente che il Gran Consiglio possa predisporre una lista di potenziali capi del Governo fra i quali il Re può scegliere il Capo del Governo nel caso di vacanza e lo stesso vale per i ministri. Nessuna delle due liste era mai stata predisposta dal Gran Consiglio e non è difficile immaginare che fosse piuttosto difficile durante il ventennio trovare dei candidati.

Questa norma non può essere interpretata nel senso di assegnare al Gran Consiglio il potere di proporre la revoca del Capo del Governo perché essa presuppone una vacanza di questo ruolo come elemento costitutivo del proprio ambito di efficacia e ciò che è condizione non può essere obbligazione.

In altre parole, la norma per cui in caso di vacanza del Capo del Governo, il Gran Consiglio può presentare al Re la lista delle personalità fra cui scegliere il nuovo Capo del Governo, diventa applicabile solo nel momento in cui la vacanza si è verificata e, perciò, non contiene anche la norma per cui spetta al Gran Consiglio determinare la vacanza del Capo del Governo, che questa norma considera come un evento affatto indipendente dalla volontà del Gran Consiglio¹⁸.

¹⁸ Il Re, peraltro, non richiama nel proprio decreto la legge 2639/1928 e questo suona significativo, esattamente come non richiama la seduta del Gran Consiglio del 25 luglio.

Le dimissioni di Mussolini, perciò, indipendentemente dalla loro veridicità, sono state recepite dal Sovrano con perfetto ossequio alla forma¹⁹.

Ma vi è un ulteriore aspetto sul quale ci si deve soffermare e che, forse, è ancora più importante: il Capo del Governo, ai sensi dell'art. 2, legge 2693/1928, era di diritto chiamato a presiedere il Gran Consiglio del Fascismo che convocava, quando ne ravvisasse la necessità, fissando l'ordine del giorno.

Nello stesso tempo, il Capo del Governo poteva ai sensi dell'art. 3, legge 2639/1928 chiamare il segretario del Partito Nazionale Fascista a svolgere le funzioni di Presidente del Gran Consiglio per il caso di assenza, impedimento, o vacanza dalla carica.

Di conseguenza, il Gran Consiglio del Fascismo, in caso di vacanza dalla carica di Capo del Governo, come accade se questo si dimette, poteva essere convocato solo se il Capo del Governo aveva indicato il segretario del Partito Fascista a svolgere le sue funzioni.

Non risulta che Mussolini avesse affidato questo compito a Scorza: lo avrebbe potuto fare in qualsiasi momento, anche fra le 2:30 e le 17:00 del 25 luglio, ma non avendolo fatto ha, di fatto, riespanso la piena efficacia dell'art. 2, legge 2263/1925, per la quale il Re nomina e revoca il Primo Ministro, senza che questa norma incontrasse più l'eventuale temperamento di cui all'art. 13, legge 2639/1928.

Nel modello che si propone²⁰, la norma fondamentale per la nomina del Primo Ministro è l'art. 2, legge 2263/1925: spetta al Re nominare il Primo Ministro, come pure spetta al Re accettare o meno le dimissioni del Primo Ministro uscente. L'art. 13, legge 2639/1928, invece, prevede che solo se il Primo Ministro uscente ha incaricato il segretario del Partito Nazionale Fascista di sostituirlo come Presidente del Gran Consiglio nel caso di vacanza

Richiama invece la legge 2263/1925 che all'art. 2, primo comma, stabilisce che il Primo Ministro sia nominato e revocato dal Re, aggiungendo al secondo comma che il decreto di nomina del Primo Ministro è controfirmato dallo stesso e che il suo successore controfirmerà il decreto di revoca. La controfirma del successore sul decreto di revoca elimina qualsiasi controllo dell'interessato sul contenuto di questo atto, una volta revocato, in questo schema normativo, il Primo Ministro può solo uscire di scena.

¹⁹ Vedi sul punto, in questo volume, R. Ferrari Zumbini, *25 luglio 1943: ma fu un colpo di Stato?*

²⁰ E che non coincide del tutto con quello sviluppato da F. Pacini, *La successione al Capo del Governo nella riflessione costituzionale fascista italiana*, più avanti in questo volume.

dalla carica, il segretario del Partito Nazionale Fascista può convocare il Gran Consiglio in modo che questi approvi la lista dei candidati alla carica di Capo del Governo da sottoporre al Re.

La forma di governo fascista faceva dipendere dalla volontà del Duce anche la scelta del successore al Duce, ma questo accadeva per il tramite del Gran Consiglio e il Gran Consiglio poteva funzionare, nel caso di dimissioni del Capo del Governo, solo se il Capo del Governo prima delle dimissioni avesse deciso in questi termini.

Le dimissioni del Capo del Governo, perciò, non sono tanto rilevanti in sé ma sono rilevanti perché non sono precedute da una delega al segretario del Partito Nazionale Fascista a presiedere e convocare il Gran Consiglio.

La piena riespansione delle prerogative regie e il congelamento delle attribuzioni del Gran Consiglio, perciò, sono una decisione di Mussolini, nel caso in cui abbia effettivamente rassegnato le proprie dimissioni perché ci si può fidare della parola del Re o il punto di arrivo di un'assai raffinata catena procedimentale escogitata dalla sovrana pedanteria di Vittorio Emanuele III.

In ogni caso, le cose furono fatte bene e l'unica smagliatura fu l'arresto di Mussolini, ma questo ha a che vedere più con le formalità di procedura penale che con il diritto costituzionale.

6. Il nodo sostanziale: fu o no un colpo di Stato?

Il nodo sostanziale posto dalle vicende che si indagheranno in queste pagine è se il 25 luglio, il combinarsi della approvazione dell'ordine del giorno Grandi da parte del Gran Consiglio del Fascismo, con il regio decreto di revoca, a sua domanda, del Capo del Governo e il regio decreto di nomina di Pietro Badoglio a Capo del Governo²¹ possano essere letti come una rottura della legalità statutaria e, perciò, come l'inizio della fase transitoria che porterà alla entrata in vigore della Costituzione Repubblicana.

²¹ Si trascrive il testo di seguito: «Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione Re d'Italia e Albania Imperatore di Etiopia, Visto lo Statuto del Regno e la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, abbiamo decretato e decretiamo: Il Maresciallo d'Italia Pietro Badoglio è nominato Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato. Roma, 25 luglio 1943. Firmato: Vittorio Emanuele - Controfirmato: Pietro Badoglio».

Qui, quello che davvero conta è la storia e la storia ha un rapporto difficile con il diritto, perché il diritto guarda al futuro, ha l'ambizione di guidare gli avvenimenti, mentre la storia finisce per registrarne i fallimenti, per mostrare tutte le volte che il diritto non ha saputo essere applicato fedelmente o non è riuscito a essere vincolante.

Nella storia che si è raccontata, il Gran Consiglio avrebbe dovuto consentire a Vittorio Emanuele III di salvare se stesso, il regime fascista e lo statuto, sostituendo Mussolini con un altro gerarca che avrebbe potuto porre termine alla guerra e governare la nazione negli anni a venire.

In questa storia, Vittorio Emanuele III ha tradito Mussolini e gli impegni che aveva preso con lui, coscientemente, e, quindi, ha posto in opera un colpo di Stato.

Questo ragionamento, però, non tiene sul piano giuridico: il diritto costituzionale fascista non è stato violato né nella notte fra il 24 e il 25 luglio né il pomeriggio successivo.

Tutti gli attori di questa storia hanno scrupolosamente rispettato le norme statutarie e, soprattutto, quanto previsto nella legge 2639/1928, la notte, e nella legge 2263/1925, il pomeriggio successivo.

Eppure, il 25 luglio 1943 è l'inizio di una nuova stagione in cui la soppressione delle istituzioni del regime fascista consente l'elaborazione del Patto di Salerno e, per il tramite del d.lgs.lgt. 98/1946, della Costituzione.

La fase transitoria che conduce dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana inizia qui.

L'indagine storica che si è cercato, senza mestiere di storico e con imbarazzante disinvoltura, di tratteggiare consente di sviluppare un argomento piuttosto significativo per l'interpretazione del tessuto costituzionale: pochi momenti della nostra storia sono stati più complessi di quella nottata e difficili da comprendere nelle loro intenzioni come il successivo pomeriggio, ma tutti gli attori di quegli eventi si sono attenuti rigidamente alle forme legali entro le quali si dovevano contenere, con l'unica smagliatura dell'arresto del Capo del Governo all'uscita dalla residenza reale.

In altre parole, il diritto costituzionale, sia pure il diritto costituzionale fascista, è riuscito a resistere alle tensioni generate dai diversi soggetti in gioco, ciascuno dei quali probabilmente ha tenuto più parti nella stessa commedia cercando contemporaneamente di sfruttare la doppiezza degli altri attori.

Il diritto costituzionale, in altre parole, funziona quando non vuole indirizzare la storia ma si limita a individuare i limiti che ciascuno dei personaggi della commedia politica incontra per effetto del suo carattere e, perciò, consente a questi personaggi di muoversi con sicurezza sulla scena, improvvisando certo ma senza sovrapporsi gli uni agli altri.

Ma c'è un altro aspetto che deve essere sottolineato: sul piano sostanziale se è vero quello che si è immaginato cercando di strappare la verità alle carte della storia per mezzo di presunzioni, Mussolini fu tradito dalla propria sicurezza, non si suicidò con apatica incoscienza.

Vittorio Emanuele III fu il protagonista di un audace colpo di Stato, il colpo di Stato più coraggiosamente vigliacco della storia.

I frutti di quel colpo di Stato non furono affatto immediati e non furono colti da Vittorio Emanuele III che si sarebbe ritirato a vita privata secondo le previsioni del r.d.l. 146/1944, lordando l'antico retaggio della propria dinastia con l'armistizio dell'8 settembre e, soprattutto, la fuga da Pescara, come si è detto, e come neppure Falcone Lucifero potrebbe negare.

Il vero frutto di quel colpo di Stato è che esso ha permesso il ritorno a una legalità, sia pure nelle forme sbiadite della legalità statutaria scimmiettata dalla dittatura militare di Pietro Badoglio, all'interno della quale si sono svolte tutte le successive vicende costituzionali che hanno segnato la transizione dalla Monarchia alla Repubblica, con l'unica eccezione del 9 maggio 1946 che però muove più al sorriso che allo scandalo.

L'esistenza di questa legalità è stata la vera risposta dello Stato italiano alle terribili e umilianti condizioni di Casablanca²²: in una resa senza condizioni, il prezzo è la sovranità e lo si paga rinunciando alla funzione costituente.

L'esistenza di una legalità costituzionale timidamente restaurata da Vittorio Emanuele III e via via rafforzata dall'ingresso nell'arco costituzionale dei partiti del C.L.N. ha reso libera la funzione costituente dalle condizioni di resa.

In questo senso, il lascito del 25 luglio 1943 per la nostra storia costituzionale mostra tutta la sua importanza: senza quel pavido rientro nello Statuto, la resa dell'Italia agli alleati sarebbe stata davvero senza condizioni.

²² Churchill e Roosevelt, com'è noto, durante la conferenza di Casablanca, nel gennaio 1943, stabilirono che le uniche condizioni della resa dell'Italia fascista sarebbero state una resa senza condizioni.

Ed è il legato di Vittorio Emanuele III alla nostra Repubblica. Di quel Re non si è riusciti a parlare bene in queste pagine e non se ne sente parlare bene spesso. Tuttavia, la sua ossessione per le forme costituzionali ha consentito alla Repubblica di nascere.

Spinoza scrive che un Re può permettersi tutto tranne che di essere ridicolo. Vittorio Emanuele III sapeva di essere ridicolo e ha cercato di risolvere questo problema prestando la massima attenzione alla forma e rispettando lo Statuto e il diritto costituzionale, anche fascista, con pignoleria di filatelico. Il ridicolo, però, in natura non è ciò che davvero è ridicolo, è ciò che l'uomo avverte come ridicolo perché non riesce a capire quello che non capisce e vorrebbe che tutto seguisse le leggi della sua razionalità.

Vittorio Emanuele III aveva capito questo che il diritto costituzionale è ciò che permette a un potere dello Stato di essere compreso secondo la razionalità degli uomini.

Una lezione, questa, che non sempre la storia repubblicana ha saputo cogliere.

PRIMA PARTE
PALAZZO VENEZIA (ESTERNO GIORNO)

“ORGANO SUPREMO” O “ORGANO FANTASMA”? GRAN CONSIGLIO E FUNZIONE DI GOVERNO NELL’ORDINAMENTO FASCISTA

Silvia Filippi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La funzione di governo durante il fascismo e l’istituzione del Gran Consiglio come suo riflesso. – 3. Il Gran Consiglio nelle dinamiche della funzione di governo: ambiguità irrisolte. – 4. Considerazioni finali.

1. Introduzione

Il Gran Consiglio ha rivestito un ruolo molto significativo nell’ambito della costruzione del regime del Capo del Governo, ponendosi come istituzione di snodo rispetto ai rapporti tra Stato e partito, che avrebbe dovuto sintetizzare il principio totalitario e il principio rappresentativo¹. Si intende pertanto proporre una riflessione sulla collocazione del Gran Consiglio rispetto alle dinamiche della funzione di governo nell’assetto costituzionale fascista, alla luce delle peculiari vicende che lo hanno coinvolto.

La specifica prospettiva della funzione di governo consente di cogliere intimamente le trasformazioni del regime, in quanto è proprio durante il ventennio fascista che tale categoria giuridica, che in epoca liberale non era ancora stata compiutamente concettualizzata, giunge al sommo grado di elaborazione, sia nella sfera politica, che in quella della scienza giuridica. Se è pur vero che in epoca liberale si acuisce la percezione dell’irriducibilità della dimensione governativa al mero reggimento, cioè alla statica conservazione degli equilibri dello Stato, è nella fase del fascismo maturo che si consolida un’idea di governo come impulso e direzione, così segnando il passaggio ad una concezione “dinamica” dello Stato, il cui centro motore è l’esecutivo². In particolare, si ricorre al concetto di funzione di governo in quanto

¹ G. D. Ferri, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, Parte II, Roma, Athenaeum, 1941, pp. 127 ss.

² M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in «Teoria politica», 5, 2015, pp. 113 ss.; S. Filippi,

ritenuto maggiormente idoneo ad esprimere l'idea di governo che è alla base dell'ordinamento fascista, che comprende sia la dimensione dell'indirizzo, che quella più propriamente amministrativa, entrambe riconducibili ad una concezione unitaria della direzione politica.

Il titolo dell'intervento intende mettere in risalto le paradossali implicazioni insite in un sistema dall'assetto sostanzialmente monocratico – ulteriormente accentuato dall'adozione della legge del 1925 sulle attribuzioni e sulle prerogative del Capo del Governo e della legge del 1926 sulla facoltà dell'esecutivo di emanare norme giuridiche – in cui si colloca un organo collegiale definito «supremo»³, che presenta però una «fisionomia bifronte»⁴ e un peso variabile nella determinazione dell'indirizzo. Il Gran Consiglio rimane per molti versi un enigma nel sistema del diritto costituzionale fascista, come di recente sottolineato dalla dottrina⁵, che ha messo in evidenza il contrasto tra le altisonanti previsioni legislative che riguardano l'organo e la loro marginalità nella pratica costituzionale. Il punto di maggior emersione di tale contraddizione è, per l'appunto, rappresentato dai fatti del 25 luglio 1943: il Gran Consiglio, che avrebbe dovuto sintetizzare Stato e partito, divenendo l'emblema del progetto costituzionale fascista e della sua continuità, votando l'ordine del giorno Grandi ha dato avvio alla serie di eventi che avrebbe determinato la fine di quel regime, le cui attività avrebbe dovuto coordinare e integrare. Tali vicende continuano ancora oggi ad interrogare il

La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 17 ss.

³ Lo Statuto del PNF del 1926 aveva definito, nella norma 2, il Gran Consiglio «organo supremo del Fascismo», mentre secondo l'art. 1 della legge n. 2693 del 1928 è «l'organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922». Su questi passaggi v. *infra*.

⁴ Così P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848-8 maggio 1948*, Roma, Segretariato della Camera dei Deputati, 1948, p. 281, in riferimento al configurarsi del Gran Consiglio come collegio direttivo del partito fascista e come organo di indirizzo politico subordinato al Capo del Governo.

⁵ S. Gentile, *Il suicidio del sicario. Il Gran Consiglio del Fascismo tra Partito e Stato*, in «Giornale di storia costituzionale», 1, 2022, pp. 177-179; M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 167.

giurista rispetto al ruolo del Gran Consiglio nelle dinamiche della funzione di governo, una delle più controverse questioni del «groviglio costituzionale del fascismo»⁶.

2. La funzione di governo durante il fascismo e l'istituzione del Gran Consiglio come suo riflesso

Gli anni precedenti all'insediamento del Ministero Mussolini si caratterizzano per l'intensificarsi di situazioni emergenziali, in cui l'incidenza dell'esecutivo sulle fonti del diritto appare preponderante, mentre le istituzioni, nel loro complesso, non riescono a fronteggiare le nuove istanze provenienti dalla società, come anche a comprenderne le ragioni⁷.

Durante l'epoca liberale si sono presentate numerose crisi, per rispondere alle quali, soprattutto alla fine dell'Ottocento, l'esecutivo aveva assunto una inedita importanza. L'insorgere di nuovi problemi, legati all'avvento della società di massa, aveva inoltre spinto verso un'espansione senza precedenti dell'azione amministrativa. In questa fase, nonostante le evoluzioni in corso, la funzione di governo non si collocava ancora in una posizione autonoma, restando assorbita nel quadro concettuale della monarchia statutaria. Gli elementi decisivi che segnano il definitivo superamento dell'idea di governo inteso come reggimento si possono invece ricavare dalla prassi, dalla riflessione teorica e dalla legislazione che caratterizzano il regime fascista.

Dopo una prima fase, in cui gli sforzi di Mussolini erano stati indirizzati a rimarcare la continuità con, e anzi il "ritorno" verso la presupposta tradizione statutaria, il maggior impegno viene profuso nel fondare empiricamente, teoricamente e per via legislativa la centralità della funzione di governo. Le «leggi organiche» del 1925 e del 1926⁸, poste a fondamento del fascismo maturo, intendendo rispondere ai problemi che avevano scatenato la crisi

⁶ M. Gregorio, L. Lacchè, I. Stolzi, *Introduzione*, in «Giornale di storia costituzionale», 1, 2022, pp. 5 ss.

⁷ Su questi passaggi, fra le recenti analisi svolte in occasione del centenario della Marcia su Roma, v. M. Flores, G. Gozzini, *Perché il fascismo è nato in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

⁸ Legge 24 dicembre 1925, n. 2263 e legge 31 gennaio 1926, n. 100.

del primo dopoguerra e che avevano portato all'intensificarsi del dibattito sull'attività governante, costituiscono degli snodi fondamentali nella costruzione della funzione di governo. La riflessione della giuspubblicistica, che ha introdotto le caratteristiche formule che oppongono struttura dello Stato ad azione del Governo, si era sviluppata proprio a partire dallo studio delle innovazioni introdotte da queste due leggi, che avevano giuridificato le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo e l'estensione dei poteri normativi dell'esecutivo. Il primo approdo condiviso di siffatta riflessione consiste proprio nel rilevamento dell'insufficienza dell'elemento statico della struttura statale nel fondare un ripensamento complessivo del sistema politico complessivamente inteso. La funzione di governo si presenta invece come il più adatto luogo, sia sul piano della politica, che su quello della teoria, per giungere a una sintesi tra momento potestativo e dimensione statale. L'elemento potestativo-decisionistico e il suo assumere forma istituzionale nel Governo diventano quindi la «prefigurazione "immaginaria" di uno Stato trasformato, ma riconfermato come centro di "forza" autorevole»⁹.

L'evoluzione del fascismo, soprattutto in ambito governativo, appare come la risultante di approssimazione e pragmatismo, due componenti apparentemente antitetiche, ma che plasmano l'asse portante del regime. Di tale tendenza sono fortemente indicative l'istituzione, nel 1923, della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale e del Gran Consiglio del fascismo, che impattano sugli equilibri tra gli organi costituzionali coinvolti nella direzione politica, già instabili in epoca liberale¹⁰.

Solo una parentesi sulla Milizia: la sua costituzione ha rappresentato un vero strappo rispetto alla prerogativa regia, in quanto era assente qualsiasi

⁹ P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 299.

¹⁰ Fra i contributi più recenti su questi passaggi, v. almeno: F. Lanchester, *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, in *L'ultima Seduta del Gran Consiglio del Fascismo nelle Carte Federzoni acquisite dall'archivio Centrale dello Stato*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 2020, pp. 48 ss.; M. Cecili, «La nave è guidata da un pilota e non dall'equipaggio». *Le riforme istituzionali del ventennio fascista, tra degenerazione del parlamentarismo e retaggi dell'età liberale*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei Ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblos, 2019, pp. 119 ss.; F. Melotto, *Fu una vera rivoluzione? I primi passi di Benito Mussolini alla Presidenza del Consiglio*, *ivi*, pp. 169 ss.

riferimento al ruolo del Re, Capo supremo delle forze armate, nel cui ambito la Milizia era stata inserita. Dal punto di vista formale, la Milizia è stata inquadrata nel regio esercito l'anno seguente, ma, come era chiaro allo stesso Mussolini, la totale inerzia delle istituzioni statutarie di fronte a un grave atto di sovversione, quale era l'istituzione di un esercito di partito, denotava il grave stato di atrofizzazione in cui versavano gli organi costituzionali.

Il Gran Consiglio è stato quindi istituito, sempre nel 1923, «al di fuori di qualsiasi iter codificato»¹¹, e sarà costituzionalizzato ben cinque anni dopo. Nonostante sia stato presentato come collegio direttivo del partito fascista, presto si è surrogato al Consiglio dei Ministri, concorrendo alla determinazione dell'indirizzo governativo e dell'attività amministrativa. Tuttavia Mussolini, al vertice di entrambi, dichiarerà in Consiglio dei Ministri, durante la seduta del 16 gennaio 1923, che il Gran Consiglio è da ritenersi un organo politico, che pertanto non invade l'ambito proprio del Consiglio dei Ministri, implicando che quest'ultimo fosse un organo puramente amministrativo o tecnico, mentre la "politica" sarebbe invece stata «unicamente affare del fascismo e del suo Capo»¹². Mussolini torna poco tempo dopo sulla questione della natura e del ruolo del Gran Consiglio, nel corso di un intervento in Senato, tenuto l'8 giugno dello stesso anno. Segno che, al di là delle decise affermazioni¹³, lo stesso Capo del Governo riteneva necessaria la chiara e definitiva legittimazione di tale organo, nato, in una prospettiva di breve periodo, per ricomporre i sempre più evidenti dissidi interni, dovuti alle divergenze generate dalla coesistenza nel fascismo di diverse anime¹⁴, e, in una

¹¹ P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 46.

¹² L. Salvatorelli, G. Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1964, p. 273.

¹³ S. Gentile, *Il suicidio del sicario*, cit., pp. 174-175; P. Colombo, *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 66-67. Queste le parole di Mussolini in risposta all'interrogativo su cosa fosse il Gran Consiglio: «l'organo di coordinazione e di temperamento fra le forze fasciste responsabili di Governo e le forze, esse pure responsabili, del Partito. Tra tutti gli organi creati dalla Rivoluzione dell'ottobre, il Gran Consiglio è la creazione più originale, più seria, più efficace».

¹⁴ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. I, *La conquista del potere (1921-1925)*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 415 ss.

prospettiva di medio periodo, per giungere a una identificazione tra partito fascista e Stato¹⁵.

Il primo riconoscimento ufficiale del Gran Consiglio come organo di partito avverrà tre anni dopo, con lo statuto del PNF del 1926 (discusso ed approvato dal medesimo organo collegiale), in cui si afferma che esso è «l'organo supremo del fascismo [...] fissa le direttive dell'azione che il partito deve svolgere in tutti i campi della vita della Nazione»¹⁶. Nel dicembre 1928, con la legge n. 2693, è stato compiuto un ulteriore passo nella direzione della trasformazione dello Stato, attraverso la già evocata costituzionalizzazione. Al netto delle incertezze sul ruolo poi effettivamente svolto dal Gran Consiglio nella fascistizzazione dello Stato, tale passaggio, che ha i tratti di una trasformazione più alchemica, che giuridica, ha rappresentato una «epocale rottura con il precedente assetto costituzionale»¹⁷.

Il problema della posizione costituzionale del Gran Consiglio era emerso, in particolare, contestualmente all'adozione della legge n. 1019 del maggio 1928, volta a disciplinare l'elezione della Camera dei deputati, in modo che avvenisse sulla base di una lista unica predisposta dall'organo supremo del fascismo. Rivestendo un ruolo centrale nella selezione e approvazione delle candidature, il Gran Consiglio non sarebbe però potuto restare un organo di partito e, per legge, è presto diventato un organo costituzionale: situazione, questa, che non ha precedenti. Per la dottrina vicina al regime¹⁸, la legge sul Gran Consiglio avrebbe inaugurato una nuova fase per gli studi di diritto costituzionale, rappresentando uno dei pilastri su cui si sarebbe fondato il sempre più solido ordinamento fascista. L'esule Trentin osservava acutamente

¹⁵ Nella relazione del Capo del Governo al disegno di legge che avrebbe costituzionalizzato il Gran Consiglio si sosteneva che riferirsi al Gran Consiglio del fascismo equivallesse «a dire Gran Consiglio della Nazione o dello Stato». Sul punto v. C. Costamagna, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1934, p. 247, come riportato in S. Gentile, *Il suicidio del sicario*, cit., p. 171.

¹⁶ Norma 2. Corsivo aggiunto.

¹⁷ M. Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 167, nota 61.

¹⁸ S. Panunzio, *Gran Consiglio fascista e Maggior Consiglio di Venezia*, in Id., *Rivoluzione e Costituzione (Problemi costituzionali della Rivoluzione)*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1933, pp. 140 ss.

te¹⁹, proprio a ridosso di questi eventi, che, anche se “costituzionalizzato”, il Gran Consiglio avrebbe continuato a esercitare il suo ruolo originario, di organo di un potere antitetico al potere dello Stato e questa antitesi, una volta «trasferita, per legge, dal campo dei semplici fatti al campo del diritto», avrebbe implicato «una conseguenza assai grave e irrimediabile: la fine del regime costituzionale italiano». Lo stesso Mussolini, nell'*Introduzione* di una pubblicazione del PNF sul Gran Consiglio nei «primi cinque anni dell'era fascista»²⁰, aveva affermato che la sola esistenza dell'organo costituisse «la condanna a morte del vecchio Stato demo-liberale».

L'istituzione del Gran Consiglio ha rappresentato di per sé un grave colpo inferto all'assetto liberale, ma è con la costituzionalizzazione di tale organo, o meglio, con la sua «autocostituzionalizzazione»²¹, che sembra davvero prendere avvio una nuova fase del regime. I dubbi circa la correttezza del procedimento attraverso cui il Gran Consiglio è stato elevato al rango di organo costituzionale sono stati presto dissolti, o meglio, non sono riusciti neanche a formarsi, in un contesto in cui gli organi di partito si fanno istituzione, giustapponendosi, senza però ancora sostituirsi, alle istituzioni statutarie e la maggiore giuspubblicistica, pur seguendo diversi percorsi, si impegnava nella costruzione di un'impalcatura teorica per il regime, o tentava di integrarlo nel sistema costituzionale preesistente.

Nell'ottica del consolidamento del regime, il Gran Consiglio si rivela un utile strumento per erodere dall'interno gli altri organi costituzionali, progressivamente assorbendo e infine sostituendosi nella titolarità delle loro funzioni (si pensi al Parlamento, o al Consiglio dei Ministri), concorrendo ad attuare uno schema che è stato definito «sistema delle scatole cinesi mussoliniane»²².

¹⁹ S. Trentin, *Dallo Statuto albertino al regime fascista* (1929), Venezia, Marsilio, 1983, p. 159.

²⁰ B. Mussolini, *Introduzione a Partito Nazionale Fascista, Il Gran Consiglio nei primi cinque anni dell'Era Fascista*, Roma-Milano, Libreria del Littorio, 1927.

²¹ S. Gentile, *Il suicidio del sicario*, cit., p. 172 e riferimenti ivi citati.

²² P. Pombeni, *Demagogia e tirannide*, cit., p. 210.

3. Il Gran Consiglio nelle dinamiche della funzione di governo: ambiguità irrisolte

Dei 15 articoli della legge del dicembre 1928, solo uno aveva attribuito espressamente una funzione deliberativa al Gran Consiglio²³, ma non si può evincere, da questo solo elemento, che il Gran Consiglio abbia avuto una scarsa incidenza sulle dinamiche della funzione di governo. Lo stesso Mortati²⁴ aveva sottolineato il «contrasto tra la modestia delle funzioni assegnate dalla legge [...] e l'effettiva importanza» dell'organo nell'ordinamento fascista. Guardando all'impianto complessivo del regime, il Gran Consiglio avrebbe dovuto coordinare e integrare tutte le più significative attività di natura politica e, oltre ad esercitare funzioni deliberative nei casi stabiliti dalla legge, era chiamato a svolgere funzioni consultive qualora interrogato dal Capo del Governo, che, come si vedrà, lo presiedeva e lo convocava, fissandone l'ordine del giorno. Esso doveva essere consultato su tutte le questioni di carattere costituzionale, in primo luogo quelle riguardanti le attribuzioni e le prerogative della Corona, al punto che la dottrina²⁵ lo aveva definito «consulente ordinario del Governo». Sulla vincolatività di quanto reso dal Gran Consiglio nell'esercizio della funzione consultiva, i giuristi si sono tuttavia espressi in modo sfumato, o in senso negativo. D'altra parte, a ragione dello *status* di organo supremo, preposto all'integrazione e al coordinamento delle attività del regime, si riteneva anche che quanto da esso riferito avrebbe dovuto essere tenuto in debito conto.

Va inoltre rilevato che, se in una prima fase il Gran Consiglio si era occupato soprattutto dell'organizzazione interna del partito, dal 1925 aveva iniziato a intervenire nell'ambito delle riforme legislative ed amministrative e della politica estera. Si può pertanto affermare che il Gran Consiglio rappresentasse lo «strumento per l'impulso e la predisposizione dell'attività po-

²³ Art. 11: «Il Gran Consiglio delibera: 1) sulla lista dei deputati designati, ai termini dell'art. 5 della legge 17 marzo 1928, n. 1019; 2) sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del Partito Nazionale Fascista; 3) sulla nomina e la revoca del Segretario, dei Vice Segretari, del Segretario amministrativo e degli altri membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista».

²⁴ C. Mortati, *Sulle attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», 5, 1941, p. 96.

²⁵ Si veda, emblematicamente, S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1931, p. 204.

litica e legislativa»²⁶, ad esempio discutendo su progetti di legge, o in merito a direttive di carattere generale rivolte a esponenti del Governo. Infatti, confrontando le più rilevanti decisioni governative e le maggiori leggi adottate fra il 1923 e il 1928 con i coevi dibattiti e deliberazioni del Gran Consiglio (non sempre riportati dalle raccolte curate dal PNF, ma di cui spesso recano traccia le più importanti riviste del regime), emerge il notevole contributo dell'organo rispetto all'elaborazione dell'attività politica e legislativa²⁷.

Dopo la sua costituzionalizzazione, il Gran Consiglio ha comunque mantenuto una “doppia natura”, presentandosi come il «vertice a compasso»²⁸ tra il partito e lo Stato, che, sotto il controllo di Mussolini, avrebbe concorso alle grandi riforme legislative ed amministrative del regime. Anche l'adozione di alcuni documenti-manifesto, quali la Carta del Lavoro, della Scuola e della Raza, ha infatti visto l'apporto di tale organo. Con la legge del 1928 è stato quindi delimitato uno spazio entro cui avrebbero potuto esprimersi sia la dimensione propriamente partitica, che quella rappresentativa, rispondendo all'esigenza, avvertita fin dai primordi dell'esperienza fascista, dell'organizzazione di un assetto totalitario calato nel sistema costituzionale statutario. Il collegio appare infatti chiamato, da una parte, ad esprimere la tendenza del partito a farsi Stato, e, dall'altra, a ricondurre ad unità le diverse anime della classe dirigente del fascismo, garantendo la coordinazione e l'integrazione delle attività del regime.

Il fatto che il Gran Consiglio sia nato con degli intenti “compromissori” ha probabilmente influito sulla sua incompleta configurazione: la legge del 1928 sarebbe stata la perfetta occasione per definire chiaramente la natura, le funzioni e la collocazione istituzionale di tale organo, che invece, per molti profili, sono stati rimessi alla prassi, per lo più determinata dalla volontà del Capo del Governo. Anche nella fase del fascismo maturo, l'organo collegiale non si è affermato come il prefigurato elemento di sintesi tra principio totalitario e principio rappresentativo. Ad uno sguardo più attento, può anzi sembrare che lo scopo originario non fosse forse mai stato quello della convergenza tra questi

²⁶ L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 895.

²⁷ R. D'Alfonso, *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, in «Scienza & Politica», 3, 1991, p. 96.

²⁸ M. Saija, *Sistema politico e dinamiche istituzionali*, in S. Fedele, G. Restifo (a cura di), *Il fascismo. Politica e vita sociale*, Milano, Teti Editore, 1980, p. 47.

due principi per farne l'organo supremo, come recita l'articolo 1 della legge n. 2693 del dicembre 1928²⁹. Nonostante l'art. 2 avesse previsto che il Capo del Governo fosse «di diritto, il Presidente del Gran Consiglio del fascismo», si può ritenere che lo stesso Mussolini nutrisse ancora delle riserve sull'assetto costituzionale di tale organo. Oltre ad esserne il Presidente, al Capo del Governo veniva riconosciuto il diritto di convocare il Gran Consiglio in qualsiasi momento e di fissarne l'ordine del giorno, mentre il regolamento interno³⁰ gli conferiva anche la facoltà di interrompere le sedute e l'esecuzione delle deliberazioni in qualsiasi momento. Tale assetto denota la forte necessità di controllo sull'organo avvertita da Mussolini, che tuttavia deve aver considerato insufficienti gli strumenti predisposti³¹. Infatti, la legge n. 2099, adottata nel dicembre dell'anno successivo alla costituzionalizzazione, ha ridotto il numero dei componenti del collegio, facilitando ulteriormente la supervisione dei membri del Gran Consiglio e della loro azione. Sempre nel dicembre 1929, è stato nuovamente modificato lo Statuto del PNF e questa volta il Gran Consiglio sembra rivestire una posizione di secondo piano rispetto alla precedente versione.

Si può quindi ritenere che Mussolini, nella prospettiva della funzione di governo, abbia assunto verso tale organo un atteggiamento ambivalente, oscillante tra valorizzazione e diffidenza, di cui sono sintomi l'intermittenza della convocazione delle sedute³² e lo spasmodico controllo, che a tratti si

²⁹ «Il Gran Consiglio del Fascismo è *l'organo supremo* [corsivo aggiunto], che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922. Esso ha funzioni deliberative nei casi stabiliti dalla legge, e dà, inoltre, parere su ogni altra questione politica, economica o sociale di interesse nazionale, sulla quale sia interrogato dal Capo del Governo».

³⁰ Art. 2 del regolamento interno, datato 8 aprile 1929, come riporta S. Gentile, *Il suicidio del sicario*, cit., p. 173, nota 48.

³¹ Ancor prima della costituzionalizzazione, Mussolini in Gran Consiglio aveva in più occasioni dimostrato che il collegio di cui era a capo fosse un ulteriore strumento per l'affermazione del suo potere. In questo senso, si può pensare a un episodio avvenuto nell'ottobre 1925, riportato in S. Gentile, *Il suicidio del sicario*, cit., p. 173. Il Capo del Governo, di fronte al tentativo di Farinacci di opporsi ad un ordine del giorno del Gran Consiglio che non era stato votato, gli avrebbe fatto telegrafare un messaggio secondo cui i suoi ordini «non si votano, si accettano e si eseguono senza chiacchiere aut riserve, perché il Gran Consiglio non è un parlamento e nel Gran Consiglio non si e mai – dico mai – proceduto a votazioni di sorta».

³² Il Gran Consiglio sarà tenuto ai margini della decisione di entrare in guerra. Le sedute diminuiranno progressivamente e non verrà più convocato dal 1939 (adozione della legge n. 129 del 19 gennaio 1939, che ha soppresso la Camera dei deputati ed ha istituito la Camera

configura come una vera e propria dipendenza del Gran Consiglio rispetto al suo Presidente, nonché Capo del Governo.

Anche nel pieno del regime, le riflessioni della dottrina sul Gran Consiglio mostrano una persistente ambiguità, sia per quanto attiene alla configurazione dell'organo, sia per quanto attiene alla sua collocazione rispetto alle dinamiche della funzione di governo. Al consolidamento dell'ordinamento fascista non si è affiancata però una sistemazione degli equilibri interni al potere esecutivo. Il rapporto irrisolto tra Corona e Capo del Governo porterà anzi al deterioramento della diarchia, di cui un sintomo è proprio l'adozione della legge sul Gran Consiglio. Un ulteriore episodio che fa presagire l'irreversibile usurarsi dei rapporti tra Re e Capo del Governo, che culminerà con i fatti del 25 luglio 1943, è rappresentato dall'istituzione del grado di Primo Maresciallo dell'Impero³³: in questo frangente si rivela infatti l'impossibilità di raggiungere un qualche equilibrio nei rapporti istituzionali alla base della decisione politica. E, in questa prospettiva, le attribuzioni previste dagli articoli 12 e 13 della Legge n. 2693 del 1928, non fanno che complicare ulteriormente il quadro. In particolare, l'articolo 12, prevedendo l'obbligo di consultare il Gran Consiglio sulle questioni di carattere costituzionale³⁴, ha introdotto una nuova categoria di leggi, le c.d. "leggi costituzionali". Secondo l'articolo 13, invece, il Gran Consiglio, in quanto organo di indirizzo, ma anche organo «della continuità e della persistenza del regime»³⁵, era chiamato a predisporre e aggiornare, su

dei fasci e delle corporazioni) fino alla notte tra il 24 e il 25 luglio 1943, quando ricomparirà sulla scena istituzionale, nella seduta che culminerà con la deposizione di Mussolini.

³³ Lo stesso B. Mussolini, *Storia di un anno. Il tempo del bastone e della carota* (1944), Roma, Libero, 2004, pp. 408 ss., riteneva che con l'adozione della legge sul Gran Consiglio si fosse creata la prima situazione di aperto contrasto tra Capo del Governo e Corona. La più grave sarà tuttavia quella relativa all'istituzione del grado di Primo Maresciallo.

³⁴ Secondo l'enumerazione contenuta nell'art. 12, sono attribuzioni di carattere costituzionale: «[...] 1) la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona; 2) la composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato del Regno e della Camera dei deputati; 3) le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato; 4) la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; 5) l'ordinamento sindacale e corporativo; 6) i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; 7) i trattati internazionali, che importino variazione al territorio dello Stato e delle Colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territori».

³⁵ S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, CEDAM, 1939, par. 9.

proposta del Capo del Governo, una lista di nomi da presentare alla Corona in caso di vacanza della carica del Capo del Governo, oltre che una lista di persone in grado di assumere, sempre in tale ipotesi, la direzione del Governo. Sarà questione dibattuta se l'intervento del Gran Consiglio e la redazione della lista per la successione del Capo del Governo fossero per il Re vincolanti o avessero mero valore consultivo. Comunque, l'art. 13 non verrà rispettato: lo stesso Mussolini, peraltro ignorando le sollecitazioni provenienti da alcuni gerarchi, non consentirà al Gran Consiglio di predisporre la suddetta lista³⁶. L'art. 13 si pone quindi al crocevia sia del rapporto irrisolto tra il Gran Consiglio ed il suo Presidente, nonché Capo del Governo, sia dell'altrettanto problematico rapporto di quest'ultimo con la Corona. In mancanza di indicazioni chiare, la dottrina ha quindi prospettato diverse interpretazioni. Ad esempio, per Biscaretti di Ruffia³⁷, il Gran Consiglio si sarebbe caratterizzato per la stretta collaborazione con il Capo del Governo, relazionandosi invece con la Corona solamente «quando il Sovrano, supremo arbitro della rispondenza di un determinato indirizzo politico alle necessità più vitali della collettività nazionale, deve addivenire alla nomina di un nuovo Capo del Governo». Rimaneva però irrisolta la questione concernente la vincolatività della proposta del Gran Consiglio per il monarca, che costituiva poi il vero punto di emersione delle tensioni³⁸.

Di particolare interesse, fra le molteplici letture di sistema, appare quella di Mortati, che, nel 1931, aveva cercato di riordinare e comporre gli incerti equilibri all'interno del potere esecutivo, affermando che, dalla riforma, sarebbe scaturito un «organo cui è stata attribuita la funzione di governo» dalla natura complessa, formato dal Re, dal Presidente del Consiglio e Capo del Governo coi Ministri e il Gran Consiglio³⁹. Sebbene il ricorso alla categoria

³⁶ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. II, *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)* (1968), Torino, Einaudi, 2008, p. 349.

³⁷ P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 114 ss.

³⁸ Sulle diverse posizioni della dottrina dell'epoca v. F. Quaglia, *Il ruolo della Corona nella dottrina costituzionalistica dopo le riforme fasciste*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1, 2002, spec. pp. 91 ss.

³⁹ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 80-81. F. Lanchester, *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, cit., pp. 42 ss., rileva che i «giuristi radicali» Panunzio e Costamagna ritenevano il Gran Consiglio un organo complesso. Cfr. G.D. Ferri, *La funzione di Governo*

denoti lo sforzo di risolvere una serie di contrasti, sia sul piano teorico che su quello empirico, la definizione di organo supremo, riferita a un organo complesso, giunge ad un punto critico, difficilmente superabile. La necessità di includere la dimensione unificante dell'indirizzo politico si confronta infatti con la persistenza di un'impostazione che prevedeva la distinzione istituzionale tra gli organi dello Stato, nonché una serie di limiti rispetto all'agire dell'uno verso gli altri. Per Mortati il Governo va inteso non più come parte, anche se vertice, di uno dei poteri dello Stato, ma come organo supremo titolare dell'indirizzo politico unificante: è con l'attività di governo e di direzione politica che si attua l'unità dello Stato, che ricomponde competenze e funzioni. Tale impostazione, tuttavia, si scontra con la configurazione propria di un organo complesso, e di questo ne è consapevole il giurista stesso, che infatti, in altre occasioni, ha enfatizzato il ruolo del Capo del Governo.

La configurazione "bifronte" del Gran Consiglio, il suo peso variabile nell'assetto istituzionale, la sua esistenza intermittente e la stretta dipendenza dal Capo del Governo concorrono quindi a delineare la fisionomia di un organo nato per ragioni strumentali al raggiungimento degli obiettivi del regime, la cui posizione nelle dinamiche della funzione di governo difficilmente poteva essere separata da quella di Mussolini, almeno fino ai fatti del 25 luglio 1943, che segnano la fine della sua parabola esistenziale.

4. Considerazioni conclusive

In un discorso del 18 ottobre 1943, rivolto ad alcuni ufficiali, Badoglio avrebbe affermato che il fascismo «non è stato rovesciato da noi: da Sua Maestà o da me», ma «lo hanno abbattuto gli stessi componenti del Gran Consiglio»⁴⁰. Ma è effettivamente così? La seduta del Gran Consiglio del 25 luglio 1943, durante la quale 19 dei 28 gerarchi presenti avevano votato a favore dell'or-

e il Gran Consiglio del Fascismo, Parte I, Roma, Athenaeum, 1939, che fa riferimento al regime del «Capo del Governo in Gran Consiglio».

⁴⁰ Citato in E. Gentile, *Il verbale che non c'è. Alcune considerazioni sui nuovi documenti inediti riguardanti l'ultima seduta del Gran Consiglio nelle Carte Federzoni acquisite dalla Direzione generale Archivi*, in *L'ultima Seduta del Gran Consiglio del Fascismo nelle Carte Federzoni*, cit., p. 6.

dine del giorno Grandi⁴¹, ha determinato la fine del regime fascista, ponendo anche le premesse per il successivo collasso dello Stato monarchico. Tali passaggi hanno tragicamente portato alla luce tutte le contraddizioni dell'ordinamento costituzionale fascista, consentendo di valutare il loro impatto sugli sviluppi futuri.

Secondo Mortati, quanto avvenuto il 25 luglio, così come quanto accaduto in seguito⁴², compresa la nomina di Badoglio, avrebbe dovuto ricondursi alla categoria del colpo di Stato, in quanto il Re non avrebbe consultato il Gran Consiglio in merito ai nominativi del successore del Capo del Governo, come previsto dalla legge del 1928. Il giurista sembra però sottovalutare sia il ruolo del Re, sia le dinamiche sottese alla presentazione dell'ordine del giorno del Gran Consiglio⁴³.

Come è stato sottolineato dalla dottrina⁴⁴, non si può ritenere che il Capo del Governo, che aveva tenuto il Gran Consiglio "ibernato" per circa quattro anni, lo avesse convocato di nuovo senza neanche intervenire rispetto all'andamento della seduta, che avrebbe anzi potuto sospendere. Difficilmente si può infatti pensare che Mussolini non fosse a conoscenza di quanto stesse succedendo, sebbene diverse fonti abbiano lasciato intendere che egli fosse convinto che non vi sarebbero state conseguenze significative per il regime e il suo Capo. Certo è che l'ultima seduta del Gran Consiglio è stata caratterizzata da numerose anomalie, sia rispetto alla legge che alla prassi. Oltre all'eccezionale convocazione, va rilevato che, contrariamente a quanto previsto dall'art. 2 della legge di costituzionalizzazione del 1928, non c'è un

⁴¹ Secondo l'ordine del giorno presentato da Grandi (gli altri due erano invece stati presentati da Scorza e Farinacci), il Gran Consiglio riteneva necessario «l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali» e proponeva che il Capo del Governo si rivolgesse al Re affinché riassume «l'effettivo comando delle forze armate di terra, di mare e dell'aria».

⁴² F. Lanchester, *op. cit.*, p. 43.

⁴³ I passaggi che hanno caratterizzato gli ultimi sei mesi del regime, a partire dal rimpasto ministeriale del febbraio 1943, sono stati di recente analizzati da P. Cacace, *Come muore un regime. Il fascismo verso il 25 luglio*, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁴⁴ P. Colombo, *La "martinicca del Regime". Il ruolo della Corona nel rovesciamento del 25 luglio 1943*, in *L'ultima Seduta del Gran Consiglio del Fascismo nelle Carte Federzoni*, cit., pp. 70 ss.

ordine del giorno fissato dal Capo del Governo, sebbene quasi certamente il contenuto dell'ordine del giorno Grandi gli fosse stato anticipato ben prima del 24 luglio⁴⁵. A ciò si aggiunga che una deliberazione dell'organo supremo del fascismo sulla titolarità del comando militare e sulla situazione di guerra era al di fuori degli ambiti di sua competenza previsti dalla legge. Un ulteriore discostamento rispetto alla legge sul Gran Consiglio del 1928 è costituito dal fatto che alla seduta erano stati invitati dal Capo del Governo, come uditori, il sottosegretario all'Interno e il sottosegretario agli Esteri, che invece alla fine della seduta hanno votato, probabilmente previa intesa con Grandi. Al di là delle strategie e degli obiettivi dei diversi gerarchi, l'esito della votazione sembrava non aver generato reazioni nel Capo del Governo: sciolta la riunione si era recato dal Re, portando con sé un parere di Santi Romano a supporto del valore meramente consultivo della delibera del Gran Consiglio.

Il Re, pur astenendosi dal rilevare che il Gran Consiglio si fosse occupato di una questione su cui non avrebbe avuto alcuna competenza, ben si guarda dall'osservare quanto previsto dall'ordinamento costituzionale fascista, secondo cui egli avrebbe almeno dovuto consultare il Gran Consiglio in merito alla scelta del Capo del Governo, nonché esaminare la questione dell'immunità prima di ordinare l'arresto di quello che fino a poco prima era stato il Capo del Governo. D'altra parte, non si è però avuto un ritorno al parlamentarismo, mentre le decisioni di grande peso, tra cui l'estensione dello stato di guerra a tutto il territorio nazionale, solo in un momento successivo sono state sottoposte al Consiglio dei Ministri. L'intervento del Re, seguito all'ultima seduta del Gran Consiglio, è strettamente legato a ragioni di opportunità politica, ma anche alla situazione emergenziale, dovuta all'invasione e ai bombardamenti sulla Capitale. Ciò che è certo, è che l'azione regia ha avuto bisogno di un «“innesco” istituzionale»⁴⁶, rappresentato proprio dalla votazione dell'ordine del giorno Grandi. Quest'ultimo, pur collocandosi

⁴⁵ *Ibidem*. I contenuti dell'ordine del giorno Grandi erano noti anche al Re, il quale, peraltro, era già da tempo in contatto con molte delle personalità che avrebbero avuto un ruolo nella vicenda. In particolare, allo stesso Grandi, che incontrava spesso in quanto Guardasigilli, il 4 giugno avrebbe detto «oggi il Parlamento tace, è imprigionato, lo so, ma c'è anche il Gran Consiglio che potrebbe in via eccezionale costituire un surrogato del Parlamento [...] Anche io credo che un capovolgimento sia necessario [...]». Citato *ivi*, p. 68.

⁴⁶ *Ivi*, p. 80.

all'interno dell'ordinamento fascista, costituisce quindi il momento in cui tale ordinamento implode, portando al suo successivo smantellamento, perpetrato attraverso l'azione del sovrano e del Governo Badoglio.

Il Gran Consiglio, dapprima istituito come organo di partito, poi trasformato in organo costituzionale, definito dalla legge "supremo" e formalmente investito di un ruolo rilevante nell'ambito della funzione di governo, avrebbe dovuto sintetizzare autoritarismo e rappresentatività. Sarebbe dovuto essere l'organo in grado di disciplinare e coordinare le diverse anime del fascismo, integrando e coordinando l'azione di governo. Sebbene, nella fase del fascismo maturo, il suo apporto alla legislazione e all'amministrazione sia stato significativo, esso è stato sempre e comunque subordinato alle direttive del suo Presidente, il Capo del Governo. Pertanto, l'organo supremo del fascismo, nonostante l'(auto)costituzionalizzazione, dipendeva strettamente dal Capo del Governo, come dimostrato sia dalle previsioni di legge che dalla prassi, e di ciò è sintomatica la sua mancata convocazione dall'entrata in guerra dell'Italia alla seduta del 25 luglio, quando tornerà sulla scena istituzionale «quasi a guisa di fantasma»⁴⁷. L'assetto e le funzioni del Gran Consiglio appaiono quindi inscindibili della figura e dagli intenti del Capo del Governo: da qui l'intermittenza delle convocazioni dell'organo e il rigido controllo sulla sua azione.

Il Gran Consiglio, organo di sintesi delle anime del partito, di coordinamento rispetto alla funzione di governo, nonché garante della continuità del regime, ha finito per fornire l'innescò alla serie di eventi che porteranno alla capitolazione dell'ordinamento fascista. La parabola esistenziale del Gran Consiglio, dalla sua nascita fino all'epilogo del 25 luglio 1943, è emblematica della cifra costituzionale del fascismo, la cui definizione di «macchina imperfetta»⁴⁸ ne esprime perfettamente l'essenza.

⁴⁷ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, p. 280.

⁴⁸ G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018. In questo senso già G. Pintor, *L'ora del riscatto. Il colpo di Stato del 25 luglio (1943)*, in Id., *Il sangue d'Europa (1939-1943)*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 222 ss.: «lo Stato fascista era una macchina che funzionava malissimo, i suoi congegni erano rozzi e imperfetti, e a ciò si deve se, a differenza di quanto avvenne in Russia o in Germania, larghe sfere della vita pubblica rimasero in sostanza immuni dalla sua azione».

IL 25 LUGLIO DEL 1943 DAL PUNTO DI VISTA DELLE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI DEL GRAN CONSIGLIO. L'ULTIMA NOTTE DEL DUCE

Carlotta Latini

SOMMARIO: 1. Le premesse. – 2. L'ultima notte del Gran Consiglio.

1. Le premesse

All'incirca due anni dopo la marcia su Roma pare che Mussolini già riflettesse sulle riforme costituzionali da fare¹. Il vero “momento costituente” dell'età fascista, tuttavia, ha inizio nel 1925, con la nomina della Commissione dei Soloni o Commissione dei 18, che avrebbe dovuto portare ad un'organica riforma costituzionale, ma che la Commissione non riuscì ad attuare ed i cui esiti furono tuttavia pubblicati². Mussolini non rinunciò mai veramente ad una costituzione fascista³ anche se durante il ventennio molteplici spinte all'interno del partito, e la diarchia tra il duce ed il re, di fatto impedirono la realizzazione di un nuovo testo costituzionale. La dialettica tra Stato fascista e costituzione inizia a muoversi anche sulle basi delle riforme legislative, come la legge n. 2693, che nel 1928 costituzionalizza il Gran Consiglio del fascismo, prima solo organo di partito ma con poteri di fatto ampi, e che crea la categoria delle leggi costituzionali, aprendo il dibattito se lo Statuto albertino come modificato dalle riforme fasciste sia ormai divenuto una carta nuova e rigida oppure no. Il dibattito è e sarà intenso, specie in ordine a chi

¹ M. Gregorio, *La costituzione fascista*, in «Giornale di storia costituzionale», 1, 2022, pp. 39 ss.

² Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma, Tipografia dello Stato, 1925.

³ Questa è la ricostruzione – convincente – di M. Gregorio, *La costituzione fascista*, in «Giornale di storia costituzionale», 1, 2022, cit., p. 42, comprovata anche dal progetto di Costituzione della RSI, su cui cfr. L. Martone, *Guerra Civile e Diritto: Una Costituzione per la Repubblica di Mussolini*, in «Giornale di storia costituzionale», 2, 2008, p. 171.

propone approcci più aggressivi e chi invece tende a ridimensionarne la portata innovativa, assorbendo le riforme nel quadro costituzionale statutario.

Le riforme costituzionali si faranno con una serie di interventi legislativi, basti pensare alle due leggi del 1925 e del 1926, la l. n. 2263 del 24 dicembre 1925 (Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato)⁴, e la l. n. 100 del 31 gennaio 1926 (Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche), con cui furono alterati gli equilibri tra legislativo ed esecutivo, con un rafforzamento di quest'ultimo, nel solco di quel processo di svilimento del ruolo del Parlamento che era già cominciato durante la Grande Guerra e, per maggiore precisione, anche in tempi anteriori.

Sembra qui il caso di ricordare, che lo Statuto albertino all'art. 3 sanciva che «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati», delineando un esercizio della funzione legislativa da attuare collettivamente, mentre all'art. 5 definiva quei poteri del re che saranno poi oggetto di una politica di contrazione⁵, da parte di Mussolini. «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo

⁴ L. 24 dicembre 1925, n. 2263. «Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Segretario di Stato. (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 1925, n. 301.) Vittorio Emanuele III. Per grazia di Dio e per volontà della nazione Re D'Italia. Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Art. 1. Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo. Il Governo del Re è costituito dal Primo Ministro Segretario di Stato e dai Ministri Segretari di Stato. Il Primo Ministro è Capo del Governo. Art. 2. Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo. Il decreto di nomina del Capo del Governo Primo Ministro è controfirmato da lui, quello di revoca dal suo successore. I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo Primo Ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri. I Sottosegretari di Stato sono nominati e revocati dal Re, su proposta del Capo del Governo di concerto col Ministro competente. Art. 3. Il Capo del Governo Primo Ministro dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, con-voca il Consiglio dei Ministri e lo presiede».

⁵ Ha parlato di demolizione della monarchia E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2023, pp. 126 ss. Sui rapporti tra il re e l'esecutivo durante il fascismo cfr. A. Mastropaolo, *La corona durante il fascismo tra forma di Stato e regime*, in «Rivista AIC», 4, 2018, pp. 273 ss.; P. Colombo, *La monarchia fascista. 1922-1940*, Bologna, Il Mulino,

Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere». L'art. 6, poi, sancendo che «Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne», completava il quadro costituzionale.

In effetti, le riforme legislative e la politica di Mussolini andavano nella direzione di indebolire gli organi della monarchia parlamentare, e quindi il re, il Consiglio dei ministri, la Camera ed il Senato. Sembra, almeno in apparenza, che lo stesso approccio sia stato tenuto nei confronti del Gran Consiglio del fascismo, le cui riunioni, che «si concludevano sempre con l'approvazione all'unanimità delle decisioni del duce»⁶, furono nel tempo meno frequenti, fino alla lunga pausa che fu il preludio della notte del luglio del 1943.

La riforma in senso totalitario dello Stato e il mutamento della forma di governo si attuarono attraverso l'incessante opera legislativa fascista, in maniera coerente e abbastanza costante, fino alla fatidica notte del 25 luglio.

La fisionomia del Gran Consiglio e la sua posizione nell'assetto politico-costituzionale dell'Italia fascista emergevano quindi sin dal momento della nascita dell'organismo: esso veniva istituito dal nulla, sulla sola base di un comunicato, pubblicato su *Il popolo d'Italia*, l'11 gennaio del 1923⁷. Solo con lo statuto del P.N.F. del 1926 tuttavia si chiariva il ruolo del Gran Consiglio: «Il Gran Consiglio è l'organo supremo del Fascismo. Esso fissa le direttive dell'azione che il Partito deve svolgere in tutti i campi della vita della Nazione» (art. 2). I successivi articoli riguardavano la composizione dell'organo, il potere di nomina del Segretario generale, dei Vice-Segretari

2010; G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Torino, UTET, 1991, p. 272.

⁶ E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2023, p. 86.

⁷ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 16 ss.; R. D'Alfonso *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, in «Scienza & Politica», 5, 1991, pp. 89 ss.

e dei membri del Direttorio del partito, la creazione della Giunta Esecutiva al posto della Direzione, la deliberazione attraverso la quale il Gran Consiglio aveva istituito la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Il Gran Consiglio ebbe così due diversi ambiti di operatività: da un lato svolse un'azione amministrativa e costituzionale, dall'altro svolse una funzione più direttamente politica.

Se nei primi due anni di vita il Gran Consiglio si occupò prevalentemente di questioni interne al P.N.F., fu nel 1925 che iniziò ad occuparsi delle grandi riforme legislative ed amministrative e della politica estera. La sua marcata sovrapposizione ad organi dello Stato costituzionale, quali il Consiglio dei Ministri e il Parlamento, era evidenziata dalla discussione dei progetti di legge (poi portata a ratifica in Parlamento) o dalle direttive rivolte al Governo. Tale fu la procedura usata per la legge 3 aprile 1926, n. 660, per l'estensione delle attribuzioni dei prefetti e la legge 25 novembre 1926, n. 2008, per la difesa dello Stato, istitutiva del Tribunale speciale per la difesa dello Stato.

Liquidato con un giudizio abbastanza lapidario da Paladin «Un collegio... in una posizione subordinata e marginale»⁸, è invece recuperato dallo stesso autore in altra opera⁹, dove ne evidenzia i pareri obbligatori sulle leggi di maggiore importanza e sulle candidature del Capo del governo, condizionando in questo modo le scelte della Corona.

Il Gran Consiglio sicuramente si sovrapponeva per le sue competenze al Consiglio dei ministri, nonostante il duce si fosse affrettato a dichiarare nella riunione del 16 gennaio 1923, che il Gran Consiglio del Fascismo era un organo squisitamente politico, non invadente minimamente il terreno specifico del Governo¹⁰. Proprio dalle affermazioni di Mussolini si evinceva come le competenze di tipo amministrativo fossero ancora del Consiglio dei Ministri, ma la direzione politica fosse ormai spettante al Gran Consiglio.

Antonio Ferracciu, a proposito delle funzioni di fatto esercitate dal Gran Consiglio fino alla riforma del 1928, parlava di consuetudini costituzionali¹¹.

⁸ L. Paladin, *Fascismo*, in *Saggi di Storia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2004, *passim*.

⁹ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991, p. 90.

¹⁰ A. Aquarone, *Partito e regime*, in «Ventesimo secolo», 3, 1971, p. 233.

¹¹ A. Ferracciu, *Norme e riforme costituzionali in Italia (a proposito del nuovo concetto di legge costituzionale)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel XXXV*

I primi passi verso la legge del 9 dicembre del 1928, furono mossi quando, con la legge del 17 maggio 1928, n. 1019, fu radicalmente modificato il meccanismo di elezione dei deputati, lasciando al Gran Consiglio l'elaborazione della lista dei quattrocento membri della Camera da eleggere; agli elettori, già oggetto di una 'scrematura' sulla base del criterio di censo del lavoro, rimaneva solo la facoltà di accettare o rifiutare l'elenco predisposto dal Gran Consiglio. Il sistema introdotto con la legge del 17 maggio 1928, n. 1019, era assai singolare in quanto: «La determinazione dei titolari di un organo costituzionale dello Stato, quale la Camera dei Deputati, sia praticamente conferita ad un organo partitico, quale il Gran Consiglio del Fascismo»¹².

Con la legge del 9 dicembre 1928 n. 2693 l'anomalia fu appunto sanata, infatti l'art. 1 configurava il Gran Consiglio del fascismo come organo consultivo, ma al contempo, in certe ipotesi, deliberativo e con competenze per così dire, di proposta. Diventava quindi a tutti gli effetti un organo al contempo di Stato e di partito. La legge e la sua interpretazione, come vedremo, avranno poi un ruolo importante in relazione alle decisioni prese tra il 24 ed il 25 luglio del 1943. In effetti, come è stato giustamente sottolineato, a ben vedere il Gran Consiglio appare come un organo sottoposto a molti vincoli, completamente assoggettato al potere del Capo del governo.

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

La legge del 9 dicembre del 1928, rappresenta dunque un momento importante, fondativo.

La discussione svoltasi in seno alla Camera dei deputati – già chiamata la *camera fascista* – è rivolta a costruire una stretta relazione tra la nuova fisionomia del Gran Consiglio del fascismo e la costruzione di uno stato compiuto e sicuro¹³.

anno d'insegnamento, Padova, CEDAM, 1931, p. 420, nota 2, dove tra l'altro l'Autore delinea anche la figura delle consuetudini *degenerative* da non seguire.

¹² L. Paladin, *Fascismo*, cit., *passim*.

¹³ Intervento parlamentare di P. Orano, in Camera dei deputati, XXXII legislatura, I sessione, discussioni, tornata dell'8 dicembre 1928, p. 9763.

Per Antonio Ferracciu: «Così l'Italia di oggi – dirà – ha assistito alla più profonda trasformazione del suo assetto costituzionale, con un complesso di leggi di riforma emanate dal Parlamento, che investe le basi stesse del potere pubblico, sposta i rapporti fra organi supremi crea di nuovi organi costituzionali in apparenza contrastanti con la sostanza dello Statuto, pur senza che si sia riveduto lo Statuto medesimo da Assemblee o con procedure speciali, o se ne sia ritoccata la lettera per sostituirla con altra più rispondente alla portata ed alle conseguenze giuridiche delle riforme: lo spirito di tutta la costituzione ne esce rinnovato, per compenetrarsi in una vera e propria costituzione nuova, quella dello Stato fascista a base corporativa; ma il vecchio documento rimane»¹⁴, considerato che il fascismo, «anziché creare propriamente di getto una nuova costituzione, ha riedificato sulle basi di quella albertina, trasformandola nel suo intimo significato»¹⁵. Sempre a suo avviso: «con l'attuale rinnovamento istituzionale lo Stato fascista ha inteso di reagire, appunto, ed in generale, contro tutto quel groviglio di consuetudini degenerative, che innestandosi nel nostro organismo costituzionale originario, avrebbero finito per alterarne la sana e robusta fisionomia»¹⁶.

A ben leggere la legge del 9 dicembre 1928, n. 2693 (Gazzetta Ufficiale, 11 dicembre 1928, n. 287), all'articolo 1 configurava il Gran Consiglio del Fascismo come un organo supremo, che coordinava e integrava tutte le attività del Regime, ed era sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922. Esso, proseguiva l'articolo 1, aveva funzioni deliberative nei casi stabiliti dalla legge, e forniva inoltre, parere su ogni altra questione politica, economica o sociale di interesse nazionale, sulla quale fosse interrogato dal Capo del Governo. Secondo l'art. 2 Il Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, era, di diritto, il Presidente del Gran Consiglio del Fascismo. Egli lo convocava quando lo riteneva necessario e ne fissava l'ordine del giorno. Il Segretario del Partito Nazionale Fascista era anche segretario del Gran Consiglio. Il Capo del Governo poteva delegarlo a convocare e presiedere il Gran Consiglio in caso di sua assenza od impedimento, o di vacanza della carica.

¹⁴ Cfr. A. Ferracciu, *Norme e riforme costituzionali in Italia*, cit., p. 426; F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos», 3, 2017.

¹⁵ A. Ferracciu, *Norme e riforme costituzionali in Italia*, cit., p. 426.

¹⁶ *Ivi*, p. 420.

Oltre ai membri del Gran Consiglio per un tempo illimitato, come i quadrumviri della Marcia su Roma, ne facevano parte i Segretari del Partito Nazionale Fascista usciti di ufficio dopo il 1922, i membri designati in base alle loro funzioni (e per tutta la durata di queste), come il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati; i Ministri Segretari di Stato; il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio; il Comandante generale della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale; i membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista; il Presidente dell'Accademia d'Italia e il Presidente dell'Istituto fascista di cultura; il Presidente dell'Opera nazionale Balilla; il Presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; i Presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste di sindacati legalmente riconosciute, ecc. In base all'articolo 6, la qualità di membro del Gran Consiglio era riconosciuta con decreto Reale, su proposta del Capo del Governo. Con le stesse forme, il riconoscimento poteva essere, in ogni tempo, revocato. L'articolo 7 prevedeva che per la durata di un triennio, e con facoltà di conferma, potessero essere nominati membri anche coloro che avessero speciali meriti verso la Nazione e la causa della Rivoluzione Fascista. Il Capo del Governo inoltre poteva chiamare a partecipare ai lavori del Gran Consiglio, per determinati argomenti, persone particolarmente competenti nelle questioni sottoposte all'esame; l'art. 10 stabiliva che le funzioni di membro del Gran Consiglio fossero gratuite e le sedute del Gran Consiglio segrete. Un regolamento interno, approvato dal Gran Consiglio, stabiliva le altre norme per il suo funzionamento. Il Gran Consiglio deliberava: sulla lista dei deputati designati, sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del Partito Nazionale Fascista; sulla nomina e la revoca del Segretario, dei Vicesegretari, del Segretario amministrativo e degli altri membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista.

Oltre alle competenze di tipo politico, vi erano quelle di tipo amministrativo: infatti ai sensi dell'art. 12, doveva essere sentito il parere del Gran Consiglio su tutte le questioni aventi carattere costituzionale. Erano considerate sempre come aventi carattere costituzionale le proposte di legge concernenti: la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona; la composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato del Regno e della Camera dei deputati; le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato; la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; l'ordinamento sindacale e corporativo; i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; i trattati internazionali, che

comportassero variazione al territorio dello Stato e delle Colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territori.

Come si può evincere dall'art. 12, le questioni a carattere costituzionale riguardavano punti oggetto di disciplina nello Statuto albertino, specie se si tiene conto delle competenze relativamente alla successione del re, e alle prerogative della corona. Questa era probabilmente la principale novità introdotta dalla legge, ed era rivolta a disciplinare la corona, probabilmente con la volontà di arginarne i poteri e comprimerli al punto da lasciare spazio ampio solo alla figura del Capo del governo.

L'importante articolo 13 sanciva che il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, formava e teneva aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, ferme restando le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo.

Appare chiaro che le funzioni del Gran Consiglio erano centrali: la legge del 1928 lo aveva costituito come supremo organo costituzionale, e, secondo una parte della dottrina, questo ruolo sarebbe stato confermato proprio dalla seduta del 25 luglio del 1943¹⁷.

Le funzioni del Gran Consiglio, nella ricostruzione di Biscaretti Di Ruffia, dovevano coordinarsi con quelle del presidente del consiglio, fatte salve le proposte relativamente al presidente del consiglio, che risultavano ancora rimesse, secondo lo Statuto, al re¹⁸. In effetti, la legge del 1928 aveva cambiato non solo, probabilmente, il ruolo del Gran Consiglio rispetto all'assetto che esso aveva avuto nel 1923, ma avendo all'art. 12 fatto riferimento alle leggi costituzionali, aveva secondo alcuni trasformato lo Statuto da Carta flessibile a rigida¹⁹; lo Statuto secondo altri invece sarebbe rimasto flessibi-

¹⁷ N. Bobbio, *Dal fascismo alla democrazia. I regimi, le ideologie e le culture politiche*, a cura di M. Bovero, Milano, Baldini & Castoldi, 1997, p. 58.

¹⁸ P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo secondo la dottrina e la prassi più recente*, Milano Giuffrè, 1940, poi in «Archivio giuridico Filippo Serafini», 11, 1941, p. 35.

¹⁹ C. Esposito, *La validità delle leggi Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 173; A. Carena, *La Costituzione italiana dopo l'art. 12 della Legge sul Gran Consiglio*, in «Annali di scienze politiche», 2, 1931, pp. 142-156.

le²⁰, altri ancora avevano fatto ricorso alla nozione di carta semirigida²¹. Indipendentemente dal tipo di costituzione che lo Statuto era divenuto, alcuni punti sono chiari: e cioè innanzi tutto che con l'articolo 12 della legge, era stato introdotto il concetto di legge costituzionale quindi che questa tipologia di legge aveva carattere sovraordinato.

Le funzioni consultive del Gran Consiglio erano senza dubbio quelle maggiormente esercitate, e riguardavano 1. I disegni di legge di carattere costituzionale; 2. la lista delle persone ritenute idonee ad assumere funzioni di governo; 3. Lo statuto del PNF.

Data la segretezza dei lavori del gran Consiglio, le Camere spesso erano all'oscuro del parere dello stesso su una legge di tipo costituzionale, pur essendo il parere obbligatorio. Mentre le Camere avevano quindi "sentore" dell'esistenza di un parere favorevole, queste non avevano nessuna certezza. Secondo l'art. 10 della l. 9 dicembre 1928 le sedute del Gran Consiglio erano segrete, anche se dopo ogni riunione erano emanati dei comunicati.

Dato il potere discrezionale del capo del governo quindi e considerato che solo questi lo convocava, lo poteva interpellare e ne fissava l'ODG, era possibile che fosse chiamato a svolgere non solo funzioni consultive, ma anche altre funzioni che comportassero la manifestazione autonoma di volontà²².

2. L'ultima notte del Gran Consiglio

Una parte della dottrina ha ritenuto che la «caduta del regime fascista, avvenuta il 25 luglio 1943, si verificò nella forma extra costituzionale del colpo di Stato, perché alla formazione, per opera del Re, del nuovo Governo, si era provveduto senza la consultazione del Gran Consiglio richiesta dalle leggi allora vigenti»²³.

²⁰ P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, cit., p. 66.

²¹ C. A. Biggini, *La legislazione costituzionale nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ravenna, Arti Grafiche, 1931, pp. 98 ss.

²² R. D'Alfonso, *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928)*, cit.

²³ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, CEDAM, 1969, p. 81. In generale, sul 25 luglio cfr. F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1960, pp.

In realtà, così non fu e per sostenere questa ipotesi di una congiura perfetta, o colpo di stato, occorre valutare che nessuna legge aveva revocato o modificato l'art. 65 dello Statuto albertino. Si è parlato per questo periodo storico di un *dual state*, dove ritroviamo un robusto ed innovativo apparato normativo fascista, accanto a scelte politiche altrettanto robuste: occorre però ricordare che le riforme avevano contribuito all'edificazione di uno stato d'eccezione permanente e latente, che tendeva a slatentizzarsi in alcuni momenti critici. Risulta difficile individuare come e quando si ebbe la rottura costituzionale di cui in molti casi si è parlato, visto che i momenti di rottura potrebbero essere molteplici: sia la marcia su Roma del 28 ottobre 1922, sia il discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925, o l'entrata in vigore delle leggi fascistissime del 24 dicembre 1925 n. 2263 o del 31 gennaio 1926 n. 100, o le leggi razziali del 1938, o la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni del 1939. Sicuramente il 3 gennaio del 1925 è considerata la data della vera trasformazione dello Stato, da tardo stato liberale in stato fascista, almeno nella ricostruzione propostane da Alfredo Rocco²⁴. Egli riteneva infatti che il regime parlamentare *sfrenato* degli ulti-

24 ss.; L. Salvatorelli, G. Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 523 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, CEDAM, 1984, pp. 119 ss.; A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Roma, Foro italiano, 1981, pp. 72 ss.; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. X, *La seconda guerra mondiale, il crollo del fascismo, la resistenza 1939-1945*, Milano, Feltrinelli, 1984, pp. 162 ss.; V. Onida, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del Fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. XIV ss.; S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 49 ss.; N. Bobbio, *Dal fascismo alla democrazia*, cit., pp. 121 ss.; A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 53 ss.; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1949*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 380 ss.; P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 110 ss.; G. Tuzzolo, *L'ultima notte del fascismo tra diritto e storia*, Foggia, Edizioni della vela, pp. 15 ss.; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, pp. 239 ss.; N. Tranfaglia, *Venticinque luglio 1943*, in V. de Grazia, S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, vol. II, Torino, Einaudi, 2003, pp. 781 ss.

²⁴ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma, La voce, 1927, pp. 9 ss.

mi anni dovesse essere annientato, restituendo il giusto ruolo all'esecutivo, come stava appunto accadendo grazie alle riforme fasciste, anche alla luce di un ritorno allo Statuto, nel quale invece sarebbe stata consacrata la concentrazione della sovranità in capo all'esecutivo e al re, lasciando il parlamento in una posizione defilata, di controllo e di collaborazione.

Seguendo Livio Paladin, sarebbero ben cinque i principali momenti del governo Mussolini a cui corrispondo altrettanti mutamenti della forma di stato o di governo. La prima fase va dal 28 ottobre del 1922 fino alla fine del 1925: la forma di governo è ancora parlamentare o pseudo parlamentare, data la nomina di Mussolini da parte del re e il rapporto di fiducia tra il governo e le Camere. Secondo Paladin solo la legge elettorale Acerbo del 18 novembre 1923 esprime una certa vocazione autoritaria, assegnando un forte premio di maggioranza pari ai due terzi dei seggi disponibili alla lista che otteneva una percentuale superiore al 25%. Nelle elezioni del 1924 il P.N.F. ottenne più del 64% dei voti (insieme ad altre forze politiche). Una seconda fase è quella che si apre col discorso del 3 gennaio 1925. Una terza fase che si compie con le due leggi, quella del 24 dicembre 1925 n. 2263 e quella del 31 gennaio 1926 n. 100. Con la prima il Capo del governo diventa un primo ministro forte, ed è eliminato il rapporto fiduciario con le Camere.

La diarchia che si costituiva era composta dal re che conservava il ruolo di Capo dello stato e poteva revocare e sostituire il Capo del governo in carica ed il primo ministro, Capo del governo. In questa diarchia si aggiungeva un terzo elemento: il Gran Consiglio del fascismo, prima supremo organo di partito, poi organo costituzionale. La legge elettorale n. 1019 del 17 maggio del 1928 introduceva un sistema di tipo plebiscitario rimettendo al Gran Consiglio il compito di formare una lista unica di candidati che il corpo elettorale votava in blocco²⁵. Questa fu la legge che secondo Pombeni pose

²⁵ Si tratta dell'art. 52 della l. n. 1019 del 17 maggio 1928: «Il Gran Consiglio forma la lista dei deputati designati, scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati, ed anche fuori, quando ciò sia necessario per comprendere nella lista persone di chiara, fama nelle scienze, nelle lettere, nelle arti, nella politica e nelle armi, che siano rimaste escluse dall'elenco dei candidati. Delle deliberazioni del Gran Consiglio viene redatto processo verbale a cura del segretario del Gran Consiglio stesso». P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, cit., p. 110.

le lontane premesse del dissolvimento del regime e che avrebbe poi condotto alla legge con cui si costituzionalizzava il Gran Consiglio.

Sempre al Gran Consiglio spettavano una serie di pareri obbligatori tra cui quello di proporre le candidature all'ufficio di Capo del governo in caso di vacanza, come si è visto. La nascita dell'ordinamento corporativo porterà ad un sistema ancora più complesso ed alla quarta fase con la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni nel 1939. L'ultima fase, quella bellica, è quella in cui il Capo del governo consolida e rafforza il proprio potere, al punto che il Gran Consiglio non viene più convocato fino alla fatidica notte. Il 7 dicembre del 1939 si avrà infatti l'ultima convocazione del Gran Consiglio del fascismo per ribadire la non belligeranza italiana. Il 10 giugno del 1940 l'Italia entrerà invece in guerra, in quella guerra che sarà appunto detta, la guerra di Mussolini.

L'art. 13 della legge n. 2963/1928, come si è visto, disponeva che Il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, formasse e tenesse aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato. Secondo alcuni questo basterebbe per ritenere in ogni caso illegittimo l'operato del re, essendo il parere del Gran Consiglio obbligatorio, anche se non vincolante.

È stato detto che affermare, viceversa, che la scelta del Re di non ricorrere alla lista sia stata il frutto di un ritorno allo Statuto, secondo la nota espressione del Sonnino, sia una tesi di difficile accoglimento. Raffigurare il rapporto di scelta da parte del sovrano come intercorrente tra due termini di cui l'uno, il Re, e l'altro, il popolo, nella sua indistinta totalità non pareva rispondente alla realtà ed all'ordinamento costituzionale allora vigente²⁶. Al contrario il cosiddetto ritorno allo Statuto²⁷ – inteso in modo diverso rispetto al passato

²⁶ D. Trabucco, M. De Donà, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica della Repubblica sociale italiana*, in «Revista de Estudios Jurídicos», 2016.

²⁷ Su come vada inteso qui il ritorno allo Statuto occorre precisare. Reputo che sia ragionevole riprendere quanto scritto da Rocco, in cui egli evidenziava come la legislazione fascista avesse rafforzato l'esecutivo, ritenendo che tuttavia già lo Statuto ignorasse lo sfrenato regime parlamentare cui si era arrivati negli ultimi anni di storia costituzionale del Paese e avesse previsto un "semplice regime costituzionale", alterato dall'introduzione del sistema di rappresentanza proporzionale nel sistema elettorale; cfr. Alfredo Rocco, *La trasformazione dello Stato*, cit., p. 26.

– sembra una delle possibili ricostruzioni, anche alla luce dei complessi rapporti tra la corona ed il Capo del governo, di cui sopra si è dato conto.

L'ODG Grandi e il suo discorso²⁸, in occasione della seduta del 25 luglio del 1943, confermano questa impostazione. Lo stesso Grandi segnalerà l'importanza della monarchia per superare la frattura tra nazione e regime. Una monarchia con un re non più a capo dell'esercito, avendo delegato Mussolini, essendo privata delle sue prerogative e distante dalle operazioni militari. Occorreva ridare al re le sue responsabilità, riducendo l'opposizione in Senato da parte di alcuni monarchici: «Occorre ritornare allo Statuto, alla costituzione alle leggi dello stato»²⁹. Vi è chi ritiene che la caduta di Mussolini fu causata da una doppia congiura: una monarchico-militare, ideata da Vittorio Ambrosio e Giuseppe Castellano; l'altra da Dino Grandi, Giuseppe Bottai e Luigi Federzoni, con la complicità del duca D'Acquarone, ministro della real casa. Sembra che il piano di mettere fine al regime di Mussolini fosse in atto sin dall'aprile del 1943 presso i vertici militari, che però aspettavano una decisione del re. Fu poi l'andamento fallimentare della guerra a far decidere questi, guerra voluta da Mussolini e nonostante la previa decisa neutralità. D'altra parte, la scelta di passare attraverso il voto del Gran consiglio appariva la forma costituzionalmente più corretta. Mussolini era ministro della guerra, della marina e dell'aeronautica e al momento dell'entrata in guerra aveva avuto, per delega del sovrano, il comando delle truppe operanti su tutte le fronti. In conseguenza di tale delega, il capo di stato maggiore generale era: 1. Comandante supremo di ognuna e di tutte le forze armate comunque dislocate, per delega del duce; 2. Tale comando era esercitato dal duce per mezzo del generale. Alla fine di giugno del 1941 il R.D.L. n. 68 del 6 febbraio del 1927 che regolava la carica e le attribuzioni del Capo di stato maggiore generale fu sostituito dal D.L. 27 giugno 1941, n. 661, convertito con modificazioni nella legge 5 dicembre 1941, n. 1507 che secondo alcuni avrebbe sancito il principio che Mussolini non avrebbe potuto impartire ordini se non per il tramite del capo di stato maggiore. In realtà essa ricalcava quella del

²⁸ Sappiamo che, per volere di Mussolini, non vi fu nessuno stenografo la notte tra il 24 ed il 25 luglio del 1943, quando si tenne la seduta del Gran Consiglio. La ricostruzione è quindi avvenuta attraverso altre fonti, successive. Cfr. F. Pellegrini, *L'ultima seduta del Gran Consiglio del Fascismo*, Bologna, Clueb, 2021.

²⁹ *Ivi*, p. 159.

1927, in larga parte, ripetendo la dipendenza diretta del capo di stato maggiore dal Capo del governo. Non sarebbe corretto quindi ritenere che la legge aveva privato il duce del controllo diretto delle forze armate. Mussolini intervenne direttamente sulle questioni belliche nei primi mesi della Seconda guerra mondiale ma tra la fine del 1940 e gli inizi del 1941³⁰ i suoi interventi si fecero meno frequenti e poi cessarono completamente con la fine della campagna di Grecia. Peraltro, Mussolini ha scritto di non avere mai diretto le operazioni militari tranne quella di Pantelleria, vittoriosa. Secondo De Felice sono dichiarazioni parzialmente vere, in quanto, la direzione fu più politica che tecnica³¹. In ogni caso, il rafforzamento dell'esecutivo non aveva alterato, nonostante tutto, il ruolo del re sul piano costituzionale, almeno sul fronte della decisione se revocare o meno il mandato al Capo del governo. Ecco perché la riunione del Gran Consiglio il 25 luglio del 1943 e le conseguenti decisioni del re, appaiono compatibili col quadro costituzionale, in quel dato momento storico.

³⁰ L. Ceva, *Aspetti giuridici e politici dell'Alto comando militare in Italia (1848-1941)*, in *Il Politico*, I, 1984, pp. 81 ss.

³¹ R. De Felice, *Mussolini l'alleato, 1940-1945*, vol. I, *L'Italia in guerra, 1940-1943*, tomo I, *Dalla guerra "breve" alla guerra lunga*, Torino, Einaudi, 1990, p. 614.

SECONDA PARTE
PALAZZO VENEZIA (INTERNO NOTTE)

PROBLEMATICHE PROCEDURALI NELLA RIUNIONE DEL GRAN CONSIGLIO DEL FASCISMO DEL 25 LUGLIO 1943

Luigi Ciaurro

SOMMARIO: Premessa. – 1. La convocazione. – 2. La composizione (ovvero la presenza di membri non aventi diritto a far parte del Consesso). – 3. Verbalizzazione. – 4. La mancata audizione. – 5. Il mancato rinvio della seduta. – 6. Ma nel Gran Consiglio si può votare? – 7. Ordine di votazione dei documenti. – 8. Il Duce non vota? – 9. L'appello nominale. – 10. L'esito esatto della votazione. – Epilogo.

Premessa

L'interminabile riunione del Gran Consiglio del fascismo – iniziata alle ore 17 del 24 luglio e conclusasi a notte inoltrata (a quanto pare alle ore 2,40) del 25 luglio 1943 – è ancora oggi avvolta in gran parte nel mistero, per quanto concerne non solo i reali contenuti dei vari interventi, ma anche i toni e le atmosfere che ne hanno caratterizzato l'andamento. Compresa la “leggenda metropolitana”, molto diffusa all'indomani della seduta¹, secondo cui Benito Mussolini si sarebbe presentato con un voluminoso *dossier* quasi “ricattatorio” riguardante ciascuno dei suoi principali accusatori.

In questa sede non vogliamo certo aggiungere l'ennesima ricostruzione retroscenistica, ma ci si vuole limitare a una riflessione sugli aspetti organizzativi e funzionali di quella riunione, che poi si legano più in generale alle problematiche classiche del diritto procedurale dei “corpi amministrativi deliberanti”, per usare una terminologia tardo ottocentesca.

In particolare, per comodità espositiva, si concentrerà l'attenzione intorno a dieci tematiche procedurali che, secondo quanto è stato possibile

¹ Cfr. per tale insinuazione già «Il Corriere della Sera» del 27 luglio 1943 (articolo non firmato dal titolo: “Le due giornate decisive a Roma”). Uno spunto in questa direzione si evince anche dalla trascrizione di una telefonata di quei giorni fra Mussolini stesso e Claretta Petacci, riportata in U. Guspini, *L'orecchio del regime. Le intercettazioni telefoniche al tempo del fascismo*, Milano, Mursia, 1973.

ricostruire, possono essere sorte o avrebbero potuto essere sollevate durante quelle “dannate” nove/dieci ore.

1. La convocazione

Come noto, in data 21 luglio, con missiva del segretario del Partito Nazionale Fascista Carlo Scorza, i componenti del Consesso venivano avvertiti che «Il Duce ha convocato il Gran Consiglio per sabato 24 alle ore 17». Tra l'altro veniva specificato: «Divisa Fascista. (Sahariana nera, pantaloni corti grigio-verdi)»².

Attualmente, l'articolo 30, comma 2, del Regolamento della Camera prevede che le Commissioni debbano essere convocate almeno 48 ore prima. Analogamente, l'articolo 29, comma 4, del Regolamento del Senato dispone però che tale convocazione debba avvenire almeno 24 ore prima. Infine, l'articolo 94, quinto comma, della Costituzione a proposito della mozione di sfiducia precisa che non possa essere posta in votazione prima di tre giorni dalla data di presentazione.

Pertanto, tutto sommato – pur considerando il periodo di guerra e la stessa circostanza che non tutti i gerarchi si trovavano a Roma – la convocazione del Gran Consiglio, avvenuta tre giorni prima, appare tempestivamente diramata. Ne è riprova la stessa successiva notazione di Benito Mussolini³, secondo cui erano tutti presenti.

Tuttavia, il ricordato atto di convocazione appare, per così dire, “monco”, in quanto non indica l'oggetto della discussione. Se l'articolo 2 della legge 6 dicembre 1928, n. 2693 (*Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio*) prevede(va) che il Capo del Governo è il Presidente del Gran Consiglio e che

² Il testo è stato ritrovato ed è ora conservato presso l'Archivio centrale dello Stato. Ad esempio, cfr. la riproduzione su «L'Unità» del 25 luglio 1971 (p. 7): si nota in basso a sinistra la scrittura tutta in maiuscolo: «VINCERE». Tutti i componenti si presentarono effettivamente in quella divisa fascista, tranne Galbiati che indossò l'uniforme di generale della Milizia.

³ Si fa riferimento a uno (in particolare, il sesto: “La riunione del Gran Consiglio”) dei 19 articoli non firmati e pubblicati dopo circa un anno su «Il Corriere della Sera» fra il 24 giugno e il 18 luglio 1944 con il titolo *Storia di un anno* (ottobre 1942-settembre 1943), poi raccolti in B. Mussolini, *Il tempo del bastone e della carota*, Milano, FPE, 1966.

«lo convoca quando lo ritiene necessario», stabilisce altresì che «ne fissa l'ordine del giorno».

Non siamo in grado di ipotizzare se si trattò di una svista o di una omissione voluta; fatto sta che in termini rigorosamente formali l'organo non era stato correttamente convocato, ma, a quanto sembra, in seduta nessuno sollevò obiezioni di tipo procedurale a tal proposito.

2. La composizione (ovvero la presenza di membri non aventi diritto a far parte del Consesso)

Molto si è discusso intorno alla presenza di Bastianini e Albini – sottosegretari rispettivamente agli Esteri e agli Interni – che in quanto tali non avrebbero potuto partecipare alla riunione del Gran Consiglio, salvo considerarli dei meri osservatori. Però Bastianini e Albini non solo presero la parola, ma procedettero anche al voto e quindi parteciparono *pleno iure*.

Evidentemente non si trattò di un clamoroso errore. Piuttosto appare verosimile ritenere che Mussolini avesse invitato Bastianini e Albini per rafforzarsi – considerandoli suoi fedelissimi –, magari mediante un'interpretazione sostanzialistica delle norme sulla composizione del Gran Consiglio che prevedevano la presenza dei ministri degli Interni e degli Esteri. Come noto, dopo il rimpasto di febbraio, il Presidente del Consiglio Mussolini reggeva *ad interim* i due dicasteri, per cui l'attività ordinaria veniva svolta dai due ricordati sottosegretari. I quali però poi “a sorpresa” approvarono l'ordine del giorno Grandi.

Ironia della sorte: secondo alcune ricostruzioni, tornando a casa nella notte Benito Mussolini avrebbe esclamato a Carlo Scorza nell'autovettura, ricordando proprio il loro voto favorevole: «pure Ciano, Bastianini e Albini...»⁴.

⁴ Di recente sono state pubblicate le memorie di Ercole Boratto, autista per vent'anni del Presidente del Consiglio (E. Boratto, *A spasso col Duce. Le memorie dell'autista di Mussolini*, Roma, Castelvevchi, 2014). Il testo risale al dopoguerra ed è stato rinvenuto per caso da due studiosi – Giuseppe Casarrubea e Mario José Cereghino – nell'estate del 2004 tra gli scaffali degli Archivi nazionali degli Stati Uniti a Washington.

3. Verbalizzazione

Nei palazzi della Camera degli anni Sessanta girava la voce che l'allora segretario generale, dottor Corrado Piermani (il quale in passato era stato un resocontista parlamentare), conservasse nel cassetto della propria scrivania le strisce stenografiche della famosa riunione del 25 luglio. Ma si trattava di una *fake news*, in quanto le testimonianze sono concordi nell'escludere la presenza di un resocontista alla riunione, con riferimento alla quale nemmeno era stato predisposto il solito banchetto per lo stenografo. Anzi, Dino Grandi ribadì più volte di aver richiesto la presenza di uno stenografo della Camera – come in passato spesso era avvenuto – ma che Mussolini lo aveva escluso, ritenendo quasi “confidenziale” oltretutto riservata quella riunione.

Quindi non esiste un resoconto ufficiale, e di recente Emilio Gentile⁵ ha potuto contare almeno 22 versioni (tra verbali, resoconti e memorialistica) circa i contenuti e i toni della riunione che pose fine al fascismo⁶.

L'altra voce che girava, sempre a palazzo Montecitorio agli inizi degli anni Sessanta, riguardava una signora di mezza età, che veniva segnalata ai giovani neo-assunti come l'impiegata che aveva “battuto a macchina” l'ordine del giorno Grandi. In questo caso la notizia era fondata. Infatti, più volte nei suoi libri Dino Grandi ha fatto riferimento alla sua segretaria di fiducia, la signora Arcangela Tarantini⁷, di cui si era avvalso sia per la stesura delle varie versioni del famoso ordine del giorno sia per la scrittura (la domenica mattina del 25 luglio) del testo dei due interventi che lo stesso Dino Grandi aveva svolto nel corso della riunione del Gran Consiglio. Stupisce che non

⁵ Cfr. E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

⁶ Circa i “resoconti Federzoni” di recente pubblicati, a nostro avviso occorre distinguere fra gli stringati appunti a matita presi in diretta (una sorta di processo verbale con qualche indicazione dei contenuti degli interventi: c.d. verbale A) – presumibilmente veritieri – dalle lunghe note manoscritte (c.d. verbale B) con gli allegati testi integrali di singoli interventi prodotti *ex post* dagli stessi interessati. Cfr. il testo – assieme agli atti del convegno di presentazione (“Le carte ritrovate”, svoltosi a Roma il 30 maggio 2017) – in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 2020.

⁷ In un ruolo di anzianità del personale della Camera dei deputati del 1967, fra gli impiegati di concetto, ruolo di ragioneria, al n. 1, con la qualifica di ragioniere principale compare ancora Tarantini in Rozzi Arcangela, nata a Roma il 30 giugno 1916 (p. 22).

siano riscontrabili interviste o tentativi di colloqui con la signora Tarantini, la quale seppur con un ruolo esecutivo fu direttamente partecipe ad importanti eventi di quei giorni.

In ogni caso, non sembri banale far notare che già su «Il Corriere della Sera» del 27 luglio 1943, all'interno dell'articolo già ricordato, pur nell'ambito di una ricostruzione più che altro di tipo letterario della riunione, con riferimenti prevalenti all'atmosfera che si respirava nei dintorni di palazzo Venezia e alle prime indiscrezioni, tuttavia nella sostanza veniva riportato il testo dell'ordine del giorno Grandi che era stato approvato e, soprattutto, l'elenco preciso delle espressioni di voto di tutti i singoli componenti del Gran Consiglio e il relativo esito finale (19 voti favorevoli, 8 contrari, 1 astensione).

4. La mancata audizione

Secondo quanto riferito da più fonti, inizialmente ad un certo punto della discussione Farinacci propose l'audizione del generale Vittorio Ambrosio, Capo di Stato maggiore generale delle Forze armate, dal momento che la riunione si stava avviando a discutere problematiche di ordine squisitamente militare. La proposta non ebbe seguito e non fu sostenuta nemmeno dai "fedelissimi" di Mussolini, nonostante che avrebbe potuto essere opportunamente sfruttata per fini strumentali, allo scopo di rinviare qualsiasi decisione formale o comunque per guadagnare tempo e favorire slittamenti.

Anche questo aspetto deve far riflettere sul fatto che, quantomeno all'inizio, non vi era da parte degli oppositori dell'ordine del giorno Grandi la percezione degli sviluppi drammatici che avrebbe potuto avere quella discussione, che seppur con lentezza ma inesorabilmente andava avanti.

5. Il mancato rinvio della seduta

«La notte in cui Mussolini perse la testa» recita l'indovinata intitolazione di un recente saggio sul 25 luglio⁸. Ebbene, se volessimo piuttosto individuare il momento in cui Benito Mussolini perse la testa in quella riunione notturna,

⁸ Cfr. P.L. Vercesi, *La notte in cui Mussolini perse la testa*, Vicenza, Neri Pozza, 2019.

a nostro avviso dovremmo far riferimento ai dintorni della mezzanotte, quando su sollecitazione del segretario Scorza (a sua volta spronato in tale senso da Farinacci e Galbiati) aveva senza troppa convinzione tentato di sospendere la seduta e di rinviarla al giorno successivo, anche adombrando problemi personali di stanchezza e di salute. Secondo le ricostruzioni più accreditate, a fronte di una veemente protesta di Dino Grandi – che richiamava anche il precedente della discussione del Gran Consiglio sulla Carta del lavoro fino a notte inoltrata – Mussolini si limitò ad una sospensione della seduta per circa 20 minuti.

Al di là degli aspetti un po' folkloristici (Mussolini che durante la pausa beve solo un bicchiere di latte a causa dell'ulcera, i gerarchi che mangiano striminziti tramezzini e bevono limonate), a quanto sembra, durante quell'intervallo il testo dell'ordine del giorno Grandi raggiunse le 20 firme sui 28 membri presenti (che poi diventarono 19 dopo che Suardo cancellò la sua sottoscrizione).

Con il senno di poi appare sin troppo facile ipotizzare che, qualora la seduta fosse stata sospesa e, ad esempio, rinviata ad una convocazione da farsi nei giorni successivi o addirittura già all'indomani, probabilmente il Gran Consiglio non si sarebbe più riunito e la vicenda sarebbe finita lì.

Certo, in ogni caso, Benito Mussolini, quale presidente di quel consesso, avrebbe potuto benissimo rinviare il seguito della discussione ad altra seduta anche con decisione monocratica. Ma forse – sulla base di consolidati principi di “diritto assembleare” – avrebbe potuto anche mettere ai voti la proposta di rinviare la seduta, magari con votazione immediata e palese per alzata di mano: già l'esito di questa votazione sull'ordine dei lavori avrebbe potuto assumere un preciso significato circa i reali orientamenti prevalenti presso quel consesso. Ma Benito Mussolini non fece nemmeno questo.

6. Ma nel Gran Consiglio si può votare?

Se in letteratura è stata molto sottolineata la presenza nella riunione del 25 luglio del penalista Alfredo De Marsico, che si sarebbe soffermato su sofisticati dettagli giuridici, non vi è stata la stessa enfasi nel ricordare il fatto che del Gran Consiglio faceva parte anche Carlo Alberto Biggini, quale ministro

per l'educazione nazionale, autorevole giurista, noto costituzionalista⁹ e rettore dell'università di Pisa.

Di recente però Ezio Mauro¹⁰ ha sostenuto che durante la riunione proprio Biggini avrebbe sollevato una pregiudiziale questione procedurale, sostenendo che il Gran Consiglio del fascismo avesse mere funzioni consultive e che quindi non potesse procedere a vere e proprie votazioni di tipo formale, come se fosse un organo deliberativo di tipo parlamentare.

È poi nota l'altra tesi, spesso attribuita dalla vasta letteratura sul tema proprio allo stesso Biggini, secondo cui avrebbe redatto un appunto giuridico, in base al quale il voto del Gran Consiglio durante la notte del 25 luglio non avrebbe potuto essere assimilato a un voto di sfiducia nei riguardi del Presidente del Consiglio e del suo governo, rimarcando che l'evoluzione costituzionale dello Statuto albertino implicava da tempo un voto della Camera elettiva ai fini dell'eventuale revoca del governo in carica. A quanto sembra, un appunto redatto in questi termini venne recapitato alle ore 9 del 25 luglio a palazzo Venezia a Benito Mussolini, il quale poi lo portò con sé al faticoso appuntamento con il re Vittorio Emanuele III delle ore 17 dello stesso 25 luglio a villa Savoia¹¹.

⁹ Risultò fra i "ternati" del concorso di Cagliari in diritto costituzionale del 1936, insieme a Costantino Mortati e ad Agostino Origone. Nella relazione della commissione giudicatrice del concorso *de quo* – composta dai professori Panunzio (presidente), Crosa (segretario), Ambrosini, De Francesco, Menotti, Falchi e Maraviglia – a proposito proprio di Biggini emerge un giudizio particolare: «Sarebbe desiderabile nel candidato una maggiore affermazione personale del suo pensiero in ordine ad argomenti che hanno in Italia, nella letteratura recente, una cospicua elaborazione»; con un sorprendente inciso finale: «A causa della sua partecipazione alla guerra in Etiopia, non ha presentato lavori nuovi al presente concorso, ma questo fatto torna a suo onore». Cfr. F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 375.

¹⁰ Cfr. E. Mauro, *Si vota per appello nominale*, in «La Repubblica», 18 luglio 2023: «Il suo collega ministro dell'Educazione nazionale Carlo Alberto Biggini sostiene che il Gran Consiglio non può votare, perché è un semplice organo di consultazione». Tuttavia, lo stesso Biggini non ne fa menzione nella parte (dedicata alla riunione del 25 luglio) del c.d. "memoriale di Padova" (pubblicato in L. Garibaldi, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, pp. 326 ss).

¹¹ Che si concluse con il noto "prelevamento" di Benito Mussolini ed "internamento" in un'ambulanza della CRI militare, modello Bianchi S9 del 1933, targata CRI 4736. Attualmente tale automezzo è ancora esistente e marciante ed è gestito dal Corpo militare volon-

7. Ordine di votazione dei documenti

Nei momenti assembleari più delicati l'ordine di votazione a volte assume un rilievo decisivo. Proprio di recente nella seduta del Senato del 20 luglio 2022, durante la discussione sulle comunicazioni del Presidente Draghi rinviato alle Camere dal Capo dello Stato, si è posta la questione su quale risoluzione dovesse essere votata per prima. Come noto (sulla base dei precedenti: v. ad esempio seduta pom. del Senato del 28 febbraio 2007), è stata votata per prima la risoluzione n. 3 su cui il Governo aveva posto la fiducia, senza seguire quindi l'ordine di presentazione dei vari atti di indirizzo (come normalmente avveniva in assenza di fiducia, prima delle modifiche del regolamento del Senato del 27 luglio del 2022).

Volendo procedere per analogia, e forse a maggior ragione nelle dinamiche di quel Consesso ristretto e di partito, Benito Mussolini avrebbe potuto benissimo porre in votazione per primo l'ordine del giorno del segretario del partito Scorza, specificando che si trattava di quello a lui più gradito. Invece, secondo la ricostruzione dello stesso segretario del P.N.F. Scorza¹², Mussolini volle porre in votazione per primo l'ordine del giorno Grandi, specificando di voler seguire l'ordine di presentazione¹³.

Certo a quel punto Mussolini era consapevole che quel testo era stato sottoscritto da ben 20 componenti. E non poteva certo sperare che il pubblico ripensamento del (solo) Presidente del Senato Suardo (che aveva cancellato la sua firma dal documento) potesse comportare un effetto di *revirement*. Oppure, forse, si illudeva che i vari gerarchi – pur avendolo firmato, fra l'altro, a quanto sembra, in sua assenza durante l'intervallo – poi per la maggior parte non avrebbero avuto il coraggio di votarlo apertamente davanti a lui.

tario della CRI. Al riguardo v. il servizio video realizzato da L. Palazzolo di Radio radicale: *Duce, mi segua! Viaggio nell'ambulanza del 25 luglio 1943 che segnò la fine del regime fascista*, disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=kh-10KS9Yzk>.

¹² Cfr. C. Scorza, *La notte del Gran Consiglio*, Milano, Palazzi, 1968, p. 143. Nonostante la prevalente opinione contraria degli storici, tutto sommato questa ricostruzione della riunione potrebbe reputarsi fra le più veritiere.

¹³ Invece, nel c.d. verbale manoscritto di Federzoni (in *L'ultima seduta del Gran consiglio del fascismo nelle carte Federzoni*, cit., p. 172) viene messo in votazione l'ordine del giorno Grandi perché «porta il maggior numero di firme».

Viene anche da chiedersi se piuttosto Mussolini non avesse sottovalutato tutta la vicenda, considerandola riduttivamente una sorta di semplice “sfogo” da parte di quei gerarchi di rango (Grandi, Bottai e Ciano), da poco allontanati da importanti poltrone ministeriali nel rimpasto dell’8 febbraio 1943. Uno spunto in questa direzione potrebbe evincersi dal fatto che il 25 luglio si presentò al Re con un foglio contenente alcuni nomi ai fini di un riassetto dei dicasteri militari.

8. Il Duce non vota?

Le fonti sono concordi nel ritenere che Benito Mussolini – che pure era stato sempre presente e aveva presieduto il Consesso – non prese parte alla votazione. È fuori di dubbio che quale componente e presidente dell’organo ben avrebbe potuto votare, non potendosi certo ritenere sussistente una generalizzata regola non scritta nei consessi di rilievo politico, assimilabile a quella introdotta nel marzo 1877 da Francesco Crispi circa la (doverosa) mancata partecipazione al voto da parte del Presidente della Camera dei deputati.

Sicuramente “con i se e i ma non si fa la storia”, soprattutto se questi sono di ordine procedurale. Tuttavia, non sembri peregrino ipotizzare scenari del tutto differenti, ad esempio, qualora Mussolini avesse votato, lo avesse fatto per primo e avesse espresso un voto contrario sull’ordine del giorno Grandi. Sicuramente l’esito dello scrutinio sarebbe stato diverso.

9. L’appello nominale

Dino Grandi si vantò nelle sue ricostruzioni di aver preteso l’appello nominale. Invece, Scorza nel volume citato riferisce che fu Mussolini a sussurrargli: «fai la chiama». Probabilmente quel metodo solenne di votazione andava bene a tutti e due e ne possiamo comprendere le ragioni. La votazione per appello nominale non a caso è prevista dall’articolo 94 della Costituzione del 1948 per le votazioni delle mozioni di sfiducia e di fiducia. Il significato era quindi evidente: i 28 membri del Consesso si dovevano assumere una diretta, precisa, visibile e forse imperitura responsabilità.

Ma resta un ulteriore mistero.

Quale fu il criterio dell'appello? In sintesi: si seguì l'ordine alfabetico – come, ad esempio, ipotizzato nello sceneggiato televisivo *La resa dei conti* del 1969¹⁴ – oppure fu preferito un ordine, per così dire, “geografico” con riferimento alla dislocazione delle postazioni, come ricostruito dallo stesso Dino Grandi?

Infatti, secondo la sua versione il primo a votare fu Scorza (contrario), il secondo Suardo (astenuto) – entrambi seduti al centro, vicino a Mussolini – e poi De Bono, De Vecchi e così via secondo l'ordine di collocazione nel tavolo della riunione.

In effetti, nel verbalino della votazione rinvenuto tra le carte del prefetto Nicola De Cesare (suo segretario) e provenienti dalla famosa borsa di Mussolini il giorno dell'arresto¹⁵, sembrerebbe essere stato questo il metodo seguito. Infatti, gli esiti delle espressioni di voto risultano segnati a penna (probabilmente a cura del segretario del P.N.F. Scorza) accanto ai nominativi dei componenti (scritti a macchina), collocati non in ordine alfabetico, bensì secondo la loro collocazione lungo il tavolo di lavoro.

10. L'esito esatto della votazione

Sussisterebbe anche un secondo, ma solo parziale, mistero, che investe proprio l'esito della votazione.

Nel citato verbalino a penna è indicato il seguente esito: 19 sì, 8 no e 1 astenuto. Questo preciso esito è riportato anche negli appunti personali del

¹⁴ Andò in onda sul primo canale Rai in due puntate (8 e 10 aprile 1969), con protagonista Ivo Garrani nel ruolo di Mussolini, sceneggiatura di Lunari, con la consulenza storica di De Felice e De Rosa, quindi particolarmente attendibile. Ma soprattutto – e sarebbe facile ipotizzare un suo possibile ruolo molto attivo nella ricostruzione storica – il regista era Marco Leto, da notare, figlio di Guido Leto, già responsabile dell'OVRA e capo della polizia nella RSI. Sullo sceneggiato v. il servizio di L. Palazzolo di Radio radicale disponibile all'indirizzo <https://www.radioradicale.it/scheda/674610/abbasso-la-guerra-il-25-luglio-di-benito-mussolini-con-il-contributo-del-prof-luigi>.

¹⁵ Come noto, dopo la morte del prefetto (avvenuta nel mese di novembre del 1965) queste carte vennero consegnate da don Cosimo Bonaldi (sacerdote di fiducia di De Cesare) alla redazione del settimanale «Epoca», che le pubblicò sul numero del 10 aprile 1966, corredato da un articolo di L. Pesce (*Ecco il dossier del 25 luglio*).

Ministro della Giustizia De Marsico¹⁶ ed è anche contenuto nel citato articolo su «Il Corriere della Sera» del 27 luglio 1943.

Invece, sia Mussolini che Dino Grandi – fermi restando 19 voti a favore (fra cui quello di Cianetti, “pentito del giorno dopo”) – fanno riferimento a 7 contrari nonché a 2 astenuti, considerando tale anche il voto di Farinacci, il quale in realtà aveva dichiarato semplicemente che avrebbe votato a favore dell’ordine da lui presentato. Sotto il profilo della validità e dell’esito della votazione non vi è alcuna differenza; invece, sul piano politico vi è una diversità sin troppo evidente circa la posizione personale del *ras* di Cremona.

In ogni caso, se il comportamento di Farinacci fu quello descritto *supra*, sotto il profilo strettamente formale si trattò non di un voto di astensione, ma di una mancata partecipazione al voto. Pertanto, probabilmente l’esito esatto può essere stato il seguente: 19 voti favorevoli¹⁷, 7 contrari (Scorza, Biggini, Buffarini Guidi, Tringali Casanova, Polverelli, Frattari e Galbiati), 1 astenuto (Suardo) e 2 non partecipanti al voto (Mussolini e Farinacci)¹⁸.

¹⁶ Cfr. A. De Marsico, *25 luglio 1943. Memorie per la storia*, a cura di M.A. Stecchi De Bellis, Bari, Fratelli Laterza, 1983. Il quale però nei suoi appunti fa terminare la riunione alle ore 1,45 (e non alle ore 2,40, come dalle ricostruzioni prevalenti). Dal canto suo L. Federzoni (nel verbale edito in *L’ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle carte Federzoni*, cit., p. 172) indica le ore 2,20.

¹⁷ Coloro che votarono a favore dell’ordine del giorno Grandi vennero poi suddivisi dallo stesso Mussolini in traditori, complici e semplici “ignari” (B. Mussolini, *Il tempo del bastone e della carota*, cit.).

¹⁸ Come noto, a volte qualcuno ha fatto riferimento al risultato finale di 18 voti favorevoli, volutamente riducendo di una unità a seguito del ripensamento postumo di Tullio Cianetti, che a dire il vero secondo alcune ricostruzioni era stato titubante e non molto convinto sin dall’inizio. In ogni caso, sotto il profilo formale, si tratta di un voto che era e restò favorevole, essendo un principio generale quello della salvaguardia dell’esito proclamato, che non può essere poi modificato da ripensamenti successivi. In sede parlamentare, può citarsi il precedente non tanto di un conteggio, ma addirittura di un esito che è stato modificato, però nell’immediatezza, dopo che la Presidenza del Senato ha constatato un evidente travisamento nella proclamazione da parte del Vice Presidente di turno (v. la seduta pom. del Senato del 21 dicembre 2010). Invece, seppur nell’ambito della sfera che può definirsi del “diritto parlamentare informale”, può ricordarsi la fattispecie di un senatore, interessato personalmente a una votazione in materia di immunità parlamentari – il cui esito non gli era stato favorevole per una differenza di soli due voti – il quale si presentò alla Presidenza il giorno dopo, in compagnia di tre senatori che erano stati as-

Epilogo

Gli sviluppi successivi sono conosciuti.

È nota questione dibattuta se la rimozione di Benito Mussolini e la formazione del governo Badoglio siano avvenute¹⁹ o meno²⁰ “in forma extracostituzionale”²¹, che non può certo essere affrontata in questa sede.

Hic et inde ci si limiterà solo a far notare, da un punto strettamente giuridico, che non vi è alcuna traccia nella «Gazzetta Ufficiale» della pubblicazione del decreto di revoca di Mussolini dalla carica (effettivamente registrato dalla Corte dei Conti il 26 luglio 1943 - Rep. 14/135), né dello stesso decreto di nomina di Badoglio; pubblicazione pur indispensabile ai fini della stessa efficacia degli atti del Capo dello Stato. Possono solo rinvenirsi i successivi decreti di nomina dei ministri e dei sottosegretari. Pertanto, se non altro le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 non appaiono del tutto rispettate, quantomeno sul piano formale²².

sentì al voto, chiedendo che l'esito dello scrutinio fosse modificato. Ovviamente la pretesa non ebbe alcun seguito.

¹⁹ Afferma la natura del “colpo di Stato” e la totale illegalità delle procedure seguite soprattutto P. Calamandrei, *Cenni introduttivi alla Costituente e ai suoi lavori*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbera, 1950, pp. XC ss.

²⁰ Per una strenua difesa della legalità delle vicende del 25 luglio e dell'operato del Re, cfr. per tutti M. Bon Valsassina, *La decadenza dell'ordinamento statutario*, Roma, Edizioni della Bussola, 1949, in particolare pp. 101 ss.

²¹ Volendo riferirsi alla significativa espressione usata da Francesco Carnelutti, in G. P. Augenti, G. Martino, F. Carnelutti, *Il dramma di Graziani nelle arringhe della difesa*, Bologna, Zuffi, 1950, pp. 337 ss., il quale però riconosce all'atto regio un fine *propter ius* (cioè compiuto con lo scopo di migliorare l'ordinamento dello Stato), ancorché si qualificasse come un atto *contra ius* (vale a dire posto in essere in violazione delle norme allora vigenti).

²² Forse val la pena di riportare l'opinione di Costantino Mortati (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, VIII ed., Padova, CEDAM, 1969, vol. I, p. 81), secondo il quale «la caduta del regime fascista, avvenuta il 25 aprile 1943, si verificò nella forma extracostituzionale del colpo di stato, perché alla formazione, per opera del re, del nuovo governo (che era reclutato fra elementi estranei al partito fascista, ma si presentò come ‘governo di affari’, cioè composto di tecnici, non di politici), si era provveduto senza la consultazione del ‘gran consiglio del fascismo’ richiesta dalle leggi allora vigenti, e ad essa si accom-

Ci furono poi i conosciuti epiloghi tragici. Dopo la sentenza del cosiddetto “processo di Verona”, l’11 gennaio 1944 (quindi a poco meno di sei mesi dall’evento) 5 membri del Gran Consiglio vengono condannati a morte e fucilati alla schiena (Ciano, De Bono, Gottardi, Marinelli e Pareschi)²³. Cianetti si salva grazie alla lettera di pentimento indirizzata a Mussolini il giorno dopo (a quanto sembra, su suggerimento di Biggini). Dopo il 25 luglio, nessuno di coloro che votarono a favore dell’ordine del giorno Grandi sopravvisse politicamente a quella riunione. Nel dopoguerra lo stesso destino toccò agli altri gerarchi che avevano aderito alla Repubblica sociale italiana.

Ma la sorte più rapida e beffarda la ebbe l’organo, lo stesso Gran Consiglio del fascismo: il governo Badoglio, solo due giorni dopo (il 27 luglio), decideva lo scioglimento dei principali organi del regime, fra cui *in primis* il Consesso grazie al quale aveva potuto costituirsi. Per i giuristi si veda poi il regio decreto legge 2 agosto 1943, n. 706, un vero e proprio epitaffio normativo per i ventinove gran consiglieri, volendo contare anche il loro presidente²⁴.

pagnò l’arresto di Mussolini, lo scioglimento del partito stesso e l’eliminazione di tutti gli istituti caratteristici del regime».

²³ In quel terribile 1944 si verificò una strana coincidenza. A Verona (11 gennaio) vennero fucilati De Bono e Marinelli, mentre alle Fosse Ardeatine (24 marzo) inopinatamente finì trucidato, a quanto pare fra quelli prelevati in un secondo tempo apparentemente “per far numero”, Aldo Finzi. In sintesi: 3 dei 4 gerarchi che nel 1924 avevano avuto un ruolo nelle vicende legate al delitto Matteotti.

²⁴ Si è già ricordato come l’opinione degli storici non sia concorde sulla natura o meno di “colpo di Stato”, che hanno avuto le modalità di sostituzione del Presidente del Consiglio Mussolini. Sempre senza voler entrare affatto nel merito della questione, sia però consentito ricordare il significativo lessico utilizzato nel decreto legislativo n. 269 del 1943 della Repubblica sociale italiana, relativo al cosiddetto processo di Verona, in cui si fa riferimento a coloro che «offrono al Re *il pretesto* per il colpo di Stato» (enfasi nostra). Dall’enunciato sembra trasparire verso i protagonisti della notte del 25 luglio l’accusa non di aver ordito un colpo di stato, ma di averne offerto l’appiglio al Re.

LA RIFLESSIONE STORIOGRAFICA SUL 25 LUGLIO FRA DOCUMENTI E PREGIUDIZI

Alessandro Luparini

Il 2 dicembre 1942 Mussolini si presentava dinanzi alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, presieduta da Dino Grandi, per quello che sarebbe stato il suo ultimo discorso in quel consesso, in quella sorta di parlamento fittizio che dal gennaio del '39 aveva preso il posto della Camera dei deputati, portando a compimento il processo di trasformazione dall'interno, lo stravolgimento in senso totalitario, delle istituzioni statutarie. Un discorso, pur nel consueto profluvio di retorica grondante roboanti incitamenti alla vittoria finale, sufficientemente onesto: sull'andamento della guerra sino a quel momento, e sulle sue prospettive nel breve periodo.

Riferendosi agli spaventosi bombardamenti alleati dell'autunno, effettuati secondo la tecnica terroristica dell'*area bombing*, che avevano funestato le maggiori città italiane¹, il duce affermò:

Nel 1938, cinque anni or sono, io dissi: non aspettate le ore dodici; cominciate a disperdervi per le nostre belle campagne. Ma si direbbe che accade a me qualche volta come a quei poeti che sono più citati che letti, più ascoltati che seguiti. Bisogna sfollare le città, soprattutto dalle donne e dai bambini; bisogna organizzare lo sfollamento definitivo o semidefinitivo. Tutti coloro che possono sistemarsi lontano dai centri urbani e industriali hanno il dovere di farlo. Poi bisogna organizzare gli esodi serali, in modo che nella città, di notte, restino soltanto i combattenti [...]. Sarà allora più facile fare in misura sufficiente dei ricoveri più resistenti di quello che già non siano gli attuali, per i quali abbiamo speso centinaia e centinaia di milioni, e che, se colpiti in pieno, non possono resistere alle bombe dei massimi calibri. Questa è la parte che dirò negativa della difesa contro

¹ Sul tema dei massicci bombardamenti alleati, a lungo rimosso dalla memoria pubblica, si vedano principalmente: C. Di Sante, *Area Bombing. I bombardamenti anglo-americani sull'Italia durante la Seconda guerra mondiale*, Pistoia, I.S.R.Pt Editore, 2022; M. Gioannini, G. Massobrio, *L'Italia bombardata. Storia della guerra di distruzione aerea 1940-1945*, Milano, Mondadori, 2021; N. Labanca (a cura di), *I bombardamenti aerei sull'Italia. Politica, Stato e società (1939-1945)*, Bologna, Il Mulino, 2012.

le incursioni. Poi, c'è la parte positiva [...]. Sono lieto di poter comunicare che la Germania ci darà un potente contributo di artiglierie, per cui le nostre, insieme con quelle tedesche, faranno agli aeroplani nemici l'accoglienza che meritano².

In buona sostanza, il “fondatore dell'impero” esortava il popolo italiano ad abbandonare in massa le città, a sfollare (dove però non lo diceva, se non per quel generico accenno alle «belle campagne»; il che equivaleva a un invito ad arrangiarsi); ammetteva che i rifugi antiaerei, per i quali già erano stati spesi «centinaia e centinaia di milioni» (milioni generici, anche in questo caso), si erano rivelati del tutto inadeguati contro le incursioni aeree angloamericane. Infine, affidava a non ben precisati, e altrettanto generici, aiuti militari provenienti dall'alleato tedesco la speranza di una più efficace azione contraerea.

Possiamo farci un'idea di come reagirono gli italiani a quel discorso, che suonava come una resa di fatto, da una lettera circolare del 18 dicembre, quindi di due settimane successiva, a firma di un “Comitato sinistrati del 24 ottobre”, costituitosi a Milano dopo il terrificante bombardamento diurno del 24 ottobre 1942, condotto dal *Bomber Command* della RAF con un massiccio utilizzo di bombe incendiarie. La circolare, come altri analoghi documenti, si trova in un fascicolo conservato all'Archivio Centrale dello Stato; sono carte preziosissime per decifrare lo stato d'animo prevalente nella popolazione italiana in quel così duro frangente, anche perché, come in questo caso, proveniente da ambienti non certo animati da ostilità preconcetta verso il regime.

DUCE, [...] il vostro ordine è: sfollate! Sfollate! [...] Ma ecco che il prefetto ordina la denuncia di tutti gli appartamenti degli sfollati, anche se vi permangono le masserizie, per alloggiarvi i sinistrati. Ma allora chi lascerà l'appartamento quando il mobilio proprio, frutto di tanti sacrifici, costituito da tante memorie, verrà usato da altri? E poi, Eccellenza, vi siete reso conto delle sofferenze reali di tutta una popolazione, esclusi i pochi ricchi, che deve disperdere i propri risparmi raggranellati in anni di lavoro, per sopperire alle spese nuove, senza poter trovare nelle campagne e nei paesi vicini o lontani locali appena sufficienti per vivere? Conoscete Voi lo stato miserevole della nostra edilizia rurale? Molti

² In B. Mussolini, *Opera omnia*, a cura di E. Susmel e D. Susmel, vol. XXXI, Firenze, La Fenice, 1960, p. 126.

sffollati dormono nelle stalle, nei fienili, in atroce promiscuità, in condizioni igieniche pessime [...]. Ma poi, come possibile sloggiare milioni di cittadini quando mancano vagoni, manca carbone? [...] E come provvedere al vettovagliamento degli sffollati [...] quando nei paesi mancano i viveri e già molti ritornano in città? E come custodire la mobilia lasciata negli appartamenti, quando svuotata la città tutto sarà in balia dei ladri? [...] Dopo due anni e mezzo di guerra non teniamo [sic] ancora una nostra difesa antiaerea, eppure siamo andati proprio noi a bombardare Londra. Impotenti a reagire con mezzi analoghi ci limitiamo a versare calde lacrime sui monumenti che il nemico distrugge. Foste voi a dire a noi e al mondo che ora verranno i cannoni tedeschi. Non sarebbe bastato assicurarci che si provvederà tosto con efficacia? Ma cosa si è fatto del nostro glorioso esercito di Vittorio Veneto? Dove si trova? Oh se a Voi potesse giungere l'eco delle ben giuste recriminazioni del nostro popolo! In soli sei anni la Germania preparò quella gigantesca attrezzatura bellica che le permette di tener testa al mondo intero, [...] il povero Giappone [...] seppe armarsi in misura tanto formidabile da umiliare in un colpo solo le due potenze maggiori della Terra. Noi invece in ben diciotto anni... Possiamo ora ricordare i Vostri discorsi detti nel Veneto nel settembre del 39³. Quante minacce al mondo intero! Quanta esaltazione dei nostri apprestamenti bellici! Quante provocazioni! Sffollate! Sffollate le città. Oggi più che mai dobbiamo sperare nello Stellone, più assai nello stellone che negli uomini⁴.

Ecco, è qui (non già con l'ingresso in guerra nel maggio del '40, accompagnato da un ampio consenso; non, tanto meno, come per lungo tempo ha voluto una vulgata autoassolutoria, con le leggi razziali del 1938), che si consuma il definitivo scollamento fra la maggioranza del Paese e il fascismo. Quando gli italiani, che atterriti vedono giungere la morte dal cielo, realizzano che quel regime, che per anni ha millantato potenza, in realtà è impotente, incapace di proteggere le loro vite, ovvero di assolvere alla funzione basilare, primigenia di uno Stato.

Leggiamo, stavolta da un rapporto della Polizia politica stilato all'indomani del bombardamento sul quartiere romano di San Lorenzo del 19 luglio 1943:

³ In realtà settembre '38. Il riferimento è al viaggio compiuto dal duce nel Triveneto tra il 18 e il 26 settembre 1938, costellato di discorsi particolarmente bellicosi.

⁴ Archivio Centrale dello Stato (ACS), Direzione generale servizi di guerra (1938-1945), 96, Affari generali, 342/7, *Sffollamento delle città colpite dalle incursioni aeree nemiche. Inconvenienti verificatisi durante lo sffollamento*; citato in L. Paggi, *Il «popolo dei morti»*. *La Repubblica italiana nata dalla guerra (1940-1946)*, Bologna, Il Mulino 2009, pp. 105-107.

L'intensificarsi dei bombardamenti, condotti implacabilmente contro i nostri maggiori centri, accentua la depressione. Quello recente su Roma ha fatto cadere un'altra illusione ed ha dato modo alla popolazione della Capitale di constare [sic] e di recriminare l'inefficienza della difesa aerea, l'assenza della nostra caccia, l'insufficienza dei necessari idonei ricoveri e la disorganizzazione dei servizi di soccorso [...]. Per tutto questo insieme di fattori, lo spirito pubblico è in preda ad un grave smarrimento, che tende a dilagare e ad accrescersi, perché nessuno si fa più scrupolo di nascondere il proprio pensiero⁵.

Questo è il primo aspetto, fondamentale e a mio giudizio mai abbastanza sottolineato, da tenere presente per comprendere l'intricata vicenda del 25 luglio 1943. Che non a caso seguì di appena sette giorni quel drammatico bombardamento su Roma (di cui Mussolini ebbe notizia mentre si trovava a colloquio con Hitler a Feltre), dal fortissimo impatto anche simbolico. Più in generale, è un dato di fatto che il precipitare degli eventi bellici (con lo sbarco alleato in Sicilia che gettò nello sconcerto anche i fascisti più convinti), accelerando il cedimento del fronte interno, indusse i "congiurati" del Gran Consiglio – seppure animati da sentimenti e intendimenti diversi – e il sempre titubante re Vittorio Emanuele III a rompere gli indugi e a sfiduciare Mussolini. Ch'era poi la strategia dei vertici alleati, sin da quando – mancavano ancora cinque mesi all'entrata in guerra degli Stati Uniti – Winston Churchill così aveva scritto al presidente americano Franklin Delano Roosevelt:

A grandi linee, dobbiamo, prima di tutto, intensificare il blocco e la propaganda. Poi dobbiamo sottoporre la Germania e l'Italia ad un incessante e sempre crescente bombardamento aereo. Queste misure da sole possono provocare un rivolgimento interno o un crollo⁶.

In verità, il premier britannico pensava a una ribellione popolare. Non si verificò nessuna rivolta di piazza, né in Italia (gli scioperi di massa del gennaio-marzo '43 furono sì un fatto importante, ma, pur qua e là infiltrati dalla rete clandestina comunista, ebbero motivazioni prevalentemente eco-

⁵ ACS, Ministero dell'interno, Direzione generale di pubblica sicurezza, Affari generali e riservati, Divisione polizia politica (1928-1944), b. 239, fasc. Roma; citato in E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 7.

⁶ *Churchill a Roosevelt*, 25 luglio 1942, in F.L. Loewenheim, H.D. Langley, M. Jonas (a cura di), *Roosevelt-Churchill. Carteggio segreto di guerra*, Milano, Mondadori, 1977, p. 180.

nomiche), né tanto meno in Germania, ove anzi le bombe angloamericane contribuirono a rafforzare i vincoli fra la popolazione tedesca e il regime hitleriano. Nondimeno, in Italia la progressiva, inarrestabile delegittimazione del regime fascista e soprattutto del suo capo, sempre più confuso, indeciso, anche fisicamente provato, comunque lontanissimo dall'immagine del Cesare invitto modellatagli addosso dalla propaganda di regime (e alla quale lui per primo aveva finito per credere), creò le condizioni “ambientali” adatte per la notte del 25 luglio 1943.

La bibliografia sul 25 luglio è – non sorprende – amplissima, a cominciare dalla memorialistica, proliferata già a ridosso dell'evento e poi stratificatasi negli anni a seguire. Il primo a scriverne fu lo stesso Mussolini, nei *Pensieri pontini e sardi*, durante la prigionia di un mese tra Ponza e l'Isola della Maddalena, e soprattutto in *Storia di un anno (Il tempo del bastone e della carota)*, dato alle stampe nel 1944 nella plumbea Milano della Repubblica sociale⁷. Poi, quasi scontato ricordarlo, le memorie di Dino Grandi, scritte nell'esilio di Lisbona nel corso del '44 ma pubblicate solo dopo quarant'anni dietro insistenza di Renzo De Felice (che ne scrisse una lunghissima introduzione, praticamente una monografia a sé stante), per molto tempo considerate la pietra angolare di ogni credibile ricostruzione degli avvenimenti⁸. Poi quelle di almeno altri due protagonisti della vicenda, Luigi Federzoni e Carlo Scorza, apparse a breve distanza l'una dall'altra sul finire degli anni Sessanta⁹. Contigue al campo della memorialistica sono le ricostruzioni praticamente *in medias res* di due giornalisti dell'epoca, Vitantonio Napolitano e Paolo Monelli¹⁰.

⁷ Entrambe raccolti in B. Mussolini, *Opera omnia*, a cura di E. Susmel e D. Susmel, vol. XXXIV, Firenze, La Fenice, 1961.

⁸ Cfr. D. Grandi, *25 luglio. Quarant'anni dopo*, a cura di R. De Felice, Bologna, Il Mulino, 1983; ultimissima riedizione, con prefazione di G. Parlato: Bologna, Il Mulino, 2023.

⁹ Cfr. L. Federzoni, *Italia di ieri. Per la storia di domani*, Milano, Mondadori, 1967; C. Scorza, *La notte del Gran Consiglio*, Milano, Palazzi, 1968. Di Federzoni è da vedersi altresì il postumo L. Federzoni, *Memorie di un condannato a morte*, Firenze, Le Lettere, 2013. Di sicuro interesse anche le memorie di altri due firmatari dell'odg Grandi: A. De Marsico, *25 luglio 1943. Memorie per la storia*, a cura di M.A. Stecchi de Bellis, Bari, Fratelli Laterza, 1983, e A. De Stefani, *Gran Consiglio ultima seduta (24-25 luglio 1943)*, Firenze, Le Lettere, 2013.

¹⁰ Cfr. V. Napolitano, *25 luglio*, Roma, Vega, 1944; P. Monelli, *Roma 1943*, Roma, Migliaresi, 1945. Il libro di Monelli ha goduto di ampia fortuna, conoscendo numerose ristampe, ultima in ordine di tempo: Torino, Einaudi, 2020.

Mentre, per venire alla storiografia vera e propria, mi limito per necessità di sintesi a segnalare il classico di Gianfranco Bianchi e i più recenti contributi di Paolo Cacace¹¹, incentrato sui sei mesi precedenti la seduta decisiva, ed Emilio Gentile¹², quest'ultimo ad oggi, a mio parere, l'opera di sintesi migliore e più circostanziata sull'argomento.

Sulla scorta di tutte queste fonti, e tenendo presente che le testimonianze dei protagonisti, da prendersi tutte *cum grano salis*, sono sovente contraddittorie, per non dire contrastanti, è possibile provare a mettere in fila alcune brevi considerazioni di ordine fattuale. Partendo da un'evidenza ineludibile: ovvero che non esiste un verbale di quella seduta del Gran Consiglio, iniziata alle ore 17 del 24 luglio e protrattasi per oltre dieci ore, fino alle 2.45 del 25. Non si trattò di un'eccezione; semplicemente non vi era, non vi era mai stata l'usanza di verbalizzare le sedute del Gran Consiglio. Non sapremo mai, pertanto, quanto meno nei dettagli, cosa dissero davvero gli attori di quel dramma durante quelle ore concitate. Vi è incertezza anche sulla celeberrima frase conclusiva di Mussolini, riportata in diverse varianti a seconda della fonte e probabilmente da lui mai pronunciata, anche se da lui per primo, in *Storia di un anno*, attribuitasi: «signori [...] attenzione! L'ordine del giorno Grandi può mettere in gioco l'esistenza del regime»¹³.

Va detto, tuttavia, che, se non esiste un verbale ufficiale, ne esiste uno officioso, redatto il giorno dopo a casa di Luigi Federzoni con il contributo determinante di Giuseppe Bottai. Rinvenuto nelle carte dell'archivio personale di Federzoni, conferite qualche anno fa all'Archivio Centrale dello Stato¹⁴, quel verbale postumo costituisce, di fatto, la sola fonte davvero di prima mano, cui il succitato libro di Emilio Gentile attinge ampiamente.

Ciò premesso, non v'è dubbio alcuno che in quelle dieci ore, e soprattutto in quelle immediatamente precedenti, un ruolo dirimente fu svolto da Dino Grandi, il «grimaldello» indispensabile per violare il fortilizio mussolinia-

¹¹ Cfr. P. Cacace, *Come muore un regime. Il fascismo verso il 25 luglio*, Bologna, Il Mulino, 2021.

¹² Cfr. E. Gentile, *25 luglio 1943*, cit.

¹³ In B. Mussolini, *Opera omnia*, vol. XXXIV, cit., p. 349.

¹⁴ <https://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/inventario/IT-ACS-GEAST0528-0000001>; ultimo accesso 2 agosto 2023.

no»¹⁵, nella efficace definizione datane dal suo biografo. Dinanzi al tracollo inarrestabile del Paese, Grandi aveva maturato l'idea di una via d'uscita che passasse attraverso la pace separata con gli Alleati e un fulmineo rovesciamento di fronte, ovvero la dichiarazione di guerra alla Germania. Laddove Mussolini, che in cuor suo avrebbe desiderato lo sganciamento dall'Asse ma temeva la reazione tedesca, premeva su Hitler (del tutto invano, come si sarebbe visto all'incontro di Feltre del 19 luglio, in pratica un delirante soliloquio del *Führer*, da cui il duce uscì letteralmente umiliato) perché almeno negoziasse una pace separata con l'Unione Sovietica per concentrare ogni residuo sforzo contro le forze della Carta Atlantica.

Forse sovrastimandosi, l'ex guardasigilli riteneva di potersi fare garante, davanti al re e ai vincitori, di una normalizzazione autoritario-costituzionale e filoccidentale del regime. In fin dei conti nel marzo del '43 Grandi, già conte di Mordano, era stato insignito del collare dell'Annunziata, diventando così "cugino del re" e membro di diritto del Consiglio della corona (sebbene, a quanto pare, stando al diario dell'aiutante di campo di Vittorio Emanuele III, generale Paolo Puntoni, il re non ne avesse particolare stima). Quanto agli Alleati, in virtù dell'esperienza settennale come ambasciatore oltremarina egli poteva vantare cordialità di rapporti con numerosi esponenti dell'*establishment* britannico. Ora, per Grandi, che si professava da sempre devoto alla monarchia, la *condicio sine qua non* era che la crisi fosse operata esclusivamente dal sovrano nell'ambito dello Statuto, sacrificando Mussolini per salvare il regime in versione edulcorata, monarchico-autoritaria, smantellando l'apparato totalitario edificato intorno alla persona del duce. Nell'ottica di Grandi ciò avrebbe avuto il vantaggio di mettere fuori gioco l'antifascismo, con l'eccezione dell'ala più moderata e "nazionale", ch'egli avrebbe visto di buon grado in un governo politico di unità patriottica guidato dal generale Enrico Caviglia (non certo da Badoglio, che detestava profondamente, occorre dire ricambiato), mai del tutto compromessosi col fascismo¹⁶ e stimato dagli Alleati per avere comandato le truppe inglesi sul fronte italiano durante la battaglia di Vittorio Veneto. Decisione, quella di Grandi, sicuramente sofferta, visto l'affetto sincero e l'ammirazione, in pubblico sempre manifestata,

¹⁵ P. Nello, *Dino Grandi*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 213.

¹⁶ Si ricordi, d'altra parte, ch'era era stato proprio Caviglia ad aprire il fuoco sui legionari fiumani di D'Annunzio durante il "Natale di sangue" del 1920.

che lo legavano al fondatore del fascismo sin da quando, giovanissimo interventista desideroso di ripercorrere le gesta dei patrioti del Risorgimento, gli aveva scritto, appena due giorni dopo l'uscita del primo numero de «Il Popolo d'Italia», il 17 novembre 1914, professandogli «ammirazione» per la sua «opera di coraggio e di fede»¹⁷. È un passo celebre, ma vale la pena rileggere quanto scritto da Grandi in conclusione del *Proemio* premesso a *25 luglio. Quarant'anni dopo*. Straordinario esempio di autorappresentazione, di rilettura artificiosa della storia del fascismo, ma anche (a scrivere è un uomo di 88 anni, prossimo alla fine, che ricorda la sua giovinezza) sincera autobiografia sentimentale.

Volli bene a Mussolini anche quando, nella notte del 25 luglio [...] sentii il dovere di agire contro di lui [...]. Soffrii quella notte, con la nostalgia di un Mussolini che ormai non esisteva più, quando non si parlava di dittatura, di stato totalitario, di ideologia fascista e quando non era ancora apparsa sul cielo dell'Europa la stella malefica di Hitler. Mussolini mi ha fatto condannare a morte [il riferimento è ovviamente alla sentenza di condanna morte in contumacia al farsesco processo di Verona del gennaio '44] per obbedire alla tirannica volontà di Hitler, suo padrone, ma io non dimentico che attraverso di lui ho potuto vivere esperienze politiche ed umane straordinarie¹⁸.

Questo, dunque, il piano di Grandi, da lui stesso definito “temerario”. Con un particolare, però, di non poco conto: ch'era un piano cui era il solo a credere. Più che a un piano assomigliava anzi a un esercizio di *wishful thinking*. Intanto, i gerarchi che ne avrebbero appoggiato l'ordine del giorno, a cominciare da Luigi Federzoni e Giuseppe Bottai, per non dire del genero del duce Galeazzo Ciano, non ne condividevano i fini ultimi. Se tutti (ma proprio tutti, compresi i più radicali come Roberto Farinacci) convenivano che occorresse por fine alla dittatura personale di Mussolini, che il duce dovesse almeno lasciare la suprema guida militare, e che del pari fosse urgente ripristinare i poteri del Parlamento e le prerogative statutarie del capo dello Stato; nessuno tuttavia pensava, come sembra pensasse Grandi, a una liqui-

¹⁷ Cfr. D. Grandi, *Il mio paese. Ricordi autobiografici*, a cura di R. De Felice, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 70.

¹⁸ Id., *25 luglio*, cit., p. 194.

dazione dell'esperienza storica fascista e a una transizione verso un regime anche solo lontanamente liberale.

Dal canto loro il re e i vertici dello Stato maggiore avevano già da tempo, almeno dalla fine del 1942, predisposto un piano parallelo per esautorare Mussolini e dar vita a un nuovo esecutivo (concretizzatosi poi in una dittatura militare) che negoziasse la pace separata con gli angloamericani. Ma il re, geloso del suo ufficio di sovrano costituzionale, e come sempre più che circospetto, si sarebbe deciso ad agire solo *dopo* il pronunciamento del Gran Consiglio, che rimaneva pur sempre il supremo organo costituzionale dello Stato fascista, esortando perciò Grandi, in più di una circostanza, a chiederne al duce la convocazione, che mancava dal dicembre del 1939. Insomma, una specie di gioco a rimpattino.

Il paradosso è che il primo firmatario dell'ordine del giorno che avrebbe messo Mussolini con le spalle al muro, pur assolutamente compreso della necessità di agire, nelle settimane che precedettero il 25 luglio rimase come inerte in attesa degli eventi, quasi sempre lontano da Roma, rimuginando sul da farsi ma senza risolversi a fare il passo decisivo. A forzare i tempi, a fare da "apprendista stregone" fu semmai il segretario del Pnf, l'intransigente Carlo Scorza, già capo del feroce squadristo lucchese¹⁹, che, in quanto segretario del partito lo era anche del Gran Consiglio. Bottai, in polemica retrospettiva con Grandi (ma anche con l'altro sedicente esponente del moderatismo fascista, il nazionalista monarchico Federzoni), lo scrive *apertis verbis* nel suo diario.

Se Scorza, segretario del Partito, non avesse, lui, convocati intorno al suo tavolo gli oratori designati a imbonire le folle sulla necessità di resistere all'urto col nemico sul suolo nazionale [...], nessuno avrebbe pensato al passo decisivo. Federzoni e Grandi erano in campagna nel Bolognese; Ciano a Livorno. Dei presunti «congiurati» non c'ero che io a Roma [...]. È in termini di processo storico che, s'ha da dargliene atto, Scorza imposta l'esame della crisi²⁰.

¹⁹ «Scorza, un calabrese dalla dura cervice, cui il toscanismo acquisito in quel di Lucca, aveva sciolta la lingua e inghiribizzato il cervello di sottigliezze teoriche»; così nella colorita descrizione di G. Bottai, *Diario 1944-1948*, a cura di G.B. Guerri, Milano, Rizzoli, 1988, p. 439.

²⁰ *Ivi*, pp. 439-440.

La mobilitazione di tutti i maggiori gerarchi immaginata da Scorza come supremo sforzo propagandistico per rinfrancare lo spirito di resistenza degli italiani dopo lo sbarco alleato in Sicilia finì infatti per diventare, vista la diserzione di tutti o quasi gli oratori designati (il che la dice lunga sullo stato d'animo prevalente dentro il partito), un'udienza informale a Palazzo Venezia, il 16 luglio, nel corso della quale Scorza ottenne da Mussolini la convocazione del Gran Consiglio. Ebbene, a quella riunione "carbonara" erano assenti sia Grandi che Federzoni rimasti nei loro rispettivi *buen retiro* bolognesi, mentre ne fu protagonista attivissimo Bottai, il cui ruolo in tutta la vicenda non può essere sottostimato. L'ex ministro dell'Educazione nazionale, d'altronde, sarebbe intervenuto in modo non solo formale sulla versione definitiva dell'ordine del giorno Grandi, la terza; tanto che tecnicamente lo si potrebbe quasi chiamare ordine del giorno Grandi-Bottai (con anche un piccolo contributo di Ciano).

Come ben noto, oltre all'ordine del giorno Grandi ne furono presentati altri due²¹: uno a nome di Scorza (condiviso parola per parola con Mussolini), che in mezzo ad alte invocazioni, compresa una al pontefice, affermava l'«incontrovertibile necessità della resistenza a ogni costo» e la necessità di affrontare il momento con «metodi e mezzi nuovi», «riforme ed innovazioni»; e uno a nome di Farinacci, che invocava la difesa della «civiltà europea» e il rafforzamento del regime nella piena «osservanza delle alleanze concluse», auspicando che «l'effettivo comando di tutte le forze armate» tornasse in capo al re. Quale fosse in realtà la posizione di Farinacci lo facciamo dire alle pagine delle memorie di Grandi, che così ricordava l'abbozzamento da lui avuto con il *ras* di Cremona prima del Gran Consiglio.

Ora, che Mussolini finisca una buona volta la buffonata di fare il comandante supremo delle forze armate e che il Re riassuma nominalmente il comando militare, sta bene [...]. Ma niente fine della guerra. Al contrario, la guerra deve cominciare adesso, e cominciare sul serio, come la fanno i nostri alleati, d'accordo con loro e affiancandoci a loro. Per quanto riguarda quello che tu chiami il ripristino della Costituzione e l'abolizione del regime totalitario, eccetera, Mussolini ha fallito perché semplicemente la sua è una dittatura da burla. Non è la Costituzione che

²¹ I testi dei tre ordini del giorno si possono vedere, tra gli altri, in R. De Felice, *Mussolini l'alleato 1940-1945*, vol. I, *L'Italia in guerra 1940-1943*, tomo II, *Crisi e agonia del regime*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 1541-1542.

bisogna ripristinare, è, al contrario, una dittatura sul serio che bisogna finalmente instaurare, con o senza Mussolini. I tedeschi non hanno alcuna fiducia in noi ed hanno ragione perché non siamo mai stati leali con loro e perché il regime fascista è diventato un regime di femmine e di preti²².

Alla fine solo l'ordine del giorno Grandi fu messo ai voti. Con quell'esplicito appello al re ad assumere «l'effettivo comando delle Forze armate di terra, di mare e dell'aria», ma soprattutto quel richiamo ambiguo all'art. 5 dello Statuto («Al Re solo spetta il potere esecutivo»), di cui a Mussolini non potevano sfuggire, come in effetti non sfuggirono, le implicazioni politiche. Mai prima di allora una seduta del Gran Consiglio si era conclusa con la votazione di un documento che non fosse il semplice riassunto della discussione vidimato dal duce stesso. Perché Mussolini accettò che si votasse sull'ordine del giorno Grandi (che lui conosceva già da tre giorni, avendolo avuto in anteprima da Scorza), e solo su di esso? Perché non sostenne, come pure avrebbe potuto, l'ordine del giorno Scorza, influenzando con l'ascendente che ancora esercitava su di essi il voto dei gerarchi, specie quelli più titubanti? Se lo sarebbero chiesto in tanti (e continuano a chiederselo gli storici). Se lo chiedeva anche Bottai: «perché egli ha lasciato fare?»²³. Secondo il direttore di «Critica Fascista» l'unica spiegazione plausibile era che Mussolini si fidasse ciecamente del re e fosse persuaso che Vittorio Emanuele avrebbe liquidato il voto del Gran Consiglio come un semplice parere consultivo, limitandosi, cosa ch'egli era più che disposto ad accettare, a revocargli il comando supremo delle Forze armate. Ma non è credibile che un cinico come Mussolini, abituato per indole a sospettare di tutti («egli diffidava di tutto e di tutti meno che della fortuna»²⁴), non sospettasse anche del re, peraltro tutt'altro che un esempio di limpidezza. Tutto, piuttosto, nel comportamento del duce, lascerebbe credere che la sua arrendevolezza, il suo farsi trascinare dalla corrente, fu, per riprendere l'espressione di Emilio Gentile, una «eutanasia politica», ovvero la decisione cosciente di un uomo di ormai sessant'anni, malato e demoralizzato, che sentiva di avere esaurito

²² D. Grandi, *25 luglio*, cit., p. 243.

²³ G. Bottai, *Diario*, cit., p. 460.

²⁴ D. Grandi, *Il mio paese*, cit., p. 666.

il suo ciclo politico e desiderava uscire di scena lasciando ad altri la “patata bollente” di come sganciarsi dalla sempre più scomoda alleanza con Hitler.

Quale che sia la verità, le cose, lo sappiamo, non andarono così. Perché quella domenica del 25 luglio 1943 ebbe un’appendice gravida di conseguenze, per Mussolini e per il Paese intero: l’arresto a Villa Savoia, ordinato dal re in persona. Arresto che però, al di fuori della ristretta cerchia del sovrano e dello Stato maggiore, nessuno si aspettava, a cominciare dal diretto interessato.

C’è un ultimo aspetto che passa sottotraccia nella narrazione di quella vicenda, ma che invece ne costituisce, a mio modo di vedere, un risvolto emblematico. A guidare il plotone di regi carabinieri che arrestò il duce a Villa Savoia nel tardo pomeriggio del 25 luglio era il comandante del Gruppo interno di Roma, il tenente colonnello Giovanni Frignani, di Ravenna, ufficiale di strettissima osservanza monarchica. Suo fratello Giuseppe, squadrista della prima ora, fondatore del Fascio di combattimento ravennate (al cui sviluppo il romagnolo Dino Grandi aveva dato un apporto fondamentale), era, nella sua posizione di presidente del Banco di Napoli, uno degli uomini di potere più influenti del regime, legatissimo a Mussolini. Ecco, questa dicotomia, che intreccia il dramma intimo, familiare, mi pare una rappresentazione dell’Italia del luglio 1943: la rottura istituzionale che diventerà frattura politica ed esistenziale scavando nelle vite e nelle coscienze degli italiani, fin dentro gli orrori della guerra civile e poi nell’oblio, inevitabile se non necessario (come ben avevano compreso i padri costituenti), del dopoguerra. Giovanni Frignani, passato nelle file della Resistenza militare clandestina, finirà torturato nel carcere di via Tasso e ucciso alle Fosse Ardeatine; Giuseppe Frignani avrebbe attraversato indenne le varie fasi dell’epurazione, tornando, seppure in posizione assai più defilata, alla sua attività di bancario²⁵.

Parafasando Grandi nelle pagine finali delle sue memorie, «il 25 luglio appariva infinitamente lontano, un’onda nel grande mare»²⁶.

²⁵ Su tutte queste vicende mi sia consentito rimandare a: A. Luparini, “*Ho servito come un buon soldato*”. *Giovanni Frignani dalle trincee del Piave alle Fosse Ardeatine*, Alfonsine, Istituto storico della Resistenza e dell’Età contemporanea in Ravenna e Provincia, 2013.

²⁶ D. Grandi, *25 luglio*, cit., p. 484.

25 LUGLIO 1943: MA FU UN COLPO DI STATO?

Romano Ferrari Zumbini

Il 25 luglio può esser osservato da una pluralità di prospettive. Ma in questo intervento ci si atterrà invece ad una unica: quella della Storia costituzionale, ossia al profilo squisitamente istituzionale. Questo non esclude, ovviamente, che si terrà conto, pur se sullo sfondo, delle vicende politiche, militari, diplomatiche, socio-economiche e sindacali.

La letteratura sul tema è sterminata. Ci si atterrà, in coerenza con quanto dianzi perimetrato, agli atti e alle deliberazioni, pur non omettendo di considerare la documentazione fornita dai protagonisti delle vicende *de quibus*.

Per mettere a fuoco il problema – quale la lettura da dare agli avvenimenti di quel giorno – è necessario assumere a paratie concettuali quattro domande:

- a) cos'era il Gran consiglio del fascismo?
- b) perché fu convocato?
- c) cosa fu deliberato?
- d) cosa significa costituzionalmente l'avvicendamento fra Mussolini e Badoglio?

Le risposte ai quattro quesiti, fra loro concatenati, possono auspicabilmente fornire una chiave di lettura costituzionalmente corretta per inquadrare quel giorno, che segnò il trapasso dal mondo statutario del Regno alla nuova Italia attraverso il cd. 'ordinamento provvisorio', anticamera della Repubblica.

Sub a): il Gran consiglio esprimeva la proiezione del partito fascista nelle istituzioni. Era stato istituito nel 1923 dal neo-presidente del Consiglio, Mussolini attraverso un atto scritto pubblicato *motu proprio* sul "Popolo d'Italia". Fu inserito nel novero degli organi apicali dell'ordinamento alla fine degli anni '20 attraverso le leggi del 1928 (n. 2693) e del 1929 (n. 2049).

Sarebbe riduttivo leggere lo statuto albertino attraverso il suo *testo*; al contrario, esso può e deve esser inteso attraverso il *contesto* nel quale operò; contesto, che lo aveva portato ad esser tessera, ancorché centrale, all'interno dell'ampio *mosaico costituzionale*, ossia di quella pluralità di atti e fatti,

normativi e non, a rilevanza costituzionale, che avevano favorito il formarsi e il diffondersi di una tavola di valori condivisi. Come negare, ad esempio, rilevanza costituzionale alla nascita della rivista “Giurisprudenza degli Stati sardi”, fondata dall’avvocato F. Bettini, che in via di fatto introdusse il controllo diffuso sulla magistratura?

Quel *mosaico costituzionale* era connotato da mobilità. Mobilità, da intendersi come sommatoria di tre requisiti: duttilità (attitudine del testo a non porsi come dato fisso, attivando costantemente fenomeni mutativi); elasticità (susceptibilità del testo costituzionale ad essere modificato nei fatti dai soggetti costituzionali senza cambiamenti formali) e flessibilità (idoneità del testo ad essere innovato con legge ordinaria). Era quello un ordinamento connotato fortemente dalla *spontaneità*, ossia da una fonte generativa di istituti sorti in assenza di atti di produzione e fondati su base consensuale. Si pensi ad es., limitandosi al 1848, al sorgere, appunto su base condivisa, del Consiglio dei ministri, del presidente del Consiglio, dell’*interim* ministeriale, del voto di fiducia (preventiva e non solo) al governo, della mozione di sfiducia individuale a ministro, dell’inchiesta parlamentare *et cetera*. Ebbene, in tale contesto mobile non deve stupire il rango che – supportato da dottrina adesiva – aveva raggiunto il Gran consiglio, qualificato organo costituzionale ed espressione di un momento di ‘rappresentanza’ (quella partitica), in parallelo alla ‘rappresentanza’ delle *élites* (espressa dal Senato) e alla ‘rappresentanza’ della realtà produttiva (espressa dalla Camera dei fasci e delle corporazioni). Per un’ironia della Storia quell’organo mai aveva votato formalmente – a parte acclamazioni generiche e unanimismi amorfi – e la prima volta che si espresse attraverso un voto, lo fu per determinare la fine del fascismo quale forza politica alla guida d’Italia.

Sub b): Tra il 5 e il 17 marzo 1943 vi furono scioperi a Torino e Milano, ispirati sotterraneamente dal partito comunista. Mussolini tenne il 5 maggio l’ultimo discorso dal balcone, tardo simulacro dei tempi che furono. Nel frattempo, lo sbarco alleato in Sicilia del 9-10 luglio aveva sanzionato la fase recessiva della guerra. Il Paese era scoraggiato e il partito fascista, tramite il segretario Scorza, si illuse di dare una sferzata rinvigorente, ipotizzando una convocazione del Gran consiglio. Anche Farinacci il 16 luglio invitò Mussolini a convocarlo. Dal 18 al 24 luglio, presso il monastero di Camaldoli, un gruppo di giovani intellettuali cattolici elaborava un documento programmatico che avrebbe costituito la linea d’azione politica della Democrazia cristiana nel dopoguerra.

Hitler volle l'incontro, che si tenne a Feltre (Belluno) il 19 luglio. Mussolini partì dopo aver fatto balenare al generale Ambrosio, capo di stato maggiore generale, lo sganciamento dell'Italia, ossia l'uscita dalla guerra. I 'colloqui' si ridussero però all'ennesimo monologo di Hitler, come già nell'incontro di Klessheim, vicino Salisburgo, il 7 aprile. Verso le 12 della mattina di quel 19 si apprese con sgomento dei bombardamenti Usa su Roma. Non stupisce, quindi, che, al rientro a Roma, sceso dal treno, Mussolini abbia dato disposizione a Scorza di convocare il Gran consiglio. Esprimeva il velleitario desiderio di riprender in mano la situazione.

Sub c): convocato il Gran consiglio con un ordine del giorno altamente evanescente, D. Grandi, presidente della Camera, si attivò. Sin dalla primavera egli aveva – al pari di altri (Ambrosio stesso, il senatore Baistrocchi, l'ammiraglio Zuppelli ed altri) – sollecitato il re ad attivarsi per salvare il salvabile. A tutti il re aveva risposto enigmaticamente: "sono re costituzionale". L'unico a decifrare il messaggio fu Grandi, che legò quelle tre parole al *mosaico costituzionale*, quale formatosi dai tempi del bis-nonno, Carlo Alberto.

Il potere regio, che il *testo* statutario riconosceva al sovrano, era stato sempre inteso, da prim'ancora dell'entrata in vigore (8 maggio 1848), ossia sin dal 5 marzo 1848, come potere duale, da esercitare, cioè, in sintonia con i *players* istituzionali. Il governo Balbo, ad esempio (insediatosi tra il 15 e il 17 marzo 1848), includeva i democratici genovesi, dal latente retrosapere repubblicano, proprio perché il re non voleva escludere quelle voci dalla vita dello Stato. Alla fine di quell'anno il re, proprio in rispetto a quella visione duale, non impose chi egli avrebbe voluto come presidente del Consiglio, ma sopportò la nomina di Gioberti, perché così gli chiedeva la Camera. Lo stesso Vittorio Emanuele III nulla fece nell'estate 1924 perché non aveva ricevuto dalla 'rappresentanza' parlamentare segnali concreti di dissociazione dal fascismo all'indomani del delitto Matteotti: alla Camera, infatti, era stata votata il 13 giugno una proposta a firma del deputato De Capitani per aggiornare i lavori *sine die*, inibendo le opposizioni; la Camera sarebbe tornata a riunirsi appena il 12 novembre. Inoltre, il 26 giugno il Senato aveva approvato a larga maggioranza un ordine del giorno che «udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, approvando i propositi manifestati di voler procedere [...] alla integrale restaurazione dell'impero della legge» esprimeva «la fiducia nell'azione del governo». Era a firma del senatore Melodia: la prima parte fu approvata a larghissima maggioranza (248 sì e 4 astenuti); del pari, con analoga maggioranza, fu confermata la fiducia al Governo.

Se lecita un'osservazione psicologica, non pare storicamente proficuo valutare la condotta di Mussolini nella notte fra il 24 e il 25 luglio con criteri di razionalità politica. Egli indubbiamente commise molti errori tattici nella gestione della seduta del Gran consiglio, ma non era più un uomo lucido: gli anni di guerra, disastrosi e distruttivi, lo avevano chiaramente provato, reso incerto e poco incisivo. Il testo votato, l'ordine del giorno Grandi, invitava il Capo del governo «a pregare la maestà del Re [...] affinché egli voglia per l'onore e la salvezza della Patria assumere l'effettivo comando delle Forze armate di terra, di mare, dell'aria, secondo l'articolo 5 dello statuto del Regno».

Il re, ricevuto il testo nella mattinata del 25 tramite il ministro della Real casa, Acquarone, si attivò immediatamente per l'avvicendamento. In sintesi, il decreto che rimosse Mussolini esprime la tessera finale del *mosaico*. Fu il 'canto del cigno' della costituzionalità, le cui radici affondano anche a prima dello statuto. Come negare, ad esempio, che il costituzionale aleggiasse nell'aria già dal 1846 in quel Regno di Sardegna, allorché furono istituiti, a Torino e a Genova, i primi corsi universitari di diritto costituzionale e di politica economica, ispirati ai canoni del liberalismo e del liberismo.

Sub d): l'ulteriore decreto – quello che nominò Badoglio, al di là di ogni valutazione umana e politica sul personaggio – espresse la cesura con il *mosaico*. Per la prima volta, infatti, il potere di nomina fu esercitato conformemente non al *contesto*, bensì al *testo* (art. 65 dello statuto: «il re nomina e revoca i suoi ministri»; integrato dalla legge n. 2263 del 1925: «[...] Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re»), quindi in modo monarchico. Certo, all'indomani della sconfitta di Novara il nonno Vittorio Emanuele II aveva nominato de Launay di sua iniziativa (marzo 1849), senza recepire gli umori della Camera; ma pochi mesi dopo – resosi conto dell'insostenibilità della situazione – ne aveva disposto rapidamente la sostituzione con d'Azeglio.

Nella nomina di Badoglio, invece, la rottura del *mosaico* fu irreversibile: il re non tenne conto di alcuna delle voci che gli giungevano dalla militaria e da Grandi in favore di Cavaglia e dai partiti anti-fascisti per Bonomi; invece, tentò in solitudine di uscire dal vicolo cieco con una soluzione di compromesso che scontentava tutti, cioè ricorrendo a un uomo che avrebbe dovuto rappresentare il punto archimedeo fra fascismo, anti-fascismo e militaria, essendo Badoglio un maresciallo compromesso, ma non troppo, con il regime.

Il primo decreto – quello nel quale Mussolini «è revocato, a sua domanda, dalla carica» – espresse lucidità, perché attuò un meccanismo collaudato di avvicendamento al potere fra presidenti del Consiglio: il secondo, invece, testimonia scarsa sensibilità e determinò l'irrevocabile frantumazione del *mosaico*, la fine di quel diritto costituzionale e l'inizio del cosiddetto 'ordinamento provvisorio'.

Per completezza è il caso di accennare a una iniziativa simile che il Senato aveva tentato di attivare parallelamente il 22 luglio. Su iniziativa del senatore Grazioli erano state infatti raccolte 63 firme per un ordine del giorno volto a convocare «con fede immutabile nei destini della Patria sotto la egida della Dinastia Sabauda» il Senato in seduta plenaria. Ma il presidente Suardo, in senso letterale, lo cestinò. Non avrebbe avuto la stessa determinazione due giorni dopo, a palazzo Venezia, allorché firmò dapprima l'ordine del giorno Grandi, salvo ritirare nel cuore della notte la sua adesione e quindi astenersi al momento del voto. Quale presidente del Senato sarebbe stato avvicendato dal nuovo governo il 28 con il grande ammiraglio Thaon di Revel, al quale il Badoglio avrebbe potuto ipotizzare la convocazione del Senato, ma quella delle (mancate assunzioni di) responsabilità di Badoglio è un'altra vicenda...

IL 25 LUGLIO 1943. IL RIPRISTINO DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE COME PUNTO ZERO DELL'ATTUALE RIGIDITÀ DELLA CARTA

Vincenzo Desantis

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Trasformazioni informali e Costituzione invariata: il Fascismo e il climax delle torsioni omeomorfe. – 3. La recrudescenza del formalismo e il tentativo di ripristino delle Istituzioni liberali: la caduta del fascismo e il periodo transitorio. – 4. Lo strappo “topologico” e la nascita della Repubblica. Profili conclusivi.

1. Introduzione

Almeno a partire dalla seconda metà del XIX sec., la topologia, una branca della geometria moderna, ha iniziato a studiare le deformazioni a cui possono essere sottoposte le figure, senza che le stesse subiscano rotture, strappi e sovrapposizioni¹.

È questa, ad esempio, la disciplina che studia come, arrotondandone gli angoli, un quadrato possa divenire una sfera, ma non un toro geometrico. Per ottenere questo effetto, sarebbe, infatti, necessario applicare un foro alla figura.

Le transizioni istituzionali e l'evoluzione delle forme di Stato e di governo sembrano governate dallo stesso principio, facendo registrare sia trasformazioni “omeomorfe” a Costituzioni invariate, sia “strappi” istituzionali (a volte autoritari), più o meno collegati all'esercizio del potere costituente. La vicenda dell'Italia fascista e il *climax* di torsioni che l'avvento e il consolidamento del regime ha apportato all'architettura costituzionale del Regno d'Italia, costituiscono uno scenario privilegiato per studiare tanto l'uno, quanto l'altro fenomeno e sono, probabilmente, gli eventi che, più di tutti, hanno propiziato l'approdo all'ordine costituzionale repubblicano.

L'indagine che si intende effettuare in questa sede proverà ad approfondire alcune tra le più significative divaricazioni che l'esperienza giuridica

¹ Per questa immagine, si è debitori a R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2013, pp. 7 ss.

fascista ha fatto registrare tra l'assetto liberale e statutario, formalmente mai soppresso, e le deformazioni giuridico-istituzionali operate dal regime (tra queste: la vanificazione della separazione dei poteri, l'esautorazione dell'istituzione parlamentare, lo svuotamento delle libertà negative e l'alterazione del quadro istituzionale, avvenuta anche con l'introduzione del partito unico, delle corporazioni e del Gran Consiglio tra gli organi "costituzionali" del sistema).

In un secondo momento, indagando le spinte topologiche di segno opposto, determinate dall'evolversi degli eventi del 1943, lo studio che si cercherà di condurre analizzerà in che modo l'assetto istituzionale del Regno abbia provato a svolgere, sempre a Costituzione pietrificata, il percorso inverso: quello che, a seguito dell'approvazione dell'ordine del giorno "Grandi", ha tentato di riconsegnare ad uno Stato "informalmente deformato", la sua originaria fisionomia istituzionale.

Il ripristino delle istituzioni liberali deliberato il 25 luglio ha, infatti, avviato un *reset* del sistema istituzionale dell'epoca, segnando, con ogni probabilità, il punto zero da cui si è andata costruendo la nuova legalità costituzionale repubblicana. Il recupero delle forme statutarie, propiziato dalla deliberazione del Gran Consiglio e consacrato dalla destituzione dall'incarico di Capo del Governo di Mussolini, ha, infatti, inaugurato un nuovo e inaspettato irrigidimento della legalità costituzionale, che, anche attraverso le trasformazioni della fase delle c.d. *Costituzioni provvisorie*, ci ha consegnato un arsenale di forme e regole per la revisione costituzionale che non consente sovvertimenti in via informale ed è, e soprattutto, dotato di argini protettivi, anche rispetto alle derive interne.

2. Trasformazioni informali e Costituzione invariata: il Fascismo e il climax delle torsioni omeomorfe

Sviluppando una sorta di percorso bifasico, una delle letture che sembra possibile ricavare dall'osservazione delle vicende giuridiche che hanno contraddistinto l'esperienza fascista è quella che ricorre alla metafora della clessidra, a tenore della quale al lento svuotamento di una delle parti della teca corrisponde il riempimento di quella opposta.

Nella nostra clessidra, il lento svuotamento della parte superiore della teca è rappresentato dal progressivo smantellamento delle istituzioni libe-

rali, operato, pezzo dopo pezzo e in modo più o meno esplicito dal fascismo, attraverso la stratificazione di norme e prassi preordinate a scardinare l'identità costituzionale dello Stato liberale.

Sul lato opposto, la formazione di un addensamento nella parte inferiore della teca può rappresentare, con ogni evidenza, la speculare e successiva nascita di un ordine nuovo, successivo allo svuotamento e, per molti aspetti, opposto a quello del passato².

Nell'economia della nostra metafora, il tentativo di ripristino delle istituzioni liberali operato dalla Casa reale almeno a partire dalla vicenda dell'approvazione dell'ordine del giorno "Grandi" potrebbe descriversi nei termini di un rovesciamento dell'ordine determinatosi fino a quel momento: un ribaltamento materiale della clessidra già svuotata, probabilmente finalizzato ad avviare un nuovo giro di tempo: una fase temporale, cioè, nuova, ma dominata dagli stessi criteri che preesistevano allo svuotamento.

Oggi esistono diverse ragioni per ritenere che il tentativo di ripristino dell'ordine liberale che qui si ipotizza si sia rivelato poco più che un'inefficace frenata lungo un fluire inesorabile, ma il tema dello Stato che si trasforma conservando l'apparenza della maggior parte delle sue strutture istitutive o, se si preferisce, quello degli opposti speculari iscritti in una cornice unitaria rappresentano immagini di discreto interesse per comprendere il *climax* di torsioni omeomorfe che, a Costituzione invariata, consentirono allo Stato fascista di edificare il proprio sistema di regole sulle rovine dello Stato e della tradizione liberali.

Il processo a cui si fa riferimento è, naturalmente, il "primo tempo" della nostra clessidra: un processo lungo e complesso del quale potranno essere qui prese in considerazione solo alcune sue manifestazioni. Procedendo per gradi, nel tracciare alcuni dei passaggi capaci di descrivere la trasformazione dello Stato, il primo di essi che si ritiene poter essere significativo è quello

² Ne ricostruiscono l'affermazione, tra gli altri, S. Trentin, *Les Transformations récentes du Droit public Italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'Etat fasciste. Preface de J. Bonnacese*, Paris, Giard, 1929; Id., *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, Venezia, Marsilio, 1983; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; G. Salvemini, *The fascist dictatorship in Italy*, London, Cape, 1928; A. Barnes, *La réforme de l'Etat sous le régime fasciste*, in *Annuaire 1928*, Bruxelles, Centre International d'Études sur le Fascisme, 1928.

che segna (1) il progressivo affrancamento dalla rappresentatività parlamentare, realizzato dalla legge “Acerbo”, la l. n. 2444/1923³, adottata per le elezioni politiche immediatamente successive all’instaurazione del regime.

La legge elettorale è, come è noto, una legge *costituzionalmente necessaria*⁴ e al giurista non sfugge affatto il dato che è possibile apportare scossoni di grande momento all’ordine costituzionale di una realtà politica anche senza “manomettere” la sua Costituzione (scritta o non scritta)⁵. In questo senso, l’ingegneria legislativa che può operarsi sulla legge elettorale costituisce, da sempre, uno degli strumenti più potenti per operare trasformazioni informali⁶ all’ordine costituzionale di un sistema, perché consente di alterare gli equilibri che conducono alla formazione degli organi costituzionali, senza incidere in senso formale sulla continuità istituzionale e sulla realtà esterna degli organi eletti. Ovviamente, quanto si dice è tristemente vero anche per le torsioni operate dal fascismo, perché, come si è visto, una delle prime manifestazioni della volontà di rivoltare dal profondo il terreno costituzionale dello Stato liberale nacque proprio dall’approvazione del disegno di legge proposto dal governo guidato da Mussolini, il 4 giugno 1923.

³ Sul punto, si rinvia, tra gli altri, a C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d’Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Milano, Corbaccio, 1999; I. Pellicciari, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

⁴ Sul concetto di normativa costituzionalmente necessaria v., tra gli altri, C. Gemma, *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1997, p. 203; A. Mangia, *La legge elettorale, tra abrogazione e annullamento*, in «Quaderni costituzionali», 4, 2013, p. 973; L.C. Platania, *Il giudice a quo e le leggi costituzionalmente necessarie*, in «Rivista AIC», 2010; D. Nocilla, *Discutere ed argomentare migliora la qualità delle decisioni. Riflessioni su abrogazione e leggi costituzionalmente necessarie*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 2012, p. 631.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle iniziative di ingegneria costituzionale preordinate a modificare, informalmente, ma in modo significativo, l’intelaiatura costituzionale di un sistema giuridico. Per una migliore resa del concetto si rinvia, ad esempio, a F. Cortese, «*Le défaut est un élément de la perfection possible*». *Dinamiche e ruolo delle trasformazioni informali della Costituzione italiana*, in «Diritto costituzionale», 1, 2020, p. 47. Sul punto, si v., in particolare, pp. 58 ss.

⁶ Per l’espressione si è debitori a F. Cortese, «*Le défaut est un élément de la perfection possible*», in particolare pp. 52 ss.

Quel disegno di legge, votato non senza accese resistenze da parte delle opposizioni, fu approvato dalla Camera dei Deputati con l'apposizione della questione di fiducia⁷ il 21 luglio del 1923, e, previa approvazione da parte anche del Senato, divenne legge.

La nuova legge elettorale, realizzando una distorsione della rappresentatività che, anche sulla scorta della recente giurisprudenza costituzionale, sarebbe, oggi, illegittima (illegittima considerando, cioè, l'odierno assetto costituzionale⁸), assegnava un largo premio di maggioranza alla lista che avesse conseguito almeno il 25% dei voti validi.

Sappiamo che, nel corso della storia successiva, anche (e soprattutto) repubblicana, il tema della rappresentatività, ancorata o disancorata dal conseguimento di una soglia minima di voti, è stato oggetto di accese discussio-

⁷ Per inciso, la sua introduzione nell'ordinamento costituisce un'altra trasformazione costituzionale. Sul punto, si rinvia, tra gli altri, a G. Rivoecchi, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg. III, tomo I, Torino, UTET, 2008, pp. 377 ss.; L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 245; M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 367 ss.; Id., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 388 ss. Per una ricostruzione a tutto campo sul diritto costituzionale italiano ante-regime, v. G. Arangio-Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca, 1913.

⁸ Ci si riferisce, in particolare, a quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sue recenti pronunce sulla legislazione elettorale. Nel richiamare la sconfinata bibliografia sul tema, si consenta di richiamare, tra gli altri: B. Caravita di Toritto, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in «Federalismi.it», 2, 2014; F. Sgrò, *La censura parziale di incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2014; S. Lieto, P. Pasquino, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1/2014*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2014; M. Caredda, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2014; V. Tondi della Mura, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in «Diritti fondamentali», 1, 2017; A. Alberti, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35/2017*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2017; T.F. Giupponi, *“Ragionevolezza elettorale” e discrezionalità del legislatore tra eguaglianza del voto e art. 66*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2017; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1/2014 alla sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in «Costituzionalismo.it», 1, 2017.

ni, ma, limitando il discorso allo studio di questa sede, possiamo dire che l'intervento elettorale appena descritto fu, senz'altro, uno dei più significativi per impostare il nuovo corso dittatoriale, perché consentì di asservire il funzionamento dell'intero organo rappresentativo del potere legislativo al volere della nuova maggioranza parlamentare: una maggioranza esigua, ma feroce, che presto continuò nella sua opera di smantellamento e neutralizzazione dell'istituzione parlamentare⁹.

Proseguendo la rassegna, presto le torsioni operate dal nuovo ordine fascista investirono, ovviamente, anche gli altri poteri dello Stato e a questo schema non sfuggì, naturalmente, neanche quello esecutivo, reso anzi il vero e proprio cuore pulsante del regime e delle sue attività. In spregio a qualunque forma di separazione dei poteri, il fascismo proseguì la sua opera di svuotamento informale delle istituzioni, (2) imprimendo la sua forza trasformativa alle attribuzioni del Governo, progressivamente reso quasi l'unico interprete dello spartito istituzionale elaborato dal regime.

Con concedere progressivo fino al consolidarsi dello Stato totalitario¹⁰, il fascismo operò, a Costituzione invariata, la trasformazione della figura del vertice dell'esecutivo, trasformandolo da Presidente del Consiglio dei ministri a Capo del Governo¹¹ e, ancora dopo, appiattì la forma di governo sugli organismi del nuovo *establishment* fascista.

Ma non è tutto. Lo svuotamento delle libertà negative operato dal fascismo (tra le molte, si pensi, in particolare, alle libertà personale, di domicilio, di stampa) ha costituito un ulteriore tassello nella direzione dello smantellamento informale delle istituzioni liberali e anche questo processo fu operato a Costituzione invariata (3). Le libertà negative di epoca liberale¹² enunciate

⁹ Per brevità, si consenta di operare un rinvio alle trasformazioni successive menzionando, tra gli altri, F. Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991. Per una descrizione dell'epoca, v. S. Panunzio, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Stabilimento di arti grafiche Trinacria, 1939.

¹⁰ Sull'affermazione dello Stato fascista quale Stato totalitario, si intende aderire alla posizione di A. Acquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario italiano*, Torino, Einaudi, 2003. Sul punto si v. anche I. Stolzi, *Il fascismo totalitario: il contributo della riflessione idealistica*, in «Historia et ius», 2, 2014.

¹¹ Su questi profili, v., in particolare le precisazioni che saranno operate *infra*.

¹² Ci si riferisce, in particolare, alla libertà personale, enunciata all'art. 26 (*la libertà individuale è garantita*), a quella di domicilio, garantita all'art. 27 e alle disposizioni

dallo Statuto furono ampiamente sovvertite dal nuovo corso antidemocratico dello Stato fascista, relegando lo Statuto albertino all'effigie di un ordine passato, del tutto alieno agli equilibri interistituzionali del suo nuovo presente.

Certo, già la prassi dell'esperienza liberale aveva fatto registrare delle alterazioni capaci di allontanare il dettato costituzionale dal concreto funzionamento degli organi di governo (ci si riferisce, tra le altre cose, sia al passaggio dalla monarchia costituzionale alla monarchia parlamentare¹³ sia, ancora, al fatto che il Re, pur formalmente ancora investito del potere statutario di nominare e revocare il proprio Governo, avesse, in parte, abdicato alle prerogative regie consacrate in Costituzione per riconoscere all'incedere della politica la sua designazione), ma nessuna trasformazione registratasi dall'inizio della sua vigenza fu, senza dubbio, assimilabile a quelle operate dal fascismo.

La "degenerazione istituzionale" avviata dal fascismo realizzò, in breve tempo, il massimo disallineamento mai registratosi tra *law in the provisions* e *law in action*¹⁴, o, per usare categorie più tradizionali, tra Costituzione

dedicate alla libertà di stampa (v. art. 28). Per una bibliografia essenziale sulla struttura di questa Carta si rinvia, tra gli altri, a G. Di Cosimo, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in «Rivista AIC», 1, 2011; A.G. Manca, *Lo Statuto albertino nel panorama del costituzionalismo ottocentesco*, in «Annali della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice», 2, 2022, p. 13; F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, UTET, 1909, p. 567; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, p. 137; E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922; L. Ciaurro, *Statuto albertino*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 997.

¹³ Cfr. la sopravvenuta obsolescenza degli artt. 3 e 5 dello Statuto. Sul punto v., ad esempio, S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959; G. Perticone, *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960, p. 8; M. Perini, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 41 ss.; A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2011, p. 9; M. Belletti, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, CEDAM, 2008. Per l'evoluzione di altre fonti, v. R. Ferrari Zumbini, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2011, p. 303.

¹⁴ L'espressione è presa in prestito da A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati. Trattato di diritto comparato*, Torino, UTET, 2018.

*formale e materiale*¹⁵. Un'altra delle naturali scaturigini di questo processo ebbe, tra le altre cose, espressione nella triste e nota vicenda dell'abolizione dei presidi democratici e rappresentativi allora esistenti (la soppressione dei partiti politici e dei sindacati¹⁶), o, ancora, nell'istituzionalizzazione dei corpi intermedi di regime¹⁷, il cui esempio più vistoso è, con ogni probabilità, rappresentato dallo sviluppo delle corporazioni, o, ancora dall'istituzione del Gran Consiglio del fascismo¹⁸: un organismo a cui si intese attribuire il valore di organo, *lato sensu*, costituzionale e che, più di ogni altro, replicava al livello istituzionale l'articolazione della struttura interna del partito unico. Avendo riguardo a quest'ultimo aspetto, potrebbe quasi concludersi che dove le torsioni di regime riuscirono a penetrare con più facilità nell'apparato istituzionale statutario, si attagliarono a molti istituti già esistenti; quando, invece, non furono capaci di svuotare il potere e le prerogative statutarie fino a renderli "pericolanti" o semplicemente vacuamente figurativi, le trasformazioni operate nel nuovo corso antidemocratico sovrapposero le strutture di partito alle fondamenta dello Stato, inserendo nella sua organizzazione e nel suo apparato alcune delle propaggini del partito unico.

Proprio l'esperienza del Gran Consiglio, che costituisce la più vistosa divaricazione tra forma costituzionale e realtà materiale, deve ritenersi la manifestazione più emblematica dell'ipocrisia istituzionale realizzatasi nello Stato costituzionale di epoca fascista: questo organo, infatti, pur non essendo inserito in Statuto e pur non essendo mai stato munito del potere di destituire né il capo del fascismo, né, tantomeno, quello del Governo, fu lo strumento di cui, para-

¹⁵ Il riferimento, naturalmente, è a C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998 (ristampa).

¹⁶ Per una ricostruzione sul punto, v., tra gli altri, S. Trentin, *L'aventure italienne. Légendes et réalités*, Paris, PUF, 1928; L. Paladin, *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, Il Mulino, 2009; Id., *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 887 ss.

¹⁷ Un esempio in questo senso è sicuramente rappresentato dalle corporazioni. Sul punto, v. I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2017.

¹⁸ Per uno sguardo sull'istituzione del Gran Consiglio del Fascismo, cfr. F. Lanchester, *Il gran consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos», 3, 2017; P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940. Sul punto, si rinvia al contributo di S. Filippi, in questo volume.

dossalmente, ci si servì per pretendere il ripristino delle istituzioni liberali. In altri termini, si pretese che la riaffermazione delle istituzioni liberali, da tempo accantonate sulla scorta di un *climax* di torsioni informali, avvenisse, a sua volta, in modo “informale”, e cioè in base a un tacito e non precisato flusso di valutazioni *extra Constitutionem*. In altre parole, il ritorno della Costituzione formale fu propiziato dalla decisione dell'organo che, più di tutti, aveva relegato quella Costituzione formale alla dimensione dell'inefficacia e dell'ineffettività.

3. La recrudescenza del formalismo e il tentativo di ripristino delle Istituzioni liberali: la caduta del fascismo e il periodo transitorio

Come anticipato, il “secondo tempo” della metafora della clessidra utilizzata nello scorso paragrafo ha prodotto, quale esito finale, la formazione di un'entità istituzionale deforme e speculare a quella originaria. La deformazione dello Stato liberale che, in breve tempo, operò l'ascesa al potere del fascismo si consumò entro i confini di una teca, quella dell'assetto costituzionale del Regno d'Italia, che, fino al termine dell'esperienza fascista, presentava ingenti tracce di continuità rispetto all'assetto liberale e statutario.

Nell'ora più buia del fascismo fu, anzi, proprio il residuo dell'anima liberale a riaffermarsi sulla scena del potere, propiziando un tentativo di recupero della forma statutaria nella logica di un disperato “salvataggio” dello Stato e della sua comunità.

L'esperienza di cui parliamo, che ha sedimenti prima e dopo questa data, indica quale momento decisivo del suo costruirsi la riunione del Gran Consiglio del 25 luglio del 1943¹⁹ ed è contraddistinta dalla riaffermazione dell'antico ordine liberale, consacrato in Costituzione. Ad avviso di chi scrive questo evento costituirà il “punto zero” del transito dalla “flessibilità” alla rigidità costituzionale, perché, precorrendo l'impostazione concettuale che in qualche misura può oggi rintracciarsi nella teoria dei controlimiti²⁰,

¹⁹ La bibliografia, sul tema, è sconfinata. Sul punto, si richiamano, per brevità: S. Bertoldi, *Colpo di Stato. 25 luglio 1943: il ribaltone del fascismo*, Milano, Rizzoli, 1996; G. Bianchi, *25 luglio 1943. Crollo di un regime*, Milano, Mursia, 1963.

²⁰ Sui controlimiti si rinvia, tra gli altri, a S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; F. Palermo, *Il Bundesverfassungsgericht*

ha affermato il principio non scritto per cui il mutamento dell'ossatura costituzionale del sistema di diritto interno deve ritenersi possibile solo all'esito di un'espressa manifestazione di volontà dei soggetti a ciò legittimati, da compiersi "nelle forme e nei limiti" che segnano la distribuzione dei poteri dell'ordine costituzionale. Ma procediamo per gradi.

Nei giorni immediatamente antecedenti all'approvazione della mozione di Grandi, è abbastanza notorio che il Re cercò di provocare e di governare una crisi costituzionale che si svolgesse nell'ambito dell'ordinamento vigente, sperando che l'assetto istituzionale così profondamente inciso e deformato dall'esperienza fascista, tornasse ad espandersi fino a nuovamente assumere le sembianze che aveva avuto prima dell'ascesa del regime²¹.

In altri termini, la Corona provò a gestire l'avvicendamento alla guida del Governo alla stregua di un qualunque, normale, esercizio di poteri regi. La finzione era, però, marchiana: se non altro perché la signoria del Re sul Governo e, più in generale, la sua funzione di Capo dello Stato, risultavano inesercitati – sopiti e, di fatto, sepolti – da più di vent'anni di mancati avvicendamenti e passivi assensi allo strapotere del regime.

In altri termini, con il fine di smarcare l'operato della Casa reale dalle responsabilità della sconfitta che si andava profilando, il Sovrano si sentì investito del dovere di provvedere a un avvicendamento della compagine di governo, come se l'alternanza democratica e il principio rappresentativo fossero un'*extrema ratio* e non già un consolidato svolgimento della forma di governo (monarchico-costituzionale prima, monarchico-parlamentare poi).

Utilizzando un'altra metafora (questa, invero, ancora più invalsa per descrivere le trasformazioni del mondo del diritto) si può quasi dire che la Monarchia, caldeggiando la configurabilità di un *continuum* istituzionale alla guida del Paese e, quindi, un mero cambio di "nocchiero" sulla rotta monarchica, volesse rendere lo Stato italiano una sorta di nuova nave Argo: la nave che, secondo la nota metafora, resta sempre la stessa, nonostante, nel tempo, siano stati progressivamente sostituiti tutti i suoi pezzi e non ve ne sia più

e la teoria "selettiva" dei controlimiti, in «Quaderni costituzionali», 1, 2005, p. 181; G. De-muro, *I contro-limiti e le identità costituzionali*, in «Diritto costituzionale», 2, 2018, p. 15.

²¹ Così, espressamente, D. Novacco, *L'Officina della Costituzione: 1943-1948*, Milano, Feltrinelli, 2000. Tra gli altri, ricostruisce quegli eventi, U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2014.

alcuno del tempo di costruzione. Le trasformazioni che si registrarono, però, negli anni che ci interessano erano, evidentemente, troppe e troppo significative per supportare una *fictio* di tale rilievo, perché, tra le altre cose, era fin troppo evidente che il Regno, anziché avere le sembianze di una vecchia nave in qualche modo sempre fedele alla sua forma, fosse diventata tutt'altra imbarcazione. A questo proposito, Mario Dogliani, ad esempio, riferisce:

L'intenzione del re di fare apparire il ritorno alle istituzioni liberali come un atto non rivoluzionario, ma riconducibile alla prerogativa regia, era fondata sulla convinzione che il regime instaurato nel 1922 non avesse importato alcun mutamento sostanziale nel funzionamento della costituzione albertina²²

L'intenzione regia di salutare l'avvicendamento di Governo quale fisiologica manifestazione dell'esercizio dei poteri regi, si evince, tra le altre cose, anche dal proclama, datato 26 luglio 1943²³, con il quale il Re, comunicando di aver assunto il comando delle forze armate (come "deliberato" il 25 luglio), precisava che "nessuna recriminazione" potesse essere mossa rispetto all'assetto precedente, quasi a dire che anche quell'esperienza, pur essendo stata segnata – tra le altre cose – dalle pesantissime conseguenze del coinvolgimento bellico, non ammettesse contestazioni formali, perché a sua volta, pienamente iscritta nella legalità costituzionale albertina e, prima ancora, statutaria.

Una conferma in questo senso potrebbe, ad esempio, derivare anche dal fatto che, con provvedimento successivo (il regio decreto 9 agosto 1943), si stabiliva un procedimento per perseguire gli arricchimenti indebiti conseguiti durante il fascismo, ma nulla si diceva, ad esempio, in ordine al ripristino di alcune libertà, non ancora ripristinate (come, ad esempio, quella di costituirsi in partiti politici) e da nulla, soprattutto, si desumeva la volontà politica di conseguire una svolta istituzionale rispetto alle precedenti esperienze, che aveva relegato all'inoperatività istituti e istituzioni liberali.

²² M. Dogliani, *Convenzioni costituenti e forma di governo nella Resistenza e nella transizione costituzionale*, in F. Cortese (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, Firenze University Press, 2016.

²³ Anche di questo proclama da conto M. Dogliani, *Convenzioni costituenti*, cit. Il suo testo è disponibile all'indirizzo: <http://anpi-lissone.over-blog.com/article-25-luglio-1943-i-tre-proclami-88378827.html#:~:text=Nell'ora%20solenne%20che%20incombe,il%20sacro%20suolo%20della%20Patria.>

Con il puntuale intervento di prosecuzione dell'indebito arricchimento si perseguiva, anzi, la linea a tenore della quale, stante il *continuum* spazio-temporale tra governi liberali e governo fascista, il governo successivo risolveva le questioni pendenti di quello precedente, senza strappi istituzionali di sorta, senza dover fornire giustificazioni di sorta.

Insomma, con la reviviscenza del Re, la forma torna a imperare (o, almeno, aspira a farlo) nel panorama istituzionale. Questo era accaduto non solo quando il Re, nell'esercizio dei poteri riconosciuti dallo Statuto, aveva destituito Mussolini da capo del Governo, nominando al suo posto il Maresciallo Badoglio, ma anche quando lo stesso, nell'opera di progressiva riappropriazione delle sue funzioni, aveva emesso i regi decreti con i quali si smantellavano le più significative manifestazioni "istituzionali" della trasformazione fascista. Con i regi decreti 2 agosto, nn. 705²⁴ e 706 venivano, ad esempio, formalmente sciolti la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e il Gran Consiglio del Fascismo.

In questo contesto non decadde, come è noto, i divieti sui partiti, ma il resto della strada da percorrere al fine di operare il tentativo di ripristino delle prerogative regie fu ben presto sbarrato dall'evidenza del nuovo ordine costituzionale che si affermava.

L'Italia andava, infatti, incontro a nuove e identitarie trasformazioni e il dato costituzionale andava ora consolidandosi, ora alterandosi non già per l'esercizio o l'usurpazione di un qualche potere costituito, ma per il manifestarsi del potere costituente, fondato sulla Resistenza e sui valori dell'antifascismo.

4. Lo strappo "topologico" e la nascita della Repubblica. Profili conclusivi

Come anticipato, il ripristino delle istituzioni liberali avviato dalla Monarchia e la pretesa riespansione "topologica" delle forme statutarie antecedenti all'avvento del fascismo si presentavano un tentativo obsoleto e disallineato dalla realtà già al loro primo prorompere.

²⁴ Nel primo dei due si stabiliva che, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra, sarebbe stata indetta l'elezione di una nuova *Camera dei deputati*. Non si disponeva, naturalmente, nulla con riguardo al Senato, che si intendeva sarebbe rimasto di nomina regia.

In particolare, molti erano gli elementi che deponevano per l'affermazione di un nuovo ordine istituzionale, fatto di nuovi equilibri e protagonisti e, soprattutto, improntato a una nuova suddivisione del potere tra gli attori della forma di governo.

L'antico ordine legale, sbaragliato dal fascismo e, poi, reso goffamente redivivo dalla riapparizione della monarchia, si era, in altri termini, completamente sgretolato, per più di una ragione. In primo luogo (1), i partiti politici, che pure non erano stati fatti oggetto di una formale riammissione nella legalità ordinamentale²⁵, avevano fatto irruzione nell'ordine costituzionale, dettando la direzione istituzionale da imprimere allo Stato²⁶. In altri termini, il ruolo dei partiti, poi espressamente riconosciuto dalla Monarchia almeno in occasione della Svolta di Salerno²⁷, aveva assunto le sembianze di quello dei protagonisti, perché le formazioni politiche riapparse o comparse sulla scena erano, finalmente, inserite nelle spire di un accordo istituzionale che ne riconosceva un ruolo costituzionale

In secondo luogo, il Comitato di Liberazione Nazionale²⁸ era divenuto, a tutti gli effetti, un organo costituzionale. In alcune zone era, anzi, l'unico organo costituzionale operante. Anche questo elemento contribuisce a rafforzare l'idea della divaricazione tra la realtà istituzionale e quella effettiva, o, ancora, la mancata saldatura tra la Costituzione formale e materiale, poi esemplarmente rappresentata almeno da una circostanza su tutte.

Nonostante all'indomani della caduta del fascismo la Monarchia si ostinasse a coltivare la sua attività di governo nel solco costituzionale, c'erano ben note forze nel Paese che, a causa della progressiva disgregazione delle strutture dello Stato, domandavano che si *proclamasse* – e non già che si

²⁵ Ci si riferisce al fatto, appena accennato, che non decadde i divieti sui partiti.

²⁶ Si v. la vicenda del secondo governo Badoglio, di cui i partiti del CLN rifiutarono di fare parte.

²⁷ M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000.

²⁸ Sul punto v., per tutti, G. Levi, *La Resistenza politica: il ruolo del Comitato di liberazione nazionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015; C. Verri, *Prove di Costituzione nella Resistenza* e L. Pegoraro, *Diritto costituzionale e resistenza. Una breve rilettura attraverso le lettere dei condannati a morte (e le canzoni partigiane)*, entrambi in F. Cortese (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, cit., pp. 115 ss. e 253 ss.

decidesse – *la decadenza della monarchia*, con conseguente assunzione, da parte del Comitato di Liberazione Nazionale, del governo dello Stato²⁹.

Secondo questa lettura, la Monarchia aveva, in altri termini, subito (oltre che, forse, causato...) la disgregazione delle istituzioni statali, restandone travolta: condizione che faceva sì che il suo potere si dovesse dichiarare *di fatto* disciolto, perché inesistente e incapace di esprimere un controllo³⁰. L'interpretazione appena proposta è stata, certo, estrema (d'altronde, anche ai minimi storici del suo potere, fu l'istituzione monarchica a destituire il fascismo, ad avvicinare i governi, a prendere accordi con gli Alleati), ma non si può tacere che la descrizione dell'ultimo Regno d'Italia nei termini di una sorta di Stato fantasma colga molta parte dell'effettiva ineffettività del potere nella temperie considerata.

Da ultimo, il rifiuto delle forze liberali ad entrare nel Secondo Governo Badoglio prima, e la crisi del terzo Governo Badoglio poi, si tradussero, a loro volta, in eventi di grande rilevanza lungo il percorso del definitivo tramonto delle forme statutarie, perché condurranno, rispettivamente, all'istituzione della luogotenenza³¹ e alla creazione di un ordine costituzionale “a trazione

²⁹ Cfr. M. Dogliani, *Convenzioni costituenti*, cit., p. 138: «Fin dalle sedute dell'11 e 12 settembre, infatti, P. d'A., PSIUP e PCI avevano richiesto la proclamazione della decadenza della monarchia e del suo governo, e la assunzione, da parte del CLN centrale, della qualità di governo straordinario, per condurre, con tutti i poteri costituzionali dello Stato, l'insurrezione contro i tedeschi. Queste richieste non vennero però accolte dal CCLN per l'opposizione dei liberali e dei democristiani, il che dimostra che l'ala moderata del Comitato era ancora ferma su posizioni non molto diverse da quelle assunte nei giorni successivi il 25 luglio».

³⁰ Questa posizione sostanzialisticamente assimilava la posizione del Regno d'Italia a quel che oggi potremmo dire di uno Stato fantasma. Per una bibliografia essenziale in tema, si rinvia alle definizioni in tema contenute in L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, vol. III, Milano, Giuffrè, 2010; M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990.

³¹ Sul periodo luogotenenziale, cfr. M. Fiorillo, *I decreti legislativi luogotenenziali*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti fra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001. Sulle costituzioni provvisorie, invece, v. S. Prisco, *Le Costituzioni prima della Costituzione*, in «Rivista AIC», 1, 2012; C. Decaro, *Le due Costituzioni provvisorie (1943-1948)*, in «Il Filangieri», 1, 2005, pp. 109 ss.

CLN”, e cioè con l’apporto sempre più meramente formale della Monarchia nella nomina del Governo (il Presidente del Consiglio dei ministri Ivanoe Bonomi fu designato al Governo, unitamente ai singoli ministri, dal Comitato di Liberazione nazionale, anziché dal Monarca³²).

Ognuno di questi elementi, testimoniando l’incombente formazione di un ordine istituzionale completamente diverso da quello, fino ad allora, consolidato poneva le antiche costruzioni liberali sul binario morto della nascita di una nuova identità costituzionale, forgiata dalle ceneri della Resistenza e dall’antifascismo, mentre l’approdo a una nuova carta diveniva parte del linguaggio comune. Tra gli altri elementi, il *requiem* allo Statuto albertino e alla stagione liberale sembrava, infatti, eseguirsi, anche solo terminologicamente per via della circostanza di chiamare *Costituzioni provvisorie* i decreti luogotenenziali preordinati alla risoluzione delle questioni istituzionali.

Dal canto suo, l’assimilazione terminologica del carattere della *costituzionalità* a un decreto tradisce, in certa misura, che non si fosse ancora addivenuti al superamento della concezione retrostante alle Carte *flessibili* e che, all’epoca, fosse invalso e permesso chiamare *costituzioni* anche quegli atti che, pur rivestendo grande enfasi, non erano fattivamente collocati a un livello sovraordinato nell’ambito di un’ipotetica gerarchia delle fonti. La stagione del rinnovamento inaugurata dal contesto di formazione delle costituzioni provvisorie e la consapevolezza di dover porre argine al ritorno del passato costituirono, però, la premessa che consentì di superare il concetto di Costituzione allora imperante, fino a realizzarne uno che avesse l’attitudine di restare nel tempo, in vera funzione di garanzia. Con ogni probabilità, la brutalità dell’esperienza fascista, espressasi anche sul piano più autenticamente istituzionale, potrebbe, in altri termini, avere ingenerato il convincimento che la nuova Carta dovesse contenere al proprio interno gli anticorpi necessari a fare in modo che le trasformazioni identitarie potessero, sì, registrarsi, anche in futuro, ma governandosi attraverso un processo di riforma presidiato, fatto di procedimenti democraticamente accreditati e prestabiliti, sotto la supervisione di organi costituzionali di garanzia, dotati di particolare legittimazione.

³² L’affermazione completa e definitiva di questo potere si avrà in seguito, con l’imposizione del governo Parri, indipendentemente dalla volontà del Luogotenente, costretto a ratificare le decisioni del CCLN e del CLNAI).

Il lascito dei cambiamenti istituzionali “a forma invariata” e la permessa mutevolezza di forme e soluzioni che caratterizzò, nelle sue varie fasi, l’esperienza di governo pre-repubblicana potrebbe, tra l’altro, aver costituito la principale ragione di nascita di due tra le più importanti caratteristiche salienti della Carta: 1) la revisionabilità della Carta, che si contrappone alla pietrificazione del modello precedente (quello dello Statuto albertino, non espressamente modificabile e mai, formalmente, revisionato); 2) l’aggravamento garantista delle procedure di revisione, che si contrappone alla fluidità degli avvicendamenti politici (democratici e non) che potevano registrarsi prima, nella “flessibilità” della Carta³³.

Sotto il primo aspetto, i Costituenti hanno avuto la lungimiranza di plasmare un testo capace di adeguarsi ai tempi non soltanto per l’ampiezza delle sue formulazioni, ma anche per il dispositivo del 138, che ha consentito l’adeguamento costituzionale in più di un’occasione³⁴. Pietrificare una Carta può, d’altronde, significare attribuirle una delle qualità tipiche di alcune pietre, che ammettono di cambiare forma solo una volta rotte.

Sotto il secondo aspetto, il Costituente ha disseminato l’ordinamento di congegni capaci di realizzare una resistenza al cambiamento, garantendo, allo stesso modo, che la saldatura tra passato e futuro avvenga nella consapevolezza che migliorare davvero la condizione del presente può significare dover porre degli argini condivisi al cambiamento.

³³ Su questi concetti, si richiama, per tutti, A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale: una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, II ed., Padova, CEDAM, 2002.

³⁴ In argomento, v. V. Angiolini, *Costituente e costituito nell’Italia repubblicana*, Padova, CEDAM, 1995; G. Bascherini, G. Repetto, *Il romanzo della Resistenza e la transizione costituzionale italiana: la letteratura tra moralità e istituzioni*, in F. Cortese (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, cit., p. 221.

TERZA PARTE
VILLA SAVOIA (E UNA BIANCHI S9)

LA SUCCESSIONE AL CAPO DEL GOVERNO NELLA RIFLESSIONE COSTITUZIONALE ITALIANA DEL PERIODO FASCISTA

Fabio Pacini

SOMMARIO: 1. Prerogativa regia e nomina del Presidente del Consiglio: la prassi statutaria fino all'avvento del fascismo. – 2. La “costituzionalizzazione” del Gran Consiglio e la «lista dei nomi da presentare alla Corona». – 3. Il dibattito dottrinale sull'art. 13 della legge sul Gran Consiglio. – 4. Il 25 luglio e la Repubblica Sociale, cenni ed uno spunto comparatistico.

1. Prerogativa regia e nomina del Presidente del Consiglio: la prassi statutaria fino all'avvento del fascismo

Lo Statuto albertino prevedeva, all'art. 65, una formula di estrema sintesi: «Il Re nomina e revoca i suoi Ministri».

Si tratta di uno di quei punti nei quali si esplica tutta l'ambiguità dello Statuto, con la sua formulazione dualistica – non priva di tratti riecheggianti l'assolutismo, come l'ostentata indifferenza per il gabinetto quale organo collegiale – che costituiva però, per il 1848, un accettabile punto di incontro anche per il movimento liberale¹.

Dopo la sua concessione, l'interpretazione e la prassi relative all'art. 65 si trovano ad essere una cartina di tornasole dell'applicazione dello Statuto stesso, oltre che – ovviamente – della forma di governo del Regno d'Italia.

Nell'analisi della prassi statutaria si scontano tutte le difficoltà di un oggetto di studio cangiante, cui vanno sommate le ambiguità di formule tratlative (su tutte, quella di “costituzione flessibile”) con le quali è facile incorrere in fraintendimenti.

Occorre quindi, come s'intende fare in questa sede, prendere di petto i segnali contraddittori che emergono non solo in prospettiva diacronica, ma perfino sincronica: la laconicità dello Statuto ben si prestava a questo.

¹ A. Mastropaolo, *Lenigma presidenziale. Rappresentanza politica e Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 20.

Malgrado quindi, come si è detto, la formulazione dell'art. 65 fosse stata tutto sommato un punto di equilibrio accettabile al momento della concessione, a dimostrazione del fatto che la responsabilità del Governo verso altri che non fossero il Re era tutta da costruire sta la prassi dei primi governi statutari; all'inizio non si poteva avere, ovviamente, il supporto di una camera elettiva (in via di costituzione), ma anche dopo, come chiaramente dimostrato in dottrina, fino alla IV legislatura in realtà « è del tutto fuori luogo parlare, per il Regno di Sardegna, di una forma di governo parlamentare. Il primo ministro non risulta affatto essere il supremo magistrato dello Stato [...], perché egli è tributario della propria nomina nei confronti del Re, non della camera. Il governo non ha, inoltre, quei caratteri di unità ed omogeneità che gli derivano dal fatto di essere 'comitato esecutivo della maggioranza parlamentare'; in conseguenza, lo stesso principio di responsabilità parlamentare è del tutto evanescente (salvo che nei confronti della Corona) e risulta, infatti, variamente interpretato dai governi che, tumultuosamente, si succedono da Balbo a D'Azeglio»².

Si pensi al caso, poco conosciuto ma estremamente significativo, del passaggio dal governo di Cesare Alfieri di Sostegno a quello di Ettore Perrone di San Martino: dimessosi il primo l'11 ottobre 1848 perché contrario al comando supremo dell'esercito da parte del Re, fu da questi sostituito lasciando però al loro posto gli altri ministri, ed un fatto simile avvenne poi nel passaggio dal Governo presieduto da Vincenzo Gioberti a quello di Agostino Chiodo, nel febbraio dell'anno successivo. In entrambi i casi, peraltro, un militare sostituì un civile, il che appare significativo vista la sede di questo contributo.

A riprova poi di come lo Statuto non fosse da tutti considerabile (né considerato) un punto di arrivo sta – tra gli altri – il progetto di legge per l'unione della Lombardia e delle province venete agli Stati Sardi, presentato alla Camera dal Ministro dell'Interno Vincenzo Ricci il 15 giugno 1848, nell'infuriare della prima guerra d'indipendenza. In tale progetto, citandone la bella e accorata relazione, dopo aver ricordato i plebisciti tenutisi poche settimane prima, si trova la specificazione per la quale «all'immediata fusione [della Lombardia e delle province venete con gli Stati Sardi] niun'altra condizione fu apposta che quella di un'assemblea costituente convocata per tutto lo stato sulla base del suffragio

² S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 16.

universale la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale colla [sic] dinastia dei Savoia». Del resto, come si dice nell'*incipit*, si ha la consapevolezza di star proponendo «il più grande atto politico che a un libero parlamento sia dato di compiere, l'instaurazione di una nazionalità lungamente conculcata dagli uomini e dalla fortuna». Coerentemente, dunque, l'art. 4 del progetto così recitava: «il potere esecutivo sarà esercitato dal Re col mezzo di un Ministero responsabile verso la Nazione rappresentata dal Parlamento».

Così non è stato per i rovesci bellici che di lì a poco gli Stati Sardi subirono, e chissà come sarebbe stata la storia italiana se, invece, fosse stato possibile procedere in tal modo³.

Come sottolineano Merlini e Tarli Barbieri, con riferimento alla formazione dei governi la prerogativa regia non si offuscò mai del tutto, ed anzi rimase sempre ad aleggiare, anche nei momenti nei quali più evidente appariva ai commentatori che si fosse ormai instaurato un governo pienamente parlamentare⁴.

Detto in termini brutali ma chiari, l'instaurazione di un regime parlamentare in Italia ha rappresentato «un falso storico, inventato dalla dottrina costituzionalistica dell'Ottocento al fine di esentare il re, in coerenza con l'art. 65 dello Statuto, da ogni responsabilità politica, 'coprendo' il suo ruolo con la figura del presidente del Consiglio nel tentativo di renderlo un organo *super partes*, un potere neutro, custode dello statuto e degli interessi generali dello Stato e dell'unità patria»⁵.

In definitiva, se è indubbio che in diverse fasi vi siano stati tutti gli elementi di una monarchia parlamentare, la loro irreversibilità e immodificabilità non sono mai state considerabili come acquisite; nello studio della prassi, infatti, continuamente affiorano segnali dei limiti di tale essenza parlamentare, e si ponevano infatti – come si pongono a tutt'oggi nel dibattito storiografico – rilevanti problemi classificatori circa la stessa forma di governo italiana dell'epoca. Con

³ Si vedano sul punto i commenti dello stesso Camillo Benso, conte di Cavour, in «Il Risorgimento», 26 giugno 1848, reperibile oggi nell'archivio digitalizzato all'indirizzo: <https://www.camillocavour.com/archivio/articoli-risorgimento/unionione-della-lombardia-al-regno-sardo-e-la-costituente-3/>.

⁴ S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 21. Per un esempio su tutti E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, pp. 118 ss.

⁵ G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani. L'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 88.

le parole di Massimo Severo Giannini, «è un ben curioso modo di procedere quello di prendere un'esperienza costituzionale, di cacciarla per forza nel barattolo del sistema parlamentare, e poi criticarla perché ne restano fuori i piedi»⁶.

Difatti, anche al di là degli esempi solitamente richiamati (come quello di Umberto I con il Governo Pelloux) si consideri, su tutti, il comportamento dello stesso Vittorio Emanuele III nel maggio 1915: a fronte delle dimissioni – presentate, appunto, il 13 maggio 1915 – di Antonio Salandra, che si trovava di fronte una maggioranza parlamentare palesemente neutralista, il Re lo rimandò alla Camera tre giorni dopo forte della sua alta “copertura” politica, tanto che gli stessi deputati giolittiani che lo avevano avversato si trovarono di fatto costretti a votargli la fiducia portando, com'è a tutti noto, all'ingresso dell'Italia nella Prima Guerra Mondiale. Ebbene, come emerge con chiarezza dalle pagine del «Corriere della Sera» (interventista) di quei tre giorni, dopo un ovvio quanto rapido passaggio con Giolitti, che data la situazione rifiutò (ne fa peraltro cenno lo stesso Salandra nelle sue memorie⁷) i tentativi di altri incarichi esperiti dal Re furono così poco convinti che due su tre fra i “sondati” Càrcano, Marcòra e Boselli si espressero pubblicamente per una riconferma di Salandra⁸. Il settantasettenne Boselli fu peraltro di lì a pochi giorni, come decano della Camera, relatore del disegno di legge che conferiva al governo poteri straordinari in caso di guerra.

Questo per ricordare che – in fondo, solo sette anni prima della Marcia su Roma – lo stesso Re si era reso protagonista di un colpo di mano che è forse in grado di sopravanzare quello dell'ottobre 1922, ed è interessante ricordare che proprio l'ipotesi di un nuovo governo Salandra ha rappresentato probabilmente l'unico tentativo con qualche fondamento prima di addivenire al Governo Mussolini nei giorni convulsi, appunto, della (minacciata) marcia.

Trattando di prerogativa regia in senso ampio, merita peraltro una citazione il tentativo di Giovanni Giolitti, tra 1919 e 1921 (compreso quindi il periodo del suo ultimo, quinto governo) di modificare l'art. 5 dello Statuto per circoscrivere tale prerogativa in materia di politica estera e garantire il coinvolgimento del Parlamento nella stipula dei trattati: qui si squaderna

⁶ M.S. Giannini, *Prefazione* all'ed. italiana di G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, p. XIX.

⁷ A. Salandra, *L'intervento. Ricordi e pensieri*, Milano, Mondadori, 1930, p. 284.

⁸ «Corriere della Sera», ed. pomeridiana, 15 maggio 1915.

perfettamente l'intreccio – probabilmente interiore allo stesso Giolitti, certo tale fra chi ne recepiva le parole – fra la sete di rivalsa rispetto a quanto era accaduto nel maggio 1915 ed il rinnovato profilo di attenzione alle richieste di maggiore equità sociale. Anche in questo ultimo caso, peraltro, è difficile immaginare dove arrivasse la sensibilità del navigato uomo di governo per il mutamento della società e dove – di nuovo – la sete di rivalsa rispetto alla grande industria che aveva portato sugli scudi l'interventismo e Salandra⁹.

Certo è che il «bolscevico dell'Annunziata», come lo definisce ossessivamente anche il «Corriere della sera» (4 volte in un articolo di poche righe, sul numero del 21 ottobre 1919) ricollega in Parlamento la restrizione della prerogativa di politica estera all'avvento del suffragio universale, cogliendo quindi il suo senso trasformativo dello Statuto e la diversa fonte di legittimazione del Governo: la capacità del popolo, ora, «di avere un peso decisivo nel Governo del Paese». Ed è evidente che, malgrado i tentativi – ad esempio – della Stampa di Alfredo Frassati di indorare la pillola per i conservatori *à la* Sonnino dicendo che s'intende sottrarre la Corona a giochi di potere del Governo, il “bersaglio grosso” è proprio Vittorio Emanuele III, il Re Soldato che era riuscito a giocare il navigato Giolitti proprio grazie alla prerogativa che gli consentiva di muoversi in segreto. Al contempo, mentre comunque non era pensabile un appoggio socialista esplicito a Giolitti – malgrado vari momenti quasi divertenti di *flirt* nei dibattiti parlamentari – l'uomo di Dronero s'inimicò i popolari per questioni anche spicce di politica economica ma, più in generale, per il travaglio che investiva anche loro in quel torno di tempo.

I tentativi di modernizzare l'assetto statutario – o comunque “sincronizzarlo” con le trasformazioni della rappresentanza politica – rimasero dunque lettera morta. Emerge in compenso una congerie di fattori, poco prima della Marcia su Roma, che fa ben comprendere come il Re non si trovasse bendisposto nei confronti dell'evoluzione statutaria, e fosse altresì ben consapevole delle proprie prerogative anche in termini di formazione del Governo; in definitiva, di come tutto cospirasse perché esse venissero usate largamente.

Quanto alla nomina di Benito Mussolini, la giuspubblicistica ha oscillato tra chi lo ha considerato comunque un atto eversivo da parte del Monarca

⁹ Sull'intera vicenda cfr. S. Labriola, *Giolitti e lo Statuto da riformare*, in «Giornale di Storia costituzionale», 2, 2002, pp. 105 ss.

per il contesto nel quale è maturato e chi, invece, ne ha teso a sottolineare gli aspetti di continuità, non solo dal punto di vista giuridico ma – più ancora – delle prassi alle quali si è appena fatto cenno, e su tutte del precedente che ha portato al Governo Salandra e all'entrata nella Prima Guerra Mondiale¹⁰.

In ogni caso, in un torno di tempo relativamente breve, proprio la prima legge di rilevanza costituzionale approvata per consolidare l'approdo fascista al governo fu la l. 24 dicembre 1925, n. 2263, recante le «Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato»¹¹. Senza che sia qui possibile una sua completa disamina, si sottolinea come nell'apparente ribadire l'essenza originaria dello Statuto affermando che «Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo» (art. 1) e che «Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo» (art. 2), implicitamente – e volutamente – si estromette la possibilità di una sfiducia parlamentare come sanzione di responsabilità politica, lasciando solo la possibilità di revoca da parte del Sovrano¹². Con tale legge, dunque, la «trasformazione del regime parlamentare [...] sembra ormai definitiva e irrevocabile. Da quel momento, ogni attività dello Stato coinvolge a vario titolo il Capo del Governo, il quale condivide questo accentramento con il monarca, che interviene anch'egli in ogni ambito delle tre funzioni dello Stato»¹³.

Peraltro, nella prassi, ben presto è il Capo del Governo a trasformarsi «in un organo costituzionale autonomo, dotato di attribuzioni proprie che investono ogni campo di attività dello Stato. A questa posizione costituzionale contribuisce non solo la legge del 1925, ma soprattutto il nuovo contesto politico istituzionale che fa del Capo del Governo un organo ormai completamente sganciato da una maggioranza parlamentare e per contro a capo del partito unico»¹⁴.

¹⁰ Il dibattito è ripercorso in S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., *passim* ed in part. pp. 60 ss.

¹¹ Sull'*iter* ed il contesto della legge si veda F. Perfetti, *Fascismo e riforme istituzionali*, Firenze, Le Lettere, 2013, pp. 55 ss.

¹² Per tutti L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 889. .

¹³ I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 43.

¹⁴ *Ibidem.*

2. La “costituzionalizzazione” del Gran Consiglio e la «lista dei nomi da presentare alla Corona»

Venendo alla cosiddetta – già all’epoca – costituzionalizzazione del Gran Consiglio, va ricordato come essa sia successiva, pur se di poco, rispetto alla riforma della rappresentanza politica¹⁵. Riforma, questa, che aveva stravolto l’elezione della Camera dei Deputati consegnando la designazione dei candidati proprio al Gran Consiglio del Fascismo, sulla base delle indicazioni delle Confederazioni nazionali di sindacati ma anche di enti morali legalmente riconosciuti e delle associazioni – esistenti anche solo di fatto – aventi importanza nazionale che perseguissero «scopi di cultura, di educazione, di assistenza o di propaganda», ferma restando la possibilità per il Gran Consiglio di scegliere anche fuori da tali categorie. Agli elettori non rimaneva, quindi, che esprimersi con un “sì” o con un “no” rispetto alla lista nella sua interezza.

L’approvazione di tale legge elettorale, peraltro, testimonia degli ultimi scampoli di dibattito parlamentare: alla Camera l’unica dichiarazione di voto contraria fu proprio del già menzionato Giolitti, che ne sottolineava la contrarietà allo Statuto: il che peraltro contribuirà a fruttargli, quando di lì a pochi mesi morirà di broncopolmonite, un attacco dai toni assai aspri nel ricordo del direttore della Stampa Andrea Torre, che era nel frattempo subentrato al giolittiano Frassati.

Nel dibattito al Senato sulla legge elettorale, il 12 maggio la carica antistatutaria di Mussolini si esplica con franchezza estrema, ed è l’occasione nella quale così si esprime, dal verbale della seduta:

Lo Statuto è stato fatto da alcuni signori che si sono raccolti attorno ad un tavolo; essi hanno lasciato dei verbali... lettura interessantissima, perché dimostra che la posizione, per esempio, del senatore Ruffini, oggi è identica a quella che aveva allora l’onorevole marchese Solaro della Margherita (si ride): cioè una posizione squisitamente reazionaria (si ride). È quindi fatica, a mio avviso, superflua, e tuttavia commovente, fare la guardia al Santo Sepolcro (si ride). Il Santo Sepolcro

¹⁵ L. 17 maggio 1928, n. 1019. Sul punto, R. D’Alfonso, *Un’ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, in «Scienza & Politica», 5, 1991, pp. 97 ss.

è vuoto. Lo Statuto non c'è più, non perché sia stato rinnegato, ma perché l'Italia di oggi è profondamente diversa dall'Italia del 1848¹⁶

Mussolini fa quindi riferimento – sempre irridendo – agli «immortali, ai troppo immortali principi da cui tutto discende. Che cosa dice l'art. 27 della dichiarazione *des droits de l'Homme*? «Tutte le costituzioni sono rivedibili, perché nessuna generazione ha il diritto di assoggettare alle sue leggi le generazioni che verranno»¹⁷.

Sia detto per inciso: con una certa ironia della storia, il riferimento è sbagliato. Si tratta infatti dell'art. 28, visto che il 27 della dichiarazione recita invece che «Ogni individuo che usurpa la sovranità, sia all'istante messo a morte dagli uomini liberi!»

In ogni caso, nello stesso sprezzante discorso (dal quale però la Corona dell'attualità è tenuta ben distante) si riconosce, in risposta a un ordine del giorno del senatore Federico Ricci, che in quel momento il Gran Consiglio non è un ancora organo costituzionale; qui Mussolini spiega la fretta di approvare intanto la nuova legge sulla rappresentanza politica: «[l]a ragione ne è evidente. La legislatura è ormai ai suoi termini, nel 1929 avrà finito il suo ciclo. Bisogna preparare l'applicazione di questa legge elettorale e quindi è necessario, per questa preparazione di ordine meccanico ed amministrativo, d'avere del tempo innanzi a sé. Il Gran Consiglio non ha che da scegliere, da scremare, da selezionare le designazioni che saranno fatte liberamente dalle grandi associazioni sindacali giuridicamente riconosciute».

Tuttavia, lo scrupolo era evidentemente presente anche nelle pieghe del Regime. Lo stesso Gran Consiglio, infatti, già nella seduta del 7 febbraio 1928 aveva deliberato il seguente ordine del giorno, intitolato «La costituzionalizzazione del Gran Consiglio»:

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

¹⁶ Cfr. I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: I. La Costituente fascista (1922-1928)*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1, 1984, pp. 159 ss.

¹⁷ *Ibidem*.

La regolamentazione e la forma saranno oggetto di discussione in una prossima sessione del Gran Consiglio¹⁸.

È interessante notare, a questo proposito, un aspetto poco noto: nelle carte relative a tale seduta del Gran Consiglio contenute all'Archivio Centrale dello Stato si rinviene un appunto su carta intestata del Guardasigilli contenente la versione originaria di tale ordine del giorno, che prima della parte già riportata così recitava:

Il Gran Consiglio, dopo aver approvato i punti fondamentali di un progetto di riforma della rappresentanza politica, in cui alle sue funzioni di supremo organo consultivo del Governo in materia politica, di fatto esercitate da oltre cinque anni, altre se ne aggiungono in materia di designazione dei deputati al Parlamento, ritiene giunto il momento [...]¹⁹.

Ebbene, con un tratto di penna – verosimilmente dello stesso Mussolini – si è cassata questa prima parte, con tutta probabilità proprio per non legare troppo strettamente i due aspetti²⁰.

In ogni caso, la situazione fu sanata dalla legge 9 dicembre 1928, n. 2693, entrata in vigore prima dello scioglimento della legislatura e del rinnovo della Camera secondo la nuova legge elettorale²¹.

L'impianto di questa legge era stato preparato da Alfredo Rocco ed era stato presentato a Mussolini per la discussione nella seduta del Gran Consiglio del 18 settembre.

Come risulta dalle carte della Segreteria particolare del Duce, Rocco aveva chiesto udienza già dal 14 settembre. Nello stesso fascicolo si rinviene una primissima bozza assai scarna, non ascrivibile con certezza a Rocco, ma d'in-

¹⁸ Partito Nazionale Fascista, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Roma, Editrice Nuova Europa, 1933, pp. 296 ss.

¹⁹ ACS, Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato (1922-1943), sottofascicolo gennaio-febbraio 1928.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Sulla legge nel suo complesso, anche per una contestualizzazione storica e dottrinale, si veda F. Lanchester, *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle Carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 2020, in part. pp. 48 ss.

dubbio interesse: anzitutto perché l'art. 1 recita «il Gran Consiglio Nazionale del Fascismo è, dopo il Governo, il supremo organo consultivo e deliberativo del Regime nato dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922». L'espressione «dopo il Governo» sparirà nelle successive formulazioni. Per quello che qui rileva, in questa prima bozza figura un articolo 9 di questo tenore: «Dopo l'approvazione della presente Legge il Gran Consiglio formerà e terrà successivamente aggiornato l'albo degli uomini di governo fra i quali la Corona sceglierà i suoi Ministri»²².

Ebbene: pur nella sua formulazione affrettata questa versione è, almeno formalmente, più vicina alla lettera dello Statuto.

In ogni caso, si segnala un aspetto di grande interesse che, invero, non è rinvenibile a conoscenza di chi scrive in alcun commento alla vicenda: l'importante discrepanza fra il testo che fu pubblicato sulla stampa nei giorni successivi e quello che sarà poi il disegno di legge, trionfalmente approvato da Senato e Camera allo scorcio della legislatura.

Infatti, il *Popolo d'Italia* del 21 settembre 1928, sotto al titolo di apertura «Il Gran Consiglio supremo coordinatore delle attività dello Stato», reca fra gli altri il seguente testo dell'art. 8:

Art. 8. – Il Gran Consiglio forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona in caso di vacanza per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato. Il Gran Consiglio forma, altresì, e tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanza, esso reputi idonee ad assumere funzioni di Governo.

Nell'articolo di fondo, intitolato «Logica rivoluzionaria», Arnaldo Mussolini nota che «il Gran Consiglio non è dotato di troppi articoli, ma in compenso questi sono ben chiari, sodi e definiti». Cosicché, chiosa il fratello del Capo del Governo, pretendere di «illustrare il progetto [...] significa sminuirlo» e «sezionarlo significa [...] perder tempo».

Tuttavia, così tanto “sodi e definiti” gli articoli non erano, visto che in un altro incartamento della Segreteria particolare del Duce è presente una «relazione a sua eccellenza il Capo del Governo», datata 22 settembre, su carta intestata del Ministero dell'Interno, a firma del sottosegretario di Stato²³. In

²² *Ibidem.*

²³ Sempre nel medesimo fascicolo, incartamento intitolato «DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE LA COMPOSIZIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL GRAN CONSIGLIO DEL FASCISMO» (maiuscolo in originale).

quel momento, con Mussolini ministro, la carica era autorevolmente ricoperta da Michele Bianchi, già quadrumviro della Marcia su Roma.

La relazione inizia così: «Gli emendamenti introdotti, con l'unito schema, al testo pubblicato dai giornali si ispirano ai seguenti criterii [sic]». Per quanto qui rileva, in relazione all'articolo sulla nomina del Capo del Governo si dice quanto segue (lo si riporta integralmente in virtù del suo interesse):

Nel primo comma dell'articolo 14 del nuovo testo – modificando formalmente l'articolo 8 del vecchio testo – si è chiarito che la formazione della lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo non è abbandonata alla iniziativa dell'organo collegiale o di ciascuno dei suoi membri, ma condizionata all'esercizio del diritto di proposta, riservato al Capo del Governo. Una diversa soluzione sarebbe assolutamente incostituzionale, e rappresenterebbe una grave usurpazione delle attribuzioni e delle prerogative del Capo del Governo.

Evidentemente, i rilievi sono apparsi convincenti ad un Mussolini che – peraltro – pare fosse in grado di appassionarsi alle questioni giuridiche, almeno in quel periodo e con particolare riferimento alle sedute del Gran Consiglio²⁴, perché la versione definitiva dell'art. 13 della legge n. 2693 del 1928 recita così:

Il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato.

Ferme restando le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, il Gran Consiglio forma altresì e tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanze, esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo.

Come sottolineato in dottrina, la “costituzionalizzazione” del Gran Consiglio fu cruciale per consolidare il regime fascista rispetto alle lotte interne al PNF, preparandolo per affrontare la crisi post-Mussolini – che prima o poi sarebbe avvenuta – e ostacolare eventuali tentativi da parte del Re di liberazione dall'influenza fascista²⁵.

È infatti la cifra della continuità quella che emerge in diversi commenti a caldo, non solo dottrinali: ne è un esempio il «Brillante», quotidiano ro-

²⁴ G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 299.

²⁵ F. Perfetti, *Fascismo e riforme istituzionali*, cit., p. 88.

mano solitamente di argomenti “leggeri” ma gradito a Mussolini, a giudicare dalla costante presenza fra le sue carte²⁶. Il 20 settembre 1928 titola infatti in apertura che «La costituzionalizzazione del Gran Consiglio assicura la continuità storica del Regime», specificando nell’articolo di fondo – dall’eloquente titolo di «Durare» – quanto segue:

La seduta notturna del Gran Consiglio è stata di quelle che più profondamente hanno inciso nella roccia del Regime il verbo durare. Il Duce, con la chiarezza che contraddistingue la sua opera da quella di altri statisti, ha creato la lesse che garantisce la continuità storica del Fascismo, ne assicura il funzionamento negli anni a venire, ne stabilisce l’inalterabilità politica, ferma nel tempo il principio eterno. Il Gran Consiglio da oggi è il supremo organo di difesa e di tutela dell’Italia Fascista; ed è anche l’altissimo collegio che dal grande vivaio nazionale scevera e nota i futuri reggitori di governo. Quest’opera di selezione preventiva, di scelta anticipata, di designazione aprioristica risolve automaticamente le inevitabili incognite del tempo, le imprevedibili manifestazioni del futuro. Da oggi, qualunque cosa accada il Regime non soffrirà di alcuna soluzione di continuità; da oggi qualunque evento si verifichi, il regime non avrà interruzioni di sorta, muteranno gli uomini per necessità di cose o per contingenza di eventi: lo stato maggiore resterà, con la sua legge, con la sua esperienza, con l’esempio luminoso del suo Capo.

Come notano diversi commentatori in prospettiva storica, non a caso l’approvazione della legge di “costituzionalizzazione” del Gran Consiglio rappresentò uno dei momenti di crisi con la Corona, ma anche in questo caso senza che ciò abbia comportato alcuna conseguenza negativa per il regime²⁷.

Commentando a caldo il provvedimento, Sergio Panunzio cercava di tranquillizzare i monarchici:

[I]a legge risolve in modo mirabile la possibilità di un’antitesi veramente paurosa tra principio sacro del passato: la monarchia, e lo slancio fremente verso l’avvenire [...] Questa sintesi del monarcato e del fascismo, che è l’essenza della nuova legge, non è un episodio, ma la prosecuzione di un programma concreto, per virtù del quale, dopo il discorso di Udine, alla vigilia della marcia su Roma, la rivoluzione e la monarchia, invece di scontrarsi, si compenetrano e si unificano. Né

²⁶ Anche in questo caso si fa riferimento ad ACS, Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato (1922-1943).

²⁷ F. Perfetti, *Fascismo e riforme istituzionali*, cit., p. 88.

la rivoluzione finisce alla monarchia, né la monarchia finisce con la rivoluzione. Questa è la verità. Le due realtà, che dal 1922 si sono andate sempre più spiritualmente integrando, si potenziano e si ingrandiscono insieme e diventano, con questa legge, anche formalmente, una sola realtà giuridica²⁸.

Ancora Panunzio, alcuni anni dopo ed in sede scientifica, ribadisce che nel «regime fascista l'organo supremo è costituito da un "organo complesso" risultante da diversi organi "semplici", disuguali tra di loro per intensità e grado di forza giuridica di potere e dei quali uno "prevale" su tutti gli altri: la Corona». Questo organo supremo complesso è da intendersi costituito «dal Re, Sovrano, o capo dello Stato; dal Capo del Governo; dal Gran Consiglio».

Tuttavia, in un passaggio davvero contorto e di scarsa comprensibilità, si ammette che il regime fascista «si può chiamare poi il regime del Capo del Governo per l'estensione delle funzioni, attribuzioni prerogative di esso, nonché per l'esercizio effettivo della stessa prerogativa regia o del potere totale di governo che si accentra costituzionalmente nel Re e di cui il Re è l'unico titolare; [...] da noi il Governo esplica ed esercita i poteri del Re; per cui si ha un sistema "dualistico" che "si unifica" però nell'organo complesso e connesso intitolato appunto "Governo del Re"»²⁹.

Assai più convincente, riassuntivamente, il lapidario giudizio di Piero Calamandrei per il quale, anche dopo il riconoscimento costituzionale, il Gran Consiglio mantiene fisionomia bifronte e funzione ambigua; ancora più convincente, l'intuizione per la quale, anche in caso di faccende di ordinaria amministrazione, esso comunque mantenne un «certo cupo tono giacobino da comitato di salute pubblica»³⁰. Il che, per inciso, spiega la refrattarietà alla verbalizzazione, oltre alla "segretezza" proclamata nella stessa legge istitutiva.

²⁸ S. Panunzio, *Rivoluzione perenne*, in «La Gazzetta del Mezzogiorno», 21 settembre 1928.

²⁹ S. Panunzio, *Le leggi costituzionali del regime*, scritto del 1932 pubblicato negli *Atti del primo congresso giuridico italiano*, ora in Id., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma, Bonacci, 1987, pp. 244 ss.

³⁰ Cfr. P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848-8 maggio 1948*, a cura del Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1948, p. 281.

3. Il dibattito dottrinale sull'art. 13 della legge sul Gran Consiglio

Con riferimento al dibattito che i giuspubblicisti di epoca fascista animarono sul significato da dare all'art. 13 della legge sul Gran Consiglio, il ventaglio di posizioni è vasto, pur con dei tratti comuni.

Carlo Costamagna, dopo aver trovato «qualche analogia storica» con i «Consigli straordinari della Corona, «preordinati allo scopo di agevolare l'opera del Capo dello Stato nella soluzione dei conflitti costituzionali»³¹, dal punto di vista strettamente giuridico liquida in poche righe – malgrado non sia, in generale, un Autore conciso – la questione dell'art 13: «tali attribuzioni [...] non derogano affatto alla potestà dello Statuto attribuita alla Corona, di nominare i Ministri, non avendo esse valore vincolativo al pari di tutte le altre attribuzioni costituzionali del Gran Consiglio»³².

Dove, invece, appare più interessante l'analisi di Costamagna è anzitutto nel considerare, mercè la controfirma, l'atto di nomina del Capo del Governo come atto complesso, a contenuto uguale tra Re e Capo del Governo e diseguale per il Gran Consiglio del Fascismo³³. La Corona deve infatti «tenere presenti, nel senso che essa deve esaminarle» le designazioni del Gran Consiglio, però tutto sommato si pone in continuità con la «dottrina prevalente», sul fatto che la Corona stessa non sia tenuta a rispettarle, neppure quanto al loro ordine.

La «dottrina prevalente» citata è quella di Costantino Mortati, il quale, limpidamente, affermava che «il Re ha un solo obbligo giuridico: quello di prendere in considerazione la lista prima di procedere alla nomina: non ha invece il dovere di limitare la scelta alle persone elencate nella lista, né tanto meno di seguire l'ordine in cui i nomi sono in essa disposti»; del resto, stando «alla contraria opinione l'atto del Re avrebbe il carattere di una nomina di secondo grado, che potrebbe eventualmente mancare di un grado anche minimo di discrezionalità e quindi del carattere di scelta, come nell'ipotesi che la lista contenga un solo nome: ipotesi possibile, dato che nessun obbligo è fatto al Gran Consiglio di comporre una lista di più candidati»³⁴.

³¹ C. Costamagna, *Elementi di Diritto pubblico fascista*, Torino, UTET, 1934, p. 248.

³² *Ivi*, p. 256.

³³ *Ivi*, p. 238.

³⁴ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, volume del 1931 oggi ristampato nella collana *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 89.

Con un andamento argomentativo – invece – altalenante, Costamagna si spinge a dire che il Gran Consiglio rappresenta la situazione al monarca, «a un dipresso» quel che accadeva in precedenza con le consultazioni: si affretta però a specificare che il Gran Consiglio non dà né revoca nulla di paragonabile alla fiducia. Per lui la legge del 1925 «rifiuta implicitamente al Gran Consiglio ogni intervento nell’atto di revoca del Capo del Governo»³⁵.

Ed infatti, a riprova di come Costamagna non intenda, in realtà, concedere grandi spazi al Re, immediatamente dopo se la prende con «una strana questione, indice dell’atteggiamento dell’immobilità dogmatica», ovvero il fatto che la dottrina prevalente ritenesse possibile, per il Monarca, nominare Capo del Governo un soggetto non appartenente al PNF. Vero è che non esiste una norma scritta in questo senso, ma Costamagna arriva a scrivere quanto segue: «l’inosservanza della condizione dell’appartenenza al Partito costituirebbe, da parte della Corona, una violazione della costituzione fascista dello Stato, nel suo principio gerarchico e quindi nella sua logica costituzionale». Un passaggio – di nuovo – non limpido, ma nel quale è evidente il tono minaccioso nei confronti della Corona stessa.

Così come, nella sua ottica, sulla revoca deve essere chiaro che è «irrelevante [...] sulla durata della carica del Capo del Governo la volontà di qualsiasi altro organo che non sia la Corona»; inoltre, contrariamente a quanto altri affermano – e questo tutto sommato è condivisibile in quella logica – nemmeno le dimissioni in massa dei ministri potrebbero portare alla revoca del Capo del Governo, costituendo piuttosto (e di nuovo si sovrappongono i diversi piani) una infrazione alla disciplina del Partito senza «nessun effetto giuridico»³⁶.

Pietro Chimienti, che aveva già dedicato una monografia a *Il Capo dello Stato e il Gabinetto* nel 1898 ed era stato Ministro della pubblica istruzione del primo Governo Nitti, si pone in un’ottica di continuità pressoché assoluta con gli assetti istituzionali precedenti, affermando che la «collaborazione del Gran Consiglio del Fascismo normalizza, in una sede costituzionale propria del Regime politico fascista, la pratica delle consultazioni del Sovrano. Crediamo inutile affermare che il Re può sempre procedere a quelle altre consultazioni che Egli crederà necessarie», dato che la «attribuzione costi-

³⁵ C. Costamagna, *Elementi di Diritto pubblico fascista*, cit., p. 238.

³⁶ *Ivi*, p. 240.

tuzionale della Corona di nomina e revoca di tutti i Ministri componenti il suo Governo rimane in forza per l'azione combinata dell'art. 65 dello Statuto e dell'art. 2 della citata legge del 25»³⁷.

In quest'ottica, Chimienti – che pur essendo approdato al fascismo aveva alle spalle, come si è detto, una formazione ed una carriera già in regime liberale³⁸ – non ha problemi a ricordare che «giova inoltre notare che la lista dei nomi di cui all'art. 13 della legge sul Gran Consiglio essendo fatta su proposta del Capo del Governo, può accadere che questi creda opportuno non farne alcuna per ragioni che dipendono dal suo personale apprezzamento; come non può negarsi a lui la facoltà di consigliare al Re la persona che, a suo giudizio, creda la più idonea a succedergli. Nella seconda ipotesi, il Capo del Governo mantiene sempre libera la facoltà di consigliare al Re quei nomi che, in caso di vacanze, possono assumere funzioni di governo»³⁹.

La trattazione più analitica del tema qui ad oggetto è però quella di un giovanissimo Paolo Biscaretti, venticinque assistente di Santi Romano e non ancora libero docente, che dedica nel 1937 un lungo articolo proprio al procedimento di nomina del Capo del Governo. Già un primo punto, importante quanto a metodo di analisi, è di ascrivere questo complesso di atti allo schema del procedimento. Anche per lui la lista del Gran Consiglio non è vincolante per il sovrano, peraltro respingendo la tesi opposta come palesemente infondata e citando a proposito, contestandoli, un autore della dissidenza all'estero (Trentin) e uno straniero (Gordon).

Tuttavia, non ritiene neppure accettabile un completo ritorno alla lettera dello Statuto: a suo modo di vedere, la lista del Gran Consiglio permette al Sovrano un'interlocuzione con un organo rappresentativo del popolo, ma di un tipo di rappresentanza diverso e preferibile rispetto a quello – *verbatim* – “irresponsabile” ed “empirico” quale sarebbe invece quello elettorale. Cosicché prefigura il formarsi di norme di correttezza costituzionale per le quali il sovrano, comunque, sarebbe vincolato nei fatti alla proposta⁴⁰.

³⁷ P. Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, UTET, 1934, p. 187.

³⁸ Cfr. L. Borsi, *Litinerario di Pietro Chimienti, da liberale a fascista*, in «Nomos», 3, 2018.

³⁹ P. Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, cit, p. 187.

⁴⁰ P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 14 ss.

Con parole che suonano profetiche se si considera la frase che viene comunemente attribuita al Mussolini dell'ultimo Gran Consiglio, per Biscaretti se il Sovrano si discostasse dalla lista ciò porterebbe ad un urto che «non potrebbe non dar luogo ad una crisi di Regime»⁴¹.

Lo stesso Autore procede poi ad una serie di spigolature sul punto, che comunque rivestono carattere sostanziale se ci si pone nell'ottica di un utilizzo effettivo della lista: anzitutto se essa possa essere composta da un solo nome, eventualità accettata anche se evidentemente destinata a creare imbarazzo al Sovrano. Piuttosto, è interessante notare appunto con Biscaretti come nell'art. 13 della legge sul Gran Consiglio siano ben diverse le sorti delle liste per la vacanza del Capo del Governo e quella invece per i ministri (punto che qui ci si limita a menzionare). Infatti, mentre la prima va *presentata* al Sovrano, e da qui la necessità di una sua forma scritta e in qualche modo – potremmo dire – oggettivizzata, per quella dei ministri invece gli Autori prima citati riconoscono che il Capo del Governo – presiedendo il Gran Consiglio – ben la conosce e quindi ne tiene semplicemente conto nelle sue interlocuzioni con il Re senza che ciò acquisti necessariamente una veste formale.

Una questione alla quale non si può non fare almeno un cenno è quella del rapporto fra la carica di Capo del Governo e quella di Duce, da intendersi quale capo del Partito Nazionale Fascista: i commentatori oscillano fra quanti ritengono che la carica di Duce sia indissolubilmente legato alla persona di Mussolini – e dunque intrasmissibile – e quanti invece prendono atto del fatto che comunque un Capo del Partito servirà a prescindere dall'appellativo, ribadendo l'importanza che si mantenga, per così dire, un'unione personale perché l'uno e l'altro sarebbero altrimenti dimidiati⁴².

Il dibattito su di una questione così evidentemente scabrosa non fu certo alimentato dalle istituzioni del regime, e nonostante un'effimera emersione durante l'approvazione della legge sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni – presto troncata – non risulta avere mai avuto risvolti pratici dal punto di vista giuridico⁴³.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem* per i necessari riferimenti bibliografici.

⁴³ Sull'episodio si veda A. Celotto, *L'enigma della successione*, Milano, Feltrinelli, 2021, pp. 209 ss.

4. Il 25 luglio e la Repubblica Sociale, cenni ed uno spunto comparatistico

Essendo trattato in altri scritti di questo Volume e dato il diverso taglio di questo contributo, si considera solo tangenzialmente proprio il momento in cui lo scenario del venir meno di Mussolini come Capo del Governo si concretizzò, il 25 luglio 1943. A dispetto dei documenti e dei comunicati ufficiali, è impossibile dire se vi siano state davvero delle dimissioni di Mussolini o se si sia trattato di una sorta di “falso ideologico”, come lo definisce Gian Luca Conti nel suo contributo; in ogni caso, anche indipendentemente da tale questione è difficile dubitare che si sia in presenza di una revoca *ex art.* 65 dello Statuto (ed ai sensi della legge del 1925)⁴⁴. Dal punto di vista della nomina, sicuramente si è fuori dalla logica della legge sul Gran Consiglio, non risultando evidenze del benché minimo interesse del Monarca per l'eventuale presenza della lista dei possibili successori. Del resto, la sua inesistenza – unanimemente accettata dai commentatori di ogni epoca – rende il contrasto con detta legge più teorico che pratico⁴⁵.

Ci si limita ad un accenno alla Repubblica Sociale Italiana: come è noto, l'idea di un progetto costituente aleggiò a più riprese nella sua effimera esistenza, venendo annunciato già dagli “ordini del giorno” trasmessi dalla radio di Monaco di Baviera all'indomani della liberazione di Mussolini. Solennemente sancito con il Manifesto di Verona del 14 novembre 1943, del quale è il primo punto, di fatto un progetto del genere termina con il discorso del Lirico del 16 dicembre 1944, che rimanda la convocazione di una costituente a guerra finita.

Con riferimento al più compiuto tentativo di mettere a sistema la riflessione in tal senso – ovvero quello del Ministro dell'Educazione Nazionale, il giurista Carlo Alberto Biggini – all'art. 35 del progetto s'immaginava un Duce eletto da una «Assemblea costituente» e che «dura[sse] in carica cin-

⁴⁴ Sulla revoca del 25 luglio, si veda in part. A. Mastropaolo, *Lenigma presidenziale*, cit., pp. 55 ss.

⁴⁵ Specificamente sull'inesistenza della lista, cfr. P. Colombo, *La “martinicca del Regime”. Il ruolo della Corona nel rovesciamento del 25 luglio 1943*, in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle Carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, cit., pp. 79 ss.; ed E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 55.

que anni», corretto a sette da Mussolini (a penna, in bozza) e «rieleggibile», aspetto al quale Mussolini chiosa «una volta sola»⁴⁶.

Invece, l'unico altro progetto che risulta aver avuto qualche considerazione da parte di Mussolini, quello del Sen. Vittorio Rolandi Ricci (già avvocato e uomo d'affari) prevedeva un sistema presidenziale con un Duce eletto a suffragio universale per dieci anni, non immediatamente rieleggibile⁴⁷.

In conclusione, a mo' di minimo spunto di storia controfattuale, vien fatto di chiedersi: come sarebbe andata a finire, se la storia fosse andata diversamente? Può reggere a lungo una dittatura che mantenga elementi diarchici? Qui soccorre forse un esempio non molto noto, ma di grande interesse: quello portoghese.

Con la Costituzione del 1933, il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini elettori per sette anni, poteva «nominare e congedare liberamente» il Presidente del Consiglio (art. 107); al contempo, l'art. 112 prescriveva come il Governo fosse «di esclusiva fiducia del Presidente della Repubblica ed il suo mantenimento al potere non [dipendesse] dalla sorte dei suoi progetti di legge o di qualsiasi voto dell'Assemblea Nazionale». Il che riecheggia l'assetto costituzionale fascista, soprattutto la legge del 1925 sul Capo del Governo⁴⁸. Ciò peraltro allontana irrimediabilmente la Costituzione del 1933 dal modello weimariano, vista la chiarezza della Costituzione del Reich del 1919 sul fatto che, per quanto appunto vi si dica che «Il cancelliere e, su proposta di questi, i ministri vengono nominati e licenziati dal presidente» (art. 53), all'articolo immediatamente successivo si precisa che «Il cancelliere ed i ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del Reichstag. Ognuno di essi deve dimettersi se il Reichstag, con espressa deliberazione, gli ritiri la sua fiducia» (art. 54). Ciò al netto del fatto che, sotto la presidenza di Paul von Hindenburg, proprio

⁴⁶ Così in L. Garibaldi, *Mussolini e il Professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, p. 361.

⁴⁷ D. Trabucco, M. Di Donà, *Forma di governo e sistema normativo della Repubblica Sociale Italiana*, in «Cuadernos de historia del derecho», 2017, p. 250.

⁴⁸ Come nota, già nel 1945, Manlio Fancelli nell'introduzione al volumetto dedicato alla *Costituzione della Repubblica portoghese* (p. 35), pubblicato nella collana *Testi e documenti costituzionali* diretta da Giacomo Perticone sotto l'egida del Ministero per la Costituente.

l'art. 53 fu una delle “punte di sfondamento” che sabotarono dall'interno il sistema democratico⁴⁹.

Tornando al punto di vista della diarchia portoghese, va comunque considerato che il Capo dello Stato poteva altresì convocare e presiedere il Consiglio dei Ministri (art. 111).

Si ricordi dunque che António de Oliveira Salazar, professore universitario a Coimbra, era stato chiamato – prima come Ministro delle Finanze e dopo come Presidente del Consiglio – dal Presidente Óscar Carmona, militare che aveva preso le redini della dittatura nazionale da anni; più volte rieletto fino alla sua morte nel 1951, di fatto Carmona cedette ben presto il potere al Presidente del Consiglio ma rimase un punto di riferimento per la fazione più conservatrice dell'Esercito. Gli succedettero altre figure di militari, dato che Salazar rifiutò sempre di cumulare tale carica. Nel 1959, dopo un'elezione inaspettatamente combattuta malgrado l'azione del regime salazarista, la Costituzione fu quindi emendata in favore di un'elezione *indiretta* del Presidente, interamente controllabile.

In ogni caso, fu proprio il Presidente “di regime” Américo Tomás a revocare il Presidente del Consiglio dopo i problemi di salute successivi ad un'emorragia cerebrale nel 1968. Nel *Diário do Governo* del 27 settembre 1968 si legge il «Decreto n.º 48 597» che «*Exonera o Doutor António de Oliveira Salazar do cargo de Presidente do Conselho, do qual mantera todas as horas a ele inerentes, e nomeia, para o substituir, o Doutor Marcelo José das Neves Alves Caetano*», dove si parla di “decisione dolorosa” dovuta al fatto di aver perso le speranze anche solo per la sopravvivenza di Salazar.

La storia peraltro era destinata a prendere una piega amaramente ironica, e dopo un “miracoloso” recupero il dittatore morirà solo nel 1970, ancora convinto dal suo *entourage* di essere il Presidente del Consiglio in carica⁵⁰.

⁴⁹ Anche per approfondimenti ulteriori, per tutti cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2018, pp. 131 ss.

⁵⁰ La vicenda è brillantemente ripercorsa da M. Ferrari, *L'incredibile storia di António Salazar, il dittatore che morì due volte*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

*IN SUO ESSE PERSEVERARE: LA POSIZIONE COSTITUZIONALE
DEL RE SABAUDO FRA ATROFIZZAZIONE
E RIAPPROPRIAZIONE DELLE PREROGATIVE*

Ylenia Maria Citino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La decadenza del principio di irresponsabilità regia. – 3. L'anomala luogotenenza del 1944. – 4. Il valore costituzionale dell'abdicazione. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel 1836, durante la Monarchia di Luglio, lo statista francese Adolph Thiers ricevette dal re Luigi Filippo l'incarico di formare un nuovo governo. Egli accettò senza sapere che il sovrano lo aveva scelto per una sua supposta debolezza politica. Così Luigi Filippo non esitò, come era pratica all'epoca, ad interferire su molte iniziative del proprio governo e, ben presto, il rapporto con Thiers si deteriorò. Era il 1840 e Thiers suggerì al Re che sarebbe stato opportuno adottare un modello di governo simile a quello britannico, affermando che un sovrano avrebbe dovuto “regnare senza governare”. Tuttavia, Luigi Filippo non avrebbe mai potuto rinunciare a “prerogative sovrane” quali il comando dell'esercito o la diplomazia¹. Di lì a poco, come è noto, sarebbe scoppiata la rivoluzione francese del 1848.

L'aforisma sul Re che “regna senza governare” non passò inosservato. Esso fu a lungo adoperato a proposito del sovrano sabauda. Fino a che punto, però, tale locuzione avesse realmente un valore descrittivo, invece che pedagogico, è questione dibattuta. Seguendo la linea tracciata dal presente convegno, dunque, può essere interessante esaminare la figura del sovrano come delineata dallo Statuto albertino per capire se egli giocasse realmente un ruolo “decorativo” e se effettivamente l'art. 5 dello Statuto, epicentro delle prerogative regie, si fosse “atrofizzato”.

¹ A. Thiers, *History of the French Revolution*, tr. inglese a cura di T.W. Redhead, London, Fullarton, 1845.

Per rispondere a tali interrogativi, mi soffermerò sulle trasformazioni che hanno interessato il ruolo del Capo dello Stato attorno alla fase turbolenta di tracollo del fascismo. Da tale periodo in poi, il cammino verso il costituzionalismo democratico fa emergere in maniera sempre più decisa le caratteristiche del Capo dello Stato. Se è vero che il Monarca “regnava senza governare”, allora anche il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto vestire i panni del supremo moderatore, “dirigendo” in maniera “neutra” e senza mai entrare nell’agone politico i rapporti fra le istituzioni costituzionali.

La posizione costituzionale del Sovrano nell’epoca statutaria si distingue per il fatto che, in una prima fase, la pratica dello Statuto era deviata rispetto alla sua lettera per permettere l’innesto “dolce” del parlamentarismo². Nel momento in cui lo spirito dello Statuto fu tradito e la consuetudine del parlamentarismo fu superata dall’autoritarismo, provocando una rottura costituzionale, il tenore testuale di alcune norme statutarie, lungi dall’essere caduto in desuetudine, fu invece rivitalizzato. Ciò ebbe un impeto tale da persistere sino all’epilogo “farsesco” del fascismo³. L’analisi di come tali “clausole di salvaguardia” fossero state ripescate *in extremis* costituisce un momento essenziale per porre in evidenza quella linea di continuità ravvisabile – non certo in assoluto, ma su singoli rilevanti profili – fra l’esperienza dello Stato monarchico-costituzionale di impronta liberale e quella dello Stato repubblicano con forma di governo parlamentare.

Una continuità che emerge, come sostengono Galeotti e Pezzini, da quelle «attribuzioni regie automaticamente trasferite» dal Re al Capo di Stato repubblicano⁴, come il potere di grazia, tipica prerogativa recuperata dalla tradizione sovrana, o la controfirma, a garanzia di un Capo dello Stato politicamente irresponsabile. Una continuità, inoltre, confermata, sotto il

² Per una ricostruzione del dibattito attorno al fondamento della consuetudine instaurativa del parlamentarismo, si consenta il rinvio a Y.M. Citino, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo statuto albertino al periodo transitorio*, in «Luiss SOG Working Papers», 2019, pp. 1-49.

³ Così il «Corriere della Sera» del 27 luglio 1943: «Il rovesciamento del regime personale di Mussolini... è stato un epilogo farsesco: il regime totalitario è caduto con un voto di sfiducia dei suoi stessi fondatori».

⁴ S. Galeotti, B. Pezzini, *Il presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, UTET, 1996, p. 477.

profilo normativo, dalla XV disposizione transitoria della Costituzione, che convertiva in legge quella che *ex post* fu denominata la prima costituzione provvisoria (d. lgs. Lgt. 25 giugno 1944, n. 151), sanando la condizione di incertezza giuridica che la inficiava.

I cruciali avvicendamenti che ci si appresta ad analizzare mi paiono, dunque, un'utile cartina di tornasole che dimostra come ogni ordinamento giuridico possiede un'innata e consustanziale forza di autoconservazione⁵, pur nella consapevolezza dell'avvicinarsi del momento di rottura.

Nella giornata di oggi, dunque, si è giustamente inteso di porre i riflettori sul momento della storica destituzione di Benito Mussolini, per effetto del noto ordine nel giorno Grandi. In particolare, va ora posto l'accento sull'invocazione ivi contenuta, e rivolta al Re, affinché questi riassumesse le legittime, ma trascurate, prerogative derivanti dall'art. 5 dello Statuto. Si chiedeva la revoca del Primo Ministro nella pienezza del potere esecutivo che «al Re solo appartiene»⁶, come recava la lettera della norma.

Senza riprendere nuovamente il tema della contrapposizione fra la tesi “golpista” e l'altra, “legalista”, già ampiamente trattato dalle relazioni che mi hanno preceduto⁷, va detto che la scelta di far valere il potere di revoca del Capo del Governo per mano del Sovrano ha rappresentato un autentico, sebbene momentaneo, sonnino “ritorno” allo Statuto, un rilevante *conatus* di sopravvivenza della Monarchia, per riprendere la terminologia spinozista.

Lungi dall'aver un carattere rivoluzionario, l'o.d.g. Grandi fu un atto estremamente conservatore, che implicitamente rinvigoriva l'assioma della perpe-

⁵ La dottrina del *conatus* è esposta in B. Spinoza, *Etica* (1677).

⁶ In particolare, il testo diceva che «invita il Capo del Governo a pregare la Maestà del Re [...] affinché egli voglia, per l'onore e per la salvezza della patria, assumere con l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare e dell'aria, secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno, quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a lui attribuiscono» («Corriere della Sera», 27 luglio 1943).

⁷ In letteratura v., *ex multis*, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, CEDAM, 1967, p. 79 ss.; P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 38 ss.; M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 40 ss.; nonché, da un'angolatura più storica, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, Laterza, 1974, pp. 381 ss.

tuità dello Statuto albertino. Così, i poteri regi da esso delineati, ambigui per definizione e certamente, si potrebbe dire, “scoloriti” rispetto all’epoca assolutista dell’*Ancien Régime*, non erano tuttavia diventati desueti. Essi si trovavano in uno stato di latenza, pronti ad essere riattivati in caso di necessità.

Tale chiave di lettura mi sembra utile per la comprensione dei numerosi interrogativi legati al “compromesso costituente”⁸. Interrogativi che ammantano, per esempio, l’esercizio di svariate attribuzioni presidenziali, disegnate da poche rilevanti regole costituzionali e aperte, per ciò stesso, agli svolgimenti pratici della forma di governo. Ne consegue che è proprio dalla caratteristica fattispecie “aperta” del Capo dello Stato che bisogna muovere per comprendere le ragioni di certe previsioni costituzionali anodine, ragioni che hanno profonde radici proprio, evidentemente, nelle fattezze giuridiche della Corona.

In tale ottica, mi appresto a ricostruire alcune caratteristiche dell’istituto monarchico e, in particolare, la torsione subita dalla posizione costituzionale del Sovrano per effetto della sfiducia a Mussolini. In particolare, mi soffermerò sull’esame della condotta tenuta da Vittorio Emanuele III, tenuto conto delle ambiguità e delle lacune della disciplina statutaria sulle quali si erano nel frattempo innervate prassi, convenzioni e consuetudini “costituzionali”. Una pista di ricerca che potrebbe fornire inedite chiavi di lettura da cui trarre lezioni valide ancora oggi. Nella temperie attuale, infatti, più volte il Capo dello Stato è stato chiamato a giocare il ruolo di supremo reggitore dello Stato durante la crisi istituzionale⁹, ovvero di «“motore di riserva” [utile a] riattivare il funzionamento di un sistema politico bloccato»¹⁰. Si tratta dunque di stabilire se sono esistiti materiali fattuali¹¹ o modelli con valore normativo destinati a riproporsi in maniera caratterizzante anche nel contesto repubblicano. Un’analisi ambiziosa alla quale oggi posso fare qualche cenno con tratti impressionisti.

⁸ M. Luciani, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in «Politica del diritto», 2, 1991, pp. 185 ss.

⁹ Definizione che si deve, come è noto, a C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 237, poi ripresa da M. Manetti, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, vol. X, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 137 ss.

¹⁰ Così E. Cheli, *Il Capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in «Il Mulino», 3, 2013, p. 438.

¹¹ Sui “materiali fattuali costituzionali” si rinvia a Y.M. Citino, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo tra vecchie e nuove tendenze*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», 2, 2021, pp. 40-59.

2. La decadenza del principio di irresponsabilità regia

Una prima interessante tendenza da osservare è quella relativa all'evoluzione del principio dell'irresponsabilità regia. Da un lato, sin dal principio ai giuristi del tempo appariva obsoleta la formula dell'art. 4 st., eredità dell'epoca assolutista, secondo cui «La persona del Re è sacra e inviolabile». Infatti, sebbene questi mantenesse varie guarentigie sia sotto il profilo funzionale che sotto quello della sfera privata e patrimoniale, la sua figura aveva perso quell'aura di sacralità che avrebbe potuto legittimare ogni tipo di arbitraria interferenza nella gestione della cosa pubblica. L'irresponsabilità derivante dallo svolgimento delle attribuzioni regie era, infatti, abbinata all'inedita affermazione della responsabilità ministeriale, sulla quale si traslava in automatico, grazie alla controfirma, l'operato di un Re che non era affatto *legibus solutus*.

Con la caduta del fascismo – ed ecco dunque un punto di rilievo, – per la prima volta si viene a determinare un tipo di responsabilità differente. Una responsabilità “storica” della Corona, per aver facilitato, o quantomeno non ostacolato, l'instaurazione del regime fascista. Essa emerge, per esempio, dal testo votato nella riunione del Gran Consiglio, dove si dichiara che «è necessario l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le *responsabilità* stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali» [corsivo mio].

Si guardi, poi, al primo proclama reale conseguente alla destituzione, mascherata da “dimissioni”, di Mussolini¹². Come riportato dal Corriere della Sera del 26 luglio 1943, che ne diffuse il testo, il Re si rivolse agli italiani per annunciare che da quel momento avrebbe assunto «il comando di tutte le forze armate». Proseguiva, ordinando: «nell'ora solenne che incombe sui destini della Patria ognuno riprenda il suo posto di dovere, di fede, di combattimento: nessuna *deviazione* deve essere tollerata, nessuna *recriminazione* può essere consentita» [corsivo mio].

¹² «Sua Maestà il Re e Imperatore ha accettato le dimissioni dalla carica di Capo del Governo, Primo Ministro segretario di Stato presentate da Sua Eccellenza il cavaliere Benito Mussolini ed ha nominato Capo del Governo [...] il cavaliere Maresciallo d'Italia Pietro Badoglio».

Come notato da Calamandrei¹³, da questo annuncio trapelava la convinzione del Re che la questione della responsabilità, sulla quale ci sarebbero state, per l'appunto, "recriminazioni", sarebbe stata al centro dell'attualità. Se il rischio, nell'immediato, era quello della tutela dell'ordine pubblico, evidente nel proclama pomeridiano di Badoglio¹⁴, con il quale si annunciava una temporanea regressione dei diritti fondamentali¹⁵, nelle settimane a venire il dibattito sarebbe stato concentrato sulla questione istituzionale.

I successivi eventi politici resero sempre più impellente e indifferibile la faccenda della responsabilità del Re: si pensi, ad esempio, alla fuga (per motivi di sicurezza personale) all'alba del 9 settembre 1943 del Re e della quasi totalità dei Ministri da Roma verso Brindisi, conseguente all'Armistizio dell'8 settembre. Una fuga che provocò l'abbandono del comando delle truppe e dell'apparato statale e, lo sfaldamento dei presidi a difesa del territorio, e più in generale il deterioramento dell'ordine pubblico. O ancora, si pensi all'esito del Congresso antifascista di Bari del 28 gennaio 1944, durante il quale gli esponenti del CLN approvarono un ordine del giorno in cui si riconosceva espressamente la colpa del Re per l'instaurazione dell'ordine fascista¹⁶, domandando conseguentemente la sua abdicazione.

Il complesso di eventi, sommariamente descritto, contribuì all'insorgere di un sentimento di responsabilità politica di tipo diffuso che per la prima volta eccezionalmente fu fatto valere nei confronti della Corona. La persona del Re non era più, dunque, "sacra e inviolabile". Cessava di essere legata indissolubilmente alla "grazia divina", poiché si scopriva incredibilmente terrena, fragile e soggetta a pulsioni umane dei cui risvolti l'opinione pubblica avrebbe necessariamente, da quel momento, dovuto tener conto. Questa "presa di coscienza" ha un lascito nella posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

¹³ P. Calamandrei, *Introduzione*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. XCIII.

¹⁴ «Corriere della Sera», ed. pomeridiana, 26-27 luglio 1943, in *archivio.corriere.it*.

¹⁵ Si annunci, in particolare, che «non è il momento di abbandonarsi a dimostrazioni, che non saranno tollerate» e ancora «sono vietati gli assembramenti, e la forza pubblica ha l'ordine di disperderli inesorabilmente».

¹⁶ V. A. Leuzzi (a cura di), *Bari 28 e 29 gennaio 1944. Il 1° Congresso dei comitati di Liberazione nazionale. Atti stenografici*, Bari, Edizioni Dal Sud, 2014.

L'interrogativo, tuttavia, verteva all'epoca su come far valere tale responsabilità da un punto di vista giuridico, posto che la lettera dello Statuto non aiutava a risolvere questo dilemma. Ciò apre la strada alla discussione del prossimo argomento.

3. L'anomala luogotenenza del 1944

Il secondo punto di riflessione, legato al tema delle trasformazioni della figura del Re sabauda, concerne la luogotenenza. All'indomani della caduta del fascismo si optò, quale primo accorgimento giuridico per fronteggiare il vuoto di potere che si era creato, per il conferimento della luogotenenza, come mezzo atto a "esautorare" il Sovrano e a fungere da presupposto per dare vita al governo Badoglio. Con decorrenza dal 5 giugno 1944, Vittorio Emanuele III nominò il figlio Umberto "Luogotenente generale del Regno". La luogotenenza del 1944, tuttavia, vantava non poche particolarità rispetto alla tradizione.

Innanzitutto, essa costituiva già di per sé una deviazione dalla lettera dello Statuto riguardante la figura del Re poiché, da un punto di vista formale, soltanto l'istituto della reggenza era stato codificato. La luogotenenza, al contrario, si fondava su una tradizione di tipo esclusivamente consuetudinario che era stata recepita in maniera informale, non senza produrre notevoli incertezze. Secondo Crisafulli, si sarebbe trattato di una consuetudine facoltizzante, poiché il Re poteva farvi ricorso a titolo facoltativo¹⁷. Al contrario, secondo Faso, la mancanza di elementi costanti nella pratica statutaria comportava l'impossibilità di definire la luogotenenza come una consuetudine¹⁸. L'importanza della configurabilità di una consuetudine è notevole, poiché dal suo riconoscimento discende la giuridicità e legittimità della pratica sottesa alla regola non scritta.

¹⁷ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte Costituzionale*, Padova, CEDAM, 1978, p. 163.

¹⁸ I. Faso, *Luogotenenza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXV, Milano, Giuffrè, 1975, p. 96 ss., che aggiungeva come «la varietà delle figure di luogotenenza «inventate» durante l'esperienza statutaria, per altro, vanifica ogni sforzo di unificazione concettuale; cosicché, solo per comodità, parleremo di luogotenenza generale e di luogotenenza regionale o territoriale, con la necessaria premessa che, a parte il *nomen*, nessun elemento comune consente la *reductio ad unum* delle due figure di sostituzione nell'attività regia».

Rispetto alla reggenza, la luogotenenza era una figura di sostituzione che si caratterizzava per il fatto che il Re manteneva la piena capacità giuridica. Ciò non avvenne, tuttavia, nel 1944, visto che Vittorio Emanuele III fu costretto dai fatti a compiere una “irrevocabile rinuncia”.

La luogotenenza, in base ai precedenti, permetteva a un sovrano impossibilitato a esercitare le proprie funzioni, a causa di una situazione di grave infermità o di impedimento come la guerra, di delegarle, in tutto o in parte, a una persona scelta fiduciarmente, di norma un avente titolo alla successione al trono. La delega di poteri era, dunque, limitata temporalmente e anche spazialmente. Si dava luogo a una sorta di dualismo fra il Re in carica e il suo Luogotenente.

La prassi della luogotenenza “regia” era già nota. A essa, sotto la vigenza dell’ordinamento statutario, aveva fatto ricorso per primo Carlo Alberto, quando era stato costretto a porsi a capo dell’esercito per liberare la Lombardia. Con il r.d. 29 marzo 1848, n. 686, infatti, egli aveva affidato la luogotenenza al Principe Eugenio di Carignano, precisando in un successivo decreto (il r.d. 11 agosto 1848, n. 772) che l’autorità delegata al principe sarebbe stata mantenuta sino a nuovo provvedimento¹⁹.

Al contrario, la prassi del 1944 contraddiceva i caratteri della provvisorietà e della revocabilità, comportando un passaggio di tutti i poteri dal sovrano uscente al Luogotenente. Questi, infatti, fu denominato Luogotenente del Regno, e non più del Re, rendendo evidente la ricercata spoliatura del sovrano.

Altre particolarità di questo atto emergono sin dal decreto di concessione della luogotenenza: il designato, infatti, veniva abilitato a esercitare “tutte le prerogative Regie, nessuna eccettuata”. Queste, però, erano subordinate a una previa “relazione dei Ministri responsabili”.

¹⁹ Sulla luogotenenza, A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane dallo statuto “Albertino” alla Costituzione repubblicana*, in E. Rota (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell’Unità d’Italia*, Milano, Marzorati, 1951, p. 785; I. Faso, *Luogotenenza*, cit., pp. 96-104; L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. I, Firenze, Pellas, 1883, pp. 368 ss.; T. Marchi, *Le luogotenenze generali nel diritto costituzionale italiano (1848-1915)*, Roma, Athenaeum, 1918, pp. 54 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridico-Stato e Costituzione-Formazione della Repubblica italiana)*, Padova, CEDAM, 1970, p. 126 ss.; I. Santangelo Spoto, *Luogotenenza*, in *Digesto Italiano*, vol. XIV, Torino, UTET, 1902-5, p. 1314.

L'esercizio circostanziato dei poteri, inoltre, andava incontro a una specifica procedura, consistente nella predisposizione della proposta di decreto reale da parte dei Ministri, nella firma da parte del Luogotenente e nella controfirma e vidimazione "nelle solite forme". Si inasprivano le procedure formali nel rapporto fra Capo dello Stato e Ministri, sebbene l'art. 67 st. prevedesse la sola controfirma. Elementi, questi, che verranno automaticamente recuperati nell'ingegnerizzazione del Capo di Stato repubblicano.

Si pone, dunque, il tema della legittimità di questa luogotenenza "anomala" posto che, quand'anche una consuetudine ne avesse garantito l'ammissibilità nell'ordinamento statutario, l'uso pratico che se ne fece nel 1944 configurava un precedente difforme, che avrebbe avuto ripercussioni sulle stesse fonti di produzione giuridica. Sia qui sufficiente il richiamo all'impatto che i decreti legislativi luogotenenziali, scaturiti dalla supplenza luogotenenziale, produssero sull'ordinamento giuridico²⁰.

Ad ogni modo, un'ultima considerazione che vale la pena riprendere è quella di Perini, che ha sottolineato come l'adozione del decreto luogotenenziale appena discusso si è posto, per la prima volta, il dilemma dei limiti giuridici al potere del Re e del suo Luogotenente, abilitato a esercitare prerogative delle quali il Re stesso aveva perso la titolarità, dato il ritiro a vita privata e l'irrevocabilità delle proprie "dimissioni anticipate".

4. Il valore costituzionale dell'abdicazione

La successiva abdicazione del 9 maggio 1946 chiuse la fase di fluidità della forma di governo transitoria: in un disperato tentativo di restaurazione monarchica, la luogotenenza terminò per via dell'assunzione al trono del principe ereditario secondo l'ordine di successione stabilito dallo statuto. Vittorio Emanuele III tentava, così, di recuperare prerogative regie che erano state indebolite o cancellate da circostanze di fatto, quali lo stato di guerra e la sovranità limitata sul territorio italiano (Regno di Sud), il crescente ruolo "para-

²⁰ V. Crisafulli, *Lezioni*, vol. I, cit., p. 128, avvertiva che, pur essendo la loro validità discendente direttamente dal decreto luogotenenziale del 1944, essi «si legittimarono pienamente in fatto, ricevendo generale osservanza e applicazione come fonti primarie dell'ordinamento provvisorio».

costituzionale” che avevano cominciato a rivestire i CLN (capaci, ad esempio, di condizionare la scelta dei componenti del governo) o ancora il ruolo degli Alleati che di lì a breve avrebbero imposto, attraverso l’art. 15 del trattato di pace del 1947, che l’Italia desse vita a uno stato democratico e di diritto²¹.

Gli stessi Alleati, d’altra parte, furono fondamentali nel dare supporto all’iniziativa, suggellata dalla c.d. seconda costituzione provvisoria (il d. lgs. n. 98 del 1946), di sottrarre all’Assemblea Costituente la competenza sulla questione istituzionale per rimetterla al popolo tramite un referendum, traendo, quindi, la disposizione della prima Costituzione provvisoria.

Nell’assetto delineato durante la luogotenenza, il Re era diventato un personaggio soltanto simbolico, privo di qualsiasi potere di decisione politica, spogliato di ogni influenza. Con l’abdicazione, invece, il titolo di Re veniva conferito al successore, già Luogotenente Umberto I, ridando vigore alle prerogative latenti e atrofizzate. Lo scopo materiale era di interferire con le imminenti elezioni aggirando la prima Costituzione provvisoria, a partire dalla quale si era dedotto che la luogotenenza sarebbe dovuta restare impregiudicata fino alla definizione della questione istituzionale.

Secondo un’interpretazione estensiva del decreto del 1944, inoltre, il Re e il Luogotenente si sarebbero dovuti astenere dal compiere qualsiasi atto che avesse potuto compromettere la questione istituzionale. Ciò, per lo meno, fino alla convocazione di un’assemblea costituente. Inoltre, il decreto del ’46 prevedeva che, in caso di vittoria della monarchia, il regime luogotenenziale proseguisse sino all’approvazione di una nuova Costituzione.

Per sapere se il sovrano avesse il potere di compiere la rinuncia al trono va considerato che neanche l’abdicazione, come la luogotenenza, era codificata dallo statuto, ma, ancora una volta, esistente sotto forma di inveterata consuetudine. La prima abdicazione che si era conosciuta sotto la vigenza dello Statuto era quella di Carlo Alberto, il quale aveva lasciato il trono al figlio, Vittorio Emanuele II nel 1849 per effetto della pesante sconfitta di Novara contro gli austriaci, recandosi in esilio in Portogallo.

²¹ Trattato di pace tra le Potenze Alleate ed Associate e l’Italia, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, articolo 15: «L’Italia prenderà tutte le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, il godimento dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ivi compresa la libertà d’espressione, di stampa o di diffusione, di culto, di opinione politica e di pubblica riunione».

L'abdicazione di Vittorio Emanuele III, invece, conseguì a dei presupposti totalmente differenti. La *ratio* dell'istituto, dunque, subì indubbiamente una trasformazione per effetto delle vicende scaturite dalla destituzione di Mussolini. In questa nuova versione, che potremmo definire "cosmetica", essa integrò un inusuale mezzo giuridico per consentire al Re di "reintegrarsi" nell'ordinamento statutario, neutralizzando gli effetti politici del patto di Salerno.

Per i commentatori dell'epoca, comunque, l'abdicazione era un atto del tutto legittimo. Al più, come sottolineò Ranelletti nel suo Manuale di diritto pubblico, si trattò di un tradimento della c.d. tregua istituzionale, una scorrettezza, insomma, sul piano esclusivamente politico²². Per evitare, quindi, ulteriori conflitti istituzionali, le forze politiche accettarono, loro malgrado, l'abdicazione e il governo poté proseguire senza rimpasti o crisi politiche.

5. Conclusioni

Quanto al primo punto trattato, bisogna notare qui che la trasformazione da un Re totalmente irresponsabile e sacro a una figura istituzionale secolarizzata e costituzionalizzata, connotata dal riconoscimento di una responsabilità politica di tipo diffuso, segna un primo elemento di continuità fra il periodo transitorio e quello repubblicano. È noto, infatti, che nella fase costituente si discuterà il tema della responsabilità presidenziale affrontandolo secondo gli schemi tracciati durante l'ordinamento statutario. Se con la controfirma si descrive la traslazione di responsabilità dal capo dello Stato al ministro controfirmante, permane comunque quell'altro tipo di responsabilità che, come lo definisce Esposito²³, è «di opinione». Essa si svolge nei confronti dell'opinione pubblica e dell'opinione parlamentare, essendo esercitata soprattutto per mezzo del potere di informale esternazione, sottratto alla controfirma. Una responsabilità, tuttavia, che è soltanto,

²² O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova, CEDAM, spec. pp. 219 ss.; v. anche Id., *La consuetudine come fonte del diritto interno (costituzionale e amministrativo)*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», I, 1913.

²³ C. Esposito, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962.

continuando con le parole di Esposito, «di mero fatto: attivabile senza che occorra seguire nessuna procedura giuridicamente prefissata, senza che ne discenda nessuna conseguenza tipica»²⁴.

Sul secondo punto relativo alla luogotenenza, va rilevato come essa rappresentò il primo atto formale di limitazione giuridica dei poteri del Capo dello Stato, incarnando un passo in avanti verso l'accoglimento dei principi e dei valori del costituzionalismo moderno. La circostanza davvero speciale è costituita dal fatto che questo non avvenne per effetto di un passaggio attraverso forme giuridiche ma ha un precedente in un fatto normativo, ossia il patto di Salerno.

Infine, quanto al terzo punto, l'abdicazione può essere interpretata, in linea con la chiave di lettura che intendo fornire in questa sede, come un ultimo *conatus* di sopravvivenza della monarchia. L'essenza della figura del Re continua a riemergere in un estremo tentativo di resistere al vento di cambiamento della storia.

In conclusione, l'esame dello svolgimento pratico dello Statuto nel delicato periodo che va dall'epilogo del fascismo all'avvento della Repubblica, attraverso il prisma del Capo dello Stato, ci ha permesso di stabilire con nettezza i contorni di una dinamica di funzionamento che rifletteva le pratiche ottocentesche delle istituzioni di vertice. Essi hanno dato luogo all'ordinamento costituzionale transitorio, il quale fu la premessa, secondo le parole di Ferrara²⁵, dell'ordinamento costituzionale vigente «come sviluppo non traumatico ma coerente». Una coerenza, dunque, che ammantava il rapporto fra la figura del sovrano nell'assetto statutario e quella del Presidente nell'assetto repubblicano.

Riprendendo l'espressione di Mortati nella Costituente²⁶, mal si presta il Capo dello Stato a una definizione prettamente giuridica delle sue attribuzioni, tale da delineare con precisione il suo ruolo nell'incedere della forma di governo. Questi, come il sovrano, rappresenta una carica monocratica di garanzia, dotata altresì di poteri latenti, in grado di riattivarsi per supe-

²⁴ *Ibid.*

²⁵ G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 4.

²⁶ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, Roma, 1948, pp. 11-12.

rare le fasi di crisi istituzionale. Così, dunque, appare calzante – ancora – l'immagine data da Paladin del Presidente come istituzione «eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche»²⁷.

Alla luce di quanto detto, appare meno condivisibile il fastidio manifestato da Vittorio Emanuele Orlando in seguito al depotenziamento delle attribuzioni presidenziali in sede costituente. L'eminente giurista, infatti, aveva sottolineato come la figura che ci si apprestava a delineare fosse priva di poteri presidenziali sostantivi e rischiava di essere molto più simile al “re travicello” di molte passate monarchie costituzionali. A tal proposito, si espressero critiche sul suo essere una carica “simbolica”, “cerimoniale” o, peggio, “decorativa” in luogo del capo sostantivo di un paese²⁸: circostanza che pesava sulla formula in negativo del noto ordine del giorno Perassi.

La ricercata ambiguità di disposizioni chiave concernenti le attribuzioni costituzionali del Presidente e la mancanza di uno stretto nesso costituzionale fra la Presidenza della Repubblica, il Governo e i Ministri è, come si è visto in questa breve relazione, spiegabile osservando la reazione di segno opposto rispetto al ventennio fascista. Da un lato, la volontà di scongiurare l'eventualità che potessero nuovamente emergere figure primoministeriali capaci di accentrare i poteri in senso autoritario, dall'altro l'esigenza di circoscrivere la libertà di manovra dello stesso Capo dello Stato. Da qui, l'ambiguità di fondo di una forma di governo come quella italiana, definita da Paladin un «parlamentarismo di stampo originale»²⁹.

«Insistere sulle continuità formali», dice bene Mastropaolo, «non significa negare le rotture che sul piano del sistema politico e della cultura costituzionale si produssero»³⁰. *In suo esse perseverare*: ecco, dunque, un motto, quello spinozista, che ben può incarnare la descritta malleabilità del ruolo del Capo dello Stato per soddisfare lo sforzo di sopravvivenza del corpo collettivo “Stato”. Il *conatus* è da rintracciare nella stessa essenza del

²⁷ L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, vol. XXXV, 1986.

²⁸ Assemblea costituente, CCLXVIII seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947, p. 1458.

²⁹ L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit.

³⁰ A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, p. 180.

vertice istituzionale supremo, che diventa la chiave di volta di tutto l'ordinamento. Un ruolo in continuo adattamento, come «condizione essenziale» alla sopravvivenza e allo sviluppo di uno Stato del quale incarna l'unità e la continuità.

UN'INVARIANTE DELL'ESPERIENZA UNITARIA: IL PARTITO DELLA CORONA

Giulio Santini

SOMMARIO: 1. La *camarilla*. – 2. Tre chiavi di lettura: 2.1 Le persistenze di antico regime; 2.2 Lo pseudoparlamentarismo dell'Italia statutaria; 2.3 La (mancata) razionalizzazione della forma di governo. – 3. Conseguenze, proiezioni e prospettive.

1. La *camarilla*

Questo contributo avrebbe potuto presentarsi con molti titoli diversi. Si sarebbe potuto evocare l'intero armamentario concettuale di cui si farà uso: "Il partito della Corona, tra persistenze di antico regime, pseudoparlamentarismo e razionalizzazione della forma di governo: prima e dopo il 25 luglio". Al contrario, volendo andare in cerca di una icastica suggestività, una parola sarebbe stata sufficiente: "La *camarilla*". Ciò detto, qualche chiarificazione preliminare si rende viepiù necessaria.

Una delle invarianti della storia d'Italia, non soltanto nel periodo statutario, è il fatto che, attorno ad alcuni poli della forma di governo, tendano a coagularsi forze eterogenee, le quali, per motivi diversi, non possono o non intendono aderire al meccanismo democratico-rappresentativo, e, ciò nondimeno, sono intenzionate ad accedere alla sfera decisionale, per influenzare la dinamica istituzionale, nella convinzione, talora, di riuscire a difendere gli interessi vitali del Paese meglio degli attori legittimati politicamente.

Di quali segmenti della società e delle istituzioni si tratta? Se si pensa ai fatti culminati nell'intrigo dell'estate 1943, all'osservatore si presenta un mosaico articolato e, forse, neppure del tutto coerente, se si astrae dalla comune volontà di superare il fascismo per non essere cancellati con esso dalla forza degli eventi. Una ricostruzione recente ha posto in luce, in questo contesto, i contatti, le relazioni e le cointeressenze tra ambienti assai diversi e, in altre, più ordinarie condizioni, non sempre in armonia di rapporti: la corte e i funzionari della Real casa; gli alti comandi militari; le figure di contatto tra la gerarchia politica e quella ecclesiastica; i sopravvissuti notabili

del vecchio liberalismo; i consessi, palesi e occulti, in cui si spiegava la loro sociabilità¹.

“*Camarillas*”, appunto: se a questo termine si dà l’accezione che assume, in special modo, nel lessico della storia politica tedesca, ove sta a indicare, tra le sue varie manifestazioni, il gruppo di alti notabili di estrazione aristocratica e militare, non privi di incarichi, ma influenti anche e soprattutto al di là delle posizioni formali, che attorniavano il senescente presidente Hindenburg, orientandone le scelte nella fase terminale (o meglio: nella vera e propria liquidazione costituzionale) della Repubblica di Weimar².

Per il periodo che riposa tra la concessione dello Statuto e l’istaurazione della dittatura, un esempio precipuo è senz’altro determinato dalle multiformi declinazioni di quello che è stato definito come il “partito della Corona”³. «Un

¹ Fra le diverse ricostruzioni storiche sugli eventi del luglio 1943, offre questo sguardo, concentrato sul ruolo degli ambienti non fascisti, nella reciproca dialettica e nel confronto con l’istituzione monarchica, P. Cacace, *Come muore un regime. Il fascismo verso il 25 luglio*, Bologna, Il Mulino, 2021.

² La prima *camarilla* è, invero, quella che attornia Ferdinando VII nella Spagna della restaurazione; secondo l’immagine offerta, per primo, dallo scrittore Estanislao de Kostka Vayo (cfr s.a. [ma E.K. Vayo], *Historia de la vida y reinado de Fernando VII de España*, Madrid, Repullés, 1842, come si ha in R. Sánchez Mantero, *Fernando VII*, Madrid, Arlanza, 2001, pp. 104 ss.). L’immagine rimanda all’intimità di un gabinetto di palazzo: e si estende a molte altre esperienze affini, soprattutto nel caso prussiano, nel quale il monarca rimase sempre al centro della dinamica della forma di governo (cfr. il polemico E. Bischoff, *Die Camarilla am preußischen Hofe*, Leipzig, Friedrich, 1895, il quale coglie precisamente nel segno osservando che la *camarilla* è, anche etimologicamente, «der illegitime Bruder und zugleich Nebenbuhler des “Kabinetts”», p. 1). Da qui, tramontata la dinastia, il termine finisce per essere applicato anche alla cerchia più vicina al presidente Hindenburg: in particolare, si possono ascrivere a questo gruppo il figlio del maresciallo, Oskar, e figure della burocrazia statale e militare che avrebbero avuto più (Otto Meissner) o meno (Kurt von Schleicher) fortuna nel successivo periodo nazionalsocialista (cfr., tra gli altri, il recente P. Austermann, *Der Weimarer Reichstag. Die schleichende Ausschaltung, Entmachtung und Zerstörung eines Parlaments*, Köln, Böhlau, 2020, pp. 101 ss.; anche, L.E. Jones, *Taming the Nazi Beast. Kurt von Schleicher and the End of the Weimar Republic*, in H. Beck, L.E. Jones (a cura di), *From Weimar to Hitler. Studies in the Dissolution of the Weimar Republic and the Establishment of the Third Reich, 1932-1934*, New York-Oxford, Berghahn, 2019, pp. 23 ss.).

³ Altri parlano, con accezione molto simile, di “partito di corte” (tra essi, retrospettivamente, M. Pacelli, G. Giovannetti, *Il colle più alto. Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 29 ss.). Tra le due

partito, cioè, che sostiene la stabilità di certe istituzioni a svantaggio di altre, che vuole far affermare in forme abbastanza autoritarie la prevalenza di certe istituzioni sul Parlamento, che vuole imporre all'interno dell'Esecutivo una certa linea e di essa vuole improntare e la politica interna e la politica estera»: secondo una definizione che sembra perfettamente calzante, e che suona ancor più sorprendente se si pensa alle circostanze in cui è stata formulata⁴.

Ora, nel 1943, quale è il retroterra di questo “partito”? E quali forze gli si contrappongono? È evidente che, come ogni aggregazione informale, esso non può che definirsi e vivere, essenzialmente, nella percezione, che riconduce a unità fatti, atti, segnali, aspettative. Così, si ha che attorno alla Corona sembra aggregarsi il sentimento di chi «vuole la pace, non desidera avventure, è ostile all'omologazione al modello nazista, soprattutto vuole garantirsi la continuità del potere e del ruolo che la guerra minaccia di travolgere»⁵: il tutto, perciò, in contrapposizione ai filo-tedeschi.

polirematiche sta, forse, qualche piccola differenza: una riflette sulla forma di governo e sull'istituzione che sta al vertice di essa, mentre l'altra evoca la confidenziale informalità entro la quale si spiega l'azione politica di questo gruppo. In altre parole, posti i “due corpi del re” (con E. Kantorowicz, *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*, Princeton, Princeton University Press, 1957), il partito di corte è quello che si aggruppa attorno alla persona fisica del monarca, il partito della Corona guarda alla sua dimensione trascendente. Per il taglio del presente scritto, sembra più adeguata quest'ultima espressione, benché sia arduo apprezzare un vero scarto di significato.

⁴ Si tratta, infatti, di un discorso parlamentare del senatore comunista Edoardo Perna, pronunciato nella seduta del 13 febbraio 1964 (lo si veda ora in E. Perna, *Discorsi parlamentari*, Roma, Senato della Repubblica, 1993, p. 57), e il riferimento è da contestualizzare nella polemica animata dalle sinistre verso alcuni tratti della stagione dell'apertura al modello di centrosinistra organico, nell'Italia a trazione democristiana: non sono lontani i giorni della crisi del Governo Moro I, accompagnata da un sinistro timore per quello che è rimasto famoso come il “tintinnio di sciabole”. In questo lavoro, lo si può dire sin da ora, si proverà ad argomentare come, in effetti, il “partito della Corona” proietti sé stesso anche molto oltre la fine dell'esperienza monarchica; effettivamente, dunque, la citazione sembra ancor più appropriata.

⁵ Così S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime, 1929-1943*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 316. In questo senso, l'idea di molti gerarchi, che il fascismo avesse compromesso l'immagine della monarchia nell'opinione pubblica, appannandola nella percezione diffusa (come si ha, ad esempio, in E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 113 ss.), si allontanava probabilmente da una piena comprensione del sentimento profondo del Paese.

La posizione del vecchio re Vittorio Emanuele III, dunque, sembra essere l'ultimo appiglio: forse per la legittimazione di tipo tradizionale, contrapposta al disfarsi di ogni prestigio carismatico del duce⁶, forse perché non si è smarrito il ricordo della prerogativa regia (e, di certo, questo è ben presente al sovrano)⁷. L'azione che ci si aspetta, dunque, è anche e soprattutto nel senso di una minimizzazione del danno derivante dall'inevitabile sconfitta militare, a tutto vantaggio delle posizioni più consolidate, che certamente non possono trovare alcun avvenire nella fedeltà al regime⁸.

Anche alla luce della riflessione storica più attuale, sembrano essere queste forze le vere protagoniste del rivolgimento innescato dalla seduta del Gran consiglio del 25 luglio. Anche lo sguardo avvertito di qualche contemporaneo, nella contemplazione della fase più tragica e terribile dell'esperienza unitaria, quella della guerra civile, sembra aver colto questo aspetto; e, con esso, il fatto che si trattasse di una manifestazione niente affatto inedita: «l'Italia riproduce oggi esattamente i medesimi errori delle sue crisi passate, ripetendo instancabilmente la sua cellula: il 1919, il 1922, il 1925, all'infinito», poiché «il 9 settembre, come già il 28 ottobre 1922, come il 25 luglio 1943 sono tutti episodi della medesima azione: quella che doveva salvare la monarchia»⁹.

Il 25 luglio, dunque, può essere letto (anche) come momento di ripiegamento e chiusura, come ultima difesa della vecchia Italia che prova a ripren-

⁶ Per giocare con le categorie weberiane, come sapientemente fa M. Perini, *Dal sovrano al capo di uno Stato costituzionale: evoluzione della forma di Stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della Costituzione*, in «Studi senesi», 1, 2013, spec. pp. 43 ss.

⁷ Prerogativa che Vittorio Emanuele III poteva, per il momento, anche ostentare come un limite negativo alla sua iniziativa, come avrebbe dato a intendere pronunciando la nota frase, datata 6 febbraio 1943 e registrata da G. Gorla, *L'Italia nella seconda guerra mondiale. Diario di un milanese, ministro del re nel governo di Mussolini*, Milano, Baldini & Castoldi, 1959, p. 403, «gli italiani mi potranno incolpare di tutto, tranne di essere stato un re non costituzionale. Non sono mai venuto meno ai miei doveri e non ho mai oltrepassato le mie prerogative».

⁸ E questo sebbene, nel cinismo lucido del re, fosse ormai radicata l'idea che in nessun caso la monarchia sarebbe sopravvissuta al fascismo e alla guerra; un dato registrato dalla storiografia (cfr. per es. R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. I, *L'Italia in guerra, 1940-1943*, tomo II, *Crisi e agonia del regime*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 1174 ss.), che sembra molto difficile sopravvalutare nell'interpretazione delle scelte di Vittorio Emanuele III.

⁹ C. Alvaro, *L'Italia rinunzia?*, Milano, Bompiani, 1945, p. 22 e p. 50.

dere la scena, nella consapevolezza, se non altro, dei rischi di una palingenesi che consegua alla sconfitta totale. Una chiave di lettura ben diversa, ma forse non meno solida, di quella per cui, a mezza estate del 1943, si sarebbe aperta una vera finestra di opportunità su un avvenire radicalmente nuovo¹⁰.

2. Tre chiavi di lettura

Senza volere neppure tentare una puntuale ricostruzione storica, con un'operazione che andrebbe molto oltre le ambizioni del presente lavoro, sembra utile riflettere sulle ragioni e sul significato di questa ambiguità dal punto di vista del diritto costituzionale. A tale proposito, una strada possibile (non l'unica, certo, e, forse, non la meno accidentata) è quella che muove da tre concetti classici, i quali, pure, non troppo di frequente sono adeguatamente valorizzati nella reciproca combinazione.

I termini sono già stati menzionati: le persistenze di antico regime; il tratto pseudoparlamentare del regime statutario; la (mancata) razionalizzazione della forma di governo. Salvo il comune retaggio ebraico, potrebbe essere più diversa l'estrazione degli autori che legano, almeno in parte, la rispettiva fama alla loro formulazione: Arno J. Mayer (1926-2023), storico della politica e della diplomazia, rifugiatosi negli Stati Uniti dal Lussemburgo invaso nel 1940, difensore di una impostazione marxista, per quanto eterodossa¹¹; Giuseppe Maranini (1902-1969), giurista di grande originalità metodologica, anima della Facoltà "Cesare Alfieri" nell'ateneo fiorentino, fautore del me-

¹⁰ «"Mussolini is afgetreden, de keizer-konig van Italië heeft de regering overgenomen". Wa juichten. Na al dat vreselijke van gisteren, eindelijk weer wat goeds en... hoop. Hoop op het einde, hoop op de vrede». Queste parole commoventi si leggono in A. Frank, *Het Achterhuis. Dagbokbrieven 12 juni 1942 – 1 augustus 1944*, Amsterdam-Antwerpen, Contact, 1947, p. 81, alla data del 26 luglio 1943. Riflettono davvero bene, da lontano, un sentimento che doveva essere quello corrente in Italia.

¹¹ Sul pensiero di Arno J. Mayer, cfr. E. Traverso, *Arno J Mayer's 20th century*, in «The New Statesman», 18 febbraio 2023. Una bibliografia sulla ricezione di Mayer in Italia si legge in A. Frangioni, *Il sistema rappresentativo dalla persistenza dell'Ancien Régime. al corporativismo? Su Arno J. Mayer e Charles S. Maier*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 3, 2021, pp. 448 ss.

todo storico negli studi di diritto costituzionale¹²; Boris Mirkine-Guetzévitch (1892-1955), in gioventù esponente del partito dei cadetti nella Russia zarista, riparato in Francia dopo l'avvento del bolscevismo, protagonista degli studi di diritto comparato nel primo dopoguerra¹³.

2.1. Le persistenze di antico regime

Secondo Arno J. Mayer, una caratteristica rilevantissima dei sistemi politici instauratisi in Europa dopo il Congresso di Vienna, e rimasti in auge, nella sostanza del fondamento della loro legittimazione, fino alla Prima guerra mondiale (e, in certi casi e per alcuni aspetti, anche oltre, a toccare il 1945), è la conservazione, per quanto larvata, delle strutture portanti del mondo di antico regime, ufficialmente tramontato ma in realtà, appunto, persistente¹⁴.

In particolare, si nota la permanenza al potere di ceti di discendenza feudale, legati, peraltro, alla dimensione della gerarchia ecclesiastica e militare; ceti che, spaventati dall'ampliamento della base sociale dell'ordinamento, irrigidirono progressivamente il proprio conservatorismo, con un'acme raggiunta negli anni immediatamente precedenti al 1914. Su queste basi, Mayer, che pure approfondisce maggiormente esperienze di significato più chiaramente paradigmatico, come Gran Bretagna, Germania e Russia, dedica una quota non irrilevante della sua attenzione al caso italiano: se ne dirà qualcosa, per quanto attiene, più strettamente, al sistema politico e alla monarchia.

¹² Schede biografiche su Maranini si hanno in L. Mannori, *Maranini, Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXIX, Roma, Enciclopedia italiana, 2007, pp. 429 ss.; E. Capozzi, *Giuseppe Maranini*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Storia e politica*, Roma, Enciclopedia italiana, 2013, pp. 680 ss.; P. Colombo, *Maranini, Giuseppe*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1267 ss. Due opere monografiche sono A. Campi, *Modelli di storia costituzionale in Giuseppe Maranini*, Roma, Pellicani, 1995; E. Capozzi, *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹³ Un profilo *in mortem* si ha in L. Juillot de la Morandière, *Boris Mirkine-Guetzévitch*, in «Revue internationale de droit comparé», 3, 1955, pp. 597 ss.; altri contributi sono in *Hommage à Boris Mirkine-Guetzévitch 1892-1955*, New York, École libre des Hautes Études, s.d. [ma 1955].

¹⁴ È la tesi argomentata, soprattutto, in A.J. Mayer, *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War*, New York, Pantheon, 1981.

L'autore rileva che nell'Italia liberale (nonostante che lo Statuto e la legislazione negassero qualsiasi privilegio connesso allo *status* aristocratico, compresa la possibilità di accedere al consesso senatoriale¹⁵, ove pure «a substantial feudal element»¹⁶ si conservava) «by converging around the monarchy, providing high military offices and patronizing the Church, the nobility bolstered the ancien régime»¹⁷; e questo si sarebbe conservato nel periodo fascista, quando questo ceto fu ampiamente valorizzato nella costruzione del consenso (per esempio, significativamente, con una forte valorizzazione nel governo podestarile dei Comuni)¹⁸.

Quanto alla *fons honorum*¹⁹, alla figura del re, Vittorio Emanuele III (come suo padre e suo nonno) era, pacificamente, «more than a reigning figurehead».

¹⁵ In questo senso, lo Statuto sardo del 1848 guardava alla concezione della camera alta fatta propria in Francia e in Belgio dopo il 1830, in senso contrario alle istanze del legittimismo che favorivano un'assemblea nobiliare all'inglese e, con ciò, «rappresentando una svolta radicale rispetto alla cultura della Restaurazione» (così M. Malatesta, *Storia di un'élite. La nobiltà italiana dal Risorgimento agli anni Sessanta*, Torino, Einaudi, 2022, p. 7).

¹⁶ A.J. Mayer, *The Persistence*, cit., p. 149.

¹⁷ *Ivi*, p. 126.

¹⁸ Sui profili di continuità nella vicenda della nobiltà italiana, prima, durante, dopo il periodo fascista, una prima lettura è G. Rumi, *La politica nobiliare del Regno d'Italia. 1861-1946*, in *Les noblesses européennes au XIXe siècle. Actes du colloque de Rome, 21-23 novembre 1985*, Rome, École Française, pp. 577 ss.; cfr. anche M. Malatesta, *Storia di un'élite*, cit. Sull'aristocrazia nel governo comunale durante il Ventennio, cfr. il recente e documentato T. Paris, *La classe dirigente podestarile tra partito e Stato*, in P. Corner, V. Galini (a cura di), *Il fascismo in provincia. Articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, Roma, Viella, 2015, pp. 15 ss. Si può qui ricordare come il fascino dei titoli avesse colpito anche l'immaginario di un gran numero di gerarchi: si pensi, ad esempio, al fatto che, tra i diciannove membri del Gran consiglio favorevoli all'ordine del giorno presentato da Grandi, si trovano non soltanto quattro collari dell'Annunziata (Ciano, De Bono, Federzoni, Grandi), ma anche alcuni nobilitati dalla monarchia (Acerbo, Ciano, De Vecchi, Grandi) o dal Vaticano, dopo il Concordato (Alfieri, Ciano, De Vecchi, Grandi, Federzoni); come si ricava (salvo errore per difetto) dai dati presentati da G.C. Jocteau, *Nobili e nobiltà nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 83 ss. Significativamente, i due componenti la cui nobiltà non si radicava in meriti di regime si espressero con l'astensione (Suardo) o il voto contrario (Tringali Casanuova).

¹⁹ Uno degli «uffici speciali» del sovrano, giusta «la tradizione storica e la suprema dignità della monarchia», per E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, pp. 149 ss. Esercitato, peraltro, in maniera ampiamente discrezionale, «at-

d»²⁰, pur nei limiti costituzionalmente imposti alla sua capacità di operare. L'idea che la monarchia fosse indispensabile consentiva un ampio margine di manovra al sovrano, anche per legittimare scelte controverse come l'entrata in guerra del maggio 1915: egli «maneuvered in the interstices of a fragile constitutional system to consolidate and enlarge the royal prerogative»²¹.

Invero, si può osservare che, in questa Italia, il potere dell'aristocrazia terriera, di toga e di spada (intesa in senso ampio), si legittima in diritto e in fatto alla luce della presenza del re. La monarchia, dunque, è una prospettiva e un appiglio irrinunciabile per i ceti espressivi del potere tradizionale, i quali, a loro volta, sono il nucleo duro di centri di comando ancora scarsamente assoggettati all'indirizzo e controllo degli organi rappresentativi. Questa distanza dalle articolazioni dello Stato provviste di legittimazione politica (democratica o totalitaria che sia), è tale da comportare la necessità di una copertura istituzionale per le iniziative di più alto impatto, e questa può essere soltanto quella del monarca. Il quale, a sua volta, non può agire *motu proprio*, ma deve trovare uno stimolo propulsivo nell'operato e nelle istanze di altri soggetti di rilievo costituzionale²².

traverso regi decreti imputabili direttamente» al re e controfirmati dal ministro competente con mero valore certificativo, nonostante il loro «carattere primario» (A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 2011, p. 284; circa il carattere primario dei regolamenti di prerogativa in materia nobiliare, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 101 dell'8 luglio 1967, in «Giurisprudenza costituzionale», 4, 1967, pp. 1107 ss., con nota di M. Bon Valsassina, *La XIV disp. finale della Costituzione e una nuova opinabile ricostruzione ermeneutica*, pp. 1110 ss.). Nella letteratura storica, si veda almeno la ricostruzione di P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Angeli, 1999, pp. 79 ss.

²⁰ A.J. Mayer, *The Persistence*, cit., p. 135

²¹ *Ivi*, p. 149.

²² In questo senso si ha, allora, che il 25 luglio può essere interpretato come la risposta regia a una sollecitazione del Gran consiglio, tuttavia in una direzione libera e non necessariamente congruente con quanto poteva ricostruirsi come la volontà dell'organo, ma, forse, in attuazione di altri indirizzi: quelli che, già da tempo, erano propri del partito della Corona. Come ricostruisce E. Gentile, *25 luglio*, cit., pp. 109 ss., la comprensione che Vittorio Emanuele III continuava a conservare circa la sua posizione costituzionale gli imponeva di attendere uno stimolo esterno, idealmente da parte del Parlamento, per qualsiasi operazione che incidesse sull'esperienza del Governo Mussolini.

2.2. Lo pseudoparlamentarismo dell'Italia statutaria

In questo senso, ciò che viene descritto in termini storico-sociologici rispecchia la concettualizzazione della forma di governo statutaria quale regime pseudoparlamentare, che si ha per la penna di Giuseppe Maranini. Cosa denoti questa efficace immagine²³, lo si ricava dalla *Storia del potere in Italia*: essa «colloca [...] il potere in una regione quantomai ambigua ed incerta. In teoria la sua sede è la camera dei deputati, che dovrebbe essere l'espressione della sovranità del corpo elettorale, e che sulla pretesa rappresentanza del corpo elettorale fonda la sua supremazia. In pratica [...] è assai più potere governativo, e in parte potere regio»²⁴ (tra questi ultimi termini, la gerarchia essendo definita dalla solidità della maggioranza che sostiene il presidente del Consiglio dei ministri).

Nello sviluppo più avanzato dell'esperienza statutaria, che prende le mosse dalla crisi della primavera del 1915, una simile architettura mostra tutta la sua fragilità. Il conflitto istituzionale che porta all'entrata in guerra contro l'Austria-Ungheria, il 24 maggio, scaturisce dalla impossibilità, per la Camera elettiva, di sovrastare la volontà sovrana concretizzata anche «attraverso maneggi del partito di corte», e ciò «contro la grande maggioranza non solo del paese, ma del parlamento, che, almeno in quel momento, rispecchiava il paese»²⁵.

Con l'avvento del fascismo, per Maranini il sistema pseudoparlamentare scompare: ma questo non cadeva sotto i colpi di una forza esterna, come le camicie nere che marciano su Roma nell'ottobre del 1922; piuttosto, «soccombeva a una malattia mortale che lo affliggeva dalla nascita»: vale a dire, l'incapacità, per le istituzioni rappresentative, di resistere alla prerogativa regia, a sua volta legata alla volontà e ai timori di segmenti molto influenti del Paese; ovvero, alla mancanza di rapporti liberi e franchi tra Governo e Camere, e alla conseguente necessità, per il primo, di «corromperle e vio-

²³ La cui paternità, come si legge anche in G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967, pp. 42 ss., deve essere attribuita a Stefano Jacini *senior* (cfr. S. Jacini, *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze, Civelli, 1889, pp. 33 ss.).

²⁴ G. Maranini, *Storia del potere*, cit., pp. 182 ss.

²⁵ *Ivi*, p. 246.

lentarle, e senza avere gli strumenti a questo idonei», quando avesse voluto affermare il proprio punto di vista²⁶.

E, tuttavia, anche «il nuovo regime si presentò agli inizi come una reincarnazione del regime pseudoparlamentare», alla ricerca di una legittimazione nel legame con il passato: aspetto che, con le diverse metamorfosi del fascismo, non venne mai del tutto meno. Tutto questo comportava, naturalmente, la sopravvivenza dell'istituto monarchico, e del potenziale a esso collegato²⁷: un «limite ambiguo, maldefinito ed elastico», destinato, in fondo, a prevalere sul sistema di potere mussoliniano, nel «sigillarne [...] l'atto di morte»²⁸.

2.3. La (mancata) razionalizzazione della forma di governo

È evidente che questo tratto della forma di Governo accomunasse l'Italia di prima del 1914 a molti altri Paesi del continente²⁹. Si ha, però, che, in molteplici esperienze, gli sconvolgimenti della Grande guerra (e di una pace non meno ardua) avrebbero portato alla ridefinizione degli assetti, a profonde trasformazioni nel senso di quella che Boris Mirkin-Guetzévich avrebbe chiamato la “razionalizzazione delle forme di governo”, o, per meglio dire,

²⁶ *Ivi*, pp. 289 ss.

²⁷ Sulla posizione costituzionale della monarchia italiana durante il Ventennio, in uno studio che, tuttavia, si arresta alle soglie della guerra, si veda P. Colombo, *La monarchia fascista. 1922-1940*, Bologna, Il Mulino, 2010. Lo stesso autore, in un altro scritto, riflette sui fatti del luglio 1943, rilevando che «la decisione di trarre in arresto Mussolini non può essere presa da Vittorio Emanuele nella convinzione di esercitare correttamente le proprie prerogative», in quanto assolutamente esorbitante rispetto a ciò che ci si aspetterebbe da un sovrano costituzionale chiamato ad accettare le dimissioni del capo del Governo, spontaneamente presentate: sì che si sarebbe avuto un re «risolutore di uno “stato di eccezione” che si muove indipendentemente dalle regole vigenti» (Id., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 111).

²⁸ G. Maranini, *Storia del potere*, cit., pp. 289 ss.

²⁹ Maranini (*ivi*, pp. 139 ss.) osserva che, a voler conseguire un risultato diverso, sarebbe occorsa una sistemazione istituzionale nella quale la prerogativa regia si annullasse in un sistema delle competenze rigidamente fissato da un catalogo costituzionale garantito, come quello della carta belga del 1831, che, all'art. 78, affermava: «le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même».

con parole sue, la «tendance fondamentale» in direzione della «rationalisation du pouvoir»³⁰.

Aspetti chiave di questa tendenza sono la «rationalisation juridique de la vie, parce que la pensée juridique consequente mène à la démocratie, comme unique forme de l'Etat de droit»³¹; connessa alla «rationalisation du parlementarisme», che si esprime nel principio della «choix du ministère par la Chambre», ciò che supera il principio tradizionale di mera responsabilità di fronte al Parlamento, e che presuppone «l'existence, dans le pays, de partis organisés et disciplinés»³².

Queste due linee fondamentali si accompagnano ad aspetti di contorno, che ne assicurano il consolidamento: il depotenziamento della Camera alta non elettiva; la costituzionalizzazione di diritti sociali e nuove libertà individuali, e la loro garanzia giurisdizionale, anche attraverso il controllo di legittimità delle leggi; la crisi della legittimazione governativa a emanare norme giuridiche eccezionali o derogatorie in nome della necessità; l'introduzione del *referendum* e dell'iniziativa popolare delle leggi³³.

Ebbene, in Italia, nonostante un avvio promettente su questo piano (si pensi all'introduzione della proporzionale con la legge n. 1401 del 15 agosto 1919³⁴; all'inizio di una seria riflessione giurisprudenziale sul sindacato di

³⁰ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931, p. 2. Si noti che l'opera in volume era stata anticipata, nell'ispirazione e nei contenuti, da scritti su rivista: per quanto riguarda il tema specifico della razionalizzazione del parlamentarismo, cfr. Id., *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», 1, 1928, pp. 5 ss.

³¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances*, cit., p. 12 [enfasi dell'autore].

³² *Ivi*, p. 17 [enfasi dell'autore].

³³ Per tutto questo, cfr. *ivi*, pp. 25 ss.

³⁴ Sulle conseguenze della quale, cfr. almeno, nella letteratura classica, G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921. Sul significato della proporzionale nel quadro del costituzionalismo all'inizio del Ventesimo secolo, cfr. anche, tra i molti scritti, gli atti del convegno *Il ciclo elettorale 1918-1919. Democrazie europee alla prova del primo dopoguerra*, Pisa, 31 gennaio 2020, raccolti a cura di A. Frangioni e F. Pacini in «Forum di Quaderni costituzionali», 3, 2021, pp. 329 ss.; inoltre, G. Delledonne, *Lotta per la democrazia e lotta per la proporzionale. In ricordo di Paolo Carrozza*, in P. Bianchi, E.A. Ferioli, G. Martinico, C. Napoli (a cura di), *Scritti in*

costituzionalità degli atti governativi di rango primario³⁵; al dibattito sulla riforma del Senato³⁶), non si sarebbe avuto un esito di piena maturazione in tal senso: per l'ovvia ragione che l'avvento del fascismo si collocava, a un tempo, in un'ottica di ritorno allo Statuto, in chiave legittimante, e di rivoluzione legale, come obiettivo trasformativo dell'ordinamento, in senso, evidentemente, non garantista e non liberaldemocratico³⁷.

Dopo il 1924-26, ogni prospettiva di divenire costituzionale era come congelata; anzi, si riportavano indietro le lancette. Così, il Paese, che, dal

memoria di Paolo Carrozza. Riflessioni dei colleghi pisani tra pensiero scientifico e ricordo, vol. I, Pisa, Pisa University Press, 2021, pp. 73 ss.

³⁵ L'emanazione di decreti-legge, invero, aveva assunto proporzioni cospicue in corrispondenza degli anni della guerra e dell'immediato dopoguerra. Un segno eloquente della reazione dei giuristi italiani contro gli abusi della decretazione d'urgenza, ritenuta in contrasto con lo Statuto e non sorretta da una consuetudine legittimante che autorizzasse il Governo all'adozione di norme primarie, si ebbe, tra gli altri, con le sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione di Roma del 24 gennaio e del 16 novembre 1922 (rispettivamente, in «Il Foro italiano», 1922, parte I, pp. 53 ss.; e in «Il Foro italiano», 1923, parte I, pp. 1 ss., con nota di M. Siotto-Pintor). La Corte, presieduta da Lodovico Mortara, anche estensore della seconda decisione, affermava il suo dovere di sanzionare un abuso, lesivo dei diritti individuali, che il Parlamento non poteva materialmente censurare, per essere diventato il controllo successivo da parte delle Camere «tardo, spesso del tutto sommario, talora del tutto deficiente» (*loc. ult. cit.*, p. 27). Sulla vicenda, cfr. ora N. Lupo, *I decreti legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2014.

³⁶ Sul quale cfr., per tutti, N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, spec. pp. 189 ss.; anche, A. Frangioni, *Il tentativo di riforma del Senato nel 1919 e il dibattito durante il fascismo*, in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. 137 ss.

³⁷ Per Mirkine-Guetzévich, in effetti, l'Italia si era avviata su un terreno inquietante, quello in cui la rappresentanza nazionale non veniva ricostruita in base a periodiche verifiche, informate al principio maggioritario, ma in base alla volontà prevalente di una «minorité active», in base a una «notion métaphysique de la nation». Così, nel regime fascista (come nell'Unione sovietica) non soltanto «le droit ne lie pas le pouvoir exécutif», ma questo tende alla massima centralizzazione e verticalizzazione: prova ne è, per l'autore russo-francese, il progressivo esautoramento del Gran consiglio (specie dopo la riduzione del numero dei suoi membri, *ex regio decreto n. 2137 del 20 dicembre 1929*). I riferimenti sono in B. Mirkine-Guetzévich, *Les nouvelles tendances*, cit., pp. 184 ss. [enfasi dell'autore].

1848, aveva rappresentato, benché con molti limiti, un modello agganciato alle esperienze avanzate del costituzionalismo europeo occidentale, si disallineava, facendosi, per contro, ben più assimilabile ad altri ordinamenti, assai meno solidi e più facili a manifestazioni di grave fragilità istituzionale, soprattutto nei frangenti delicati della guerra³⁸.

3. Conseguenze, proiezioni e prospettive

Trascorso il Ventennio, e fatta *tabula rasa* delle superfetazioni del fascismo, Vittorio Emanuele III si trovava dunque a regnare con i poteri e le prerogative non di un monarca parlamentare del Ventesimo secolo ormai avanzato, ma di un sovrano costituzionale dell'età dei suoi bisavi. La crisi del 1943 si pone, dunque, in continuità con un passato quasi secolare, e può essere compresa con categorie che sarebbero state attuali e utilizzabili durante il regno di Carlo Alberto.

Vale, allora, la pena osservare, in coda, un aspetto particolarmente interessante sul piano dell'ordinamento positivo. Come è noto, il regio potere di prerogativa era stato pesantemente intaccato, per quanto riguarda la "politica delle nomine", dalla normativa sulla presidenza del Consiglio dei ministri voluta da Giuseppe Zanardelli (regio decreto n. 466 del 14 novembre 1901), che aveva valorizzato il ruolo della figura apicale del gabinetto nella proposta ai più alti uffici, compresi quelli dei capi dei dicasteri³⁹.

Ma la vigenza di questo decreto (mai abrogato) doveva essere revocata in dubbio, nella misura in cui la legge n. 2263 del 24 dicembre 1925 aveva sostituito al presidente del Consiglio dei ministri la figura del capo del Governo

³⁸ Si possono dare molti esempi, come quelli delle diverse monarchie dell'Europa orientale, o seguendo l'impostazione di Mirkine-Guetzévitch, la Spagna di Miguel Primo de Rivera e, senza un re, la Polonia di Józef Piłsudski (cfr. *ivi*, pp. 185 ss. e 191 ss.).

³⁹ Sul punto, cfr. almeno, tra i testi più classici, A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, parte I [ma unica pubblicata], *Evoluzione dell'istituto. Formazione dell'organo*, Firenze, Barbera, 1951, spec. pp. 60 ss.; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, spec. pp. 204 ss.; S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, spec. p. 29.

primo ministro segretario di Stato: che resistette almeno fino all’emanazione del regio decreto-legge n. 136 del 16 maggio 1944⁴⁰. In questo torno di mesi, continuava, dunque, ad applicarsi la lettera di una legge fascistissima in base alla quale «il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo».

Il ritorno a una concezione più tradizionale dei rapporti di potere e il mutare degli uomini imponevano, evidentemente, una interpretazione diversa delle stesse parole. Il gabinetto non era più l’elemento attivo del momento esecutivo della forma di governo, rispetto alla quale il sovrano poteva, al più, figurare come vertice legittimante, ma ben distaccato; diventava, invece, in un certo qual modo, la *longa manus* del monarca: un esecutivo tale da esprimere un indirizzo politico strutturalmente cortigiano che, evidentemente, non poteva essere tollerato dalle forze del Comitato di liberazione, le quali seppero adoperarsi per riconfigurare, a loro favore, i rapporti di forza con la Corona, una volta accedute alla compagine del Governo Badoglio II⁴¹.

In chiusura del contributo, vi è, forse, anche un altro aspetto da sottolineare. Come è stato osservato, l’interesse specifico degli studi di diritto e storia costituzionale nei confronti dell’esperienza monarchica italiana non ha soltanto un valore di conoscenza: ciò che sarebbe sufficiente a decretarne la rilevanza, ma che, sicuramente, renderebbe meno attraente il tema per il giurista. Piuttosto, rispetto al vigente modello costituzionale italiano, «non è difficile percepire nell’insieme delle funzioni presidenziali [...] l’impronta marcata delle prerogative regie»: così, sarebbe addirittura possibile scorgere «una linea di continuità», che «passa sicuramente dalla prime costituzioni

⁴⁰ Sull’architettura della quale, cfr., almeno, due scritti classici come C. Mortati, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Are, 1931; e C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942. Una rilettura recente si ha in M. Cecili, “*La nave è guidata da un pilota e non dall’equipaggio*”. *Le riforme istituzionali del ventennio fascista, tra degenerazione del parlamentarismo e retaggi dell’età liberale*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione europea*, Milano, Biblion, 2019, pp. 111 ss.

⁴¹ Rileva il significato profondo di questo cambiamento M. Dogliani, *Convenzioni costituenti e forma di governo nella resistenza e nella transizione costituzionale*, in F. Cortese (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 141.

settecentesche, attraverso le monarchie dell'età liberale, fino alle democrazie attuali»⁴².

È, allora, del tutto lecito interrogarsi se, e in quale misura, una presidenza della Repubblica che eredita dalla monarchia non soltanto la posizione formale del capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, ma anche un bagaglio di poteri che si definiscono, oltre la lettera della Costituzione, nella convenzione e nella prassi istituzionale⁴³, insieme a un apparato amministrativo con più di un profilo di stretta continuità con quello della Corona⁴⁴, abbia potuto interpretare, nel nuovo ordinamento, il ruolo di referente di un sempreverde “partito di corte”.

Rispondere compiutamente a questo interrogativo non è possibile nei limiti del presente lavoro; tuttavia, qualche suggestione consente di illuminare significativi profili di analogia nella continuità. Per cenni: sulla natura “a fisarmonica” dei poteri e del ruolo del presidente si è scritto moltissimo, lungo i decenni⁴⁵; ed è ormai classica l'immagine che vede il capo dello Stato come supremo reggitore dell'ordinamento, moderatore e solutore delle crisi in virtù di una discrezionalità che eccede molto il perimetro notarile e di semplice garanzia⁴⁶.

⁴² P. Colombo, *Storia costituzionale*, cit., p. 133.

⁴³ Cfr., ampiamente, A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. pp. 222 ss.

⁴⁴ Cfr. G. Giovannetti, M. Pacelli, *Il colle più alto*, cit., spec. pp. 269 ss.

⁴⁵ Una bibliografia sul punto dovrebbe essere una rassegna completa sull'istituto presidenziale, che, per ovvie ragioni, non può trovare spazio in queste pagine. Vale soltanto la pena registrare la paternità di una metafora di così grande successo, come quella della “fisarmonica presidenziale”, che si può attribuire, con maggior probabilità, a G. Pasquino, *La fisarmonica del Presidente*, in «La rivista dei libri», 3, 1992, pp. 8 ss.

⁴⁶ L'immagine è stata suggerita, come ben noto, da C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 224 ss. Si tratta di una ricostruzione che è stata oggetto, nel tempo, di ampio dibattito in dottrina (cfr., per esempio, tra chi ha riletto Esposito in anni recenti, O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010; G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. Baldassarre, G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012, pp. 51 ss.; S. Traversa, *Il Capo dello Stato come reggitore dello Stato nella crisi del sistema*, in «Rassegna parlamentare», 2, 2011, pp. 229 ss.); e che, facilmente, si accoppia all'idea di un vero

Gli esempi storici che possono dare una significativa conferma di questo carattere dell'istituto sono molteplici, e si dispiegano dagli albori della vicenda costituzionale alle soglie dell'attualità. Si potrà osservare come, assai spesso, l'azione del capo dello Stato si sia spiegata in una direzione volta a correggere e temperare le istanze delle forze politiche, anche a salvaguardia delle aspirazioni o a prevenzione dei timori di rilevanti settori dello Stato-apparato e della società civile⁴⁷. Questo, in ossequio alla scelta del costituente italiano di limitare la razionalizzazione della forma di governo, in particolar modo proprio per quanto attiene alla formazione dell'esecutivo, introducendo un margine di flessibilità che deve essere gestito dal concerto dei partiti politici, moderato, diretto, orientato dal capo dello Stato⁴⁸.

e proprio indirizzo politico presidenziale, di ordine altamente costituzionale (come si ha a parte da P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1958, pp. 307 ss.). Piace ricordare che l'uno e l'altro concetto erano stati già presentati (con sentimento adesivo) nella riflessione di un costituente di sicura fedeltà repubblicana, e, insieme, fautore del presidenzialismo, come Piero Calamandrei: cfr. P. Calamandrei *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 6, 1955, pp. 809 ss.; Id., *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in «Il Ponte», 12, 1955, pp. 1985 ss. Su tutto, naturalmente, aleggia il fantasma di C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1931: e se l'idealtipo del "custode" si incarna nel feldmaresciallo Hindenburg, a questi non può non accompagnarsi l'immagine della *camarilla*.

⁴⁷ Un esempio paradigmatico, cui si è già fatto cenno, è la gestione della delicatissima crisi tra il primo e il secondo Governo Moro, da parte del presidente Segni, su cui (senza volersi addentrare nella vasta letteratura relativa al coinvolgimento, mai del tutto chiarito, di corpi dello Stato, tra cui i Carabinieri, nel tentativo che va sotto il nome di "piano Solo"), cfr. ora M.G. Rodomonte, *Moro I, II, III (1963-1968). Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione. Aldo Moro e l'esperienza dei governi di "centro-sinistra organico"*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno, *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 345 ss.: il paventato esecutivo a guida Merzagora, che si proponeva come alternativa al centrosinistra organico, riassumeva la vocazione governativa di ceti produttivi e apparati istituzionali, timorosi per l'apertura della maggioranza ai socialisti (su questo, e in generale sul tratto politico della presidenza Segni, cfr. anche M. Gervasoni, *Le armate del presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 2015, pp. 59 ss.).

⁴⁸ Già P. Calamandrei, *La Costituzione della Repubblica italiana. 2: Gli organi costituzionali*, in «Montecitorio. Vita del Parlamento», 8, 1948, pp. 9 ss., riflettendo sui profili di continuità tra il parlamentarismo statutario e quello della nuova Costituzione, osservava come la nuova Costituzione operasse una «codificazione "razionalizzata" del sistema par-

Tutto ciò, peraltro, sembra accomunare l'Italia ad altre esperienze in cui un risveglio democratico ha fatto seguito a una cristallizzazione della forma di governo negli anni di una dittatura, assumendo, in prima battuta, un tratto di forte continuità con il passato: con la differenza che le tendenze del costituzionalismo razionalizzatore, altrove, non hanno tardato a trovare una più piena concretizzazione⁴⁹.

È in questo senso, certo con qualche timidezza, che deriva dall'adesione a una tesi non del tutto conforme all'idealtipo di una repubblica parlamentare, che sembra di poter affermare come l'esistenza di un "partito della Corona", e il suo operare carsico ma incessante, e molto incisivo nella delicatezza dei momenti di crisi, rappresenti un'invariante non soltanto della vicenda statutaria, ma dell'intera esperienza unitaria italiana.

lamentare ottocentesco» (Maranini avrebbe detto pseudoparlamentare), «già in ritardo di parecchi decenni sulla realtà storica».

⁴⁹ Il riferimento non può non essere, ancora una volta, al caso della Spagna, nella fase che segue immediatamente la dipartita di Francisco Franco. La tendenza a una rapida razionalizzazione del sistema (nel senso proprio di Mirkin-Guetzévitch, per cui il gabinetto è scelto senz'altro dalla Camera elettiva), affermatasi in Spagna con la Costituzione del 1978, si spiega, evidentemente, con il *deficit* di legittimazione di una monarchia ereditaria, rispetto a un capo di Stato elettivo: e questo, nonostante che il prestigio del sovrano abbia continuato a spiegarsi quale un fattore di stabilità assai rilevante, come sarebbe emerso in momenti di grave crisi, su tutti il tentato pronunciamento militare del 1981, i cui promotori, in testa il generale Alfonso Armada, avevano, peraltro, i tratti tipici degli esponenti di una *camarilla* di corte (aspetto che, di recente, è stato sottolineato dal discusso P. Urbano, *La gran desmemoria. Lo que Suárez olvidó y el Rey prefirió no recordar*, Barcelona, Planeta, 2014), Sulla razionalizzazione del parlamentarismo spagnolo, e sulla collocazione della monarchia all'interno di questo cammino, cfr., *ex pluris*, F.J. Díaz Revorio, *La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución*, in «Pensamiento Constitucional», 2015, pp. 65 ss.; M. Aragón Reyes; A. Ruiz Robledo, in «Revista de las Cortes Generales», 1, 2023, pp. 63 ss.; cfr. anche numerosi interventi nel fascicolo tematico del 2023 di «Teoría & Derecho», sul tema *¿Tiene futuro la monarquía en España?*.

QUARTA PARTE
ROMA-ORTONA-BRINDISI-SALERNO

TRA CONTINUITÀ E ROTTURA. LA CADUTA DEL FASCISMO NELLA PERCEZIONE DELLA POPOLAZIONE CIVILE*

Rocco Melegari

SOMMARIO: 1. L'«antifascismo di guerra». L'esperienza del secondo conflitto mondiale e il cambio di paradigma. – 2. «Più fascista dei defenestrati gerarchi». Il 25 luglio come rottura?

Il 25 luglio 1943 e nei giorni immediatamente successivi, gran parte della popolazione civile scese nelle strade delle città, esultante per la caduta di Mussolini. Il duce, che per vent'anni aveva retto le sorti dell'intero Paese, che aveva riportato l'impero «sui colli fatali di Roma»¹ e che aveva restituito all'Italia il “giusto posto” tra le potenze mondiali, fu messo da parte tra la gioia del popolo italiano. Le fotografie e i filmati dei fasci littori scalpellati dalle facciate dei palazzi pubblici, dei busti di Mussolini scaraventati dalle finestre, nonché delle folle esultanti acclamanti al re e a Badoglio, nuovo capo del governo, divennero nei decenni successivi parte preponderante della narrazione pubblica sulla caduta del regime².

L'esultanza del popolo italiano al 25 luglio è profondamente significativa, soprattutto se paragonata all'euforia delle masse manifestata in altri momenti cruciali per la storia dell'Italia fascista, come il 9 maggio 1936 o lo stesso 10 giugno 1940. Se l'entusiasmo con cui gran parte della popolazione guardava ai successi del regime non può essere ridotto al mero frutto della mobilita-

* Il presente contributo apparirà nel corso del 2025 in traduzione inglese negli Stati Uniti.

¹ Così nel discorso per la proclamazione dell'Impero, il 9 maggio 1936 in B. Mussolini, *Scritti e discorsi*, vol. X. *Scritti e discorsi dell'impero (Novembre 1935-4 novembre 1936)*, Milano, Ulrico Hoepli editore, 1936.

² Archivio Storico dell'Istituto Luce, filmato D007502, *Il 25 luglio 1943: la nomina a primo ministro e segretario di Stato del maresciallo d'Italia Pietro Badoglio; manifestazioni spontanee per celebrare la caduta del fascismo*, 25-26 luglio 1943. La bibliografia sul 25 luglio è molto ampia. In questa sede si rimanda allo studio di E. Gentile, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2020, opera fondamentale per un'analisi scevra da mitizzazioni e false narrazioni.

zione della propaganda o al sistema coercitivo, così le manifestazioni del 25 luglio non possono essere ridotte alla mera esternazione del sollievo provato di fronte alla fine della dittatura e, soprattutto, non possono essere definite di matrice politica, come se fossero state generate da un consapevole sentimento antifascista³.

La storiografia ha ampiamente dimostrato quanto le manifestazioni popolari riflettessero il cambio radicale di paradigma che l'Italia aveva vissuto *con e durante* la Seconda guerra mondiale: la popolazione civile era giunta a percepire gli eventi in totale contrapposizione alla retorica bellicista della propaganda che aveva caratterizzato i vent'anni precedenti⁴. In questo contributo si analizzerà la percezione del 25 luglio agli occhi della popolazione civile, tentando di comprendere quale significato venisse attribuito alla caduta del duce, alla luce della storiografia esistente e prendendo a riferimento fonti dell'Archivio Centrale dello Stato e la diaristica pubblicata. Si metterà in evidenza quanto, per comprendere il 25 luglio agli occhi della popolazione, sia necessario evidenziare il modo in cui furono vissuti i primi tre anni di guerra e i Quarantacinque giorni, all'insegna di tre punti nodali, profondamente intrecciati tra loro: l'illusione della brevità della guerra, la distruzione della normalità quotidiana e il cambio dei punti di riferimento sociali⁵.

³ R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. I, *Gli anni del consenso (1929-1936)*, Torino, Einaudi, 1974; S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime, 1929-1943*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

⁴ N. Labanca, *Studiare le vittime civili di guerra*, in *Città sotto le bombe. Per una storia delle vittime civili di guerra (1940-1945)*, Milano, Unicopli, 2018, pp. 9-34; F. De Ninno, *Civili nella guerra totale 1940-1945. Una storia complessa*, Milano, Unicopli, 2019. Si vedano anche i contributi raccolti in B. Micheletti, P.P. Poggio (a cura di), *L'Italia in guerra 1940-43*, Brescia, Fondazione "Luigi Micheletti", 1990-1991; G. Bocca, *Storia d'Italia nella guerra fascista 1940-1943*, Bari, Laterza, 1969. La storiografia internazionale, nell'ultimo decennio ha messo in luce l'importanza degli studi sulle società in guerra, come dimostrano i lavori raccolti in E. Mawdsley (a cura di), *The Cambridge History of the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

⁵ L. Baldissara, *Italia 1943. La guerra continua*, Bologna, Il Mulino, 2023; *L'Italia dei quarantacinque giorni. 1943, 25 luglio - 8 settembre. Studio e documenti*, Milano, INSMI, 1969.

1. L'«antifascismo di guerra». L'esperienza del secondo conflitto mondiale e il cambio di paradigma

Quando l'Italia entrò nel conflitto, nel giugno 1940, la vittoria sembrava a portata di mano, tanto che l'ingresso in guerra fu salutato dalle folle con un entusiasmo maggiore a quello manifestato in occasione della dichiarazione della non belligeranza nel settembre 1939⁶. La speranza di una guerra breve, così come l'illusione di rapide e grandi vittorie, andarono in frantumi nel corso del 1941. Le sconfitte in Africa settentrionale e in Grecia, la perdita dell'Impero, il coinvolgimento dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti resero evidente che la guerra sarebbe durata ancora per molto e con un esito positivo tutt'altro che scontato. Diversi fattori contribuirono a distruggere l'illusione della brevità della guerra tra i civili: si pensi alle ristrettezze economiche, alle privazioni e alla fame, che già nei mesi precedenti all'ingresso nel conflitto, tra il 1939 e il 1940, avevano inciso sulla vita quotidiana⁷.

Tra gli aspetti che più sconvolsero la vita dei civili e che distrussero ogni illusione sulla capacità del Paese di vincerla furono i bombardamenti, soprattutto con la stagione delle grandi incursioni avvenuta tra l'autunno del 1942 e la primavera del 1943. Gli attacchi aerei anglo-americani si svolgevano pressoché indisturbati, senza un sistema di difesa attivo, con la mancanza di contraerea e della caccia e con una cronica mancanza di rifugi. L'inefficacia della difesa della popolazione era un elemento che poneva tragicamente in evidenza l'incapacità del regime di difendere i civili, nonché la difficoltà del PNF di affrontare la situazione precaria, non riuscendo a coordinare la gestione degli sfollati⁸. In questo senso si potrebbe dire che, insieme alle circa 60.000 vittime dei bombardamenti, sotto le macerie rimase

⁶ R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. I, *L'Italia in guerra (1940-1943)*, tomo I, *Dalla guerra «breve» alla guerra lunga*, Torino, Einaudi, 1990.

⁷ M. Mafai, *Pane nero. Donne e vita quotidiana nella seconda guerra mondiale*, Roma, Ediesse, 2008.

⁸ C. Baldoli, *Il regime e la minaccia dall'aria*, in N. Labanca (a cura di), *I bombardamenti aerei sull'Italia. Politica, Stato e società (1939-1945)*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 101-116; M. Giannini, *Bombardare l'Italia. Le strategie alleate e le vittime civili*, *ivi*, pp. 79-98; C. Di Sante, *Area bombing. I bombardamenti anglo-americani sull'Italia durante la Seconda guerra mondiale*, Pistoia, ISRPt Editore, 2022.

sepolto anche il “consenso” della popolazione verso il Partito, agli occhi dei più incapace di venire incontro alle necessità delle città martoriate. Oltre a generare profonda stanchezza verso il conflitto e minare alle basi la fiducia nella vittoria in seno alla popolazione, le sconfitte e i duri bombardamenti mettevano drammaticamente in evidenza l’incapacità dell’Italia di vincere la guerra.

È interessante paragonare il linguaggio della propaganda, compendiato nel celebre «Vincere Vinceremo!», con le parole di coloro che vissero la durezza dei bombardamenti. Lo scrittore Luciano Banciardi così descrisse l’incursione su Foggia del 22 luglio 1943:

Intorno al palazzo Incis c’erano molti cadaveri [...]. Sentivo che lo stomaco cedeva, non potevo continuare: pregai i miei compagni di risparmiarmi quel lavoro infame e mi incaricai di tener lontani i curiosi. Non avevo avuto paura di morire, ma non me la sentivo di toccare i morti. Quella morte nel suo aspetto più brutale e osceno mi faceva male. [...] Con diciassette cadaveri il carro era pieno e correva per le strade tartassate. Dieci soldati stretti vicini, con gli occhi fissi in avanti per non vedere, ed io in piedi sul predellino. La gente ci gridava di fermarci, di portarli via, e si ritraeva inorridita quanto vedeva quel carico infame. Al cimitero un gran lavoro per lo scarico. [...] Poi il lavoro finì, ripulimmo (meglio ripulirono) il carro alla meglio e di nuovo in città. Appena scesi noi, al posto dei morti, salirono, in massa, i vivi⁹.

Lo squallore della guerra demolì la normalità della vita quotidiana, in totale contrapposizione alla retorica fascista. I bombardamenti, le drammatiche distruzioni delle città, nonché le privazioni mettevano in evidenza l’abisso enorme che correva tra la propaganda fascista e la realtà: il trovarsi di fronte alla morte «nel suo aspetto più brutale e osceno», senza difese, divenne un elemento continuo e onnipresente nella popolazione civile coinvolta dal conflitto.

Gli studi di Pietro Cavallo hanno posto ben in evidenza il cambiamento di paradigma vissuto dai civili durante la guerra¹⁰. La propaganda fascista

⁹ L. Banciardi, *Diari di guerra. 1944-46*, in Id., *L’antimeridiano. Tutte le opere*, vol. I, *Saggi e romanzi, racconti, diari giovanili*, Milano, Isbn edizioni, 2005, pp. 1980-1982.

¹⁰ P. Cavallo, *Italiani in guerra. Sentimenti e immagini dal 1940 al 1943*, Il Mulino, 1997.

sin da subito aveva rappresentato il conflitto come mezzo per ottenere la giustizia che spettava “naturalmente” all’Italia, un esito congenito allo sviluppo della storia fascista. Un linguaggio già utilizzato durante la guerra d’Etiopia, quando il Paese fronteggiò «l’ignobile assedio societario di cinquantadue Stati»¹¹. Il conflitto, in questo senso, era presentato dalla propaganda come il mezzo necessario per ottenere giustizia, in cui un Paese povero di risorse come l’Italia, poteva fronteggiare le «democrazie plutocratiche e reazionarie dell’Occidente»¹², poiché ricco di fede fascista. Ciò che maturò nel tornante 1942-1943 fu la viva consapevolezza che la guerra fosse ormai perduta e che i sacrifici ancora necessari non avrebbero comunque portato alla vittoria. Era una consapevolezza nata anche dalle gravi sconfitte al fronte: la gravità delle ritirate era ammorbidita dalla stampa, ma che i fronti di guerra si avvicinassero sempre più al suolo nazionale era sotto gli occhi di tutti. Nei primi due anni di guerra i soldati italiani vennero impiegati nelle campagne in Francia, nei Balcani, in Russia e in Africa. Nel frangente del 1942-1943 (contemporaneamente alla stagione dei grandi bombardamenti), le sconfitte di El Alamein e Stalingrado e, in seguito, lo sbarco in Sicilia dimostravano chiaramente quanto il conflitto si fosse trasformato in una guerra difensiva, contro un nemico troppo potente per essere sconfitto. Se il roboante «Vincere Vinceremo!» del giugno 1940 aveva trovato ampi consensi ed entusiasmo, l’impotente «Resistere Resisteremo!» di Scorza del luglio 1943 non fece che porre in evidenza la situazione tragica in cui l’Italia era ormai immersa¹³.

Lo sconvolgimento che la guerra aveva portato nella vita dei civili generò una distruzione degli schemi abituali. Gli studi sull’epistolografia italiana

¹¹ L’espressione fu ripresa da Mussolini nel discorso del 10 giugno 1940. B. Mussolini, *Opera omnia*, a cura di E. Susmel e D. Susmel, vol. 29, Firenze, La Fenice, 1959, pp. 403-405. A. Mignemi (a cura di), *Si e no padroni del mondo. Etiopia, 1935-1936. Immagine e consenso per un impero*, Novara, Istituto Storico della Resistenza in provincia di Novara, 1982; A. Mignemi (a cura di), *Immagine coordinata per un impero. Etiopia 1935-1936*, Torino, Gruppo editoriale Forma, 1984; P. Terhoeven, *Oro alla patria: donne, guerra e propaganda nella giornata della Fede fascista*, Bologna, Il Mulino, 2006.

¹² Espressione frequente nella retorica fascista. In questa sede si riprende dal discorso del 10 giugno 1940.

¹³ O. Del Buono, *Eia, Eia, Eia, Alalà! La stampa italiana sotto il fascismo 1919/1943*, Milano, Feltrinelli, 1971, p. 471.

dedicati al secondo conflitto mondiale¹⁴, come quelli sulla diaristica¹⁵ hanno posto in evidenza come la guerra, intesa come catastrofe collettiva ed evento tragico traumatizzante, abbia portato ad un esteso mutamento di senso della propria quotidianità, ma anche del rapporto dell'individuo con la collettività e con lo Stato. La guerra aveva distrutto la normalità della vita quotidiana, immergendo le singole esistenze in un continuo incontro con la morte, in un contesto completamente differente da quello vissuto nel tempo di pace. La morte era diventata una compagna imprescindibile e inevitabile, un aspetto che si sarebbe poi radicalizzato durante il periodo 1943-1945¹⁶.

Gli studi di Giovanni De Luna sul caso torinese hanno mostrato quanto gli spazi si fossero dilatati. I collegamenti, divenuti più difficili, rendevano le città molto più lontane tra loro tanto da renderle veri e propri «piccoli mondi separati», frutto e simbolo di uno spazio sociale mutato¹⁷. Ad uno spazio rovinato, “imbruttito” a causa della guerra, si accompagnava una quotidianità completamente diversa rispetto al tempo di pace, dove la paura diventava elemento imprescindibile, profondamente legata alla morte e alla fame, che tornava a serpeggiare pericolosamente nella società. Per questo, volgere lo sguardo al periodo 1940-1943 risulta fondamentale per comprendere il cambiamento radicale della società italiana, nonché l'erosione che comportò nei rapporti sociali. Come un torrente carsico in grado di scavare la vita quotidiana, le privazioni subite in tempo di guerra crearono veri e propri solchi tra gli stessi individui e, soprattutto, tra civili e istituzioni. Queste ultime si dimostrarono impreparate nel gestire la società di guerra. Di fronte al “vuoto” istituzionale si formarono pratiche sociali alternative a quelle consolidate nei vent'anni precedenti. Si pensi alle manifestazioni popolari, relativamente frequenti nei primi anni di guerra per protestare contro il caro viveri e

¹⁴ A. Gibelli, *L'epistolografia popolare tra Prima e Seconda guerra mondiale*, in A.L. Carloti (a cura di), *Italia 1939-1945. Storia e memoria*, Milano, Vita e Pensiero, 1996, pp. 3-19.

¹⁵ P. Gabrielli, *Scenari di guerra, parole di donne. Diari e memorie nell'Italia della seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2007; L. Ganapini, *Voci dalla guerra civile. Italiani nel 1943-1945*, Bologna, Il Mulino, 2012.

¹⁶ Si vedano le considerazioni di Lutz Klinkhammer per il caso parmense: L. Klinkhammer, *Una città sotto l'occupazione tedesca: il caso di Parma*, in «Storia e Documenti», 5, 1999, pp. 43-60.

¹⁷ G. De Luna, *A Torino, durante la guerra... Le coordinate dell'esistenza collettiva*, in A. Bravo (a cura di), *Donne e uomini nelle guerre mondiali*, Roma-Bari, Laterza, 1991, pp. 57-95.

chiedere migliori approvvigionamenti per le scarse derrate alimentari. Erano pratiche quasi esclusivamente femminili, prova di quanto la guerra incise sulle simmetrie familiari e mutò gli assetti sociali¹⁸. L'assenza dei padri e dei mariti partiti per il fronte, cambiarono i meccanismi di interazione tra le donne e il pubblico, comportando un nuovo modo di guardare alla propria vita nel contesto sociale. Anche gli scioperi operai della primavera del 1943, nati in un contesto di profonda difficoltà causata dai bombardamenti e dal caro viveri, metteva in luce la riscoperta di pratiche sociali (in questo caso lo sciopero) atrofizzate da tempo¹⁹: era cambiato il modo di guardare alla propria vita. Il conflitto fu un laboratorio di cambiamento civile, con cambiamenti radicali che coinvolsero tutti, seppur in modo e intensità diversi e che metteva in luce anche le evidenti ingiustizie sociali²⁰. Il ricordo di Luciana Chiari Pirastu, che durante la guerra viveva a Parma, rimane emblematico di quanto vissuto da molti durante il periodo 1940-1943:

In città la farina e la pasta venivano date col contagocce. Poi c'era il problema della distribuzione che avveniva saltuariamente in qualche punto vendita senza preavviso, così si era costretti a fare la guardia per sapere quando la merce sarebbe arrivata. A questo punto la massaia doveva mettersi in fila per il pane, la farina, l'olio che non sempre venivano dati contemporaneamente. C'era da fare la coda anche per i tabacchi. Mi ricordo che come fumatrice anch'io mi mettevo in fila per uno o due pacchetti di sigarette nazionali che dividevo con mia madre. Lo stato di guerra aveva cambiato le nostre abitudini di vita e cominciava a pesare. In particolare, ci rendeva ansiosi l'affannosa ricerca dei viveri, che spesso si concludeva con un pasto leggero e con lo stomaco mezzo vuoto²¹.

La guerra che penetrava la quotidianità e che «pesava» drammaticamente sulla vita dei civili comportava un nuovo sguardo verso lo Stato. Con le dure privazioni, i lutti e le sconfitte al fronte stava crollando l'identità tra Patria e

¹⁸ A. Bravo, A.M. Bruzzone, *In guerra senza armi. Storie di donne. 1940-1945*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

¹⁹ M. Flores, N. Gallerano, *Sul Pci. Una interpretazione storica*, Bologna, Il Mulino, 1992; T. Mason, *The Turin Strikes of March 1943*, in Id., *Nazism, Fascism and the Working Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 274-294.

²⁰ A. Bravo, A.M. Bruzzone, *In guerra senza armi*, cit.

²¹ L. Chiari Pirastu, *Nella mente e nel cuore. Ricordi della lotta per la libertà*, Parma, Tecnografica sas, 2005, pp. 42-43.

comunità: in molte lettere di soldati al fronte, specialmente nel frangente più drammatico della guerra, si evince come il riferimento per i soldati, per le proprie sofferenze, non fosse più la Patria o la consapevolezza di combattere per il bene del Paese, bensì per la propria famiglia, per la madre, i figli o la moglie. Molti non inneggiavano più al duce, bensì al re o al papa, visti come punti di riferimento per ottenere la pace. Era cambiato il nucleo fondante: combattere non per la grandezza della Patria, ma per sopravvivere e tornare alla propria famiglia. Un processo indicativo dei modi in cui molti soldati italiani si interfacciarono alla guerra, vissuta come un cataclisma naturale da accettare in passività piuttosto che un evento politico²².

Fu quindi nell'arco che corse dal 1940 al 1943 che si realizzò il grande distacco tra società e fascismo. Un distacco che non nasceva da una presa di posizione basata su una critica coscienza politica, ma dalle distruzioni della guerra. Le realtà, le certezze, le narrazioni, la simbologia del fascismo erano morte sotto le macerie. Era iniziato il processo di costruzione di nuove identità collettive, che avrebbe richiesto molto tempo e che si sarebbe acuito con l'esperienza della guerra civile e dell'occupazione tedesca del 1943-1945. I diari e le lettere del tempo mostrano una società era in preda alla necessità di ridisegnare i propri punti di riferimento²³. Nel definire questo processo di distacco la storiografia ha coniato il termine di "antifascismo esistenziale"²⁴, inteso come la consapevolezza maturata in molti civili che la guerra fosse un frutto inscindibile dal fascismo stesso ed appartenente alla sua stessa identità. Un processo ben rappresentato dalle parole retrospettive di Nuto Revelli legate alle manifestazioni popolari:

È cresciuto un antifascismo di guerra, confuso, generico, che vede nel re e in Badoglio i salvatori della patria. Il re ispira tenerezza, in questa nostra provincia dove le simpatie nei confronti dei Savoia hanno radici profonde²⁵.

²² B. Ceva, *Cinque anni di storia italiana 1940-1945. Da lettere e diari di caduti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964.

²³ P. Cavallo, *La rappresentazione della Seconda guerra mondiale nell'immaginario collettivo (1940-1943)*, in A.L. Carlotti (a cura di), *Italia 1939-1945*, cit., pp. 87-125.

²⁴ G. Quazza, *Resistenza e storia d'Italia*, Milano, Feltrinelli, 1976; G. De Luna, *Donne in oggetto. L'antifascismo nella società italiana 1922-1939*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.

²⁵ N. Revelli, *Le due guerre. Guerra fascista e guerra partigiana*, Torino, Einaudi, 2003, p. 130.

Lo stesso Revelli incarnava quel processo vissuto dalla popolazione. Cresciuto durante il Ventennio, ufficiale dell'esercito, lui stesso convinto fascista, combattente in Russia, ereditò dall'esperienza al fronte un'ottica completamente diversa da quella avuta durante il regime e che lo avrebbe portato ad essere un comandante partigiano²⁶. Nell'espressione «antifascismo di guerra» Revelli condensava proprio questo, la consapevolezza che regime e guerra fossero una cosa sola, portando molti a vedere nella fine del regime la sperata conclusione della guerra. In questo senso deve essere inquadrata la definizione del re e di Badoglio come «i salvatori della patria», ovvero come coloro che si pensava avrebbero traghettato il Paese dalla guerra alla pace.

«Con monarchica fierezza, euforia, animazione, brindiamo alla fine del “regime”; siamo entusiasti di sapere chiuso il pesante capitolo del fascismo, dei “due eserciti”», avrebbe scritto Furio Aceto, ufficiale dei lancieri di stanza a Pordenone²⁷, mettendo in evidenza come la caduta del duce potesse essere vista anche come l'esito della “rivalità” tra il fascismo e il binomio costituito da monarchia ed esercito²⁸. Inneggiare al re o a Badoglio poteva avere significati molto diversi, non ridicibili all'antifascismo *tout court*: si intrecciava la consapevolezza di una guerra perduta, la speranza che il Paese sarebbe stato meglio guidato di fronte alla necessità di giungere alla pace o la fiducia nelle capacità della monarchia di risollevarne le sorti del Paese. Nelle figure del re e di Badoglio si coagulavano anche sentimenti conservatori, propri di tutti coloro che avevano visto nel regime una valida barriera contro il “sovversivismo”. Così scriveva sul suo diario il soldato Sereno Folloni, di stanza ad Albano, il 25 luglio:

Che ci porterà il domani? Almeno non succedessero disordini e i patti non fossero duri.

Il fascismo se ne va, ma le sue idee non moriranno tanto facilmente: siamo un popolo diviso e discorde. Dio salvi il Re e l'Italia. Ci conceda una pace secondo giustizia. Il vincitore sia onesto e soprattutto non lasci trionfare il comunismo...²⁹.

²⁶ Id., *La guerra dei poveri*, Torino, Einaudi, 1962.

²⁷ F. Aceto, *La via della libertà. Storia di un ufficiale che divenne partigiano*, Milano, Terre di mezzo, 2022, pp. 13-14.

²⁸ P. Colombo, *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna, Il Mulino, 2010.

²⁹ S. Folloni, *Quel settembre del '43 (Pagine di Diario)*, in «Ricerche Storiche», 2, 1993, pp. 15-22, part. p. 16.

L'anticomunismo, proprio di buona parte della popolazione civile, avrebbe anche costituito il nerbo sopra cui molti ufficiali della milizia e vecchi squadristi avrebbero tentato di mantenere in piedi il proprio ruolo identitario di fronte al crollo generale del regime, dando un senso al proprio essere fascisti in un'Italia senza duce³⁰.

Per questo il fascismo non crollò come «una pera marcia», come avrebbe affermato Badoglio nelle sue memorie³¹. Il regime aveva già iniziato a cedere nei tre anni precedenti, demolito dalle sconfitte al fronte, dai bombardamenti, dalla fame, dai lutti e dalle privazioni e dall'incapacità di arginare il malcontento della popolazione. La destituzione di Mussolini non vide alcuna insurrezione delle camicie nere, così come all'invasione della Sicilia non si assistette ad alcuna riscossa dell'esercito italiano, perché ormai la guerra era considerata perduta e il regime, che quella guerra aveva voluto, irrimediabilmente compromesso³². La guerra, che la propaganda aveva dipinto come il punto di svolta per l'Italia, fu un vero banco di prova per il fascismo, che si dimostrò incapace di affrontarla. L'entusiasmo del giugno 1940 era svanito, sostituito dal sollievo della caduta del duce, intesa come preludio alla pace e dall'esultanza dei siciliani all'ingresso nelle città degli Alleati, visti come la certezza della fine dalla guerra. Ma fu anche intrecciato alla profonda amarezza di coloro che vedevano il proprio Paese in balia degli avvenimenti, terra di conquista degli stranieri. Ancora Folloni scrisse l'8 agosto 1943:

Il ribrezzo, l'orrore, il disprezzo per la viltà di questa gente, che ha insultato i simboli e persone fino a ieri adorate è tanto alto. Scritte, lordure, distruzioni vandaliche macchiano l'Urbe, là dove il fascismo aveva portato la mano da mecenate. Ma tant'è.

L'italiano non esiste. Per questo non possiamo vincere. Inutile che si scriva sui muri: il libero esercito italiano al comando di Badoglio caccerà i "vigliacchi in-

³⁰ Si vedano i telegrammi dei generali della Milizia inviati ad Armellini dopo il 25 luglio. Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Segreteria Particolare del Duce, Carteggio Riservato, RSI, busta 5, fasc. 28, sottofasc. 20.

³¹ P. Badoglio, *L'Italia nella seconda guerra mondiale (Memorie e documenti)*, Verona, Arnoldo Mondadori Editore, 1946, p. 74.

³² Secondo le stime del Ministero dell'Interno, con ogni probabilità parziali, alla caduta di Mussolini vi furono 9 morti fascisti e 20 feriti. A. Osti Guerrazzi, *Storia della Repubblica sociale italiana*, Roma, Carocci, 2012, p. 25.

glesì” oppure “l’Italia, libera dal Tiranno, si libererà degli angloamericani”. Chi ci crede più nella guerra? Il fronte interno è completamente caduto, come può resistere quello esterno? La condizione nostra è la più terribile, la più assurda che mai si sia presentata nella nostra storia: vogliamo la pace e siamo disposti ad accettare le condizioni del nemico, meno questa: sia la terra patria di lotta tra Germania e Inghilterra. Invece... se noi cediamo, la Germania è qui e qui vengo-gli inglesi e noi sosteniamo i dolori della lotta altrui³³.

2. «Più fascista dei defenestrati gerarchi». Il 25 luglio come rottura?

Come è noto, fu con le parole «la guerra continua» che iniziò il governo Badoglio, simbolo della (in)capacità di movimento della nuova guida del Paese, ma allo stesso tempo dei problemi cruciali che si ponevano di fronte alla società italiana all’indomani del 25 luglio. Erano due le questioni cruciali a cui il governo doveva fra fronte: la politica interna e il programma da intraprendere per uscire dalla guerra. Questioni di primaria importanza su cui reggevano le sorti del Paese, ma a cui i congiurati della destituzione di Mussolini non erano in grado di fornire una risposta. La continuità della guerra, con i duri bombardamenti e i combattimenti in Sicilia, pesava molto sulla popolazione e sui frustrati desideri di pace. L’assenza di un gruppo politico coeso in grado di porsi di fronte al governo come interlocutore, forte della capacità di indirizzare il sentimento di stanchezza e la consapevolezza della sconfitta in richieste politiche precise aggravarono l’incertezza dei civili. La frammentazione sociale maturata nel 1940-1943 d’altronde rendeva molto complesso la ramificazione dei principi antifascisti in senso alla popolazione. Una consapevole maturità politica antifascista era patrimonio di una strettissima minoranza, tenuto conto che la società, reduce dal regime, in gran parte si muoveva ancora con diffidenza verso la componente fino a quel momento definita “sovversiva”³⁴.

La fine del regime era stata interpretata dai più come il coronamento delle speranze di pace e la continuazione della guerra generava molta perplessità. In diverse zone d’Italia iniziarono a serpeggiare voci, tanto incontrollate

³³ S. Folloni, *Quel settembre del '43*, cit., p. 17.

³⁴ Si vedano le considerazioni per l’Abruzzo di C. Felice, *Guerra Resistenza Dopoguerra in Abruzzo. Uomini, economie, istituzioni*, Milano, FrancoAngeli, 1993, pp. 73-74.

quanto ritenute vere, sul presunto suicidio di Hitler o della diserzione di intere divisioni italiane nei Balcani, indice delle speranze dei più e del significato che veniva attribuito agli eventi³⁵.

Sulla problematica gestione dell'uscita in guerra molto è stato scritto e la storiografia ha posto in luce le contraddittorie trattative segrete tra l'Italia e gli Alleati per il conseguimento di un armistizio, nonché i paralleli piani precauzionali tedeschi volti all'occupazione della penisola, alla luce della situazione critica vigente in Italia³⁶. In questa sede ci si concentrerà brevemente sull'altro versante critico per il governo, ovvero il fronte interno e la gestione dell'ordine pubblico, uno dei problemi più gravi secondo la visione dei congiurati del 25 luglio, i quali temevano ripercussioni incontrollate e "sovversive" da parte della popolazione civile dopo il crollo del regime³⁷.

La risposta del governo al problema dell'ordine pubblico mostra una netta continuità con gli stilemi propri della gestione del potere di stampo fascista. Al di là che il governo si riunì solamente due volte nell'arco dei Quarantacinque giorni e che le decisioni in merito erano frutto anche delle pressioni del re e dei vertici militari, le personalità da cui era composto mostravano una continuità nettissima con il Ventennio. Lo stesso Badoglio era un alto ufficiale che aveva svolto la parte più prestigiosa della sua carriera sotto il regime, ed era conosciuto per le sue imprese militari all'ombra del fascismo, incentrate sulla conquista d'Etiopia. La "fortuna" del maresciallo fu quella di essere stato messo da parte dopo le sconfitte in Grecia, alla fine del 1940,

³⁵ I. Origo, *Guerra in Val d'Orcia. Diario di Guerra 1943-1944*, Bagno a Ripoli, Passigli Editore, 2021, p. 61, p. 69.

³⁶ E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 e le sue conseguenze*, Bologna, Il Mulino, 2003; E. Collotti, *L'amministrazione tedesca dell'Italia occupata 1943-1945. Studio e documenti*, Milano, Lerici editori, 1963; J. Schröder, *Italiens Kriegsaustritt 1943. Die deutsche Gegenmaßnahmen im italienischen Raum: Fall "Alarich" und "Achse"*, Göttingen, Zürich, Frankfurt, Musterschmidt-Verlag, 1969; L. Klinkhammer, *L'occupazione tedesca in Italia. 1943-1945*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993; G. Schreiber, *I militari italiani internati nei campi di concentramento del Terzo Reich. Traditi-Disprezzati-Dimenticati*, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito - Ufficio Storico, 1997; F. Andrae, *La Wehrmacht in Italia. La guerra delle forze armate tedesche contro la popolazione civile. 1943-1944*, Roma, Editori Riuniti, 1997; C. Gentile, *I crimini di guerra tedeschi in Italia 1943-1945*, Torino, Einaudi, 2015.

³⁷ P. Pieri, G. Rochat, *Pietro Badoglio*, Torino, UTET, 1974, pp. 794-809.

un evento visto da molti civili come un cattivo presagio: la figura di Badoglio era ormai cementificata nel mito che lo stesso regime aveva costruito, tanto da far apparire la sua rimozione come un ingiusto atto contro il maresciallo, definito dai più come un capro espiatorio, foriero di cattivi presagi per le imprese militari della nazione. L'essere scomparso dalla vita pubblica per tutto l'arco di tempo sino alla fine di luglio 1943 concorse a farlo apparire agli occhi dei più come un salvatore della Patria che ritorna al momento del pericolo. Si pensi anche ad Umberto Ricci (ministro dell'Interno dal 9 agosto), che svolse la carriera da prefetto durante il regime, oppure al ministro delle finanze Bertolini, considerato uno dei funzionari più fascisti all'interno del Ministero, tanto da venir picchiato dalla folla il 26 luglio³⁸. Anche gli alti comandi militari rimasero intonsi al cambio di regime. Il generale Ambrosio (capo del Comando Supremo e uno degli artefici della destituzione di Mussolini) rimase al proprio posto così come il generale Roatta, comandante dello Stato Maggiore Regio Esercito, responsabile di crimini di guerra compiuti nei Balcani e, come sembrerebbe da indagini giudiziarie, responsabile dell'eliminazione di elementi antifascisti come i fratelli Rosselli³⁹.

La collusione degli stessi vertici del governo con il fascismo era specchio di una società reduce da un regime ventennale, in cui era molto difficile trovare personalità in grado di porsi come valide alternative, come dimostrò il *walzer* dei prefetti durante le settimane successive⁴⁰. Anche nel frangente delle autorità locali era nettissima la continuità con il regime. Questori e prefetti in carica il 25 luglio rimasero in molti casi ai loro posti durante

³⁸ G. De Luna, *Badoglio. Un militare al potere*, Milano, Bompiani, 1974, pp. 233-234; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. X, *La Seconda guerra mondiale. Il crollo del fascismo. La Resistenza*, Milano, Feltrinelli, 1986, p. 195; A. Osti Guerrazzi, *Storia della Repubblica sociale italiana*, cit., p. 26. Interessante il caso del Ministero dell'Educazione Nazionale e dell'Istituto Luce, che vissero i Quarantacinque giorni in totale continuità: T. Dell'Era, *Tra educazione nazionale e pubblica istruzione: le politiche ministeriali dell'istruzione pubblica dal 1943 al 1948*, in «Ventunesimo Secolo», 4, 2003, pp. 145-178; M. Argentieri, *L'occhio del regime. Informazione e propaganda nel cinema del fascismo*, Firenze, Vallecchi, 1979, p. 184.

³⁹ M. Franzinelli, *Il delitto Rosselli. 9 giugno 1937. Anatomia di un omicidio politico*, Milano, Mondadori, 2007.

⁴⁰ M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero dell'Interno, 1973.

i Quarantacinque giorni, utilizzando lo stesso sguardo utilizzato durante il Ventennio verso gli eventi seguiti alla caduta del duce. Da Firenze così scriveva il questore il 28 luglio 1943, al Ministero dell'Interno:

L'opinione, che in un primo tempo si era illusa, confidando nella immeditata conclusione della pace, successivamente, a seguito delle ripetute dichiarazioni del Governo, confermantì la volontà di continuare invece la guerra, ha dato segni di sorpresa e di disappunto, talché gli elementi sovversivi ne approfittano e tentano in tutti i modi di fomentare disordini e di influenzare le masse a rivoltarsi contro le autorità costituite.

Al fine di infrenare tale delittuosa attività, anche su conforme richiesta della Autorità Militari, si è testé proceduto all'arresto di alcuni elementi compresi nei noti elenchi delle persone da arrestare in determinante contingenze, tra cui tutti i comunisti.

Allo stato delle cose la opinione pubblica è disorientata e lo spirito delle popolazioni depresso, per la incertezza dell'immediato avvenire⁴¹.

La volontà del governo da accettare senza discussione, l'elemento sovversivo che approfittava nell'ombra per fomentare «disordini e di influenzare le masse a rivoltarsi contro le autorità costituite», nonché il conseguente arresto di noti elementi «comunisti» dimostrano il *modus operandi* di procedere da parte delle autorità locali, senza soluzione di continuità con il fascismo. L'assimilazione evidente del linguaggio tipicamente fascista nella relazione del questore di Firenze (uno dei tanti esempi citabili) dimostra come fossero ormai interiorizzate chiavi di lettura tipiche del Ventennio, volte a vedere la società in chiave dicotomica tra italiani “per bene” e «sovversivi» da reprimere.

Era impossibile provvedere a sostituire tutte le autorità locali in carica durante il fascismo, ma ciò mostrava la difficoltà di gestire la situazione secondo nuovi parametri. Badoglio, come gran parte della classe dirigente politica, non vedeva di buon occhio compiere eccessive aperture verso gli antifascisti per non esasperare i già critici rapporti con i tedeschi, ma d'altra parte credeva necessario mostrare segnali di rottura con il regime, al fine di porsi come interlocutore credibile di fronte agli Alleati. Questa strate-

⁴¹ ACS, fondo A5G – Seconda guerra mondiale, busta 143, fasc. 214, sottofasc. 2. Affari per provincia, inserto 28. “N. 30. Firenze”. Relazione del questore di Firenze al Capo della Polizia. Firenze, 28 luglio 1943.

gia ambivalente generò profonda perplessità agli occhi della popolazione. Molti pensavano che il maresciallo stesse semplicemente prendendo tempo, mantenendo una fiducia profonda sulle capacità di Badoglio. Il 3 agosto così scrisse la scrittrice Iris Origo:

I Bracci [noti benestanti romani antifascisti] sostengono che il governo Badoglio abbia avuto fin dal primo momento l'intenzione di fare la pace separata, ma stia cercando ora di guadagnar tempo. Ne sono tanto convinti che hanno già disposto la partenza dei loro nipoti dal Veneto, perché prevedono che un'invasione tedesca trasformerebbe tutta la zona in un campo di battaglia. Sono anche sicuri che, appena dichiarata la guerra alla Germania, moltissimi volontari correranno ad arruolarsi. Un altro amico ritiene, invece, che l'animosità contro gli alleati aumenti giorno dopo giorno. La verità è che nessuno di noi può rendersi conto di quel che succede dietro le quinte e ognuno interpreta le notizie secondo i propri desideri⁴².

La testimonianza della Origo è molto interessante, sia perché tramite essa si colgono le diversità dei significati attribuiti al ruolo del governo (firmare la pace o rinforzare il Paese contro gli angloamericani), sia la difficoltà di penetrare la cortina di fumo che avvolgeva gli eventi durante i Quarantacinque giorni. Dopo la caduta di Mussolini, con la distruzione di ogni punto di riferimento, nonché in seguito all'esperienza della guerra del 1940-1943 era impossibile riuscire ad orientarsi e capire chiaramente cosa stesse succedendo. In questo erano coinvolti anche i tedeschi che da alleati apparivano ad alcuni già come potenziali nemici. Le stesse incertezze nella popolazione si ritrovano anche nel governo, seppur di matrice diversa. Se il mantenimento della continuità dello Stato e dell'ordine pubblico erano gli unici due obiettivi chiari e condivisi da tutte le frange, tuttavia, all'interno della stessa compagine governativa, emergevano differenze abissali su quale strategia attuare per affrontare le problematiche del fronte interno. Si pensi alla diversità di vedute tra Senise (tornato capo della Polizia il 25 luglio) favorevole ad una "epurazione" graduale e morbida dei fascisti nell'amministrazione, e il ministro dell'Interno Ricci, propenso ad un allontanamento drastico⁴³. Diversità accen-

⁴² I. Origo, *Guerra in Val d'Orcia*, cit., p. 63.

⁴³ P. Carucci, *Il Ministero dell'interno: prefetti, questori e ispettori generali*, in A. Ventura (a cura di), *Sulla crisi del regime fascista 1938-1943. La società italiana dal «consenso» alla Resistenza. Atti del convegno nazionale di studi. Padova, 4-6 novembre 1993*, Venezia,

tuate dalle pressioni del re e Acquarone, che non volevano concedere nulla al campo “sovversivo”, e le pressioni degli schieramenti antifascisti sul governo, che chiedevano un più aperto ed esplicito allontanamento dal regime. Sebbene Badoglio, al contrario del re, capì che era necessario trovare un terreno comune con gli antifascisti (e ciò fu dimostrato dalle parziali liberazioni dei detenuti politici), il suo governo non sarebbe mai riuscito a fornire una risposta credibile né per presentarsi come una reale alternativa al defunto regime né come guida affidabile di un Paese stremato da tre anni di guerra.

L’ambiguità di fondo e le lacerazioni all’interno dello stesso governo si dispiegarono nelle tattiche perseguite. Le prime decisioni del maresciallo erano volte a smantellare le organizzazioni del regime: il 27 luglio venne sciolto il PNF e le relative organizzazioni, il 30 luglio furono promesse libere elezioni al termine del conflitto e il giorno successivo le organizzazioni sindacali vennero poste sotto la responsabilità dei prefetti. Erano decisioni prese sull’onda dello sfaldamento generale, in un momento in cui era necessario accorpate allo Stato le organizzazioni del defunto regime per tenere sotto controllo i fascisti, la cui violenta reazione sembrava possibile⁴⁴. Era un’operazione “epurativa” più di facciata che di sostanza e che rifletteva anche la volontà di utilizzare i fascisti detti “moderati” per le funzioni amministrative ricoperte durante i vent’anni precedenti, incamerandoli nell’amministrazione⁴⁵.

Marsilio, 1996, pp. 21-73; G. Tosatti, *Viminale, la rivincita della continuità. Il ministero dell’Interno tra il 1943 e il 1948*, in «Ventunesimo Secolo», 4, 2003, pp. 121-143; L. Caminiti, *Prefetti e classe dirigente nel “Regno del Sud” 1943-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1997; C. Senise, *Quando ero a capo della polizia 1940-1943*, Roma, Ruffolo, 1947, pp. 214-216.

⁴⁴ Disposizioni in merito sarebbero continuate nel mese di agosto per promuovere attiva sorveglianza da parte delle questure e degli ispettorati generali sui fascisti che avevano ricoperto cariche nel Partito e sugli squadristi. A volte presunti complotti fascisti, come quello di Ettore Muti, furono occasioni di inasprimenti della repressione. P. Carucci, *Il Ministero dell’Interno*, cit., pp. 56-57; G. Bocca, *La repubblica di Mussolini*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 7.

⁴⁵ H. Woller, *I conti con il fascismo. L’epurazione in Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 1997; M. Giannetto, *Defascistizzazione, legislazione e prassi della liquidazione del sistema fascista e dei suoi responsabili (1943-1945)*, in «Ventunesimo Secolo», 4, 2003, pp. 53-90; R. Canosa, *Storia dell’epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943-1948*, Milano, Baldini & Castoldi, 1999.

Rimane emblematico quanto accadde ad uno degli strumenti repressivi più importanti del regime, l'OVRA: analogamente a quanto accadde per la milizia (commissariata con un cambio di vertice e la sostituzione dei fasci con le stellette), tutti i dirigenti e i funzionari dell'organismo di repressione politica rimasero al proprio posto continuando a svolgere le proprie attività⁴⁶. Una contraddizione evidente colta dalla poetessa Magda Ceccarelli De Grada che scrisse sul suo diario la sera del 25 luglio:

«La guerra continua» ha detto il proclama, quindi per ora nessun cambiamento in questo stato d'assedio, per cui invece di essere arrestati dall'Ovra, saremo arrestati dai carabinieri. È più decorativo⁴⁷.

Contemporaneamente allo smantellamento e all'accorpamento degli organismi di Partito, però, venne attuata dal governo anche una feroce repressione delle manifestazioni popolari, percepite dalle autorità in stretta continuità con le metodologie di potere fasciste, ovvero comprovanti un rischio "comunista" e sovversivo. Il 25 luglio le responsabilità per l'ordine pubblico erano passate alle autorità militari locali e lo stato di guerra fu imposto su tutto il territorio nazionale⁴⁸, seguendo la linea fortemente repressiva della nota circolare Roatta. Le repressioni delle autorità militari, appoggiate dallo stesso Badoglio, furono durissime, come accadde a Reggio Emilia e Bari. Si calcola che nei soli primi tre giorni di governo vi furono 83 morti, 308 feriti e 1.554 arresti⁴⁹, mentre attorno alle città industriali, caratterizzate da una forte identità operaia, vennero concentrate intere divisioni in servizio di ordine pubblico. Le aperture verso le formazioni politiche antifasciste furono molto scarse: i nuovi partiti non erano riconosciuti dalla legge ed era vietato organizzare comizi o stampare giornali. Disposizioni che frenarono lo sviluppo delle nuove organizzazioni e dei comitati antifascisti che si andavano formando, seppur con molteplici differenze, in tutta Italia⁵⁰.

⁴⁶ M. Franzinelli, *I tentacoli dell'Ovra. Agenti, collaboratori e vittime della polizia fascista*, Torino, Bollati Boringhieri, 2020, pp. 398-410.

⁴⁷ M. Ceccarelli De Grada, *Giornale del tempo di guerra. 12 giugno 1940-7 maggio 1945*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 217-218.

⁴⁸ P. Carucci, *Il Ministero dell'Interno*, cit., pp. 54-55.

⁴⁹ P. Pieri, G. Rochat, *Pietro Badoglio*, cit., p. 785.

⁵⁰ G. Candeloro, *Storia dell'Italia*, cit., pp. 195-197.

La dura repressione, che avveniva sotto gli occhi di tutti, poneva drammaticamente in evidenza la continuità con il passato regime, se non la maggiore violenza praticata nel reprimere le manifestazioni popolari volte a chiedere la pace. L'atteggiamento del governo e delle autorità locali generarono in molti viva perplessità e disorientamento. Adolfo Carbonelli, a fine agosto decise di scrivere a Badoglio, lamentandosi del fatto che i cittadini che a Fabriano esultarono per la caduta del duce fossero stati denunciati all'autorità di pubblica sicurezza:

L'Autorità molto zelante più fascista dei defenestrati gerarchi, nella serata stessa arrestavano più di un centinaio di cittadini che venivano tradotti in Ancona in attesa di giudizio.

Carbonelli denunciava quanto la popolazione fosse rimasta perplessa dell'accaduto perché, a suo dire, nel resto d'Italia, non era successo nulla di tutto ciò. Chiedeva a Badoglio di intervenire perché «Il fascio è caduto. Il marcio dei fascisti è rimasto e le pratiche subiscono il loro ostruzionismo»⁵¹. La lettera di Carbonelli è indice di quanto già rilevato con la pagina del diario di Iris Origo. Il ruolo da attribuire a se stessi nonché al governo era tutt'altro che facile, non solo di fronte alla guerra in sé, ma anche di fronte agli eventi nazionali in cui le pratiche tipiche del Ventennio erano tutt'altre che abbandonate. In molti erano presenti domande, spesso anche latenti, troppo difficili per trovarvi risposta senza una guida precisa o senza avere una chiave di lettura in grado di fornire una visione coerente degli eventi. L'Italia propagandata dal regime, il Paese forte in grado di tener testa alle cinquantadue nazioni che ponevano l'assedio all'Impero era giunta alla fine, distrutta dalla guerra, insieme e l'italiano "forte", come lo intendeva antropologicamente il fascismo, era morto sotto le macerie. Ora che il regime era finito (almeno teoricamente) continuava però la guerra che esso aveva fortemente voluto, generando una spirale di contraddizioni e interrogativi davanti a quali molti si trovavano disorientati e disarmati.

⁵¹ ACS, Ministero dell'Interno, Direzione Generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari Generali e Riservati, 1943, busta 27, fasc. Scarcerazione detenuti politici ed altri provvedimenti relativi alla caduta del Regime Fascista. Lettera di Adolfo Carbonelli a Badoglio, 30 agosto 1943.

Gli italiani – scriveva il 4 agosto Iris Origo – si sono molto irritati per il tono della propaganda inglese dopo la caduta del fascismo, per la sua insistenza sulla resa incondizionata, e la sua soave presunzione che qualsiasi pace, a qualsiasi prezzo, sarà ben accolta.

Per capire in pieno l'atteggiamento italiano è forse necessario tornare indietro con la memoria e realizzare quanto sia diffusa fra gli italiani la convinzione che la guerra è stata una calamità imposta dalla Germania con la forza – contro la volontà del popolo italiano, e perciò senza la sua responsabilità.

Ma intanto apprendiamo che altre quattro divisioni corazzate tedesche hanno passato il Brennero – e fra queste la divisione speciale di Hitler. Cominciamo a renderci conto che la scelta – se mai è esistita – è già stata fatta. L'autunno non porterà pace all'Italia⁵².

La popolazione italiana reduce da tre anni di guerra e dalla caduta del fascismo si dimostrava incapace di fronteggiare la realtà, priva degli strumenti per comprenderla e preoccupata per le dense nubi che si stavano addensando sopra il Paese. Il 25 luglio, come tutti i grandi avvenimenti storici, fu senza dubbio una grande cesura nella storia del Paese, del l'esperienza di guerra e della dittatura. Eppure, come tutte le grandi cesure, portò all'emersione di profondi segni di continuità con il passato regime, più di quanto le masse esultanti avrebbero potuto immaginare o comprendere. La guerra che continuava, i bombardamenti che martellarono le città italiane, le dure repressioni delle autorità locali e dell'esercito, un alleato sempre più ingombrante e una continua propaganda a favore del prosieguo del conflitto generavano profondo sconforto e disorientamento.

Lo smarrimento generale, lo scollamento tra autorità e popolazione, tra il centro e la periferia, elementi già presenti durante il 1940-1943, furono elevati a potenza durante i Quarantacinque giorni. Muoversi chiaramente di fronte agli eventi era impossibile, come «vivere nel ventre molle di una balena, come il povero Geppetto che, al lumicino, in quella gran pancia, cerca invano una via d'uscita»⁵³.

Fu in questo contesto che, alla fine, arrivò l'annuncio dell'armistizio, la sera dell'8 settembre. Ancora una volta la popolazione si riversò nelle strade a fe-

⁵² I. Origo, *Guerra in Val d'Orcia*, cit., pp. 65-66.

⁵³ G. Benzoni G., *La vita ribelle. Memorie di un'aristocratica italiana fra belle époque e repubblica raccolte da Viva Tedesco*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 179.

steggiare l'arrivo della pace tanto sperata. Ancora una volta l'entusiasmo popolare sembrava testimoniare la fine della guerra. Ancora una volta le speranze furono deluse. Con una popolazione senza guida e con lo sbandamento generale dell'esercito, l'Italia entrava nell'occupazione tedesca e nella guerra civile. La rottura che molti pensavano avrebbe portato il 25 luglio, ricadde all'8 settembre, anche se con un significato completamente diverso da quello sperato.

CON APATICA INCOSCENZA: LA PRODUZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO BADOGGIO FRA IL 25 LUGLIO 1943 E IL 25 GIUGNO 1944

Gian Luca Conti

SOMMARIO: 1. I decreti legge nel diritto costituzionale fascista. – 2. La produzione normativa del Governo Badoglio: impercettibile ma significativa rottura della legalità costituzionale. – 3. Separazione fra sistema di produzione del diritto e teoria dell'atto politico nella conversione dei decreti legge Badoglio ad opera della Prima Legislatura repubblicana.

1. I decreti legge nel diritto costituzionale fascista

Il Governo Badoglio e il Re ereditano dal diritto costituzionale fascista una disciplina abbastanza articolata in punto di decretazione di urgenza¹, che lo stato di emergenza nel quale operano non consente – ancora – di modifica-

¹ Su quel sistema, vedi, almeno, C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1928, con prefazione di A. Rocco, che commenta la legge 100/1926, cui *adde* M. Siotto Pintor, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge*, Città di Castello, Tipografia dell'Unione Arti Grafiche, 1923; A. Ferraciu, *Per la disciplina dei decreti-legge*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1923, parte I, pp. 1 ss.; R. Cerciello, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1921, parte I, pp. 456 ss.; C. Degli Occhi, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze di urgenza*, Milano, Vallardi, 1919; A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, Napoli, Jovene, 1916; S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1909, parte I, pp. 264 ss.; E. Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, in «Archivio di diritto pubblico», 1-4, 1903, pp. 3 ss.; A. Gamberini, *I decreti d'urgenza in teoria e in pratica*, Bologna, Zanichelli, 1903; A. Codacci-Pisanelli, *Sulle ordinanze d'urgenza*, in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900, part. pp. 75 ss.; L. Rossi, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, Venezia, Ferrari, 1899, nonché Id., *Sull'abuso dei decreti-legge*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 303 ss. In relazione all'art. 18, legge 129/1939, vedi G. De Gennaro, *Intorno alla nuova disciplina dei decreti legge*, in

re². Si tratta del complesso combinarsi dell'art. 3, legge 100/1926, dell'art. 18, legge 129/1939 e dell'articolo unico della legge 860/1939.

L'art. 3, legge 100/1926 stabilisce la facoltà del Governo di emanare decreti aventi forza di legge indipendentemente da delega legislativa nei casi di urgenza e assoluta necessità, salvo il rispetto di termini perentori stabiliti a pena di decadenza per la presentazione al Parlamento del disegno di legge di conversione e la perdita di efficacia nel caso di mancata conversione in legge nel termine di due anni dalla pubblicazione del decreto legge sulla Gazzetta Ufficiale del Regno.

Questi decreti legge hanno efficacia sino al momento in cui il Presidente di una delle due Camere dia notizia sulla G.U. del rifiuto di conversione da parte di uno dei due rami del Parlamento oppure fino a due anni dalla pubblicazione³.

«Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1940, parte I, p. 476, G. Roehrsen, *Formazione delle leggi e disciplina dei decreti legge (dopo la riforma della Camera dei Fasci e delle Corporazioni)*, *ivi*, p. 259; F. Crosa, *I decreti legge e la riforma dell'anno XVII*, *ivi*, p. 65, e Id., *Ancora sui decreti legge: critiche e controcritiche*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1944, parte I, p. 78; nonché, ovviamente, C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in «Annali della R. Università di Macerata», 1941, p. 52. In età repubblicana, fra gli altri, oltre Celotto (cit. *infra*), M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, vol. I, Napoli, Jovene, 2013, pp. 21 ss.; F. Colao, *Decreti-legge nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Democrazia e diritto», 5, 1981, pp. 136 ss.

² Questo potrà accadere solo con la Costituzione provvisoria, vedi G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1, 1946, pp. 61 ss., la cui essenza sarà, fra le altre cose, nell'affidare la funzione normativa primaria – e quindi la capacità di abrogare le norme primarie preesistenti – esclusivamente ai decreti legislativi luogotenenziali, determinando un assetto completamente nuovo del sistema delle fonti del diritto.

³ Questo il testo letterale della norma citata nel testo. «Con decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge: - 1° quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione; - 2° nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento. / Nei casi indicati nel numero 2° del precedente comma il decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione al Parlamento per

L'art. 18, legge 129/1939 modifica l'art. 3, legge 100/1926 attribuendo al Governo la possibilità di emanare decreti legge anche nel caso di uno stato di necessità determinato da guerra ovvero se vi sia urgenza di provvedere in materia finanziaria e tributaria ovvero quando le Commissioni parlamentari competenti non abbiano assolto alle loro funzioni nel tempo ad esse concesso⁴.

Questa disposizione, si noti, non specifica che, anche nei casi da essa disciplinati, il Governo debba presentare alle Camere un disegno di legge di conversione del decreto legge, sicché si sarebbe potuto interpretare l'art. 18, legge 129/1939 come una fattispecie affatto peculiare di decretazione di urgenza in cui il Governo non ha bisogno delle conversione da parte delle Camere.

Pacificamente, però, si è sempre ritenuto che anche nei casi di cui all'art. 18, legge 129/1939 valesse l'art. 3, legge 100/1926 che vincola il Governo a presentare il disegno di legge di conversione entro la terza seduta successiva alla pubblicazione del decreto legge nella Gazzetta Ufficiale.

L'articolo unico della legge 860/1939 modifica questo termine e lo fissa al sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto legge da convertire sulla Gazzetta Ufficiale.

In questo tessuto normativo, poteva dirsi pacifico che il Governo potesse emanare norme che avevano forza di legge in quei casi straordinari nei

la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione. / Della presentazione viene data immediata notizia nella Gazzetta Ufficiale. / Il disegno di legge per la conversione del decreto in legge è considerato di urgenza. / In caso di chiusura della sessione, all'apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla Camera, presso cui era pendente per l'esame. Quando una delle due Camere approvi il disegno di legge, il suo presidente lo trasmette entro cinque giorni, alla Presidenza dell'altra Camera; questa trasmissione vale come presentazione del disegno stesso. / Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella Gazzetta Ufficiale, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia».

⁴ «Si provvede con decreto Reale, senza osservare la procedura prevista dall'art. 10, quando si versi in istato di necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario. / La stessa procedura può essere seguita quando le Commissioni non abbiano adempiuto, nel termine prescritto, alla loro funzione. / In questi casi si applicano le disposizioni contenute nel secondo comma e seguenti dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100».

quali ragioni di urgente e assoluta necessità lo richiedessero (art. 3, legge 100/1926), ovvero nelle ipotesi di cui all'art. 18, legge 129/1939.

Alle Camere era riservato un giudizio di carattere politico circa la sussistenza o meno di una situazione di assoluta urgenza e necessità e il carattere straordinario della stessa.

Questo giudizio politico, tuttavia, era considerato superfluo dall'art. 18, legge 129/1939 nel caso di guerra, nel caso di provvedimenti in materia fiscale o finanziaria o, infine, quando le Commissioni parlamentari competenti non avevano completato l'esame di un disegno di legge nel tempo previsto dai regolamenti parlamentari.

In altre parole, mentre l'art. 3, legge 100/1926 stabilisce che il Governo debba di volta in volta valutare l'esistenza di un caso straordinario di assoluta e urgente necessità, nei casi di cui all'art. 18, legge 129/1939 questo giudizio era stato formulato una volta per tutte con una norma di legge.

Il che non significa che questi decreti legge non dovessero essere convertiti in legge ma che la conversione in legge avrebbe riguardato unicamente l'opportunità del loro mantenimento, ovvero il merito politico della decisione adottata dal Governo nel caso di misure fiscali e finanziarie o di disegni di legge il cui esame parlamentare non era stato completato nei tempi regolamentari dalle Commissioni.

Si deve sottolineare, ma è un fatto più che notorio, che la legge 100/1926 viene a disciplinare una fonte del diritto cui il Governo aveva fatto ricorso più volte nell'esperienza statutaria suscitando varie perplessità per il silenzio dello Statuto Albertino, sicché si diceva che in questi casi il Ministero operava sotto la propria responsabilità e la conversione del decreto legge valeva come *bill of indemnity*⁵.

⁵ Vedi sul punto, le posizioni espresse da Luigi Rossi: L. Rossi, *Bill di indennità*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. II, Torino, UTET, 1958, part. p. 427; Id., *La durata della delegazione e dei pieni poteri*, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, p. 293; Id., *Sull'abuso dei decreti-legge*, *ivi*, p. 303; Id., *Bill di indennità*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. II, Torino, UTET, 1937, p. 373; Id., *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano. Note critiche*, in «Archivio di diritto pubblico», 2, 1894, p. 81 ss., part. pp. 107 ss.; ma anche F. Racioppi, *Lo stato di assedio e i tribunali di guerra*, in «Giornale degli economisti», 8, 1898, pp. 136 ss., part. p. 148.

Meno noto, invece, come la legge 100/1926 risenta della conversione in blocco dei decreti legge da parte della XXVI e XXVII Legislatura del Regno di Italia. Così, la famigerata legge 15 ottobre 1923, n. 2293 ebbe a convertire in blocco complessivi 1.093 decreti legge che coprivano un periodo di tempo compreso fra il 9 marzo 1911 e il 24 agosto 1921⁶.

In questa circostanza, fu inevitabile avvedersi che la conversione in blocco dei decreti legge liberamente emanati dal Governo, sia pure in un periodo di estrema necessità come quello che copre la Prima Guerra Mondiale e il Biennio Rosso, non poteva valere né come ratifica di una responsabilità politica postuma, né come effettivo esame di un testo che assai spesso aveva smarrito la propria ragion d'essere: convertire o non convertire il decreto legge che autorizzava la spesa di 500 lire per l'acquisto di una casa a Spalato non aveva senso se la casa era stata comprata e nemmeno se non era stata comprata, per fare un esempio.

La legge 100/1926, in questo contesto, nasce per fare ordine e sottoporre ciascun Governo al giudizio della legislatura nella quale opera, e questo obiettivo non viene meno con le modifiche cui si è accennato, perché sia l'art. 18, legge 129/1939 che l'articolo unico, legge 860/1939 mantengono la necessità della conversione in legge degli atti emanati con forza di legge dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza e considerano la conversione come un Bill di indennità, per utilizzare l'espressione che si usava allora.

⁶ La riflessione parlamentare fu piuttosto animata, si vedano sul punto la relazione Cocco-Ortu *et al.* presentata alla Camera dei deputati nella seduta del 31 maggio 1922, la relazione Scialoja per l'Ufficio Centrale del Senato, doc. 345-A della XXVI Legislatura del Senato del Regno, la relazione di Codacci Pisanelli, doc. 46-A della XXVII Legislatura della Camera dei deputati. Cfr. F. Soddu, *Il ruolo del Parlamento italiano durante la grande guerra*, in M. Meriggi (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, Federico II University Press, 2017, pp. 113 ss., ma anche A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, CEDAM, 1997, part. p. 215.

2. La produzione normativa dei governi Badoglio: impercettibile ma significativa rottura della legalità costituzionale

La produzione normativa dei governi Badoglio⁷ conta, salvo errori e omissioni, complessivi 197 regi decreti legge, di cui numero 100 non saranno convertiti in legge mentre 97 saranno convertiti⁸.

Questi decreti legge pongono un delicato problema di diritto costituzionale: lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni⁹ impedisce di rispettare quanto previsto dall'articolo unico della legge 860/1939, perché questa norma prescrive che il disegno di legge di conversione debba essere presentato alle Camere entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto legge in Gazzetta Ufficiale¹⁰.

Il problema è reso ancora più complesso perché il r.d.l. 705 del 2 agosto 1943 (il decreto di scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni)

⁷ Su questo complesso periodo, vedi E. Lodolini, *Dal Governo Badoglio alla Repubblica Italiana*, III ed., Associazione culturale Italia Storica, Genova, 2017; R. Ciuni, *L'Italia di Badoglio*, Rizzoli, Milano, 1993; I. Bonomi, *Diario di un anno*, Milano, Garzanti, 1947; A.G. Ricci, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione (1943 - 1946)*, Roma, Donzelli, 1996; N. Bolla, *Dieci mesi di governo Badoglio*, Roma, La nuova epoca, 1944; E. Santarelli, *Dalla monarchia alla Repubblica, 1943-1946*, Roma, Editori Riuniti, 1974.

⁸ Sono tutti emanati con la stessa identica formula: «Vittorio Emanuele III / per grazia di Dio e volontà della nazione / Re d'Italia e d'Albania / Imperatore di Etiopia / visto l'art. 18, legge 129/1939, / ritenuta la necessità e l'urgenza di provvedere, / sentito il Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro proponente, / Abbiamo decretato e decretiamo: [testo del decreto legge] Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in GU. / Sarà presentato alle Camere per la conversione. / Il Ministro proponente è autorizzato alla presentazione del relativo d.d.l. / Ordina a chiunque spetti di osservarlo e dispone l'inserimento nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno».

⁹ Su cui, G. Buonomo, *Lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Cronaca di un'abrogazione incompleta*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2009, ma anche, ovviamente, S. Merlini, *La forma di governo nella Costituzione repubblicana (1943-2001)*, in S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017, part. p. 75. Sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, S. Panunzio, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, Stabilimento Arti Grafiche Trinacria, 1939.

¹⁰ Lo stesso non sarebbe stato se fosse rimasto in vigore l'art. 3, legge 100/1926 che prevedeva la presentazione del disegno di legge di conversione entro la terza seduta di una delle due Camere successiva alla pubblicazione del decreto legge sulla Gazzetta Ufficiale. A questo fine, sarebbe stato sufficiente abrogare l'articolo unico, legge 860/1939.

precede, ovviamente, il r.d.l. 706 del 2 agosto 1943 (il decreto di scioglimento del Gran Consiglio del Fascismo), sicché si pongono due alternative, che non sono semplici da dipanare: avere sciolto il Gran Consiglio dopo avere sciolto la Camera dei Fasci e delle Corporazioni rende illegittimo tale scioglimento perché avvenuto in assenza del parere obbligatorio del Gran Consiglio, ai sensi dell'art. 12, legge 2639/1928 oppure il fatto che il Gran Consiglio esistesse ancora nel momento in cui la Camera dei Fasci e delle Corporazioni è stata sciolta rende irrilevante l'assenza del suo parere perché lo stesso non è stato reso malgrado fosse giuridicamente possibile per il Gran Consiglio esprimere la propria opinione¹¹?

Non è facile rispondere. Una prima risposta si trova nel testo dell'ordine del giorno Grandi¹², nel quale, fra le altre cose, si dichiara la necessità

¹¹ C. Lavagna, *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 26-27 osserva che gli atti legislativi del Governo adottati dopo il 25 luglio si sarebbero dovuti valutare sulla base di una competenza nuova, fondata sulla natura stessa del governo dopo il colpo di Stato del 25 luglio 1943, ovvero un organo costituzionale che accentrava in sé tutte le funzioni sovrane, tranne quella giurisdizionale. In caso contrario, ad avviso di Lavagna, tutti gli atti legislativi di carattere costituzionale adottati dopo il 25 luglio (dalla soppressione della camera fascista, del P.N.F. e del Gran Consiglio, e, forse, alla stessa convocazione della stessa Assemblea Costituente), in quanto non era giuridicamente ammessa la modifica di leggi costituzionali tramite decreti-legge. Si avverte l'eco dell'impostazione di Esposito sulla validità della legge nell'ordinamento statutario: C. Esposito, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, CEDAM, 1934, *passim*. Sulla legittimità dello scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni insistono V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici - Stato e Costituzione - Formazione della Repubblica italiana)*, II ed., Padova, CEDAM, 1970, p. 121 (che utilizza come argomento per la propria tesi gli artt. 9 e 48 Statuto albertino); M.S. Giannini, *La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 1-4, 1951, pp. 330 ss.; G. Negri, *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 367-368.

¹² Il testo dell'ordine del giorno Grandi è il seguente: «Il Gran Consiglio, riunitosi in questi giorni di supremo cimento, volge innanzi tutto il suo pensiero agli eroici combattenti di ogni arma che, fianco a fianco con la fiera gente di Sicilia in cui più alta risplende l'univoca fede del popolo italiano, rinnovano le nobili tradizioni di valore e di spirito di sacrificio delle nostre gloriose Forze Armate. Esaminata la situazione interna ed internazionale e la condotta politica e militare della guerra, proclama il dovere sacro per tutti gli italiani di difendere ad ogni costo l'unità, l'indipendenza, la libertà della Patria, i frutti dei sacrifici e degli sforzi di quattro generazioni dal Risorgimento ad oggi, la vita e l'avvenire del popolo

dell'immediato ripristino di tutte le funzioni statali e, fra queste, della piena operatività del Gran Consiglio del Parlamento. Questo ordine del giorno può essere considerato come il parere del Gran Consiglio circa lo scioglimento sia della Camera dei Fasci e delle Corporazioni che del Gran Consiglio stesso. Si tratta, naturalmente, di un parere obbligatorio ma non vincolante e non si può pensare che il circuito Governo – Corona non lo abbia tenuto nel dovuto conto.

Una seconda risposta si trova nel r.d.l. 706/1943 che abroga espressamente l'intera legge 2639/1928. Questo decreto legge è stato pubblicato sulla stessa Gazzetta Ufficiale (n. 180 del 5 agosto 1943) su cui è stato pubblicato il r.d.l. 705/1943 sicché i due atti normativi sono entrati in vigore nello stesso momento indipendentemente dal numero con cui sono stati registrati nella Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno. Nello stesso identico momento, che è quello in cui la prima copia della Gazzetta Ufficiale n. 180 usciva dalle rotative e veniva diffusa presso il pubblico, in cui il r.d.l. 705 sopprimeva la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il r.d.l. 706 abrogava la legge 2639/1928 che al suo articolo 12 richiedeva il parere obbligatorio del Gran Consiglio per qualsiasi disegno di legge in materia costituzionale.

Il vero nodo, semmai, è un altro: l'art. 3, legge 100/1926 non obbligava a presentare i disegni di legge di conversione dei decreti legge alla Camera ma a una delle due Camere, quindi gli stessi potevano essere presentati anche al Senato¹³.

italiano; afferma la necessità dell'unione morale e materiale di tutti gli italiani in questa ora grave e decisiva per i destini della Nazione; dichiara che a tale scopo è necessario l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali; invita il Capo del Governo a pregare la Maestà del Re, verso la quale si rivolge fedele e fiducioso il cuore di tutta la Nazione, affinché Egli voglia per l'onore e la salvezza della Patria assumere con l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare, dell'aria, secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno, quale suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a Lui attribuiscono e che sono sempre state in tutta la nostra storia nazionale il retaggio glorioso della nostra Augusta Dinastia di Savoia».

¹³ S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, pp. 280-281, osserva che lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e la previsione della elezione della Camera dei Deputati successivamente alla cessazione delle ostilità aveva come effetto pratico la paralisi del Senato del Regno.

Il Senato¹⁴, però, era stato sciolto il 2 agosto (o, meglio, era stata sciolta la XXX Legislatura¹⁵), che era tre giorni prima della pubblicazione di questi decreti legge nella Gazzetta Ufficiale¹⁶. Di conseguenza, non era materialmente possibile presentare i disegni di legge di conversione a nessuna delle due Camere: una perché non esisteva più e l'altra perché la Legislatura era stata sciolta.

Il problema avrebbe potuto essere risolto semplicemente abrogando l'articolo unico della legge 769/1939 e, perciò, recuperando la piena forza normativa dell'art. 3, legge 100/1926 che prevedevano la presentazione del disegno di legge di conversione entro la terza seduta di una delle Camere successiva alla pubblicazione del decreto legge in Gazzetta Ufficiale, ovvero in caso di chiusura delle Camere, all'apertura della nuova sessione.

Questo, però, non accadde, di talché l'intera normazione di urgenza successiva al 25 luglio 1943, a voler essere rigorosi, dovrebbe essere conside-

¹⁴ Vedilo nel patrimonio dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica: Fondi federati - Istituto per la storia della Democrazia repubblicana - Isder - Unità 1 - Lo scioglimento della XXX Legislatura (1943) (22 luglio 1943 - 3 agosto 1943). Il 22 luglio 1943, 63 Senatori avevano chiesto al presidente del Senato, Suardo, di convocare il Senato in seduta plenaria. Il 25 luglio 1943, Suardo si era dimesso da presidente del Senato (in età statutaria era frequente sia l'ipotesi che il Capo del Governo si dimettesse nel caso di dimissioni del presidente di una delle due Camere, sia quella in cui i presidenti delle Camere si dimettessero nel caso di dimissioni del Capo del Governo). Il 28 luglio, il Re, come si dice sotto, nomina il Grande Ammiraglio Presidente del Senato. Il 2 agosto 1943, Vittorio Emanuele III scioglie la XXX Legislatura, di talché sembra di poter dire che fra lo scioglimento-soppressione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e lo scioglimento della XXX Legislatura non vi sia stata alcuna soluzione di continuità. Sulla raffinata distinzione fra scioglimento e soppressione: G. Amato, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 875.

¹⁵ Il 28 luglio 1943, il Re aveva nominato presidente del Senato l'ammiraglio Paolo Thaon di Revel, il cui motto, riportato sul busto, all'ingresso dell'Accademia Navale di Livorno, era «Non avere segreti e non avrai paura»; il Grande Ammiraglio entrò in carica il 2 agosto 1943 e vi rimase sino al 20 luglio 1944 quando fu nominato presidente del Senato Pietro Tomasi della Torretta che si dimise il 25 giugno 1946. Peraltro, 302 senatori furono deferiti all'Alta Corte di Giustizia per le sanzioni contro il fascismo nell'agosto 1944, mentre 13 senatori furono nominati consultori nazionali. In ogni caso, il Senato del Regno cessò le sue funzioni soltanto il 25 giugno 1946, dopo l'elezione dell'Assemblea Costituente.

¹⁶ Ma anche lo stesso giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legge 31 luglio 1943, n. 687 con cui erano state militarizzate le forze di pubblica sicurezza e che rappresenta il primo dei decreti legge Badoglio.

rata decaduta ai sensi dell'articolo unico della legge 860/1939 in combinato disposto con l'art. 3, legge 100/1926.

Ai sensi di queste norme, il decreto legge che non sia presentato a una delle Camere per la conversione decade e questa decadenza si intende *ex tunc* perché l'art. 3, legge 100/1926 specifica che il decreto legge che non sia convertito dopo essere stato presentato alle Camere per la conversione cessa di avere efficacia, sicché è solo la mancata conversione del decreto legge che consente allo stesso di mantenere la propria efficacia per il tempo trascorso fra la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della notizia della mancata conversione.

Soccorre a questo punto una osservazione che non può essere considerata casuale o, meglio, l'osservazione di un fenomeno che non può essere considerato casuale: perché l'attenta, per quanto non sempre simpatica, intelligenza di Vittorio Emanuele III ha sciolto la XXX Legislatura del Senato il 2 agosto, contemporaneamente alla pubblicazione del primo decreto legge Badoglio e prima della pubblicazione degli altri decreti legge?

Se entrambe le Camere sono sciolte, si ha che le stesse non possono essere convocate e, perciò, la presentazione del disegno di legge di conversione, formula che compare come dovere imposto a ciascun ministro proponenti nel testo di tutti questi decreti legge, non può che essere riferita a un momento successivo alla convocazione della prima Legislatura successiva allo scioglimento (la XXXI, se il Regno di Italia avesse proseguito la sua storia, la I Repubblicana, nella storia che poi è venuta in essere)¹⁷.

¹⁷ Vedi: G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, cit., pp. 63 ss. secondo cui non sarebbe stato possibile il passaggio dall'ordinamento giuridico fascista a un qualsiasi altro ordinamento non sarebbe mai potuto avvenire nel rispetto delle norme fasciste per la loro finalità di conservazione dello Stato fascista che, quindi, avrebbe potuto essere rovesciato solo attraverso una operazione eversiva o elusiva del suo ordinamento; V. Crisafulli, *Profili costituzionali della crisi italiana*, in «Società», 1-2, 1945, p. 175 e ss; G. Ferrari, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, Giuffrè, 1948. Anche Balladore Pallieri sostiene che la fuoruscita dall'ordinamento fascista non potesse seguire uno schema formalmente legale perché la convocazione di Camere che erano ricolme di personalità legate al fascismo non avrebbe potuto assecondare che la restaurazione dello stesso (G. Balladore Pallieri, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, Marzorati, 1948, part. p. 2), negli stessi termini anche L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1996, part. p. 92). Diversamente Pizzorusso che ritiene che il decreto

Difatti, nella realtà, questi decreti legge mantennero la loro efficacia per l'intero periodo che intercorre fra il 25 luglio 1943 e l'approvazione della legge 5 maggio 1949, n. 178 da parte della prima Legislatura repubblicana, sicché è gioco forza affermare che, vuoi attraverso l'art. 18, legge 129/1939, vuoi attraverso la formula per cui il Re condizionava l'efficacia dell'atto alla presentazione del disegno di legge di conversione non appena questo fosse possibile, il circuito Parlamento – Governo abbia inteso sviluppare una decretazione di urgenza assai simile a quella che era stata, in una cornice normativa che non conosceva alcuna fonte sulla produzione in materia di decreti legge, emanata, come si è visto, nel periodo compreso fra il 1911 e il 1923.

Resta il problema, per certi aspetti insolubile, se il decreto legge che ha sciolto la Camera dei Fasci e delle Corporazioni potesse sciogliere la Camera alla quale avrebbe dovuto essere presentato per la sua conversione.

Sul piano formale del diritto costituzionale fascista, il decreto legge può esistere solo se è presentato alle Camere per la conversione, il che significa che questo decreto legge avrebbe potuto esistere e svolgere la sua efficacia per i due anni dalla pubblicazione previsti dall'art. 3, legge 100/1926, unicamente se fosse stato presentato al Senato prima del suo scioglimento e, nello stesso tempo, che, non essendo un tanto accaduto, perché la XXX Legislatura era stata sciolta, questo decreto legge avrebbe dovuto essere considerato decaduto.

Sul piano sostanziale, è evidente che presentare per la conversione un decreto legge che non può essere convertito assomiglia molto a non fare niente, è un atto *inutiliter datum*.

Allora, e, forse, questo non è stato sinora sottolineato, la decisione di procedere contemporaneamente alla soppressione della Camere dei Fasci e delle Corporazioni e allo scioglimento della XXX Legislatura del Senato acquista un altro sapore.

Ed è il sapore di invocare l'intera produzione normativa al livello di un'emergenza non normata, di compiere, questa volta davvero, una rottura della legalità nel sistema di produzione delle norme primarie¹⁸.

legge fosse l'unica fonte praticabile in quelle circostanze (A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Roma, Foro Italiano, 1981, part. p. 75).

¹⁸ L. Paladin parla, per questo periodo, di atti normativi *extra ordinem* per effetto di quanto previsto dal r.d.l. 705/1943 che aveva sconvolto il sistema delle fonti del diritto

Ma si tratta di una rottura lieve, quasi impercettibile e che ha il sapore di una restaurazione: in fondo, l'abolizione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni vale come soppressione della idea di una rappresentanza politica espressa indipendentemente dal voto ed è accompagnata dalla precisazione che nei quattro mesi successivi alla cessazione delle ostilità si sarebbero tenute le elezioni di una nuova Camera dei Deputati e, conseguentemente, vi sarebbe stata una nuova Legislatura, la XXXI cui sarebbe toccato il compito di convertire questi decreti legge, valutando, secondo l'interpretazione dell'art. 18, legge 129/1939 che si è proposta unicamente l'opportunità o meno di mantenere nell'ordinamento giuridico le norme dettate dall'emergenza della guerra.

Si tratta di una rottura che, in un certo senso, era indispensabile perché altrimenti questi decreti legge avrebbero dovuto essere esaminati da un Parlamento ancora intriso di fascismo mentre l'intenzione espressa da Vittorio Emanuele III nel momento in cui aveva revocato a sua domanda il cavalier Benito Mussolini dal suo incarico di Capo del Governo e aveva affidato questo compito al maresciallo di Italia Pietro Badoglio era quella di superare il periodo fascista e questa intenzione non sarebbe stata credibile se le norme emanate a questo scopo avessero dovuto essere approvate – o anche solo esaminate – dal Parlamento della XXX Legislatura.

In definitiva, il contenuto complessivo di questi decreti legge (687/43: militarizzazione delle forze di pubblica sicurezza; 704/1943: soppressione del Partito Nazionale Fascista; 705/1943: soppressione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni; 706/1943: soppressione del Gran Consiglio del Fascismo; 707/1943: abrogazione delle norme che sancivano limitazioni alla capacità giuridica dei celibi) è affatto incompatibile con il loro esame da parte delle istituzioni della XXX Legislatura, che termina, inevitabilmente, con la revoca del Capo del Governo.

Che un tanto ponga delle sottili questioni per quanto riguarda la possibilità di abrogare validamente la legge 129/1939 è, in fondo, una rottura della legalità costituzionale quasi impercettibile.

(L. Paladin, *Le fonti del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 448 ss.), in termini analoghi, A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, cit., pp. 240 -241.

D'altra parte, se lo Statuto si era ossidato¹⁹, non si poteva avere tutto e una smagliatura di poco conto come questa era preziosa per dimostrare come il rientro nello Statuto (scrivere "ritorno" sarebbe davvero troppo) avveniva attraverso la rottura con il fascismo e se il fascismo non aveva mai davvero rotto con lo Statuto, anche il rientro nello Statuto è avvenuto senza eccessivi strappi.

In realtà, una certa ambiguità, almeno fino all'armistizio di Cassibile, era indispensabile.

Nella realtà, con l'ipocrita e futurista formula della presentazione alle Camere una volta cessato lo stato di guerra, che si ricava combinando il r.d.l. 705 con la formula di emanazione di tutti i decreti legge in esame, il Governo e il Re oltrepassavano di molto le prerogative statutarie²⁰ avocando all'esecutivo il potere normativo di sintesi politica senza alcuna possibilità

¹⁹ Vittorio Emanuele III oltre all'abitudine di completare gli incontri in cui l'interlocutore gli chiedeva di prendere una posizione forte dicendo «Abbia fiducia nel suo Re», era solito anche dire che lo Statuto esisteva ancora, anche se durante il fascismo si era ossidato, sicché, ad avviso del Re, poteva essere sufficiente un po' di acido cloridrico e una bella mano di vernice al minio per risolvere ogni questione

²⁰ Si noti che questo era accaduto in primo luogo con l'ordine del giorno Grandi con cui il Re veniva pregato di assumere su di sé tutte le prerogative in un contesto in cui tutti gli organi costituzionali che si erano assestati nel ventennio, ad eccezione del Duce del Fascismo, riprendevano a funzionare nella pienezza delle proprie funzioni. Questo ordine del giorno, letteralmente, si riferiva al comando delle forze armate e, perciò, alla revoca del r.d. 11 giugno 1940 con cui il Re aveva delegato questa funzione al Capo del Governo, immediatamente dopo l'ingresso dell'Italia in guerra, avvenuto, com'è noto, il 10 giugno 1940. Ma non è mai stato chiaro se la nomina di Badoglio sia stata precedente o successiva alle "dimissioni" di Mussolini (letteralmente la richiesta del cavalier Benito Mussolini di essere revocato dalla carica di Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato). Secondo la lettera dell'art. 2, secondo comma, legge 2263/1925, il Primo Ministro entrante doveva controfirmare sia il proprio atto di nomina che la revoca del Primo Ministro uscente e questo allude a un atto contestuale in cui la nomina del Primo Ministro entrante precede la revoca del Primo Ministro uscente, che è dimissionario ma le cui dimissioni non sono ancora efficaci perché lo stesso non è ancora stato sostituito. Se come sembra, Badoglio è stato nominato nelle ore che seguirono l'arresto di Mussolini perché lo stesso fu convocato dal Duca D'Acquarone a Villa Ada alle 18:00, dove arrivò sulla sua macchina, si trattenne per circa un'ora e lasciò la residenza reale, visibilmente soddisfatto, montando sull'Alfa Romeo di Mussolini, mentre il proclama che annunciava alla nazione il cambio di governo fu trasmesso dalla radio intorno alle dieci di sera, allora questa regola è stata violata e il Re accettando le dimissioni di Mussolini prima di avere

di confronto con le istituzioni della rappresentanza che sarebbero potute intervenire solo a posteriori.

Il Governo, in altre parole, mostrava di operare come un Consiglio della Corona, invece che, secondo il modello statutario, come ponte fra la Corona e le istituzioni della rappresentanza²¹.

In questo scenario, il Re regna e governa e, si potrebbe aggiungere, una volta cessate le ostilità, la conversione in massa dei decreti legge emanati sotto la sua autorità a questo fine avrebbe avuto il sapore di una convalida del suo operato, segnando un importante punto a favore della Monarchia²².

Tuttavia, se il progetto di Vittorio Emanuele III era quello di salvare il salvabile dello Statuto, probabilmente, non si poteva fare di meglio e lo sforzo di condurre la transizione costituzionale nei binari della legalità statutaria merita, come si è detto, di essere considerata un grande merito di un Re altrimenti ricordato più come numismatico che come uomo di Stato.

3. Separazione fra sistema di produzione del diritto e teoria dell'atto politico nella conversione dei decreti legge Badoglio ad opera della Prima Legislatura repubblicana

Lo scenario costituzionale dimostra l'intenzione di evitare qualsiasi soluzione di continuità rispetto all'esperienza statutaria senza, però, esprimere alcun giudizio politico circa il merito delle scelte adottate dai Governi Badoglio nel periodo transitorio²³.

nominato Badoglio ha riassunto integralmente le prerogative reali nella estensione che le stesse avevano prima della proclamazione dello Statuto.

²¹ Sulle logiche statutarie, R. Ferrari Zumbini, *Lo Statuto albertino fra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile*, in «Le carte e la storia», 2011, pp. 13 ss.

²² I precedenti erano le leggi 15 ottobre 1923, n. 2293 e 21 marzo 1926, n. 527, di cui si è detto.

²³ Sul periodo costituzionale transitorio, senza alcuna pretesa di completezza: A. Picchierri, *La Costituzione provvisoria: l'ordinamento dello Stato fra fascismo e Repubblica*, Taranto, Mandese, 1996; V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Foro Italiano, 1950; P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1962, pp. 37 ss.; P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. Piscitelli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria*

In primo luogo, il d.lgs. lgt. 4 settembre 1944, n. 185 stabilisce che quei decreti legge che, dopo il 25 luglio 1943, o non sono stati presentati alle Camere per la conversione nel termine di cui all'articolo unico, legge 860/1939, né convertiti in legge nel termine di cui all'art. 3, ultimo comma, legge 100/1926, conservino la loro efficacia a condizione che siano presentati per la conversione agli organi legislativi entro sei mesi dalla conclusione della pace ed essere convertiti in legge entro un anno dall'inizio di funzionamento degli organi legislativi. Ove non presentati o non convertiti avrebbero cessato di avere efficacia dalla scadenza del termine per la presentazione o la conversione.

Ai sensi del d.lgs. 10 settembre 1947, n. 890, i termini riferiti alla conclusione della pace si riferiscono alla data in cui sarebbe diventato efficace il trattato di pace e quindi al 25 dicembre 1947, così come previsto dal d.lgs. 28 novembre 1947, n. 1830.

Di conseguenza, il termine entro il quale avrebbero dovuto essere presentati i disegni di legge di conversione era il 25 maggio 1948 (sei mesi dopo il 25 dicembre 1947, data di efficacia del trattato di pace), mentre il termine entro il quale avrebbero dovuto essere convertiti in legge era l'8 maggio 1949 (un anno dopo la prima seduta del Parlamento Repubblicano, l'8 maggio 1948).

Occorre, a questo punto, fare una piccola digressione che riguarda forse il più notevole di questi decreti legge: il r.d.l. 151 del 25 giugno 1944, noto anche come Costituzione provvisoria perché rappresenta la traduzione a livello di diritto positivo del Patto di Salerno.

Anche questo decreto legge, a rigore di logica, cadeva nell'ambito di applicazione del d.lgs.lgt. 184/1944.

Esso, però, viene convertito in legge ad opera della XV disp. trans. e fin., Cost.

Allora ci si deve chiedere se il d.lgs.lgt. 185/1944 prevedesse la conversione in legge dei decreti legge emanati dopo il 25 luglio 1943 ad opera dell'Assemblea Costituente o della Prima Legislatura repubblicana.

Letteralmente, il d.lgs.lgt. 185/1944 si riferisce a una conversione ad opera degli "organi legislativi" e anche l'Assemblea Costituente può essere considerata un organo legislativo.

all'Assemblea costituente, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 31 ss.; D. Novacco, *L'officina della Costituzione italiana, 1943-48*, Milano, Feltrinelli, 2000; M. Forno, *1945: l'Italia tra fascismo e democrazia*, Roma, Carocci, 2008.

Tuttavia i confini di questo organo legislativo sono fissati all'art. 3, d.lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 che assegna al Governo la potestà legislativa, salvo la materia costituzionale, le leggi elettorali, le leggi di approvazione dei trattati internazionali.

Di conseguenza, la conversione dei decreti legge successivi al 25 luglio 1943 poteva essere considerata di competenza dell'Assemblea Costituente solo se si fosse considerato che gli stessi avevano per oggetto la materia costituzionale, che è esattamente quello che accade per il r.d.l. 151/1944, ma che era anche quello che si poteva dire perlomeno dei decreti legge 705 (soppressione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni) e 706 (soppressione del Gran Consiglio del Fascismo).

Sotto questo aspetto, si può ritenere che nel momento in cui l'Assemblea Costituente ha ritenuto di considerare se stessa legittimata a convertire il decreto legge 151/1944, è difficile comprendere perché non abbia convertito anche gli altri decreti legge che, in fondo, avevano aperto la fase di transizione costituzionale.

Vi è anche un ulteriore problema: il d.lgs.lgt. 185/1944 attribuisce il compito di convertire i decreti legge emanati dopo il 25 luglio 1943 in capo agli organi legislativi che fossero stati formati dopo la cessazione delle ostilità e il primo organo legislativo che fu formato dopo la cessazione delle ostilità era il Governo che, ai sensi dell'art. 3, d.lgs.lgt. 98/1946 aveva piena potestà legislativa.

Di conseguenza, era il Governo che avrebbe dovuto provvedere alla conversione di questi decreti legge, ma questo avrebbe determinato una contraddizione logica: se la conversione del decreto legge ha come scopo la ratifica di uno sconfinamento dell'esecutivo nelle attribuzioni che naturalmente spettano all'esecutivo, è possibile che il Governo ratifichi il Governo?

Tutto questo conduce a ritenere che la XV disp. trans. e fin., Cost. abbia il valore di una precisa scelta di politica costituzionale per cui la Costituzione repubblicana converte in legge la Costituzione provvisoria e in questo modo sancisce l'efficace validità della norma sulla produzione da cui trae la propria esistenza.

Soprattutto, però, la XV disp. trans. e fin., Cost. evita una contraddizione che si sarebbe verificata nel caso in cui il r.d.l. 151/1944 fosse stato convertito nella Prima Legislatura repubblicana, com'è invece accaduto per gran parte dei decreti legge di cui si tratta.

In questo caso, infatti, la norma sulla produzione da cui l'Assemblea Costituente trae i propri poteri sarebbe stata successiva alla emanazione della Costituzione e questo ovviamente non può che essere considerato un paradosso.

Il compito di convertire i decreti legge successivi al 25 luglio 1943, ma non la Costituzione provvisoria, è caduto sulla Prima Legislatura repubblicana che vi ha provveduto con la legge 5 maggio 1949, n. 178.

La Prima Legislatura repubblicana ha mostrato di interpretare il d.lgs.lgt. 185/1944 nel senso che attraverso questa fonte era stato risolto il problema di legalità costituzionale posto dai decreti legge successivi al 25 luglio 1943 con riferimento all'art. 18, legge 129/1939 e all'articolo unico della legge 860/1939.

Difatti questi decreti legge non sono convertiti ai sensi dell'art. 77, Cost., ovviamente: sono stati emanati prima dell'entrata in vigore della Costituzione, ma neppure ai sensi dell'art. 3, legge 100/1926. Sono convertiti ai sensi del d.lgs.lgt. 185/1944, ovvero di una fonte del diritto che si giustifica per effetto del r.d.l. 151/1944, il quale è stato convertito per effetto della XV disp. trans. e fin., Cost, come si è più volte sottolineato.

Questa conversione non opera sul piano della responsabilità politica, non vale come *bill of indemnity*, ma per effetto di quanto previsto dal d.lgs.lgt. 185/1944 ha il limitato scopo di verificare l'opportunità di mantenere o meno in vigore delle norme che erano state emanate in tempi di emergenza: non ci si chiede se il Governo Badoglio avesse fatto bene o meno a militarizzare la pubblica sicurezza. Ci si chiede, invece, se abbia un senso che la pubblica sicurezza sia ricondotta nell'alveo delle Forze Armate anziché in quello degli Interni.

Che poi tutto questo sia accaduto con una conversione in massa non troppo diversa da quanto era accaduto nel 1923 e nel 1926 è, in fondo, una storia di cui ottant'anni dopo ci si può anche disinteressare.

Non invece delle technicalità con cui il sistema delle fonti durante la fase di transizione dallo Statuto alla Costituzione è stato mantenuto saldo vuoi perché in questo modello il sistema delle fonti è stato separato dalla teoria dell'atto politica nel segno della continuità fra gli ordinamenti.

FORME E CONTENUTI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DAL GOVERNO BADOGLIO ALLA PRIMA COSTITUZIONE PROVVISORIA

Alessandro De Nicola

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. La produzione normativa dei Governi Badoglio: i contenuti. – 3. La produzione normativa dei Governi Badoglio: le forme. – 4. Il ruolo del Governo militare alleato e della Commissione alleata. – 5. Il d.l.lgt. n. 151 del 1944: una nuova fonte sulla produzione del periodo costituzionale provvisorio. – 6. Tentativi di continuità.

1. Il contesto

Il 25 luglio 1943 inaugura formalmente il periodo costituzionale provvisorio, il quale sarà destinato a culminare con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana¹ o, secondo alcuni, con le prime elezioni delle nuove Camere, che ebbero luogo l'8 maggio 1948².

Durante questo lungo iato temporale, il periodo di nostro interesse è quello che intercorre dal giorno della “sfiducia” a Mussolini da parte del Gran Consiglio del Fascismo – data di inizio, dunque, della crisi costituzionale, ma anche della discussione sulla questione istituzionale³ – all'emanazione

¹ Circa l'ampiezza del periodo costituzionale provvisorio si ravvisano diverse interpretazioni. Il Mortati divide questo periodo in quattro fasi: la prima dal 25 luglio all'8 settembre 1943; la seconda dall'armistizio fino al giugno 1944; la terza caratterizzata dall'istituzione della Luogotenenza generale del Regno e l'emanazione del d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151; la quarta che va dalla proclamazione dei risultati del referendum istituzionale e la convocazione della Costituente al 1° gennaio 1948, data in cui entrò in vigore la nuova Costituzione (C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. I, Padova, CEDAM, 1969, pp. 81-86. Si veda anche Id., *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945).

² Questa posizione è espressa in P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 36.

³ G.M. Salerno, *La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 2018, p. 275.

del d.l.lgt. n. 151 del 1944⁴, che conosciamo come prima Costituzione provvisoria⁵. In questa prima fase del periodo costituzionale provvisorio, la produzione normativa ebbe esclusivamente i tratti della decretazione d'urgenza, attraverso l'utilizzo del regio decreto-legge (r.d.l.). Tale atto, già conosciuto nel periodo statutario, divenne la fonte "principe" fino all'8 luglio 1944, giorno in cui entrò in vigore il primo decreto-legge emanato dal Luogotenente generale del Regno, Umberto di Savoia, con il quale vennero introdotte nuove norme sulla produzione.

In questo contesto, l'Italia passò dall'essere una potenza dell'Asse, all'armistizio con le forze anglo-americane, fino a divenire potenza co-belligerante (si badi bene non alleata) di queste ultime, dichiarando guerra alla Germania nazista. Nello stesso periodo, inoltre, il nostro Paese fu interessato dall'occupazione degli Alleati, i cui risvolti sul tema di nostro interesse saranno accennati più avanti.

2. La produzione normativa dei Governi Badoglio: i contenuti

Nel periodo che prendiamo a riferimento si sono succeduti due Esecutivi guidati dal Maresciallo d'Italia Pietro Badoglio. Sembra opportuno scindere queste esperienze di Governo in due periodi: il primo, dal 29 luglio 1943, giorno in cui venne adottato il primo r.d.l. dell'era post-fascista (che ebbe a oggetto la soppressione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato e la devoluzione delle relative competenze ai tribunali militari), all'8 settembre 1943, giorno nel quale vennero resi noti i termini dell'armistizio di Cassibile; il secondo, quindi, da predetta data fino all'emanazione del d.l.lgt. n. 151 del 1944.

In quella che abbiamo identificato come prima fase, il Governo adottò diversi atti per condurre (o tentare di farlo) alla "defascistizzazione" del Paese, i quali, tuttavia, incisero profondamente sulla struttura costituzionale dello

⁴ Decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 recante "Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, giuramento dei Membri del Governo e facoltà del Governo di emanare norme giuridiche".

⁵ Si veda V. Onida, *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, UTET, 1999.

Stato. Tra essi troviamo il r.d.l. n. 721 del 1943⁶, che eliminò le corporazioni e gli organi di esse rappresentative, tra cui il relativo Consiglio nazionale, e il r.d.l. n. 704 del 1943⁷, che soppresse il Partito nazionale fascista e insieme a esso altre organizzazioni che orbitavano attorno al regime, tra cui i Gruppi dei fascisti universitari (G.U.F.) e l'Istituto nazionale di cultura fascista. Nondimeno, tra gli atti più importanti adottati nell'agosto 1943, soprattutto per il valore costituzionale che essi assunsero, certamente si annoverano i r.dd.ll. n. 705⁸ e n. 706⁹: con il primo venne "chiusa" la XXX legislatura e "sciolta" la Camera dei fasci e delle corporazioni; mentre il secondo soppresse il Gran Consiglio del Fascismo, provvedendo, quindi, alle abrogazioni necessarie in virtù del venir meno di tale organo. È bene sottolineare che il r.d.l. n. 705 non soppresse la Camera dei fasci, ma la sciolse, prestando apparentemente ossequio all'art. 9 dello Statuto albertino, che conferiva al Sovrano il potere di sciogliere la Camera dei deputati. In aggiunta, tale decisione determinò lo stato di «quiescenza»¹⁰ del Senato, giacché l'art. 48 dello Statuto, nel sancire il principio bicamerale, prevedeva che le «sessioni del Senato e della Camera dei deputati [cominciassero] e [finissero] nello stesso tempo». Tuttavia, la Camera dei deputati prevista dallo Statuto era cosa ben diversa dalla Camera fascista: quest'ultima rappresentava in tutto e per tutto un organo del regime, non soggetta, tra l'altro, a rinnovo integrale dei propri membri, bensì a rinnovazioni periodiche (si veda l'art. 8 della legge n. 129 del 1929). Inoltre, il r.d.l. in esame stabiliva che «sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dall'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio di una nuova Legislatura».

La legislazione della seconda fase dell'esperienza di Governo di Pietro Badoglio fu molto variegata. Lasciata alle spalle, almeno per il momento, l'e-

⁶ Regio decreto-legge n. 721 del 9 agosto 1943 recante "Suppressione degli organi corporativi centrali, del Comitato interministeriale di coordinamento prezzi e del Comitato interministeriale per l'autarchia".

⁷ R.d.l. n. 704 del 2 agosto 1943 recante "Suppressione del Partito nazionale fascista".

⁸ R.d.l. n. 705 del 2 agosto 1943 recante "Scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni".

⁹ R.d.l. n. 706 del 2 agosto 1943 recante "Suppressione del Gran Consiglio del fascismo".

¹⁰ M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 50, nota 63.

sperienza di un Governo che si erigeva a legislatore costituzionale, l'attività dell'Esecutivo si concentrò su aspetti di più ordinaria amministrazione. Si possono riportare alcuni esempi, non potendo fornire un'elencazione esaustiva: norme in materia di sfratti, di facilitazione per le fusioni, concentrazioni e trasformazioni di società, provvedimenti per la defascistizzazione delle Amministrazioni dello Stato, norme sulla sospensione del corso delle prescrizioni dei termini di decadenza e dei termini processuali, disciplina del regime della stampa durante lo stato di guerra, l'istituzione di un Alto Commissariato per la Regione Sardegna. Degno di nota è sicuramente il r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 25, con alcune disposizioni per la reintegrazione nei diritti civili e politici dei cittadini italiani e stranieri di origine ebraica.

3. La produzione normativa dei Governi Badoglio: le forme

Nella produzione normativa post-fascista si devono segnalare importanti novità anche con riferimento alla forma degli atti adottati. Come ricordato, fin dal principio, il Governo Badoglio utilizzò lo strumento del regio decreto-legge¹¹, il quale, tuttavia, assunse delle forme diverse. I decreti-legge della prima fase recavano nel preambolo, dopo l'intestazione «Vittorio Emanuele III», «Per grazia di Dio e per volontà della Nazione», «Re d'Italia e di Albania», «Imperatore d'Etiopia», nell'ordine: «Visto l'art. 18 della legge 19 gennaio 1939, n. 129», «Ritenuto lo stato di necessità derivante da causa di guerra», «Sentito il Consiglio dei Ministri», «Sulla proposta del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato», «Abbiamo decretato e decretiamo». Al termine, invece, si trovava la formula «sarà presentato alle Assemblee legislative per la conversione in legge» e «Il Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato proponente, è autorizzato alla presentazione in legge». Infine, dopo la firma del Re e la controfirma di Badoglio, veniva indicato il visto del Guardasigilli e la registrazione della Corte dei conti. Si rammenti

¹¹ Critiche sull'utilizzo del decreto-legge e del successivo decreto legislativo luogotenenziale furono mosse da G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, V ed., Milano, Giuffrè, 1957, p. 113 ss. L'A. riteneva che «si trattava di decreti legge illegittimi, contrari a quella che fu sempre ed è tuttora la tradizione costituzionale italiana e per i quali il governo del Re si arrogò poteri che non possedeva e che non poteva secondo il diritto esercitare». Tuttavia, l'A. specificava che ciò non significava che il Re e il suo Governo cessassero di essere autorità legittime.

che l'art. 18, primo comma, della legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni recitava: «Si provvede con decreto Reale, senza osservare la procedura prevista dall'art. 10 quando si versi istato di necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario»¹². L'ultimo comma, invece, di predetto articolo sanciva che «In questi casi si applicano le disposizioni contenute nel secondo comma e seguenti dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100». Il richiamo allo «stato di necessità derivante da causa di guerra» era presente in tutti i decreti più significativi varati in Italia dal luglio '43. Cionondimeno, ancorché la questione sia affrontata più diffusamente da altri autori nel presente volume, è necessario interrogarsi brevemente se l'art. 18 conferisse alla Corona il potere di emanare disposizioni di carattere costituzionale. A mente degli artt. 15 e 16 della legge in oggetto, si dovrebbe concludere nel senso di dare risposta negativa al quesito¹³.

Dopo la fuga a Brindisi, in conseguenza, come è noto, della divulgazione dei termini armistiziali, il Governo adottò alcuni provvedimenti inerenti al procedimento di formazione e di pubblicazione delle leggi (o, per meglio dire, degli atti con valore legislativo). In particolare, ci si riferisce ai regi decreti nn. 1/B¹⁴, 3/B¹⁵ e al regio decreto-legge 2/B¹⁶. Con il primo, venne previsto che durante l'assenza dalla sede del Governo, a causa delle contingenze di guerra, del Ministro di Grazia e Giustizia, le sue attribuzioni quale Guardasigilli per l'apposizione del «visto» alle leggi e ai decreti fossero assunte dal Capo del Governo. Il secondo dei provvedimenti menzionati prevedeva la pubblicazione di una nuova serie speciale della Gazzetta Ufficiale del Regno. Da ultimo, il r.d.l. n. 2/B del 1943 sanciva che, fino a nuova disposizione non si sarebbero applicate «le norme relative all'apposizione del sigillo dello Stato sui regi decreti, alla loro registrazione alla Corte dei Conti, e alla loro inserzione nella Raccolta

¹² Legge n. 129 del 19 gennaio 1939 recante «Istituzione della Camera dei fasci e delle Corporazioni».

¹³ M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, cit., p. 60 ss.

¹⁴ Regio decreto n. 1/B del 30 ottobre 1943 recante «Apposizione del «Visto» alle leggi e ai decreti durante l'assenza del Ministro Guardasigilli per contingenze di guerra».

¹⁵ R.d. n. 3/B del 30 ottobre 1943 recante «Pubblicazione di una serie speciale della Gazzetta Ufficiale del Regno».

¹⁶ R.d.l. n. 2/B del 30 ottobre 1943 recante «Sospensione delle norme relative alla emanazione, promulgazione, registrazione e pubblicazione dei RR. Decreti e d'altri provvedimenti».

ufficiale delle leggi e decreti del Regno» (comma 1); «le norme che richiedono, per l’emanazione dei RR. Decreti o di altri provvedimenti, il parere del Consiglio di Stato, o di altri organi consultivi o tecnici» e quelle che richiedono il visto e la registrazione alla Corte dei conti sui decreti ministeriali ed altri atti soggetti al controllo di legittimità, che sarebbero stati visti e registrati non appena le circostanze lo avrebbero permesso (comma 2).

Infine, in questa cornice, si deve altresì richiamare il r.d.l. n. 11/B del 1943¹⁷, con il quale si stabiliva che la prima parte della formula di promulgazione delle leggi e dei regi decreti fosse modificata con: «(Nome del Re)», «Per grazia di Dio e per volontà della Nazione», «Re d’Italia», senza far più menzione all’inesistente Impero. Tale atto normativo, stante la lettera del suo terzo comma, trovava applicazione retroattiva, a partire dall’8 settembre 1943. La situazione cambierà lievemente con l’approvazione del d.lgs.lgt. n. 58 del 1945¹⁸, che, al suo primo comma, statuirà la cessazione dell’efficacia delle disposizioni contenute nel r.d.l. n. 2/B del 1943, salvo la sospensione, per l’emanazione dei decreti Luogotenenziali o altri provvedimenti, del parere del Consiglio di Stato o di altri organi consultivi o tecnici (la cui revoca venne effettivamente disposta con d.p.c.m. 17 ottobre 1945).

Il controllo della Corte dei Conti, invece, fu ripristinato con il r.d.l. n. 141 del 1944¹⁹, con il quale venne istituita, in via temporanea, presso la sede del Governo, una «Sezione speciale di controllo della Corte dei conti del Regno d’Italia», al fine di assicurare, nel territorio liberato, l’esercizio delle funzioni di controllo demandate dalle leggi e dai regolamenti alla Magistratura contabile.

Si segnala, infine, che l’art. 1 della legge n. 178 del 1949²⁰ convertì in legge i decreti-legge che, a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio

¹⁷ R.d.l. n. 11/B del 27 novembre 1943 recante “Modificazione della formula di promulgazione delle leggi e dei regi decreti e della formula da usarsi negli atti intestati nel Nome del Re”.

¹⁸ Decreto legislativo luogotenenziale n. 58 del 1° febbraio 1945 recante “Nuove norme sull’emanazione, promulgazione e pubblicazione di decreti Luogotenenziali e di altri provvedimenti”.

¹⁹ R.d.l. n. 141 del 29 maggio 1944 recante “Istituzione presso la Sede del Governo di una Sezione speciale di Controllo della Corte dei Conti del Regno d’Italia”.

²⁰ Legge n. 178 del 5 maggio 1949 recante “Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti-legge che a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio 1943, non siano stati convertiti in legge o presentati per la conversione”.

1943, non erano stati convertiti o presentati per la conversione. Nel lungo elenco allegato si annoverano sia alcuni regi decreti-legge adottati in epoca fascista, ma non ancora convertiti prima della caduta del regime, sia quelli adottati dal Governo Badoglio fino alla prima Costituzione provvisoria.

4. Il ruolo del Governo militare alleato e della Commissione alleata

A partire dallo sbarco in Sicilia degli alleati, datato 10 luglio 1943, venne a instaurarsi l'*Allied Military Government of Occupied Territories* (A.M.G.O.T., in seguito A.M.G.), il quale esercitava diretta amministrazione sui territori militarmente occupati, mentre dal 10 novembre 1943, quando il Governo si era già insediato a Brindisi, venne istituita la *Allied Control Commission* (A.C.C.), con a capo il tenente generale Frank Noel Mason MacFarlane, che ebbe il compito di controllare che il governo dei territori lasciati alla diretta Amministrazione italiana (inizialmente solo le province di Lecce, Taranto, Brindisi e Bari) si potesse in linea con le richieste alleate²¹. La stessa, poi, dopo il 25 ottobre 1944, diverrà semplicemente *Allied Commission* (A.C.). Il Governo militare alleato utilizzò, nei territori occupati, lo strumento dei bandi militari. Orbene, una volta che i territori occupati furono restituiti alla giurisdizione italiana, si provvide a regolare la validità nell'ordinamento italiano degli atti a carattere normativo emanati dall'A.M.G.²². A proposito, si ricordino i rr.dd.ll. 11 febbraio 1944, n. 30²³, n. 31²⁴, n. 32²⁵ e il d.lgs.lgt. 20 luglio 1944, n. 162²⁶.

²¹ U. Draetta, *Governo militare alleato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VII, Torino, UTET, p. 1171.

²² D.lgs.lgt. n. 162 del 20 luglio 1944 recante "Regime giuridico dei territori restituiti".

²³ R.d.l. n. 30 del 11 febbraio 1944 recante "Provvedimenti circa il ritorno all'amministrazione italiana di alcuni territori finora sottoposti al Governo Militare Alleato".

²⁴ R.d.l. n. 31 del 11 febbraio 1944 recante "Provvedimenti sul regime giuridico dei territori liberati".

²⁵ R.d.l. n. 32 del 11 febbraio 1944 recante "Provvedimenti in materia economica e finanziaria in occasione del ritorno all'amministrazione italiana di territori del Regno già sottoposti al Governo Militare Alleato".

²⁶ D.lgs.lgt. n. 162 del 20 luglio 1944 recante "Regime giuridico dei territori restituiti all'Amministrazione italiana".

Tuttavia, benché il Governo italiano riconquistasse man a mano l'amministrazione dei territori liberati (nel febbraio '44, quando fu trasferito il Governo da Brindisi a Salerno, quasi tutto il Mezzogiorno era governato da quel che rimaneva dello Stato italiano), l'attività di sorveglianza dell'A.C. continuò almeno fino al 28 dicembre 1945.

La Commissione alleata esercitò una vigilanza molto penetrante: si pensi che fino al febbraio 1945 era necessario il suo assenso su tutti gli atti di carattere amministrativo e legislativo del Governo italiano²⁷, ma anche sulle nomine dei vertici militari e dei Ministri²⁸. In seno alla Commissione alleata di controllo fu all'uopo istituita una *Legal Sub-Commission*, alla quale dovevano essere rimessi tutti i decreti del Governo italiano prima di entrare in vigore²⁹. Non sono mancati casi in cui le misure adottate furono redatte "a quattro mani" dal Governo italiano e dai funzionari alleati della sottocom-

²⁷ M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, cit., p. 93, nota 27

²⁸ U. De Siervo, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in «Diritto pubblico», 3, 1996, p. 557.

²⁹ Sul punto si veda C.R.S. Harris, *Allied Military Administration of Italy 1943-1945*, London, H.M. Stationery Office, 1957, p. 145: «Not only was the approval of the Commission required for all higher appointments, but, in addition, all legislative and executive measures had to be submitted to the Commission for approval, with a view to determining whether they were consistent, first with the armistice terms and, secondly, with the furtherance of the Allied war effort. In most cases, these measures had been drafted in cooperation with the sub-commission concerned. Indeed, often it was the sub-commission that initiated the proposed decree. But in a good number of cases, the Control Commission really had no direct interest. It was however considered necessary that before becoming law all decrees should be submitted to the Legal Sub-Commission, since Italian Ministries had sometimes enacted important decrees without the knowledge of the relevant sub-commission. The logical counterpart to this system of complete control was the application, wherever practical, of the legislation passed by the Italian Government to A.M.G. territory, unless the Regional Commissioner or the Commission's headquarters saw any special reason against it». Sulle attività della *Legal Sub-Commission* si veda anche Allied Commission, *A Review of Allied Military Government and the Allied Commission in Italy, July 10, 1943, D-day, Sicily to May 2*, s.l. [ma Roma], Public relations branch - Allied commission - U.S. Army, 1945, pp. 45 e 81 ss. Si vedano anche: D.W. Ellewood, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia 1943-1946*, Milano, Feltrinelli Editore, 1977, p. 255; N. Galleano, *L'influenza dell'amministrazione militare alleata sulla riorganizzazione dello stato italiano (1943-1945)*, in «Italia Contemporanea», 2, 1974, pp. 4 ss.

missione. Si registrano, inoltre, casi in cui “l’iniziativa” di un determinato provvedimento originasse dalla stessa amministrazione alleata³⁰. È bene osservare che la finalità precipua del controllo alleato fu quella di assicurare da una parte il rispetto delle clausole armistiziali, dall'altra che le azioni del Governo italiano fossero in linea con lo sforzo bellico degli alleati³¹. In aggiunta, la legislazione italiana veniva normalmente estesa anche nei territori sottoposti all'A.M.G., salvo che il Commissario regionale o il quartier generale della commissione non segnalasse specifiche motivazioni a ciò contrarie. Per quanto rari, si possono registrare almeno due episodi in merito. Il primo ebbe a oggetto la legislazione per l'espropriazione dei grandi proprietari terrieri, mentre il secondo è relativo al d.lgs.lgt. n. 149 del 1945³², che venne adottato senza essere dapprima esaminato dalla Commissione³³.

³⁰ Per una testimonianza diretta sulle attività della *Legal Sub-Commission* si rimanda a quanto riferito da Eric Stain: «A major responsibility of the legal section was vetting the drafts of Italian government acts for compatibility with the armistice obligations, above all the Allied security interest, and for suitability of application in AMG territories. We designed a special procedure which is of some interest in the development of the international law of war. It meant poring over the proposed texts. After the approval of our recommendations, the texts appeared in the Official Gazette; on the last page of the issue the seal of the AC signified approval for enforcement in AMG territory. We also gave advice on the limits of Allied powers as an occupant of enemy territory under the international law of war», così E. Stein, *War, Politics, Law – And Love: Italy 1943-1946*, in «Michigan Journal of International Law», 3, 2011, p. 561.

³¹ Gli scopi della Commissione alleata di controllo sono esplicitati dalla comunicazione del 10 novembre 1943 del Comandante Supremo Alleato, gen. Dwight D. Eisenhower, il quale nell'annunciare la formazione della Commissione Alleata di Controllo dichiarò che essa «ha oggi assunto il dovere di porre in atto i termini dell'armistizio e di allineare l'economia italiana a sostegno della guerra delle Nazioni Unite contro la Germania», specificando che «il Governo militare alleato del territorio nemico sarà gradualmente sostituito dall'amministrazione italiana, esercitata sotto la supervisione della commissione di controllo [...]». Ciò non significa tuttavia il ritorno del territorio italiano all'illimitato controllo italiano». Testo riportato in A. degli Espinosa, *Il Regno del Sud*, Roma, Editori Riuniti, 1973, p. 232.

³² D.lgs.lgt. n. 149 del 26 aprile 1945 recante “Applicazione di sanzioni a carico di fascisti politicamente pericolosi”.

³³ C.R.S. Harris, *Allied Military Administration of Italy 1943-1945*, cit., p. 146.

5. Il d.l.lgt. n. 151 del 1944: una nuova fonte sulla produzione del periodo costituzionale provvisorio

Il mutato contesto istituzionale e politico derivante dalla Svolta di Salerno e l'uscita dalla scena pubblica di Vittorio Emanuele III, con l'istituzione della Luogotenenza generale del Regno in favore di suo figlio Umberto, avevano imposto la necessità di un "tagliando" alle fonti sulla produzione del periodo costituzionale transitorio. Oramai, il regio decreto-legge non sembrava essere più adeguato, considerando anche le evidenti forzature di carattere formale che vennero improvvisate in nome della continuità. Orbene, l'art. 4 del d.l.lgt. n. 151 del 1944³⁴, emanato durante il Governo di Ivanoe Bonomi a poca distanza dalla liberazione della città di Roma, introdusse – pur mantenendo inalterata la precedente numerazione progressiva – la fonte del "decreto legislativo luogotenenziale"³⁵, stabilendo che, fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento, «i provvedimenti aventi forza di legge sono deliberati dal Consiglio dei ministri» e «sanzionati e promulgati dal Luogotenente generale del Regno», facendo venir meno la formula di conversione, divenuta, oramai «inutile ossequio alla continuità»³⁶. Il *nomen iuris*, tuttavia, non deve trarre in inganno. I decreti legislativi luogotenenziali nulla avevano

³⁴ D.l.lgt. n. 151 del 25 giugno 1944 recante "Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, giuramento dei Membri del Governo e facoltà del Governo di emanare norme giuridiche".

³⁵ Secondo il Ranalletti, si trattava di una qualifica «convenzionale e necessariamente transitoria. È convenzionale perché secondo, secondo la terminologia consolidata nella dottrina e nella pratica italiana nell'ultimo ventennio, quella qualifica è data ai decreti emanati dal Governo *in base a delegazione di facoltà legislativa in senso formale* degli organi legislativi a termini dell'art. 3, n. 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche. È necessariamente transitoria, poiché col ripristino nell'ordinamento costituzionale dello Stato italiano, delle assemblee legislative e del loro regolare funzionamento, il Governo (salvo *improbabili* mutamenti) avrà ancora facoltà (*eccezionale*) di emanare provvedimenti *aventi forza di legge*, sia in base a delegazione degli organi legislativi (decreti legislativi), sia per "ragioni di urgente necessità pubblica" (decreti-legge). E tornerà così la distinzione tradizionale delle dette due categorie di decreti *aventi forza di legge*, accolta nell'art. 3, n. 1 e 2 della legge 31 gennaio 1926, n. 100», così O. Ranalletti, *Istituzioni di Diritto pubblico*, parte I, Milano, Giuffrè, 1947.

³⁶ G. Amato, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano Giuffrè, 1962, p. 875.

a che vedere con i reali decreti legislativi, emanati in conseguenza di una delega legislativa. In realtà, si trattava di un atto normativo alla formazione del quale concorrevano la volontà del Re, o per meglio dire quella del Luogotenente generale del Regno, e quella dei ministri, quest'ultima sicuramente in misura preponderante. Infine, come si poteva intuire dall'instestazione dei decreti legislativi, il Luogotenente manteneva un ruolo nel procedimento legislativo, attraverso il potere di sanzione³⁷. Lo strumento del decreto legislativo luogotenenziale sarà destinato a regolare quella che possiamo definire la seconda parte del periodo costituzionale provvisorio, dunque fino all'elezione dell'Assemblea costituente. A proposito, si noti che anche la seconda Costituzione provvisoria venne approvata in queste forme (d.lgs.lgt. n. 98 del 1946). È doveroso segnalare che – seppur raramente – non mancò, nei mesi a venire, l'utilizzo dello strumento del decreto-legge³⁸, il quale assunse i tratti di un decreto-legge luogotenenziale³⁹.

Ebbene, con l'approvazione del d.l.lgt. n. 151 del 1944 la situazione che si venne a creare era chiara: al Governo, unico organo statale in funzione, venne attribuito il pieno esercizio della funzione legislativa, anche in materia costituzionale, eccezion fatta per la sola questione istituzionale⁴⁰.

Una curiosa situazione si venne a determinare a seguito dell'abdicazione del Re in favore di Umberto II, avvenuta il 9 maggio 1946. Tale circostanza determinò la cessazione della Luogotenenza e la trasformazione dei decreti

³⁷ E. Lignola, *Validità e struttura degli atti legislativi dell'ordinamento costituzionale provvisorio instaurato dai DD.LL.LL. n. 151 del 1944 e 98 del 1946*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1, 1954, p. 168.

³⁸ G. Amato, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., p. 876.

³⁹ Si pensi al d.l.lgt. n. 130 del 10 agosto 1944 recante “Ordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero”, il cui preambolo, dopo essersi aperto con «Umberto di Savoia», «Principe di Piemonte», «Luogotenente generale del Regno», al termine prevedeva la formula, pur trattandosi di un decreto-legge «Abbiamo sanzionato e promulghiamo». Purtuttavia, l'art. 6 non prevedeva alcuna formula di conversione, chiudendosi, ugualmente a come avveniva per i decreti legislativi luogotenenziali con la formula: «Ordinano, a chiunque spetti, di osservare il presente decreto e di farlo osservare come legge dello Stato».

⁴⁰ E. Lignola, *Validità e struttura degli atti legislativi dell'ordinamento costituzionale provvisorio instaurato dai DD.LL.LL. n. 151 del 1944 e 98 del 1946*, cit., p. 166.

legislativi luogotenenziali⁴¹ in “regi decreti legislativi”, il primo dei quali venne promulgato il 10 maggio 1946⁴². Nel suo articolo unico si prevedeva che «i decreti da emanarsi dal Capo dello Stato saranno intestati al nome di Umberto II Re d'Italia», analogamente a tutti gli altri atti fatti in nome del Sovrano e le decisioni giudiziarie. Inoltre, per il breve avvenire a cui sarebbe stata destinata questa nuova fonte del diritto del periodo transitorio, scompariva dall'intestazione, per evidenti ragioni, la formula «In virtù dell'autorità a Noi delegata». Si noti, conclusivamente sul punto, che il primo decreto firmato da Umberto II Re d'Italia si conformava già alle modalità formali che esso voleva disciplinare⁴³.

La dottrina si è anche interrogata sulla natura giuridica da attribuire ai decreti legislativi luogotenenziali, quindi, ai regi decreti legislativi, dividendosi tra chi sosteneva che essi rappresentassero atti legislativi delegati, decreti-legge o atti normativi straordinari. Probabilmente, l'ultima qualificazione appare la più convincente, considerando gli inestricabili vizi formali che impedirebbero di collocare tale fonte del diritto nella categoria dell'atto delegato (mancava l'organo delegante, il Parlamento) e in quella della decretazione d'urgenza, poiché, come accennato in precedenza, i decreti legislativi del Luogotenente generale del Regno perdevano la clausola di conversione in legge. I decreti legislativi luogotenenziali rappresentarono una cartina di tornasole del momento di transizione che si stava vivendo: «Il Governo, data l'iniziale incertezza sull'avvenire, fu indotto dapprima alla paradossale ricerca di una continuità spezzata, che viceversa abbandonò, trovando il coraggio di sciogliere ogni legame formale con il passato, solo quando si prospettò, con migliore chiarezza, il futuro ordinamento»⁴⁴.

Tutto fu destinato a cambiare con il 2 giugno 1946, quando il popolo italiano si espresse a favore della Repubblica. Il Re d'Italia Umberto II lasciò il Paese per iniziare il suo esilio in Portogallo il 13 giugno 1946. Nella stessa

⁴¹ Eultimo, in questa forma, sarà il d.lgs.lgt. n. 515 del 1946 recante “Norme transitorie per il reclutamento di ufficiali di complemento del Corpo sanitario aeronautico, ruolo ufficiali medici”.

⁴² R.d.lgs. n. 262 del 10 maggio 1946 recante “Intestazione dei decreti da emanarsi dal Capo dello Stato, nonché delle decisioni giudiziarie e degli atti da formarsi in suo nome”.

⁴³ G. Amato, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., p. 876.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 878.

data, sulla base dei risultati provvisori del referendum istituzionale e in virtù dell'art. 2, comma 4, del d.lgs.lgt. n. 98 del 1944, Alcide De Gasperi, in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri, assunse la carica di Capo provvisorio dello Stato fino al 28 giugno 1946, giorno dell'elezione al vertice dello Stato di Enrico De Nicola. Ebbene, il 19 giugno 1946 – subito dopo la proclamazione dei risultati definitivi del referendum da parte della Suprema Corte di Cassazione – il Governo emanò un decreto⁴⁵, il quale introdusse per un brevissimo periodo⁴⁶ – in virtù del trasferimento di poteri posto dall'art. 2, comma 4, del d.lgs.lgt. n. 98 del 1946 – il “decreto legislativo presidenziale”, che veniva sanzionato e promulgato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Si deve ricordare che l'art. 3 della seconda Costituzione provvisoria prevedeva che per tutto il periodo costituente e fino alla convocazione del primo Parlamento, secondo le modalità previste dalla nuova Costituzione, il potere legislativo rimaneva delegato al Governo, salvo le leggi in materia costituzionale, elettorale e di ratifica dei trattati internazionali. Queste ultime, infatti, venivano ricondotte alle competenze dell'Assemblea. Pertanto, brevemente, si segnala che durante tutto il periodo costituente gli atti aventi carattere legislativo assunsero la denominazione di decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato (d.lgs. C.p.S.). Nel caso delle materie riservate alla cognizione dell'Assemblea Costituente, invece, si adottò la denominazione di legge, alle quali era assegnata la seguente intestazione: «Il Capo provvisorio dello Stato», «Ha sanzionato e promulga la seguente legge approvata dall'Assemblea costituente».

⁴⁵ Decreto legislativo presidenziale n. 1 del 19 giugno 1946 recante “Nuove formule per l'emanazione dei decreti ed altre disposizioni conseguenti alla mutata forma istituzionale dello Stato”. Si noti che, anche in questo caso, il decreto venne adottato ispirandosi già alle stesse forme che esso stesso intendeva disciplinare.

⁴⁶ L'esercizio dei poteri di Capo provvisorio dello Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri era ispirata a una logica di continuità nell'amministrazione e alla necessità di prevedere gli strumenti per far fronte a situazioni di urgenza. Tuttavia, la breve durata di questo regime transitorio non ha impedito al Presidente del Consiglio dei Ministri di adottare importanti provvedimenti nelle vesti di Capo provvisorio dello Stato. Si pensi al “decreto presidenziale” n. 4 del 22 giugno 1946 recante “Amnistia e indulto per reati comuni, politici e militari” (nota alle cronache come “Amnistia Togliatti” dal nome del ministro Guardasigilli proponente).

A far data dal 1° gennaio 1948 fino all'elezione delle nuove Camere, gli atti legislativi adottati dal Governo – con deliberazione del Consiglio dei Ministri – e “promulgati” (e, dunque, non più anche sanzionati)⁴⁷ dal Presidente della Repubblica, assunsero la denominazione di “decreti legislativi”.

6. Tentativi di continuità

In conclusione, è opportuno ricordare che un «estremo scrupolo di legalità continuista»⁴⁸ tra l'ordinamento costituzionale provvisorio e il nuovo assetto repubblicano è rappresentato dalla XV disposizione transitoria della Costituzione, che recita: «Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato». Questa disposizione impiega l'espressione apparentemente impropria di “si ha per convertito” in luogo di quella tradizionale “è convertito in legge”. L'alternativa che si poneva dinanzi al Costituente era chiara: chiudere il problema della conversione in legge del decreto-legge n. 151 del 1944 all'interno della Costituzione, oppure demandare la conversione in legge alle future Assemblee legislative.

La scelta di percorrere la prima strada trova una sua motivazione nella precisa volontà politica di non lasciare alcun “conto in sospeso” sulla legittimità del processo costituente. Ciò può essere agilmente desunto dalle parole del Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, il quale sostenne che «il decreto-legge del 1944 fu una piccola Costituzione provvisoria uscita dalla rivoluzione; tutti i decreti legislativi e tutte le norme che hanno retto il nostro ordinamento provvisorio sono uscite da là»⁴⁹. Sulla base di tale considerazione preliminare, si ritenne che l'Assemblea Costituente avrebbe fatto «opera di saggezza decidendo fin da ora che quella che fu l'origine della nostra vita nuova, che poi diventò vita repubblicana, non resti ancora formalmente sospesa e rimessa, sia pure formalmente, al

⁴⁷ Sul tema si rinvia a P. Grossi, *Capo provvisorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 250.

⁴⁸ V. Onida, *Costituzione provvisoria*, cit., p. 348.

⁴⁹ Assemblea Costituente, CCCXX seduta antimeridiana del 5 dicembre 1947, resoconto stenografico, p. 2899.

Parlamento futuro»⁵⁰. Il Presidente, infine, chiosò esprimendosi nei seguenti termini: «noi dobbiamo stabilire che non occorre più una conversione formale e che una conversione sostanziale di quel decreto, che è insieme il suo superamento, si trova nel fatto stesso di questa Costituzione definitiva»⁵¹. Sul punto è bene segnalare quantomeno due aspetti. In primo luogo, la formulazione della XV disposizione transitoria adottata nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 5 dicembre 1947, su proposta dell'On. Mortati, fu la seguente: «È convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151». Solo in fase di coordinamento formale del testo, prima della votazione finale, essa venne cambiata nei termini che conosciamo. In secondo luogo, tanto la prima, quanto la formulazione definitiva contengono un'inesattezza, poiché fanno entrambe riferimento a un "decreto legislativo luogotenenziale", benché il n. 151 fu formalmente un decreto-legge. Di questo erano ben consapevoli i costituenti, i quali, nelle discussioni in materia, utilizzavano l'espressione corretta.

Da ultimo, nel segno della continuità, si provvide con la legge n. 561 del 1956⁵² a "ratificare"⁵³, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs.lgt. n. 98 del 1946⁵⁴, i decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea Costituente.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 2900.

⁵² Legge n. 561 del 17 aprile 1956 recante "Ratifica ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, di decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo della Costituente".

⁵³ Il Mortati si esprimeva innanzitutto circa l'improprietà del termine ratifica, poiché farebbe presupporre l'esistenza di un atto annullabile, incompatibile, dunque, con la tipologia di atti in discussione. In secondo luogo, egli sosteneva che il termine ratifica potesse avere «due significati e finalità, e cioè o di approvazione politica, oppure di mantenimento per l'avvenire degli effetti già verificatisi, o di conferma della validità per l'avvenire», così C. Mortati, *Costituente e ordinamento provvisorio dello Stato*, in «Idea - Mensile di cultura politica e sociale», 7, 1946, pp. 393 ss.

⁵⁴ L'art. 6 recitava: «I provvedimenti legislativi che non siano di competenza dell'Assemblea Costituente, ai sensi del primo comma dell'art. 3, deliberati nel periodo ivi indicato, devono essere sottoposti a ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione».

QUINTA PARTE
CASTELVECCHIO, VERONA

IL PROCESSO DI VERONA: UN ESEMPIO DI ATTO VENDICATIVO IN UN ORDINAMENTO VENDICATORIO*

Casimiro Coniglione

SOMMARIO: 1. Un inquadramento storico-politico della vicenda e le due condizioni poste a Mussolini. – 2. L'istituzione, la composizione del Tribunale speciale straordinario e l'introduzione retroattiva della principale fattispecie incriminatrice. – 3. Brevi considerazioni sull'andamento del processo e sulle difese degli imputati. – 4. Riflessioni conclusive. Processo politico, vendetta e ordinamento vendicatorio.

1. Un inquadramento storico-politico della vicenda e le due condizioni poste a Mussolini

Il processo di Verona (8-10 gennaio 1944) offre l'occasione per riflettere sul violento ruolo che il diritto può assumere quando il legislatore non ha una matrice liberal-democratica, ma autoritaria. In modo particolare, il momento applicativo del diritto – come si avrà modo di vedere –, vale a dire la fase del giudizio, non è più lo stadio conclusivo in cui i giudici rivelano il diritto e si pongono l'obiettivo di cogliere la giustizia nella legalità¹, bensì è lo strumento principale nel quale viene attuata una forma di vendetta nei confronti di coloro che disobbediscono all'autorità e ai loro *desiderata*.

Nel tentativo di portare avanti la tesi della vendetta e dell'ordinamento vendicatorio della Repubblica Sociale Italiana come elementi costitutivi di siffatto ordinamento giuridico, sarà necessario, in un primo momento, ricostruire le diverse fasi che portarono l'Italia alla guerra civile, nonché soffermarsi sulla fase propedeutica e giudiziaria del processo in questione.

Ad avviso di diversi Autori, fra cui Salvatore Satta (1902-1975), la vera data dell'entrata in guerra per gli italiani non è stata il 10 giugno 1940 (giorno della dichiarazione di guerra alle potenze alleate), bensì l'8 settembre 1943².

¹ Cfr. A. Lo Giudice, *Il dramma del giudizio*, Milano-Udine, Mimesis, 2023, pp. 169-176.

² S. Satta, *De Profundis* (1944), Milano, Adelphi, 2019.

Data in cui, com'è noto, ebbe efficacia l'armistizio di Cassibile, che decretò la cessazione delle ostilità tra l'Italia e gli alleati³.

Siffatto armistizio divise il Paese in due fazioni: da una parte, in modo particolare nei territori del sud Italia, ossia quelli liberati dalle forze alleate, rimase il Regno d'Italia (conosciuto anche con il nome di Regno del sud); dall'altra parte, nei territori del nord Italia, si costituì la Repubblica Sociale Italiana (RSI – ricordata come la Repubblica di Salò), formata dai fascisti più estremi e da diverse cerchie delle forze armate che si rifiutarono di deporre le armi. Essi – per motivazioni ideologiche⁴ o per motivazioni strettamente militaristiche⁵ – rigettarono l'idea della resa e preferirono continuare la guerra alle forze alleate insieme alla Germania nazista.

In questo frangente, l'evento principale da analizzare attentamente, e che portò alla guerra civile italiana del 1943-1945, è la seduta del 25 luglio 1943 del Gran Consiglio del Fascismo⁶ con l'approvazione del c.d. Ordine

³ Il documento, che entrò in vigore l'8 settembre del 1943, è conosciuto come armistizio breve per differenziarlo dall'armistizio lungo: l'armistizio breve, firmato il 3 settembre dal generale Giuseppe Castellano come rappresentante del Regno d'Italia, fu l'atto con cui l'Italia si arrese incondizionatamente alle forze alleate; l'armistizio lungo, invece, firmato il 14 settembre 1943 presso la HMS Nelson, constataba di quarantaquattro articoli, dove venivano precisate le disposizioni della resa senza condizioni del Regno d'Italia e l'entrata in guerra contro la Germania in qualità di cobelligerante.

⁴ Per un'accurata analisi delle motivazioni ideologiche dei fascisti nel voler proseguire l'esperienza fascista, non accettandone la conclusione, si veda A. Petacco, *Pavolini. L'ultima raffica di Salò*, Milano, Mondadori, 1982

⁵ Le motivazioni militaristiche possono essere sintetizzate in due motivi: da un lato, alcuni militari non accettarono la resa, perché desideravano restare fedeli alla parola data all'alleato tedesco (*pacta sunt servanda*); dall'altro lato, rifiutarono la resa poiché non volevano che gli eserciti nemici, ossia gli alleati, avanzassero impunemente sul suolo italiano. Un esempio, in tal senso, lo si può riscontrare con l'istituzione della X Flottiglia MAS, comandata da Junio Valerio Borghese. Per quanto riguarda la testimonianza dei militari nel non accettare l'armistizio cfr., *ex multis*, R. Graziani, *Una vita per l'Italia. "Ho difeso l'Italia"* (1948), Milano, Mursia, 1994. In questo contesto, si deve sottolineare l'appoggio dei giovanissimi che, cresciuti insieme al regime fascista, si arruolarono prontamente nelle forze armate della RSI. Si rinvia, in quest'ultimo senso, a C. Mazzantini, *A cercar la bella morte* (1986), Padova, Marsilio, 2020.

⁶ Sulle funzioni e sulla natura del Gran Consiglio del Fascismo, si rinvia all'interessantissimo saggio di F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos», 3, 2017, pp. 1-18.

del giorno Grandi (l'Ordine del giorno prende il cognome del primo firmatario, ovverosia Dino Grandi, che ricopriva la carica di Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni). L'approvazione dell'Ordine del giorno Grandi portò inevitabilmente, tra le altre conseguenze, alla sfiducia di Benito Mussolini poiché, come bene si legge dal documento, si chiese «il ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona [...] le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali [...]»: fra cui, ovviamente, la nomina del governo.

Le conseguenze di tale sfiducia portarono, da un lato, alla formazione di un nuovo esecutivo fedele alla Corona (con a capo il generale Pietro Badoglio) e, dall'altro lato, all'arresto di Mussolini che fu detenuto in diverse località: prima sull'isola di Ponza; poi alla Maddalena, in Sardegna; infine a Campo Imperatore, sul Gran Sasso.

Il 12 settembre 1943 la 2. *Fallschirmjäger-Division* – su ordine diretto di Adolf Hitler attraverso l'operazione Quercia (*Unternehmen Eiche*) e la correlativa operazione Achse (*Fall Achse*) da parte dell'*Oberkommando der Wehrmacht* (OKW), diretta all'occupazione militare della penisola italiana – liberò il dittatore dalla detenzione, scortandolo a un incontro con Hitler che si tenne il 14 settembre 1943 a Rastenburg, in Polonia.

L'incontro sancì il rinnovamento dell'alleanza fra Mussolini e Hitler. Siffatto rinnovamento, tuttavia, doveva sottostare a due precise condizioni: la prima condizione era la formazione di uno Stato fantoccio di matrice squisitamente fascista, la RSI appunto, sotto la diretta dipendenza politico-giuridica della Germania; la seconda condizione, una *condicio sine qua non*, era la punizione e la condanna a morte dei gerarchi fascisti che con il loro voto contribuirono alla caduta di Mussolini.

Mussolini, come assai bene illustrato da diversi studi storici, dovette cedere alla seconda condizione, perché la costruzione del nuovo Stato fascista non era possibile senza il sostegno dell'alleato tedesco e delle frange più estreme del partito fascista (si pensi, ad esempio, alla figura di Alessandro Pavolini che fu il segretario del neonato Partito Fascista Repubblicano dal 1943 al 1945).

In forza di ciò, e probabilmente grazie a ciò, il 14 novembre 1943 si tenne il congresso di Verona per stabilire un piano programmatico per la neo Repubblica Sociale Italiana, in cui si decise ufficialmente, fra l'altro, la condanna a morte dei gerarchi traditori.

2. L'istituzione, la composizione del Tribunale speciale straordinario e l'introduzione retroattiva della principale fattispecie incriminatrice

Svolta la sintetica ma doverosa premessa storico-politica per inquadrare la vicenda giuridica, è possibile analizzare la fase propedeutica al processo di Verona.

Il governo della RSI, fra i suoi punti programmatici, stabilì la condanna alla pena capitale per i gerarchi dissidenti e nel farlo decise di istituire un Tribunale *ad hoc*: il Tribunale speciale straordinario⁷. Siffatto organo giudiziario, istituito con D. lgs 269/1943, aveva il compito di «giudicare i fascisti che nella seduta del Gran Consiglio del giorno 25 luglio 1943, tradirono l'idea rivoluzionaria alla quale si erano votati [...] offrirono al re il pretesto per il colpo di Stato». Ciò che preme rilevare, in primo luogo, è che il governo, in palese violazione dell'art. 2 del c.p. introdusse in via retroattiva⁸ il reato di “tradimento

⁷ L'istituzione del Tribunale speciale straordinario fu una richiesta esplicita di Mussolini. Infatti, nel Consiglio dei Ministri della RSI del 28 settembre 1943, il dittatore dichiarò che i «Tribunali straordinari giudicheranno i casi di tradimento e fellonia». I verbali del Consiglio dei Ministri della RSI negli anni 1943-1945 furono raccolti su iniziativa dell'Archivio di Stato centrale redigendo, in tal senso, un interessante volume: Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Settembre 1943-Aprile 1945*, a cura di F.R. Scardaccione, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2002, cit., p. 7.

⁸ L'irretroattività della legge penale, com'è noto, è un principio di civiltà giuridica. Oltre ai classici Autori dell'Illuminismo giuridico, l'irretroattività fu sostenuta con forza da Thomas Hobbes (1588-1679). Infatti, Hobbes ebbe modo di argomentare come «Nessuna legge costituita dopo che un fatto è stato compiuto può renderlo un crimine, perché se il fatto è contro la legge di natura c'era prima del fatto; se, altrimenti, non si può prendere cognizione di una legge prima che sia fatta e perciò non può essere obbligatoria» (Th. Hobbes, *Leviatano*, Milano, Rizzoli, 2011, cap., XXVII). Sulle origini hobbesiane del principio di legalità e certezza del diritto si veda M.C. Cattaneo, *Hobbes e il fondamento del diritto di punire*, in G. Sorigi (a cura di), *Politica e diritto in Hobbes*, Milano, Giuffrè, 1995, cit., p. 12, in cui l'Autore afferma che «Il maggior contributo dato da Hobbes al problema penale consiste a mio avviso nella precisa affermazione del principio della certezza del diritto [...] Per quanto riguarda il problema penale, nel *De cive* Hobbes dichiara che una parte importante della libertà utile allo Stato e necessaria ai cittadini per vivere in tranquillità, consiste nel fatto che non si devono temere pene imprevedibili, come avviene quando le leggi non prevedono una pena o si vuole imporre una pena maggiore da quella stabilita

di giuramento dell'idea di fedeltà⁹. Il reato in questione fu appositamente introdotto per punire una condotta passata dei dissidenti e non una futura¹⁰.

In secondo luogo, è interessante osservare la particolare composizione del Tribunale speciale straordinario: con il D. lgs 24 novembre 1943 XXII (Composizione del Tribunale speciale straordinario) la presidenza del collegio giudicante venne affidata a Aldo Vecchini, console della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale e ufficiale superiore dell'esercito; Vincenzo Cersosimo¹¹, già giudice del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, occupò la carica di giudice istruttore; Celso Riva fu un sansepolcrista della prima ora; Domenico Mittica era un generale della Guardia Nazionale Repubblicana; Otello Gaddi, invece, ricopriva la carica di *seniore* della Milizia

dalla legge [...] Nel Leviathan, nel capitolo dedicato ai reati, Hobbes stabilisce il principio *nullum crimen sine legge*: 'No law, made after a Fact done, can make it a Crime'. In questo modo è sancito il principio della irretroattività della legge penale e della necessità della punizione soltanto di un fatto preveduto in precedenza dalla legge come reato». Ciò nonostante, come bene argomentato da Gianfrancesco Zanetti, il diritto che ha in mente Hobbes è di natura squisitamente regolativa (c.d. regola regolativa), ossia un diritto costituito da precetti e sanzioni per regolare i comportamenti degli individui. Cfr., in quest'ultimo senso, G. Zanetti, *Opus iustitiae pax. Thomas Hobbes e la parola del leviatano*, in T. Casadei, G. Zanetti, *Manuale multimediale di Filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 128-136; Id., *Eguaglianza come prassi. Teoria dell'argomentazione normativa*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 23-24; Id., *Vico eversivo*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 83; Id., *Introduzione al pensiero normativo*, Reggio Emilia, Diabasis, 2004, pp. 70-72.

⁹ Gli altri reati contestati ai gerarchi erano la violazione dell'art. 241 c.p. (Attentato contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato) e degli artt. 7 (Nozione della qualità di militare) e 51 (Aiuto al nemico) del c.m.p.g. (Codice militare penale in tempo di guerra).

¹⁰ Il codice penale del 1930, il c.d. codice Rocco, sin dalla sua emanazione disciplinava chiaramente il principio di irretroattività della legge penale. È particolarmente interessante, in questo contesto, evidenziare che il progetto di Costituzione della Repubblica Sociale Italiana (redatto da Carlo Alberto Biggini, Ministro dell'educazione nazionale della RSI), all'art. 66, enunciava il principio di irretroattività della legge penale. L'articolo in questione enunciava che «Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite, né con un giudizio svolto con le regole da essa fissate». Il progetto di Costituzione è consultabile in <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/repubblica.htm>.

¹¹ Vincenzo Cersosimo, fra l'altro, scrisse l'opera più importante sui fatti del processo di Verona, permettendone una prima e globale ricostruzione: V. Cersosimo, *Dall'istruttoria alla fucilazione: storia del processo di Verona*, Milano, Garzanti, 1963.

Volontaria per la Sicurezza Nazionale; Vito Casalnuovo rivestiva la carica di console della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale; infine Enrico Vezzalini svolgeva la professione di avvocato.

Com'è agevole constatare, il collegio giudicante non era pienamente formato da giuristi (molti i militari e i politici) e – questo sì un particolare degno di nota – da nessun magistrato ordinario¹². Vennero appositamente scelte figure faziose e succubi ai *desiderata* dell'esecutivo, in spregio anche al più elementare pilastro dello Stato di diritto per, come noto, fin dai suoi albori: la divisione dei poteri, così come delineata dal Montesquieu (1689-1755) nel celeberrimo *De l'esprit des lois* del 1748¹³.

In sostanza: il giudice non era più la bocca della legge, bensì la bocca dell'esecutivo.

3. Brevi considerazioni sull'andamento del processo e sulle difese degli imputati

La condanna a morte dei dissidenti era già stata proclamata, in un primo momento, da Pavolini¹⁴ nel primo consiglio dei Ministri della RSI, da Mussolini¹⁵ e dall'alleato tedesco. La Germania nutriva un forte interesse per questo

¹² Cfr., in tal senso, M. Donini, F. Diamanti, *Il processo di Verona*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 2, 2020, p. 475.

¹³ Per un maggiore approfondimento sulla figura del Montesquieu, *ex multis*, S. Cotta, *Montesquieu e la scienza della realtà*, Torino, Ramella, 1954; Id., *Il pensiero politico di Montesquieu*, Roma-Bari, Laterza, 1995; T. Casadei, *Montesquieu: la separazione dei poteri e lo "spirito delle leggi"*, in T. Casadei, G. Zanetti, *Manuale multimediale di Filosofia del diritto*, cit., pp. 190-199.

¹⁴ «Alessandro Pavolini porge ai componenti del Governo il saluto del Duce ed eleva il pensiero alla memoria dei caduti su tutti i campi di battaglia che attendono la giusta vendetta contro i traditori che hanno venduto la Patria allo straniero e calpestato, mancando alla parola data al leale alleato tedesco, l'onore della Nazione». La seguente dichiarazione di Pavolini è tratta dal verbale del primo Consiglio dei Ministri della RSI, che si tenne il 23 settembre 1943: Archivio Centrale di Stato, *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Settembre 1943-Aprile 1945*, cit., p. 2.

¹⁵ «Ma vi è un'altra categoria d'individui che non dovranno sfuggire a severe sanzioni; e sono tutti quelli iscritti al Partito, i quali nascosero sotto una adesione formale la loro falsità, ricoprendo talora per anni e anni alte cariche, ricevettero onori e ricompense ed al momento

processo punitivo, perché sarebbe servito da esempio, a loro avviso, verso i dissidenti interni e ungheresi.

Il processo, dunque, servì sostanzialmente a dare una veste formale a tale forma di vendetta, nonché a dotare di ufficialità e di pubblicità l'azione politica vendicativa-repressiva. Lo *ius* venne piegato alla volontà dell'esecutivo per costituire, da un lato, come visto *supra*, l'incriminazione principale (e retroattiva) e, dall'altro lato, per formalizzare le incarcerazioni preventive e la successiva sottoposizione alla pena capitale.

Le garanzie difensive degli imputati erano pressoché nulle, poiché la loro sorte era già stata segnata dai vertici repubblicani e tedeschi (infatti, dopo la lettura del dispositivo della sentenza¹⁶, i condannati presentarono la richiesta di grazia, ma fu immediatamente respinta dal Comando militare di Verona)¹⁷.

della prova, nelle giornate del colpo di Stato, passarono al nemico. Essi sono corresponsabili dell'abisso nel quale la patria è caduta». La seguente dichiarazione di Mussolini è tratta dal verbale del Consiglio dei Ministri della RSI del 28 settembre 1943: *ivi*, p. 7.

¹⁶ «Il Tribunale speciale straordinario, letti gli atti a carico degli imputati [...], visti gli art. 1, lett. a), 4 e 7 del Decreto 11 novembre 1943, in relazione con l'art. 241 cod. pen. ordinario ed altresì gli art. li. 19 e 21 dello stesso Codice, gli artt. 474, 477, 483, 488 Cod. proc. pen. ordinario, dichiara gli imputati predetti colpevoli dei reati a loro ascritti secondo il combinato disposto degli art. 1 lettera a) del citato decreto, e 241 Cod. penale – ritenendo così (e all'uopo modificando la rubrica), assorbito il delitto di cui all'art. 51 Cod. pen. Militare di guerra – e di conseguenza condanna: De Bono, Ciano, Pareschi, Marinelli, Gottardi, Bottai, Federzoni, Acerbo, Grandi, Alfieri, De Vecchi, De Marsico alla pena di morte, con la conseguenza di legge. Visto l'art. 61 n. 6 Cod. pen., condanna Cianetti alla pena della reclusione per la durata di anni 30 (trenta); con la interdizione perpetua dai pubblici uffici, di cui agli art. 28 e 29 Cod. penale. Ordina la pubblicazione della sentenza per estratto e per un sol giorno sui seguenti giornali: *Gazzetta del popolo*, *Corriere della sera*, *Resto del Carlino*, *Nazione*, *Giornale d'Italia*. Condanna tutti gli imputati al pagamento delle spese di giudizio come per legge». Il dispositivo e la motivazione della sentenza sono riportati integralmente in V. Cersosimo, *Dall'istruttoria alla fucilazione*, cit., pp. 237-239 e pp. 245 ss.

¹⁷ È assai interessante evidenziare i contrasti fra i diversi membri dell'esecutivo della RSI in merito all'accoglimento e/o al rifiuto della richiesta di grazia presentata dai condannati: da una parte, Pavolini – insieme ad altri membri del governo come Guido Buffarini Guidi, Ministro dell'Interno della Repubblica Sociale Italiana –, voleva chiedere siffatta formalità nel minor tempo possibile e senza interpellare Mussolini, perché temeva che la richiesta di grazia potesse essere accolta dal dittatore per salvare il genero e gli altri gerarchi, si rivolse pertanto al Comando militare regionale; dall'altra parte, Piero Pisenti, Ministro della Giustizia, nutriva forti dubbi in merito alle formalità sostanziali e procedurali del processo di

Ciò nonostante, meritano almeno un cenno le tesi difensive portate avanti dagli imputati. Essi – a più riprese – invocarono l'applicazione della scriminante di cui all'art. 51 c.p. (Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere). In subordine, oltre ad aver invocato il principio di irretroattività della legge penale, chiesero l'applicazione dell'art. 1 c.p., perché il tradimento a Mussolini non era una fattispecie incriminatrice tipizzata; oltre a ciò, negarono il nesso causale fra il comportamento (il voto di sfiducia) e la caduta del fascismo.

La sentenza, nonostante apparisse scontata fin dall'inizio del procedimento giudiziale, fu motivata dal presidente del collegio giudicante, Aldo Vecchini, che si occupò di analizzare le questioni sostanziali. In modo particolare, il collegio giudicante giustificò l'introduzione retroattiva della fattispecie incriminatrice (introdotta dall'art. 1, lett. a e dagli artt. 4 e 7 del decreto 11 novembre 1943: il c.d. tradimento dell'idea fascista) sul fatto che l'idea politica (*rectius*, l'idea fascista) era la volontà di realizzare una giustizia distributiva a vantaggio delle categorie e dei singoli: tradire l'idea significava pregiudicare l'indipendenza dello Stato.

I giudici, prendendo ispirazione dalle teorie di Vincenzo Manzini (1872-1957), che fu l'unico autore dottrinale citato, sottolinearono che il pregiudizio dell'indipendenza dello Stato era un reato di pericolo. In questo modo il reato retroattivo di cui si discute (il tradimento dell'idea), in combinato disposto con l'art. 241 c.p., significava non solo tradire l'idea fascista, bensì tradire l'Italia e consegnarla nelle mani del – usando un concetto assai noto a Carl Schmitt (1888-1985) – *feind*, ossia il nemico¹⁸. Infatti, l'elemento materiale era strettamente legato dal nesso causa-effetto, ossia la caduta del regime¹⁹.

Verona, ritenendo che la questione dovesse necessariamente essere sottoposta al dittatore. Invero, anche diversi alti ufficiali dell'esercito, sia per evitare di esporsi sia per evitare il coinvolgimento in un fatto squisitamente politico, con diversi cavilli declinarono la decisione sulla richiesta di grazia. Al termine la decisione, o meglio il rigetto delle richieste di grazia, fu assunta dopo diverse pressioni dal console Italo Vianini, che era a capo dell'Ispektorato della quinta zona territoriale. Per un maggior approfondimento, G. Pisanò, *Storia della Guerra Civile in Italia 1943-1945* (1965), Milano, Eco Edizioni, 1999, pp. 529 ss.

¹⁸ Significative le parole del Pubblico Ministero, Andrea Fortunato, durante la requisitoria, in cui affermò che «Così ho gettato le vostre teste alla storia d'Italia; fosse pure la mia, purché l'Italia viva», *ivi*, pp. 209-210.

¹⁹ «Il che deve aversi un fatto nell'ipotesi del delitto che qui ci occupa, che almeno rientri nella nozione di tentativo [...] Tenuto presente il complesso delle circostanze, non

La domanda da porre, a questo punto, è la seguente: la presentazione dell'Ordine del giorno Grandi era un tradimento dell'idea fascista? Ad avviso del collegio giudicante, la risposta era indubbiamente affermativa: l'Ordine del giorno – acuendo una forte contrapposizione fra lo stato maggiore dell'Esercito e il partito fascista, con la scusa di restituire al re il comando delle forze armate – era stato appositamente ideato per estromettere Mussolini e, più in generale, il partito fascista dalla politica, dal conflitto bellico e dalla vita della nazione italiana²⁰.

Un'ultima annotazione riguarda l'elemento soggettivo dei reati contestati: nel comportamento degli imputati fu provato e giudicato il dolo specifico, ossia la specifica intenzione di recare un danno a quanto affermato *supra*.

4. Riflessioni conclusive. Processo politico, vendetta e ordinamento vendicatorio

Al termine di questa breve riflessione è assolutamente doveroso – attuando un approccio giusfilosofico – sottolineare il significato politico-giuridico del processo di Verona.

Il processo in questione, com'è noto, assunse i contorni di un processo politico, in cui il partito Fascista Repubblicano decise, prima, la sottoposizione alla pena capitale dei gerarchi dissidenti e, poi, elaborò una fattispecie penale retroattiva, in modo tale da far risultare la colpevolezza degli imputati. L'organo giudiziario veronese, in un certo senso, subì una decisione altrui di natura squisitamente politica.

Ma – letteralmente – quale è il significato della locuzione “processo politico”? Uno dei più noti studiosi del processo politico, Otto Kirchheimer, ebbe modo di analizzare le differenze fra il processo penale e il processo politico: nel processo penale, ad avviso dello studioso, il ruolo e la condotta politica dell'imputato rivestono un aspetto irrilevante o secondario all'interno del procedimento giudiziario; nel processo politico, invece, il potere e

può revocarsi il dubbio che esista un nesso causale, ed esista pienamente, fra ciò che la deliberazione del Gran Consiglio significava e l'evento temuto, nonché il danno della nostra indipendenza, sciaguratamente verificatosi». Per un confronto sulla complessità delle motivazioni, *ivi*, pp. 237-239 e 245 ss.

²⁰ *Ibidem*.

il conflitto entrano nella formazione, realizzazione e obiettivo del processo, costituendo un'estensione della lotta politica che viene attuata attraverso la procedura giudiziaria²¹.

A ben vedere, come argomentato prima, lo *ius* e il processo di Verona servirono appositamente per dare, da una parte, il crisma della legittimità e della formalità alla pena capitale e, dall'altra parte, per condurre una lotta politico-giuridica spietata nei confronti dei "traditori dell'idea"²². Siffatta lotta contro gli oppositori del secondo fascismo doveva avere una valenza sia per il passato²³ sia per il futuro.

Si è avuto modo di citare, in più occasioni, la parola vendetta e questa scelta deve essere motivata. Christoph Menke, nella recente opera *Diritto e violenza*, analizza assai bene il significato della vendetta. Tale, ad avviso del-

²¹ O. Kirchheimer, *Political Justice. The Use of legal Procedure for Political Ends*, Princeton, Princeton University Press, 1961, p. 46 e p. 419.

²² Quanto sostenuto sembra, con i dovuti adattamenti, assai simile all'argomentazione di Trasimaco, in cui la giustizia (il diritto) è l'utile del più forte. Difatti Trasimaco, nella nota opera *La Repubblica* di Platone, argomentò come «Credi davvero, Socrate, che i pastori mirino al bene delle pecore e dei buoi? Che li nutrano e li ingrassino e li curino per uno scopo diverso da quello dei padroni e del loro proprio? E allo stesso modo pensi che i governanti ignorino il loro profitto? La giustizia! La giustizia è un bene utile a chi è più forte e governa, ma è un danno per chi obbedisce e serve. I sudditi fanno il bene del padrone e lo rendono felice servendolo, ma non riusciranno mai a rendere felici loro stessi. La tirannide porta via i beni altrui, sacri, profani, pubblici, privati. A coloro che si macchiano di simili misfatti di solito si dà il nome di sacrileghi, di schiavisti, di rapinatori, di ladri... e invece quando uno, oltre che delle sostanze dei loro cittadini, si impadronisce anche delle loro persone e se ne serve come di schiavi facendosi tiranno, ecco che viene dato il nome di felice e beato, nonostante abbia realizzato l'ingiustizia assoluta. Ecco, l'ingiustizia è assai più degna di un uomo libero di quanto lo sia la giustizia» (Platone, *La Repubblica*, a cura di F. Sartori e con una introduzione di M. Vegetti, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 338e-339a). Cfr., anche, G. Zanetti, *L'utile e il giusto: Platone*, in T. Casadei, G. Zanetti, *Manuale multimediale di Filosofia del diritto*, cit., p. 13-15; Id., *Eguaglianza come prassi. Teoria dell'argomentazione normativa*, cit., pp. 94-95.

²³ Questa spietata vendetta, com'è noto, colpì, tra gli altri, Emilio De Bono e Galeazzo Ciano (due dei più rappresentativi imputati al processo di Verona): il primo era uno dei quarumviri della marcia su Roma del 1922, medaglia d'oro per le imprese compiute durante il primo conflitto mondiale, nonché primo comandante supremo della guerra in Etiopia del 1936; il secondo, invece, era stato Ministro degli Affari Esteri e Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, oltre che genero di Mussolini perché sposò la figlia del dittatore, Edda.

lo studioso tedesco, deve considerarsi «un'azione, un misfatto primo, a cui deve seguirne un altro²⁴». In sostanza la vendetta – con la costante ripetizione del medesimo comportamento – può perpetuarsi all'infinito, con la precisa conseguenza di cadere all'interno di una spirale infinita di odio e violenza.

L'ordinamento giuridico della RSI²⁵, con il correlativo processo a Verona, nasce con siffatto sentimento della vendetta, peraltro elemento necessario dello stesso “patto” fondativo da cui il nuovo Stato trae origine²⁶, al punto che tale ordinamento si può definire come un ordinamento vendicatorio.

In *Vindicta. Studi e testi sulla giustizia vendicatoria*²⁷, a cura di Paolo Di Lucia e Riccardo Mazzola, viene data la definizione di ordinamento vendicatorio: l'ordinamento vendicatorio è un sistema in cui la norma fondamentale (a voler citare Hans Kelsen [1881-1973] la *Grundnorm*²⁸) è il dovere di ripa-

²⁴ C. Menke, *Diritto e violenza*, a cura di F. Mancuso, G. Andreozzi, Roma, Castelvecchi, 2022, cit., p. 23.

²⁵ Giuridicamente la Repubblica Sociale Italiana non può essere considerata come uno Stato, perché fu uno Stato fantoccio privo di indipendenza e autonomia. Ciò nonostante, esso è stato – seguendo la teoria istituzionalistica del diritto – un ordinamento giuridico. Il padre dell'istituzionalismo, com'è noto, fu Santi Romano (1875-1947) che nella sua celeberrima opera *L'ordinamento giuridico* ebbe modo di affermare come il «il diritto, prima ancora di essere norma [...] è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante», S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1917-1918), a cura di M. Croce, Macerata, Quodlibet, 2018, cit., p. 20. Fra i tanti contributi che si occupati dell'istituzionalismo cfr., B. Celano, *Lezioni di filosofia del diritto. Costituzionalismo, Stato di diritto, codificazione, positivismo giuridico* (2018), II ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 5; T. Gazzolo, *Santi Romano e l'ordinamento giuridico come unità*, in «Jura Gentium», 2, 2018, pp. 115-127; M.S. Giannini, *Repubblica Sociale Italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 894.

²⁶ In tal senso, si permetta il rinvio alle note 13 e 14. Non è erraneo sostenere, attraverso le dichiarazioni dei verbali del Consiglio dei Ministri della RSI, che la sete di vendetta sia stata una delle motivazioni per cui fu fondata la Repubblica Sociale Italiana.

²⁷ P. Di Lucia, R. Mazzola, *Vindicta. Studi e testi sulla giustizia vendicatoria*, Milano, Led Edizioni Universitarie, 2020. Cfr., anche P. Di Lucia, L. Mancini (a cura di), *La giustizia vendicatoria*, Pisa, Ets, 2015.

²⁸ La *Grundnorm*, nella filosofia kelseniana, è il fondamento di ogni altra norma. Si veda, *ex multis*, T. Gazzolo, *Hans Kelsen: norma, fondamento, nichilismo, colpa e democrazia*, Roma, DeriveApprodi, 2021; A. Andronico, *Dalla norma all'ordinamento. Una lettura della dottrina pura nel 34*, Catania, Libreria Editrice Torre, 2017; F. Riccobono, *La dottrina pura del diritto in Hans Kelsen*, in *Prospettive di filosofia del diritto del nostro tempo*,

rare all'offesa ricevuta e nel far ciò – utilizzando una celebre distinzione di Raymond Verdier – si serve di un registro vendicatorio, ossia nell'esecuzione di un atto che abbia una valenza collettiva e pubblica²⁹.

Il processo di Verona si è indubbiamente mosso nell'ottica evidenziata prima, volto alla soppressione del nemico³⁰. Oltre a ciò, non è erraneo sostenere che la Costituzione materiale³¹ della Repubblica Sociale Italiana, ovverosia l'insieme di principi e prassi utilizzati dalla classe politica dominante in un preciso periodo storico, sia stata la vendetta e la violenza con l'emanazione di – prendendo in prestito i concetti di Gustav Radbruch (1879-1949), l'ideatore della c.d. formula di Radbruch³² ed ex Ministro della

Torino, Giappichelli, 2010, pp. 219-243; B. Celano, *La teoria del diritto in Hans Kelsen: un'introduzione critica*, Bologna, Il Mulino, 1999. Kelsen stesso, negli anni 40 del secolo scorso, ha mostrato come l'uso della forza e della vendetta è praticata dal gruppo, che segue proprie regole, nei confronti del singolo o del gruppo responsabile dell'illecito, con l'obiettivo di riparare all'illiceità dell'atto e di ottenere soddisfazione. Cfr., in quest'ultimo senso, P. Di Lucia, L. Passerini Glazel, *La filosofia della vendetta di Hans Kelsen*, in C. Piergallini, C. Mannozi, C. Sotis, C. Pierini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 113-130.

²⁹ A ciò si aggiunga, infatti, oltre alla pubblicità delle udienze in cui era necessario dimostrare la mala fede dei gerarchi, che l'esecuzione della condanna a morte dei gerarchi ribelli fu appositamente filmata, in modo tale da dare un'ampia visibilità alla “naturale” conclusione della procedura giudiziaria.

³⁰ In questo senso, tutta la vicenda processuale di Verona è legata all'eliminazione dell'*hostis (rectius, inimicus)* pubblico, che è un concetto squisitamente schmittiano. Si rinvia, in tal senso, a J.C. Monod, *Pensare il nemico, affrontare l'eccezione. Riflessioni critiche sull'attualità di Carl Schmitt*, a cura di F. Mancuso, E.C. Sferrazza Papa, Roma, Castelvecchi, 2023; C. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, G. Miglio, P. Schira (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2014, p. 109. Per un maggior approfondimento sulla filosofia di Carl Schmitt: T. Gazzolo, S. Pietropaoli (a cura di), *Il corvo bianco. Carl Schmitt davanti al nazismo*, Macerata, Quodlibet, 2022; S. Pietropaoli, *Schmitt*, Roma, Carocci, 2012.

³¹ Il richiamo, doveroso, è a C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998. Sull'importanza del pensiero di Costantino Mortati, in modo particolare sul concetto di Costituzione materiale, si veda, da ultimo, M. Brigaglia, *L'ordine, dal centro ai margini. A proposito della ripubblicazione di due testi di Costantino Mortati*, in «Diritto & questioni pubbliche», 1, 2022, pp. 51-72.

³² La formula di Radbruch, in estrema sintesi, esprime l'idea per cui le norme e gli ordinamenti giuridici non possono essere chiamati diritto se l'ingiustizia che ne vizia i contenuti è di misura intollerabile. Infatti, il giurista tedesco ebbe modo di affermare

Giustizia della Repubblica di Weimar – di un diritto invalido che in quanto tale è privo di qualsivoglia natura giuridica.

Il processo di cui si è discusso è stato sicuramente il progenitore della scia di vendetta e violenza, che avrebbe pervaso l'Italia fra il 1944-1945.

Solo la conclusione del secondo conflitto mondiale e l'opera dell'Assemblea Costituente, con la redazione dell'attuale Costituzione, misero un freno alla scia di violenza³³ e vendetta lasciata all'indomani del processo di Verona.

La Costituzione repubblicana, com'è noto, sancisce che la pena – nonostante sia un castigo previsto dall'ordinamento giuridico e inflitto all'autore del fatto illecito – deve essere proporzionata alla gravità del reato e volta alla compensazione del male provocato, ristabilendo la simmetria giuridica violata e tendendo alla rieducazione-reinserimento del condannato alla vita sociale. Da qui, deve esistere una stretta connessione fra la predeterminazione legale dei delitti e delle pene, la proporzionalità della misura punitiva, la certezza del diritto e la salvaguardia dei diritti³⁴.

L'entrata in vigore della Costituzione, d'altronde, ha imposto un generale adeguamento dell'ordinamento penalistico ai principi di libertà ed uguaglianza da essa previsti, con il preciso scopo di modificare il diritto penale: non più un mezzo oppressivo delle libertà, delle opinioni altrui o uno strumento da usare per legittimare una ritorsione (*rectius*, vendetta) nei confronti

che «Dopo un secolo di positivismo giuridico è potentemente risorta l'idea di un diritto sopralegale (*übergesetzliches*), commisurate al quale anche le leggi positive possono essere rappresentate come torto legale (*gesetzliches Unrecht*). Fino a che punto la giustizia esiga che norme positive ad essa contrastanti siano da considerare come giuridicamente non valide», così G. Radbruch, *Propedeutica alla filosofia del diritto* (1948), a cura di D. Pasini, Torino, Giappichelli, 1959, pp. 233-234. Cfr. anche Id., *Diritto e no. Tre scritti*, M. Lalatta Costerbosa (a cura di), Pisa, Mimesis, 2021, pp. 67-68; M. Lalatta Costerbosa, *Il diritto in una formula. Saggio su Gustav Radbruch*, Roma, DeriveApprodi, 2024.

³³ Anche l'amnistia Togliatti, concessa con decreto presidenziale n. 4/1946, contribuì al risanamento del conflitto civile scoppiato all'indomani dell'8 settembre 1943. Il decreto, in estrema sintesi, amnistiava i reati commessi fino al 18 giugno del 1946 (salvo quelli più gravi), esonerando dal processo o dalla pena gli autori dei reati commessi nell'ambito della guerra civile italiana 1943-1945.

³⁴ Per una prima introduzione alla filosofia del diritto penale si rinvia, anche per l'ampissima bibliografia, all'opera di A.C. Amato Mangiameli, *Filosofia del diritto penale. Quattro voci per una introduzione*, Torino, Giappichelli, 2014.

dei consociati (l'impiego del diritto penale sostanziale e procedurale penale a Verona nel 1944, del resto, rimanda a una tale interpretazione), ma uno strumento di *extrema ratio* da usare allorquando non sia possibile porre rimedio alla difesa dei beni giuridici con gli altri strumenti previsti dall'ordinamento giuridico.

OLTRE IL PROCESSO DI VERONA. TRADIMENTO E PUNIZIONE
ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ DEI TRIBUNALI PROVINCIALI
STRAORDINARI DELLA RSI

Federico Ricci

SOMMARIO: 1. Tradimento e legittimità politica. – 2. Alla ricerca del traditore. Verso la resa dei conti interna al PFR. – 3. L'attività dei Tribunali provinciali straordinari. Un primo studio.

La notte della seduta del Gran Consiglio tra il 24 e il 25 luglio 1943 non rappresentò solo la caduta del regime fascista dopo una esperienza di fasti ventennali che avevano fatto dell'Italia la nuova potenza imperiale nel Mediterraneo, ma fu avvertita da molti fascisti non propriamente come l'epilogo di una stagione politica, bensì come il dischiudersi, in un senso angosciatamente tragico, di un nuovo inizio che, nel corso del conflitto bellico in corso, colse molti alla sprovvista sul destino del paese.

Tuttavia, l'esperienza del 25 luglio non rappresentò, nell'immaginario e nella memorialistica fascista, un evento fine a se stesso; piuttosto, essa ebbe la forza di mantenersi viva nelle coscienze di molti fascisti e capace di plasmare l'indistinta legittimità dell'ultimo fascismo sulle sponde del Garda. Quest'ultima fu per molti una nuova possibilità di rinascita rispetto alla stagione ventennale precedente, l'occasione perfetta per riaffermare i valori fondativi dai quali il fascismo era sorto e prosperato attraverso l'azione squadrista. La continuità, non solo simbolica ma anche istituzionale, fu riprodotta attraverso la resurrezione di un fascismo rinnovato sotto le insegne della Repubblica sociale italiana: un progetto politico, quest'ultimo, che seppe interiorizzare il fallimento e la rottura rappresentati dalla notte del Gran Consiglio, riuscendo peraltro a scongiurare il trauma della caduta e ad estendere il ricordo in senso positivo, forse persino propedeutico all'affermazione di un potere di controllo politico-amministrativo. In questo modo, la caduta del fascismo fu per molti fascisti il momento della *scelta*: restare fedeli al duce del fascismo seguendolo al Nord oppure tradirlo, rinnegando così il proprio passato. Sarà proprio tale dissidio interiore che, a partire dall'autunno del '43, animerà le decisioni dei molti fascisti investiti dal nuovo discorso pub-

blico condotto dalle autorità salotine, volto a definire i contorni di una sorta di *rispettabilità* neofascista e a plasmare i caratteri del tradimento.

Senza la pretesa di approfondire la genesi politico-istituzionale e senza voler tracciare i punti costituzionali della Rsi, il presente intervento ha come obiettivo quello di ripercorrere le fasi della costruzione dell'immagine del *traditore* nei primi mesi della Repubblica di Salò, e di farlo precisamente esaminando l'attività epurativa condotta all'interno delle federazioni fasciste repubblicane da parte dei Tribunali provinciali straordinari (di seguito Tps). Si tratta di una linea di ricerca che nel panorama storiografico italiano non ha ancora ricevuto sufficiente attenzione: sono infatti molto giovani gli studi che si sono confrontati con l'attività delle sezioni del Pfr a livello locale e, nonostante alcuni studi locali degni di nota¹, nel complesso non possediamo una visione chiara sul dinamismo che caratterizzò l'attività delle federazioni, sia nel loro andamento interno sia in rapporto con il centro. Ad influire in maniera significativa su tale vuoto storiografico è stata – ed è tutt'ora – la scarsità di materiale archivistico a disposizione, nonché il fatto che quello esistente, essendo estremamente parcellizzato e spesso frammentario, ci restituisce un quadro spesso difficile da ricostruire. Va aggiunto, inoltre, anche un diffuso disinteresse nei confronti delle dinamiche epurative interne alle federazioni, in particolare per l'attività dei Tps, la quale non è mai stata oggetto di uno studio organico, né da parte degli storici né da quello dei giuristi, in grado di gettare luce sulla loro istituzione e sul funzionamento pratico². Quello che si intende proporre non ha la pretesa – non essendo questa la sede più appropriata – di riempire tale vuoto storiografico; piuttosto, si tenterà di delineare un quadro interpretativo generale, a partire dagli studi esistenti, dell'azione di questi organi giurisdizionali straordinari.

¹ Penso, ad esempio, allo studio pionieristico di Dianella Gagliani, condotto a metà anni Novanta sul partito fascista repubblicano, *Il partito nel fascismo repubblicano delle origini: una prima messa a punto*, in «Rivista di storia contemporanea», 1-2, 1994-95, pp. 130-169; e ai saggi di Roberto D'Angeli, *Storia del partito fascista repubblicano*, Roma, Castelvecchi, 2016; e quello di Jacopo Calussi, *Fascismo repubblicano e violenza. Repressione e governo locale delle federazioni del PFR (1943-1945)*, Milano, Biblion, 2021.

² Un primo studio sui Tribunali provinciali è stato svolto da Toni Rovatti, *I tribunali speciali della Repubblica sociale italiana*, in *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. Lacchè, Roma, Donzelli, 2015, pp. 279-297.

1. Tradimento e legittimità politica

Il ricostruirsi del governo fascista repubblicano, a partire dal settembre 1943, si contraddistinse sin da subito per l'elevato grado di difficoltà insito nel tentativo di rimettere in piedi una macchina statale in grado di amministrare le diverse provincie e, al contempo, di rispondere ai problemi materiali delle popolazioni³. Infatti, sin dal costituzione ufficiale del nuovo governo, si pose immediatamente il problema della legittimità politica: nascendo sotto il segno dell'emergenza ed essendo sorretto soprattutto dall'alleato tedesco, il governo di Mussolini dovette presentarsi agli occhi dell'opinione pubblica quale governo legittimo, dotato di tutti i crismi del principio della sovranità statale, e capace di emanare provvedimenti aventi forza di legge, in piena continuità con l'esperienza politica ventennale precedente. Senza voler affrontare gli aspetti costituzionali che si celano dietro la legittimità dell'ordinamento giuridico della Rsi, è però opportuno soffermarsi sul complesso di pratiche, discorsi e segni tangibili che, a partire dalle prime settimane del nuovo governo, vennero adoperati con lo scopo di fondare una nuova legalità⁴. In questa nuova cornice comunicativa, divenne chiaro che la tragedia che fece seguito al 25 luglio non era stata una casualità, bensì – affermerà la propaganda neofascista – l'esito di un disegno politico eversivo operato da alcuni fascisti sui quali ricadeva l'intera responsabilità della disfatta.

Si tratta dei *traditori* del fascismo. Erano loro i colpevoli del dramma in cui era precipitato il paese, e solo verso di loro doveva indirizzarsi la punizione esemplare del nuovo governo repubblicano. Tuttavia diviene lecito interrogarsi su chi fossero queste figure; ma soprattutto, quali fossero le colpe che venivano imputate loro e in che modo quest'ultimi dovessero essere perseguiti. Diviene chiaro che ci troviamo dinnanzi ad un discorso pubblico estremamente ampio⁵

³ Sulle fasi della nascita del governo di Salò si veda R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. II, *La guerra civile (1943-1945)*, Torino, Einaudi, 2020 (ed. or. 1997), pp. 343 ss.

⁴ Una ricerca in questa direzione è stata offerta da M. Forno, *La guerra delle parole. Fedeli e traditori nelle pagine del "Corriere"*, in S. Bugiardini (a cura di), *Violenza, tragedia e memoria della Repubblica sociale italiana. Atti del convegno nazionale di studi di Fermo, 3-5 marzo 2005*, Roma, Carocci, 2006, pp. 55-71.

⁵ M. Mazzone, *I nemici della Rsi nella propaganda del fascismo toscano*, in «Italia Contemporanea», 3, 2001, pp. 445-466.

– che si estende dalle voci che animarono i seicento giorni della Rsi fino alla memorialistica neofascista postuma – il quale, se non affrontato più nel dettaglio, rischia di fare del traditore una figura vacua, una sorta di ‘maschera vuota’ con la quale stigmatizzare il comportamento di molti fascisti, a seconda delle necessità politiche interne alla compagine del partito⁶. Tuttavia, nonostante i tentativi del discorso politico fascista repubblicano e di parte della storiografia successiva di ricondurre la figura del traditore a un canone universale prestabilito, si intende rimarcare che quest’ultima è in realtà composta da una pluralità di soggettività e di esperienze complesse, che meriterebbero uno studio più approfondito⁷. Come ha messo in evidenza Marcello Flores, affrontare il tema del tradimento da una prospettiva storica implica un approccio che esca dal campo in cui è solito muoversi lo storico, abbracciando invece anche le metodologie offerte dalle scienze sociali⁸.

Conclusa questa premessa metodologica, risulta chiaro che, se si ripercorrono i primi mesi di attività della Rsi, più precisamente dal settembre del ‘43 sino alla tarda estate del ‘44, il *traditore*, inteso quale categoria sociale riconoscibile, si presenta nel dibattito politico quale elemento costituzionale per l’ordinamento fascista repubblicano, dal momento che «occorreva dare una prova incontrovertibile di volontà rivoluzionaria»⁹. Nel ribaltamento generale che qualifica questa prima fase, coloro che in passato avevano tramato contro il fascismo diventavano ora i bersagli politici verso cui indirizzare la propaganda di discredito. Non solo, i traditori divennero i capri espiatori a cui furono addossate le responsabilità legali – soprattutto in sede processuale – del fallimento del regime: la loro azione non fu però additata come decisiva solo per la caduta finale, ma il suo potenziale distruttivo fu retroattivamente esteso al passato, per il fatto che i traditori

⁶ Claudio Pavone ha opportunamente rilevato che il discorso pubblico sul concetto di *tradimento* determinò «una grande dilatazione del campo semantico della parola», così che «le accuse di tradimento diventano insieme drastiche e polivalenti; ma nello stesso tempo “il buon uso del tradimento” tornava ad esercitare il suo fascino». C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, p. 42.

⁷ Un primo studio è offerto da R. Chiarini, *L'ultimo fascismo. Storia e memoria della Repubblica di Salò*, Venezia, Marsilio, 2009.

⁸ M. Flores, *Traditori. Una storia politica e culturale*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 7.

⁹ R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. II, *La guerra civile (1943-1945)*, cit., p. 376.

avevano approfittato, peraltro arricchendosi, delle cariche pubbliche offerte loro dalla macchia statale¹⁰.

Ritornando però al tema dell'interpretazione complessa della categoria del *traditore*, bisogna segnalare un'ulteriore distinzione. La Repubblica sociale effettuò una distinzione fra due tipologie di traditori: da un lato, vi sono i «grandi traditori», ovvero le alte gerarchie politiche-militari che in forme diverse furono responsabili della caduta del fascismo; dall'altro, abbiamo i «piccoli traditori», una categoria più ampia e spesso anonima, composta principalmente dalle gerarchie provinciali o semplicemente dagli iscritti al decaduto Pnf che, attraverso gesti o discorsi pubblici o più semplicemente dopo un esame di coscienza privato, avevano rinnegato la propria fede fascista, chi per mero opportunismo e chi per disillusione. Pertanto, siamo dinnanzi ad una sorta di *gerarchia del tradimento*, una scala di valori che, soprattutto dopo l'8 settembre, divenne il metro con il nuovo potere politico poteva valutare la fedeltà dei vecchi fascisti. Correttamente, Dianella Gagliani ha parlato di *colpa, redenzione, punizione e perdono* quali categorie utili per comprendere il clima politico che, sin dai primi mesi, si iniziò a respirare all'interno dei gruppi fascisti repubblicani; principi, quest'ultimi, che non hanno a che fare con «categorie politiche tradizionali, ma a un orizzonte culturale delimitato da un sostrato religioso e comunque irrazionale, che in larga misura spiega il motivo per cui riesce difficile ricostruire una storia politica coerente di Salò»¹¹.

2. Alla ricerca del traditore. Verso la resa dei conti interna al PFR

La riapertura delle sedi del Partito fascista repubblicano fu un processo disorganico sia territorialmente sia cronologicamente. Rispetto al primo comunicato con i cinque ordini del giorno firmati da Mussolini il 15 settembre 1943¹², l'attività di costituzione del partito nei contesti locali assunse forme

¹⁰ C. Pavone, *Una guerra civile*, cit., pp. 227 ss.

¹¹ D. Gagliani, *La Repubblica Sociale Italiana e la violenza del 1943-1945. Istituzioni, apparati, culture*, in L. Baldissara, P. Pezzino (a cura di), *Crimini e memorie di guerra. Violenze contro le popolazioni e politiche del ricordo*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2004, p. 296.

¹² Il testo integrale dei cinque ordini del giorno del 15 settembre è riportato in B. Mussolini, *Opera omnia*, a cura di E. Susmel e D. Susmel, vol. XXXII, Firenze, La Fenice, 1960, pp. 231-233.

disomogenee. Il quadro generale che ci si presenta si contraddistingue per le «circostanze al limite della casualità»¹³, spesso animate da personaggi che si riaffacciano alla vita politica dopo una lunga assenza rispetto gli anni del ventennio. Si tratta di personalità che avevano speso la maggior parte della propria vita, dopo la marcia su Roma e i primi anni dello squadristico, ai margini della vita del Pnf oppure allontanati per via del comportamento giudicato come troppo radicale e violento. Come ha notato De Felice, a porsi alla guida delle nuove federazioni furono soprattutto quei fascisti «che avevano sempre concepito il fascismo come una rivoluzione sociale» e, nel rinnovato clima repubblicano, credevano si fossero ricreate le condizioni politico-sociali per realizzare i principi che il fascismo di regime aveva tradito¹⁴.

Quanto ai primi nuclei che vennero a riunirsi, siamo dinanzi a compagini eterogenee e numericamente esigue, che raccoglievano al proprio interno generazioni diverse che avevano attraversato l'intera esperienza fascista: da un lato, la 'vecchia guardia', espressione del fascismo della prima ora; dall'altra, le nuove generazioni, ossia coloro che non vissero – per ovvi motivi anagrafici – l'esperienza dello squadristico, ma formati sotto gli istituti sociali del regime. Nel quadro del *policentrismo*¹⁵ del partito fascista repubblicano ritroviamo delle costanti, quasi delle matrici culturali che legano i diversi iscritti: si trattava di «sentimenti misti di vendetta per il tradimento, di desiderio di “unione nazionale”, di fine del controllo monolitico del partito, e di ansietà per salvaguardare incarichi e carriere»¹⁶. Oltretutto, come mise già in luce Deakin nel suo primo studio sulla Rsi, l'aspetto centrale della vicenda relativa alla ricostituzione del partito repubblicano fu principalmente il ribaltamento tra centro e periferia nella gerarchia di poteri, con una netta predominanza della seconda sulla prima¹⁷.

¹³ J. Calussi, *Fascismo repubblicano e violenza*, cit., p. 42.

¹⁴ R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. II, *La guerra civile*, cit., p. 349.

¹⁵ M. Palla, *Amministrazione periferica e fonti locali sul collaborazionismo in Italia durante la RSI*, in L. Cajani, B. Mantelli (a cura di), *Una certa Europa. Il collaborazionismo con le potenze dell'Asse 1939-1945. Le fonti*, L. Cajani e B. Mantelli (a cura di), Brescia, Fondazione L. Micheletti, 1994, p. 238.

¹⁶ F.W. Deakin, *Storia della repubblica di Salò*, vol. II, Torino, Einaudi, 1963, p. 779.

¹⁷ D. Gagliani, *Il partito nel fascismo repubblicano delle origini*, cit., pp. 132-133.

All'interno di questo nuovo quadro si evince che la figura del Segretario, Alessandro Pavolini, fungesse da *trait d'union* tra le diverse anime del neofascismo. Per molti Pavolini non solo rappresentava i valori diciannovisti per via della sua biografia, ma incarnava soprattutto le aspirazioni di quel fascismo estremo che reclamava un rinnovamento morale della «seconda ondata» rivoluzionaria¹⁸. Non a caso, la Repubblica sociale per Pavolini – ci ricorda De Felice riportando le parole del Segretario – nacque «sul disperato impeto vitale di gente tradita»¹⁹, ed è proprio a partire dall'onta del tradimento che diviene possibile pensare il nuovo corso neofascista interno al partito, quest'ultimo definito nei termini di un «comitato di pubblica salute»²⁰.

Se osserviamo le fonti, notiamo che sin dai primi atti della Rsi, il richiamo al tema del tradimento risulta costante, quasi a voler sancire una rottura con la stagione del regime; questa è anche la tesi – parzialmente condivisibile – offerta da Deakin, il quale parlò della «rinascita del fascismo» nel senso di una «simultanea rottura con tutto il passato, non solo con la diarchia di poteri tra partito e monarchia, ma anche con quegli elementi del fascismo stesso che avevano tradito»²¹. Tuttavia, la tanto demandata rottura non si espresse con la stessa radicalità con cui spesso tali proclami venivano composti; pare invece esservi stata una situazione più nebulosa, quest'ultima caratterizzata dal costante attendismo nella punizione dei nemici interni²². Un quadro che tuttavia necessita di approfondimenti ulteriori ma che lascia già intravedere – lo si anticipa già a questo stadio – l'ombra di un fallimento generale nella politica epurativa interna al Pfr.

Se volessimo ripercorrere le diverse tappe, seguendo lo sviluppo della Rsi, che portarono all'elaborazione di un corpus di norme dirette contro i presunti traditori – il cui apice sarà raggiunto con la costituzione dei Tps –, bisogna partire dai primi provvedimenti emanati. Si è già accennato ai cinque ordini

¹⁸ A. Lyttelton, *The second wave*, in «Journal of Contemporary History», I, 1996, pp. 75-100.

¹⁹ R. De Felice, *l'alleato*, vol. II, *La guerra civile*, cit., p. 353.

²⁰ A. Pavolini, *Le tappe della rinascita*, Venezia, Edizioni Erre, 1944, p. 13.

²¹ F.W. Deakin, *Storia della repubblica di Salò*, vol. II, cit., p. 745.

²² Fu lo stesso Vincenzo Costa a mettere in luce l'opposizione tra le diverse anime interne alla federazione milanese rispetto al modo di procedere nei confronti dei traditori, si veda V. Costa, *L'ultimo federale. Memorie della guerra civile 1943-1945*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 51.

del giorno del 15 settembre: uno di questi punti, il quarto al comma *c*, stabiliva che spettaste agli uffici del partito il compito di «esaminare la situazione dei membri del Partito in relazione alla loro condotta di fronte al colpo di Stato, alla capitolazione e al disonore e di segnalare i vili e *punire esemplarmente i traditori*»²³. È chiaro, dunque, che sin dalla costituzione del partito la volontà epurativa fosse sentita come una necessità ineludibile, reclamando che non vi fosse tempo da perdere e bisognasse agire con tempestività nel momento in cui si dava vita ai nuovi organi locali. Lo stesso Pavolini, parlando da Radio Roma nella stessa giornata, mentre indicava gli obiettivi programmatici del partito in senso sociale, non mancò di riaffermare «l'esclusione e la punizione di chiunque abbia fornicato coi traditori»²⁴.

A questo proclama fece seguito il primo messaggio radio di Mussolini ai microfoni di Radio Monaco il 18 settembre, durante il quale anch'egli non mancò di ripercorrere le tappe del tradimento e di denunciarne i fautori del colpo di stato, così da legittimare il nuovo governo che apprestava a costituirsi. Tra i *postulati* presentati, il terzo non lasciava spazio a dubbi: «Eliminare i traditori; in particolar modo quelli che sino alle ore ventuno e trenta del 25 luglio militavano, talora da parecchi anni, nel partito»²⁵.

Pertanto, questa primissima fase, databile attorno alla seconda metà di settembre, mostra chiaramente lo spirito giacobino che animò l'attività del costituendo governo repubblicano, i cui annunci si contraddistinsero per gli obiettivi programmatici da realizzare: tra questi, la punizione interna dei fascisti rivestiva un ruolo imprescindibile non solo ai fini della legittimità politica, ma anche per un secondo obiettivo implicito. Come ha riconosciuto De Felice, in questa primissima fase per Mussolini i due obiettivi fondamentali erano rispettivamente quello di fornire alla Rsi una Costituzione e di punire i traditori; quest'ultimo – forse non personalmente condiviso²⁶ – fu introdotto

²³ B. Mussolini, *Opera omnia*, vol. XXXII, cit. p. 231 (corsivo mio).

²⁴ Il testo dell'intervento è riportato da R. D'Angeli, *Storia del partito fascista repubblicano*, cit., p. 37.

²⁵ Discorso pronunciato alla radio di Monaco di Baviera la sera del 18 settembre 1943; in B. Mussolini, *Opera omnia*, vol. XXXII, cit., p. 4.

²⁶ Risulta estremamente difficile comprendere l'atteggiamento di Mussolini nei confronti dei traditori e più nello specifico nei provvedimenti legali approvati. Esulando dalla vicenda del Processo di Verona che impegnò personalmente il duce, se si osserva l'attività

in senso opportunistico, così da accontentare l'ala più estremista: interessata poco al primo obiettivo, questa era invece più attratta dalla punizione interna, anticipando in tal modo una costante del *do ut des* della politica successiva²⁷.

Un nuovo punto di svolta si ebbe con il primo Consiglio dei Ministri presieduto da Mussolini alla Rocca delle Camminate del 28 settembre e della cui riunione è bene soffermarsi sulla dichiarazione d'apertura da parte del duce. Se da un lato Mussolini richiamava i fascisti a non mettere in atto «repressioni generiche contro tutti coloro che in un momento di incosciente aberrazione infantile credettero che un governo “militare” fosse il più adatto [...], né saranno oggetto di particolari misure coloro i quali avendo fatto costante professione di antifascismo più o meno attivo, tali si dichiararono nelle giornate del 26 luglio e seguenti»; dall'altro però, egli esplicitava chiaramente che «non dovranno sfuggire a severe sanzioni» tutti gli iscritti al partito, «i quali nascosero sotto un'adesione formale la loro falsità, ricoprirono talora per anni e anni alte cariche, ricevettero onori e ricompense, e al momento della prova, nelle giornate del colpo di Stato, passarono al nemico». Nei confronti dei traditori-approfitatori – quale «monito per il presente e per il futuro» – il governo avrebbe istituito dei «Tribunali straordinari provinciali» che «giudicheranno questi casi di tradimento e di fellonia»²⁸. La dichiarazione di Mussolini tracciava una via precisa rispetto alla punizione dei fascisti: la violenza sommaria veniva messa al bando, preferendo invece incanalare la vendetta entro forme legali attraverso l'istituzione di tribunali straordinari²⁹.

dei Tps, questi ultimi sembrano non interessarsene eccessivamente, lasciando la loro gestione – così come per tutte le questioni relative al Pfr – a Pavolini. Un riferimento al riguardo, è riportato sempre da Costa nel suo memoriale – il quale va letto con altrettanta cautela – indicando che Mussolini invitò il federale a sospendere il giudizio dei fascisti sottoposti ad indagine presso il Tps milanese, intimandolo a mettere le carte in un cassetto, V. Costa, *L'ultimo federale*, cit., p. 90.

²⁷ R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. II, *La guerra civile*, cit., p. 374.

²⁸ Il testo delle dichiarazioni e degli atti del Consiglio dei Ministri sono riprodotti in F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbalì del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana (settembre 1943-aprile 1945)*, vol. I, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2002, p. 7.

²⁹ Sulla giustizia straordinaria ai tempi della Rsi si vedano i seguenti studi: L. Violante, *L'amministrazione della giustizia*, in P.P. Poggio (a cura di), *La Repubblica sociale italiana, 1943-45, Atti del convegno, Brescia 4-5 ottobre 1985*, Brescia, Fondazione L. Mi-

Una soluzione, quest'ultima, fortemente legalistica – nonostante l'assenza delle più basilari fondamenta giuridiche nel decreto che istituirà i Tps – che può essere letta quale atto d'indirizzo nei confronti delle federazioni locali, quasi a voler imporre una forma di disciplinamento preventivo rispetto all'in-subordinazione che animava i nuovi tesserati.

In quest'ottica di disciplinamento interno si inserisce anche una circolare diramata da Pavolini a tutte le sezioni del partito, datata 7 ottobre 1943. Il Segretario, richiamandosi alle disposizioni espresse nella seduta del primo Consiglio dei ministri limitatamente alle repressioni sommarie, impose una linea di disciplina ferrea: per quanto riguardava la punizione dei traditori, si ribadiva che «la giustizia fascista sarà dura nel colpire i traditori del Fascismo e della Patria in guerra. Il Partito li deferirà ai Tribunali speciali»; mentre nessuna violenza illecita poteva essere ammessa, dal momento che «Non possono trovare perdono gli autori di violenze materiali e morali ai fascisti e agli italiani in genere, durante i quarantacinque giorni dell'obbrobrio»³⁰.

L'auspicato effetto di disciplinamento invocato dal potere politico si scontrò presto, però, con il desiderio di rivalse e di rottura incarnato dai fascisti più estremisti, raccolti in congresso a Verona. In un clima arroventato, che portò al deflagrare delle tante sensibilità del neofascismo su base locale, si consumò la rottura rispetto alle prospettive governative sul destino della Repubblica sociale³¹. Sin dal discorso d'apertura svolto tra mille interruzioni e grida di dissenso, il segretario Pavolini, oltre che riconfermare l'indirizzo del partito, tornò nuovamente ad aizzare gli animi dei presenti per conseguire una spietata resa dei conti interna – e la strage di Ferrara, rappresenta un primo sintomo del nuovo clima fondato sulla «minaccia della violenza istituzionale»³² – mediante

cheletti, pp. 289-94; G. Fabris, *Organi giurisdizionali e forze di polizia nella Repubblica sociale italiana*, in «La Resistenza bresciana», 1992, pp. 66-74; A. Grilli, *Una legalità impossibile. RSI, giustizia e guerra civile (1943-1945)*, Roma, Carocci, 2018.

³⁰ IS COP, fondo Partito fascista repubblicano di Pesaro, b. 1, fasc. 2, Circolare del segretario del partito, 7 ottobre 1943.

³¹ Secondo Deakin, il Congresso di Verona fu un «confuso dibattito tra generazioni, tra sopravvissuti da un disastro, amareggiati e umiliati per il passato e incerti per un futuro ora minacciato dalla guerra civile», F.W. Deakin, *Storia della repubblica di Salò*, vol. II, cit., p. 840.

³² T. Rovatti, *Leoni vegetariani. La violenza fascista durante la RSI*, Bologna, Clueb, 2011, pp. 25-41.

la punizione dei traditori: «Vi dico subito per quel che riguarda la punizione, che, a termine di legge, l'unica pena prevista per coloro che siano colpevoli di tradimento è la morte»³³. Una punizione che vedeva quali giudici e accusatori gli stessi iscritti del partito, facendo del Tps – istituito pochi giorni prima, l'11 novembre – lo strumento che, proseguiva Pavolini, pone «nelle mani degli uomini del Partito questi strumenti di legge, i quali sono strumenti giuridici ma anche politici»³⁴.

3. L'attività dei Tribunali provinciali straordinari. Un primo studio

Tornando al quesito posto in partenza su chi fosse il *traditore*, tante sono le risposte che possono essere avanzate. La varietà di soluzioni adottate per punire legalmente i fascisti traditori trova la sua spiegazione a partire dalla dimensione locale – provinciale – su cui si radica la struttura istituzionale della Rsi³⁵. Questa dimensione, sicuramente inedita rispetto al modo di intendere i rapporti di forza tipici durante l'esperienza del ventennio, legittima comportamenti e pratiche assai diverse da parte degli organi e dei soggetti competenti a perseguire i traditori. Osservando l'attività dei Tps, risulta evidente che non esistesse una direzione politica definita³⁶: ne segue perciò che un discorso di tipo generale sarebbe impossibile, soprattutto in assenza di sufficienti materiali archivistici; mentre apparirebbe opportuno che i lavori di ricerca che volessero approfondire l'attività di questi organi, sappiano porre sufficiente attenzione al contesto particolare della provincia, evidenziandone non solo i limiti ma anche le aspirazioni interne e i soggetti coinvolti.

Lasciando da parte le argomentazioni di matrice metodologica, è opportuno ora ricostruire brevemente il quadro giuridico-istituzionale di questi organi giurisdizionali. I Tribunali provinciali straordinari furono istituiti con

³³ G.F. Vené, *Il processo di Verona*, Milano, Mondadori, 1963, p. 63.

³⁴ Il discorso di Pavolini al Congresso di Verona è riportato da R. D'Angeli, *Storia del partito fascista repubblicano*, cit., p. 53.

³⁵ R. Parisini, R. Mira, T. Rovatti (a cura di), *I molti territori della Repubblica fascista. Amministrazione e società nella RSI*, in «E-Review», 6, 2018.

³⁶ L. Ganapini, *La repubblica delle camicie nere. I combattenti, i politici, gli amministratori, i socializzatori*, Milano, Garzanti, 1999.

il decreto legislativo del Duce dell'11 novembre 1943, contestualmente al Tribunale Speciale Straordinario. Costituiti presso ogni capoluogo di provincia, questi avevano il compito di giudicare «i fascisti che hanno tradito il giuramento di fedeltà all'idea», nonché coloro (fascisti e non fascisti) che dopo il 25 luglio «hanno comunque compiuto, con parole o con scritti o altrimenti, denigrato il fascismo e le sue istituzioni» e – prosegue il decreto – «che hanno compiuto comunque violenza contro la persona e le cose dei fascisti o appartenenti alle organizzazioni del fascismo o contro le sue cose o i simboli di pertinenza dello stesso»³⁷. Il provvedimento prevedeva inoltre la pena capitale per i fascisti traditori e la reclusione, da cinque a trenta anni, per i non-fascisti che avevano usato violenza o denigrato il fascismo dopo il 25 luglio. Il collegio giudicante era composto da tre membri (di cui uno presidente) di nomina governativa, su proposta da parte del Segretario del Partito, scelti tra i «fascisti particolarmente idonei, di provata fede e di specchiata moralità»; mentre l'azione penale era promossa da un pubblico accusatore³⁸.

Sin dalla relazione introduttiva del disegno di legge, i nuovi Tps vengono presentati quali tribunali *rivoluzionari*, creati affinché, dinnanzi al «più grande tradimento che la storia ricordi», la giustizia fascista potesse colpire esemplarmente coloro che «non sono venuti meno solo al proprio dovere di cittadini ma anche al proprio giuramento di fascisti»³⁹. Tuttavia, il dispositivo legale assunse una valenza in un certo senso ambigua rispetto ai soggetti da perseguire. Come è stato già messo in luce, si trattò di una «forma ibrida di repressione interna ed esterna»⁴⁰: ad essere colpiti non dovevano essere solo i fascisti, ma anche «gli altri cittadini responsabili dei reati previsti dalla presente legge commessi nella circoscrizione territoriale della provincia stessa». Ne consegue che, per lo meno nei primi mesi, l'obiettivo politico dei Tps non fosse solo quello di punire in via esclusiva i soli fascisti, nei termini di una resa dei conti interna, bensì di fare di questi organi uno strumento di

³⁷ D.lg. del duce 11 novembre 1943, “Costituzione di Tribunali Provinciali straordinari e di un Tribunale speciale straordinario”, in G.U. n. 269 del 18 novembre 1943.

³⁸ Ivi, art. 2.

³⁹ Relazione del disegno di legge in F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana*, vol. I, cit., p. 39.

⁴⁰ L. Martin, *Traditi, traditori e rivoltosi. I tribunali straordinari di Salò*, in «Zapruder», 17, set.-dic. 2008, pp. 106-109.

disciplinamento dell'intero corpo sociale a livello provinciale e, in un certo senso, tentare di incanalare l'ondata di violenza all'interno di un percorso 'legale' dinanzi al dilagare della guerra civile⁴¹. Una situazione che rimarrà tale sino al giugno del 1944⁴², quando un nuovo provvedimento escluse i non fascisti dall'azione punitiva di questi tribunali, restaurando una presunta legalità⁴³; la quale, tuttavia, non fece altro che stringere in maniera sempre più brutale l'azione epurativa a livello locale tra i gerarchi, i quali, a seguito dell'emanazione del decreto, rimasero gli unici soggetti perseguibili in un vortice di vendette e reciproche diffidenze promosse da continue delazioni⁴⁴.

Definito il quadro istituzionale, è opportuno spendere qualche parola attorno all'attività di questi Tribunali. La competenza e la gestione degli stessi faceva capo al partito, escludendo completamente il controllo da parte del Ministero di Giustizia. Infatti, le prime circolari attuative furono inoltrate tra il dicembre 1943 e il gennaio 1944 dalla segreteria del Partito e redatte da Pavolini. Tra queste, significativa è la nota n. 6 del 29 dicembre 1943 indirizzata a tutte le federazioni dal Segretario, all'interno della quale si ribadiva che, a partire dal 10 gennaio 1944, in tutte le provincie i Tps dovessero entrare in attività e che tali organi – spiegava Pavolini – andassero considerati a tutti gli effetti dei «mezzi giudiziari rivoluzionari», la cui azione avrebbe favorito la «eliminazione [dei] traditori e con la punizione degli altri responsabili», ma soprattutto il «conseguimento della legittima reazione alla abominevole attività criminale ed alla ingiustificabile campagna scandalistica voluta e condotta da elementi inqualificabili»⁴⁵.

⁴¹ C. Pavone, *Una guerra civile*, cit., pp. 235-248.

⁴² «I non iscritti al P.N.F. alla data del 25 luglio 1943, che si siano resi colpevoli di alcuno dei reati previsti dall'articolo 1 lett. b) e c) del decreto legislativo 11 novembre 1943 [...], sono esenti da pena. Se vi è stata condanna, ne cessano l'azione e gli effetti penali. Qualora i reati di cui al precedente comma siano connessi con altri, l'esecuzione da pena non si estende a questi», art. 1, d.lg. del duce 19 giugno 1944, n. 299, "Esenzione da pena ai non iscritti al P.N.F. colpevoli dei reati di cui all'art. 1 del decreto legislativo 11 novembre 1943", in G.U. n. 143 del 20 giugno 1944.

⁴³ P. Pisenti, *Una Repubblica necessaria*, Roma, Volpe, 1977, p. 90.

⁴⁴ T. Rovatti, *I tribunali speciali della Repubblica sociale italiana*, cit., p. 283.

⁴⁵ Il testo della circolare di Pavolini è trascritta in F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana*, cit., p. 41.

Tuttavia, l'assenza di uno studio organico sulle fonti archivistiche di questi Tribunali rende impossibile fornire un giudizio di valore complessivo sul numero dei procedimenti che furono aperti e, più nello specifico, su quello sulle sentenze. Il quadro sin ora analizzato – essenzialmente il comprensorio di Lecco e Como – sembra mostrare una scarsa attività da parte del Tribunale: «le poche fonti documentari a disposizione inducono a supporre che l'efficacia pratica dell'articolata struttura giudiziaria predisposta dalla Rsi per punire capillarmente a livello territoriale traditori e approfittatori del passato regime ottenga in concreto risultati marginali»⁴⁶.

A questo primo dato sulla base del materiale archivistico rinvenuto è possibile affiancare ulteriori fonti dalle quali trarre significativi spunti, al fine di tracciare un quadro provvisorio sui Tps. Mi riferisco ai notiziari della Guardia Nazionale Repubblicana, una fonte preziosa che, data la sua sistematicità – si trattava di bollettini quotidiani – e la pervasività sul territorio – le comunicazioni comprendevano tutte le provincie – ci restituisce un quadro estremamente dinamico sull'attività e i limiti incontrati da parte di questi organi. Scorrendo le diverse note sembra emergere con una certa frequenza, soprattutto tra l'aprile e il maggio 1944, la reiterata denuncia di uno stato di diffusa inattività e di difficoltà riscontrata dai Tps. Così una nota del 16 maggio 1944: «Nei riguardi dei Tribunali straordinari provinciali, che avrebbero dovuto costituire le assise rivoluzionarie del nostro Regime, l'opinione pubblica non è convinta che essi abbiano raggiunto, o possano raggiungere, lo scopo prefisso», inoltre si faceva notare che «pochi di questi tribunali abbiano funzionato e quei pochi abbiano emesso le più disparate sentenze che dimostrano ora una eccessiva longanimità e ora una eccessiva severità»⁴⁷.

Spostandoci invece nei singoli contesti locali, si assiste ad una situazione analoga, se non addirittura peggiore: ad esempio a Macerata, sul finire di gennaio 1944, la situazione poteva «essere definita meno che mediocre»,

⁴⁶ T. Rovatti, *I tribunali speciali della Repubblica sociale italiana*, cit., p. 282.

⁴⁷ Le note che qui sono presentate sono state tratte da L. Bonomini, F. Fagotto, L. Micheletti, L. Molinari Tosatti, N. Verdina (a cura di), *Riservato a Mussolini. Notiziari giornalieri della Guardia nazionale repubblicana novembre 1943-giugno 1944. Documenti dell'Archivio Luigi Micheletti*, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 8-9. I notiziari sono stati interamente digitalizzati e consultabili tramite la banca dati della Fondazione Micheletti, *Notiziari della Guardia Nazionale Repubblicana* (disponibile all'indirizzo: <https://www.notiziari.grn.it/home/default.asp>).

infatti «Non una sola denuncia a carico di ex fascisti che hanno tradito la rivoluzione risulta essere pervenuta al Tribunale Provinciale, anche per la buona ragione che tale Tribunale non è stato ancora insediato»⁴⁸. Peggiora la situazione a Perugia, laddove si lamentava, sul finire d'aprile, il fatto che «i detenuti da oltre tre mesi siano ancora in attesa del tribunale straordinario provinciale, che dovrebbe arrivare da Firenze»⁴⁹. Mentre, laddove i Tps sembravano apparentemente funzionare, le critiche erano mosse per l'eccessiva mitezza delle pene inflitte oppure per le innumerevoli assoluzioni. A Reggio Emilia, ad esempio, si deprecava il fatto che il Tribunale locale aveva «recentemente concluso il processo contro 7 ex fascisti, responsabili di atti ed atteggiamenti contro il Regime commessi nel periodo badogliano: soltanto tre hanno riportato condanna e pena definitiva fino a un massimo di anni 5»; pertanto, «le pene sono state giudicate dall'elemento fascista eccessivamente miti, specie quella di 5 anni di reclusione»⁵⁰. Gli stessi sentimenti erano condivisi anche a Venezia, dove i primi processi del Tribunale, che aveva iniziato i suoi lavori il 15 marzo, si erano conclusi con una serie di assoluzioni, le quali avevano «provocato aspre critiche nell'ambiente fascista repubblicano, che si attendeva dal collegio giudicante la dimostrazione di una giustizia ispirata a quel minimo di intransigenza, propria di un tribunale rivoluzionario»⁵¹. Più rassegnato sembra essere l'atteggiamento respirato a maggio in provincia di Bergamo rispetto all'effettiva punibilità del Tps locale: «È desiderio di tutti che il Tribunale Provinciale Straordinario ammetta alla celebrazione del processo solo quelle cause che con certezza portano alla condanna degli imputati. Le assoluzioni possono avvenire in istruttoria ed evitare così che la gente formuli concetti benevoli verso il tribunale e malevoli verso i fascisti locali»⁵². Addirittura, peggiore fu la situazione a Torino, contrassegnata dal «disorientamento che esisterebbe nei tribunali straordinari provinciali i quali non saprebbero più come regolarsi in seguito alle assoluzioni nei processi *Scorza* e di alcuni funzionari delle FF.SS. di Torino»⁵³.

⁴⁸ *Ivi*, nota 24 gennaio 1944, p. 69.

⁴⁹ *Ivi*, nota 28 aprile 1944, p. 82.

⁵⁰ *Ivi*, nota 10 aprile 1944, p. 190.

⁵¹ *Ivi*, nota 28 marzo 1944, pp. 375-376.

⁵² *Ivi*, nota 25 maggio 1944, pp. 324-325.

⁵³ *Ivi*, nota 31 maggio 1944, p. 251.

Una situazione, quella torinese, che in quei giorni non sfuggì nemmeno agli organi di stampa: fu infatti proprio il quotidiano torinese a segnalare, con un articolo dal titolo *Restituire alla concordia il popolo italiano* a firma di Tullio Giannetti, l'imbarbarimento e la discordia arrecata dal Tribunale locale:

Si mettano in quarantena – o chiediamo troppo? – quei tribunali straordinari provinciali, che rivangando gesta inconsulte compiute da piccoli uomini in attimi di follia ci distraggono dal dovere da compiere a tutti i costi. Aggiungiamo poi che spesso – come è capitato a quel funzionario delle ferrovie, della nostra città, che, dopo alcuni mesi di arresto, sono stati assolti con formula piena –, oneste persone si vedono arrestate e successivamente processate ed assolte, senza che sui giornali venga fatto il minimo cenno dell'accaduto, mentre tutt'intorno di nient'altro si parla se non di loro, senza – e ciò sarebbe logico – che venga punito chi facilmente si è affrettato a denunciare, non poggiando la accusa su inconfutabili prove⁵⁴.

In definitiva, in assenza di uno studio organico delle carte d'archivio, risulta potenzialmente azzardato, in questa prima fase, poter avanzare un giudizio complessivo sull'attività di questi organi straordinari. Se da un lato il materiale che sin ora si è presentato sembrerebbe mostrare un presunto fallimento dei Tps, un lavoro di ricerca in questo senso dovrà fare luce sulle motivazioni e le problematiche che si celano dietro questo stato di fatto. Anche in questo caso, un discorso generale non appare adatto a definire l'azione di questi tribunali, laddove una ricerca più approfondita potrebbe far emergere, tra le diverse realtà provinciali, casi inediti relativamente all'azione epurativa interna al partito. Inoltre, ancora troppo poco sappiamo dei membri che componevano i collegi giudicanti: a tal riguardo, uno studio in senso prosopografico permetterebbe di avere un quadro più chiaro relativamente alle dinamiche interne alle federazioni tra presunte rivalità e logiche di vendetta. Infine, per poter comprendere complessivamente l'attività dei Tps occorrerà offrire anche uno studio in senso quantitativo, volto ad accertare il numero effettivo dei procedimenti istruiti, insieme al numero delle condanne inflitte, oltre che ai profili biografici e politici degli accusati.

⁵⁴ T. Giannetti, *Restituire alla concordia il popolo italiano*, in «La Stampa», 21 maggio 1944.

CONCLUSIONI
LA NOTTE DEL 24/25 LUGLIO 1943 IN CUI SI ADOTTÒ
UNA DECISIONE COLLEGIALE

Elisabetta Catelani

SOMMARIO: 1. Un problema di diritto statutario o di diritto costituzionale? – 2. Lo Statuto Albertino come presupposto per la caduta del fascismo? – 3. Il Gran Consiglio del Fascismo organo costituzionale anomalo. – 4. La nomina del maresciallo Badoglio a Capo del governo fu un colpo di Stato?

1. Un problema di diritto statutario o di diritto costituzionale?

L'amico e collega Gian Luca Conti, che ha ideato e organizzato la giornata di lavoro in ricordo dell'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo del 25 luglio 1943, ha voluto porre a tutti noi una domanda, presente nel sottotitolo dell'incontro, che ci deve indirizzare nell'analisi e nella comprensione degli avvenimenti di quella notte, ma anche di tutta la fase storica precedente e successiva: "Un problema di diritto statutario o di diritto costituzionale?"

Una domanda apparentemente pleonastica, visto che quella notte determina la fine della vita del fascismo e l'inizio del declino anche dello Statuto albertino¹, ma con una continuità storica ed istituzionale indiscutibile con la Costituzione repubblicana. Non a caso, ogni corso di diritto costituzionale non parte certo dalla semplice analisi dell'Assemblea costituente o del testo della Costituzione del 1948, ma almeno dagli eventi del marzo 1848 e dal contenuto originario e dall'evoluzione statutaria. Cosicché non si può analizzare nessun tema delle istituzioni italiane se non partendo dallo Statuto Albertino, dal modo in cui ha operato nella sua vigenza, dalle ragioni che hanno portato al fascismo ed ancor più dal modo in cui è stato alterato dal regime fascista. Un testo in linea con il costituzionalismo ottocentesco, che

¹ Formalmente lo Statuto albertino rimane vigente in alcune parti fino al 1° gennaio del 1948, ma in realtà gran parte delle norme organizzative vengono superate dal decreto-legge lgt. 25 giugno 1944 n. 151 e poi, ulteriormente, dal d. lgs. lgt. 16 marzo 1946 n. 98.

proprio per la sua natura “non” è riuscito a bloccare il fascismo nella sua ascesa e durante tutti gli eventi del ventennio, salvo tuttavia rimanere latente, in una forma quasi ibernata, per consentire poi di produrre quegli effetti che si sono visti proprio durante l’ultima riunione del Gran consiglio e che ora è al centro della nostra attenzione.

Se gli avvenimenti di quella notte rappresentano il momento di cesura fra una fase e l’altra, tutto quanto è accaduto successivamente è stato sicuramente influenzato da quegli avvenimenti, comprese le discussioni e tutti i lavori dell’Assemblea costituente. Esiste, in altre parole, una continuità storico istituzionale indiscutibile.

Nella domanda che ci è stata posta, in ordine alla prevalenza degli aspetti di diritto statutario o di diritto costituzionale, vi è un fondamento teorico-scientifico ben più importante, perché tende a verificare se la riunione del 24/25 luglio del Gran Consiglio trovi la sua legittimazione nel dettato originario dello Statuto, nella sua evoluzione statutaria e costituzionale insieme (e l’autodefinizione di Vittorio Emanuele III di “monarca costituzionale” ne è indice) o sia stato un colpo di Stato. La scelta fra queste tre soluzioni ci può far comprendere anche quali siano le basi della nostra Costituzione e quanto il diritto costituzionale aiuti a comprendere quegli eventi. Obiettivo di queste riflessioni è, pertanto, quello di motivare le ragioni per cui si ritiene che nessuna delle tre soluzioni o, meglio, nessuno dei tre elementi fondativi può essere escluso, ma nessuno di essi è preponderante sull’altro.

2. Lo Statuto Albertino come presupposto per la caduta del fascismo?

Gli eventi che si sono realizzati in quella notte e nei giorni precedenti, che ne costituiscono il presupposto imprescindibile, hanno origine nelle caratteristiche dello Statuto albertino e dalla stessa forma di governo che, anche durante il fascismo, aveva mantenuto alcuni dei suoi elementi fondativi essenziali. La forma di governo duale, ossia quella “diarchia” che era stata delineata con lo Statuto², consentiva al Re di svolgere una funzione di controllo

² Amplessima è la dottrina sul tema, ma fra gli altri cfr. L. Paladin, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008 ed *ivi* anche la *Introduzione*, di S. Bartole, p. 7 ss; S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010; P. Colombo, *La monarchia*

e di freno sul governo, che certamente avrebbe potuto essere utilizzata ben più ampiamente prima e, ancor di più, durante tutto il ventennio, ma che in ogni caso fu rivitalizzata in quelle circostanze propizie derivanti dal contesto politico/sociale che ormai si era formato. Una forma di governo duale che vedeva prima nella Camera dei Deputati l'organo che poteva interferire sulle decisioni del governo, talvolta anche condizionate dal Re e che poi vede in Mussolini, quale Capo di governo, Primo Ministro e Segretario di Stato il detentore del potere centrale ed il Re come potere di controllo e di freno, nei limiti in cui l'ha svolto.

Non si può parlare quindi di un monismo come alcuni teorizzavano anche prima dell'avvento del fascismo, ma di un potere regio silenzioso, spesso latente, potrei dire schivo, che affiancava il fascismo e che si risvegliò solo quando ormai gli esiti della guerra erano disegnati, quando si cercava di salvare la monarchia e la credibilità di una Nazione, quando con l'aiuto di alcuni fascisti, fra cui Scorza, Bottai, Ciano ed in particolare Grandi, si realizzò il passaggio finale. Un comportamento tiepido ed inaffidabile del re che si era manifestato durante la marcia sul Roma, che si era concretizzato con il rifiuto della firma del decreto di stato d'assedio, che si era perpetrato in fase di emanazione delle leggi fascistissime, raggiungendo l'apice con le leggi razziali. Un comportamento che il re ed il suo *entourage* cercava di giustificare³ e, come egli stesso riteneva, di poter legittimare il suo operato prima, durante e nella fase conclusiva del fascismo⁴ proprio basandosi sui limiti che lo Statuto albertino gli poneva e che la prassi costituzionale formatasi nel tempo gli imponeva.

fascista. 1922-1940, Bologna, Il Mulino, 2010 e più dettagliatamente anche G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018. Per una recente ricostruzione del dibattito dottrinale G. Brunelli, *Dopo la marcia su Roma. La dismisura totalitaria del regime fascista*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2023, pp. 209 ss. che peraltro mette in dubbio che vi sia stata una diarchia fra il Monarca ed il Duce.

³ Come risulta dalle memorie di P. Puntoni, *Parla Vittorio Emanuele III*, Milano, A. Palazzi Ed., 1958, *passim* ed in part. p. 143.

⁴ Vedi la lettera del re ad Acquarone del 1° giugno 1944, in cui dice che «fin dal gennaio 1943 io concretai definitivamente la decisione di porre fine al regime fascista e di revocare il Capo del Governo, Mussolini», su cui più ampiamente S. Bertoldi, *Vittorio Emanuele III*, Torino, UTET, 1970, 422; nonché l'*Introduzione* di R. De Felice a D. Grandi, *25 luglio. Quarant'anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 78.

Si dice che Vittorio Emanuele III fosse frenato da un estremo formalismo giuridico-costituzionale, dal suo convincimento che “il re regna ma non governa”, teorizzato dal Donati⁵ a cui il Re si era adattato ed era rispondente al suo carattere ed alla sua natura⁶. Certamente una gestione del suo potere più accorta e più dirigistica avrebbe portato ad altri risultati, ma, riprendendo le parole ormai anche troppo banali di don Abbondio nel suo colloquio con il Cardinal Borromeo, «il coraggio, uno, se non ce l’ha, mica se lo può dare»⁷. Si era già constatato in modo ricorrente durante il ventennio la sua incapacità di affrontare le situazioni più delicate ed in cui avrebbe dovuto frenare il superamento dei limiti fondamentali di un ordinamento che in ogni caso si fondava sullo Statuto, fra cui si deve sicuramente annoverare la firma sulle leggi razziali. Questo coraggio pare invece riaccendersi durante la sua fase finale, in cui vi era la necessità di difendere l’esistenza stessa della monarchia, dinanzi al forte timore che la perdita della guerra, ormai imminente, e la caduta del fascismo che quella riunione del Gran consiglio del fascismo avrebbe potuto determinare, avrebbe anche causato il venir meno delle fondamenta del regime monarchico, visto che spinte verso una forma di governo repubblicana erano da tempo ricorrenti.

Prima della riunione del 24 luglio, vari furono gli incontri fra Dino Grandi ed il Re, nei quali il gerarca, ex Presidente della Camera dei Fasci e delle corporazioni ed ormai anche ex Guardasigilli comunicò al Re il proprio ambizioso piano per eliminare Mussolini e difendere l’Italia dai tedeschi. Paragonò Vit-

⁵ D. Donati, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in «Archivio di diritto pubblico», 2, 1937, pp. 5-12.

⁶ «Un formalismo che aveva, del resto, già manifestato in altre occasioni – il pensiero corre subito soprattutto al periodo aventiniano – e che può ovviamente essere giudicato anche duramente, ma che sarebbe sbagliato ritenere un espediente per eludere i problemi e sottrarsi alle proprie responsabilità, poiché, al contrario, esso era connotato al suo modo di intendere la sua funzione di sovrano costituzionale e i doveri che da essa gli derivavano», così R. De Felice, *Introduzione*, cit., p. 76. Pensiero espresso dallo stesso re in modo esplicito dopo l’allontanamento del Sen. Gorla dal governo in cui dichiara: «Gli italiani mi potranno incolpare di tutto, tranne di essere stato un re non costituzionale. Non sono mai venuto meno ai miei doveri e non ho mai oltrepassato le mie prerogative» su cui vedasi G. Gorla, *L’Italia nella seconda guerra mondiale: diario di un milanese, ministro del re nel governo di Mussolini*, Milano, Baldini & Castoldi, 1959, p. 403.

⁷ Frase ormai celeberrima del XXV capitolo de *I Promessi sposi* di A. Manzoni.

torio Emanuele III al suo antenato Vittorio Amedeo II, duca di Savoia, vissuto nel XVIII secolo, che aveva rotto l'alleanza coi francesi, passando a quella con gli Imperiali, salvando così la dinastia. Il Re ribadì la sua posizione originaria del ruolo ricoperto, visto che si considerava, anche in quella fase drammatica ed emergenziale, un monarca costituzionale. Cosicché si sarebbe mosso per deporre Mussolini solo dopo un voto del Parlamento o del Gran Consiglio del Fascismo. Un monarca costituzionale che si sentiva condizionato non tanto e non solo dal suo contenuto originario, ma anche dal modo in cui le prassi, le consuetudini e le tante leggi approvate in contrasto con il contenuto iniziale, avevano determinato la sua evoluzione, tale, fra l'altro da comprimere quel ruolo centrale del Re, che lo Statuto in ogni caso garantiva, di cui si sarebbe dovuto riappropriare, proprio invocando la Carta nel suo testo originario.

Uno Statuto di per sé flessibile, che si era adattato agli eventi, ma che in ogni caso sopravviveva nella sua forma originaria, con un'applicazione spesso diversa, che non escludeva una sua riviviscenza nel suo contenuto iniziale e, proprio su questa base, il Re e Grandi ritennero possibile porre le basi per la caduta del fascismo.

3. Il Gran Consiglio del Fascismo organo costituzionale anomalo

La forma di governo delineata nello Statuto albertino non aveva quasi mai operato nella sua integrità, proprio per la natura flessibile connaturata al suo contenuto ed ai presupposti della sua "concessione", cosicché in tutta la sua vigenza vi era stato un continuo assestamento in rapporto alla situazione storica e politica del momento.

Durante il fascismo questa trasformazione sicuramente fu accentuata, prima con la legge n. 2263 del 1925 che disciplinava le attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, poi con la legge n. 100 del 1926 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, con l'eliminazione del Parlamento e la creazione della Camera dei fasci e delle Corporazioni (legge 19 gennaio 1939, n. 129) ed ovviamente anche con la creazione del Gran Consiglio del Fascismo (GCF), organo che in questo contesto deve essere al centro della nostra analisi.

Il Gran Consiglio era un organo sicuramente anomalo nel contesto istituzionale italiano, ma voluto da Mussolini "con intenti di controllo del partito

e coordinamento dello stesso con le strutture statuali”⁸ e che opera per una parte significativa della sua storia come organo extra-statale, visto che delle 187 riunioni, 90 si svolgono fra il 1923 ed il 1928, ossia prima della sua formalizzazione in una legge. E proprio in quel periodo si formano le prassi, le competenze ed i suoi obiettivi, che solo con la legge 9 dicembre 1928, n. 2693 vengono poi esplicitati, così da consentire anche di legittimare i suoi vari interventi e le decisioni che avevano come obiettivo primario quello di sostenere le scelte politiche del Duce. Tali riunioni vengono completamente sospese durante tutto il periodo bellico.

Il GCF era stato delineato come organo costituzionale che caratterizzava la forma di governo fascista⁹, ma non aveva un carattere di stabilità nella sua funzione. Non aveva il diritto di riunirsi, perché poteva essere convocato ogniqualvolta il Capo del governo lo ritenesse “necessario”, fissandone anche l’ordine del giorno. Mussolini avrebbe potuto delegare il potere di convocazione solo al Segretario del Partito fascista che era anche segretario del GCF, che in quel momento era Carlo Sforza, che aveva una linea politica strettamente connessa a quella del Capo del Governo, con cui concordò un ordine del giorno espressione del Partito fascista, ma che, con un errore politico significativo, avrebbe dovuto essere posto in votazione solo dopo quello di Grandi. Non si prende coscienza che una volta che fosse stato approvato il primo, sarebbe venuta meno la ragione stessa del contenuto del secondo, così come di fatto è avvenuto.

Nella legge istitutiva del GCF erano individuate anche le funzioni e la tipologia degli interventi dell’organo (art. 11-13¹⁰), rinviando poi ad un regola-

⁸ Come ben precisato da F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos», 3, 2017, p. 8.

⁹ Art. 1: «Il Gran Consiglio del Fascismo è l’organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell’ottobre 1922».

¹⁰ Art. 11: «Il Gran Consiglio delibera: 1° sulla lista dei deputati designati, ai termini dell’articolo 5 della legge 17 marzo 1928, n. 1019; 2° sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del Partito Nazionale Fascista; 3° sulla nomina e la revoca del Segretario, dei Vice Segretari, del Segretario amministrativo e degli altri membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista. Art. 12. Deve essere sentito il parere del Gran Consiglio su tutte le questioni aventi carattere costituzionale. Sono considerate sempre come aventi carattere costituzionale le proposte di legge concernenti: 1° la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona; 2° la composizione e il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato del Regno e della Camera dei deputati; 3° le attribuzioni e le prero-

mento interno le modalità di azione, le eventuali votazioni, le procedure da seguire. Niente si diceva nella legge in ordine alle modalità di votazione proprio perché nella fase precedente alla sua stesura non vi erano stati problemi di contrapposizione interna fra i membri del GCF, ma solo dibattiti che terminavano con un riassunto della riunione approvato nelle forme del saluto al Duce.

Gli eventi del 24 luglio si pongono quindi in linea con il contenuto della legge n. 2963/28 da un lato e con lo Statuto dall'altro.

Il GCF non si riuniva più da quattro anni e mezzo, ma, come si è detto, questa sua inattività non faceva venir meno i suoi poteri, perché era un organo di per sé privo di una continuità nella sua funzione, a carattere intermittente e il suo interpello era in rapporto alle necessità dello Stato. Necessità che si determinano appunto nella fase finale della guerra, che forse anche lo stesso Mussolini percepisce e, dinanzi ad una richiesta che viene fatta dai membri del GCF, il Duce si convince a convocarlo, già sapendo nelle linee generali il contenuto dell'ordine del giorno Grandi, perché presentatogli da Scorza. Ancora una volta il rispetto della forma è garantito.

Parimenti, se si analizzano le competenze del GCF elencate negli art. 11-13 della legge istitutiva e comunque desumibili anche implicitamente da tali disposizioni, il contenuto dell'ordine del giorno Grandi e quindi anche la decisione di revocare la fiducia a Mussolini sicuramente rientrava nelle competenze dell'organo, visto che una Camera rappresentativa non sussisteva e il GCF era l'organo legittimato ad esprimere il proprio parere su tutte le questioni aventi carattere costituzionale e comunque anche quelle riguardanti le prerogative della Corona.

L'ordine del giorno Grandi era diviso in tre parti, in cui la prima conteneva un lungo messaggio retorico nel quale ci si appellava alla Nazione e alle

gative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato; 4° la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; 5° l'ordinamento sindacale e corporativo; 6° i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; 7° i trattati internazionali, che importino variazione al territorio dello Stato e delle Colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territori. Art. 13. Il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato. Ferme restando le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, il Gran Consiglio forma altresì e tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanze, esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo».

Forze Armate, elogiandole per la loro resistenza agli invasori, senza introdurre alcun elemento di carattere politico/istituzionale. Nella seconda parte si entrava invece nel centro dell'attacco al Duce perché si chiedeva la restaurazione delle istituzioni e delle leggi pre-fasciste. La fine del documento era un appello al Re di riassumere i propri supremi poteri civili e di guerra, come dettagliatamente elencati nell'art. 5 dello Statuto Albertino.

C'era poi un'altra parte, poi rimossa, che delineava i poteri del Gran consiglio con cui si dimostrava che il massimo collegio del fascismo aveva il potere legale di deporre il Capo del Governo. La fonte originaria del potere esecutivo era nel sovrano e quindi il Duce comandava sul Paese per conto del Re. Se il Gran consiglio, *trait d'union* tra il Fascismo e lo Stato, approvava una mozione di sfiducia al dittatore, il Re era legittimamente titolato a rimuoverlo e a nominare un successore per un nuovo Governo¹¹. Una valutazione che trovava quindi fondamento, in parte nella legge sul GCF ed in parte nello stesso Statuto albertino, che nella sua flessibilità riappariva nella sua forza originaria grazie ad una decisione collegiale dello stesso "organo supremo" a cui erano demandate le valutazioni di carattere politico di interesse nazionale.

Pur nella continuità del rispetto delle forme, vi sono sicuramente anche dei passaggi, negli eventi del 24/25 luglio, che vanno un po' oltre le prassi preesistenti, ma che sono in linea con quella flessibilità della forma di governo che da sempre ha caratterizzato l'Italia dal 1848 al 1943.

Si dice innanzitutto che il voto per appello nominale abbia rappresentato un'anomalia, rispetto alla prassi precedente, perché l'organo aveva una funzione prevalentemente consultiva e quindi poteva esprimere pareri non decisioni. Questo non esclude comunque un voto, anche con riguardo ad un parere, visto che il parere può essere adottato all'unanimità o a maggioranza in ogni organo collegiale. Ma, dice sempre l'art. 1 della legge n. 2963/28, il GCF, oltre ad esprimere pareri, ha anche funzioni deliberative, nei casi previsti dalla legge, fra cui quella di deliberare sulle direttive politiche del partito. E quella delibera non fu presa in modo autonomo da Grandi o da un numero ristretto di componenti del GCF, ma dalla maggioranza di essi

¹¹ Come aveva precisato uno dei maggiori ideologi del fascismo, Carlo Costamagna, nell'ultima edizione del manuale C. Costamagna, *Elementi di diritto pubblico generale*, Torino, UTET, 1943, p. 433, il Gran Consiglio era «un organo integrativo della competenza della Corona e del Capo del Governo nell'esercizio della funzione direttiva del governo stesso».

dopo una riunione, lunghissima, si potrebbe dire estenuante, in cui anche le richieste di rinvio ed interruzione furono escluse, proprio in virtù della situazione emergenziale, che imponeva di definire la questione.

Può essere considerata anche una forzatura da parte di Dino Grandi indurre i componenti a votare il suo ordine del giorno, così come fu precisato anche durante la discussione da parte di Viggini, secondo cui solo il Parlamento avrebbe potuto esprimere un voto. Ma quell'organo non c'era e non poteva essere convocato. E comunque se non fosse stato approvato l'ordine del giorno Grandi, si sarebbe proceduto a votare l'ordine del giorno Sforza, prima richiamato. Quindi, indipendentemente dall'oggetto della deliberazione, tutti i componenti del GCF immaginavano che quella riunione sarebbe terminata con un voto dei componenti.

Ancor più una forzatura, si è detto, il voto per appello nominale, che non era in precedenza mai avvenuto, ma, nell'ambito dell'elasticità delle prassi di quegli organi costituzionali, anche le modalità usate in un momento di emergenza come quello possono considerarsi conformi ad una legge istitutiva dell'organo essenziale, di uno Statuto che si era sempre adattato alle varie esigenze storiche e a dei componenti che accettano quella forma di decisione che è tipica e connaturata ad un organo collegiale.

Il Gran Consiglio era indiscutibilmente l'organo supremo dello Stato, un organo costituzionale ed un organo rappresentativo delle varie anime del fascismo e proprio in quell'ambito con una discussione ampia e dibattuta, si giunse ad approvare un testo forse in parte anche ambiguo, ma conosciuto dai più in precedenza e che costituiva il fondamento della delegittimazione di Mussolini. E proprio grazie alla discussione, di cui oggi non si hanno verbali formali, ma resoconti scritti a mano dai componenti del GCF, che in quella fase non potevano certo costituire il fondamento di alcuna decisione, visto che le sue sedute erano segrete come stabiliva l'art. 10 della legge istitutiva, si percepisce che vi era un comune sentire di sconfitta dell'esercito italiano, che non doveva anche tramutarsi in disfatta per tutto lo Stato. Un dibattito schietto e deciso, in cui emergono una pluralità di recriminazioni in ordine alla mancata convocazione dell'organo, nei momenti più importanti, quali la dichiarazione di stato di guerra prima nei confronti della Francia e dell'Inghilterra, poi degli Stati Uniti e la Russia. Una carenza che aveva portato ad una "guerra ideologica", ad una "guerra fascista" di cui gli italiani non percepivano la ragione. L'assenza di un convincimento nazionalistico, ben presente invece nelle guerre d'indipendenza ed anche nella prima guerra mondiale, aveva determinato l'esito che si stava profilando.

La struttura organizzativa dello stato fascista, pur essendo totalitario, prevedeva la coesistenza accanto al Duce di organi costituzionali interni partecipi dell'indirizzo politico, che nel corso del ventennio avevano anche trasformato e comunque variato le scelte unilaterali del Capo del governo¹² e quella mancanza di condivisione iniziale e durante tutto il periodo della guerra, era valutata come l'origine degli eventi successivi.

Occorreva quindi ripartire da una decisione collegiale per decidere i successivi passaggi sulla base della normativa esistente, rappresentata appunto dal contenuto della legge sul GCF e dallo Statuto. E proprio quest'ultimo, una situazione di emergenza, poteva tornare in auge in tutta la sua portata normativa.

4. La nomina del maresciallo Badoglio a Capo del governo fu un colpo di Stato?

La convocazione del Gran Consiglio, così come l'oggetto del dibattito svoltosi quella notte e tutte le varie fasi del suo svolgimento rientrano nell'ambito della normativa esistente e dei principi statutari nella sua forma evoluta. Eventi questi che hanno rappresentato anche la base portante della decisione del Re di revocare la nomina di Mussolini e di nominare il maresciallo Badoglio, Primo Ministro - Capo del Governo - Segretario di Stato, proprio perché il re aveva richiesto una decisione collegiale di un organo rappresentativo, quale il Gran consiglio, era anche in base a quanto previsto nella legge della sua istituzione.

Il contenuto dell'ordine del giorno Grandi non era pienamente esplicito in ordine alla revoca dei poteri a Mussolini. Anzi, da un lato si affermava la necessità de «l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali» e, dall'altro, si invitava il Capo del governo di «pregare» il re di assumere «l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare, dell'aria». Un ordine del giorno non trasparente in tutte le sue parti, non direttamente critico

¹² E questo si desume in varie parti nel bel volume di G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit.

nei confronti del fascismo e dello stesso Capo del Governo, ma formulato in positivo nella riattribuzione del ruolo centrale al Re, non come sottrazione dei poteri a Mussolini. In realtà, consentendo al Re di assumersi di nuovo quei poteri che lo Statuto gli attribuiva, gli permetteva anche di revocare e nominare “i suoi ministri”, come previsto dall’art. 65 dello Statuto, fra cui doveva essere ricompreso il Capo del governo. Revoca e nomina che poteva essere fatta dal Re, anche in maniera autonoma rispetto alle indicazioni del partito, di Mussolini o del GCF, che peraltro non erano state date in quel contesto della riunione del GCF.

Questo potere autonomo del Re nella formazione del governo rientrava nelle prassi precedenti al fascismo, certo non costanti, ma ricorrenti in alcuni periodi di emergenza, di contrapposizione con il Parlamento e spesso connessi ad eventi bellici delle guerre d’indipendenza che avevano imposto al Re di prendere decisioni anche contrarie a quelle indicate dalla Camera dei deputati. Non costituiva certo una novità la formazione di “governi del re”, come era avvenuto con la nomina del governo De Launay alla fine della prima guerra d’indipendenza (27 marzo-7 maggio 1849) e del successivo governo D’Azeglio (7 maggio 1849-21 maggio 1852), tutti formati prescindendo dalla volontà della maggioranza parlamentare, se non addirittura in diretto contrasto con essa. La Corona, poi, tenne in vita governi che non avevano l’appoggio della maggioranza politica nel 1864 con Minghetti, nel 1865 con Lamarmora ed ancor più con i due governi Menabrea nel 1867 e nel 1868, quando si disse che era stato creato un governo di corte di natura extraparlamentare, costituito da senatori, notabili ed alti funzionari dell’amministrazione regia.

In questa giornata di studi si è giustamente sottolineato le caratteristiche di “mobilità” “duttilità” “elasticità”, “flessibilità” statutaria e tutto questo ha consentito nel tempo al Re di interpretare lo Statuto in rapporto al contesto storico/politico, come già si è detto, e quindi anche di nominare in modo autonomo il Capo del Governo¹³.

¹³ Certamente la storia sarebbe stata diversa se dopo la prima guerra mondiale fosse stato modificato lo Statuto come molti richiedevano e non modifiche concrete come quelle operate dallo stesso fascismo, se il re avesse avuto caratteristiche diverse, se non fosse stato scelto come successore di Mussolini, Badoglio ma con i se non si fa la storia.

Quindi il colpo di Stato se ci fu, non fu tanto quello di nominare il maresciallo Badoglio, che il Re volle, in contrapposizione allo stesso Grandi e forse a molti dei componenti del GCF che si erano espressi a favore dell'ordine del giorno, perché rientrava nei suoi poteri.

Valutazione diversa può invece essere fatta con riguardo all'arresto di Mussolini.

Questa decisione sicuramente fu adottata in contrasto con quanto prescritto dall'art. 9 della legge n. 2963/28 che non consentiva l'arresto di nessun membro del Gran Consiglio, salvo il caso «di flagrante reato, né sottoposto a procedimento penale, né assoggettato a provvedimenti di polizia, senza l'autorizzazione del Gran Consiglio». Così come non poteva essere adottato alcuna misura disciplinare senza la sua autorizzazione.

D'altra parte, se rientrava nelle competenze del Re revocare il Capo del governo, essendo venuta meno la fiducia come risultava dall'organo d'indirizzo politico, e nominarne un nuovo, occorreva anche che questa nomina non fosse ostacolata da interventi impropri del Duce. Nella visione del Re, l'arresto era una condizione essenziale per rendere operativa la sostituzione del Capo del Governo, che Mussolini e la Milizia fascista avrebbe potuto ostacolare.

Una decisione, quella dell'arresto, adottata in piena autonomia, senza alcun tipo di provvedimento formale adottato ed in apparente violazione della legge sul GCF. In realtà l'arresto deve essere valutato come presupposto essenziale e parte integrante della nomina di Badoglio¹⁴, tale da giustificarlo

¹⁴ Peraltro, permane l'incertezza in ordine alla possibilità di configurare l'atto di nomina di Badoglio da parte del Re come un colpo di Stato, visto che non avrebbe consultato il Gran Consiglio in merito ai nominativi del successore del Duce, che ai sensi dell'art. 13 della L. 9 dicembre 1928, n. 2693, lo stesso Mussolini avrebbe dovuto proporre allo stesso Gran Consiglio, come sostenuto da C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, CEDAM, 1975, p. 87, aderendo all'interpretazione di E. Lodolini, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario*, Milano, Gastaldi, 1953 ben ricostruita da F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del Fascismo*, cit., 2, che, pur con pluralità di precisazioni ed un'attenta ricostruzione del ruolo del GCF nel sistema, aderisce all'interpretazione degli eventi del 24/25 luglio 1943 come conformi all'ordinamento. Rileva infatti Lanchester che «l'eccezionalità della situazione, caratterizzata dall'invasione di parte del territorio nazionale e dal bombardamento della capitale, giustificavano infatti anche ai sensi dello Statuto l'intervento del Capo dello Stato, mentre

sulla base di tale obiettivo e di tutti gli eventi straordinari concomitanti. Lo stato di guerra rappresentava di per sé il fondamento della configurazione di uno stato d'eccezione e una guerra ormai agli esiti finali lo imponeva ancor di più. Uno Statuto che si era trasformato e che rendeva complessa la sostituzione del Capo del governo, cosicché anche l'arresto può trovare una sua ragion d'essere in una nomina che rappresentava elemento essenziale per la sopravvivenza dello Stato e della monarchia nel complesso degli eventi straordinari di quel momento. D'altra parte, per affrontare uno stato d'eccezione che di per sé deve essere temporaneo, come ci insegna Schmitt¹⁵, occorre ipotizzare l'introduzione di una dittatura commissariale, che in quel caso doveva essere finalizzata alla difesa e al ripristino della legalità costituita, che secondo il re poteva essere rappresentata da un nuovo Capo del governo ed il definitivo allontanamento del precedente che aveva determinato appunto lo stato d'eccezione. La dittatura sovrana crea un temporaneo "vuoto giuridico", in cui il sovrano esercita il "potere costituente".

Presupposti teorici che forse non possono *in toto* adattarsi al contesto di quel pomeriggio del 25 luglio, ma che consentono una lettura di quegli eventi che, da un lato trova fondamento nell'ambito dell'ordinamento giuridico statutario, dall'altro costituisce anche la base del nuovo potere costituente, che nella fase successiva al fascismo si viene piano piano formando.

l'arresto di Mussolini e la normativa volta alla cancellazione delle strutture istituzionali del fascismo da parte del Governo Badoglio ne costituiva una conseguenza».

¹⁵ Sono i problemi di cui discute C. Schmitt, *Le categorie del politico*, ed. italiana, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 33, p. 40, p. 41. Schmitt individua due tipi di dittatura: quella "commissaria", finalizzata alla difesa e al ripristino della legalità costituita (il modello paradigmatico è rappresentato dalla figura del *dictator* nella Roma repubblicana), e quella "sovrana" che mira invece alla rimozione dell'ordinamento vigente e alla sua sostituzione con uno nuovo (l'esempio è la dittatura del proletariato secondo la dottrina marxista-leninista). La dittatura sovrana crea un temporaneo "vuoto giuridico", in cui il dittatore agisce come sovrano esercitando un informe "potere costituente". Nulla di nuovo, insomma: sovrano è chi decide dello stato di eccezione e l'affermazione, purtroppo affascinante sul piano dogmatico, conduce lontano.

ELENCO DEGLI AUTORI

Elisabetta Catelani è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, dove insegna Diritto costituzionale e Organizzazione del Governo e della pubblica amministrazione. È autrice delle monografie *La determinazione della “questione di legittimità costituzionale” nel giudizio incidentale* (Milano, 1993), *Contributo allo studio delle direttive interorganiche* (Torino, 1999) e *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei* (Pisa, 2017); è coautrice del manuale *Diritto e genere nella prospettiva europea* (Napoli, 2022; con V. Bonini, V. Calderai, A. Sperti e E. Stradella).

Luigi Ciaurro è consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, e insegna Diritto costituzionale e Diritto parlamentare nella Libera università “Maria Santissima Assunta” (Roma-Palermo). È autore delle monografie *Introduzione ai diritti umani. A cinquant'anni dalla Dichiarazione Universale* (Fiesole, 1998; con A. Marchesi) e *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari* (Napoli, 2023); è coautore del manuale *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica* (Milano, 1993-2024; con V. Di Ciolo).

Ylenia Maria Citino è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico nell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” (Pisa), e insegna *Comparative Public Law* nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” (Roma). È autrice della monografia *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo* (Napoli, 2021).

Casimiro Coniglione è assegnista di ricerca in Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Gian Luca Conti è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, dove insegna Diritto costituzionale, Diritto parlamentare e Diritto pubblico delle nuove tecnologie. È autore delle monografie *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale* (Torino, 2000), *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio* (Milano, 2007), *Lotta al terrorismo e patrimonio costituzionale co-*

mune. Appunti intorno alla traslitterazione interna delle norme internazionali ed euorunitarie in materia di lotta al terrorismo (Napoli, 2013) e *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze* (Pisa, 2020).

Alessandro De Nicola è assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi "Roma Tre".

Vincenzo Desantis è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico nel Dipartimento di Fisica dell'Università degli studi di Trento, dove insegna *Street Law*-Illustrare la Costituzione. È autore della monografia *Le linee guida nel "sistema" delle fonti del diritto* (Napoli, 2023).

Romano Ferrari Zumbini è consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, e insegna Storia del diritto nella Libera università internazionale degli studi sociali "Guido Carli" (Roma). È autore delle monografie *L'"incidente" Nasi. Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)* (Padova, 1983), *La lotta contro il tempo nel processo altomedievale. Contributo allo studio della denegata giustizia* (Roma, 1997), *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848* (Torino, 2008), *Tra norma e vita* (Roma, 2016-2019), *Senato segreto* (Macerata, 2021; con G. Stolfi e L. Carnimeo) e *Il grande giudice. Il tempo e il destino dell'Occidente* (Roma, 2021-2022); è coautore del manuale *Le danze di Clío e Astrea. Fondamenti storici del diritto europeo* (Torino, 2023; con A.A. Cassi, M. Rosboch, G. Speciale e C.M. Valsecchi).

Silvia Filippi è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia. È autrice della monografia *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi* (Napoli, 2023).

Carlotta Latini è professoressa ordinaria di Storia del diritto medioevale e moderno nella Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Camerino, dove insegna Storia del *copyright*, dei brevetti e dei marchi e Storia del diritto e delle codificazioni. È autrice delle monografie *Il privilegio dell'immunità. Diritto d'asilo e giurisdizione nell'ordine giuridico dell'età moderna* (Milano, 2002), *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento* (Milano, 2005), *Cittadini e nemici. Giustizia militare e giustizia penale in Italia tra Otto e Novecento* (Milano, 2010), *Storia di un giurista "eretico". Il diritto e il processo penale nel pensiero di Enrico*

Ferri (Napoli, 2018) e *Alle origini del diritto di asilo. Una prospettiva storica* (Torino, 2021).

Alessandro Luparini è direttore della Fondazione “Casa di Oriani” e della Biblioteca di storia contemporanea “Alfredo Oriani” (Ravenna). È autore delle monografie *Anarchici di Mussolini. Dalla sinistra al fascismo, tra rivoluzionari e revisionismo* (Montespertoli, 2001), *Settimana rossa e dintorni. Una parentesi rivoluzionaria nella provincia di Ravenna* (Faenza, 2004), “*Con la passione di un semplice cittadino*”. *Pier Paolo D’Attorre sindaco di Ravenna. 1993-1997* (Ravenna, 2009; con A. Baravelli), “*Un matrimonio di interesse*”. *L’avvento del fascismo e la Federazione delle Cooperative di Ravenna* (Ravenna, 2011; con A. Casadio e P. Cavassini), *L’impresa della cooperazione. Sessant’anni di storia di Legacoop Ravenna. 1950-2010* (Ravenna, 2013; con R. Biscioni e T. Menzani), *La libertà e il sacrilegio. La Settimana rossa del giugno 1914 in provincia di Ravenna* (Ravenna, 2014; con L. Orlandini), *Storia di Ravenna. Dalla preistoria all’anno Duemila* (Cesena, 2016; con P. Novara) e *Ravenna fascista. 1921-1925, la conquista del potere* (Cesena, 2017).

Rocco Melegari è allievo del corso di Dottorato di ricerca in Storia, antropologia, religioni, presso il Dipartimento di Storia, antropologia, religioni, arte, spettacolo dell’Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

Fabio Pacini è ricercatore a tempo determinato in Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Scienze giuridiche, sociali e pedagogiche dell’Università degli studi della Tuscia (Viterbo), dove insegna anche Diritto di *internet* e dei *social*, Diritto pubblico dell’economia e della concorrenza e *Security and Individual Liberties in Comparative Perspective*. È autore delle monografie *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria* (Napoli, 2017), *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica* (Milano, 2022; con G. Delledonne, G. Martinico, M. Monti) e *Parlamento e tecniche dell’informazione e della comunicazione. Profili di contrapposizione e d’integrazione nell’esperienza italiana* (Pisa, 2022).

Federico Ricci è allievo del corso di Perfezionamento in Storia, presso la Classe di Lettere e filosofia della Scuola normale superiore (Pisa).

Giulio Santini è allievo del corso di *Philosophiae doctor* in Diritto, presso l’Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” (Pisa).

Publicato nel mese di febbraio 2025 da
Pisa University Press - Polo Editoriale CIDIC - Università di Pisa