

A cura di
Marilisa D'Amico
Antonino De Francesco
Cecilia Siccardi

L'ITALIA AI TEMPI DEL VENTENNIO FASCISTA

A ottant'anni dalle leggi antiebraiche:
tra storia e diritto

IDN
I DIRITTI
NEGATI

RICERCHE

FrancoAngeli

OPEN ACCESS

COLLANA DIRETTA DA
GUSTAVO ZAGREBELSKY
MARILISA D'AMICO

Coordinamento editoriale: Francesca Biondi (Università di Milano), Valeria Marcenò (Università di Torino)

Redazione: Stefania Leone (Università di Milano), Benedetta Liberali (Università di Milano), Francesco Pallante (Università di Torino), Mia Caielli (Università di Torino).

Comitato scientifico: Gaetano Azzariti (Università di Roma La Sapienza), Bianca Beccalli (Università di Milano), Mauro Barberis (Università di Trieste), Giuditta Brunelli (Università di Ferrara), Eva Cantarella (Università di Milano), Emilio Dolcini (Università di Milano), Yasmine Ergas (Columbia University), Alessandra Facchi (Università degli Studi di Milano), Luigi Ferrajoli (Università Roma Tre), Marcello Flores d'Arcais (Università di Siena), Maurizio Fioravanti (Università di Firenze), Enrico Grosso (Università di Torino), Letizia Mancini (Università degli Studi di Milano), Andrea Pugiotto (Università di Ferrara), Marco Ruotolo (Università degli Studi Roma Tre), Francesca Zajczyk (Università di Milano-Bicocca).

I diritti umani non sono astratte prove di sentimentalismo umanitario. Hanno, dalla loro parte, grandi visioni del mondo e concezioni filosofiche. Ma queste non sarebbero che esercitazioni o elucubrazioni teoriche se non si fossero incarnate in potenti movimenti sociali di rivendicazione di libertà e giustizia.

Si è trattato d'una storia plurisecolare della libertà come liberazione. I suoi protagonisti concreti sono state le forze di coloro che stavano al basso della piramide sociale, non avendo, quelli che stavano in alto, bisogno di diritti, poiché a loro bastavano i poteri. Si è trattato anche della storia dell'uguaglianza. Senza uguaglianza, infatti, i diritti cambiano natura: per coloro che stanno in alto, diventano privilegi e, per quelli che stanno in basso, carità; ciò che è giustizia per i primi è ingiustizia per i secondi; la solidarietà si trasforma in invidia sociale; le istituzioni, da luoghi di protezione e integrazione, diventano strumenti di oppressione e divisione. Senza uguaglianza, il regime dei diritti – la democrazia – diventa oligarchia: i diritti di partecipazione politica diventano armi nelle mani di gruppi potere, e i diritti sociali diventano concessioni condizionate al beneplacito di chi è nelle condizioni di poterne fare meno. Di questa funzione emancipatrice dei diritti umani si è in gran parte persa la consapevolezza. E ciò è potuto accadere proprio in conseguenza della loro diffusione, che ha messo in secondo piano il loro diverso significato, e ne ha fatto perdere la forza contestatrice delle situazioni e delle istituzioni della disuguaglianza. Oggi, però, di fronte al riapparire di profonde divisioni e di gravi discriminazioni nelle compagini umane, derivanti da cause complesse, occorre riprendere i discorsi sui diritti rimettendo in primo piano il loro significato originario.

Questa è la prospettiva della Collana di studi che si propone: un approfondimento dello studio dei diritti umani nelle situazioni della vita in cui singoli individui e gruppi sociali (detenuti, ammalati, portatori di handicap, emigrati, minoranze d'ogni genere) soffrono discriminazioni a causa delle loro particolarità individuali e della loro posizione nella organizzazione sociale. La Collana comprende distinti contributi scientifici suddivisi in tre sezioni: atti di seminari e convegni (ATTI), raccolte di materiali e commenti all'ordinamento e alle novità legislative (FATTI) e studi monografici (SAGGI).

Tutti i volumi pubblicati saranno sottoposti a un processo di peer review che ne attesta la validità scientifica.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli ne massimizza la visibilità e favorisce la facilità di ricerca per l'utente e la possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Marilisa D'Amico
Antonino De Francesco
Cecilia Siccardi

L'ITALIA AI TEMPI DEL VENTENNIO FASCISTA

A ottant'anni dalle leggi antiebraiche:
tra storia e diritto

IDN
I DIRITTI
NEGATI

RICERCHE

Collana diretta da
Gustavo Zagrebelsky
e Marilisa D'Amico

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

L'opera è edita con il contributo dell'Università degli Studi di Milano, ed è stata realizzata nell'ambito del progetto "Dipartimento di eccellenza", con particolare riferimento alla linea di ricerca "Promote the rule of law at national and international levels and ensure equal justice for all".

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835100003

INDICE

Introduzione
Marilisa D'Amico pag. 9

Note introduttive
Liliana Segre, Gadi Luzzatto Voghera, Lorenzo Lipparini » 11

Parte prima

Il fascismo e le sue strutture organizzative

Origini, sviluppo e consolidamento del fascismo. Alcune considerazioni
Ivano Granata » 21

Esiste una continuità tra l'ordinamento Statutario e il regime fascista?
Lorenza Carlassare » 35

Ancora sulla legalità del fascismo
Claudia Storti » 43

Il ruolo dei giuristi
Francesca Biondi » 103

Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato
Alessandro Pajno pag. 117

La scienza e il regime: sostegno o contrapposizione?
Roberto Maiocchi » 130

Il “quarto tempo” del fascismo: universalismo e velleità internazionaliste
Marco Cuzzi » 138

Parte seconda
Le leggi antiebraiche e la persecuzione
dei diritti fondamentali

Le leggi antiebraiche: la prospettiva storica
Michele Sarfatti » 155

Il razzismo del regime fascista: dalla legislazione coloniale alle leggi antiebraiche alla Repubblica sociale
Paolo Caretti » 163

La Chiesa e il mondo cattolico italiano di fronte alle leggi antiebraiche
Paolo Zanini » 179

Le “radici” delle leggi razziali
Valerio Onida » 191

Parte terza
L'avvento della Costituzione repubblicana

Il divieto di ricostituzione del partito fascista nella XII disposizione finale
Barbara Pezzini » 205

La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana
Marilisa D'Amico » 219

Parte quarta

L'Università degli Studi di Milano e le leggi antiebraiche

L'applicazione delle leggi antiebraiche alla R. Università di Milano <i>Emanuele Edallo</i>	pag. 249
La persecuzione razziale quale crimine meritevole di epurazione? Le strane vicende dell'Università di Milano all'indomani della Liberazione <i>Antonino De Francesco</i>	» 262
Appendice – Memorie <i>Alessandro Osima</i>	» 275
Gli Autori	» 285

INTRODUZIONE

Marilisa D'Amico

La raccolta di atti che qui si presenta rappresenta l'insieme dei contributi offerti da eminenti studiosi nell'ambito del convegno svoltosi il 28 gennaio 2019 presso l'Università degli Studi di Milano, organizzato dal Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale e dal Dipartimento di Studi Storici, in occasione della prima Giornata della memoria voluta dallo stesso Ateneo e degli ottant'anni dalla promulgazione delle leggi antiebraiche del 1938.

L'impegno dell'Università degli Studi di Milano si è così tradotto nella realizzazione di un seminario di studi, che ha visto la collaborazione e il dialogo tra molte e diverse anime dell'Ateneo milanese, ma non solo.

L'idea alla base del convegno nasce dalla volontà e dall'esigenza, largamente sentita dagli organizzatori, così come dall'Ateneo milanese, di contribuire ad un approfondimento scientifico sugli anni che culminarono con l'affermazione del regime fascista e con l'attuazione delle sue politiche antiebraiche secondo una prospettiva multidisciplinare, che ha visto storici e giuristi confrontarsi su alcune delle tematiche cruciali di quegli anni.

L'intreccio non solo tematico ma anche, come detto, delle discipline chiamate a intervenire, ha così contribuito alla realizzazione di uno studio corale aperto al mondo accademico, ma anche alla società civile.

Il convegno è stato, infatti, seguito dalla proiezione serale, preceduta e seguita da alcuni interventi, del film documentario *Memoria* del regista Ruggero Gabbai, che ha visto un'ampia partecipazione dei cittadini milanesi.

I contributi che vengono qui raccolti vedono la partecipazione di studiosi del diritto costituzionale, delle scienze storiche, della filosofia della scienza in un impegno unitario teso a disvelare i profili ancora oscuri di quei cupi anni della nostra storia come Stato e come popolo.

Si susseguono così saggi sulle cause, storiche e giuridico-costituzionali, che hanno favorito l'affermazione del regime, con particolare attenzione ai profili legati alle forme di Stato e di governo delineatesi nel corso del ven-

tennio fascista; sul contenuto e sulla *ratio* delle leggi antiebraiche; sulla discontinuità ovvero continuità rintracciabili tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana: discontinuità e continuità sia di persone che di leggi e istituzioni; sulla posizione assolta dalla magistratura nel corso del ventennio; sul ruolo della scienza e sui suoi rapporti con il regime.

Infine un valore aggiunto è rappresentato dallo scritto *Memorie* di Alessandro Osima che, per gentile concessione della famiglia, è pubblicato in appendice a questo volume.

Il risultato è un'opera, come detto, corale, che intreccia profili letti sotto angoli prospettici differenziati che, per una volta, scelgono di parlarsi e ascoltarsi nel tentativo, mai superfluo, di favorire uno scambio che sappia riportare alla luce con metodo scientifico rigoroso alcune tra le pagine più tristi della nostra storia.

Ringraziamenti

I curatori ringraziano sentitamente Emanuele Edallo, Benedetta Liberali, Costanza Nardocci, Nannerel Fiano e Pietro Villaschi per il sostegno costante nella redazione di questo volume.

NOTE INTRODUTTIVE

Liliana Segre

Con interesse e attenzione saluto il vostro Convegno sul ventennio fascista, particolarmente riferito all'anniversario delle leggi razziste promulgate nel 1938 da quel regime, con la complicità della monarchia sabauda.

Quando si ragiona di una legislazione razzista come quella del fascismo va sempre ricordato che essa veniva da lontano. Il razzismo è infatti un elemento strutturale dei regimi totalitari di destra. Il fascismo aveva tutta una lunga tradizione di antisemitismo e razzismo che derivava dalla sua stessa natura di movimento totalitario, violento e discriminatorio.

Del resto il clima in Europa negli anni successivi alla Grande Guerra non faceva che degenerare. Dal 1933 ormai Hitler era al potere in Germania e l'Italia mussoliniana aveva raggiunto un'alleanza strategica con quel regime. Ma in verità nella seconda metà degli anni '30 c'erano in Europa numerosi stati e regimi antisemiti, che producevano legislazioni razziste e discriminatorie, ritiravano i passaporti, espellevano dai loro territori gli ebrei stranieri. Si determinò da un certo momento una sorta di emulazione a chi produceva le leggi e i provvedimenti peggiori.

Dunque un primo punto fermo è che una legge razzista presuppone un ambiente razzista. Presuppone cioè un regime violento e repressivo, ma anche lo svilupparsi di un senso comune alienato che porta ad accettare provvedimenti in altri contesti inconcepibili.

Furono molte le leggi e i decreti, tutti firmati, oltre che da Mussolini, dal re Vittorio Emanuele III. A cominciare proprio dai famigerati «Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista», il cui articolo 1 era dedicato agli insegnanti e il 2 agli allievi e che stabilivano che tutte le «persone di razza ebraica» erano espulse dalle scuole di ogni ordine e grado, nonché dalle università e dalle accademie. Capite che si realizzava così lo stravolgimento completo di ogni civiltà giuridica e di ogni senso di umanità.

A questo si aggiunga il contesto politico. Va sempre infatti ricordato che regimi come quello fascista e nazista sono saliti al potere per via legale. Spostando impercettibilmente ogni giorno più avanti il limite dell'illegalità e della sopraffazione, fino a che grandi paesi come l'Italia e la Germania, ma anche tanta parte d'Europa, si ritrovarono nell'abisso. Troppi 'liberali', troppi intellettuali, troppi giuristi sono stati complici dell'avvento dei fascismi e dei regimi dittatoriali e totalitari in genere.

Ricordo ancora quando nel 1938 ascoltai per radio la notizia della promulgazione delle leggi razziali o meglio delle leggi razziste. Anche allora persino negli ambienti della comunità ebraica non si capì subito che cosa stesse accadendo e men che meno che cosa sarebbe successo di lì a pochi anni. Per me fu comunque un trauma realizzare che ero stata "espulsa" dalla scuola. Mi domandai: Perché? Che cosa avevo fatto? Mi fu spiegato che «si trattava di una legge che aveva stabilito che tutti gli ebrei dovessero essere "espulsi" dalla scuola e da molte altre attività». Ma che sistema è quello in cui una "legge" può stabilire una cosa del genere?

Da allora la caduta fu verticale. Il combinato delle leggi determinò una vera e propria caduta agli inferi. Interi pezzi della società italiana furono posti hors l'*humanité*, si stabilì una discriminazione fra i cittadini, fu realizzata una cesura nel corpo della società italiana, che si andò ad aggiungersi a quella contro gli antifascisti. Il fondo fu in ogni caso toccato con la sedicente "repubblica sociale" di Salò, allorché i repubblicani, per compiacere i tedeschi, arrivarono addirittura ad inasprire le leggi razziali e la persecuzione degli ebrei.

Per noi ha sempre rappresentato uno shock verificare sulla nostra pelle che i più zelanti fra i nostri aguzzini non erano i nazisti, ma erano proprio gli italiani, i fascisti italiani.

Era la conferma che la persecuzione razziale e l'attiva complicità nello sterminio degli ebrei, come di altre minoranze, costituivano l'esito necessario del fascismo.

Per questo insieme di premesse, che vanno al di là della mia stessa esperienza personale, ho deciso di sfruttare l'occasione inaspettata della nomina a senatrice a vita per rilanciare una missione che mi sono data ormai da anni. Come ebbi a scrivere a Primo Levi almeno dagli anni '90 mi resi sempre più distintamente conto che «da Auschwitz non si esce mai», perché «il mio numero 75190 non si cancella: è dentro di me. Sono io il 75190». Posso dire che «il numero di Auschwitz è impresso nel cuore, è tatuato nella mente e nell'anima: è l'essenza di ognuno di noi che è tornato a raccontare».

La mia testimonianza però non vuole mai essere fine a se stessa. Vuole essere uno stimolo, ai giovani soprattutto, a conoscere la storia e a conservare la memoria. Solo questo esercizio continuo di consapevolezza evita infatti di ricadere in certi errori ed orrori, aprendo altresì la mente al valore autentico di termini come "tolleranza", "accoglienza", "interculturalità", "solidarietà" ecc. Tanto più che da qualche anno in Europa siamo costretti

ad assistere a sempre nuovi episodi di antisemitismo, oltre che di violenza e terrorismo.

Proprio la vastità di questi problemi, che richiedono una risposta che investa il sistema-Paese nel suo insieme e che riguarda la qualità della sua democrazia e della sua vita civile, mi porta a raccomandare sempre ai ragazzi e ragazze, che incontro a migliaia in giro per l'Italia, di leggere e imparare la nostra Costituzione. L'ho più volte definita "fantastica", "avveniristica", proprio perché in quanto "costituzione lunga" e programmatica non vuole essere un semplice catalogo di istituzioni e di diritti, ma ha cura di definire anche i meccanismi attraverso i quali quei diritti diventano reali e la democrazia continuamente si evolve e si fa più giusta.

La nostra Costituzione trae direttamente i suoi valori fondanti dall'antifascismo che animò la Resistenza contro il regime mussoliniano e l'invasore nazista. Di contro all'illegalità, alla violenza e al culto della morte dell'Italia nazi-fascista le regole, le forme di partecipazione e di autogoverno realizzate già dalle formazioni di Resistenza, a mezzo anche della rete delle Repubbliche partigiane, prefigurarono quel "nuovo ordine giuridico" che sarebbe stato poi codificato proprio dalla Costituzione del 1948.

L'autentico valore della nostra Costituzione potrà insomma essere apprezzato davvero solo in ragione di un approccio che abbia questo respiro, con il culto della legalità mai disgiunto dalla memoria del tributo di sangue e di dolore che è costata la fondazione della nostra Res Publica.

La forza delle idee e la saldezza della democrazia costituisce, oggi e sempre, l'estremo antemurale contro coloro che hanno la forza ma non la ragione.

Gadi Luzzatto Voghera

Scusandomi fin d'ora per non poter personalmente assistere ai vostri lavori, porto i saluti della Fondazione Cdec Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea a questo che mi pare essere uno dei più interessanti appuntamenti di riflessione scientifica organizzati in questo turbinoso ottantesimo anniversario dalla promulgazione della legislazione antiebraica in Italia.

Un Convegno che a giudicare dai titoli intende mettere il dito nella piaga storiografica ancora ampiamente aperta relativa ai temi della continuità e discontinuità delle strutture giuridiche, legislative e amministrative dello stato italiano nel corso della lunga e dolorosa transizione che dal regime liberale condusse allo stato repubblicano attraverso gli anni del regime fascista.

Fra di voi oggi c'è già chi ha ampiamente dimostrato come sia solo parzialmente vero che con le leggi antisemite il regime fascista intendeva compiacere l'alleato tedesco. In effetti quella alleanza non avrebbe potuto da sola spingere a scelte politiche e giuridiche così aberranti. Gli italiani erano

stati preparati a quella dinamica da una lunga stagione di propaganda che si andava ad innestare peraltro sulla consolidata presenza di un diffuso antisemitismo che contribuì forse a far sì che la stragrande maggioranza dei nostri concittadini di 80 anni fa accogliesse senza riserve apparenti e visibili la nuova legislazione discriminatoria. Anzi, non pochi videro proprio in quella legislazione una buona occasione, utile per conseguire vantaggi personali approfittando dell'esclusione degli ebrei dal godimento di gran parte dei diritti civili e di cittadinanza.

Le pratiche discriminatorie nei confronti degli abitanti delle colonie italiane in Africa, ideate con l'intento di affermare un'ipotetica superiorità della razza bianca e della civiltà latina (cioè italiana, nella retorica fascista), avevano predisposto un ottimo terreno per l'innesto di una deriva giuridica antisemita. A questo si era aggiunta la sempre crescente polemica nei confronti delle "plutocrazie giudaiche internazionali" (che le cronache parlamentari di oggi proiettano chiaramente nel nostro presente!), e una altrettanto virulenta campagna propagandistica che identificava nel sionismo una visibile minaccia all'identità nazionale italiana, nonostante proprio il sionismo fosse stato considerato dallo stesso Mussolini uno strumento utilizzabile in chiave anti britannica nell'eterno conflitto per l'egemonia sul Mediterraneo.

Più si estendono le ricerche, più appare chiaro che il regime fascista avesse da tempo intrapreso una china che lo avrebbe portato alla promulgazione di una legislazione antiebraica. Ne è segno evidente, ben prima del *Manifesto della razza* (14 luglio 1938) e del censimento degli ebrei (22 agosto 1938), l'iniziativa promossa dal Ministro dell'educazione nazionale che aveva chiesto già agli inizi dell'anno alle Università di identificare, fra i docenti e gli studenti, gli appartenenti alla minoranza ebraica, che avrebbe poi provveduto ad espellere col successivo decreto del settembre 1938.

L'esperienza della legislazione razzista ha avuto un peso significativo nella storia del nostro paese. Molte delle scelte adottate e dei principî affermati nella redazione della nostra Carta fondamentale del 1948 risentono in maniera evidente di quel precedente e tentano di approntare le necessarie barriere affinché in futuro non si possano ripetere abusi giuridici analoghi. In questo senso va letto ad esempio l'art. 113 della Costituzione, che afferma che «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa», tutela che «non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti». Una difesa necessaria dell'autonomia della magistratura dal potere politico. E nella stessa prospettiva vanno senz'altro interpretati altri articoli della Costituzione: il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge senza distinzione di razza (art. 3), il diritto al lavoro di tutti i cittadini (art. 4), l'uguale libertà di

tutte le confessioni religiose davanti alla legge ed il diritto di libera professione della propria fede religiosa (artt. 8 e 19), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), il divieto di privazione, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome (art. 22).

Si è trattato senza dubbio di una scelta forte, affidata peraltro alle cure di una magistratura che aveva ampiamente contribuito durante il regime all'elaborazione di una giurisprudenza sostanzialmente dipendente e succube delle direttive mussoliniane. In questo senso è noto – per fare solo un esempio – il caso del Libro I del codice civile “Solmi” intitolato alla persone e alla famiglia e pubblicato nel 1939. L'art. 1 prevedeva al terzo comma che «Le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'applicazione a determinate razze sono stabilite da leggi speciali», e accoglieva quindi pienamente la legislazione antiebraica. Quel comma venne abrogato da uno dei primi provvedimenti legislativi del 1944, ma ancora nel 1943 in una conferenza al Circolo giuridico di Milano Gaetano Azzariti (futuro presidente della Corte Costituzionale, ma allora presidente del Tribunale della razza) plaudiva a quella norma per aver «relegato in soffitta il dogma indiscutibile dell'egualitarismo» dello Statuto albertino.

Come ci ricorda in un recente intervento il Presidente emerito della Corte di Cassazione Giovanni Canzio: «Nei vari manuali, monografie e saggi dell'epoca risalenti ai più autorevoli studiosi di diritto civile, pur con qualche timido rilievo tecnico da parte di taluno di essi, sembra infatti prevalere la scelta del silenzio, con un atteggiamento generale di asettica e fredda neutralità, nella pur frettolosa trattazione del tema della “razza”, come causa limitativa della capacità giuridica delle persone».

Nell'augurarvi un buon lavoro, mi auguro che nuova luce venga fatta sugli elementi di continuità e discontinuità nella storia dello stato italiano, utilizzando la lente della legislazione razzista come mezzo per leggere e interpretare la storia del nostro paese nel suo divenire.

Lorenzo Lipparini

Un ringraziamento sincero agli organizzatori di questo convegno da parte dell'Amministrazione comunale di Milano e dal Sindaco Giuseppe Sala, che non poteva essere qui questa mattina.

Un convegno come quello che ci vede impegnati oggi è un modo veramente utile, non solo per ricordare e celebrare la Giornata della Memoria, ma per capire come si arrivò al male supremo che fu l'Olocausto, a ottant'anni dalle leggi razziali e a novantasette dalla marcia su Roma.

Questo ci fa comprendere come l'avvicinamento all'Olocausto fu uno scivolamento progressivo che si compose di tante fasi, di tanti atti, di tanti avvenimenti che poi riuscirono a provocare questi fatti.

Fu sicuramente un prodotto dell'ideologia nazionalista e sovranista, che ha saputo inquinare la società attraverso l'identificazione di un nemico comune, di capri espiatori; attraverso l'utilizzo della propaganda e dei mezzi di informazione, che già in quel periodo storico stavano cambiando in maniera radicale, come vediamo anche oggi, in virtù delle grandi innovazioni tecnologiche che furono messe al servizio di una propaganda, di un messaggio reiterato.

Il passaggio dal buon senso al senso comune, in qualche modo il ricorso a semplificazioni che potevano facilmente diventare falsità al servizio di un racconto che doveva servire a degli obiettivi politici ben precisi, ma anche il fallimento della democrazia degli Stati liberali nel dare risposte e nel gestire quelle fasi storiche, arrivando di fatto a consentire una occupazione del potere e un sovvertimento istituzionale che si è nutrito del consenso. Un consenso a cui in Italia i cittadini si allinearono, così come tutti i pezzi dello Stato che, uno dopo l'altro, si adeguarono al nuovo regime, ai nuovi governi, al nuovo senso comune.

Una dittatura della maggioranza fuori dai limiti dello Stato di diritto, fuori dai pesi e contrappesi, che ci fa pensare come ancora oggi non basti avere il consenso, non basti poter dire "siamo di più". Perché per poter avere uno Stato e delle istituzioni effettivamente democratiche c'è bisogno di quel sistema di pesi e contrappesi che possano garantire e tutelare le minoranze.

Ma quel percorso di fatto è stato legalizzato e formalizzato da leggi e atti amministrativi - ed è tema del convegno di oggi - che hanno reso legale la volontà del regime, determinando un impatto pesante sulla vita delle persone. Le leggi razziali del '38 generarono infatti attività istituzionale e amministrativa anche ai livelli periferici.

I comuni fecero i censimenti della popolazione di origine ebraica. L'abbiamo ricordato come Comune di Milano con una mostra che è stata inaugurata alla Triennale proprio quest'anno, nell'anno dell'anniversario con la collaborazione del Cdec e della Triennale.

I comuni attivarono solerti impiegati, solerti funzionari che accettarono, obbedirono, e di fatto resero possibile la realizzazione di un elenco delle persone che poi furono avviate alla deportazione.

Le scuole accettarono di espellere studenti e insegnanti ebrei. Abbiamo ricordato quest'anno, con la mostra al memoriale della Shoah, le leggi antiebraiche sulla scuola, annunciate da Mussolini nel '38 cui le istituzioni scolastiche si allinearono. Quelle espulsioni furono fatte e le persone finirono per essere deportate proprio dal binario 21, dove ora ha sede il Memoriale. Noi oggi ricordiamo i nomi di queste persone, non solo per il giusto tributo alle loro vite, alle loro storie di cittadini che erano parte integrante della nostra società.

Non solo contro l'indifferenza di ieri, che fu complice necessaria perché tutto questo potesse avvenire, ma anche per contrastare i segnali allarmanti che si ripresentano oggi e che dobbiamo essere in grado di cogliere e con-

trastare, combattendo innanzitutto l'indifferenza che ne consente l'affermazione.

La censura della mostra promossa dal liceo Petrarca di Trieste è stata una delle ragioni che ci ha spinto a organizzare la mostra degli studenti triestini qua a Milano. Quella mostra era stata censurata in un primo momento dal Comune di Trieste perché la locandina riportava la prima pagina del quotidiano locale *Il Piccolo* di quei giorni del 1938 che titolava: «via gli ebrei dalle scuole italiane».

Una locandina di questo genere era stata ritenuta troppo forte dagli amministratori di quella città, e per questo la mostra ha rischiato per diversi mesi di non essere organizzata.

Questo è lo stato della nostra attualità, parliamo di oggi non di ottant'anni fa. Oggi qui a Milano subiamo continui danneggiamenti e furti delle "pietre di inciampo". Questi sono segnali evidenti e diretti, ai quali il Comune di Milano reagisce posandone di nuove - saranno oltre trenta le nuove pietre posate quest'anno - per ricordare i luoghi dove abitarono le persone che furono avviate alla deportazione dall'organizzazione dello Stato, dai Comuni, da tutti i pezzi dell'Amministrazione pubblica.

Poi ci sono tutta una serie di altri segnali evidentemente diffusi, nuove leggi, nuovi capri espiatori, nuova propaganda, nuove falsificazioni. Ecco, noi come Comune di Milano cerchiamo di far vivere la Memoria non solo durante il Giorno che la deve tributare e ricordare. Cerchiamo di farlo durante tutto l'anno, attraverso una pluralità di iniziative culturali che vadano oltre gli ambienti consueti, che vadano nelle scuole e in tutta la società. Cerchiamo di fare il possibile per affermare la necessità del ricordo, dello studio, dell'approfondimento come antidoto, perché quello che abbiamo vissuto non si ripeta mai più.

Ed è per questo che vi ringraziamo per avere organizzato questo importantissimo convegno che durerà tutta la giornata e che si chiuderà questa sera con la proiezione di un altro importante film.

Grazie ancora.

PARTE PRIMA
IL FASCISMO E LE SUE STRUTTURE ORGANIZZATIVE

ORIGINI, SVILUPPO E CONSOLIDAMENTO DEL FASCISMO. ALCUNE CONSIDERAZIONI

Ivano Granata

A cento anni dalla nascita dei Fasci di combattimento, avvenuta il 23 marzo 1919 a Milano, nell’“adunata” di Piazza San Sepolcro, la storiografia ha ricostruito le problematiche relative al fascismo – dalle origini alla presa di potere, dalla trasformazione in regime fino alla sua caduta – in un modo ampio e complessivamente adeguato sia sul piano fattuale, sia su quello interpretativo. Proprio in ambito interpretativo tuttavia non sono mancate contrapposizioni assai vivaci sull’ideologia, sul ruolo e sulla collocazione del fascismo, che hanno interessato non solo il settore specifico della storia d’Italia, ma anche il più vasto contesto dei sistemi dittatoriali e del totalitarismo. Le polemiche, che hanno diviso studiosi di diverse estrazioni e scuole nell’ambito del cosiddetto rapporto politica-storiografia, cominciarono di fatto alla metà degli anni Sessanta con la pubblicazione dei primi volumi della biografia di Mussolini di Renzo De Felice e riguardarono il problema della collocazione a “sinistra” del fascismo diciannovista. Successivamente, col progressivo ampliamento delle indagini storiografiche su tutti i vari aspetti del regime, le polemiche, che assunsero talvolta un carattere aspro e anche di parte, finirono per coinvolgere tutto il ventennio fascista.

Ad anni di distanza le polemiche si sono gradualmente sopite e la storiografia ha finito per elaborare interpretazioni che, in taluni casi, sono il frutto di un lavoro di “mediazione”, per così dire, tra diverse posizioni, che solo apparentemente in passato erano ritenute inconciliabili. In un momento in cui gli studi sul fascismo, al di là dell’impegno di alcuni noti studiosi e di pubblicazioni incentrate sugli anniversari, sembrano segnare il passo, soprattutto quelli sulle origini, si può cercare di ripercorrere alcuni dei principali aspetti del fascismo nel tentativo di comprendere se ormai certi giudizi possano essere considerati acquisiti oppure se ci sia ancora un margine per ulteriori approfondimenti. Questi ultimi dovrebbero riguardare in particolare il rapporto tra regime, “mussolinismo” e totalitarismo, di cui le nuove interpretazioni, dovute a studi più recenti, mettono in discussione certe acquisizioni del passato.

Per indicare il fascismo diciannovista si è spesso fatto riferimento al “programma di San Sepolcro”, che sarebbe stato la “base” di tutto il movimento. In realtà tale programma non è mai esistito, se non in quella forma “mitica” che assunse durante gli anni del fascismo. Durante l’adunata costitutiva non venne, infatti, presentato nessun programma, ma furono discusse solo alcune indicazioni politiche generali. Un primo vero programma organico comparve sul *Popolo d’Italia* solo il 6 giugno ed è a questo che bisogna fare riferimento come programma delle origini ed è sempre a questo che si rivolgeranno poi le attenzioni e le polemiche degli storici. Sul piano politico i punti salienti riguardavano il suffragio universale con rappresentanza proporzionale, il minimo di età per votare fissato in 18 anni, il diritto di voto e di eleggibilità per le donne, l’abolizione del Senato e la convocazione di un’Assemblea nazionale per definire la forma dello Stato. Sul piano sociale si rivendicavano le otto ore di lavoro per tutti, i minimi di paga e l’assicurazione sull’invalidità e sulla vecchiaia a 55 anni. Da ultimo, sul piano finanziario si chiedeva un’imposta straordinaria e progressiva sul capitale, che assumesse la forma di una vera espropriazione parziale delle ricchezze, il sequestro dei beni delle Congregazioni religiose e la revisione dei contratti di forniture di guerra, con la confisca dell’85% dei profitti di guerra.

Un programma con tali caratteristiche appariva indubbiamente di “sinistra” e sulla stessa posizione doveva quindi essere annoverato, come conseguenza logica, il movimento che del suddetto programma si faceva portavoce. In realtà la situazione era più complessa e da essa emergevano le contraddizioni che caratterizzavano l’iniziale fascismo. Alla “coloratura” di sinistra del programma, facevano peraltro riscontro alcune posizioni del movimento che andavano in direzione opposta, in particolare l’antibolscevismo, che serviva come elemento catalizzatore nella lotta contro il Partito socialista, le rivendicazioni relative a Fiume e ai territori della Dalmazia e l’insistenza sul tema generale della “vittoria mutilata”. A ciò si aggiunga che certe posizioni espresse da Mussolini sul suo giornale in merito al mondo del lavoro e al ruolo del sindacalismo difficilmente avrebbero potuto essere condivise a sinistra.

Per comprendere meglio la situazione occorre anche evidenziare che il programma fascista fu elaborato materialmente dal Fascio di Milano, aspetto non sempre sottolineato in modo adeguato. Anche se il fascismo tentò, fin dall’inizio, di espandersi su base nazionale, esso di fatto concentrò la propria attività soprattutto a Milano, che sarà l’unica circoscrizione elettorale in cui presenterà una lista propria alle prime elezioni politiche del dopoguerra. Il capoluogo lombardo tuttavia era in quel periodo un’autentica “roccaforte” del socialismo. Per poter quindi attirare nelle proprie file non solo i combattenti, gli interventisti di “sinistra” e coloro che professavano idee di stampo democratico e progressista e che erano rimasti delusi dalla politica del Psi, ma anche una parte dei lavoratori, il Fascio milanese riteneva necessario che

il programma avesse una “coloratura” di sinistra. Inizialmente “marcata”, essa diventerà successivamente, in vista delle elezioni, molto “sbiadita”. L’ambiguità finisce così per essere la chiave di volta interpretativa del fascismo diciannovista

La clamorosa sconfitta elettorale subita a Milano nel novembre 1919 (4795 voti fascisti contro i 170.305 dei socialisti) dimostrò che i Fasci erano una forza assolutamente trascurabile nel panorama politico del paese e pose in dubbio l’esistenza stessa del movimento, che, per sopravvivere, muterà radicalmente la propria la propria linea di condotta. Nel gennaio del 1920 il fascismo condannò gli scioperi nazionali dei ferrovieri e dei postelegrafonici e spostò definitivamente a destra le proprie posizioni, cambiamento approvato poi ufficialmente a maggio dal secondo congresso. La “svolta” non fu solo ideologica, ma riguardò anche i dirigenti locali dei fasci e gli stessi militanti. Dal carteggio tra il Comitato centrale dei Fasci e le singole sezioni è infatti possibile verificare che nel 1920 molti dirigenti “diciannovisti” vennero sostituiti da altri più vicini alle nuove posizioni. Parecchi dei dirigenti originari sparirono definitivamente dalla scena politica, ma, paradossalmente, alcuni di loro aderiranno, a più di vent’anni di distanza, alla Repubblica sociale, trovando in essa il modello per l’attuazione di quel fascismo diciannovista, populista e di sinistra, che, messo in disparte all’inizio degli anni Venti, si prendeva ora la sua rivalsa.

Malgrado il mutamento di prospettiva, nel 1920 il fascismo continuò a rimanere un fenomeno nel complesso trascurabile. A capovolgere la situazione fu il fallimento, nel settembre 1920, dell’occupazione delle fabbriche. L’avvenimento è stato considerato a lungo come una possibile occasione rivoluzionaria, ma tale ipotesi, ad anni di distanza da interpretazioni di vario genere, politiche e storiografiche, andrebbe rivista e riconsiderata, tenendo conto che, sul piano generale, non esistevano sostanzialmente le condizioni per dare origine a un movimento rivoluzionario. Per contro l’occupazione delle fabbriche mise a nudo le deficienze dei socialisti, soprattutto dei massimalisti, sostenitori, a parole, della rivoluzione e incapaci invece di predisporre un’organizzazione in grado di tradurre in termini concreti i concetti rivoluzionari. Essa dunque fece comprendere ai ceti borghesi, detentori del potere politico ed economico, che, per l’incapacità del Psi, la rivoluzione in Italia non aveva nessuna possibilità di essere realizzata. I primi a rendersi conto della novità, e a muoversi di conseguenza, furono i proprietari terrieri, che mirarono ad abbattere quel movimento contadino al quale, nel timore della “rivoluzione” e dell’“occupazione delle terre”, avevano fatto ampie concessioni economiche e sociali nel biennio successivo alla guerra. In tale ottica essi puntarono pertanto sul fascismo, al quale diedero generosi contributi finanziari. A sua volta il fascismo, per realizzare gli obiettivi degli agrari e per sconfiggere il movimento contadino, si servì della sua arma vincente, lo squadristo, che già nel 1920 aveva svolto azioni intimidatorie nelle campagne. Così il fascismo, sorto come movimento politico “urbano”,

si trasformò in “agrario” e diventò «un crudele e implacabile movimento di interessi rivolto a fini ben precisati»¹.

All’inizio del 1921 il rapido cambiamento di rotta del fascismo, passato da “urbano” ad “agrario”, fu quindi determinante per la sua affermazione. In tal modo il fascismo si apriva la strada alla conquista del potere. La vittoria mussoliniana fu però dovuta, in maniera consistente, anche alle scelte della classe politica e all’incapacità dei socialisti di capire cosa fosse realmente il fascismo e quindi di opporsi in modo efficace. I liberali videro nel fascismo una “giovane forza” destinata a rinnovare e rinvigorire il liberalismo in stato di crisi. Mirando a tale obiettivo, Giolitti appoggiò, in vista delle elezioni del maggio 1921, la formazione dei Blocchi coi fascisti. Così facendo però «lo statista di Dronero giudicò il nuovo movimento ed il suo capo col semplicismo proprio della sua mentalità, cioè come un materiale politico suscettibile di facile assorbimento»².

L’errata prospettiva sarà determinante. Il fascismo infatti non aveva nessuna intenzione di farsi assorbire dal “sistema”, né di rinunciare ai suoi aspetti eversivi e all’uso della violenza. Un errore analogo a quello di Giolitti venne fatto da un altro liberale di notevole caratura, Luigi Albertini, direttore del *Corriere della Sera*, che, pur diffidente nei confronti del fascismo, appoggiò il Blocco in chiave antisocialista, contribuendo così all’affermazione del movimento. Secondo Albertini, il fascismo poteva essere considerato «l’espressione più esasperata della coscienza nazionale risorta» e «i suoi eccessi» dovevano sicuramente «essere deplorati». I fascisti però erano anche «l’ala estrema di un grande partito nazionale», che non voleva che l’Italia perisse «soffocata da una stolidità e, presso le genti più civili, ormai superata utopia», quella cioè socialista³. Al momento poi della presentazione della lista Albertini non ammise alternative: «La lista non si commenta: si vota. È naturale che, scorrendo l’elenco dei nomi, lo spirito critico, svegliando simpatie e antipatie, dissoci. Ma il blocco è fatto per associare [...] Per ora non c’è che da accettare con lealtà e da collaborare con zelo [...] La lista, così com’è, è una “posizione” da cui bisogna battere il nemico comune»⁴. Al successo del fascismo diede il suo apporto anche la massoneria, la cui posizione «non si differenziava gran che da quella della grande maggioranza dei gruppi politici e della opinione pubblica liberaldemocratica; ne condivideva le preoccupazioni, ma riteneva ormai necessario far partecipare il fascismo al potere, sia per costituzionalizzarlo, sia per far uscire il paese dallo stato di precaria incertezza in cui si dibatteva»⁵. La parte liberaldemocratica del

1. A. Lanzillo, *Le rivoluzioni del dopoguerra. Critiche e diagnosi*, Il Solco Città di Castello, 1922, p. 227.

2. C. Rossi, *Mussolini com’era*, Ruffolo Editore Roma, 1947, p. 98.

3. *L’appello al paese*, in *Corriere della Sera*, 8 aprile 1921.

4. *I candidati del Blocco*, in *Corriere della Sera*, 23 aprile 1921.

5. R. De Felice, *Mussolini il fascista. I. La conquista del potere*, Einaudi Torino, 1966, p. 351.

paese, in tutte le sue accezioni e le sue componenti, aveva fatto la scelta a favore del fascismo, senza capire, probabilmente, a quali conseguenze sarebbe andata incontro con tale scelta.

Per quel che riguardava i socialisti, la loro analisi del fascismo era inadeguata e troppo semplicistica. Essi ritenevano infatti che il fascismo rappresentasse l'estremo tentativo messo in atto dalla società borghese e capitalista, di cui lo stato era l'espressione, per evitare la propria fine di fronte all'avanzata delle masse popolari. Quando la rivoluzione avrebbe abbattuto lo stato e instaurato la dittatura del proletariato, anche il movimento mussoliniano avrebbe cessato di esistere. Questa linea, portata avanti dalla maggioranza massimalista, non subì mutamenti neppure di fronte all'importanza sempre maggiore che il fascismo andava assumendo. Appare quindi grottesco che nell'aprile del 1922, quando il fascismo era ormai diventato una realtà di rilievo, il movimento contadino era stato praticamente sconfitto dallo squadristico e il movimento operaio, che pure, in gran parte, era ostile alle posizioni mussoliniane, cominciava a sua volta a mostrare qualche segno di scoraggiamento e di cedimento, il leader massimalista Serrati potesse fare un'affermazione di tal genere: «Il fascismo, funzione naturale della reazione borghese e perciò necessario, oggi va disgregandosi. A questo disgregamento va succedendo un irrobustirsi della classe lavoratrice, di cui si sente la necessità della rinascita»⁶.

La sottovalutazione del fascismo risultava dunque evidente. Non solo il Psi era incapace di fare la rivoluzione, ma non sapeva neppure opporsi all'avanzata fascista né con un'azione di concerto con altre forze politiche, né facendo ricorso, a sua volta, a squadre armate che difendessero le istituzioni "rosse". Grande fu quindi la responsabilità dei socialisti nell'avvento del fascismo. Il rilievo tuttavia non riguarda solo la componente massimalista, legata in modo irrazionale all'intransigenza ideologica, ma anche quella riformista, che fu incapace, in nome di un'unità socialista ormai solamente di facciata, di abbandonare il partito, di staccarsi dai massimalisti e di scegliere strade differenti, arrivando a quella collaborazione governativa che forse avrebbe ancora potuto bloccare l'offensiva fascista. La nascita del Partito socialista unificato, in cui confluirono i riformisti espulsi dal Psi al congresso di Roma, svoltosi all'inizio di ottobre del 1922, sarà tardiva ai fini dell'elaborazione di una concreta strategia antifascista.

Il 1921 risulta quindi l'anno cruciale per il fascismo, anno in cui vi fu anche la trasformazione, in seguito alla crisi dell'estate, dovuta al patto di pacificazione coi socialisti, che vide contrapposti Mussolini e i *ras* provinciali legati agli agrari, del movimento in partito. Il partito, che, politicamente, era, tutto sommato, il frutto di un compromesso, aveva sostanzialmente la struttura di quelli di integrazione di massa, ma, grazie all'apporto dello squadristico e al sistematico uso della violenza, finiva, di fatto, per avere una forma del tutto nuova, con caratteristiche diverse che diventeranno fondamentali. A tale

6. *L'assemblea della Sezione socialista per l'unità, per la disciplina, per l'intransigenza*, in *Avanti!*, 20 aprile 1922.

proposito uno studioso del calibro di Emilio Gentile sostiene che la nascita del fascismo «come fenomeno dominante nel periodo fra le due guerre non avvenne nel 1919», anno in cui non c'era ancora «l'embrione del fascismo di massa», ma appunto nel 1921 e più precisamente «l'11 novembre 1921, quando il movimento dei Fasci di combattimento, divenuto un movimento di massa profondamente diverso dal fascismo del 1919, si costituì in Partito nazionale fascista, assumendo la struttura organizzativa originale e inedita del partito milizia, il primo nella storia dei partiti europei, e il primo a conquistare il potere in un paese europeo alla fine di ottobre del 1922»⁷. La “vera” nascita del fascismo andrebbe quindi postdata di due anni, cosa che comporterebbe anche una revisione del ruolo, dell'evoluzione degli aspetti, seppur frammentari, dell'ideologia e della tattica del movimento “diciannovista”, nonché del suo effettivo legame con il fascismo degli anni successivi. In tali direzioni dovrà muoversi in futuro, per verificare ulteriormente la tesi, quella storiografia sulla crisi dello stato liberale che, come si è già sottolineato, al momento sembra avere perduto stimoli per un ulteriore approfondimento.

Nell'ottobre 1922, a meno di un anno dalla trasformazione del movimento in partito, che segna il definitivo consolidamento della forza politica mussoliniana, il fascismo arrivò, con la marcia su Roma, al potere. Per la conquista del potere fu determinante l'atteggiamento del re, Vittorio Emanuele III, che si rifiutò di firmare il decreto, sottopostogli dall'allora presidente del consiglio Facta, di proclamazione dello stato d'assedio, finendo così, invece di far rispettare l'ordinamento e la prassi costituzionale, per cedere alle pressioni di una minoranza eversiva. Da parte di diversi studiosi si è equiparato l'atteggiamento del re a una sorta di colpo di stato. L'assenza di un'adeguata documentazione non consente di spiegare le motivazioni del comportamento del re, motivazioni da lui mai chiarite e su cui sono state formulate svariate ipotesi, che però tali sono sempre rimaste. Resta comunque il fatto che il re, chiamando Mussolini al governo, non fece altro che adeguarsi alla volontà non solo, come si è visto, di larga parte della classe politica liberale e della massoneria, ma anche degli apparati dello stato – esercito, forze dell'ordine, magistratura – da tempo favorevoli, in chiave antisocialista, a un ruolo più incisivo del fascismo nelle istituzioni e nella società.

Al momento della presa di potere, la base del fascismo era costituita, oltre che dalle masse contadine, costrette, per evitare la violenza squadrista, a entrare nei sindacati fascisti e ad aderire al fascismo *tout court*, dal ceto medio. Secondo Agostino Lanzillo, in un'analisi fatta nel 1922, alla vigilia della marcia su Roma, nelle città i fasci erano formati «in maggioranza grandissima, di impiegati, di piccoli *rentiers*, di studenti, di professionisti piccoli e medi. E quel che è più importante si è che i soci di simile organizzazione sono, nel maggior numero, *uomini nuovi alla attività politica*». Nel fascismo era confluita dunque la «gente nuova», quella «folla che prima della guerra

7. E. Gentile, *Chi è fascista*, Laterza Bari-Roma, 2019, pp. 69-70.

assisteva indifferente od apatica alle vicende politiche e che ora è entrata nella contesa. Il fascismo ha mobilitato le sue forze nella *zona grigia* della vita politica, e da qui deriva la violenza scapigliata e l'esuberanza giovanile della sua condotta». Nel movimento mussoliniano, che si configurava quindi come «lo strumento politico della media borghesia»⁸, il cui ruolo determinante era rivestito da quegli «uomini nuovi» che, portati sulla ribalta politica dalla guerra e provenienti da quell'ambito comunemente chiamato «zona grigia», avrebbero poi avuto una funzione di rilievo nell'instaurazione, come risulta in modo preciso dall'analisi di Hannah Arendt, dei totalitarismi. Successivamente il fascismo allargherà la propria base anche ad altri ceti sociali, trovando peraltro resistenze di vario tipo ad espandersi nel movimento operaio, che, sostanzialmente, resterà in buona misura «refrattario» all'assorbimento da parte del regime, ma continuerà a caratterizzarsi in chiave piccolo borghese.

Nel 1975 Renzo De Felice, nell'ambito della distinzione storiografica tra fascismo «regime» e fascismo «movimento», sostenne che quest'ultimo era stato «in gran parte l'espressione di ceti medi emergenti», i quali cercavano di acquistare «partecipazione» e «potere politico» e che si ponevano come una «classe» mirante «ad affermarsi in quanto tale, e ad affermare la propria funzione, la propria cultura e il proprio potere politico contro la borghesia e il proletariato». Anche De Felice sottolineava che era stata la prima guerra mondiale a mobilitare «tutta una parte della società italiana», che, «restata sino allora in disparte» ed esclusa dal «potere effettivo» e dalla «partecipazione», avrebbe poi puntato, «attraverso il fascismo, a rivendicare, ad acquistare una sua funzione»⁹. Le tesi di De Felice furono all'epoca oggetto di forti critiche e suscitavano polemiche di vario genere, spesso strumentali, che proseguirono nel tempo. Ad anni di distanza risulta però evidente che il concetto di De Felice di «ceti emergenti», sebbene formulato in modo diverso e basato, *a posteriori*, su un quadro ormai delineato e su una miglior definizione dell'esperienza fascista, era assimilabile a quello di «gente nuova», che già Lanzillo aveva sottolineato e che costituiva l'elemento chiave per lo sviluppo del fascismo, in cui avrebbe trovato un ruolo preciso e ben definito. Va peraltro rilevato che, al di là di certi riferimenti generali, manca ancora una storia complessiva dei ceti medi negli anni del fascismo, che tenga conto delle loro posizioni politiche, delle loro aspettative e delle loro ambizioni e che consenta di verificare non solo la loro evoluzione, ma pure quella dell'immagine stessa del ceto medio, anche nell'ottica di una miglior comprensione del totalitarismo fascista.

Arrivato al potere, nonostante il governo di coalizione e la cosiddetta politica di «normalizzazione», il fascismo fece subito capire, con la creazione della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, (nella quale avrebbero dovuto confluire le squadre d'azione e che era posta agli ordini del capo del

8. A. Lanzillo, *Le rivoluzioni del dopoguerra*, cit., p. 227.

9. R. De Felice, *Intervista sul fascismo*, a cura di M.A. Ledeen, Laterza Bari-Roma, 1975, pp. 30-32.

governo), di un organismo, seppur consultivo, come il Gran consiglio, e con l'approvazione della nuova legge elettorale maggioritaria, di voler essere l'unico vero protagonista sulla scena politica. Le elezioni dell'aprile 1924 diedero alla Lista nazionale la maggioranza assoluta in parlamento, confermando così che il paese stava rapidamente allineandosi al nuovo corso. Il delitto Matteotti tuttavia rappresentò, nell'ambito dell'avanzata fascista, una battuta d'arresto che avrebbe anche potuto trasformarsi in una sconfitta definitiva. Di fronte all'indignazione dell'opinione pubblica, il movimento mussoliniano si trovò, per la prima volta dopo la "svolta" del 1921, veramente in difficoltà. Le opposizioni però decisero, come forma di lotta contro il fascismo, di astenersi dall'attività parlamentare fino a quando non fosse stata ripristinata la legalità e sciolta la milizia, dando origine, in tal modo, al cosiddetto Aventino.

L'Aventino – subito abbandonato dai comunisti, che non ne condividevano la tattica e che rientreranno poi in parlamento, senza peraltro, visto il loro esiguo numero, poter avere un ruolo di qualche rilievo – fu sicuramente un'iniziativa di grande impatto sia sul piano morale, sia nel tentativo di scuotere le coscienze del paese. Sul piano politico però esso fu, al di là dei dissidi tra le varie forze aderenti, fallimentare, aspetto che forse non sempre è stato sottolineato in modo adeguato. Il rifiuto dei rappresentanti della minoranza a partecipare alle sedute del parlamento favorì di fatto il fascismo, al quale fu consentito di far approvare leggi importanti senza nessun contraddittorio e senza rilievi critici, e contribuì, per contro, a rafforzare la compagine mussoliniana proprio nel suo momento di crisi. L'assenza in parlamento impedì inoltre agli esponenti della minoranza di svolgere, tra quei parlamentari della maggioranza di estrazione liberale che erano perplessi e dubbiosi per ciò che succedeva e mostravano qualche atteggiamento di incertezza verso il fascismo, un'adeguata azione di persuasione, mirante a far cambiare la loro posizione e a cercare così di allargare l'area dell'opposizione, cosa che avrebbe anche potuto portare a esiti imprevedibili.

Gli aventiniani speravano probabilmente in un intervento del re, che però, dopo avere avallato la marcia su Roma, non voleva in realtà ritornare alla situazione politica precedente e riteneva che, essendoci in parlamento una maggioranza che prendeva decisioni, la prassi costituzionale fosse rispettata. L'abbandono del parlamento da parte delle opposizioni, insieme alla loro sostanziale inerzia, fu quindi un altro degli elementi che consentirono al fascismo di superare la crisi Matteotti e di arrivare allo stato autoritario. Quest'ultimo aspetto, sottovalutato dagli antifascisti, fu invece ben colto da uno degli esponenti del potere industriale, il senatore Ettore Conti, che nel suo diario evidenzierà, in data 10 ottobre, in modo preciso le responsabilità degli aventiniani e ciò che sarebbe successo: «Più ci penso e più mi convinco che la mossa degli aventiniani è stata un grosso errore. Scappare davanti al pericolo di violenze può essere comodo; ma abbandonare il parlamento rinunciando ad ogni possibilità di critica e di opposizione legale non è utile né generoso. Padroni assoluti della Camera, dove ci porteranno i fascisti? E

se cadremo nella dittatura non ne saranno responsabili anche gli aventiniani? Intanto il vecchio Giolitti è rimasto al suo posto»¹⁰. Le previsioni di Conti si riveleranno purtroppo esatte.

Il discorso del 3 gennaio 1925 preannunciò la fine dello stato liberale. Tra il 1925 e il 1926, con una serie di leggi, da quella sulle associazioni, determinante per lo scioglimento della massoneria, che pure aveva contribuito all'avvento del fascismo, a quella sindacale, fino alle leggi "fascistissime", allo scioglimento dei partiti e alla decadenza dei deputati aventiniani, lo stato assunse una sua precisa fisionomia di stampo autoritario. I provvedimenti sulla stampa e la trasformazione dei comuni e delle provincie, con la nascita dei podestà e dei presidi, completarono la costruzione dello stato fascista, che divenne definitiva con la costituzionalizzazione del Gran consiglio del fascismo nel 1928, anche se esso continuò tuttavia a rimanere un organismo consultivo. In tale contesto va inserita anche la rivalutazione della lira. In merito alla rivalutazione, pur ampiamente analizzata sul piano politico e su quello economico, non sempre forse si è sottolineato il fatto che essa ebbe, al pari delle leggi, un ruolo fondamentale nell'edificazione del futuro regime, sia per la prova di forza data da Mussolini in un momento in cui un passo falso avrebbe potuto avere rilevanti conseguenze, sia nel determinare il rapporto tra fascismo e potere economico, sia, aspetto importante, per le ricadute sulla classe lavoratrice.

La più importante delle leggi fu quella del 24 dicembre 1925 sulle prerogative del capo del governo, elaborata da Alfredo Rocco, che fu il vero artefice della costruzione reale dello stato fascista, così come Mussolini ne fu l'artefice politico. Essa infatti scardinava tutto il vecchio sistema liberal-democratico. Il presidente del consiglio, divenuto primo ministro e capo del governo, non rispondeva più al parlamento, ma unicamente al re, dal quale veniva nominato e revocato. Analogamente i ministri, proposti dal capo del governo, venivano nominati e revocati dal re. La legge stabiliva inoltre che "nessun oggetto" di natura legislativa poteva essere messo all'ordine del giorno delle due Camere senza l'adesione del capo del governo. Una proposta di legge poteva anche essere bocciata, ma l'esecutivo aveva la possibilità di riproporla dopo tre mesi e di richiederne, senza discussione, l'approvazione a scrutinio segreto. Era anche possibile che una proposta di legge, rigettata da una delle due Camere, potesse essere ugualmente trasmessa all'altra e da questa esaminata e messa ai voti. In un colpo solo il parlamento perdeva così le sue due fondamentali prerogative, quelle relative al controllo dell'esecutivo e alla possibilità di legiferare in autonomia, trasformandosi pertanto in un mero interprete delle decisioni prese dall'esecutivo. Veniva meno inoltre anche la tradizionale divisione dei poteri che caratterizzava gli stati democratici, essendo di fatto il legislativo subordinato alle scelte e al volere dell'esecutivo. Dopo i due "plebisciti" del 1929 e del 1934, in cui gli italiani

10. E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Garzanti Milano, 1946, p. 322.

furono chiamati a eleggere i deputati votando per la lista unica, la nascita, nel 1939, della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, formata da esponenti che ne diventavano automaticamente membri in quanto facevano parte degli organi collegiali di tali istituzioni, pose fine a ogni parvenza di elettività.

La radicale trasformazione dello stato liberale in fascista avvenne in realtà senza toccare la carta su cui si basava l'assetto istituzionale, cioè lo Statuto albertino. A differenza dell'attuale costituzione italiana, che è una carta "rigida" e prevede diversi passaggi per essere modificata, lo Statuto albertino era invece uno strumento "flessibile", in cui potevano essere inseriti elementi nuovi senza che ciò ne provocasse l'alterazione di fondo. Durante tutto il regime fascista lo Statuto rimase quindi in vigore, anche se ormai la dittatura aveva sostituito lo stato democratico e senza che il re sentisse la necessità di porre problemi di ordine costituzionale.

L'ultimo atto della costruzione del regime fu la nascita, nel 1934, delle Corporazioni. Esse avrebbero dovuto rappresentare l'autogoverno della produzione e caratterizzare il fascismo in campo economico, ma di fatto non funzionarono mai, anche per l'ostilità della burocrazia ministeriale, e furono oggetto di critica, nei limiti del possibile, da parte degli stessi fascisti.

Uno degli aspetti più importanti affrontati dalla storiografia in merito agli anni del regime è quello relativo al consenso, che serve a verificare se la popolazione italiana abbia aderito realmente e pienamente al fascismo. Partendo dalla Conciliazione, che, chiudendo la questione romana, diede prestigio e popolarità al fascismo, la curva del consenso, tracciata in un ideale diagramma, alternerebbe punti alti a punti bassi. Dopo la Conciliazione il consenso scese negli anni della crisi economica di inizio anni Trenta, risalì nel 1934, quando la crisi si attenuò, e ridiscese con lo scoppio della guerra d'Etiopia. La fine della guerra e, soprattutto, la proclamazione dell'Impero segnarono forse il punto più alto del consenso. Esso comunque calò subito dopo per le conseguenze, di natura economica, che l'impresa etiopica riversò sulla popolazione, per riprendere l'ascesa, in modo sensibile, dopo la conferenza di Monaco nel settembre 1938, che gli italiani interpretarono come il salvataggio della pace. I "venti di guerra" del 1939 provocarono una nuova diminuzione del consenso, che aumentò tuttavia quando l'Italia decise per la non belligeranza. L'entrata in guerra dell'Italia però ebbe un punto alto di consenso, che declinerà rapidamente in seguito alle vicende belliche.

Il consenso peraltro assunse forme diverse, che la storiografia ha poi identificato, in linea di massima, sostanzialmente in tre tipologie: attivo, passivo e indifferente. Il consenso attivo, quello cioè di coloro che accettavano *in toto* il fascismo e si impegnavano nella sua diffusione, risultava sostanzialmente minoritario. Gran parte della popolazione italiana nondimeno finiva per riconoscersi nel fascismo, accettandolo e anche sostenendolo, ma senza un particolare impegno, in un modo quindi superficiale e, tutto sommato, passivo. Vi era poi il consenso indifferente, quello cioè di coloro che erano essenzialmente estranei all'ambiente politico, tendenti alla conserva-

zione e alla continuità della tradizione, per i quali il regime non differiva dai governi precedenti. Tutto ciò, in ogni caso, andava a sostegno del regime. Bisogna però soffermarsi anche sul fatto che «non possediamo purtroppo abbastanza dati, né tutti attendibili, sul livello del consenso al regime. E del resto occorrerebbe intendersi prima su cosa sia consenso e cosa dissenso, e cosa infine (e fu molto diffusa) l'apatica presa d'atto del presente, il rifugiarsi nella propria quotidianità, nella nicchia rassicurante del mondo degli affetti privati»¹¹.

Al di là delle oscillazioni della curva e del prevalere della forma passiva, l'Italia diede, in larga maggioranza, il suo consenso al fascismo. Più che al fascismo tuttavia la popolazione diede il suo consenso a Mussolini. Agli italiani infatti piaceva l'uomo "forte", aspetto che non riguarda solo gli anni del fascismo, ma che rappresenta una costante precisa dall'unità d'Italia in poi e su cui esistono numerose testimonianze del mondo intellettuale e studi in merito. Gli italiani consideravano Mussolini, con cui si era sviluppato un rapporto simpatetico, come una specie di "demiurgo" e ritenevano che egli, conoscendo i loro limiti e i loro difetti, fosse in grado di prendersi cura delle loro necessità, di sollevarli dall'assunzione di certe responsabilità e di garantire la loro sopravvivenza nel modo più opportuno. A sua volta il duce aveva capito da tempo il modo in cui erano fatti gli italiani. In una parte del discorso tenuto al Consiglio nazionale del Partito fascista il 7 agosto 1924, in piena crisi Matteotti, che allora non venne resa pubblica, Mussolini, affermando che occorreva, per vincere la battaglia, «cloroformizzare» le opposizioni e il popolo italiano, così descrisse quest'ultimo: «Lo stato d'animo del popolo italiano è questo: fate tutto, ma fatecelo sapere dopo. Non pensateci tutti i giorni dicendo che volete fare i plotoni d'esecuzione. Questo ci scoccia. Una mattina, quando ci svegliamo, diteci di aver fatto questo e saremo contenti, ma non uno stillicidio continuo. Questo ci aliena la simpatia»¹². Era quindi inevitabile, viste le premesse, che l'Italia diventasse fascista e si affidasse al duce.

A livello storiografico è stato osservato, in passato e da parte di studiosi di diversa estrazione, che negli anni Trenta il fascismo si trasformò in quel fenomeno che viene definito "mussolinismo", vale a dire nel regime personale del duce. A sua volta il totalitarismo, punto di arrivo del fascismo, viene ritenuto "imperfetto", sia per la mancata realizzazione di certe peculiarità che caratterizzano gli stati totalitari, sia per la presenza, nel suo ambito, della monarchia e della Chiesa cattolica, con ruoli anomali in una realtà totalitaria. La più recente storiografia insiste invece non tanto sul concetto di "mussolinismo", quanto sulla necessità di definire in modo più opportuno il totalitarismo, inteso nella sua essenza generale, identificando meglio i lega-

11. G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino Bologna, 2018, p. 535.

12. R. De Felice, *Mussolini il fascista. I. La conquista del potere 1921-1926*, cit., p. 780.

mi che lo collegano alla massificazione sociale e alla sacralizzazione della politica, che vengono ritenuti alla base del progetto fascista. Da ciò deriva che a contraddistinguere il totalitarismo fascista fu «il suo intrinseco dinamismo, che si esprimeva nell'esigenza di una rivoluzione permanente, nella continua espansione del potere politico del partito nello Stato, nella costante identificazione del controllo e dell'intervento sulla società, per subordinarla al partito unico attraverso una rete sempre più estesa e capillare di organizzazione e di integrazione». Il totalitarismo fascista fu dunque «un esperimento che venne progressivamente attuandosi nella cultura politica, nelle istituzioni e nello stile di vita del regime fascista attraverso un complesso rapporto fra ideologia, partito e regime. Esso coinvolse non solo la politica interna, le istituzioni, la società, la cultura, ma influenzò anche la condotta e gli obiettivi della politica estera»¹³.

L'«esperimento totalitario», che finisce per penetrare in tutti gli ambiti del regime, assegna così un ruolo di rilievo anche al partito fascista, che negli anni Trenta «estese il suo controllo sulla vita sociale, perfezionò la sua organizzazione capillare e accentuò il suo carattere di “esercito civile” e di “istituzione religiosa laica”»¹⁴.

Questo tipo di interpretazione diverge da quella secondo cui, dall'inizio degli anni Trenta, il partito, per scelta di Mussolini, il quale, già negli anni Venti, aveva mirato, nell'ottica del rafforzamento dello Stato e del suo potere personale, al ridimensionamento dell'organismo fascista, divenne incapace di svolgere un'autonoma iniziativa politica. La nomina a segretario di Starace, fedele esecutore d'ordini del duce, portò alla depoliticizzazione del Pnf e alla sua progressiva burocratizzazione. Nel 1932, in occasione del decennale della marcia su Roma, la riapertura delle iscrizioni trasformò il partito, mescolando ai vecchi iscritti i nuovi, che talvolta erano mossi da opportunismo, in «una pletorica organizzazione senza omogeneità». Di fatto dal 1933 il Pnf «venne politicamente liquidato in maniera definitiva e rimase solo nella retorica fascista una delle colonne portanti del regime»¹⁵.

La diversa definizione del ruolo del partito porta quindi anche a interpretare in modo differente il concetto di regime e, soprattutto, quelli di “mussolinismo” e di totalitarismo, sostanzialmente statico e conservatore il primo, dinamico e, per molti versi, “modernista” il secondo. Un ulteriore approfondito ampliamento del rapporto fascismo-totalitarismo, in tutte le sue accezioni, che possa gettare nuova luce sui complessi aspetti che lo caratterizzano e che, andando oltre i limiti entro i quali è collocata l'attuale storiografia, consenta di arrivare a maggiori certezze, è pertanto sicuramente auspicabile per il futuro.

13. E. Gentile, *Chi è fascista*, cit., pp. 94-95.

14. E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Carocci Roma, 2018, p. 6.

15. R. De Felice, *Mussolini il duce. I. Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi Torino, 1974, p. 224.

In merito alla politica estera, che rappresentò uno degli elementi primari del regime, anche nell'ottica della ricerca del consenso, gli studi esistenti, ben articolati e tendenzialmente misurati, forniscono un quadro nel complesso preciso delle sue linee generali. Anche alla guerra d'Etiopia è stato dato il giusto rilievo, ma non si è forse sottolineato in modo adeguato che fu proprio tale guerra a dare origini, sul lungo periodo, alla seconda guerra mondiale. Essa infatti determinò il cambiamento della situazione di equilibrio europea, spinse l'Italia nelle braccia della Germania e fece capire a Hitler, visto l'atteggiamento nell'insieme remissivo tenuto da Gran Bretagna e Francia, che avrebbe potuto attuare, senza troppi ostacoli, la sua politica di espansione verso l'est europeo, coronata da successo fino all'invasione della Polonia. Se proprio l'invasione della Polonia fu la causa materiale che determinò lo scoppio della seconda guerra mondiale, non va tuttavia dimenticato che le premesse furono poste dalla guerra d'Etiopia.

La proclamazione dell'Impero, a conclusione della guerra d'Etiopia, rappresentò, come già sottolineato, uno dei punti più alti del consenso al regime. Non va però escluso che tale consenso venisse dato, in qualche misura, non al fascismo e ai suoi principi, ma piuttosto ai valori della patria, distinti da quelli del regime, aspetto su cui solo in parte si è indagato. In tal caso la problematica generale andrebbe ulteriormente rivista. Non va inoltre dimenticato che alla fine della guerra venne adottata nell'Africa orientale italiana una legislazione di stampo razzista, mirante alla netta separazione tra gli italiani e i nativi, che avrebbe successivamente facilitato la diffusione dell'antisemitismo e contribuito alla formazione della legislazione antiebraica.

Le leggi razziali rappresentarono indubbiamente l'aspetto più negativo ed esecrabile del regime fascista. Riguardo all'atteggiamento della popolazione in merito, vi è stata in passato una tendenza a ritenere che la maggioranza degli italiani fosse rimasta stupita e turbata nella coscienza dai provvedimenti, al punto che molti cominciarono ad allontanarsi dal fascismo. Di fatto però tutto ciò riguardò solo una limitata minoranza. Di recente è stato infatti sottolineato che ormai «la storiografia più avvertita» rileva, proprio «in polemica con una vulgata diffusa in precedenza, dalle basi del tutto infondate», che «in generale la popolazione italiana non fu toccata direttamente dai provvedimenti: semplicemente li ignorò, oppure, farisaicamente, vi si adattò (talvolta, persino, ne trasse qualche profitto)». Bisogna anche considerare che «il silenzio che accompagnò il varo e la prima applicazione delle leggi razziali fu forse l'elemento più significativo dello stato di corruzione morale nel quale il fascismo aveva ridotto, dopo vent'anni di dittatura, la società italiana, in particolare le sue classi colte»¹⁶.

Sconcertante fu anche l'atteggiamento del re, che rimase inerte di fronte alla violazione dei diritti dei suoi sudditi.

16. G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 556-557.

È stato più volte scritto che il fascismo, arrivato al potere con un colpo di stato, cioè la marcia su Roma, avallato dal re, venne abbattuto con un altro colpo di stato, su cui esiste un'ampia storiografia, eseguito dal re e dall'esercito in seguito all'ordine del giorno del Gran Consiglio del fascismo, che mise in minoranza Mussolini. C'è però da chiedersi se la destituzione di Mussolini possa realmente essere considerata un colpo di stato. Il re infatti, congedando il duce, non fece altro che applicare la legge del 24 dicembre 1925, sulla base della quale il capo del governo rispondeva solo al re e poteva essere revocato da quest'ultimo in qualsiasi momento, cosa che fece il 25 luglio. Al di là di tutti i preparativi fatti, risulta difficile quindi sostenere, sul piano giuridico, la tesi del colpo di stato, se non dandone un'interpretazione di natura politica sulla necessità di far fronte in un modo drastico alla situazione contingente che si era venuta a creare. Paradossalmente, Mussolini finì per essere vittima di una legge creata dal fascismo e da lui fortemente voluta per il consolidamento del proprio potere.

ESISTE UNA CONTINUITÀ TRA L'ORDINAMENTO STATUTARIO E IL REGIME FASCISTA?

Lorenza Carlassare

SOMMARIO: 1. Continuità o rottura: il criterio contenutistico/il criterio formale. - 2. Il sovvertimento dei principi. - 3. (*Segue*). Il ripudio della democrazia. - 4. La legge Acerbo, un'investitura di potere costituente. - 5. Il mutamento dei principi nella continuità degli interessi. Una riflessione sul futuro.

1. Continuità o rottura: il criterio contenutistico/il criterio formale

È difficile rispondere all'interrogativo sulla continuità fra ordinamento statutario e fascismo: ambivalenze e incertezze su fatti e passaggi giuridici lasciano seri dubbi. Persino riguardo al momento in cui la rottura sarebbe avvenuta vi è disaccordo: la soppressione dei diritti (dal 1924), la rottura del principio di eguaglianza, l'introduzione delle leggi razziali (1938) la fine del governo parlamentare (1925)? Ed anche il momento di questa fine è incerto¹; già col discorso alla Camera del 1922 Mussolini aveva svuotato di senso il voto parlamentare: presentando il nuovo governo alla Camera per ottenere la fiducia dichiarò trattarsi di «un atto di formale cortesia», trattandosi di un governo che il popolo si era dato *al di fuori al di sopra e contro* ogni designazione del Parlamento e, dunque, di quella 'fiducia' non aveva bisogno. «Potevo fare di quest'aula sorda e grigia un bivacco di manipoli. Potevo sprangare il parlamento e costituire un governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto», sono le sue parole.

Esaminando la questione alla luce dei criteri usati per valutare la continuità o la discontinuità tra ordinamenti giuridici – a) il mutamento dei *contenuti*

1. Con legge 24 dicembre 1925 il capo del governo diviene responsabile soltanto verso il re, i ministri sono responsabili verso il re e verso il capo del governo cui sono subordinati. L'assoluta *preminenza del potere esecutivo* è ben espressa dall'art. 6 che vieta di porre all'ordine del giorno del Parlamento qualsiasi questione *senza la previa approvazione* del capo del governo; e il depotenziamento delle Camere (benché fascistizzate) continua con la legge del 1926 sui poteri normativi del governo che ne amplia gli spazi.

essenziali di un sistema giuridico b) le *forme* attraverso le quali il mutamento è avvenuto – si ottengono risultati contrastanti e ambigui. Assumendo il primo criterio, di fronte alla *trasformazione* radicale subita dal sistema statutario si dovrebbe sicuramente concludere per la discontinuità²; guardando invece ai *procedimenti di produzione giuridica* attraverso i quali le novità sono state introdotte³, poiché il fascismo per trasformare l'ordinamento statutario ha seguito le procedure legislative previste, si dovrebbe concludere per la continuità. È una discordanza sconcertante. La coincidenza di conclusioni fra le due prospettive dovrebbe infatti essere normale: modifiche tali da sovvertire i principi di un sistema giuridico rendendolo irricognoscibile e trasformandolo in *un altro*, difficilmente possono essere approvate nelle vie prescritte dagli organi stessi dell'ordinamento che su quei principi si fondava: solo un fatto 'rivoluzionario' che abbia condotto al potere forze *diverse e nuove* portatrici di altri principi e valori avrebbe potuto consentirlo.

La diversità di soluzioni in base all'una o all'altra teoria denuncia subito l'esistenza di qualcosa che confonde il discorso e ne sposta gli esiti.

2. Il sovvertimento dei principi

Profondo e pervasivo, è il sovvertimento dei principi su cui si fondava l'ordinamento statutario; nulla rimane invariato.

Dichiarato è il *ripudio dello stato di diritto*: nei suoi obiettivi, la tutela di *libertà e diritti*; nella sua struttura, la *divisione dei poteri*; nei suoi presupposti, la preminenza dell'*individuo sullo Stato*. Il sistema di rapporti fra libertà e potere è travolto, l'ottica è rovesciata. «Alla formula delle dottrine liberali, democratiche e socialiste: la società per l'individuo, il fascismo sostituisce l'altra: l'individuo per la società»; al centro è posto saldamente lo Stato, l'individuo non è che uno strumento i cui diritti sono sacrificabili⁴ e subito, infatti, saranno sacrificati. La *libertà di stampa* innanzitutto: un decreto del 1924 consente ai prefetti di sopprimere quotidiani e periodici attraverso il potere di 'diffidare' i gerenti e di negare il riconoscimento dopo due diffide; successivamente, agli stessi prefetti è data la facoltà di *sequestrare* quotidiani e periodici anche senza diffida.

All'inizio furono colpiti giornali socialisti e comunisti, poi tutta la stampa d'opposizione. I grandi quotidiani nazionali, a cominciare dai maggiori – *la Stampa* e il *Corriere* – furono indotti a cambiare linea politica e diretto-

2. Alterati i *principi e valori* fondamentali dell'ordinamento albertino, sembrerebbe doversi concludere per la discontinuità seguendo la nota teoria di C. Mortati, *La costituzione materiale*, Giuffrè Milano, 1940.

3. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (trad. it.), Ed. scientifiche italiane Milano, 1954.

4. A. Rocco, *Scritti e discorsi politici*, vol. III (*La formazione dello Stato fascista*), Giuffrè Milano, 1938, p. 1101.

re e, infine, a cambiare proprietà: il sen. Frassati, in parte proprietario del quotidiano torinese, dopo la sospensione ordinata dal prefetto fu costretto dapprima a lasciare la direzione, poi venne liquidato così la Stampa divenne proprietà esclusiva della Fiat (ossia della famiglia Agnelli). Analogamente, Luigi Albertini perse la direzione del Corriere e la sua parte di proprietà di cui rimase interamente proprietaria la famiglia Crespi: operazioni rese possibili dalla compiacenza di alcuni industriali e gruppi finanziari disposti ad assecondare il regime nel timore (fondato) di ritorsioni pesanti.

Imbavagliare la libera stampa per manipolare l'opinione pubblica è stata sempre, ed è tuttora, la massima aspirazione di chi vuol dominare lo Stato. Il fascismo, compresa appieno l'importanza di disporre dei mezzi d'informazione, non si limitò ad interventi repressivi e censori, ma volle utilizzarli tutti (compresi i nuovi: radio, cinema, cinegiornali) a fini d'indottrinamento e propaganda politica e creò, persino, un apposito «Ministero della cultura popolare» (minculpop). Con le leggi di pubblica sicurezza furono vietati spettacoli o trattenimenti che portassero al turbamento dell'*ordine pubblico*, della morale o del buon costume. Il controllo sul pensiero divenne totale.

Anche la libertà di *associazione* venne di fatto soppressa, sempre attraverso i prefetti: il potere, attribuito dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di sciogliere associazioni, enti o istituti che svolgessero «attività contraria all'ordine nazionale dello stato», ossia del regime, portò allo scioglimento di tutti i partiti politici.

Eversiva di un principio cardine dello stato liberale fu l'istituzione del *Tribunale speciale per la difesa dello Stato* (1926): formato da ufficiali della milizia e delle forze armate, decideva in base a prove fornite dall'Ovra (la polizia politica) e contro le sue sentenze non era ammesso ricorso.

Pesante fu la rottura del principio di *eguaglianza*, la rottura più sottolineata trattandosi di uno dei pilastri del sistema statuario: alle discriminazioni *politiche* (tra iscritti e non iscritti al partito fascista con conseguenze sul l'acquisto e mantenimento degli impieghi), alle discriminazioni contro le donne (alle quali, fra l'altro, non era consentito insegnare filosofia nei licei!), alle discriminazioni contro i *celibi* (colpevoli di non concorrere all'incremento demografico), seguirono le *discriminazioni razziali*, le più gravi e dolorose. Nel 1938, seguendo l'esempio della Germania nazista, contro gli *ebrei* furono introdotte limitazioni e divieti che coinvolgevano non soltanto la sfera pubblica ma persino la sfera più intima e personale: il divieto dei matrimoni misti si aggiunge alla crudele esclusione dei bambini ebrei dalle scuole, che spezzava legami e abitudini consuete. Ma il discorso della 'razza', rivolto contro altri, era iniziato già prima, al momento della conquista dell'Impero⁵.

5. Mussolini nel discorso di Trieste (18 sett. 1938) ricorda che il problema razziale non è scoppato «*all'improvviso ma in relazione alla conquista dell'Impero*». E – sottolinea – gli Imperi si conquistano con le armi, e «*si tengono con il prestigio e per il prestigio occorre una chiara severa coscienza razziale che stabilisca non soltanto differenza, ma superiorità netta. Nonostante la nostra politica – dice ancora – l'ebraismo mondiale è stato un nemico*».

3. (Segue). Il ripudio della democrazia

Radicale fu il ripudio della *democrazia*; quando si arrivò all'istituzione della lista unica (1928) non esistono più voci dell'opposizione alla Camera, poi, dal 1939, anche quella parvenza di elezione finisce: la Camera dei deputati è sostituita dalla Camera dei fasci e delle corporazioni, i *diritti politici* sono soppressi anche formalmente.

Il ripudio della sovranità popolare da parte del regime è immediato e esplicito: la partecipazione dei cittadini è sostituita dalla *mobilizzazione delle masse*. Poiché la massa era intesa come un'unità indistinta incapace di formare spontaneamente una propria volontà e di procedere a una scelta di uomini, la designazione dei candidati fu affidata al Gran Consiglio del fascismo. Ed è con questa designazione che «l'elezione del deputato può dirsi compiuta salva la condizione della ratifica del corpo elettorale» che non è chiamato a scegliere, ma solo ad approvare la scelta; l'elezione «è ridotta perciò ad una semplice espressione di consenso o dissenso nei confronto di un sistema del governo»⁶. Il corpo elettorale è chiamato, senza alcuna possibilità di scelta, ad approvare una lista unica di quattrocento nomi scelti dal Gran Consiglio del fascismo, organo del Partito nazionale fascista che diviene organo dello Stato investito di compiti rilevanti.

Democrazia plebiscitaria dunque? Assolutamente no, nemmeno questo. Alfredo Rocco lo dice chiaramente «la formula di apparenza plebiscitaria non deve trarre in inganno sul reale carattere dell'istituzione: non è in omaggio ad una supposta sovranità dell'elettore che si chiede il suo consenso, ma per saggiare il suo stato d'animo, per mantenere cioè meglio il contatto fra Stato e masse»⁷. Una sorta di sondaggio, dunque?

Anche quella parvenza di elezione scompare nel 1939 con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni che conclude il percorso contro la democrazia iniziato subito dal fascismo il cui primo atto fu mettere le mani sulla legge elettorale in modo gravissimo e definitivo senza trovare l'opposizione severa in quel momento ancora possibile⁸. Perché avvenne?

Il fatto meno comprensibile infatti è l'approvazione della legge Acerbo da parte di una Camera che, prima delle elezioni del 1924 (effettuate secondo le sue norme) *non* era ancora fascistizzata: quali considerazioni spinsero i diversi partiti ad approvare una legge che consentiva al fascismo di impadronirsi dello Stato? Oltre agli argomenti addotti – che purtroppo si ripetono tuttora – la velocità della decisione, la governabilità – ha certamente giocato la situazione del Paese e i timori che lo attraversavano. La prima guerra mondiale (1915-1918) aveva lasciato l'Italia in una situazione di grave

6. A. Rocco, *Scritti e discorsi politici*, cit., pp. 932 ss.

7. A. Rocco, *Scritti e discorsi politici*, cit., p. 939.

8. Infatti il Parlamento non era ancora fascistizzato, ma diversi partiti votarono a favore (*infra* § 4).

disagio economico e sociale, gli scioperi nelle fabbriche, nelle campagne e nei servizi pubblici allarmavano molti, tanto più che col suffragio universale (maschile), appena introdotto, nelle elezioni politiche del 1919 (effettuate col sistema proporzionale) l'assetto precedente è sconvolto: crolla il partito liberale, vincono il partito socialista (156 seggi) e il partito popolare (100) con grande allarme delle forze conservatrici e moderate che temevano un rivolgimento dei valori e delle gerarchie sociali. Alcuni ceti economici videro nel fascismo (che intensificava l'azione intimidatrice delle squadre) lo strumento per stroncare la minaccia agli *equilibri sociali* esistenti. La monarchia fece la sua scelta conferendo a Mussolini, esponente di un partito che aveva una scarsissima rappresentanza alla Camera, l'incarico di formare il governo contro la regola del sistema parlamentare. Non va dimenticato che il governo Mussolini, presentatosi alla Camera, ottenne la fiducia con 306 voti favorevoli contro 116 contrari.

L'ampio consenso si spiega innanzitutto con il timore del socialismo, ma anche con un doppio errore di valutazione politica: la 'pericolosità' della sinistra sopravvalutata, sottovalutata invece la pericolosità del fascismo che Giolitti e gli altri s'illudevano di utilizzare. Per questo parteciparono al primo governo Mussolini, composto inizialmente di due soli fascisti sicuri, di nazionalisti, di qualche tecnico, di esponenti liberali e del partito popolare: una volta accettato di far parte della compagine governativa è logico che al momento della fiducia abbiano votato a favore. L'illusione durò poco; ben presto il fascismo li travolse, insieme alle istituzioni dell'ordinamento albertino. I membri del partito popolare furono allontanati dal gabinetto nell'aprile 1923; i liberali (a parte quelli che aderirono al regime) resteranno al governo fino alla fine del 1924.

4. La legge Acerbo, un'investitura di potere costituente

Lo Statuto albertino formalmente non venne toccato, ma nella sostanza l'ordinamento risultò radicalmente trasformato, divenne un altro. Cosa rese possibile questa situazione contraddittoria? Lo Statuto era una Costituzione flessibile, non prevedeva procedimenti rafforzati per cambiare o abrogare le sue disposizioni, né controlli sulla conformità delle leggi ai suoi principi. In pratica dunque, con legge ordinaria si poteva disporre diversamente da quanto stabiliva, derogando alle sue norme. Ma anche se fosse stata una Costituzione rigida e avesse richiesto, come l'art. 138 della Costituzione attuale, la maggioranza dei *due terzi* per modificarla, quei due terzi il fascismo li aveva. La legge elettorale 18 novembre 1923⁹, attribuendo i *due terzi* dei seggi alla lista che avesse ottenuto almeno il 25%, dava il totale controllo dalla Camera

9. La legge 18 novembre 1923, n. 2444, nota come Legge Acerbo dal nome del deputato Giacomo Acerbo che ne redasse il testo.

ai fascisti, i quali, comunque, stravinsero grazie alle intimidazioni e violenze denunciate alla Camera il 30 maggio 1924 dal deputato socialista Giacomo Matteotti, per questo poi rapito e assassinato¹⁰.

L'approvazione di quella legge resta un passaggio decisivo: alterando gli equilibri politici e dando a una sola forza la possibilità di dominare il Parlamento apriva la strada ad ogni trasformazione. Con i due terzi dei seggi tutto era ormai possibile al regime. Questo sembra il vero momento di rottura, la legge Acerbo che fu, nella sostanza, un'investitura di *potere costituente*.

Per la prima volta in Italia un premio, alterando l'esito del voto popolare, consentiva a un solo partito di governare. Nel presentare alla Camera il progetto di riforma elettorale Mussolini ne chiarì subito l'obiettivo: «costituire un Governo... atto a risolvere nel modo più rapido, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nell'azione quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato... da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi». Escludere ogni dissenso, eliminare le minoranze! La Camera così eletta era destinata comunque a non contare più: l'elezione – continua Mussolini – viene intesa «più come atto di selezione del Ministero che come definizione della *rappresentanza*, il cui ruolo è destinato a diventare del tutto *secondario*».

Interessa la discussione alla Camera: piena è in alcuni la consapevolezza del potere che si affidava al fascismo con una legge elettorale che – disse Turati – *non prepara la riforma costituzionale*, ma è la riforma e condurrebbe a istituire, sotto le parvenze legali, il *colpo di Stato permanente*. Il suo effetto evidente e immanicabile «è quello di annullare la Costituzione e di sostituire al regime rappresentativo il dominio insindacabile di un potere esclusivamente personale e angustamente oligarchico»¹¹. Non servono gli ammonimenti di Bonomi, le voci contrarie di Labriola e Amendola, né i tentativi di modifica di Gronchi o la notizia delle dimissioni (forzate) di Sturzo (fieramente contrario alla legge) dalla segreteria del partito popolare profondamente diviso al suo interno: se De Gasperi dissente, altri plaudono. In Senato l'opposizione è naturalmente assai scarsa. Tra gli interventi favorevoli impressiona anche per l'autorevolezza del personaggio, quello di Gaetano Mosca: la pro-

10. Per reazione i deputati dell'opposizione decisero di non partecipare più ai lavori parlamentari (la c.d. "secessione dell'Aventino", 27 giugno 1924) fino al ripristino della legalità e all'abolizione della milizia di partito. Ma il tentativo d'isolare il fascismo fallisce: il re non si muove benché i grandi giornali, in particolare il *Corriere della Sera* di Milano e *La Stampa* di Torino attacchino i fascisti i quali riorganizzano le squadre e rispondono con la violenza. Il discorso tenuto di Mussolini alla Camera il 3 gennaio 1925 è considerato l'inizio della dittatura; è la sfida alla Camera: egli si assume in prima persona la «*responsabilità politica, morale, storica di tutto quanto è avvenuto*» chiedendo se qualcuno voglia valersi dell'art. 47 dello Statuto che attribuisce alla Camera il diritto di accusare i ministri e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia.

11. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1948 ad oggi*, Laterza Roma-Bari, 1995, pp. 235 ss.

porzionale «impedisce che si formi quella maggioranza forte ed omogenea che è necessaria affinché il sistema rappresentativo proceda normalmente e rinforza inutilmente le minoranze». Pertanto «il merito principale di questa legge consiste nell'aver adottato un meccanismo che dà un grosso premio a quella parte politica che nelle elezioni ha raccolto la maggioranza relativa dei voti, poiché solo in questa maniera il sistema rappresentativo potrà rettamente funzionare e di ciò saranno lieti coloro che propugnano la sua durata»¹². Una previsione davvero perfetta: anziché la 'durata' del sistema rappresentativo, venne ben presto la sua fine!

5. Il mutamento dei principi nella continuità degli interessi. Una riflessione sul futuro

Se il vero momento di rottura è la legge Acerbo, qui sta anche la spiegazione della non coincidenza delle valutazioni sulla continuità¹³: la continuità formale è la spia della continuità delle forze su cui il sistema si regge, della continuità degli *interessi* nel mutamento dei *principi*. Ciò che di regola non avviene è avvenuto: il "vecchio" ha legittimato il "nuovo", anzi lo ha generato¹⁴. L'accordo su quella legge denuncia la forza del blocco che si era creato intorno al fascismo; c'erano già vari segnali, a partire dall'incarico dato irregolarmente dal re a Mussolini e dall'elevata maggioranza con cui quel governo ottenne la fiducia¹⁵. Con ragione molti hanno parlato del fascismo come di una controrivoluzione. Il mutamento dei principi, indurendo il sistema, servì infatti a conservare l'assetto degli interessi bloccando un futuro (e temuto) sviluppo in senso socialista¹⁶. I primi provvedimenti di Mussolini lo confermano¹⁷, e lo confermano poi la disciplina dei rapporti di lavoro che ha «per conseguenza implicita l'estinzione di tutti i sindacati non fascisti»¹⁸, l'istituzione del Ministro delle corporazioni, la Carta del lavoro. L'obiettivo

12. M.S. Piretti *Le elezioni politiche*, cit., p. 287.

13. *Supra*, § 1.

14. Per un discorso più approfondito rinvio a L. Carlassare, *La 'rivoluzione' fascista e l'ordinamento statuario*, in *Diritto pubblico*, 1996, fasc. 1, pp. 43 ss.

15. Nel primo governo Mussolini la presenza, accanto a pochi fascisti, di liberali, popolari, democratico-sociali e militari prestigiosi ai dicasteri di guerra e marina «conferiva al governo la caratteristica di un blocco nazionale borghese», come dice E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Einaudi Torino, 1975, vol. IV, t. 3, pp. 2122-2123.

16. Preannunziato dal successo del partito socialista nelle elezioni del 1919, insieme al successo dei popolari.

17. Dall'abolizione della nominatività dei titoli, alla soppressione di varie imposte, alla privatizzazione dei telefoni, su ciò E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, cit., pp. 2124-2125.

18. Sindacati «privati di ogni potere a vantaggio dell'unica associazione riconosciuta per ciascuna categoria di lavoratori e di datori di lavoro»: L. Paladini, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, Giuffrè Milano, 1967, p. 890.

della “rivoluzione fascista” era in realtà la *conservazione*, la difesa dell’ordine sociale. Da subito apparve come una garanzia di sicurezza; con le squadre di giovani violenti Mussolini si diede il compito di restaurare l’ordine e annientare movimenti e organizzazioni socialiste e progressiste¹⁹ e acquisì consenso sfruttando lo scontento e la frustrazione della piccola borghesia, dei reduci, dei molti che la guerra aveva impoverito, il senso di rivalsa dei ceti medi, l’irritazione contro la classe operaia, la sua forza e la forza delle sue organizzazioni²⁰. Quando Mortati parla di “costituzione materiale” – *principi, valori e interessi* delle forze dominanti²¹ – presuppone che principi e interessi si saldino insieme. Ma non è stato così. L’*anomalia* che distorce gli esiti della sua teoria nell’applicarla al rapporto fra ordinamento statutario e fascismo sta nella inusuale *dissociazione* fra principi, *mutati*, e interessi, *immutati*. Le forze dominanti sono sostanzialmente le *stesse* nel fascismo e nel prefascismo. L’*equivocità* del passaggio sta nell’equivocità dell’evento che lo consente: il momento della ‘rottura’, la legge Acerbo, costituisce allo stesso tempo l’aggancio col passato, la legittimazione del vecchio potere che firma così la propria fine.

È difficile dare risposte sicure: è possibile parlare di continuità e concludere che l’eliminazione delle libertà, l’incisione dei diritti fondamentali è influente? Resta comunque un senso di disagio che sollecita una preoccupata riflessione sulle leggi elettorali. Studiare il passato serve anche a comprendere l’oggi. Il fascismo, senza toccare la Costituzione, ha potuto travolgere un sistema cambiando la legge elettorale: mettere l’accento su questo passaggio è essenziale. Neppure la nostra Costituzione rigida si esprime sul sistema elettorale che è ritenuto, quindi, legittimamente modificabile senza formalità particolari. Ma il rischio è forte, come insegna la storia. L’unica salvezza contro la tentazione dei partiti (di oggi e di domani) di governare senza intralci²² sta nella consapevolezza del rischio e nell’attenzione da parte dei cittadini, e soprattutto nel controllo della Corte costituzionale che, guardando ai principi, ha ripetutamente indicato i limiti che non è consentito valicare per garantire la governabilità sacrificando la rappresentanza²³.

19. A. Kohn, *Fascism*, in *Enc. Brit.*, 1964, pp. 103 ss.

20. Sulla base sociale del fascismo, V. Castronovo, *La storia economica*, in *La Storia d’Italia*, cit., vol. IV, t. 1, pp. 248 ss.

21. Forze dominanti che non necessariamente si identificano con l’uno o l’altro partito.

22. Come diceva Mussolini per far approvare dal Parlamento la legge Acerbo (*supra*, § 4).

23. Annullando più volte, in nome della rappresentanza e dell’eguaglianza del voto, leggi elettorali contrarie a quei principi, a partire dalla sent. n. 1 del 2014 che dichiarò l’illegittimità costituzionale del “porcellum”.

ANCORA SULLA LEGALITÀ DEL FASCISMO

Claudia Storti

SOMMARIO: 1. Le tante questioni sulla cosiddetta legalità del regime fascista tra Stato liberale e Stato costituzionale democratico. - 2. La pretesa continuità costituzionale tra crisi dello Stato liberale e regime fascista. - 2.1. Equilibrio e separazione dei poteri tra lettera dello Statuto e prassi costituzionale. - 2.2. I diversi livelli della legalità dello Stato liberale: misure di eccezione e legislazione grigia. - 2.3. Magistratura, giustizia e società. - 3. I «diritti della rivoluzione» fascista e i tanti piani dell'affermazione del fascismo fino al 'preteso' ritorno alla legalità costituzionale. - 4. Il 'cambiamento': legalità rivoluzionaria e demolizione della legalità demoliberale. - 5. «È tempo che gli Italiani si proclamino francamente razzisti», ovvero le leggi razziali tra 'legalità del male' e 'infamia della legge'. - 6. La legge come «impedimento» alla volontà dello Stato. - 7. Una dottrina alla ricerca del «concetto assoluto di costituzione», che «aveva trovato soltanto il fascismo».

1. Le tante questioni sulla cosiddetta legalità del regime fascista tra Stato liberale e Stato costituzionale democratico

A settant'anni dalla caduta del regime, la sua «irriducibile complessità»¹ e l'enorme mole di studi sui suoi tanti aspetti continuano a suscitare il desiderio di ulteriori indagini e riflessioni per tentare di riuscire a cogliere appieno il significato di un periodo che nessuno più riesce a considerare come una 'parentesi' della storia italiana. L'approfondimento delle dinamiche e dei meccanismi che portarono all'annullamento della libertà individuale nel nome della costruzione di uno Stato provvidenziale che tutto sa e tutto può, potrebbero, infatti, aiutarci a trovare le coordinate prospettiche per l'analisi di tanti fenomeni dell'attuale contesto sociale e politico italiano e globale.

1. Con riferimento al recentissimo volume di G. Melis, *La macchina imperfetta – Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino Bologna, 2019, cfr. I. Stolzi, *Un'irriducibile complessità? Il fascismo fra immagini e realtà (a proposito di alcuni recenti volumi)*, in *Quaderni Fiorentini* (d'ora innanzi QF), 48 (2019), pp. 767-784, in part. pp. 779-784.

Si avverte, infatti, in primo luogo, la necessità di intrecciare i risultati delle indagini in diversi ambiti disciplinari sulle tante declinazioni sociali, sociologiche, economiche, politiche, istituzionali, culturali e artistiche della lunga durata del fascismo con le conoscenze più strettamente attinenti al campo giuridico². Moltissime ricerche storico-giuridiche hanno apportato negli ultimi decenni un considerevole contributo alla valutazione del regime e delle sue conseguenze sullo Stato e sulla società italiana, grazie anche agli studi di studiosi stranieri, più ‘distaccati’ o meno emotivamente coinvolti degli italiani nella valutazione di quell’epoca³. La ricostruzione delle sue premesse, dei suoi caratteri, e dei rapporti tra regime e società è stata affrontata secondo differenti paradigmi e piani prospettici: concezioni dello Stato di diritto e della legalità, codificazione, legislazione e leggi razziali, diritto pubblico e diritto corporativo, teoria dello Stato e del partito politico, sistematica delle fonti di diritto, mutamenti delle coordinate delle diverse discipline nella legislazione e nella scienza giuridica, cultura giuridica e figure di giuristi tra età liberale e fascismo e di teorici del fascismo, rapporto governo-magistratura, ruolo della magistratura ordinaria e amministrativa, struttura e funzione del processo penale, amministrazione e burocrazia, ordinamento e insegnamento universitari.

Non meno importante è il tema, che ha affannato la scienza giuridica degli ultimi decenni e al quale tornerò nel prosieguo, relativo alle ragioni e alle conseguenze della continuità delle istituzioni e della legislazione del fascismo nell’ordinamento repubblicano e democratico. Ai diversi profili di tale tema rilevati dal dibattito storiografico sarà forse impossibile dare mai una risposta, ma è indubbio che esso continua a sollecitare il giurista a riflettere sulla propria identità e sul proprio ‘statuto’ in qualsiasi forma di Governo⁴.

2. Sulla ‘lunga durata’ del fascismo Stolzi, *Un’irriducibile complessità?*, cit., in part. pp. 766-767; S. Cassese, *Lo Stato fascista*, il Mulino Bologna, 2010, p. 7; A. Somma, *Fascismo e diritto: una questione sul nulla?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, LV (2001), pp. 597-663; Id., *Sulla comparabilità dell’Olocausto e sulla comparazione tra fascismi: le equivalenze funzionali tra razzismo italiano e tedesco*, in G. Speciale (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell’ordinamento italiano. Razza diritto esperienze*, Patron Editore Bologna, 2013 (*Quaderni di Historia et Ius*, 3), pp. 55-71; A. Mazzacane (a cura di), *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, in Id. (a cura di), *Diritto economia e istituzioni nell’Italia fascista*, Nomos Baden Baden, 2002 (*Das Europa der Diktatur Wirtschaftskontrolle und Recht*, 2), pp. 1-20.

3. Per una recente bibliografia ragionata sui paradigmi adottati per la definizione del fascismo, con specifico riguardo al diritto penale e in un’ottica comparata: S. Skinner, *Introduction: Fascism and Criminal Law, ‘One of the Greatest Attributes of Sovereignty’*, in S. Skinner (ed.), *Fascism and Criminal Law. History, Theory, Continuity*, Hart Publishing Oxford and Portland, 2015, pp. 1-11, in part. 1-17. Nonostante gli oltre settant’anni dalla caduta del regime, non è raro che pubblicazioni sul fascismo finiscano per sollevare forti reazioni nell’opinione pubblica attraverso la stampa e gli altri mezzi di comunicazione come di recente è accaduto per il libro di M. Scurati, *Il figlio del secolo*, Bompiani Milano, 2018.

4. Cfr. § 7.

Durante il fascismo, furono giuristi di altissimo livello – professori, magistrati, avvocati e titolari di uffici – che idearono l’assetto ‘formale’ della dittatura, lavorando sulla struttura dello Stato anteriore, e approntarono gli strumenti per la sua attuazione. Nella varietà delle posizioni da essi assunte rispetto al regime, oltre ai ‘militanti’, e ai ‘contigui’⁵, vi furono anche antifascisti che, chiamati per il loro prestigio, decisero di collaborare nella convinzione o nel tentativo di riuscire ad arginare le derive autoritarie con gli strumenti del diritto⁶. Per molti giuristi, fascisti, a-fascisti e antifascisti, inoltre, il tempo del regime fu quello in cui si cominciarono a studiare nuove vie per il diritto, elaborando concetti e istituti che servissero a reimpostare il rapporto tra Stato, individuo e società, avendo ben presenti anche le esperienze di Weimar del 1919 e quelle austriaca e cecoslovacca del 1920, che avevano aperto la via al costituzionalismo del Novecento.

Se si guarda alla mera cronologia dei fatti e dei provvedimenti nel breve periodo dei quattro anni compresi tra il 1922 e il 1926, l’instaurazione del regime fascista appare, infatti, come il risultato di un puzzle costituito sia da tessere della tradizione dello Stato cosiddetto liberale, sia da tessere ‘originali’ e innovative. Un puzzle, potremmo dire, di adattamenti e di riforme indubbiamente ben congeniato, quantunque il suo successo sia dipeso anche dal concorso di tanti altri fattori – paura, indifferenza, ignoranza e conformismo, squadristico, violenze e ‘coercizioni morali’⁷, propaganda⁸ e fanatismo –, in un contesto politico esacerbato da un conflitto insanabile (provocato anche dall’assoluta inadeguatezza degli strumenti giuridici disponibili ad affrontare il problema sociale) che inizialmente indusse molti giuristi e intellettuali ‘liberali’ o ‘moderati’ a fraintendere o a sottovalutare gli intenti dei fascisti.

5. M.N. Miletto, *Ritorno all’inquisizione. Scuola positiva e pulsioni autoritarie nel processo penale italiano*, in *Diritto penale XXI secolo*, 10, 2 (2011), pp. 455-492, in part. p. 490.

6. M. Sbriccoli, *Le mani in pasta e gli occhi al cielo* (del 1999), ora in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Giuffrè Milano, 2009. Per la storia del pensiero giuridico moderno, I. Birocchi e L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, TrePress Roma, 2015 (<http://romatrepress.uniroma3.it/ojs/index.php/giuristi>), nel quale sono esaminate le figure di E. Betti, E. Ferri, V.E. Orlando, L. Lucchini, Alfredo e Arturo Rocco, P. Bonfante, G. del Vecchio, P. de Francisci, S. Romano, A.C. Jemolo e A. Solmi con contributi di I. Birocchi, M. Brutti, F. Colao, G. Chiodi, C. Fantappiè, L. Garlati, C. Lanza, V. Marotta, S. Martin, M.N. Miletto, A. Musumeci, M. Lucchesi, F. Petrillo, D. Quagliani. Per tentare di rispondere a tali domande, occorre non solo considerare il carattere e la formazione dei singoli giuristi, ma anche il tempo e il mutamento dei contesti nei quali le singole esperienze si sono sviluppate. Il giurista che ha fiducia nel diritto e nella legge come garanzie di ordine e di certezza può essere indotto a ritenere che la scienza riesca a moderare una politica poco incline all’autolimitazione, e ad accettare di contribuire a un ordine dittatoriale e, come è stato per il fascismo, anche liberticida e razzista?

7. Cfr. anche oltre testo 125 ss.

8. Sia in senso lato, sia nel senso di «appropriazione trasformativa dei modelli» come indicato da P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè Milano, 1986 (PSPGM, 21), pp. 107-108.

Fin dagli esordi, il progetto di «conquista dello Stato», tramite l'identificazione del popolo/nazione nello Stato, e di neutralizzazione della società (oltre che dei vecchi centri di potere o ceti dirigenti, per dirla con Gramsci)⁹, che fin dal 1923 Amendola e Sturzo avevano qualificato come corrispondente a un disegno 'totalitario'¹⁰, si innestò sul substrato giuspubblicistico, ereditato dall'età giolittiana, per così dire, «elastico» o persino ridotto al rango «di certe illustri facciate»¹¹ e, pertanto, plasmabile senza incorrere nelle critiche dell'incostituzionalità delle riforme¹².

In tale contesto, la costruzione di quel puzzle avvenne progressivamente, ma inesorabilmente con una serie di 'tessere' giuridiche e organizzative che finirono per incastrarsi perfettamente e per dare stabilità al regime, grazie alla pretesa continuità con lo Stato anteriore. Secondo Pietro Costa, la stessa formula di Stato di diritto, tramandata al fascismo dai 'colossi' della giuspubblicistica liberale, era ambigua. La costruzione di un «modello monistico statocentrico» finì per mantenere, come scriverà Esposito nel 1938, «il dualismo del politico occultandone il polo sociale dietro la centralità statuale» per annientare la rappresentanza del popolo (o volontà popolare) pretendendo che essa fosse assorbita nell'«attività della persona statale»¹³.

9. Si pensi alla diagnosi di Gramsci del 1925, dalla quale sono tratte le parole nel testo: «Il fascismo come movimento di reazione armata che si propone lo scopo di disgregare e di disorganizzare la classe lavoratrice per immobilizzarla, rientra nel quadro della politica tradizionale delle classi dirigenti italiane, e nella lotta del capitalismo contro la classe operaia. Esso è perciò favorito nelle sue origini, nella sua organizzazione e nel suo cammino da tutti indistintamente i vecchi gruppi dirigenti, a preferenza però dagli agrari i quali sentono più minacciosa la pressione delle plebi rurali. Socialmente, però, il fascismo trova la sua base nella piccola borghesia urbana e in una nuova borghesia agraria [...]. Questo fatto e il fatto di aver trovato una unità ideologica e organizzativa nelle formazioni militari in cui rivive la tradizione della guerra (arditismo) e che servono alla guerriglia contro i lavoratori, permettono al fascismo di concepire ed attuare un piano di conquista dello Stato in contrapposizione ai vecchi ceti dirigenti» (A. Gramsci, *Il fascismo e la sua politica*, Dalle tesi di Lione (agosto 1925), in G. Vacca (a cura di), *Antonio Gramsci. Nel mondo grande e terribile. Antologia degli scritti 1914-1935*, Einaudi Torino, 2007, p. 108).

10. P. Costa, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Continuità e trasformazione: La scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, QF 28(1999) t. I, pp. 61-174, in part. p. 64; G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 539 ss.; M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia Tra Otto e Novecento*, Giuffrè Milano, 2013 (PSPGM, 101), in part. pp. 157 ss.

11. Le parole virgolettate sono di M. Fioravanti, *Il principio della rigidità della Costituzione*, ora in Id., *La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico nel ventesimo secolo*, Giuffrè Milano, 2018, pp. 321-339, in part. pp. 321-323 e risalgono rispettivamente a L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, *Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Cedam Padova, 1940, pp. 25-43 e di Massimo Severo Giannini, in C.A. Jemolo, M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino*, Sansoni, Firenze 1946, p. 45.

12. Cfr. § 2 a.

13. P. Costa, *Lo stato immaginario*, cit., in part. pp. 320-334, i virgolettati corrispondono a p. 323 e a p. 332 e pp. 301 ss. e 411-415 per la citazione di C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino 1938, nonché P. Costa, *Lo 'Stato totalitario'*, cit., pp. 64-69.

Dopo il (forse inaspettato) successo iniziale, iniziò un capillare dispiegamento di riforme sui diversi piani, in ordine di tempo, dell'amministrazione, del rapporto tra i poteri, della polizia e del controllo sulla società, secondo una strategia ideata, come si potrebbe dire a posteriori, con la lucidità di chi è convinto di poter realizzare un programma di lungo periodo¹⁴. La stabilità dello Stato fascista fu assicurata con strumenti di carattere giuridico per ottenere il controllo su tutti gli ambiti della vita degli Italiani (economia, lavoro, scuola, università, professioni, tempo libero), allo scopo dichiarato di eliminare il conflitto sociale e di classe (riforma del contratto collettivo, dei sindacati e delle corporazioni). La trasformazione degli italiani in una società/partito¹⁵, il più possibile privi di senso critico, dopo l'eliminazione, anche fisica, dell'opposizione o dopo l'esclusione dalla cittadinanza degli esuli politici¹⁶, fu ottenuta, naturalmente, non solo grazie al diritto, ma anche tramite una propaganda pervasiva e costruita anche sulla contraffazione di fatti¹⁷, che proiettava verso il futuro una gioventù formata da metodi accurati di indottrinamento nella scuola e nel tempo libero¹⁸.

In ogni caso, la legge fu brandita dal fascismo come sostanza e giustificazione del proprio potere, quantunque tale legalità fosse declinata secondo moduli semantici che insistevano sul suo carattere anti-individualistico e antidemocratico e pertanto rivoluzionario rispetto a quella dello Stato legislativo di diritto dell'età liberale, fondato sullo Statuto albertino, del quale, anzi, sulle prime, il regime avrebbe 'restaurato' i caratteri autentici¹⁹. I teorici della *nuova legalità*, ovviamente, *fascista*, ideata per combattere i contenuti della legalità liberale, giunsero, infine, a criticare il formalismo della matrice tecnico-giuridica che pur aveva contribuito alla realizzazione dei pilastri della legislazione fascista²⁰. Nel contempo, proprio i pilastri

14. Cfr. §§ 2 b – c e 3.

15. Sui differenti campi semantici dell'espressione 'parte totale': M. Gregorio, *Parte totale. Vincenzo Zangara e le teorie del partito politico negli anni Trenta*, in QF, 3(2018), pp. 1-13, in part. p. 2.

16. La legge sulla cittadinanza del 1912 fu integrata dalla l. 31 gennaio 1926 n. 108 (*Modificazioni e aggiunte alla l. 31 gennaio 1912 n. 555* che si può vedere anche in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1926-01-31;108>) che privava della cittadinanza gli esuli politici.

17. Tra gli infiniti episodi di controinformazione mi limiterò a una citazione tratta da Calamandrei e relativa agli ultimi anni del fascismo, allorché il senso critico sembrava ormai scomparso nella maggioranza della popolazione italiana: «*la classe media romana aveva bevuto allegramente*» falsità su fatti avvenuti nelle colonie e «*In tram si sente la gente che dice: «ma che traditore quel Zogu»* (lo dicono sul serio)» P. Calamandrei, *Diario*, I, 1939-1941, Edizioni di storia e letteratura Roma, 2015¹, rist. 2017, p. 18, 12 aprile 1939.

18. Illuminanti da questo punto di vista sono gli atti dei processi ai minori per i reati di collaborazionismo nella repubblica di Salò dopo la fine della guerra e cfr. in proposito, anche per i riferimenti bibliografici: A. Bianchi Riva, «Una saggia politica criminale». I ragazzi di Salò nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (in corso di stampa).

19. Cfr. oltre testo a § 3.

20. Su legalità rivoluzionaria cfr. oltre § 4; sulla critica al formalismo, § 6.

della legalità fascista furono costruiti mentre si cercava di abbattere i capisaldi dello Stato liberale per la fondazione di una forma costituzionale che non rinnegava la qualifica di Stato di diritto ma, nel contempo, si articolava e definiva nelle varianti di ‘Stato totalitario’, ‘democrazia autoritaria’, ‘Stato di popolo’, ‘Stato gerarchico’²¹, e ancora di Stato ‘forte’, ‘militare’, gerarchico’ ‘etico’²².

La ‘rivoluzione’ fascista non riuscì però a portare a definitivo compimento la ‘sua’ forma di ‘Stato moderno’. L’aveva già rilevato, nel 1931, un giurista ‘realista’, forse ‘non militante’ oppure, secondo alcuni, ‘compromesso’ come Costantino Mortati²³. Lo rilevarono anche alcuni giuristi ‘militanti’ del nuovo ‘Impero italiano’²⁴, durante le fasi conclusive dei lavori di riforma dell’ordinamento giudiziario e dei codici civile e di procedura civile²⁵, che avrebbero tramandato «alle venture generazioni la civiltà giuridica del nostro tempo»²⁶, quando ci si interrogava sull’opportunità di redigere ‘la’ costituzione dello Stato fascista²⁷. L’epilogo era imminente, ma del tutto ancora impreveduto, se si considera che si stava lavorando al progetto per la riorganizzazione dell’Europa dopo la vittoria della seconda guerra mondiale, sulla quale i membri dell’Asse non avevano dubbi²⁸.

La pretesa legalità del fascismo fu, comunque, come ben noto, alla base del ‘mito’, che giustificò la conservazione dell’impianto legislativo del fascismo – comprendente a sua volta anche leggi dell’età liberale – in nome delle continuità dello Stato, imposta dagli Alleati, in uno dei periodi della storia italiana che è ancora difficile «analizzare obiettivamente», quello della gestazione della Repubblica costituzionale democratica dopo la sconfitta

21. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 422 ss.; Fioravanti, *La scienza giuridica*, cit., p. 724; sul dibattito relativo al carattere totalitario del regime S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., pp. 25-27.

22. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 526 ss, con particolare riguardo a C. Esposito, *Lo stato fascista del 1940*.

23. Cfr. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè Milano, 2001 (PSPGM 58/59), t. II, pp. 657-793, in part. p. 726, nonché G. Zagrebelsky, *Premessa a C. Mortati, La costituzione in senso materiale*, Giuffrè Milano, 1998 (PSPGM,49), pp. VII- XXXVIII In part. X ss. e p. XV. Su Costantino Mortati cfr. anche oltre testo a nt. 49, 275 e 292 ss.

24. D.R.L. 9 maggio 1936, n. 774 *Dichiarazione della sovranità piena e intera del regno d’Italia e assunzione da parte del Re d’Italia del titolo di Imperatore dell’Etiopia*.

25. Cfr. oltre § 7.

26. Così, ad esempio, Roberto Lucifredi nel 1940, riportato da C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia nell’Italia fascista*, Mursia Milano, 1977, p. 216.

27. Cfr. oltre § 7.

28. F. Amore Bianco, *Mussolini e il «Nuovo Ordine». I fascisti, l’Asse e lo spazio vitale (1939-1943)*, Luni editrice Milano, 2018, pp. 16 ss.; Id., *I Il cantiere di Bottai. La scuola corporativa pisana e la formazione della classe dirigente fascista*, Edizioni Cantagalli Siena, 2012, pp. 295 ss.

della seconda guerra mondiale²⁹. Tale ‘mito’ si consolidò, soprattutto, dopo la sequenza, tra 1946 e 1948, delle amnistie per i reati di collaborazionismo, a conclusione della complicata e contrastata fase cosiddetta di transizione³⁰, che aveva portato a riforme importanti quali l’abolizione della pena di morte, la reintroduzione del controllo giurisdizionale sugli atti del pubblico ministero, la legge delle guarentigie per la magistratura, e, dopo la concessione del voto politico alle donne, all’abbandono della forma di Stato monarchica. Con la normalizzazione della vita pubblica, però, cadevano molte speranze: sia, quella di una completa epurazione, ai fini dell’effettivo rinnovamento dei ranghi dell’amministrazione e della giurisdizione³¹, sia quella di una radicale riforma delle leggi, auspicata, fin dall’inizio della liberazione, da uomini di legge ‘acuti’, ma ‘azzardati’³².

Si sostenne allora che la ‘legalità’ del regime, opportunamente defascistizzata, era idonea a regolare il nuovo Stato, fondato su una costituzione democratica, in quanto la dogmatica e la tecnica giuridica dei suoi artefici avevano annullato l’ideologia autoritaria che le aveva ispirate³³. Fu ritenuto, infatti, sufficiente che, eliminata l’ingombrante figura del Duce, si cancellas-

29. Le parole virgolettate sono in E. Cheli, *I giuristi alla Costituente, in Il contributo italiano alla storia del pensiero, Diritto*, in *Enciclopedia italiana*, Ottava Appendice, Treccani Roma, 2012, pp. 583-585, in part. p. 583. Al di là degli aspetti di carattere più strettamente giuridico, mi sembra che troppo di sovente si dimentichino le questioni relative al protrarsi, dopo il 25 aprile dell’occupazione di Trieste, durata fino al 12 giugno del 1945, prima da parte dei nazisti, poi dei Titini, sulla quale resta indimenticabile: P.A. Quarantotti Gambini, *Prima-vera a Trieste e altri scritti*, Edizioni Italo svevo, 1985.

30. Cfr. ad esempio con riguardo ai D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159 *Sanzioni contro il fascismo* e D.L.L. 31 luglio 1945, n. 469: M. Pisani, *L’“inesistenza giuridica” della prima condanna nel processo Matteotti*, in *Rivista Italiana di diritto e Procedura Penale*, 56, 4(2013), pp. 1965-1974; sui problemi della giustizia di transizione: L. Lacchè, «Sistemare il terreno e sgombrare le macerie». *Gli anni della “Costituzione provvisoria”: alle origini del discorso sulla riforma della legislazione e del codice di procedura penale (1943-1947)*, in L. Garlati (a cura di), *L’inconscio inquisitorio, L’eredità del codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, Giuffrè Milano Editore, 2010, pp. 271-304; R. Bianchi Riva, «Per superiori ragioni di giustizia e di pubblico interesse». *Legislazione eccezionale e principi liberali dal fascismo alla repubblica*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti (a cura di), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè Milano, 2015, pp. 155-179.

31. Cfr. da ultimo, G. Neppi Modona, *La magistratura e le leggi antiebraiche del 1938*, in A. Meniconi e M. Pezzetti (a cura di), *Razza e in Giustizia. Avvocati e Magistrati al tempo delle leggi antiebraiche*, Senato della Repubblica – UCEI 2018, pp. 87-97, in part. pp. 92-97.

32. In generale: Cappellini, *La forma-codice: metamorfosi e polemiche novecentesche*, in *Il contributo italiano alla storia*, cit., p. 550 e, nell’enorme letteratura in proposito, la raccolta di studi *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica* cit.. Le parole virgolettate in C. Storti, *L’acuta tesi della difesa. profili dell’istruzione nella giurisprudenza di Cassazione tra 1930 e 1950: le nullità e le funzioni della sezione istruttoria*, in *L’inconscio inquisitorio*, cit., pp. 111-151 e in G. Bellantoni, D. Vigoni (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*. 3. *Diritto dell’esecuzione penale, diritto penale, diritto, economia e società*, La Tribuna Piacenza, 2010, pp. 973-1008, in part. 1000-1008.

33. Cappellini, *La forma-codice*, cit., pp. 550-553.

sero con un tratto di penna, come, infatti, avvenne nella fase di transizione, parti della legislazione più incisivamente marchiate dallo spirito antiliberal e antidemocratico del fascismo (le norme corporative tra le fonti del diritto, la legislazione razziale e i relativi ‘inserti’ nelle altre leggi³⁴), gli ‘eccessi’ della repressione (la pena di morte³⁵, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato) e alcuni limiti ai diritti di libertà individuale. Si sostenne, allora, che il formalismo e le ferree basi dogmatiche, che avevano connotato la legislazione fascista, avevano neutralizzato la matrice e l’impronta ideologica delle leggi volute dal regime³⁶. È ben vero che, in contrapposto al nazismo, lo Stato fascista aveva continuato a considerarsi, almeno a parole, come uno Stato di diritto legislativo³⁷, ma occorre intendersi sui diversi campi semantici interessati dal termine di legalità³⁸. Come ha sostenuto Neppi Modona, tale scelta di politica legislativa non teneva conto del fatto che la legalità del fascismo, nonostante l’affermazione del principio *nullum crimen sine lege*, aveva legittimato l’arbitrio³⁹ o, per dirla con Calamandrei, che il fascismo aveva «falsificato» lo stesso concetto di legalità⁴⁰.

34. Le disposizioni di legge con i richiami alle norme corporative furono abrogate con R.D.L. 721/1943; le organizzazioni sindacali fasciste con il D.L.L. 369/1944 e cfr. G. Cazzetta, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in *Continuità e trasformazione*, cit., pp. 511-629; E. De Cristofaro, *Codice della persecuzione. I giuristi e il razzismo nei regimi nazista e fascista*, G. Giappichelli Editore Torino, 2008, pp. 261-274; F. Treggiari, *Legislazione razziale e codice civile: un'indagine stratigrafica*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 105-122.

35. Per una ampia panoramica di legislazione, dottrina e giurisprudenza del tempo cfr. M. Pisani, *La pena di morte in Italia (1926-1948)*, in *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale*, 58, 1 (2015), pp. 1-28.

36. Una sintetica, ma efficace ricognizione dei temi relativi a tale questione nella fase di transizione dal fascismo alla repubblica in P. Cappellini, *La forma-codice*, cit., pp. 550-558.

37. Una «governance through law», secondo Skinner (*Introduction*, cit., p. 5), in quanto, appunto, per contrasto con il dichiarato arbitrio del nazismo. A proposito del cosiddetto «dogmatic brake», quale scudo ‘formale’ agli eccessi del fascismo: E. Musumeci, *The Positivist School of Criminology an Italian Fascist Criminal Law: a Squandered Legacy?*, in Skinner (ed.), *Fascism*, cit., pp. 35-58, in part. pp. 52-53. Cfr. ora l’ampio studio di M. Pifferi, *Problemi costituzionali del diritto penale tra riformismo e ascesa del paradigma autoritario (1920-1940)*, in *QF*, 48 (2019), pp. 309-353.

38. Sui tanti significati della legalità e sulle sue declinazioni attuali: F. Palazzo, *Legalità penale: considerazioni su trasformazione e complessità di un principio fondamentale*, in *Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli)*, in *QF*, 26 (2007), t. II, pp. 1279-1329.

39. G. Neppi Modona, *Principio di legalità e giustizia penale nel periodo fascista*, in *Principio di legalità e diritto penale*, cit., t. I, pp. 983-1005, in part. p. 985 ss.; Id., *La pena nel ventennio fascista*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 537-541 e cfr. oltre § 4.

40. «il nazismo distrugge la legalità, il fascismo la falsifica» (cfr. da ultimo L. Lacchè, *The Shadow of the Law: the Special Tribunal for the Defence of the State between Justice and Politics in the Italian Fascist Period*, in Skinner (ed.), *Fascism*, cit., pp. 15-33, in part. p. 29 con riferimento a P. Calamandrei, *La crisi della legalità (del 1944)*, in P. Calamandrei, *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia Firenze, 1996, pp. 6-7. Cfr., inoltre, B. Sordi, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in *Diritto amministrativo*, 16, 1 (2008), pp. 1-28, in part. pp. 21-22 con

Non vi furono dubbi sull'opportunità del 'salvataggio' della legislazione fascista con riguardo al codice civile, contro il quale soltanto tardivamente hanno iniziato a essere espresse obiezioni dagli accenti sempre più forti⁴¹; basterà qui ricordare l'espressione ironica di Ungari sulla «favola» di una codificazione «puramente tecnica»⁴². Per quanto poi concerne il codice processuale penale, nei dintorni della pubblicazione della Costituzione democratica, per evitarne l'«epurazione» autorevolissimi giuristi, tra i quali mi limito a citare Giovanni Leone, 'minimizzarono' la matrice dell'«orientamento politico» fascista, pur riconoscendone il carattere «autoritario», e sostennero che «il movimento di idee» che lo aveva informato era stato «squisitamente tecnico» e ispirato a principi «di carattere liberale», sottacendo o forse dimenticando che, nei 'discorsi' della politica e, in particolare, nella relazione al Progetto, Rocco lo aveva presentato come improntato – in «tutti gli istituti» – «ai principi fondamentali fissati dalla Rivoluzione spirituale» del regime⁴³.

Del resto, come ricorda Paolo Grossi, a proposito della pubblicazione nel 1951 dell'*Esame di coscienza di un giurista europeo* di Filippo Vassalli, proprio quel torno d'anni «era ancora riecheggiante delle scelte giuridiche del fascismo e del nazionalsocialismo e pervaso da un rispetto quasi mistico della ritrovata legalità che ogni sano giurista democratico riteneva doveroso ostentare»⁴⁴. Ci si potrebbe, allora, chiedere se la pretesa legalità del fascismo sia stato un alibi al quale si era fatto ricorso per 'giustificare' a posteriori la continuità legislativa agli occhi di una parte della pubblica opinione

riferimento a P. Calamandrei, *Costruire la democrazia (premesse alla Costituente)*, Edizioni U. Firenze, [1945], ora in Id., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1968, pp. 130-134 e, per altri riferimenti bibliografici: C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo di governo per ottenere con inganno e con vie coperte ciò che apertamente non si potrebbe ordinare». *Le circolari dei ministri di giustizia sul processo penale tra unificazione e fascismo*, in F. Colao, L. Laccchè, C. Storti, C. Valsecchi (a cura di), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, eum Macerata, 2011, p. 578.

41. P. Cappellini, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione e regime, in Continuità e trasformazione*, cit., pp. 175-286; cfr., inoltre, i tanti contributi nel volume *Continuità e trasformazione* appena citato tra i quali, in relazione alle conseguenze della caduta del regime corporativo: G. Cazzetta, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, pp. 511-629.

42. P. Ungari, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, il Mulino Bologna, 1974, p. 229.

43. Le considerazioni e le citazioni di uno scritto di Leone del 1948 sono di M.N. Miletta, *La scienza nel codice. Il diritto processuale penale nell'Italia fascista*, in *L'inconscio inquisitorio*, cit., pp. 57-107, in part. pp. 95-96 e testo a nt. 107; nonché Id., *Ritorno all'inquisizione*, cit., in part. pp. 490-492.

44. P. Grossi, *Il disagio di un 'legislatore' (Filippo Vassalli e le aporie dell'assolutismo giuridico)*, in P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, vol. I, Giuffrè Milano, 2008 (PSPGM, 89), pp. 415-444, in part. p. 415. Nel 1951 F. Vassalli pubblicò anche *Extrastatualità del diritto civile*. Entrambi gli studi sono editi in Id., *Studi giuridici*, vol. III, t. II, Giuffrè Milano, 1960 e cfr. G. Chiodi, *Filippo Vassalli*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 563-367, in part. p. 567.

interna e internazionale e per sollevare il ceto giuridico dalle responsabilità politiche del regime.

Con enorme ritardo – basti ricordare gli scritti pubblicati in *Dieci anni dopo*⁴⁵ –, rispetto al «miracolo» dell'approvazione della Costituzione⁴⁶, quelli che nel fascismo erano stati considerati gli «immancabili retrogradi, ostinati alla difesa dei vecchi schemi concettuali»⁴⁷, o, come ebbe a parodiare Calamandrei, i «vecchi» «ambiziosi delusi» e «iettatori», sostenitori della libertà come espressione della dignità individuale⁴⁸, riuscirono a superare lo «sbarramento», costituito dall'art. 15 c.c., che, nell'interpretazione della Cassazione, riservava al Parlamento l'abrogazione delle leggi anteriori al 1948, e a far decollare il contrastatissimo istituto della dichiarazione di illegittimità costituzionale⁴⁹. Iniziò così, finalmente, nel 1956, anche se poi progredì con grande lentezza, lo smantellamento di almeno alcuni dei capisaldi dell'ordine e della giustizia fascista, previsti dal testo unico di pubblica sicurezza e dal codice di procedura penale, quest'ultimo anche nelle parti che la novella legislativa, che va sotto il nome di Giovanni Leone, aveva «corretto» nel 1955⁵⁰.

Una «benevolenza» analoga a quella accordata alle leggi e ai codici del fascismo è stata rivolta anche alle leggi razziali e alla loro applicazione da parte degli italiani «brava gente». Contribuì a tale giudizio una parte dell'opinione pubblica internazionale, a partire da Winston Churchill che, negli anni della guerra contro l'Asse, aveva addossato le responsabilità del fascismo a Mussolini e non agli Italiani sue vittime⁵¹ e fu riproposto, in varie declinazioni, sia con il considerare il fascismo una semplice «parentesi» della storia italiana⁵², sia con riguardo al fatto che il successo del fascismo dipese anche da «faciloneria, approssimazione, amor di quieto vivere, e intrinse-

45. *Dieci anni dopo (1945-1955). Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955 con saggi di Valiani, De Rosa, Calamandrei, Battaglia, Corbino, Lussu, Sansone.

46. V.E. Orlando, *Prefazione a La Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, Colombo, 1948, p. 6 e cfr. in proposito M. Gregorio, *V.E. Orlando costituente*, in *Nomos*, 3 (2017), pp. 1-12.

47. C. Costamagna, *I cosiddetti «principi generali» del diritto fascista*, in *Lo Stato*, 9, 3 (1940), pp. 97 ss., del quale ampi stralci sono riportati da C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., e cfr. in part. p. 212.

48. P. Calamandrei, *Diario*, cit., vol. I, p. 34 e p. 17.

49. Cfr. in proposito, innanzitutto, le pagine del *Dibattito sulla competenza della Corte Costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in *Giustizia Costituzionale*, 1 (1956), pp. 261-271, che ebbe come protagonisti Vezio Crisafulli, Carlo Esposito, Massimo Severo Giannini, Carlo Lavagna, Costantino Mortati e Giuliano Vassalli.

50. Cfr. anche oltre § 7.

51. R.P. Domenico, *Processo ai fascisti 1943-1948: Storia di un'epurazione che non c'è stata* (1991), trad. it. Rizzoli Milano, 1996, pp. 37-38 e cfr. ivi, A. Galante Garrone, *Il fallimento dell'epurazione. Perché?*, pp. VII-XIV.

52. P. Cappellini, *Il fascismo invisibile*, cit., pp. 180-184; M.A. Livingston, *Criminal Law, Racial Law, Fascist Law: Was the Fascist Era Really a 'Parenthesis' for the Italian Legal System?* in S. Skinner (ed.), *Fascism*, cit., pp. 85-97.

ca fiacchezza e ignoranza»⁵³ o da «assoluto vuoto morale»⁵⁴, sia attraverso il “negazionismo”, la «“minimizzazione” del contributo del regime alla Shoah» e la rappresentazione «del ‘buon italiano e del cattivo tedesco»⁵⁵. In particolare, con riguardo ai provvedimenti contro gli Ebrei (tardivi rispetto a quelli tedeschi, ma contemporanei a quelli adottati in Romania, Ungheria e Polonia), si è sostenuto che gli Italiani. ‘brava gente’, non sarebbero mai stati razzisti e che l’antisemitismo italiano sarebbe stato soltanto una «povera imitazione» di quello tedesco e, comunque, un fenomeno che non avrebbe provocato gravi conseguenze⁵⁶.

Un giudizio di carattere generale è ovviamente impossibile e occorre tenere conto di tante diverse motivazioni dell’atteggiamento degli Italiani. Sembra indubbio che, come rilevava Aldo Mazzacane pochi anni orsono, la storiografia italiana abbia affrontato la questione con «ritardo», anche se recuperando di poi con studi a altissimo livello, e che tale ritardo potrebbe essersi risolto in «un deficit, di cui purtroppo si vedono tuttora i segni nel tessuto civile della nazione»⁵⁷.

Rimane, inoltre, aperta anche la questione ancor più generale connessa con i tanti campi di tensione generati dalle diverse varianti del concetto di

53. Le parole di A. Galante Garrone sono citate da L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione: i volti del regime fascista*, in L. Lacchè (a cura di), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell’Italia fascista*, Donzelli Editore Roma, e pp. IX-XXXVIII, in part. p. XXIX, nt. 80 e da G. Speciale, *La giustizia della razza. I tribunali e l’art. 26 del r.d. 1728 del 17 novembre 1938*, ivi, pp. 249-278, in part. p. 269.

54. Sono toccanti e nel contempo chiarificatrici le numerose pagine del diario di Calamandrei dedicate al suo contrasto intellettuale con il figlio, contaminato a suo dire, da «assoluto vuoto morale» e da «assoluta aridità», come era comune nella gioventù nata e vissuta durante il regime: «i giovani non credono più alla libertà, cioè non si rendono più conto che la sola disciplina alla quale si può servire con dignità è la disciplina liberamente accettata in uno Stato dove sia possibile a ciascuno far sentire la propria opinione» (P. Calamandrei, *Diario*, cit., vol. I, p. 13).

55. F. Colao, *Introduzione: 1938 Italia. Il senso di una rassegna di studi tra storia e memoria*, in M. Perini (a cura di), *L’Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione*. Atti del Convegno tenuto a Siena nei giorni 25 e 26 ottobre 2018, Pacini giuridica Pisa, 2019, pp. 19-29, in part. pp. 24-26; sull’«indifferenza» e la «rimozione» nei confronti delle leggi razziali cfr. anche G. Neppi Modona, *La magistratura e le leggi*, cit., part. pp. 87-88.

56. Cfr. anche oltre § 5. Sugli scritti relativi alla ‘rimozione’ del razzismo e al ‘razzismo negato’ cfr. anche per i riferimenti bibliografici S. Gentile, *La legalità del male. L’offensiva mussoliniana contro gli Ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Giappichelli Torino, 2013, in part. pp. 2-7; V. Galimi, *Politica della razza, antisemitismo, Shoah*, in *Studi storici* 55(2014), pp. 169-181; M.A. Livingston, *The Fascists and the Jews of Italy. Mussolini’s Race Laws, 1938-1943*, University Press Cambridge, 2014; P. Passaniti, *Lo schermo infranto dell’uguaglianza. Le premesse della legislazione antiebraica tra svolta antisemita e progressione razzista*, in *L’Italia a 80 anni*, cit., pp. 161-190, in part. pp. 167ss.; S. Klein, *Italy’s Jews from Emancipation to Fascism*, Cambridge University Press, 2018, in part. pp. 2-8 e 204-227; V. Galimi, *Sotto gli occhi di tutti. La società italiana e le persecuzioni contro gli Ebrei*, Lo Monnier Firenze, 2018.

57. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 23-53, in part. p. 23.

legalità. Dal punto di vista storico, ci si continua a chiedere, in altre parole, se sia stato sufficiente mettere da parte, insieme con le norme più ingombranti, il modello totalitario di Stato per depurare il diritto e le istituzioni italiane dall'impronta del regime e dal suo lascito politico e ideologico, oppure se, nonostante la Costituzione, a causa della continuità dell'impianto normativo e dell'importanza dei ruoli assunti nel nuovo Stato repubblicano e democratica da taluni giuristi che ne avevano condiviso l'ideologia, i caratteri e lo spirito dello Stato fascista abbiano «prolungato per troppo tempo i loro effetti» sulla vita della Repubblica⁵⁸.

2. La pretesa 'continuità' costituzionale tra crisi dello Stato liberale e regime fascista

2.1. *Equilibrio e separazione dei poteri tra lettera dello Statuto e prassi costituzionale*

Quali erano i cardini delle teorie costituzionali sui quali si innestò il fascismo e che, opportunamente sfruttati, gli aprirono le porte? I principi 'liberali' della separazione e dell'equilibrio dei poteri erano stati introdotti dallo Statuto, concesso dal Re Carlo Alberto nel 1848 al Regno di Sardegna con l'impegno personale di "osservarlo lealmente"⁵⁹, e esteso nel 1861 al "nuovo" Stato italiano. In quel tempo – non è forse inutile ricordarlo –, la formula della costituzione liberale e rappresentativa era sconosciuta agli ordinamenti giuridici dei territori annessi e i docenti di diritto costituzionale delle facoltà di giurisprudenza delle 'prime' università dell'Italia unita erano allo studio per costruire le coordinate scientifiche e sistematiche di una disciplina ancora impregnata di filosofi⁶⁰. Certo era, soltanto, che l'effettività della costituzione dipendeva dalla volontà del sovrano, le norme costituzionali non erano rigide né gerarchicamente sovraordinate alla legge e il principio della separazione dei poteri era declinato dallo Statuto in maniera ambigua tanto da lasciare alla prassi e al dibattito 'scientifico' la sua attuazione.

58. Così secondo un'opinione diffusa tra gli storici del diritto e espressa sinteticamente da A. Mazzacane, *Il diritto fascista*, cit., pp. 23-24.

59. Art. 22 «Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto».

60. L. Lacchè, *Lo stato giuridico e la costituzione sociale. Angelo Majorana e la costituzione di fine secolo*, in G. Pace Gravina (a cura di), "Il giureconsulto della politica". *Angelo Majorana e l'indirizzo sociologico del diritto pubblico*, eum Macerata, 2011, pp. 23-54, ora in L. Lacchè, *History and Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy. France, Switzerland and Belgium (19th-20th centuries)*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2016, pp. 509-532, in part. pp. 513 ss.; G. Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, eum Macerata, 2019.

Soltanto vent'anni dopo l'unificazione inizia la cosiddetta crisi dello Stato liberale, prodotta non solo dalle difficoltà intrinseche di funzionamento di un modello di Stato ancora, potremmo dire, in fase di collaudo dopo il repentino passaggio dall'assolutismo a una forma di Stato di diritto liberale, ma anche dall'esplosione, non prevista, dei problemi di una società alla quale i modelli di Stato elaborati dai più eminenti giuristi non attribuivano alcun ruolo⁶¹, se non, come si accennerà, quello della partecipazione all'esercizio della funzione punitiva⁶².

Basti considerare che, come sottolineato da Maurizio Fioravanti, il primo cinquantennio dell'unità fu celebrato nel 1911 da Vittorio Emanuele Orlando come effetto esclusivo dell'«espansione regia»⁶³. Si obliterava così tutta l'eredità risorgimentale. Sul concetto di nazione e di volontà della nazione si era costruito il Risorgimento e si era data giustificazione, di fronte all'opinione pubblica internazionale, della fondazione del nuovo Stato italiano, che si era realizzata anche grazie alla partecipazione 'popolare' alle guerre di indipendenza e ai plebisciti⁶⁴.

Senza addentrarmi nel tema dell'elaborazione dei moduli del diritto pubblico, tanto complesso quanto accuratamente studiato, mi limiterò a ricordare i due principali paradigmi dello Stato di diritto (quello denominato parlamentare e quello denominato amministrativo), contrapposti tra loro proprio sull'interpretazione del rapporto tra i poteri delineato dallo Statuto, ma concordi nel considerare la volontà politica del popolo come principale ostacolo alla piena realizzazione dei principi statutari soprattutto per quanto concerneva la sua, recente, forma di organizzazione in partiti. Si era, infatti, già sviluppato sia in Francia, sia in Italia un nutrito filone critico, che li riteneva responsabili di sostenere nel Parlamento interessi di classe invece che l'interesse generale del Paese: è eloquente il titolo dello scritto di Marco Minghetti del 1881 su *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e*

61. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., pp. 668, 759 e 768.

62. Cfr. oltre § 2c.

63. M. Fioravanti, *Genesis e identità costituzionale dello Stato nazionale unitario*, ora in Id., *La costituzione democratica*, cit., pp. 341-352, in part. p. 345; in G. Cazzetta (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, il Mulino Bologna, e in particolare, G. Cazzetta, *Profusioni, prelezioni, discorsi. L'identità nazionale nella retorica dei giuristi*, ivi, pp. 11-29 e M. Gregorio, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica italiana*, ivi, pp. 231-256.

64. Su questo aspetto la bibliografia è sterminata a partire da quella che si è occupata delle grandi figure del Risorgimento, prima tra tutte Pasquale Stanislao Mancini: mi limito a ricordare F. Colao, *L'“idea di nazione” nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in *Quaderni fiorentini* 30(2001), pp. 255-360 e le raccolte di studi L. Nuzzo, M. Vec (a cura di), *Constructing international law. The birth of a discipline*, Klostermann Frankfurt am Main, 2012; *Problemi giuridici dell'Unità italiana*, Atti del convegno (Como, 31 marzo 2011), Giuffrè Milano, 2013; M. Gregorio, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Retoriche dei giuristi*, cit., pp. 231 ss.

nella pubblica amministrazione⁶⁵. Coloro che, invece, come Angelo Maggiorana, ritenevano che la lotta tra partiti fosse un aspetto fisiologico della struttura del governo rappresentativo, imputavano i problemi del modello ‘parlamentare’ alle persone che ne facevano parte e che utilizzavano lo scontro politico per il perseguimento di fini meramente personali o di collegio⁶⁶.

Per i sostenitori del modello ‘parlamentare’, separazione dei poteri significava «dualistico equilibrio tra Re e Parlamento», ai quali, per Statuto, apparteneva il potere congiunto di approvare le leggi⁶⁷, che costituivano il fondamento dello Stato di diritto⁶⁸. In tale contesto, secondo Zanardelli, la monarchia avrebbe dovuto costituire, come nel Regno inglese, il baluardo della tutela dei «meccanismi costituzionali»⁶⁹. Secondo un celeberrimo discorso, dell’ugualmente «anglofilo» Vittorio Emanuele Orlando del 1886, che due anni prima aveva scritto sulla *decadenza del sistema parlamentare*⁷⁰, il Parlamento, a sua volta, doveva essere costituito di personaggi eminenti e ‘capaci’ (oggi si direbbe competenti), che non potevano e non dovevano essere espressione di partiti e tantomeno del popolo considerato, non più come nel Risorgimento, o non ancora, come nella Costituzione, quale vero e proprio soggetto politico⁷¹.

Secondo Orlando, l’art. 5 dello Statuto, a norma del quale «al Re solo spetta il potere esecutivo», non poteva essere considerato un ostacolo a «una parlamentarizzazione del sistema», purché il Re mantenesse il controllo del Governo e fosse «rappresentativo nel duplice senso della rappresentazione istituzionale del re e della rappresentanza politica del Parlamento»⁷².

65. Di quest’opera sono state pubblicate moltissime edizioni e anche per i riferimenti bibliografici mi limito a rinviare a C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo», cit., pp. 582-585.

66. L. Lacchè, *Lo Stato giuridico*, cit., pp. 513-515 con riguardo a A. Maggiorana, *Del Parlamentarismo. Mali – Cause – Rimedi*, Roma, 1885, p. 20.

67. Art. 3 «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati»; art. 7 «Il re solo sanziona le leggi e le promulga».

68. Cfr. in generale sul «dogma» della legge M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà, presupposti culturali e modelli storici*, Giappichelli Torino, 1991, p. 115: statualismo liberale e legge.

69. A. A. Cassi, *Dalle Barricate a Bava Beccaris. Giuseppe Zanardelli, un giurista nell’Italia del secondo Ottocento*, il Mulino Bologna, 2019, in part. p. 218.

70. L. Lacchè, *Lo stato giuridico*, cit., p. 515.

71. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., pp. 662 ss. in part. 674 e p. 676; cfr. inoltre, G. Cianferotti, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè Milano, 1980; M. Fioravanti, *Popolo e stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, in Id., *La scienza del diritto*, cit., vol. I, pp. 67-180; Id., *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, in Id., *La scienza del diritto*, cit., pp. 201-275; G. Cianferotti, *Orlando, Vittorio Emanuele (Palermo, 19 maggio 1860 – Roma 1° dicembre 1952)*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta (a cura di), *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, il Mulino Bologna, 2012 (d’ora innanzi *DBGI*), vol. II, pp. 1465-1469. Sul pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e sulla sua declinazione nella giuspubblicistica di liberali e fascisti cfr. anche Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 320-334.

72. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., in part. p. 348.

Proprio sull'appena citato art. 5 dello Statuto, era, invece, fondata la contrapposta teoria del governo costituzionale puro, nel quale l'amministrazione era «il potere che incarna più da vicino la statualità»⁷³. Lo Stato di diritto era, infatti, essenzialmente incentrato sul binomio monarchia – esecutivo. Come sostenitore più rappresentativo di tale teoria, Oreste Ranalletti fin dal 1899, poi nel 1912 e, ancora in pieno fascismo, nel 1929, proponeva «l'abbandono della forma parlamentare di governo», nata dalla prassi costituzionale, per tornare alla «lettera dello Statuto». L'intento era di liberare lo Stato dal «dibattito dei partiti e delle classi» e da ogni espressione politica organizzata della società, ivi compresa la stessa rappresentanza parlamentare per restaurare lo Stato che, nella sua «essenza» storica, si era affermato, appunto, «come soggetto storicamente e logicamente preesistente, tramite il monarca e l'amministrazione»⁷⁴. Per dirla con Ranalletti: «uno Stato può esistere senza legislazione...; può esistere senza giurisdizione, ma non può esistere e non si può immaginare senza amministrazione; esso sarebbe anarchia»⁷⁵.

Il «dogma della legge» era così sostituito dal 'vincolo costituzionale' della certezza, dell'obiettività e della stabilità dell'azione amministrativa, del quale il fascismo non avrebbe potuto non tenere conto⁷⁶. In realtà, proprio per la sua natura autoritaria e il ricorso a provvedimenti oltre e contro la certezza del diritto, il fascismo si avvale del modello dello Stato amministrativo sostituendo ai principi della certezza e della stabilità, quello della discrezionalità 'politica' dell'azione amministrativa⁷⁷.

Pur non rinnegando la prassi consuetudinaria dello Stato parlamentare⁷⁸, Santi Romano – ben più noto per la 'rivoluzionaria' teoria della pluralità

73. Cfr. per una sintesi e anche per i riferimenti bibliografici: B. Sordi, *Ranalletti, Oreste (Celario, 27 gennaio 1868 – Milano, 15 marzo 1956)*, in *DBGI*, cit., pp. 1652-1654, in part. 1652, nonché Id., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Giuffrè Milano, 1985, pp. 268-279, 429-461; Id., *Un giurista ottocentesco*, O. Ranalletti, *Scritti giuridici scelti*, Jovene Napoli, 1992, I, pp. XI-XXIII; Id., *Diritto amministrativo e Stato in Oreste Ranalletti: un itinerario intellettuale*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Jovene Napoli, 2007, pp. 1385-1406.

74. «Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda 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, e unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere delle finanze, o variazioni di territorio dello Stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere» (M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 678-686 anche per i riferimenti bibliografici).

75. La citazione di Ranalletti è in B. Sordi, *Ranalletti, Oreste*, cit., p. 1652 da O. Ranalletti, *Scritti*, cit., I, Lo Stato, p. 279.

76. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, in part. p. 692.

77. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., pp. 686-688; E. D'Amico, *Le circolari antebraiche nella prassi e nella concezione fascista dello Stato*, in *Perpetue appendici*, cit., pp. 197-221, in part. p. 205.

78. Lo stesso Santi Romano insiste sul ruolo costituzionale del Parlamento nel 1924 (M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, p. 693).

degli ordinamenti giuridici⁷⁹ – in un manuale di diritto pubblico del 1914, escluse a sua volta che la volontà popolare costituisse la «genesì» dello Stato, in una visione anti-contrattualistica dello Stato, che egli ribadirà nel 1944⁸⁰. L'esistenza e la garanzia di diritti individuali dipendeva esclusivamente dalla volontà dello Stato di «autolimitarsi» tramite la legge («esistono e sono garantiti perché e in quanto una legge dello Stato li preveda»). Il principio del «primato della legge» rendeva la legge «insindacabile» nei suoi contenuti, da parte di qualsiasi potere, compresa la magistratura⁸¹.

Il terzo potere, quello giudiziario, sembra tralasciato dal ragionamento giuridico sui fondamenti dello Stato di diritto. A norma dell'art. 68 dello Statuto «La giustizia emana dal Re ed è amministrata dai Giudici ch'egli istituisce», ma, come non è forse inutile ricordare, quantunque l'indipendenza dei giudici fosse garantita dal principio dell'inamovibilità «dopo tre anni di esercizio», sancita dal successivo art. 69, l'«ordine» giudiziario non era un potere completamente autonomo e fu usato di frequente dai Governi come *longa manus* del potere esecutivo, grazie anche al ruolo assunto dalla Corte di Cassazione, come si avrà modo di ricordare.

2.2. *I diversi livelli della legalità dello Stato liberale: misure di eccezione e legislazione grigia*

Nel diritto vivente del tempo (o dei tempi) di 'crisi', non era, però, infrequente l'adozione di pratiche del tutto difformi dai principi e dai moduli teorici dello Stato di diritto. In primo luogo, il principio della separazione dei poteri e le libertà individuali avrebbero potuto essere sospesi con provvedimenti di eccezione quando vi fosse stato il rischio o la 'paura' di manifestazioni o insurrezioni popolari⁸².

I moduli dello Stato di diritto fondati sul 'dogma' della legge, in altre parole, erano funzionali soltanto nella vita 'ordinata' di un popolo di 'galantuomini' che non mettesse a rischio la sicurezza indispensabile per garantire, oltre alla stabilità del governo, il godimento delle libertà costituzionali⁸³. Nelle declinazioni delle diverse teorie, infatti, le libertà costituzionali, in

79. Cfr. oltre testo a nota 112.

80. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., p. 361.

81. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., pp. 349 e 356-359 cfr. anche oltre testo a nt. 85; Id., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 669-671; per una sintesi anche M. Gregorio, *Parte totale. Vincenzo Zangara*, cit., pp. 9-11.

82. Cfr. ora gli scritti raccolti in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 1 (2019) e, per qualche cenno in proposito C. Storti, *A proposito di uso politico della paura*, ivi. pp. 295-299.

83. L. Lacchè, *In nome della libertà. Tre dimensioni nel secolo della Costituzione (1848-1949)* (del 2012), ora in Id., *History & Constitution*, cit., p. 539; per il termine 'galantuomini' Il riferimento è a L. Lacchè, *La giustizia per i galantuomini. Ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo (1865-1913)*, Milano 1990.

particolare quelle previste nello Statuto dagli articoli 24-32 e dal 71⁸⁴ erano solo ‘parzialmente’ garantite, o scaturivano da una pura autolimitazione dello Stato, secondo Santi Romano⁸⁵, o erano ‘riflesse’, come scrisse nel 1926 Francesco Ruffini⁸⁶.

In nome della conservazione dell’ordine pubblico e della sicurezza, la storia dello stato liberale è anche una storia di ricorsi a provvedimenti di ‘eccezione’, che, per dirla con Mario Sbriccoli, costituirono, in realtà, un carattere ‘originario’ o un ‘tratto permanente’ dello Stato italiano⁸⁷.

Nei reiterati casi di proclamazione del cosiddetto stato d’assedio, cui si ricorse ripetutamente tra 1894 e 1898 – un istituto inventato dalla politica che, secondo alcuni giuristi, non aveva alcun fondamento giuridico⁸⁸ – o di «quasi stato di guerra» per dirla con Giolitti⁸⁹, a seguito di ‘rivolte’ e ‘sedizioni’ che mettevano a rischio la ‘sicurezza’ della ‘nazione’, all’intervento dell’esercito si aggiungeva la sospensione delle libertà costituzionali e l’istituzione di tribunali speciali ‘militari’, in violazione dell’art. 71 dello Statuto albertino, a cui seguirono eccidi, fucilazioni sommarie, inflizione di centinaia di anni di carcere ad opera, appunto, di tribunali militari.

84. Cfr. su libertà di espressione, associazione ecc. gli art. 24-28 dello Statuto e l’art. 71 che stabiliva che Il giudice naturale non avrebbe potuto essere sostituito con la creazione di «Tribunali o Commissioni straordinarie».

85. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., p. 347 e sul pensiero di Santi Romano nel 1914 cfr. oltre testo a nt. 112.

86. L. Lacchè, *In nome della libertà*, cit., pp. 540-546, in part. p. 545; il riferimento è all’opera di Francesco Ruffini, *Diritti di libertà*, pubblicata nel 1926 e ripubblicata nel 1946 a cura di P. Calamandrei. Su Francesco Ruffini che fu allontanato dall’insegnamento per il rifiuto di prestare giuramento al regime F. Margiotta Broglio, *Ruffini, Francesco (Lessolo, 10 aprile 1863 Torino, 29 marzo 1934)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1753-1755.

87. Oltre agli scritti classici di Mario Sbriccoli, cit., sopra a nt. 6, cfr. la raccolta di studi M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Le regole dell’eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, eum Macerata, 2011; M. Meccarelli, *Fuori dalla società: emergenza politica, espansione del sistema penale e regimi della legalità nel tardo Ottocento. Una comparazione tra Italia e Francia*, in *Perpetue appendici*, cit., pp. 465-487.

88. Sullo stato d’assedio di Milano del 1898, che ispirò a Pellizza da Volpedo il celeberrimo ‘Quarto Stato’, mi sia consentito rinviare, per i riferimenti all’ampia bibliografia a C. Storti, *Stato d’Assedio a Milano. Maggio 1898*, in A. Ciampani e D.M. Bruni (a cura di), *Istituzioni politiche e mobilitazioni di massa*, Rubbettino Editore Soveria Mannelli, pp. 51-66.

89. Dopo lo sciopero generale durato dall’11 al 22 settembre del 1904, in occasione del quale Giolitti decise di non ricorrere allo stato d’assedio, lo stesso ministro in qualità di Presidente del consiglio e di ministro dell’interno, concertò con il ministero della guerra e con quello della marina un «piano di difesa», poi regolato con circolare ai prefetti del 7 dicembre, destinato a contenere gli interventi dell’esercito normalmente adottati negli stati d’assedio, pur ampliando i poteri dei prefetti di richiedere l’intervento dell’autorità militare anche senza previa autorizzazione del governo centrale (G. Procacci, *Le limitazioni dei diritti di libertà nello Stato liberale: il piano di difesa 1904-1935, l’internamento dei cittadini nemici e la lotta ai «nemici interni» (1915-1918)*, in *I diritti dei nemici*, QF 38(2009), pp. 601-652, in part. pp. 602-603.

Anche dopo la cessazione dello stato di guerra, sotto la presidenza Orlando, e nel cosiddetto biennio rosso, per far fronte ai problemi dell'ordine pubblico provocati da scioperi e manifestazioni, i governi sollecitarono ripetutamente, nonostante le resistenze dei comandanti dell'esercito, il ricorso ora al 'piano di difesa' ora allo stato d'assedio⁹⁰.

Come si ricorderà oltre, il re si rifiutò, però, di sottoscrivere la proposta di proclamazione dello stato d'assedio per Roma del Capo del Governo dimissionario Facta del 27 ottobre 1922, all'inizio della marcia su Roma, dalla quale come ben noto, Mussolini si tenne ben lontano.

La 'consuetudine' del ricorso a provvedimenti eccezionali nel vecchio Stato liberale (nel caso specifico, al 'piano di difesa') fu invocata dopo il delitto Matteotti nel luglio 1924⁹¹ e servì a Mussolini, alla fine del 1926, per giustificare e ottenere l'approvazione dei *Provvedimenti per la difesa dello Stato*⁹², dopo che l'appena pubblicato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza aveva conferito il potere di dichiarare lo stato di pericolo pubblico o lo stato di guerra, sia al ministro dell'interno, con il solo assenso del Capo del Governo, sia, per delega, ai Prefetti⁹³.

Nel 1932, furono proprio fascisti militanti come Costamagna che, forse in considerazione dell'ormai raggiunta stabilità dal regime e dell'assenza di pericoli per la sua sopravvivenza, stigmatizzarono «il sistema delle leggi speciali» che, nel modello liberale, era stato conseguenza e simbolo del fallimento sia della codificazione borghese, sia del «regime rappresentativo» che ne era stato il parallelo sul piano del diritto pubblico⁹⁴.

C'è un ulteriore aspetto da considerare come eccezione al 'dogma' della legalità di età liberale, a sua volta ben approfondito dalla storiografia giuridica. Fin dal primo decennio dell'unificazione italiana, il primato della legge era stato, infatti, aggirato dalla prassi del potere esecutivo di emanare disposizioni sotto forma di circolari, istruzioni e direttive, ovviamente escluse dalla verifica parlamentare, allo scopo di supplire all'«inettitudine» del Parlamento a promulgare leggi o di istruire l'amministrazione e la magistratura (soprattutto nella persona dei pubblici ministeri) sui criteri della loro applicazione. Nonostante le opposizioni di una parte della scienza giuridica, che continuava a considerare le disposizioni dell'esecutivo come atti interni e

90. G. Procacci, *Le limitazioni*, cit., pp. 607 ss.

91. G. Procacci, *Le limitazioni dei diritti*, cit., pp. 624.

92. Cfr. anche oltre § 3.

93. R. D. 6 novembre 1926, n. 1848, art. 219-224 e cfr. G. Procacci, *Le limitazioni*, cit., pp. 625-626. A seguito di tali dichiarazioni le autorità militari erano competenti ad adottare tutti i provvedimenti necessari per ristabilire l'ordine pubblico e a giudicare i reati contro la personalità dello Stato.

94. C. Costamagna, *Il fascismo de codici*, in *Lo Stato* XI, 2 (1940), pp. 40 ss. e in C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 290-296, in part. pp. 291-292. Come ha ricostruito G. Procacci, *Le limitazioni*, cit., pp. 625-628 alle modifiche legislative seguì la richiesta del ministro della guerra al ministro dell'interno non solo di abolire la circolare del 1904, ma anche di distruggere tutti i progetti relativi ad essa.

pertanto privi di forza di legge generale, come già aveva rilevato nel 1879 Francesco Carrara, la circolare divenne lo strumento ordinario del Governo per far realizzare la propria volontà politica oltre o contro la legge: «Un mezzo artificiosissimo del governo per ottenere con inganno e con vie coperte ciò che apertamente non si potrebbe ordinare»⁹⁵.

Fin dall'età liberale le disposizioni dell'esecutivo, che vanno anche sotto il nome di legislazione grigia o di fonti terziarie, generarono uno scollamento tra scienza giuridica e pratiche istituzionali in tantissimi ambiti della vita pubblica fino a quello dei rapporti internazionali⁹⁶.

Tale prassi fu sfruttata dal fascismo, nel quale il ruolo svolto dalle istruzioni, circolari e direttive del Governo fu a sua volta straordinario, come si dirà anche a proposito della magistratura. Per restare al tema del convegno, i provvedimenti antiebraici, iniziarono proprio con le circolari del ministro dell'educazione Bottai dopo che il 19 luglio 1938 Mussolini gli aveva comunicato la volontà di escludere gli Ebrei dalla magistratura e dalla scuola. Su questo si ritornerà nel prosieguo⁹⁷.

2.3. Magistratura, giustizia e società

Arriviamo così ai due soggetti, per così dire, esclusi dalle teorie dello Stato di diritto liberale: la magistratura e la società. Le loro storie si intrecciarono almeno per un aspetto: quello della partecipazione 'popolare' all'esercizio della funzione punitiva.

Iniziamo dalla magistratura, che, come si è rilevato, nell'incertezza, per non dire nell'ambiguità, dei principi dello Statuto albertino costituiva bensì il terzo potere (o, più precisamente, il terzo 'ordine') dello Stato, ma un potere non del tutto separato né indipendente (quantunque fosse stata fatta salva

95. F. Carrara, *Un'altra circolare*, in Id., *Opuscoli di diritto criminale*, Pavia, Tipografia Giachetti, 1879², vol. VI, ora in Id., *Programma di diritto criminale. Del giudizio criminale*, il Mulino Bologna, 2004, pp. 467-468, e cfr. in proposito C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo», cit., pp. 578-581. Per la bibliografia generale mi limito a rinviare agli studi classici di G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativa italiana, I, Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Giuffrè Milano, 1998, in part. pp. 381 ss.; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 315-322; G. Cianferotti, *Attività interna e norme interne, politica e amministrazione forme di Stato e di governo*, in *Perpetue appendici*, cit., pp. 49-116, in part. pp. 49-75; B. Sordi, *Il principio di legalità*, cit., in part. pp. 10 ss.

96. Cfr. in proposito gli studi editi in *Perpetue appendici*, cit., tra i quali L. Passero, *Il diritto internazionale amministrativo. Brevi riflessioni su 'microfonti' e lessico teorico-diplomatico tra le due guerre*, pp. 187-195; R. Isotton, *L'impossibile conciliazione: Chiesa e fascismo all'indomani dei Patti Lateranensi: il ruolo delle circolari*, pp. 373-401; M. Stronati, *L'eccezione che conferma la regola. Grazie, potere giudiziario e circolari ministeriali tra XIX e XX secolo*, pp. 669-682.

97. Rinvio per tale sequenza, anche per i riferimenti bibliografici a E. D'Amico, *Le circolari antiebraiche*, cit., pp. 199-202.

dallo stesso statuto la garanzia dell' inamovibilità per i suoi membri) e in condizione di 'minorità rispetto al potere legislativo e a quello esecutivo, come si continuò a sostenere in alcuni ambienti ancora negli anni Sessanta del Novecento, nonostante i nuovi principi contenuti nella costituzione democratica⁹⁸.

Tra episodi di continuità e di discontinuità, l'ordinamento della magistratura fu sempre soggetto alle iniziative del potere esecutivo, al quale, in base alla legge sull'ordinamento giudiziario del 1865, competeva, innanzitutto, l'organizzazione degli uffici. Per contrastare gli innumerevoli provvedimenti di trasferimento di magistrati scomodi adottati (come avvenne con l'avvento al potere della Sinistra) allo scopo di aggirare il principio dell' inamovibilità, fu istituito nel 1907 con il Consiglio Superiore della Magistratura il primo organo di autonomia della magistratura, cui seguì immediatamente l'istituzione dell'Associazione Generale Magistrati italiani (AGMI)⁹⁹.

Il punto più debole della magistratura era costituito, ovviamente, dai magistrati inquirenti e requirenti. La legge sull'ordinamento giudiziario del 1865 aveva anche qualificato il pubblico ministero come 'rappresentante' del potere esecutivo nell'esercizio della funzione giudiziaria. La conseguente natura 'interna' del rapporto tra ministri di giustizia e pubblici ministeri rese, per così dire, del tutto legittime le direttive, le circolari, e le istruzioni del ministro di grazia e giustizia, e, quindi, il controllo 'politico' del Governo sulla giustizia, sulle questioni più sensibili per la vita del paese come, innanzitutto, quelle relative all'ordine pubblico¹⁰⁰.

Il fascismo riformò fin dal 1923, sotto il ministero Oviglio, l'ordinamento giudiziario, con rilevantissimi interventi, come la riunione delle cinque Cassezioni civili nella Cassazione romana e la modifica dei caratteri del CSM¹⁰¹.

Dopodiché sulla scia della tradizione liberale, il Governo, ora per legge ora per circolare, si preoccupò di riformare più volte le regole sul reclutamento dei magistrati, anche con l'estendere via via l'obbligo dell'iscrizione al partito¹⁰², e i criteri relativi alla loro formazione nell'intento di contemporare le

98. Cfr. per i riferimenti bibliografici alla dottrina degli anni Settanta: C. Storti, *Magistratura e diritto di difesa nell'istruzione penale: il dibattito sui periodici giuridici (1955-1965) in Diritti individuali e processo penale nell'Italia Repubblicana*. Ferrara, 2010, Giuffrè Milano, 2011, pp. 179-198.

99. Si può vedere in proposito la monografia del 1987 di F. Venturini, *Un sindacato di giudici da Giolitti a Mussolini: l'Associazione generale fra i magistrati italiani, 1909-1926*, nonché A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, il Mulino Bologna, 2013, pp. 106-109 (sull'AGMI) e pp. 113-130 (sulle riforme Orlando e sul C.S.M.); C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo», cit., pp. 584-585.

100. Cfr. in generale F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi, *Introduzione. Il governo per circolari: amministrazione e costituzione tra otto e Novecento*, in *Perpetue appendici*, cit., pp. 41-46.

101. A. Meniconi, *Storia della magistratura*, cit., pp. 145 ss.; G. Canzio, *Le leggi antebraiche e il ceto dei giuristi*, in *Razza e in Giustizia* cit., nt. 46, pp. 41-51, in part. p. 43; G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 229-230.

102. Dal 1932 la tessera del PNF fu imposta agli aspiranti che si iscrivevano ai concorsi

competenze tecniche con lo ‘spirito fascista’¹⁰³. La renitenza diffusa ad accedere o a proseguire nella carriera di pubblico ministero indusse il regime ad evitare la seppur auspicata introduzione della separazione delle carriere nella riforma dell’ordinamento giudiziario del 30 gennaio 1941. Per incoraggiare i magistrati fedeli ad avviarsi alla carriera di pubblici ministeri, tuttavia, come ebbe a esprimersi Grandi in occasione di quella riforma, ad essi non si richiedeva la stessa «maturità e cultura giuridica» dei magistrati giudicanti, ma piuttosto uno specifico «orientamento psicologico e morale»¹⁰⁴.

Nel frattempo, il codice di procedura penale del 1930 aveva sottratto le decisioni di rinvio a giudizio e di archiviazione dei pubblici ministeri al controllo giurisdizionale, mentre il filo diretto tra ministero di grazia e giustizia e magistrati requirenti estese la *longa manus* del Governo sull’andamento dei processi penali. Le circolari divennero, per così dire, quotidiane e, grazie anche all’accentuazione della natura burocratica e gerarchica della magistratura, rivolte non solo alle procure e all’avvocatura dello Stato, ma anche a pretori e giudici di ogni ordine e grado. Basti pensare alle «categoriche disposizioni» di Alfredo Rocco sul modo di interpretare le nuove disposizioni ora alla lettera, ora secondo lo spirito (naturalmente del fascismo), quantunque, come si sottolineava, della volontà di leggi e decreti non si potesse dubitare, dato che erano per lo più corredate dai motivi. Tali istruzioni si spinsero a delineare il modo «più gradito» di elaborare i discorsi di apertura degli anni giudiziari quale, ad esempio, quello di diffondersi sul modo di risolvere le questioni più ricorrenti e quelle nuove e di sollecitare un’unità di indirizzo sulle soluzioni future¹⁰⁵.

La completa burocratizzazione e gerarchizzazione della magistratura era stata ottenuta anche grazie al ruolo fondamentale progressivamente assunto dalla Corte di cassazione nel ventennio di crisi dello Stato liberale e al suo allineamento alle politiche dell’esecutivo che si confermò pienamente nel ventennio. Nell’esercizio della propria funzione di giudice di legittimità, la Corte aveva adottato interpretazioni politicamente orientate per correggere la giurisprudenza delle corti di merito, fino al punto di sostenere davanti a Mussolini di essere stata anticipatrice, oltre che interprete, della volontà del governo fascista¹⁰⁶.

di magistratura e dal 1940 a tutti i magistrati i quali, fin dal 1932, erano stati comunque” «caldamente» invitati» a tesserarsi (C. Storti, «*Un mezzo artificiosissimo*», cit., pp., pp. 611 ss.; A. Meniconi, *La magistratura e la politica della giustizia durante il fascismo*, in *Il diritto del Duce*, cit., p. 86).

103. Con l’introduzione, da parte del ministro Solmi con circolare 18 settembre 1939, di corsi di preparazione tecnico giuridica e di un tirocinio di preparazione politica e fascista (C. Storti, «*Un mezzo artificiosissimo*», cit., pp. 617-618).

104. *ivi*, pp. 620-621.

105. Sulle circolari di Rocco, De Francisci, Solmi e Grandi: C. Storti, «*Un mezzo artificiosissimo*», cit., in part. pp. 607-612.

106. C. Storti, *L’acuta tesi della difesa: profili dell’istruzione nella giurisprudenza di cassazione tra 1930 e 1950: le nullità e le funzioni della sezione istruttoria*, in *L’inconscio*

La tipologia dei provvedimenti adottati nei confronti della magistratura rende anche evidente *a contrario* come soprattutto i magistrati di merito, o almeno alcuni, già nella crisi dello Stato liberale fossero stati una spina nel fianco del potere esecutivo, dimostrando un'indipendenza, che, quando si fosse trattato di questioni relative al lavoro, assumeva caratteri 'eversivi'. Eversivi furono appunto classificati i magistrati che, a parere dell'esecutivo, assumevano decisioni troppo favorevoli a certe categorie di imputati e, in particolare ai lavoratori 'ribelli'. E questo ci porta ai problemi del quarto soggetto di questa ricostruzione, ossia la 'società', la cui volontà politica, dal punto di vista dei principali modelli costituzionali indicati, avrebbe dovuto essere irrilevante anche in Parlamento, ma la cui opinione diventava sempre più pressante intorno alla giustizia e al processo penale¹⁰⁷.

La prima breccia era stata introdotta dall'art. 72 dello statuto albertino con il prescrivere la pubblicità della fase dibattimentale dei processi penali – non di quella istruttoria, che rimaneva segreta e inquisitoria –, con l'ovvio rinvio alla disciplina delle leggi. La seconda fu costituita dall'introduzione delle giurie popolari – già operanti dal 1848 nel regno di Sardegna nei giudizi sui reati di stampa – che integravano la composizione delle corti di assise competenti per la decisione di tutti i reati più gravi. La giuria popolare costituì il "manifesto" costituzionale dell'unificazione nazionale e fu sostenuta non solo per attrarre il consenso del popolo nell'esercizio della funzione punitiva, ma anche allo scopo dichiarato di educare gli Italiani e di unificare le tante anime della nuova Italia nella condivisione di identici principi e valori e di un'unica legge penale. La pubblicità dei dibattimenti e le giurie popolari furono difese ad oltranza dai giuristi 'liberali' come elementi di rilievo 'costituzionale' del nuovo Stato italiano fino all'elaborazione del codice di rito del 1913 (al quale si deve, come è ben noto, anche l'ammissione della difesa in alcune fasi dell'istruttoria) contro gli attacchi della scuola positiva che, in nome della 'difesa sociale', ne proponeva l'abbattimento insieme con una radicale modifica della struttura e delle finalità del processo penale¹⁰⁸.

La partecipazione del 'popolo' all'esercizio della funzione giurisdizionale, con la pubblicità dei dibattimenti, ancora più enfatizzata nelle corti di assise dalla giuria popolare, si risolse in una sorta di eterogenesi dei fini.

inquisitorio, cit., pp. 111-151 e cfr. O. Abbamonte, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il fascismo*, Giuffrè Milano, 2003.

107. Per una prima ricognizione di tale prospettiva si può ricorrere alla raccolta di studi F. Colao, L. Lacchè, C. Storti (a cura di), *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, il Mulino Bologna, 2008.

108. Sulle tre scuole penali, cfr. anche per i riferimenti bibliografici, F. Colao, *Le scuole penalistiche*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 349-356; M.N. Miletti, *La giustizia penale*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 467-474 e cfr. ora sull'influenza delle teorie criminologiche positivistiche sul diritto penale dei regimi totalitari M. Pifferi, *Criminology and the Rise of Authoritarian Criminal Law, 1930s-1940s*, in *Ideology and Criminal Law. Fascist, National Socialist and Authoritarian Regimes*, ed. by S. Skinner, Bloomsbury Publishing, 2019, pp. 105-124.

Ideati per contribuire alla sensibilizzazione della società e alla formazione e alla crescita del consenso nei confronti delle istituzioni, tali strumenti si trasformarono, infatti, in occasioni di critica, e diedero voce all'insoddisfazione e allo scandalo provocati nel popolo non solo dall'esito di singoli processi, ma dal fatto che essi evidenziavano l'inefficienza del legislatore a far fronte alle nuove e pressanti esigenze non solo economiche e sociali, ma anche di certezza del diritto.

Con la pubblicità dei dibattimenti e la giuria il popolo ottenne, in altre parole, un ambito legittimo di manifestazione della propria voce in un sistema che avrebbe voluto escludere, almeno dal punto di vista teorico, qualsiasi ruolo per la volontà 'politica' della 'nazione', rispinta alla minorità dell'assolutismo pre-costituzionale e ridotta a attributo dello Stato, «ad entità passiva, a sedimento storico privo di volontà»¹⁰⁹, che doveva comunque limitarsi a obbedire anche quando la si inviava al 'macello', come avvenne nella prima guerra mondiale.

Inutile dire che le giurie popolari furono abolite dal fascismo, con il forte sostegno della scuola positiva¹¹⁰. La composizione delle corti d'assise fu, infatti, modificata con l'esclusione dei giurati nel 1926, ancora prima della pubblicazione del codice di procedura penale avvenuta nel 1930, che eliminò anche i casi di intervento della difesa nell'istruttoria, ammessi meno di una ventina d'anni prima dal codice processuale del 1913 e restituiti all'istruttoria l'originario carattere di assoluta segretezza¹¹¹.

La stretta connessione tra la storia della giustizia e quella della società sollecita, però, qualche ulteriore osservazione.

Al di là della teoria dell'ordinamento giuridico, rivalutata dalla scienza giuridica nei tempi più recenti, la celeberrima prolusione pisana di Santi Romano del 1909, che individuava i motivi della crisi dello stato moderno nel fatto che la società stava organizzandosi per far sentire la propria voce e uscire dalla passività, come egli stesso ribadì nel 1917¹¹², non faceva che

109. M. Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 147; F. Colao, *L'idea di nazione*, cit., in part. pp. 323 e 347.

110. Sull'illusione della scuola positiva di poter dare attuazione ai propri principi nel 1921 con l'incarico di redigere un nuovo codice penale conferito dall'allora ministro di giustizia Ludovico Mortara a Enrico Ferri e a Raffaele Garofalo: E. Dezza, *Le reazioni del positivismo penale al Codice Rocco*, in *Diritto penale del XXI Secolo*, 2(2011), pp. 421-440 e in S. Vinciguerra (a cura di), *Il codice penale per il Regno d'Italia (1930) Codice Rocco*, ristampa anastatica, Cedam Padova, 2010, pp. XXXIX-LXII, in part. pp. XXXIX-XLI; E. Musumeci, *Positivist Revolution*, cit., pp. 43-44.

111. Sulla formazione e i caratteri del codice del 1913, M.N. Miletti, *Un processo per ala terza Italia. Il codice di procedura penale del 1913, I, L'attesa*, Giuffrè Milano, 2003.

112. P. Grossi, *Novecento giuridico un secolo post-moderno*, Bari Laterza 2012, in part. pp. 12-14: «ai primi anni del Novecento, lo Stato riduzionista non riesce più a comprimere l'energia spontanea delle forze sociali, ed è crisi: crisi dello Stato borghese ormai costretto nel 1913 a rinunciare a un assetto politico censitario allentando le maglie strette di una pseudo-democrazia e ammettendo, sia pure di mala voglia, il suffragio universale maschile».

rappresentare all'accademia e sollecitare la dottrina a elaborare e ordinare secondo congruenti moduli giuridici un fenomeno che era sotto gli occhi di tutti. A guardar bene, i giuristi e gli operatori del diritto erano del tutto disorientati di fronte all'organizzazione spontanea di movimenti popolari suscitati dalla povertà e dallo sfruttamento che, pur non volendo addentrarsi sulla sua legittimità, non era nemmeno inquadrabile nelle categorie di carattere scientifico-dogmatico allora imperanti, incentrate sull'individualismo, che, come ben noto, il fascismo non finì mai di rinfacciare ai governi 'liberali'.

Tutto questo può essere reso più evidente se messo in relazione con una delle grandi novità introdotte dal primo codice penale unitario, che va sotto il nome di Giuseppe Zanardelli, del quale è stata rilevata ora la matrice liberale, ora, al contrario, quella autoritaria e precorritrice del codice del 1930¹¹³. Il codice 'liberale' unitario di Zanardelli era entrato in vigore nel 1890, ossia quattro anni dopo il discorso di Vittorio Emanuele Orlando, di cui si è detto, e la conclusione a Venezia di un processo di eccezionale risonanza mediatica contro i contadini mantovani responsabili di agitazioni per ottenere miglioramenti economici¹¹⁴.

La novità era costituita dalla cosiddetta 'legalizzazione' del diritto di sciopero, non per i lavoratori delle campagne¹¹⁵, ma per quelli dell'industria e del commercio. Se attuata in forma 'individuale', pacifica e motivata dal solo conseguimento di miglioramenti economici, l'astensione dal lavoro non sarebbe più stata penalmente rilevante, quantunque a norma dell'art. 1570 del codice civile, i datori di lavoro potessero procedere al licenziamento. Sotto il profilo penale, ne conseguiva la punibilità di qualsiasi astensione collettiva, 'organizzata' e politicamente connotata. A fronte dell'atteggiamento di giudici di merito inclini alla 'comprensione' e all'inottemperanza alle richieste dei pubblici ministeri, istruiti o pilotati dalle circolari del potere esecutivo, la corte di legittimità intervenne pesantemente, da un lato, con un'interpretazione restrittiva dei pochi margini concessi dalla legge penale e, dall'altro, con l'applicazione anche ai lavoratori 'non' scioperanti della categoria civilistica del contratto collettivo di lavoro, che, non ancora prevista

Su Stanti Romano e sul successo delle sue teorie nella giuspubblicistica e nella storiografia del Novecento cfr. M. Fioravanti, 'Stato giuridico' e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909), in M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, pp. 277-326; B. Sordi, *Il contrastato avvicinamento della storiografia giuridica alla pluralità, degli ordinamenti*, in *Jura Gentium*, 2 (2018), pp. 27-35.

113. Cfr. anche per i riferimenti bibliografici: G. Neppi Modona, *Principio di legalità*, cit., in part. pp. 983-988 con riferimento a M. Sbriccoli, *Le mani in pasta*, cit., pp. 827 ss. e 840 ss.

114. P. Passaniti, *Diritto lavoro e sciopero. Il processo ai contadini mantovani de «La boje»*, in *Processo penale e opinione pubblica*, cit., pp. 343-376.

115. Sulla netta differenziazione tra lavoratori dell'industria e del commercio e lavoratori delle campagne rinvio a P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro, I, La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Giuffrè Milano, 2006; Id., *Mezzadria: persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Giappichelli Torino, 2017.

dalla legge, era nata dalla prassi contrattuale e, appunto, infine accolta dalla corte di legittimità¹¹⁶.

Di fronte a una società che voleva esprimere, attraverso richieste di miglioramento della propria condizione, una propria volontà ‘politica’ – lo «spirito democratico» fu evocato nel 1914 da Pietro Cogliolo, avvocato e professore di diritto romano, con riguardo alle esigenze dei «meno abbienti» ad ottenere «le utilità e la protezione della vita»¹¹⁷ –, la risposta dello Stato fu quella di una ‘legalità’ brandita come arma: così sostennero i ‘socialisti’ che, da avvocati, cercarono di difendere nei processi manifestanti e scioperanti¹¹⁸.

Il 1919 fu un vero turning point per la storia dell’Europa. Basti pensare, sul piano internazionale, subito di seguito alla rivoluzione bolscevica, alla conclusione dei trattati di pace dopo la fine della guerra mondiale e alla risonanza della costituzione ‘democratica’ di Weimar che, pur «in pericolo quasi dal principio», suggeriva ai riformisti, nuove vie per una riqualificazione giuridica del rapporto tra Stato e società¹¹⁹. Per quanto riguarda l’Italia, l’introduzione del suffragio universale maschile e del sistema proporzionale voluto dalle destre e dai cattolici, anche in funzione antisocialista e anticomunista, evocava l’illusione, per taluni, oppure lo spettro, per altri, della sovranità popolare, mentre il 23 marzo a Milano furono istituiti i fasci di combattimento e si delineò il rischio di un colpo di stato delle destre e dei militari¹²⁰.

Nel 1920, due anni prima della marcia su Roma, un ennesimo processo contro le «guardie rosse», che alla Fiat avevano provocato la morte di due operai di destra, diede immediatamente occasione a Mussolini di presentare il fascismo come «un movimento «pronto a uccidere e a morire» per liberare l’Italia dalla barbarie rossa¹²¹.

116. Cfr. il classico studio di G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922* (del 1969), Laterza Bari, 1973, nonché, anche per ulteriori riferimenti alle fonti, C. Storti, *Lavoratori ribelli e giudici eversivi. Sciopero e licenziamento collettivo nella giurisprudenza di Cassazione tra 1900 e 1922*, in *Il diritto del duce*, cit., pp. 3-29.

117. R. Braccia, *Alla ricerca di uno ius commune italiano ed europeo: Pietro Cogliolo (1859-1940) tra codici e diritto romano*, in R. Braccia, R. Ferrante, M. Fortunati, R. Savelli, L. Sinisi, *Itinerari in comune. Ricerche di storia del diritto per Vito Piergiovanni*, Giuffrè Editore Milano, 2011 (Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, 88), pp. 1-62, in part. pp. 38-39.

118. Su Eugenio Florian: M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano* (del 1998), ora in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia*, cit., pp. 591-670, in part. pp. 601 ss. e 623 ss.; Id., *Il diritto penale sociale (1883-1912)*, in Id., *Storia*, cit., pp. 819-902, in part. pp. 855-863; F. Colao, voce *Florian, Eugenio (Venezia, 25 settembre 1869 – ivi, 28 marzo 1945)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 878-879; C. Storti, *Lavoratori ribelli*, cit., pp. 3-7.

119. Cito da T. Vormbaum, *Il Tribunale del popolo durante il dominio nazista (1934-1945)*, in *Il diritto del Duce*, cit., pp. 235-248, in part. p. 237.

120. Cfr. anche per i riferimenti bibliografici: G. Procacci, *Le limitazioni*, cit., p. 617.

121. F. Colao, *Il processo «Scimula Sozzini». Politica e diritto penale alle origini del fascismo*, in *Processo penale e opinione pubblica*, cit., pp. 439-470.

Da questo punto di vista, la strategia di Mussolini, uscito dal socialismo per fondare un movimento di massa dalle tante anime e senza una definita «identità» politica¹²², fu quella di porsi come espressione politica della volontà generale del popolo alla restaurazione dell'ordine e della sicurezza. Come ben sappiamo, questo si tradusse in volontà politica non di rappresentanza, ma di «controllo delle masse», che fu progressivamente realizzata in parte con la forza in parte con strumenti del diritto tesi a assicurare «la capillare 'presenza' dello Stato nella società» e l'organizzazione di tutto il popolo in un partito unico allo scopo di annullare qualsiasi residuo di quel tanto o poco di libertà che restavano del disprezzato modello demo-liberale¹²³, ossia per dirla con Alfredo Rocco, a fondare «uno Stato autoritario di masse»¹²⁴.

3. I «diritti della rivoluzione» fascista e i tanti piani dell'affermazione del fascismo fino al 'preteso' ritorno alla legalità costituzionale

In soli quattro anni, tra il 1922 e il 1926, secondo un'affermazione dell'ormai classico libro del 1977 di Claudio Schwarzenberg, «il nuovo è sorto da una rivoluzione» e «l'opera di costruzione era terminata. L'illegalità aveva il crisma della legalità»¹²⁵.

In realtà, tale affermazione riguardava uno solo degli strumenti del fascismo, che si intersecò strettamente non solo al tempo della affermazione, ma per tutto il ventennio, con quelli del ricorso alla violenza e all'intimidazione e dell'adozione di provvedimenti tipici di un vero e proprio stato di polizia.

Dal punto di vista delle strategie del diritto, è innegabile, che, in un tempo brevissimo, dopo il più celebre episodio 'rivoluzionario' della marcia su Roma del 27-29 ottobre 1922, che alcuni, come Calamandrei, non si stancarono mai di qualificare come una vera e propria sedizione militare¹²⁶, la dittatura 'si normalizzò' e si insediò in forma 'legittima' ossia tramite procedure di natura legislativa corrispondenti alla tradizione costituzionale della separazione dei poteri dello Stato liberale, sopravvissuto al ventennio di crisi, ai drammi della prima guerra mondiale e al cosiddetto biennio rosso. Perché

122. M. Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 143-146.

123. La citazione è di P. Costa in *Lo stato totalitario*, cit., pp. 68-69 e cfr. diffusamente M. Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 143-189 (*Il partito fascista da partito nazionale a partito di Stato*). Cfr. in proposito anche il recentissimo G.P. Trifone, *Dallo Stato di diritto al diritto dello Stato. Giusformalismo e fascismo*, Giappichelli Torino, 2019.

124. La bibliografia su Rocco è sterminata, mi limito a citare F. Colao, G. Neppi Modona, M. Pelissero, *Alfredo Rocco e il codice penale fascista*, in *Democrazia e diritto* (2011), pp. 175-186; P. Costa, *Rocco, Alfredo (Napoli, 9 settembre 1875 – Roma, 28 agosto 1935)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1701-1704; I. Stolzi, *Alfredo Rocco: lo Stato autoritario di masse*, in G. Vacca, M. Bray (a cura di), *Architetti dello Stato nuovo – Fascismo e modernità*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani Roma, 2018, pp. 53-84.

125. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 51-52.

126. P. Calamandrei, *Non c'è libertà senza legalità*, Laterza Bari, 2013, p. 48.

fu tutto così, almeno apparentemente, facile? E, in che misura, dopo l'inizio 'eversivo' della marcia su Roma e dell'eliminazione, anche fisica, dell'opposizione, il fascismo si insinuò fino a inserirsi a tutto titolo nelle strutture dello Stato anteriore tanto da rappresentarne la continuità, come ebbero a osservare al tempo anche giuristi non esattamente definibili come 'militanti', quali ad esempio Costantino Mortati?¹²⁷

I fatti sono ben noti, ma merita elencare in sequenza le tappe fondamentali.

Il ritorno alla normalità 'costituzionale' del regime fu accelerato, come si è rilevato, sia dalla consuetudine del ricorso ai provvedimenti eccezionali collaudati in età liberale, sia dal potere dell'esecutivo di intervenire sull'organizzazione delle amministrazioni periferiche e della magistratura, sia dal sostegno di giuristi autorevoli e titolari di funzioni istituzionali, non esclusi, almeno nella fase iniziale della sua affermazione, di alcuni vecchi 'liberali'. Non possiamo dimenticare, infatti, che anche giuristi 'liberali' o, come si suole dire, della tradizione (mi limito a citare Vittorio Emanuele Orlando¹²⁸, Giovanni Giolitti, Luigi Lucchini¹²⁹), videro in Mussolini in un primo tempo (salvo poi pentirsene) il politico che avrebbe restaurato lo Stato di diritto e 'salvato' il paese dagli attacchi del comunismo, dell'anarchia e, più in generale, dalla sua società, soprattutto dopo che, come si è detto, a seguito dell'introduzione del suffragio universale maschile, nel giudizio di molti l'Italia era stata consegnata al dominio dei partiti, espressioni di ceti o di classi, e non dell'interesse generale¹³⁰.

Dopo gli scontri e le violenze del cosiddetto 'biennio rosso', la marcia su Roma fu il coronamento delle pregresse e continue violenze dello squadristo fascista che, solo tardivamente, gli ultimi governi dell'Italia liberale avevano iniziato con circolari a tentar di reprimere anche per le vie giudiziarie¹³¹. Le violenze dei fascisti, come ben noto, innanzitutto, contro esponenti dell'opposizione che finirono per scegliere l'esilio (come Nitti, Sforza,

127. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 696 ss. e 723-733. Secondo Cassese, ad esempio, il fascismo ha sfruttato le «deboli strutture dello Stato liberale, per volgerle a proprio favore» (*Lo stato fascista*, cit., p. 52 e, sugli elementi di continuità tra i due ordinamenti, pp. 25, 47, 163).

128. Sulle scelte di Vittorio Emanuele Orlando, cfr. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 674-678 e 728; Gregorio, *Parte totale*, cit., ad vocem; D. Quagliani, *Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando*, in QF, 3(2018), pp. 373-388.

129. M.N. Miletti, *Dall'illusione alla disillusione. La parabola nel fascismo nella lettura panpenalistica di Luigi Lucchini*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit., pp. 289-324.

130. L'introduzione del suffragio universale avvenne con la l. 1495/1918; la riforma elettorale con la l. 1401/1919, poi confluita nel testo unico pubblicato con R.D. 1495/1919 (testi in <https://storia.camera.it/legislature/sistema-proporzionale-1919-1921>). Nelle prime elezioni a suffragio universale del 16 novembre 1919 diminuirono i seggi dei liberali a favore dei partiti socialista e popolare e i 'fasci' furono sconfitti (Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 75-89). Nel 1920 fu modificato il Regolamento della Camera e con l'introduzione dei gruppi parlamentari furono istituzionalizzati i partiti: M. Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 89-106.

131. C. Storti, «*Un mezzo artificiosissimo*», cit., pp. 606-607.

Miglioli, Ferrari, don Sturzo, Gobetti, Modigliani, Donati, Salvemini)¹³², non cessarono nemmeno dopo l'assunzione del potere da parte di Mussolini, l'avvio dal 14 gennaio 1923 della trasformazione delle organizzazioni militari fasciste nei primi nuclei della 'milizia volontaria per la sicurezza nazionale' («al servizio di Dio e della Patria italiana» e «agli ordini del Capo del Governo»)¹³³, né dopo l'amnistia del 1924, né dopo l'assorbimento della milizia volontaria nelle forze armate¹³⁴. Intimidazione e violenza contro i dissenzienti non cessarono mai, del resto, nel ventennio, come ricordò anche, e proprio con riguardo agli avvocati, Piero Calamandrei¹³⁵.

Mussolini non sconfessò tali violenze e, fin dal tanto celebre quanto minaccioso discorso 'del bivacco' del 16 novembre 1922, le inquadrò nell'ambito dei diritti di quella rivoluzione che aveva portato i fascisti alla conquista di Roma («Io affermo che la rivoluzione ha i suoi diritti») che essi avrebbero strenuamente difeso con le armi («Noi abbiamo Roma per diritto di rivoluzione. Soltanto da un'altra forza e dopo un combattimento che non potrebbe essere che asperremo, ci potrebbe essere tolta»)¹³⁶. Seguì, dopo pochi mesi, la prima della lunga serie di amnistie a favore di coloro che, in occasione di «movimenti politici» avevano commesso reati per un «fine nazionale». L'espressione «fine nazionale» fu chiarita dal ministro di giustizia Oviglio con la specificazione che il fine politico non dovesse essere contrario all'«attuale ordinamento politico». Solo alla fine del 1923, prima con circolare e poi con decreto, Oviglio avrebbe invitato i giudici a estendere l'amnistia anche a violenze commesse «non per fine nazionale»¹³⁷.

Sull'originario marchio rivoluzionario della conquista del potere fu, comunque, 'formalmente' steso un velo due giorni dopo, il 30 ottobre, con l'incarico a Mussolini di formare un nuovo governo da parte di quel Re d'Italia, che, agli occhi dei giuristi dell'età liberale, avrebbe dovuto essere il garante della costituzione, e che, come sostenne, invece, Calamandrei, «diede la sua

132. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 39 ss.

133. I testi dei successivi decreti in A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1978, vol. II, nr. 3-4, pp. 332-337 e cfr. Id., *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 15-25; C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 16-18, 20 ss. e 40 ss.

134. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 40 ss.

135. P. Calamandrei, *Gli avvocati e la libertà*, in *Corriere della Sera*, 25 agosto 1943, ora in A. Padoa Schioppa (a cura di), *Utopie di idealisti ingenui? I fondi per il Corriere*, Fondazione Corriere della Sera, 2009, pp. 33-42.

136. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 22; Lacchè, *The Shadow*, cit., p. 19. L'interesse supremo dei «diritti della rivoluzione» fu naturalmente anche con maggior forza rievocato da Farinacci: «È la politica forte che attira il consenso, Noi non rinunciamo ai diritti della rivoluzione» (C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 38-39).

137. Sui R.D. 22 dicembre 1922, n. 1641, 31 ottobre 1923, n. 2278 e 1 luglio 1925 n. 1277 che concedeva l'amnistia per reati che avessero avuto per «movente diretto o indiretto la passione politica cfr. A. Santosuoso, F. Colao, *Politici e amnistia*, cit., pp. 35 a nt. 90, 37-38 a nt. 103 ss., 40-43, anche in relazione all'interpretazione della Corte di Cassazione, che si considerava giudice di fatto in merito all'applicazione di tali norme.

firma per attuare puntualmente» il piano di un dittatore che aveva proclamato «sulle piazze» il suo proposito di «fare tabula rasa della vita civile»¹³⁸.

Il 27 ottobre, all'inizio della marcia su Roma, il Re, che stava tenendo contatti informali con Mussolini rimasto a Milano, non aveva voluto proclamare lo stato d'assedio, e, in un primo tempo, sembrò assumere le difese del Parlamento di fronte all'irruenza del nuovo Presidente del Consiglio. All'indomani dell'incarico per la formazione del nuovo Governo con la partecipazione di liberali e popolari, il 31 ottobre 1922, il re si rifiutò, infatti, di sciogliere la Camera dei Deputati¹³⁹ e, ancora, nel dicembre del 1922 di sottoscrivere un decreto di riforma della legge elettorale per l'adozione del sistema maggioritario. Proposta che di seguito, come ben noto, Mussolini riportò sia nel Gran Consiglio Fascismo, sia di nuovo in Parlamento, che appunto, approvò¹⁴⁰.

Fin dall'esordio, dunque, il chiaro intento del nuovo capo del governo era quello di annientare il controllo del Parlamento sull'esecutivo. L'iniziale resistenza del re alla realizzazione istantanea di tale scopo dovette indurre Mussolini ad elaborare una tattica più graduale che finì per convincere anche la maggioranza dei parlamentari.

Proprio una legge in deroga alle prerogative del potere legislativo permise, infine, al fascismo di porre le basi del suo potere. Fu la stessa Camera, a maggioranza e con la relazione di minoranza di Matteotti, ad approvare la l. 1601 del 3 dicembre 1922 che conferiva al governo la facoltà di emanare disposizioni aventi valore di legge per il riordinamento di due settori strategici dello Stato come il sistema tributario e la pubblica amministrazione, nella quale fu immediatamente attuata una prima epurazione e sostituzione di titolari di uffici¹⁴¹.

Nel corso del 1923, giocando anche sull'avversione ai partiti di alcuni ferrei liberali, Mussolini ottenne anche l'approvazione della riforma della legge elettorale da lui fortemente voluta come corrispondente alla sua «ferma volontà di mantenere il potere», dopo il passaggio da una commissione parlamentare presieduta da Giolitti e composta tra gli altri da Salandra, Orlando, Bonomi, De Gasperi e Turati¹⁴². La legge 2444, redatta dal deputato Giaco-

138. P. Calamandrei, *Miracolo della ragione*, in *Il «Nuovo Corriere della Sera»*, 9 giugno 1946, ora in P. Calamandrei, *Utopie*, cit., pp. 73-78.

139. I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati*, I, *La costituente fascista*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1(1984), pp. 101-189, in part. pp. 101-102 (https://storia.camera.it/bpr/faccette/*:*%7Cautore:Scotti%20Italo%7Ctipo:articolo).

140. R. De Felice, *Mussolini il fascista*, Torino 1966, vol. I, pp. 480-481; A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 36-37 e cfr. in proposito I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati*, cit., pp. 101-102.

141. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 75-82. Il testo in <https://storia.camera.it/cronologia/leg-regno-XXVII/elenco> e cfr. ora Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 72 ss. e 111.

142. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 36-38; Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 20.

mo Acerbo, come noto, conferiva il premio di maggioranza della copertura dei 2/3 dei seggi della Camera al partito che avesse conseguito il 25% dei voti e, ottenuta la maggioranza assoluta alla Camera, dopo le elezioni del 6 aprile 1924 Mussolini avrebbe potuto governare anche con il consenso della maggioranza della cosiddetta volontà popolare.

Ma, come si sa bene, comincia proprio, dopo la vittoria nelle elezioni del 1924, uno dei momenti di maggior crisi per il regime nascente. Matteotti ‘scompare’, dopo la denuncia, nel discorso del 30 maggio alla Camera, delle irregolarità e delle violenze che avevano preceduto la tornata elettorale¹⁴³, i lavori parlamentari furono sospesi dal presidente della Camera Alfredo Rocco e il 12 novembre 1924 l’opposizione parlamentare si ritirò sull’‘Aventino’, in attesa di chiarimenti da parte del Governo.

È in quei mesi di incertezza, tra giugno 1924 e gennaio 1925, che il temporaneo indebolimento induce il capo del governo e i suoi ad affilare le armi e a intraprendere mosse politiche di segno, almeno apparentemente, opposto. Per un verso, si procede all’effettiva applicazione e implementazione delle norme per la repressione dei reati di stampa già pubblicate con D.L. 3288 del 1923. Per un altro, Mussolini sembra intraprendere un riallineamento ai principi della ‘legalità’ parlamentare, lo ricordava già Aquarone, annunciando in Senato la volontà del governo di assicurare la «normalità politica e la pacificazione nazionale» nel rispetto delle leggi¹⁴⁴.

Nel discorso del 3 gennaio 1925, però, pur assumendo la responsabilità «politica, morale e storica» del delitto Matteotti – di seguito oggetto di un processo ‘farsa’¹⁴⁵ – Mussolini dichiara l’intento di reprimere «l’illegalismo» dei «sovversivi rossi», imputabile al comportamento ‘incostituzionale’ dei parlamentari che avevano commesso la «sedizione dell’Aventino». Nell’ultimo periodo, era stato lui a volere una ‘flessione’ dell’attività del Governo e del partito («perché io lo comprimevo»), ma «il fascismo – Governo e partito – sono in piena efficienza» e sufficientemente forti per «stroncare definitivamente in pieno la sedizione dell’Aventino» e per ridare al Paese la pace, la tranquillità e la «calma laboriosa» o con l’«amore», se fosse stato possibile,

143. *Discorsi parlamentari di Giacomo Matteotti* pubblicati dalla Camera dei Deputati, Roma, Carlo Colombo, 1970, vol. II, *Verifica dei poteri e convalidazione degli eletti*, pp. 873-892 (visibile anche in <https://www.casamuseogiacomomatteotti.it/wp-content/uploads/libri/M21-DiscorParlamentariII.pdf>; i discorsi parlamentari di Matteotti, oltre a altri scritti si trovano anche in Id., *L’avvento del fascismo*, a cura di G. Caretti, Plus, 2011 e G. Matteotti, *Un anno di dominazione fascista*, Milano, Rizzoli, 2019.

144. Sul discorso al Senato del 24 giugno: Aquarone, *L’organizzazione*, cit., vol. I, pp. 39-43, le parole citate a p. 42

145. Sul processo ‘politico’ ai responsabili del sequestro e dell’omicidio di Matteotti sono state effettuate e pubblicate ricerche approfondite, a partire da quelle di M. Canali, *Il delitto Matteotti. Affarismo e politica nel primo governo Mussolini*, Bologna, il Mulino, 1997; M. Pisani, *L’“inesistenza giuridica”*, cit., e cfr. anche la sintesi efficace di L. Lacchè, *Il caso Matteotti. Giustizia senza verità*, in *Corriere della Sera*, 2019.

o con la forza, se fosse stato necessario, in nome dell'«amore sconfinato e possente per la Patria»¹⁴⁶.

In ogni caso, dieci giorni più tardi, il governo dà attuazione al programma annunciato nel giugno precedente, e il 14 gennaio 1925, presenta alla Camera per la conversione in legge che, naturalmente, ottiene, 2376 decreti e la stessa operazione si ripeterà il 4 giugno 1926 con riguardo a altri 41 decreti legge¹⁴⁷.

Fin dal 4 settembre 1924, era stato avviato un primo tentativo di riforma costituzionale, con l'istituzione di una commissione per lo studio delle riforme da apportare alla Statuto albertino, detta dei 18 o dei Soloni, presieduta da Giovanni Gentile e costituita tra gli altri da Santi Romano e Alfredo Rocco.

Mentre i lavori della Commissione erano in corso, il 28 maggio, il governo aveva ottenuta dal Parlamento una delega 'in bianco' per le riforme dei codici penali, sostanziale e di rito, nonché per quella dell'ordinamento giudiziario e per le modifiche al codice civile¹⁴⁸. Si trattava di un ulteriore *vulnus* ai principi della legalità statutaria, che finì per togliere ogni speranza a alcuni liberali, come Giolitti e Salandra, che si dimisero.

Alla fine di luglio, la Commissione presenta i suoi risultati che, nonostante la presenza di fedelissimi, appaiono a Mussolini totalmente deludenti (a eccezione di quelli relativi all'ordinamento sindacale e corporativo). Non era questo il progetto di riforma costituzionale al quale lui pensava¹⁴⁹. Nonostante fosse stata eliminata la funzione di controllo sull'attività del governo che il Parlamento si era 'arrogato' nella prassi di età liberale, con il conseguente ripristino del rapporto diretto tra re e potere esecutivo secondo l'art. 5 dello Statuto, rimaneva, infatti, al Parlamento il ruolo di «una specie di super assemblea politica» come lo stesso Mussolini ebbe ad annotare a margine del testo, che gli era stato presentato¹⁵⁰.

Il programma perseguito fin dal 1922, per approssimazioni successive e nonostante gli ostacoli, tra la fine del 1925 e l'inizio del 1926, giunge a compimento con l'approvazione delle leggi, elaborate dallo stesso Rocco, che rendevano il Capo del Governo del tutto autonomo rispetto alla volontà

146. Il testo del discorso anche in <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg27/sed049.pdf>.

147. C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo», cit., p. 625.

148. Sulla delega in bianco per la riforma dei codici penali: M. Chiavario, *Alle radici del codice Rocco: la nascita di una delega sostanzialmente in bianco, tra acrobazie tecniche e ombre di una minacciosa politica nel crepuscolo delle libertà*, in *L'inconscio inquisitorio*, cit., pp. 45-55; M. Miletto, *La scienza nel codice*, cit., in part. pp. 60-63.

149. A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 52-62. La Commissione dei Diciotto, denominata anche dei Soloni, era composta da Gentile (presidente); Corradini (vicepresidente); Greppi, Mazziotti, Melodia, Lanzillo, Leicht, Rossoni, Suvich, Volpe, Arias, Barone, Coppola, Ercole, Gini, Angelo Oliviero Olivetti, Arturo Rocco, Santi Romano.

150. I. Scotti, *Il Fascismo e la Camera dei Deputati*, cit., p. 123. Una parte del testo della relazione Barone, nell'ambito dei lavori della Commissione (*Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali*) è pubblicata in A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. II, nr. 10, pp. 350-356.

parlamentare e che gli attribuivano poteri legislativi. Tra i due paradigmi originari dello Stato di diritto, il modello ‘amministrativo’, sostenuto, in particolare, da Alfredo Rocco fin dall’inizio del Novecento¹⁵¹, finiva per corrispondere alle esigenze politiche dello Stato fascista.

Sul valore e effetti di tali riforme ‘costituzionali’, sono state scritte pagine importanti di storia giuridica. La l. 2263 24 dicembre 1925 sulle *attribuzioni e prerogative del capo del governo* quale «Capo riconosciuto di ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel Paese»¹⁵² era presentato da Rocco come un rafforzamento del «senso della legalità» attraverso la sostituzione della vecchia legalità» con «la nuova legalità, la legalità fascista». Tale riforma ‘restaurava’ il vecchio statuto – come del resto molti richiedevano da tempo –, ristabiliva il rapporto diretto tra re e potere esecutivo eliminando la responsabilità del capo del governo, primo ministro e segretario di stato nei confronti del parlamento (la cosiddetta parlamentarizzazione) e gli attribuiva il potere di revocare i ministri¹⁵³. La l. 100 31 gennaio 1926 conferiva al potere esecutivo facoltà di emanare norme giuridiche senza l’approvazione di Camera e Senato¹⁵⁴. Due ulteriori decisivi tasselli alla costruzione del ‘nuovo’ ordine giuridico, seppur sotto il segno della continuità, erano stati aggiunti e così lo sentirono i vecchi liberali, che, nel primo momento, avevano creduto nel fascismo come movimento idoneo a restaurare lo Stato di diritto. Fu proprio a questo punto che anche Vittorio Emanuele Orlando e Gaetano Mosca si dissociarono dal regime¹⁵⁵. Per Vittorio Emanuele Orlando questa riforma si poneva in netto contrasto con l’art. 6 dello Statuto e con l’affermazione della «supremazia assoluta della legge» come «limite insuperabile», in quanto costituiva una delle «basi stesse dell’ordinamento giuridico»¹⁵⁶.

151. Cfr. in proposito, anche per i riferimenti bibliografici, I. Stolzi, *Alfredo Rocco*, cit., pp. 53-74, nonché L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., pp. X-XIII.

152. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., p. 362.

153. Il discorso in A. Rocco, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Prefazione di B. Mussolini, Giuffrè Milano, 1938, ora anche in A. Rocco, *Discorsi parlamentari*, il Mulino Bologna, 2005 (Collana dell’Archivio Storico del Senato della Repubblica, n.s., 10), sul disegno di legge *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, pp. 245-257, in part. p. 257 e cfr. ora G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 121 ss. e I. Stolzi, *Alfredo Rocco*, cit., in part. pp. 61-64.

154. A. Aquarone, *L’organizzazione*, cit., pp. 75-76; C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 45-46, con le *Chiarificazioni di Mussolini sull’applicazione della legge concernente la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in appendice n. 7, pp. 228-234.

155. Su Gaetano Mosca, da ultimo, M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale*, cit., pp. 352 e 362, nonché Id., *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando: Due itinerari paralleli (1881-1897)*, in Id., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, pp. 181-199; Id., *Costituzione, governo e classe politica: il ruolo del ‘giuridico’ nell’opera di Gaetano Mosca*, in Id., *La scienza del diritto pubblico*, cit., pp. 371-401 e, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, S. Caruso, *Mosca, Gaetano (Palermo, 1° aprile 1858 Roma, 8 novembre 1941)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1389-1391.

156. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 674-676: «non esisteva

Il carattere ‘pluralistico’ della Camera, pur nel sistema assolutamente maggioritario della legge Acerbo, fu formalmente mantenuto fino a novembre del 1926, anche dopo l’espulsione del partito socialista avvenuta il 5 novembre 1925 a seguito o sotto pretesto del tentativo di attentato del 4 novembre 1925 a Mussolini¹⁵⁷.

Al pluralismo parlamentare si pose fine con la promulgazione, il 6 novembre 1926, del R. D. 1848 del *testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, che accordava ai prefetti il potere di sciogliere associazioni, enti, istituti, partiti, gruppi e organizzazioni politiche *che esplicano azione contraria al regime*¹⁵⁸. Ad esso si aggiunsero, alla fine dello stesso mese, le norme contro la ricostituzione e la semplice partecipazione previste e sanzionate dai provvedimenti per la difesa dello Stato¹⁵⁹. Lo stesso 6 dicembre il Capo del Governo, in base ai poteri conferitigli dalla l. 100 del 31 gennaio di quell’anno, istituì il *servizio speciale di investigazione politica* «per la difesa dell’ordine nazionale dello Stato»¹⁶⁰. L’8 novembre fu arrestato il deputato Antonio Gramsci, immediatamente condannato al confino per cinque anni¹⁶¹, e il 9 la Camera approvò la mozione di decadenza dal

nella storia costituzionale italiana, alcun ‘principio monarchico’ che consentisse di legittimare una simile centralità dell’esecutivo, permettendo nello stesso tempo ai giuristi di continuare a qualificare lo Stato che da ciò scaturiva come ‘di diritto’. In realtà, come sappiamo, per Orlando, quando cadono le prerogative parlamentari cade anche la prerogativa regia, e viceversa, cosicché, a suo giudizio, il fascismo non stava costruendo ‘un nuovo diritto pubblico’ senza primato della legge e senza potere effettivo del parlamento, ma solo un esecutivo disponibile a ogni arbitrio, dominato da un ‘capo’ che, nel momento in cui saltava la mediazione parlamentare, metteva sicuramente fuori gioco nello stesso tempo anche il monarca, rispondendo così alla fine solo ad una *logica d’indirizzo*, che per Orlando, per i noti motivi, non poteva non essere una logica di partito, e quindi una *logica anti-giuridica*».

157. Gli attentatori furono identificati con il deputato socialista Tito Zaniboni e il generale Luigi Capello.

158. Artt. 214-218 del R.D.L. 6 novembre 1926, n. 1848 *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, emanato dal Governo in base alla l. 31 dicembre 1925 che lo aveva autorizzato a modificare le disposizioni delle leggi di pubblica sicurezza, a coordinarle con le corrispondenti norme del codice penale e di procedura penale e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

159. L. 25 novembre 1926, n. 2008 *Provvedimenti per la difesa dello Stato*, art. 4; nell’art. 2 del successivo R.D. 12 dicembre 1926, n. 2082 *Norme per l’attuazione della legge 25 novembre 1926, n. 2008 sui provvedimenti per la difesa dello Stato* si precisava, per contro, la non punibilità di «propaganda delle dottrine, dei programmi e dei metodi di azione *che tradizionalmente siano stati ritenuti compatibili con la costituzione politica ed economica dello Stato italiano*, quando anche professati o adottati da associazioni sciolte dalla pubblica autorità» (il corsivo è di chi scrive). Sulla preparazione della reintroduzione della pena di morte e sul R.D. 12 dicembre 1926, n. 2062 di attuazione: M. Pisani, *La pena di morte*, cit., pp. 2 ss. e 8 ss.

160. R.D.L. 6 novembre 1926, n. 1903 *Istituzione di un servizio speciale di investigazione politica*. In base all’art. 3, il servizio era istituito presso ognuno dei comandi di legione della milizia volontaria, «gli uffici speciali dei Comandi di legione fanno capo agli uffici speciali provinciali, istituiti presso le singole Prefetture, alle dirette dipendenze dei rispettivi Prefetti».

161. Il confino di polizia era regolato dall’art. 184 ss. dello stesso testo unico e fu poi confermato dagli art. 180 ss TU di pubblica sicurezza del 1931).

mandato parlamentare dei 120 deputati della cosiddetta opposizione aventiniana e dei comunisti¹⁶².

Il testo unico di pubblica sicurezza del 6 novembre, per la parte che prevedeva l'istituto del confino di polizia, potrebbe essere considerato come il primo atto dell'istituzione della giustizia 'speciale' del fascismo. Per legge, questa nuova forma di 'giustizia di polizia' (se si può perdonare l'ossimoro) che sottraeva i cittadini al controllo del potere giudiziario e quindi alla tutela della libertà individuale, garantita da uno Stato di diritto, si aggiungeva e si affiancava a quella ordinaria (comunque già sottoposta al controllo del potere esecutivo, come si è detto sopra)¹⁶³. La sua esistenza e continua operatività è stata per lo più occultata o diminuita dai proclami sulla legalità del regime che accompagnarono quattro anni più tardi la pubblicazione dei codici penali.

Lo stesso 9 novembre furono presentati alla camera il disegno di legge sui *Provvedimenti per la difesa dello Stato*, approvato dal Senato il 20 novembre e pubblicato il 25 (l. 2008)¹⁶⁴, che introduceva, innanzitutto, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato per la repressione dei 'traditori', un organo di giurisdizione 'straordinaria' concepito come «pilastro» della giustizia 'politica' del regime, per usare le parole di Luigi Lacchè¹⁶⁵. Il tribunale era composto da militari o da giudici designati dall'esecutivo, che giudicavano in base al codice penale militare di guerra, in contrasto con l'art. 71 dello Statuto albertino. Come già in epoca liberale, il ricorso a leggi di eccezione era giustificato dalla necessità di garantire ordine e sicurezza che, come si ricordò in questa occasione, «non può conseguirsi che con una legge eccezionale, secondo un'antica tradizione dello Stato italiano, che risale ai tempi dell'unità»¹⁶⁶. Non diversamente che in epoca liberale, i provvedimenti per la difesa dello Stato furono sottoposti a termine, alla scadenza del quale furono ripetutamente reiterati. Tra questi provvedimenti, oltre all'istituzione del Tribunale (art. 7), reintroduzione della pena di morte, inasprimento delle pene per molti reati (ad es. contro la ricostituzione di associazioni e partiti disciolti), definizione del reato politico a definitivo superamento della conce-

162. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 49 e I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati*, cit., pp. 127-133 anche con riferimento al ruolo di Grandi, alla fine del 1925, per la riforma del regolamento della Camera e delle commissioni parlamentari.

163. Cfr. sopra § 2 c.

164. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 50; L. Lacchè, *The Shadow of the Law*, cit., p. 19 e cfr. sopra nt. 159.

165. L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., pp. IX-XXXVIII e, anche per i riferimenti ai suoi precedenti studi e al dibattito storiografico sul tema, Id., *The Shadow of the Law*, cit., pp. 15-33, in part. pp. 28-29.

166. I. C. S. Torrisi, *Il tribunale speciale per la difesa dello Stato, Il giudice politico nell'ordinamento dell'Italia fascista (1926-1943)*, Bononia University Press, Bologna 2016, pp. 23-25 e per ulteriori riferimenti bibliografici cfr. oltre nt. 173 ss.

zione classica del diritto penale¹⁶⁷. Ultimo aspetto, non irrilevante fu quello dell'abolizione delle giurie popolari nelle corti di assise. Del sostegno del popolo alla giustizia penale non c'era più bisogno, a fronte dei danni provocati alla repressione penale dagli errori delle giurie, oltre che dalla «malsana curiosità» dell'opinione pubblica e dallo «zelo invadente» degli avvocati¹⁶⁸.

Il 1926 si chiuse con la legge del 12 dicembre che ufficializzava una «consuetudine assai lunga» e proclamava l'adozione del fascio littorio come emblema dello Stato italiano¹⁶⁹.

A guardar bene, con questa raffica di provvedimenti fu eliminato ogni ostacolo derivante dallo Statuto e dalla prassi costituzionale della divisione dei poteri e si consentì al regime di intervenire direttamente sulle strutture sociali e economiche e di rifondare il rapporto tra Stato e cittadino (o meglio 'regnicolo' o 'Italiano') in vista dell'assoluto controllo sulle 'masse'. Un'ulteriore sequenza di riforme 'costituzionali' completò, infatti, il 'cambiamento'. Precedute fin dal 28 ottobre 1926 dalla riforma dei contratti collettivi di lavoro che il duce non aveva esitato a definire come «La legge rivoluzionaria per eccellenza, destinata a rimanere nella storia del mondo», che aveva «sepolto» lo stato demoliberale¹⁷⁰, si susseguirono la riforma dei sindacati, l'istituzione dell'ordinamento corporativo¹⁷¹, la 'carta del lavoro' del 1927, che costituirono le pietre miliari della riorganizzazione dell'attività individuale all'interno di una società completamente controllata dallo Stato. La riforma elettorale plebiscitaria di Rocco del 1928, che aboliva il principio della rappresentanza popolare e territoriale, consentì, infine, a Mussolini di sostenere che «lo statuto non c'è più»¹⁷².

In ogni caso, in primo luogo, non era ormai difficile parlare di legalità fascista: in base alla l. 100 del 1926, che aveva riconosciuto al governo il

167. Cfr., anche per i riferimenti bibliografici, a partire dagli scritti di Sbriccoli sulla penalistica civile, A. Santosuosso, F. Colao, *Politici e amnistia. Tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall'unità ad oggi*, Giorgio Bertani Editore Verona, 1986, consultabile anche in http://www.ristretti.it/areestudio/cultura/libri/politici_amnistia.pdf.

168. M.N. Miletti, «Uno zelo invadente». *Il rifiuto della pubblicità istruttoria nel codice di procedura penale del 1930*, in *Processo penale e opinione pubblica*, cit., pp. 227-262, in part. pp. 249-259 e cfr. anche C. Storti, *Incredulità e 'malsana curiosità' dell'opinione pubblica: la logica dell'istruttoria tra politica legislativa e giurisprudenza di Cassazione (1898-1930)*, in *Processo penale e opinione pubblica*, cit., pp. 121-162.

169. R.D.L. 12 dicembre 1926, n. 2061 che dichiara il fascio littorio emblema dello Stato. Anche questo decreto fu adottato per effetto della delega del potere legislativo al capo del governo contenuta nella l. 100 del 1926.

170. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 24.

171. I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè Milano, 2007 (PSPGM, 71); Ead., *Lo Stato corporativo*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 497-503.

172. L. 122 del 1928 e TU approvato con R.D. 1993/1928, che prevedeva la votazione di una lista di 400 candidati del Gran Consiglio del Fascismo e abbassava ulteriormente l'età degli aventi diritto al voto a 21 anni oppure a 18 per coloro che avevano moglie e figli (S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., pp. 37-38 e pp. 64-65).

potere di emanare norme aventi efficacia di legge e di surrogare l' 'inattività' parlamentare nelle materie ancora considerate di competenza del potere legislativo, i provvedimenti del regime avevano pieno valore di legge, mentre il residuale potere legislativo del Parlamento portò all' approvazioni di leggi in assenza di qualsiasi dibattito tra maggioranza e opposizione, prima, e in forma plebiscitaria, come si è appena rilevato, dal 1928.

In secondo luogo, il divieto statutario del ricorso a tribunali speciali era stato a sua volta superato dall' introduzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato per la repressione dell' opposizione che i codici penale e di procedura penale liberali ancora in vigore non avrebbero consentito di perseguire¹⁷³. L' esordio del nuovo Tribunale fu il 'processone' a Gramsci e ai dirigenti comunisti per cospirazione contro i poteri dello Stato, istigazione alla guerra civile, eccitazione all' odio di classe e propaganda sovversiva¹⁷⁴, la sua attività fu reiterata nei successivi termini di scadenza quadriennale, mentre numerosi provvedimenti si susseguirono per perfezionare l' efficienza e l' efficacia delle procedure¹⁷⁵.

Infine, l' enfaticizzato principio di legalità, confermato nel codice penale del 1930, fu facilmente aggirato dall' istituzione della polizia politica dell' O-VRA¹⁷⁶ e dal ricorso a provvedimenti di 'polizia', quali, in primo luogo il confino, già previsto dalla legge di pubblica sicurezza del 1926, che integrarono il funzionamento dell' 'altra' giustizia fascista. Come ha rilevato in diversi scritti Neppi Modona, il confino di polizia era utilizzato in tutti i casi nei quali si riteneva di evitare il clamore di un processo davanti al Tribunale Speciale. I suoi «presupposti» erano «estremamente generici e indeterminati, tali da consentirne una applicazione assolutamente discrezionale, se non del tutto arbitraria». In tal modo, contro qualsiasi principio di legalità e con norme estremamente generiche e applicabili con la massima discrezionalità, la giustizia politica contro i dissidenti politici o contro le persone sgradite era esercitata secondo criteri squisitamente politici: al ministro di giustizia la scelta se assegnare il caso alla giustizia ordinaria o a quella speciale o even-

173. F. Colao, *I processi ai "maggiori esponenti di idee contrarie al governo nazionale" prima dell' istituzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, in *Il diritto del Duce*, cit., pp. 31-55.

174. Il riferimento è all' antico testo D. Zuccaro, *Il processone. Gramsci e i dirigenti comunisti dinanzi al tribunale speciale*, Editori Riuniti Roma, 1961.

175. Oltre al più volte citato L. Lacchè, *The Shadow of the Law*, cfr. L.P. D' Alessandro, *Per una storia del tribunale speciale: linee di ricerca tra vecchie e nuove acquisizioni*, in *Il diritto del duce*, cit., pp. 151-173; A. Bassani e A. Cantoni, *Il segreto politico nella giurisprudenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, in *Il diritto del duce*, cit., pp. 175-206; A. Bassani, A. Cantoni, *Coercion and Consensus: Using the Law to Change 'the moral Character of Italians'*, in *Ideology and Criminal Law. Fascist*, cit., pp. 148-164.

176. Il riferimento a O. Kirchheimer, *Political Justice – The use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton University Press Princeton N, 1961 è in Lacchè, *The Shadow*, cit., pp. 14-15 e cfr. anche L. Klinkhammer, *Was there a fascist revolution?*, in *Journal of Modern Italian studies* 65, 3 (2010), pp. 339-409.

tualmente di evitare sia l'una che l'altra e di ricorrere alla giustizia amministrativa dei prefetti e delle commissioni amministrative dipendenti dal potere esecutivo per infliggere condanne al confino¹⁷⁷. Inutile ricordare come criteri e procedure fossero stati introdotti con atti formalmente corretti e, a questo proposito, si può, dunque, affermare che la legalità legittimava l'arbitrio e la discrezionalità.

4. Il 'cambiamento': legalità rivoluzionaria e demolizione della legalità demoliberale

La continuità dell'impalcatura dello Stato di diritto legislativo legittimò la dittatura. Secondo la diagnosi di Pietro Costa, infatti,

È lo Stato che la tradizione giuspubblicistica definiva e connotava attraverso la centralità del giuridico che continua a riproporsi, insieme, fascisticamente mutato, ma anche riconfermato nella sua identità: se la sovradeterminazione ideologico-politica era il veicolo della innovazione, la centralità del giuridico indotta dagli effetti connotativi dello Stato della formula dello Stato di diritto esprime la certezza della continuità¹⁷⁸.

L'argomento della continuità dello Stato di diritto serviva, infatti, da scudo al profondissimo e radicale mutamento del rapporto tra Stato e società e Stato e individuo prodotto in un brevissimo torno d'anni da riformatori che, grazie alla padronanza dei concetti e della tecnica legislativa, erano in grado di adeguare gli strumenti giuridici all'ideologia e alla volontà politica del regime. La trasformazione del diritto pubblico aprì la via a questa operazione, proseguita con l'erosione degli ambiti tradizionalmente riservati alle scelte individuali fino a spingersi nella seconda metà degli anni Trenta al diritto civile sostanziale e processuale¹⁷⁹.

In quella che potremmo definire come la prima fase del regime, l'adozione dell'emblema della continuità con lo Stato di diritto liberale, era, infatti, andata di pari passo con la proclamazione del carattere 'rivoluzionario' delle riforme 'costituzionali', a sua volta, enfatizzato nel linguaggio ufficiale e nella propaganda, come si è avuto modo di accennare qua e là, per enfatizzare, appunto, una forte discontinuità nei principi ispiratori di tali leggi rispetto alla disciplina e all'organizzazione dello Stato anteriore. Legalità sì, ma legalità del cambiamento e appunto 'rivoluzionaria', come si esprimevano non solo Mussolini, ma anche i più eminenti giuristi legati al regime, per scandire la progressiva evoluzione della «nuova legalità» fascista che avrebbe dovuto

177. G. Neppi Modona, *Principio di legalità*, cit., pp. 996-1001 le parole citate a p. 998; C. Poesio, *Il confino di polizia, la «Schutzhaft» e la progressiva erosione dello Stato di diritto*, in *Il diritto del Duce*, cit., pp. 96-113.

178. P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., in part. p. 407.

179. Cfr. oltre testo corrispondente a nt. 194 ss., 260 ss., 273 ss.

«sostituirsi completamente alla vecchia legalità» ovviamente liberale¹⁸⁰. In tale «sottile gioco di continuità e discontinuità», per ricorrere ancora a Costa¹⁸¹, si trattava sempre di ‘legalità’, ma di sostituzione di una legalità con una diversa ‘legalità’.

Nella loro ambivalenza, la combinazione di due moduli definitivi contrastanti serviva, probabilmente, da un lato, ad accrescere il consenso di seguaci e sostenitori – quantunque Mussolini si appagasse «di un consenso spesso più fittizio che reale avvolto dai fumi della osannante retorica»¹⁸² –, dall’altro, a tranquillizzare anche coloro che a-fascisti o antifascisti, seppur dall’interno e in maniera indiretta o sottesa, avevano ancora il coraggio di esprimere il loro pensiero. Basti ricordare che la pubblicazione dei codici penali del 1930 fu commentata con un «qui la realtà è la rivoluzione fascista, che gli squadristi hanno fatto più dei giuristi» dal processualcivilista e docente universitario Umberto Cao. Era stato all’inizio oppositore di Mussolini nel dibattito parlamentare sulla fiducia e sulla legge elettorale Acerbo, dal 1924 aveva aderito al fascismo, ma era contrario ad alcune scelte del codice penale e soprattutto alla pena di morte¹⁸³.

Gli anni Trenta iniziano, appunto, con la pubblicazione dei codici penali, paradigmatici non solo per i loro caratteri, ma anche per la loro lunga durata dopo la caduta del regime. Quello sostanziale, redatto secondo il metodo dell’indirizzo tecnico-giuridico nel dichiarato «spirito di mediazione fra scuola classica e scuola positiva»¹⁸⁴, in perfetta coerenza con l’ideologia già manifestata dalle leggi speciali del 1926, modificava la scala penale – come rilevarono subito osservatori stranieri – aggravando le sanzioni relative alla protezione dello Stato (con un’accentuata estensione della categoria del reato politico), della famiglia, della morale pubblica, del cattolicesimo e dell’economia¹⁸⁵. E questo rappresenta, secondo Neppi Modona, un ulteriore segno della «spregiudicatezza» con cui il legislatore del ’30 «ha introdotto nel

180. L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., p. XIII e nt. 20; Id., *The Shadow of the Law*, cit., pp. 20-21.

181. P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., in part. p. 407, nonché pp. 412-413 e, sulle «formule di connotazione nella giuspubblicistica fascista», pp. 414 ss.

182. Le parole sono di Galante Garrone, nel testo citato sopra a nt. 51.

183. Sulla formula *Gli squadristi più dei giuristi*: M.N. Miletta, *La scienza nel codice*, cit., pp. 94-96, U. Allegretti, voce *Cao, Umberto (Cagliari 8 novembre 1871 – 2 agosto 1953)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 414-415.

184. Il dibattito sull’effettivo apporto della scuola positiva al codice penale è stato particolarmente vivo negli ultimi anni: S. Vinciguerra, *Dal codice Zanardelli al codice Rocco. Una panoramica sulle ragioni, il metodo e gli esiti della sostituzione*, in *Il codice penale per il Regno d’Italia (1930) Codice Rocco*, cit., pp. XI-XXXVIII, in part. pp. XXXV-XXXVIII; E. Dezza, *Le reazioni del positivismo penale*, cit., da vedere con particolare riguardo alle istruzioni di E. Ferri del 1927, pp. XLV-XLVII e alla critica «sulla tratlatizia interpretazione storica incentrata sul contrasto tra le scuole», pp. LX ss.; L. Lacchè, *Tra giustizia*, cit., p. XIII.

185. Sui commenti stranieri al codice penale negli anni Trenta S. Skinner, *Fascist by Name, Fascist by Nature? The 1930 Italian Penal Code in Academic commentary, 1928-1946*, in S. Skinner (ed.), *Fascism*, cit., pp. 59-86, in part. 64-72 e 81-83.

codice la tutela dell'impianto politico e ideologico del regime, imponendo la propria gerarchia di valori con la forza cogente del diritto penale»¹⁸⁶. In aggiunta, la cumulabilità delle sanzioni 'amministrative', dette di pubblica sicurezza, con la pena edittale, faceva sì che il principio di legalità affermato all'inizio del codice si riducesse a pura facciata («*the vehicle of the State, which knows no law or obligation apart from itself*») ¹⁸⁷, soprattutto in considerazione della gamma di elementi di pericolosità che potevano dettarne l'applicazione («pericolosità sociale» del reo, declinabile in pericolosità possibile, probabile (con riguardo alla reiterazione del reato) e presunta, con considerevoli differenze rispetto alle categorie ipotizzate dalla stessa scuola positiva)¹⁸⁸.

Mentre era in atto il 'tentativo', non sempre riuscito, di fascistizzazione della magistratura¹⁸⁹, il codice di rito – opera di Vincenzo Manzini sotto il controllo di Alfredo Rocco, apprezzato anche dai Francesi «amanti dell'ordine», per il suo «spirito autoritario» – ¹⁹⁰, accentuava il controllo politico sul processo penale, assegnando al pubblico ministero, subordinato al potere esecutivo¹⁹¹ e qualificato come parte 'pubblica' del processo titolare dell'interesse a punire, i poteri 'assoluti' (ossia sottratti al controllo del giudice) di procedere oppure di archiviare¹⁹².

La 'rivoluzione' del penale, comunque, non fu proclamata, mentre, fino alla fine del regime, fu rimarcato e celebrato il carattere rivoluzionario di molte riforme in altri campi del diritto.

All'evocazione dell'entusiasmo dei tempi iniziali, si aggiungeva nell'aprossimarsi degli anni Quaranta qualcosa di più e di diverso. Quando Grandi nel 1940, rievocò la «rivoluzione spirituale» che aveva generato il «regime

186. G. Neppi Modona, *Il principio di legalità*, cit., pp. 990ss e nt. 13, in part. 994-995 e per la distinzione tra legalità formale e sostanziale, pp. 992 ss.

187. G. Neppi Modona, *loc. ult.*, cit., p. 985 e S. Skinner, *Fascist by Name*, cit., pp. 72-74, con riguardo ai rilievi della dottrina straniera negli anni successive al 1935 (ossia dopo l'invasione dell'Abissinia e la stipulazione dell'asse Roma-Berlino).

188. L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., p. XIII e nt. 20.

189. G. Neppi Modona, *La magistratura e il fascismo*, in G. Quazza (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Einaudi Torino, 1973, pp. 151- 152; Id., *Quali giudici per quale giustizia nel ventennio fascista*, in *L'inconscio inquisitorio*, cit., pp. 209-224, in part. pp. 219-224 e cfr. anche sopra § 2c.

190. Per l'analisi delle valutazioni straniere sul codice di procedura penale: M. Chiavario, *Il diritto processuale penale italiano e i suoi quattro codici: luci e ombre di una 'presenza' in Europa*, in M. Bussani (a cura di), *Il diritto italiano in Europa (1861-2014). Scienza, giurisprudenza, legislazione* (Annuario di diritto comparato e di studi legislativi, vol. V, 2014), pp. 149-195, in part. pp. 161-170 (le parole citate nel testo sono alle pp. 161 e 162 «une arme puissante pour défendre l'ordre social»). Sul codice di rito come *codex unius auctoritis*: M. Miletta, *La scienza nel codice*, cit., pp. 63-69.

191. cfr. sopra § 2c, nonché G. Neppi Modona, *Il principio di legalità*, cit., pp. 1001-1005; S: Skinner, *Fascist by Name*, cit., pp. 70-72.

192. M. N. Miletta, *La scienza nel codice*, cit., pp. 94-96.

politico» fascista¹⁹³ per abbattere i suoi nemici («l'individualismo [...] e la democrazia liberale», ai quali erano imputabili «le colpe delle rivoluzioni sociali e l'insorgere dell'anarchia) e il corrotto parlamentarismo giolittiano»¹⁹⁴, lo fece, infatti, a margine della presentazione dell'ultima riforma che avrebbe completato la 'rivoluzione' fascista, quella del diritto civile, con i codici sostanziale e processuale

Proprio intorno alla preparazione di questi codici si arrivò allo scontro tra le tante anime del diritto fascista e i tanti giuristi che lo avevano sostenuto, o fiancheggiato, o avevano soltanto cercato di contenerlo, se non di contrastarlo. Il ricorso al termine 'rivoluzionario' fu allora adottato per indicare l'intenzione di abbattere, con il definitivo superamento dello Statuto albertino, il sistema delle fonti che aveva consentito, fino a quel momento, di sostenere la 'continuità' con lo Stato anteriore. La 'rivoluzione' delle fonti del diritto divenne, infatti, il leitmotiv dei più radicali sostenitori nel denunciare l'insofferenza verso il 'formalismo' e il 'positivismo' della scuola tecnico-giuridica, che pur aveva consentito al regime di affermarsi con successo e di mascherare, sotto il velo della legalità e della continuità dello Stato di diritto, l'aggiramento di alcuni dei suoi principi cardine, tra i quali non tanto quello (ormai superato) della formazione della legge nell'ambito del dibattito e del confronto parlamentare, quanto soprattutto quello della legge come strumento di certezza del diritto.

I vecchi giuristi, passati al regime o che, quantomeno, con esso, per motivi diversi avevano collaborato, e i loro allievi formati alla scuola tecnico-giuridica stavano diventando troppo ingombranti. Già da tempo, nel contesto più generale di una ideologia, impregnata dalla cosiddetta «mistica fascista»¹⁹⁵ o dalla «religione fascista», che mirava a «educare» gli spiriti e la società e a plasmare la «vita» e «il carattere degli Italiani»¹⁹⁶, si era pensato di sostituire quella vecchia classe dirigente, che si riteneva limitasse e ostacolasse la piena realizzazione della volontà del regime, o della 'parola' del Duce, con 'nuovi' giovani, non più influenzati o condizionati dalle categorie del passato, ma ben preparati sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico. Fin dalla fine degli anni Venti, Bottai aveva elaborato un progetto per la formazione a Pisa di un ceto dirigente integralmente fascista

193. L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., pp. IX-XII.

194. L. Lacchè, *Tra giustizia e repressione*, cit., p. XI.

195. Sull'istituzione a Milano nel 1930 della Scuola di mistica fascista cfr., anche per i riferimenti bibliografici, T. Carini, *Niccolò Giani e la Scuola di mistica fascista. 1930-1943*, Mursia 2009. L'allusione a tali corsi nelle scuole secondarie ebraiche, costituite dopo l'allontanamento degli studenti e dei docenti ebrei dalla scuola pubblica italiana, è in A. Osima, *Memorie*, che ho pensato di pubblicare in appendice a questo volume, in aggiunta alle tante testimonianze di quell'epoca, già, edite, per la delicatezza nella descrizione delle conseguenze delle leggi razziali sulla vita quotidiana di giovani ebrei e delle sfaccettature dell'atteggiamento della gente comune nei confronti delle leggi razziali.

196. Sul fascismo come 'religione' cfr. già C. Schwarzemberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 42.

che ebbe il suo massimo sviluppo tra il 1928 e il 1935¹⁹⁷. Tuttavia, ancora nel 1931, la fascistizzazione dei giovani mostrava molte carenze, soprattutto fra gli universitari e in particolare tra gli studenti di giurisprudenza, lettere e filosofia¹⁹⁸.

Una chiara enunciazione dell'insofferenza verso gli schemi positivistic della certezza del diritto è rivelata dalla definizione di rivoluzionario del purtroppo ben noto art. 1 della legge 13 luglio 1939 n. 1024 contenente norme integrative al R. decreto legge 17 novembre 1838 n. 1728 *sulla difesa della razza italiana* che riconosceva, come è ben noto, al ministro dell'interno il potere di discriminare tra gli Ebrei, ossia «la facoltà di dichiarare la non appartenenza alla razza ebraica anche in difformità delle risultanze degli atti dello stato civile». Secondo Gian Battista Nappi, autore di un trattato di diritto matrimoniale concordatario e civile, infatti, il carattere rivoluzionario della norma stava nel superare le limitazioni del «formalismo scientifico» e delle «norme codificate» per realizzare lo «spirito del Regime» e conseguire senza esitazioni i «fini nazionali del pubblico bene»¹⁹⁹.

5. «È tempo che gli Italiani si proclamino francamente razzisti», ovvero le leggi razziali tra 'legalità del male' e 'infamia della legge'

La prima parte del titolo di questo paragrafo corrisponde al § 7 del cosiddetto *Manifesto sulla razza degli scienziati italiani* pubblicato da Il giornale d'Italia del 14 luglio 1938 e anche nella *Collezione Celerifera delle leggi, decreti, circolari, atti del Partito Nazionale Fascista (ossia dello Stato italiano) norme corporative etc. con note illustrative e precedenti parlamentari* in nota al *Comunicato sulla posizione del fascismo in confronto ai problemi della razza*. In realtà nell'intitolazione di questo paragrafo ero incerta tra questa frase e un'altra dello stesso *Manifesto*, rimarcata dallo stesso articolo nel quale si rilevava come «tutta l'opera che finora ha fatto il Regime in Italia è in fondo del razzismo»²⁰⁰.

197. Cfr. anche per i riferimenti alla storiografia anteriore F. Amore Bianco, *Il cantiere di Bottai* cit., pp. 19-21: «ecco quindi che corporativismo, politica universitaria, formazione di un ceto dirigente integralmente fascista e problema dei giovani rappresentarono nel corso degli anni Trenta, i temi di un dibattito politico-culturale, al quale il “cantiere di Bottai” contribuì in maniera non secondaria». Cfr., inoltre, P. Dogliani, *Il fascismo degli Italiani. Una storia sociale*, Utet Torino, 2014.

198. *Relazione di Scorza sulla fascistizzazione dei giovani*, in A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., t. II, n. 49, pp. 514-517, in part. pp. 515-516.

199. La citazione è di S. Gentile, *La legalità del male*, cit., pp. 181 ss. in part. p. 183. G.B. Nappi scrisse nel 1946 a sostegno dell'abolizione dei soli codici penali e cfr. P. Cappellini, *La forma-codice*, cit., pp. 550-551.

200. Dal commento del “Popolo d'Italia del 15 luglio 1938 pubblicato in nota al Comunicato in data 15 luglio 1938 sulla posizione del fascismo in confronto ai problemi della razza (*Collezione Celerifera* 1939, p. 909 e cfr. in proposito G. Israel, *Il documento “Il fascismo e*

Politica e propaganda o propaganda della politica servivano in questo caso, se si passa dal livello del diritto interno a quello del diritto internazionale, anche a dimostrare all'alleato tedesco che l'Italia non era in ritardo. Le politiche messe in atto da sedici anni dal regime per rafforzare non solo il fisico del popolo italiano, ma anche per esaltare il suo 'spirito' connotato da «virtù morali» universalmente riconosciute («il suo eroismo, il suo spirito di sacrificio, il suo genio, la sua disciplina»), trovarono il loro sbocco, pochi mesi più tardi, nella legalità del male o, per usare un'altra espressione ben nota, nell'infamia nel diritto²⁰¹. L'apparato messo in atto per convincere gli Italiani fu comunque imponente e potrebbe anche far pensare a un segno di timore del regime, che, avendo il polso dell'opinione popolare attraverso gli infiniti filtri della polizia e del controllo politico dell'OVRA, forse, non credeva che anche questo provvedimento sarebbe potuto passare senza sollevare inquietudini o reazioni. Si voleva convincere l'opinione pubblica italiana adulandola e facendole, inoltre, credere che lo Stato agiva per difendere la società da un nemico che non sapeva di avere, mentre si temeva che provvedimenti, voluti anche per compiacere l'alleato, avrebbero potuto ritorcersi contro il governo.

Potremmo dire che nemmeno Gramsci l'aveva previsto, quantunque già all'inizio degli anni Trenta, l'insofferenza verso gli Ebrei, anche da parte di Mussolini, fosse trapelata in diverse occasioni e vicende²⁰².

Fin dal 1932, come risulta dalla corrispondenza tra Antonio Gramsci, Tania Schucht e Piero Sraffa, sembravano essersi evidenziati i sintomi di una tendenza, se non di diritto, quantomeno di fatto, alla discriminazione degli Ebrei, dei quali al momento non si riusciva a dare spiegazione. Sraffa, in particolare, vedeva negli effetti del Concordato tra Italia e Santa Sede due tendenze contraddittorie, che pur contenevano il rischio di una nuova ghettizzazione degli ebrei e gravissimi danni per «gli ebrei assimilati»²⁰³. Il riconoscimento delle Università israelitiche andava, infatti, di pari passo con l'esclusione «di fatto dal Parlamento e dall'Accademia degli Ebrei», come

i problemi della razza" di luglio 1938, in La Rassegna Mensile d'Israel, Numero speciale in occasione del 70° anniversario dell'emanazione della legislazione antiebraica fascista a cura di M. Sarfatti, LXXIII, 2 (2007), pp. 103-118.

201. L'espressione 'Legalità del male' è mutuata dal titolo del libro di S. Gentile, più volte citato, 'l'infamia nel diritto' dal titolo della raccolta di studi L. Garlati e T. Vettor (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto a 70 anni dalle leggi razziali*, Giuffrè Milano, 2009.

202. Mi limito a rinviare, anche per i riferimenti bibliografici a M. Sarfatti, *Gli Ebrei nell'Italia fascista. Vicende, identità persecuzione* (del 2000), Torino, Einaudi, 2007, pp. 82 ss; Id., *Contenuto e modalità della persecuzione antiebraica dell'Italia fascista 1938-1943, in Il diritto di fronte all'infamia nel diritto*, cit., pp. 137-146, in part. pp. 136-140.

203. Le preoccupazioni riguardavano probabilmente anche il R.D. 30 ottobre 1930 n. 1731 che aveva istituito l'Unione delle Comunità Israelitiche, rimasto in vigore fino al 1989 come rileva P. Passaniti, *Lo schermo infranto dell'uguaglianza: le premesse della legislazione antiebraica tra svolta antisemita e progressione razzista*, in *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche*, cit., pp. 161-190, pp. 178-179.

previsto dal successivo R.D.L. 1731/1930 (*Norme sulle comunità israelitiche e sulle Unioni delle Comunità medesime*)²⁰⁴.

Nella sua risposta molto articolata, Gramsci ricordava come, allo scoppio della prima guerra mondiale, negli Stati dell'Europa centrale e orientale, le classi dirigenti avessero effettivamente manipolato i loro 'popoli' «facendo del razzismo un elemento della mobilitazione nazionalistica delle masse» e, quantunque dubbioso, non escludeva che nell'Italia contemporanea avrebbe potuto nascere una «tendenza antisemita». Si ricredette, però, poco dopo, sulla base di nuove informazioni fornitegli dall'amico, affermando che «in Italia da un pezzo non esiste un antisemitismo popolare (che è l'antisemitismo classico, quello che ha provocato e provoca tragedie e che ha un'importanza nella storia della civiltà)». D'altra parte, a suo giudizio, il carattere 'laico' dell'unità nazionale avrebbe prodotto il superamento dell'antisemitismo²⁰⁵. Ma, come ben noto, Gramsci era ormai in carcere da sei anni e forse non era più in grado di valutare quel che stava accadendo in Italia.

La correttezza dell'analisi di alcuni contemporanei, in questo caso di Sraffa, è stata confermata dalla storia. Mussolini, che fin dal 1922 aveva tenuto a acquisire il «consenso popolare cattolico»²⁰⁶ con il concordato del 1929 e le circolari applicative, sfruttò l'«universalismo cattolico per la sua politica di esasperato nazionalismo», opponendo, per via di circolari, all'ormai incontrastabile rischio, perché pienamente legittimato, di influenza della chiesa sulla popolazione, l'istituzione, già lo si è ricordato, di corsi di dottrina fascista²⁰⁷.

Le leggi della 'persecuzione' del 1938 non furono, dunque, almeno per alcuni, un 'fulmine a ciel sereno'. La discriminazione degli Ebrei in diversi settori pubblici, il loro censimento e la denigrazione attraverso la stampa (secondo la

204. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, cit., pp. 32-36; S. Dazzetti, *Gli ebrei italiani e il fascismo: la formazione della legge del 1930 sulle comunità israelitiche*, in *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, cit., pp. 219-254. Cfr., inoltre, i saggi pubblicati nel volume P.L. Bernardini, G. Luzzatto Voghera, P. Mancuso (a cura di), *Gli ebrei e la destra. Nazione Stato, identità, famiglia*, ARACNE Editrice Roma, 2007, e in part.: S. Levis Sullam, *Arnaldo Momigliano e la 'nazionalizzazione parallela': autobiografia, religione, storia*, pp. 61-94; V. Pinto, *Mitologie del realismo? La galassia del revisionismo sionista nell'Italia fascista (1922-1938)*, pp. 95-140; I. Pavan, *Renzo Ravenna, il podestà «ebreo» di Ferrara*, pp. 141-174. Un'ampia disanima dei precedenti interni e internazionali delle politiche razziste in E. De Cristofaro, *Codice della persecuzione*, cit., pp. 49-80 e 103-144.

205. Cito da G. Vacca, *Vita e pensieri di Antonio Gramsci 1926-1937*, Einaudi Torino, 2012, pp. 180-183.

206. Rinvio anche per i riferimenti bibliografici a A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, cit., pp. 31-32.

207. L'analisi di Pietro Scoppola (*La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Laterza Bari, 1971, p. 198) è citata da R. Isotton, *L'impossibile conciliazione. Chiesa e fascismo all'indomani dei Patti Lateranensi: il ruolo delle circolari*, in *Perpetue appendici e codicilli*, cit., pp. 373-401, in part. p. 374.

tecnica del distinguere e dell'isolare)²⁰⁸, erano iniziati almeno tra 1933 e 1934. Il concetto di razza era stato già ben collaudato nella disciplina di 'eccezione' a ogni ambito del diritto metropolitano²⁰⁹ e introdotto nei domini coloniali²¹⁰. La privazione della cittadinanza, che sarà applicata ai non ariani, era stata preceduta dalla privazione della cittadinanza degli esuli per motivi politici²¹¹. In ogni caso, nel 1938, dopo le circolari, poi convertite in decreti legislativi, sull'esclusione degli Ebrei dalle scuole e sull'istituzione, come divisione del Ministero dell'Interno della *Direzione per la demografia e la razza* (la cosiddetta *Demorazza*)²¹², il *Manifesto della razza* di «un gruppo di studiosi fascisti docenti nelle Università italiane e sotto l'egida del Ministero della Cultura popolare» fu 'ufficialmente' pubblicato il 15 luglio nella forma di *Comunicato sulla posizione del Fascismo in confronto ai problemi della razza*²¹³. A questo seguì, come a tutti noto, una raffica di provvedimenti, che introducevano, tra l'altro, il cosiddetto regime delle discriminazioni: innanzitutto, il R.D.L. 1738 (*difesa della razza*), immediatamente classificato, da alcuni giuristi del fascismo quale legge costituzionale, poi il R.D.L. 2111 e le 'determinazioni' del Gran Consiglio del 1938, 126, 665 e 1054 e ancora la legge 1024 del 1939, le leggi 587 del 1940 e 1420 del 1942), intercalati da una moltitudine di circolari e atti ministeriali²¹⁴.

208. M.A. Livingston, *The Fascists and the Jews of Italy*, cit., nt. 49, pp. 22 ss.

209. L. Nuzzo, "La colonia come eccezione. Un'ipotesi di transfer", in *Rechtsgeschichte* 8(2006), pp. 52-58.

210. Il fenomeno è stato ampiamente studiato e mi limito a citare anche per i riferimenti bibliografici: L. Martone, *Giustizia coloniale. Modelli e prassi penale per i sudditi d'Africa dall'età giolittiana al fascismo*, Napoli 2002; P. Costa, *Il fardello della colonizzazione*, in *L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale tre Otto e Novecento* (QF 33-34(2004-2005)), vol. I, pp. 169-257; L. Martone, *Diritto d'Oltremare. Legge e ordine per le colonie del Regno d'Italia*, Milano 2008; L. Martone, *Il diritto coloniale*, in *Il contributo italiano alla storia*, cit., pp. 542-549; S. Gentile, *La legalità del male*, cit., pp. 120-131; P. Passaniti, *Lo schermo infranto dell'uguaglianza*, cit., pp. 184-189.

211. L. Lacchè, *The Shadow*, cit., p. 25.

212. Poi convertita nel R.D. 5 settembre 1938 *Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista* Cfr. sopra § 2 c). Sulla Dichiarazione della razza del 26 ottobre 1938: A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, cit., pp. 42-43.

213. *Collezione Celerifera delle leggi, decreti, circolari, atti del P.N.F., norme corporative ecc.*, 117(1938), pp. 586 ss, sul quale rinvio anche per i riferimenti bibliografici a A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, cit., in part. pp. 25-31; G. Israel, *Il documento "Il fascismo e i problemi della razza" di luglio 1938*, in *La rassegna mensile di Israel*, 73, 2 (2007), pp. 103-118.

214. Per ulteriori riferimenti anche dal punto di vista bibliografico: P. Caretti, *Il "corpus" delle leggi razziali*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 73-104; G. Speciale, *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Giappichelli Torino, 2007; G. Speciale (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano. Razza Diritto Esperienze*, Patron Bologna, 2013, e in part. G. Speciale, *Introduzione*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 9-10; Id., *La giustizia della razza*, cit., in part. pp. 250-254; M. Sarfatti, *Documenti della legislazione antiebraica. Le circolari in 1938, Le leggi contro gli Ebrei*, in *La rassegna mensile di Israel*, 54 (1988), pp. 169-198; S. Caviglia, *Un aspetto sconosciuto della persecuzione: l'antisemitismo «amministrativo» del Ministero dell'Interno*, in *La rassegna mensile di Israel*, 54 (1988), pp. 233-273. Moltissimi testi e documenti sono pub-

Per non dire, infine, dei provvedimenti adottati dalla Repubblica Sociale²¹⁵.

Quale fu la reazione della società? Tra le tante testimonianze delle vittime, vi è, innanzitutto, quella dell'estate del 1938 di giovani che, da un giorno all'altro, per effetto delle circolari di Bottai devono affrontare l'improvvisa freddezza dei compagni di scuola e subiscono un'inspiegabile bocciatura²¹⁶. Per gli Italiani ariani diventa rischioso partecipare ai funerali degli amici ebrei²¹⁷, come annota Piero Calamandrei, che, in aggiunta, è costretto ad assistere al «sorrisetto» di suo figlio dopo l'annuncio dei provvedimenti antiebraici²¹⁸. Contro la narrazione dell'irresponsabilità degli Italiani 'brava gente' ha reagito, tra i molti Michele Sarfatti²¹⁹, quantunque alle tante manifestazioni di conformismo e di cieca obbedienza, si siano contrapposte quelle della resistenza a leggi ingiuste.

Uno dei temi affrontati dalla storiografia è quello della reazione del cosiddetto ceto giuridico in tutte le sue declinazioni (avvocati, giudici, universitari, burocrati, uomini delle istituzioni) di fronte alle leggi razziali e nelle attività connesse con la loro applicazione.

La pubblica amministrazione, grazie anche al potere direttivo dell'esecutivo acquisito fin dalla fine del 1922 in virtù della delega ottenuta da Mus-

blicati anche on line. Si veda, ad esempio: S.H. Antonucci, e altri (a cura di), *Le leggi razziali e la persecuzione degli Ebrei a Roma (1938-1945)*, 2013 (academia.edu/27429771/Le_leggi_razziali_e_la_persecuzione_degli_ebrei_a_Roma_1938-1945_a_cura_di_Silvia_Haia_Antonucci_Pierina_M._Ferrara_Marco_Folin_Manola_Ida_Venzo_publicazione_On-line_2013).

215. cfr. da ultimo, R. Chieppa, *Persecuzioni razziali (1939-1945): episodi di speculazione e meschini profittatori*, in *Razzismo e inGiustizia*, cit., pp. 77-83.

216. Cfr. in Appendice, le memorie di Alessandro Osima, p. 275.

217. P. Calamandrei, *Diario*, cit., vol. I, pp. 24-25 e cfr. anche E. Bindi, *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, in *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche*, cit., pp. 191-238.

218. P. Calamandrei, *Diario*, cit., vol. I, pp. 14-15.

219. Cfr. ad esempio, anche per i precedenti dal 1919: M. Sarfatti, *La legislazione antiebraica fascista, in 1938-2008 settant'anni dalle leggi antiebraiche e razziste per non dimenticare*, Camera dei Deputati 16 dicembre 2008, <http://www.michelesarfatti.it/testi-online/10-la-legislazione-antiebraica-fascista/>: «Le norme antiebraiche italiane non furono blande. E non furono disapplicate. Gli ambulanti ebrei che persistevano a vendere vennero multati o internati. Gli alti funzionari dello Stato ebrei furono dimessi. Dalla Fiat furono cacciati prima i dirigenti e poi gli operai. Nelle scuole non si accennò più al pensiero di Karl Marx e i cinematografhi bandirono i film dei fratelli Marx. Nei manuali di preparazione all'insegnamento elementare fu inserito un capitolo su razzismo e antisemitismo. Anche in questo frangente il fascismo dimostrò – ahinoi – di non essere un regime-barzelletta, bensì uno Stato-partito capace di dominio. / L'ingresso in guerra nel giugno 1940 impedì al fascismo di realizzare il suo obiettivo di espulsione di tutti gli ebrei dalla penisola; anche a causa di ciò la persecuzione venne aggravata. Dal settembre 1943 nell'Italia centrosettentrionale uomini aventi divisa tedesca o divisa italiana braccarono e arrestarono gli ebrei schedati, isolati e impoveriti. Chiunque fosse l'arrestatore, essi vennero caricati su treni destinati principalmente al centro di sterminio di Auschwitz-Birkenau. Mussolini sapeva e condivideva». Cfr. anche il recentissimo V. Galimi, *Sotto gli occhi di tutti. La società italiana e le persecuzioni contro gli Ebrei*, Lo Monnier Firenze, 2018.

solini²²⁰, fu quella che, nel giudizio degli storici, diede l'apporto 'decisivo' all'effettiva applicazione della legislazione razziale, sia con le circolari di attuazione, sia con decisioni sulle singole situazioni che l'art. 26 del R.D.L. 1738 del 1938 riservava a commissioni del ministero dell'interno²²¹.

Molto più variegato fu, invece, il quadro della giurisprudenza, sollecitata dagli avvocati che cercavano di utilizzare gli elementi di debolezza tecnica che il complesso dei provvedimenti razziali presentava, per evitarne o circoscriverne l'applicazione, oppure contestandone la corrispondenza ai principi di legalità. Per quanto concerne la giurisprudenza, grande rilievo è stato dato dagli storici al tentativo di alcuni giudici tra il 1939 e il 1942 di contrastare la 'riserva' amministrativa sulle decisioni relative alla qualificazione di ebreo²²², che, come si è detto, l'art. 26 del R.D.L. 1738 del 1938 riservava in via definitiva alle commissioni interne alla Demorazza, precludendo, pertanto qualsiasi ulteriore ricorso per via giurisdizionale o amministrativa. L'esclusione dei ricorsi contro le decisioni della Demorazza, subì però numerose eccezioni, come avvenne, ad esempio, nella corte d'appello di Torino presieduta da Domenico Riccardo Peretti Griva²²³, nella corte d'appello di Milano del 1942, che tesero a escludere la natura di atto politico delle decisioni del ministero dell'interno²²⁴ e in una decisione della Corte di Cassazione del 1941 che ebbe come estensore Carlo Costamagna²²⁵.

Nel caso dei magistrati, insomma, sia delle Corti di merito, sia del Consiglio di Stato, alcuni tentarono, secondo un monito di Alessandro Galante Garrone, di «arginare, nei limiti del possibile, un'infinitesima parte di quell'infamia»²²⁶. Come ha rilevato Giuseppe Speciale, individuando in

220. Cfr. sopra nt. 141.

221. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione*, cit., p. 50; E. D'Amico, *Le circolari antiebraiche*, cit., in part. pp. 218 ss.

222. Come è noto, la definizione di ebreo, prescindeva dai presupposti del diritto ebraico, ossia la nascita da madre ebraica, dei quali invece aveva tenuto conto il decreto legge del 1930 sopra ricordato (S. Falconieri, *La scienza giuridica italiana tra ricordo e oblio della legislazione antiebraica*, in *Erinnern und Vergessen, Remenbering and Forgetting* hg. V.O.M. Brupbacher und Anderen, München, Meidenbauer, 2007, pp. 135-156, in part. pp. 141-142; Ead., *Tra "silenzio" e "militanza"*. *La legislazione antiebraica nelle riviste giuridiche italiane*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 159-175, in part. pp. 163-167).

223. Sulla controversia Rosso c. Artom decisa dalla corte d'appello di Torino con sentenza 5 maggio 1939 e sulle sue ripercussioni nelle riviste specializzate: S. Falconieri, *La scienza giuridica italiana tra ricordo e oblio*, cit., pp. 138-146; Ead., *La legge della razza. Strategie e luoghi del discorso giuridico fascista*, il Mulino Bologna, 2011; M.A. Livingston, *The Fascists and the Jews of Italy*, cit., pp. 122 e pp. 154-157. per un'analisi delle principali decisioni giudiziarie relative G. Cottino, *Peretti Griva, Domenico Riccardo (Coassolo 28 novembre 1883 – Torino 11 luglio 1962)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1537-1539).

224. G. Speciale., *La giustizia della razza*, cit., pp. 263-275.

225. Rinvio per la disanima di tali sentenze a G. Speciale., *La giustizia della razza*, cit., pp. 65 ss.; F. Colao, *I giuristi tra «le leggi razziali ingiuste»*, cit., pp. 146-147.

226. Le parole delle memorie di Galante Garrone (*Ricordi e riflessioni di un magistrato*, in *La rassegna mensile di Israel*, 54 (1988), pp. 19-35) sono citate anche da S. Falconieri, *La scienza giuridica italiana tra ricordo e oblio*, cit., p. 140.

questo la fedeltà ai principi di diritto: «I giudici italiani non abdicano alla loro funzione, continuano a fare i conti con i concetti giuridici, più che con il sentimento comune»²²⁷. Non riusciremo mai a sapere, come ha rilevato Mazzacane, quali giudici avessero assunto tale atteggiamento solo per una difesa ‘corporativa’ di quel che rimaneva dell’‘indipendenza’ dell’ordinamento giudiziario, e quali, invece, fecero del ‘formalismo’ uno strumento di ‘resistenza’ contro le leggi razziali²²⁸.

Molte ricerche sono state dedicate all’atteggiamento dell’università e delle facoltà giuridiche dalle quali furono espulsi professori, studenti e tecnici²²⁹.

Se si eccettuano alcune personalità celebrate come «insigni maestri del diritto», che anche su questo diedero il loro appoggio al regime²³⁰ e i fondatori di riviste come *La difesa della razza*, *Il diritto razzista*, *La nobiltà della stirpe*²³¹, le leggi razziali posero «non poche difficoltà ai giuristi»²³². Di fronte all’esclusione dagli albi professionali²³³ e dai ruoli della magistratura di tanti Ebrei, che pure in certi casi avevano assunto ruoli di spicco anche nelle isti-

227. G. Speciale., *La giustizia della razza*, cit., p. 263.

228. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, cit., p. 53.

229. R. Finzi, *L’università italiana e le leggi antiebraiche*, Editori Riuniti Roma, 1997; *A sessanta anni dalle leggi razziali italiane del 1938* (QF 27(1998), Giuffrè Milano, 1999; I. Pavan, F. Pelini, *La doppia epurazione. L’università di Pisa e le leggi razziali tra guerra e dopoguerra*, il Mulino Bologna, 2009.; E. di Rienzo, *Intellettuali italiani e antisemitismo, 1938-1948. A proposito di un libro recente*, in *Nuova rivista Storica*, 2013, pp. 337-374; *L’Università dalle leggi razziali alla resistenza. Giornata dell’Università italiana nel cinquantenario anniversario della Liberazione (Padova, 29 maggio 1995)*, University Press Padova, 2013; G. Pace Gravina (a cura di), *La Facoltà di Giurisprudenza della regia Università di Messina (1908-1946)*, GBM by GEM Messina, 2009; M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio. Le Facoltà di Giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Clueb, Bologna 2014; M. Boni, *Il figlio del rabbino Ludovico Mortara. Storia di un ebreo ai vertici del Regno d’Italia*, Viella Roma, 2018.

230. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 158-159, che ricorda i nomi di Santi Romano, Arrigo Solmi, Pier Silverio Lecicht, Fulvio Maroi, Pietro Fedele, Antonio Azara. Cfr. ora per un riesame del tema e della bibliografia S. Gentile, *La legalità del male*, cit., in part. pp. 15-111.

231. E. De Cristofaro, *Il diritto razzista. Una rivista dell’Italia fascista*, in *Rechtsgeschichte*, 5 (2004), pp. 288-292 e cfr. S. Falconieri, *La scienza giuridica italiana tra ricordo e oblio*, cit., p. 144; G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 547-549.

232. A. Mazzacane, *Il diritto fascista e la persecuzione degli Ebrei*, cit., p. 45; I. Pavan, *Prime note su razzismo e diritto in Italia: L’esperienza della rivista «Il diritto razzista (1939-1942)»*, in D. Menozzi, M. Moretti, R. Pertici (a cura di), *Culture e libertà. Studi di storia in onore di Roberto Vivarelli*, Edizione della Normale, Pisa 2006, pp. 371-418.

233. A. Meniconi, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, il Mulino Bologna, 2006, in particolare, sulla cancellazione degli avvocati ebrei dagli albi, pp. 239-267; Ead., *Il mondo degli avvocati e le leggi antiebraiche*, in *Le leggi antiebraiche* cit., 177-204. Il Consiglio Superiore Forense respinse tra il 17 e il 19 dicembre 1940 tutti i ricorsi presentati dagli Avvocati esclusi dagli albi per la loro appartenenza alla razza ebraica (A. Meniconi, *L’espulsione degli avvocati ebrei dalla professione forense*, in *Razza e inGiustizia*, cit., pp. 99-111, in part. pp. 109 ss.).

tuzioni²³⁴, la sensazione di molti storici è quella di un diffuso «atteggiamento di “agnosticismo razziale”»²³⁵. Non può non colpire, ad esempio, la posizione di Francesco Antolisei. Considerando che scopo del legislatore, è conservare la società e indirizzare il popolo «verso il miglior avvenire possibile» («lo Stato sa» e non si può credere che «si induca a emanare divieti o comandi per semplice capriccio»), finiva per sostenere, con riferimento tra l'altro alla legge sulla razza 1004 del 1939, che lo Stato aveva «certamente uno scopo»²³⁶.

Di fronte agli enormi problemi morali che tale legislazione sollevava, molti giuristi decisero comunque di non rompere con il fascismo e di fare tutto il possibile per contrastarlo restando, talvolta ‘pericolosamente’, all'interno del sistema²³⁷, creando le basi per la reazione quando il momento fosse venuto²³⁸, anche in nome del «culto» della legalità «a tutti i costi», come ebbe a esprimersi nel 1942 Piero Calamandrei, ricordato, tra gli altri, da Paolo Grossi e da Floriana Colao²³⁹. Il problema della ‘doppia fedeltà’ del giurista, già rilevato da Pietro Costa²⁴⁰, secondo Livingston, non può non essere considerato anche dal punto di vista della componente strettamente umana di decisioni così drammatiche²⁴¹.

Non si può dimenticare, infine, che dopo l'abolizione delle leggi razziali, iniziata con il decreto luogotenenziale per l'Italia liberata del 20 gennaio 1944, l'effettiva disapplicazione di tutte le ricadute che esse avevano avuto

234. G. Neppi Modona, *La magistratura e le leggi antiebraiche*, cit., in part. p. 88.

235. E. De Cristofaro, *Codice della persecuzione*, cit., pp. 199 ss.

236. F. Antolisei, *Problemi penali odierni*, Giuffrè Milano, 1940, pp. 95 e 86 citato da E. de Cristofano, *I giuristi e il razzismo*, cit., pp. 334-336; non diversamente si era espresso nel 1937 Giovanni Leone riguardo al reato di madamato nei suoi lineamenti di diritto penale coloniale (loc. ult., cit., pp. 335-338).

237. Basti pensare ai ricordi di Calamandrei sulla vita degli avvocati minacciati e aggrediti cit., sopra nt. 135 e cfr. in proposito anche M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, pp. 703 ss.

238. M.A. Livingston, *The Fascists and the Jews of Italy* cit., in part. p. 228 e nt. 5: «In making this point, one must be aware of the distinction between those sought to restrict application of the Race Laws “within the system” like Jemolo, Calamandrei, and others, and the underground (pre- and post- 1943) which challenged the legitimacy of the entire system». Per i primi, prosegue l'autore, quantunque non si possa parlare di resistenza contro la legge, non si può nemmeno parlare di collaborazionismo; mentre i secondi, pur avendo criticato le perversioni dell'era fascista non si sono comunque spinti fino al punto di negare il valore legislativo delle norme razziali, pur avanzando questioni di diritto naturale quale quello loro contrasto con il principio di uguaglianza dei cittadini e con quello di irretroattività delle leggi.

239. «L'assillo calamandreiano per la legalità» (P. Grossi, *Lungo l'itinerario di Piero Calamandrei*, in Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, II, Giuffrè Milano, 2014 (PSPGM, 106), pp. 33-54, in part. pp. 37-42); F. Colao, *I giuristi tra le «leggi razziali ingiuste», «conformi alla legge e dunque giuridicamente giuste per definizione», Antigone e Porzia (1938-1955)*, in *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione*, cit., a nt. 22, pp. 131-160, in part. p. 135. Cfr. inoltre F. Colao, «Le leggi sono leggi». *Legalità, giustizia e politica nell'Italia di Piero Calamandrei*, in *Giornale di storia costituzionale*, 35/2018, pp. 177 ss.

240. P. Costa, *Lo stato immaginario* cit., p. 409.

241. M. A. Livingston, *The fascists and the jews of Italy*, cit., pp. 153-156, con riferimento alla posizione Assunta e al ruolo svolto da Peretti-Griva, Calamandrei e Jemolo.

in tanti ambiti normativi fu molto lenta se si considera che, ancora nel 1945, la polizia di frontiera di Ventimiglia richiedeva di dichiarare «la propria appartenenza razziale»²⁴², e che il cosiddetto «smontaggio» per via legislativa e giudiziaria delle conseguenze delle leggi razziali è ancora il atto e la questione delle riparazioni non è ancora completamente chiusa²⁴³.

6. La legge come «impedimento» alla volontà dello Stato

È opinione comune che gli anni '38 e '39 abbiano costituito uno spartiacque nella storia di quello che, fin dal 1925 era stato definito come lo *stato fascista*²⁴⁴: se fino a quel momento le riforme profondissime della legalità liberale possono essere definite come 'cambiamento', nel '38 il duce sembra voler avviare una torsione verso il modello nazista di Stato, sottoposto alla sua sola e insindacabile volontà, che non sopporta più limiti di alcun genere tantomeno di carattere legislativo.

La legislazione razziale rappresentò certamente l'aspetto più drammatico e raccapricciante non solo, ovviamente, della violazione dei diritti di cittadinanza e di quelli umani (che sono, peraltro, entrati nel vocabolario del giurista sono in tempi successivi), ma anche di quella tendenza al superamento del principio della certezza del diritto, fino ad allora comunque, grosso modo, rappresentato dalla legge scritta. Non meno dirompente fu la demolizione dell'ultimo baluardo formale di quel che rimaneva dello Stato di diritto sotto il profilo della separazione dei poteri e del concetto 'formale' della legge. La sostituzione della Camera dei Deputati (pur già deprivata della prerogativa della rappresentanza dalla legge del 1928) con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni fu esplicitamente mirata all'eliminazione del

242. L'episodio ricordato da A. Luzzatto, *Autocoscienza e identità ebraica*, in *Gli Ebrei in Italia dall'emancipazione a oggi*, in C. Vivanti (a cura di), *Storia d'Italia Annali*, vol. 11/2, Hoepli Torino, 1997, pp. 1833-1900, è citato da S. Falconieri, *La scienza giuridica italiana tra ricordo e oblio*, cit., in part. pp. 146-147.

243. Proprio in questi giorni di ricordo della strage di Stazzema M.C. Fradosio, *A 75 anni dalle stragi naziste l'Italia tradisce le vittime*, Il fatto Quotidiano 11 agosto 2019, p. 15. Sul problema delle riparazioni, mi limito a citare anche per i riferimenti bibliografici, G. Speciale, *Giudici e razza*, cit., pp. 142-169 e pp. 243-255 (per i testi normativi del 1944, 1945, 1955, 1967, 1980); Id., *L'applicazione delle leggi antisemite: giudici e amministrazione (1938-2010)*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 205-265; G. D'Amico, *La legge Terracini e i suoi prodromi*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 2267-283; S. di Salvo, *Risarcire gli Ebrei. Leggi razziali e Costituzione nelle decisioni dei giudici (1956-2008)*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 285-297; M. Sarfatti, *Le vicende della spoliazione degli Ebrei e la commissione Anselmi (1998-2001)*, in *Le leggi antiebraiche*, cit., pp. 299-311; F. Colao, *I giuristi tra le «leggi razziali ingiuste»*, cit., p. 147; P. Passaniti, *Lo schermo infranto dell'uguaglianza*, cit., 164-166; in G. Resta, V. Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Editoriale Scientifica Napoli, 2012.

244. G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., con riferimento allo scritto del 1925 di Sergio Panunzio, pp. 539 ss.

principio (seppure appunto ormai, virtuale) della distinzione tra potere esecutivo e potere legislativo, sostituito da quello della «collaborazione» tra i due poteri nell'esercizio della funzione legislativa, che, a sua volta, avrebbe dovuto dipendere esclusivamente dall' 'ispirazione' del duce del fascismo, e identificarsi con la sua volontà di Capo del Governo²⁴⁵.

Tale riforma concludeva un percorso, iniziato da qualche anno, di progressivo esautoramento, non solo della Camera, ma anche, per quanto riguardava, invece, il potere esecutivo, del Consiglio dei Ministri e dei singoli ministri, che il duce non si faceva scrupolo di allontanare, assumendosi la responsabilità diretta dei Dicasteri²⁴⁶, mentre il sempre più accentuato distacco dalla politica e dal partito portava Mussolini a fidarsi soltanto della propria persona e al più ad affidarsi alla burocrazia in cui i direttori generali degli uffici di sovente erano giuristi di altissimo livello²⁴⁷.

Nel frattempo, si erano rinsaldati i rapporti tra Mussolini e Hitler: dopo l'invasione dell'Abissinia e la guerra con l'Etiopia (ottobre 1935-maggio 1936), fin dal 25 novembre 1936 era stato stipulato l'asse Roma Berlino, rafforzato il 22 maggio 1939 con il patto d'acciaio, che porterà nel 1940, il 27 novembre, al trattato di alleanza tra Germania, Giappone e Italia, mentre già si immaginava la costruzione del 'Nuovo ordine' che la vittoria dell'Asse avrebbe realizzato nel mondo²⁴⁸.

Mentre nel loro piccolo, i professori delle facoltà giuridiche riuscivano talora a ordire qualche 'congiura' accademica²⁴⁹, la popolazione continuava a apparire inconsapevole della sempre più forte deriva autoritaria. Venti anni di fascismo avevano fatto sì che l'Italia non riuscisse nemmeno a rendersi conto che l'occupazione o l'invasione tedesca era già iniziata, scriveva Calamandrei l'8 aprile 1939, e che Mussolini stava 'riconsegnando' l'Italia ai Tedeschi²⁵⁰.

245. L. 129/1939, in part. artt. 1-2. C. Schvarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 181-182 (il testo anche ivi, nr. 62, *Istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, pp. 567-570); S. Cassese, *Lo stato fascista*, cit., pp. 134-135; O. Abbamonte, *La politica invisibile*, cit., pp. 11-14; G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 314-318.

246. Come avvenne con sette dicasteri appunto nel 1939 A. Aquarone, *L'organizzazione*, cit., vol. I, pp. 304-309.

247. Sull'onnipotenza dell'amministrazione divenuta potere politico e sciolta da qualsiasi controllo politico esistono molti studi e mi limito a citare S. Cassese, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano Giuffrè 1974, p. 296; E. D'Amico, *Le circolari antiebraiche*, cit., pp. 216-220; G. Melis, *La macchina imperfetta* cit., pp. 300 ss. in part. 314-320, 545 con riferimenti, tra gli altri a G. Azzariti, già segretario di Lodovico Mortara tra 1919 e 1920, che nel 1957 divenne presidente della Corte costituzionale (A. Meniconi, *Azzariti, Gaetano (Napoli 26 marzo 1881 – Roma, 5 gennaio 1961)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 135-136).

248. F. Amore Bianco, *Mussolini e il «Nuovo Ordine»* cit.

249. E. Tavilla, *Giuseppe Dossetti e la Facoltà giuridica di Modena (1942-1957)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2 (2013), pp. 101-126, in part. p. 109.

250. P. Calamandrei, *Diario*, cit., I, pp. 10-11.

Gli Italiani non erano ancora in condizione di poter prevedere gli «orrori» della guerra imminente²⁵¹, ma il Governo era ormai concentrato solo su quella. Quantunque i lavori per il completamento della codificazione fascista fossero in pieno svolgimento, a Calamandrei, che chiedeva informazioni sull'esame del progetto di codice processuale civile, alla cui redazione era stato, 'inaspettatamente', chiamato²⁵², «l'avv. Malcangi, legale del partito» rispondeva che i problemi del Governo erano, appunto, ben diversi da quelli della redazione del codice processuale civile e si diffondeva in uno sfogo, inatteso, «sulla terribile situazione che ci minaccia»²⁵³.

Ed ha attaccato dinanzi a noi [Calamandrei e Pecorella] silenziosi e sorpresi un lungo sfogo, che si sentiva sincero, sulla terribile situazione che ci minaccia. L'Italia in mano a incompetenti: le opinioni graduate secondo il grado gerarchico che occupa chi le esprime: ogni possibilità di seria discussione esclusa; i cosiddetti «corporativisti» incapaci di sapere cosa vogliono; e soprattutto l'umiliazione dell'Italia tradita, e consegnata mani e piedi alla Germania. Questi tedeschi; generali, ministri e via dicendo; che invadono i ministeri e le colonne dei giornali. L'angoscia di questa catastrofe...

Questo, dunque, l'avvocato del Partito; la pensa come noi; ma come non ci sono tra questi gerarchi dieci galantuomini che comincino a dire apertamente ciò che pensano? Questa borghesia, se M[ussolini] vorrà, non dirà una parola il giorno in cui in Italia tornerà la dominazione tedesca: contro la quale non ci sarà che da attendere ancora che la ribellione del popolo (i popoli non si ribellano) ma l'opera di un apostolo, di un altro Mazzini. Uno, basterebbe uno!

Questo brevissimo estratto del diario di Calamandrei rappresenta a sufficienza il senso di impotenza di fronte a una macchina di Governo che sembrava non avesse freni. Nonostante tutto, non si può dire che la constatazione dei pericoli cui quel Governo stava esponendo il paese, non stesse portando a maturazione qualche anticorpo.

Di fronte a leggi e provvedimenti che, sotto l'apparenza della legalità, aprivano le porte ad ampi margini di discrezionalità o di arbitrio per coloro che, a diversi livelli e con diverse funzioni, ne curavano l'attuazione, vi erano personalità che, pur dall'interno, come Carnelutti, criticavano l'ipertrofia della legge che invadeva campi fino ad allora riservati alla libertà individuale²⁵⁴, secondo quanto proclamato dal regime dalle origini e fino ai discorsi di Grandi sulla riforma del codice civile²⁵⁵, mentre l'eccesso di legalità produceva

251. P. Calamandrei, *Diario*, cit., p. 17 e p. 31.

252. Si veda sulla posizione e sul ruolo svolto da P. Calamandrei nella redazione del codice anche per i riferimenti bibliografici, E. De Cristofaro, *Giuristi e cultura giuridica dal fascismo alla Repubblica (1940-1948)*, in *Laboratoire italien* 2012, pp. 63-80, in part. pp. 77-80.

253. P. Calamandrei, *Diario*, cit., I, pp. 30-31; Carnelutti era stato chiamato da Grandi con Redenti e Calamandrei per la riforma del codice di procedura civile e cfr. M. Orlandi, *Carnelutti, Francesco (Udine 15 maggio 1879 – Milano 8 marzo 1965)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 455-459.

254. Citato anche da P. Calamandrei, *Non c'è libertà*, cit., p. 47; P. Grossi, *Scienza*, cit., p. 154.

255. Mi limito a citare in *Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia* LX

troppe leggi e, in aggiunta, mal scritte, come ebbero a confutare De Marsico e Cogliolo recatisi in delegazione da Grandi, che li rimbrottò severamente²⁵⁶.

D'altro lato, il formante della 'legge', pur nella sua 'illegalità' quanto a formazione e disuguaglianza di applicazione, costituiva, come notoriamente Calamandrei ebbe a sostenere ancora nel 1942, l'estremo baluardo contro la radicalizzazione della dittatura²⁵⁷.

Proprio nel momento in cui si accentuava il legame con la Germania nazista, l'abolizione della separazione dei poteri e la legislazione razziale con la sua immediata trasposizione nel primo libro del codice civile, entrato in vigore il 1° luglio 1939, mentre i lavori sugli altri libri e sul codice di rito erano ancora in corso, portarono al pettine il nodo della 'costituzione' dello Stato fascista. La necessità di affrontare tale questione non fu solo la conseguenza dell' 'incompiutezza' della legalità²⁵⁸ e dell'incertezza sulla definizione dello Stato fascista, denunciate dai 'militanti' del regime²⁵⁹, né generò soltanto una *impasse* teorica. Costrinse, invece, ad una vera e propria scelta 'politica' i giuristi, che avevano offerto gli strumenti del diritto per plasmare e dare forma e attuazione alle scelte ideologiche del regime. A fronte della persecuzione degli Ebrei e della sempre più pervasiva riorganizzazione della società fino all'ultimo tentativo di eliminare ogni spazio residuale all'espressione della volontà individuale – almeno nelle materie tradizionalmente riservate al diritto privato –, quei giuristi, dunque, videro messo in crisi il loro stesso 'statuto'²⁶⁰.

Si trattava di una vera e propria scelta di campo sul ruolo e sulla funzione del diritto e dei giuristi, nata dall'esigenza, sollevata da alcuni, di affrontare la questione fondamentale del sistema delle fonti del diritto e di identificare e eventualmente tradurre in legge i principi che avrebbero dovuto guidare la sua interpretazione e applicazione. Come si vedrà tra breve, se l'emergenza bellica e, ancor più, le forti resistenze di molti giuristi non si fossero interposte per rallentare l'orientamento degli integralisti, la deriva totalitaria

(1940): D. Grandi, *Discorso del ministro Grandi pronunciato nel Senato del Regno il 10 maggio 1940*, pp. 325-326 e "Comunicato del Consiglio dei ministri del 30 novembre 1940, Il codice nella vita e nel carattere degli Italiani", pp. 645-647.

256. C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo», cit., p. 624 e cfr. R. Braccia, *Cogliolo, Pietro (Genova, 29 marzo 1859 – 14 dicembre 1940)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 558-559; A. Mazzacane, *De Marsico, Alfredo (Sala Consilina, 29 maggio 1888 – Napoli, 8 agosto 1985)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 695-697.

257. F. Colao, *I giuristi tra le «leggi razziali ingiuste»*, cit., pp. 143-147.

258. C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 212-214 con riferimento a C. Costamagna, *I cosiddetti «principi generali» del diritto fascista*, in *Lo Stato*, 9, 3 (1940), pp. 97 ss.

259. G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., con riferimento alla prolusione di Carlo Esposito del 1940, pp. 526-528 e cfr. F. Modugno, *Carlo Esposito*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 612-616.

260. Sull'anti-individualismo di Betti in occasione della redazione del codice civile cfr. M. Brutti, *Vittorio Scialoja, Emilio Betti. Due visioni del diritto civile*, Giappichelli Torino, 2013, in part. pp. 159 ss.

avrebbe potuto arrivare a un punto di non ritorno qualora il regime fosse sopravvissuto alla guerra. Molte opinioni espresse soprattutto nel corso del 1940 ebbero, inoltre, considerevoli conseguenze anche all'indomani della formazione dello Stato repubblicano e nel dibattito della Costituente²⁶¹.

Come è ben noto, Grandi, che comunque riteneva che i problemi dell'interpretazione, sollevati anche dalla magistratura, dovessero essere affrontati secondo il tradizionale «metodo sperimentale» della «pratica rivoluzionaria fascista»²⁶², accolse quella proposta, ma in forma riduttiva, limitandola all'ideazione di un 'Carta dei diritti', come strumento utile, innanzitutto, a chiarire la «ragione politica» degli istituti dei «codici mussoliniani», realizzare l'«autarchia giuridica» e depurare il diritto da tutto quanto non apparteneva alla razza italiana²⁶³.

Furono, invece, posizioni estreme, tra le quali mi limiterò a citare quelle di Maggiore, che ebbero il massimo impatto e imposero la necessità di prendere posizione. Proposte, tese ad «operare una radicale rottura con le dottrine del passato e con i vecchi impianti categoriali»²⁶⁴, a dare nuove fondamenta al sistema del diritto fascista e a irradiarne i principi su tutte le fonti del diritto pubblico e privato, misero in crisi la coscienza di molti giuristi, che continuavano a ritenere o a definire lo Stato fascista come uno Stato di diritto²⁶⁵.

261. Cfr. oltre § 7.

262. *Bollettino ufficiale*, cit., LIX (1939), “Omaggio della magistratura al fondatore dell'Impero in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario XVIII dell'era fascista”, pp. 703-705; “Discorso alla commissione delle Camere legislative per la riforma dei codici e la fissazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico fascista”, pp. 723-733 e cfr. Storti, «*Un mezzo artificiosissimo*», cit., pp. 621-622.

263. “Discorso [...] per la riforma dei codici e la fissazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico fascista” del 16 ottobre 1939 cit., pp. xx, ma cfr. anche “Tradizione e rivoluzione nei Codici Mussoliniani. Discorso pronunciato in occasione del rapporto tenuto dal Duce alle Commissioni per la riforma dei codici” il 31 gennaio 1941 che sottolinea come gli studi più recenti sul diritto romano, avessero contribuito a ricostruirlo nelle sue linee classiche» quale «diritto romano italico o diritto vivente dello Stato romano autoritario, gerarchico, espansionista» (C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., p. 207). Sulla figura e sull'opera di Emilio Betti, molto si è scritto, mi limito a citare la raccolta di scritti *Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento*, in QF 7(1978), Milano, Giuffrè, 1979 e, con riguardo alle radici romanistiche dello Stato totalitario in Emilio Betti: M. Brutti, *Emilio Betti e l'incontro con il fascismo*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit., pp. 63-101, in part. pp. 86-101.

264. La frase di Costamagna è citata da M. Toraldo De Francia, *Carlo Costamagna*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 504-508, in part. p. 505; Ead., *Per un corporativismo senza 'corporazioni': 'Lo Stato' di Carlo Costamagna*, in QF 18(1989), pp. 267-326; I. Stolzi, *Costamagna, Carlo (Quintiliano 21 novembre 1880 – Pietra Ligure 1° marzo 1965)*, in *DBGI*, pp. 598-600.

265. Le repliche a Maggiore furono fortissime e molto successo ha assunto, in funzione di contrasto, il ruolo di Biagio Petrocelli, che, al contrario, sosteneva che nella certezza del comando stava la «certezza dell'autorità dello Stato». Alla figura di Petrocelli sono stati dedicati molti scritti di penalisti illustri (G. Leone, P. Nuvolone, G. Vassalli), per i quali rinvio a F. Angioini, *Petrocelli, Biagio (Napoli, 5 maggio 1892 – Spinosa, 15 luglio 1976)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1563-1564.

Lo scritto più citato in proposito, con particolare riguardo al diritto penale, è quello del 1939 di Giuseppe Maggiore, passato dalla magistratura all'insegnamento di diritto e procedura penale a Palermo nel 1925 fino a diventare rettore di quella Università tra 1938 e 1939²⁶⁶, sull'incompatibilità del principio della certezza del diritto con lo Stato totalitario e sulla necessità di affrontare «la questione [...] su un terreno politico, anziché giuridico»²⁶⁷. In particolare, con riferimento all'art. 1 del codice penale che sanciva il principio *nullum crimen sine lege* (del quale peraltro si sono già rilevati i limiti di attuazione)²⁶⁸, Maggiore sosteneva che «moltissimi sono quelli [i giuristi] che reclamano la espunzione dal codice dell'anacronistico principio – giustamente definito la *magna charta* del delinquente – a somiglianza di quel che ha fatto la legislazione sovietica e la legge tedesca del 28 giugno 1935». Sosteneva, perciò, la necessità di integrare tale articolo con l'aggiunta che «ogni condotta contro l'autorità dello Stato avrebbe dovuto essere considerata crimine punibile secondo lo spirito della rivoluzione fascista e la volontà del Duce, unico interprete della volontà del popolo italiano». In altre parole, «la legge fatta dallo Stato non può convertirsi in un impedimento alla sua attività, e in una remora alla sua potenza. [...] La legge non è lo Stato, ma una espressione, tra le altre, della sua volontà»²⁶⁹.

La proposta di Maggiore, però, andava ben oltre la sfera penale. Nel volume dedicato al diritto della raccolta di contributi in onore di Santi Romano del 1940, che tra la mole degli scritti, in volumi e in periodici, degli ultimi anni del fascismo, ha offerto e offre tantissimi spunti di riflessione, in uno scritto lapidario, lo stesso Maggiore auspicava la destrutturazione complessiva della legalità e l'abbandono del formalismo, espressione del «feticismo democratico per la legge» e della «concezione individualistica implicita nel liberalismo». Nella sua opinione, «il culto eccessivo per la forma e il disinteresse per il contenuto, l'attaccamento al legalismo» corrispondevano al «dispregio del mondo dei valori e dei fini» con ovvio riferimento a quelli dell'ideologia rivoluzionaria del fascismo. L'attualità mostrava, invece, come lo Stato e la società italiana stessero vivendo una fase di transizione, quella «delle guerre e delle rivoluzioni, degli uomini di Stato e dei legislatori», che non avrebbe potuto essere cristallizzata da leggi, perché stava ancora percorrendo «vie inesplorate». Solo al termine di tale percorso si sarebbe potuto «assegnare nuove

266. Il collocamento a riposo nel 1945 lo sottrasse al giudizio di epurazione, ma nel 1952 riprese l'insegnamento: S. Seminara, *Maggiore, Giuseppe (Palermo, 17 luglio 1882 – ivi, 23 marzo 1954)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1227-1228.

267. Sul primato della politica rispetto al diritto nella dottrina costituzionalistica tedesca cfr. G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., pp. XIV-XV.

268. Cfr. sopra testo a nt. 38 ss. e 164 ss.

269. G. Maggiore, *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, in *Rivista italiana di diritto penale*, 11(1939), pp. 140-161, edito anche in Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., nr. 18, pp. 275-290 in part. pp. 287-290; cfr., inoltre G. Neppi Modona, *Il principio di legalità* cit., pp. 995; Lacchè, *The Shadow*, cit., p. 29.

leggi alla realtà». L'attacco era a coloro che continuavano a raffigurare lo Stato «come sistema scheletrico di norme» ed erano destinati a rimanere «fuori dalla storia» perché nella realtà si imponeva al contrario il definitivo passaggio verso un modello di Stato totalitario, di *Führerstaat* o *Stato-Duce*²⁷⁰.

I caratteri del diritto tedesco stavano diventando un modello non solo per il duce, ma anche per alcuni dei suoi più fedeli seguaci, anche se forse coloro che invocavano l'abbandono del principio di legalità (per quel che ne era rimasto, appunto) non erano «moltissimi» come Maggiore pretendeva.

Tra gli altri, come sembra di poter ritenere, si insinuò la speranza di poter contrastare tale deriva con la proposta di una raccolta di principi generali del diritto fascista, che, secondo alcuni avrebbero anche potuto confluire, in un progetto costituzionale e di questo sembra rendere conto, tra le altre testimonianze che ci sono pervenute, la raccolta degli scritti in onore di Santi Romano cui si è fatto cenno.

Tale raccolta offre una vivida rappresentazione delle tensioni all'interno dello stesso ceto giuridico 'contiguo' al regime e dell'ampia gamma delle reazioni suscitate dalla necessità di dare una veste teorica all'impennata verso il nazismo di Mussolini. La maggioranza dei contributi appare, infatti, orientata alla ricerca di moduli e principi sui quali impostare con 'metodo giuridico' la costituzione destinata a sostituire lo statuto albertino, che non offriva più alcuna barriera in quanto 'affossato', anche a detta di Mussolini, dalle riforme costituzionali del regime. D'altra parte, la recente pubblicazione delle leggi per la difesa della razza aveva costituito per molti un trauma. Lo denunciava in particolare Vezio Crisafulli, nell'ultima nota al suo *I principi costituzionali dell'interpretazione e applicazione delle leggi*, nella quale 'si rammaricava' per l'impossibilità di apportare all'articolo ormai licenziato le modifiche che si sarebbero rese necessarie in merito alle «applicazioni» da lui proposte «dei concetti enunciat» dopo che si era avuta notizia dei provvedimenti contro gli Ebrei²⁷¹.

Lo spettro delle posizioni espresse in quegli scritti è ampio e va da quella di Francesco D'Alessio, che non considerava contraria ai principi del regime la continuità del modulo 'Stato di diritto', né la libertà offerta al cittadino dall'esistenza di un «congruo» e ben definito sistema di norme giuridiche²⁷², a quella di Felice Battaglia che negava l'illimitatezza e l'assolutezza del volere dello Stato²⁷³.

270. G. Maggiore, *Quel che resta del kelsenismo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, cit., vol. I, pp. 55-64, in part. pp. 63-64.

271. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, cit., vol. I, pp. 663-703 e cfr. sulla sua carriera, prima di giudice e di incaricato presso l'ufficio legislativo del ministero della giustizia, poi di docente di diritto costituzionale dall'a.a. 1938/1939, S. Bartole, *Crisafulli, Vezio (Genova, 9 settembre 1910 – Roma, 21 maggio 1986)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 610-612.

272. F. D'Alessio, *Lo Stato fascista come stato di diritto*, in *Scritti giuridici*, cit., pp. 489-510, in part. p. 508 sul quale già P. Costa, *Lo stato immaginario*, cit., p. 405.

273. F. Battaglia, *La sovranità e i suoi limiti*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, cit., 165-192, in part. pp. 188-189: «Il volere onde lo Stato si costituisce persona sovrana,

7. Una dottrina alla ricerca del «concetto assoluto di costituzione», che «aveva trovato soltanto il fascismo»²⁷⁴

In ogni caso, più che di una rivoluzione ancora in atto, come aveva preteso Maggiore, secondo Costantino Mortati si doveva parlare di una rivoluzione già compiuta con l'eliminazione della distinzione tra potere legislativo e esecutivo nella formazione delle leggi e con la subordinazione dell'ultimo residuo dell'antico Parlamento, ossia del Gran Consiglio del fascismo, all'arbitrio del Capo del Governo: «[...] nell'odierno sistema, la volontà del Capo del Governo è siffattamente arbitro del funzionamento del Gran Consiglio in ordine alle funzioni consultive di questo, da condurre a negare ogni rilevanza giuridica delle medesime» e «il Capo del Governo può fare quello che vuole». Non aveva pertanto alcun senso arrovellarsi, come faceva Paolo Biscaretti di Ruffia, per cercare l'aderenza o meno di quel sistema alla costituzione reale²⁷⁵.

Nel frattempo, lo si è già accennato, l'iniziativa di elaborare i principi generali dell'ordinamento giuridico fascista o una 'Carta dei principi' era stata ispirata dalla necessità di eliminare l'autonomia del diritto privato che lasciava margini alla libertà individuale e impediva la sua completa subordinazione alla volontà dello Stato (o del Duce, suo Capo).

Non si arrivò alla pubblicazione di un testo normativo²⁷⁶, ma non mancarono proposte di costituzionalizzazione di quei principi. Tali proposte risentirono più o meno esplicitamente dell'intensissimo dibattito giuridico, mai cessato in Italia, sulle conseguenze prodotte sulla struttura e sul modello dello Stato dalla nuova concezione del rapporto tra Stato-società, nonché sulle teorie e gli istituti, che erano stati alla base della redazione delle costituzioni

onde si instaura la sovranità come designazione della piena capacità del suo potere effettivo, non è illimitato, arbitrario [...] Volere dello Stato, volere per lo Stato significa, pertanto, ricognizione di infinite soggettività morali, di infiniti voleri personali, uniti in un predicato di assoluta eticità. È questo il motivo per cui la sovranità, come attributo del volere dello Stato, non ci appare illimitata e tanto meno arbitraria, assoluta come vogliono molti. Essa [...] non può venir meno all'inflessibile eticità della sua costituzione, menomare la personalità, la dignità di quanti sono nello Stato e saldamente con lo spirito lo sostengono».

274. Il titolo scelto per il paragrafo corrisponde a un'efficacissima espressione di G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., pp. XIX-XX.

275. C. Mortati, "Sulla partecipazione del Gran Consiglio alla determinazione dell'indirizzo politico", in *Archivio giuridico F. Serafini*, s. 5, vol. 8 128(1942), pp. 61-62 e p. 79. Per quanto concerne gli scritti sulla Costituzione di Mortati e Esposito tra fine anni Trenta e inizio anni Quaranta, oltre ai riferimenti oltre a nt. 292, cfr. F. Colao, *L'idea di nazione*, cit., in part. pp. 334 ss. e G. Zagrebelski, *Premessa*, cit., pp. XVI ss.

276. Sugli *Atti del convegno nazionale universitario sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tenuto in Pisa nei giorni 18 e 19 maggio 1940 - XVIII*, Pisa 1940 e sugli *Studi sull'ordinamento generale dell'ordinamento giuridico fascista* Pisa, Pacini Mariotti 1943, cfr. C. Schvarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 216-220; F. Amore Bianco, *Il cantiere di Bottai*, cit., pp. 293-294.

di Weimar del 1919, di Vienna e della Cecoslovacchia del 1920, e all'attuazione concreta, nel bene e nel male, di quei testi costituzionali²⁷⁷.

Nell'adesione a tutte le riforme del regime e nella dichiarata opposizione al formalismo e al giuspositivismo 'astratto', rappresentati, innanzitutto, dalla scuola viennese di Kelsen (sulla scia della stigmatizzazione di tali teorie da parte degli integralisti come Maggiore o Costamagna)²⁷⁸, tali proposte miravano, con graduazioni diverse²⁷⁹, a tenere la barra dritta sul principio di legalità e sembrano ispirate dalla volontà di bloccare l'estremismo autoritario con un testo costituzionale rigido, che costituisse un limite alla volontà del duce e al suo modello di Stato.

Troviamo questo orientamento ben espresso dalla proposta dell'universitario Giacomo Perticone, allora docente a Pisa, nel 'cantiere' di Bottai²⁸⁰, che nel 1940, dopo una prima stesura di principi generalissimi, sulla scia delle richieste della Sottocommissione parlamentare per la «enunciazione dei principi generali della codificazione»²⁸¹, redasse un vero e proprio schema di

277. Mi limito a rinviare, anche per i riferimenti bibliografici, a B. Sordi, *Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987 (PSPGM, 25) e alle pagine sintetiche ed efficaci di M. Stolleis, *Introduzione alla storia del diritto pubblico in Germania (XVI-XXI secc.)*, eum Macerata, 2017, in part. pp. 99 ss. e 126 ss.

278. Per la bibliografia cfr. sopra nt. 264 e 279.

279. Roberto Lucifredi, amministrativista e al tempo docente a Perugia, ma poi catturato e deportato in Germania, prima come prigioniero militare e poi come prigioniero politico, propose una costituzione gerarchicamente sovraordinata alla legge e la conferma degli artt. 1-2 del c.p. in opposizione alla politica del diritto della Germania nazista. Nella sua proposta, però, secondo i principi del diritto libero, ai giudici spettava rifiutarsi di dare applicazione a norme invalide di qualsiasi tipo (8). Per il resto, norme di rango costituzionale avrebbero dovuto essere quelle relative all'organizzazione del PNF e quelle concernenti la difesa della razza (3) (C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., 216-217 e L. Aquarone, *Lucifredi, Roberto (Genova, 13 novembre 1909 – ivi, 27 aprile 1981)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1211-1212). Del tutto differenti furono ancora le proposte di Carlo Costamagna, che, rilevata «l'incompletezza della legalità fascista», espresse la necessità di una «difesa» dei «nuovi valori umani rivendicati dalla rivoluzione fascista». Dell'articolo di C. Costamagna, *I cosiddetti «principi generali» del diritto fascista*, in *Lo Stato*, 9,3(1940), pp. 97 ss. ampi stralci sono riportati da C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 212-214.

280. Su Giacomo Perticone, che aveva appena pubblicato le monografie *Il diritto e lo Stato: corso di lezioni di teoria generale*, Giuffrè Milano, 1937 e *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè Milano, 1939, esiste una bibliografia molto ampia e cfr. la raccolta di studi M. Silvestri (a cura di), *Giacomo Perticone. Stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, Cassino, Università degli Studi, 2000; M. Silvestri, *Perticone, Giacomo (Catania, 2 gennaio 1892 – Roma, 11 dicembre 1979)*, in *DBGI*, vol. II, pp. 1548-1549; C. Palumbo (a cura di), *Stato, società e storia in Giacomo Perticone*, Giappichelli Torino, 2015; P. Piciacchia, *Perticone e il dibattito costituente*, in *Nomos*, 3 (2017), pp. 1-12.

281. G. Perticone, *Sui principi generali del diritto positivo*, in *Archivio Giuridico F. Serafini*, s. V, vol. 3, 123 (1940), pp. 18-34 in part. p. 31: «una posizione di principi e valori in cui si dissolvano le forme rigide della disciplina giuridica» e prima proposta pp. 33-34, pubblicati anche in C. Schwarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., pp. 209-212.

costituzione, preceduto e seguito da una serie di considerazioni in contrappunto, anche se non in diretta polemica, con le teorie rivoluzionarie di cui si è detto²⁸².

Pur ammettendo che nei periodi di rapida trasformazione si sarebbe potuto ritenere necessario ricorrere «a fonti metagiuridiche» e a «fonti non formali»²⁸³, Perticone sosteneva la necessità di una vera e propria Costituzione corrispondente alla nuova concezione dello Stato e del diritto pubblico che aveva ormai pervaso anche la disciplina di tutte le materie precedentemente riservate al diritto privato («la pressione del diritto pubblico non può arrestarsi al confine del diritto privato»).

La «crisi immanente della dommatica»²⁸⁴ era stata generata dal «pregiudizio della separazione della politica legislativa dalla legislazione positiva, degli studi pubblicistici da quelli del diritto privato» e quella ‘crisi’ avrebbe dovuto essere superata non rifiutando la dommatica e i concetti, come aveva sostenuto Maggiore, bensì considerando che dommatica e concetti erano soggetti a una continua rimodulazione secondo ‘il fine dell’ordinamento’. La storia e l’ideologia dello Stato fascista avevano modificato la stessa definizione di legge: «oggi si è sostituito con le leggi corporative, professionali ecc. l’interesse collettivo, quello di tutti deboli e forti, la legge non è più coazione esterna, come nello stato liberale, non è trionfo dell’autorità dello Stato sulla libertà dell’individuo, ma occorre cambiare i concetti, la dommatica, l’autorità dello Stato non è contrapposta a quella dell’individuo, perché il povero è protetto e tutelato»²⁸⁵.

La legge dello Stato fascista non corrispondeva più alla concezione della legalità dello Stato liberale e occorreva, pertanto, fissare definitivamente la radicale trasformazione dell’ordinamento giuridico e della legislazione che ne era emanazione con «un sistema che collega le varie norme giuridiche» ad esse gerarchicamente sovraordinato: «Di conseguenza lo stesso carattere di giuridicità è condizionato dalla conformità delle singole norme subordinate ai principi posti dalla norma gerarchicamente superiore»²⁸⁶.

Diviso in cinque titoli (regime e governo, diritti e doveri dei singoli e delle associazioni, assemblee legislative, lavoro e disciplina dei contratti collettivi, produzione e intervento dello Stato), il testo era il risultato di una selezione di articoli dello statuto albertino (talora modificati nella forma o per effetto delle modifiche ‘costituzionali’ del fascismo), della carta del lavoro, della l. 100 del 1926 sui poteri legislativi del capo del Governo, della l. 121 del 1939

282. G. Perticone, *Ancora sui principi generali dell’ordinamento giuridico*, in *Archivio Giuridico F. Serafini*, s. V, vol. 4, 124 (1940), pp. 54-73, nonché *Sui principi generali del diritto privato*, pp. 129-138, con riferimenti a H. Kelsen e alla scuola viennese.

283. G. Perticone, *Ancora sui principi generali*, cit., p. 58.

284. G. Perticone, *Ancora sui principi generali*, cit., p. 57.

285. G. Perticone, *Ancora sui principi generali*, cit., pp. 64-65.

286. G. Perticone, *Ancora sui principi generali*, cit., p. 61.

sul consiglio nazionale delle corporazioni e di qualche principio di carattere generale non ancora sanciti da leggi.

Non era che Perticone non si rendesse conto che una costituzione di tal fatta rischiasse di essere di ostacolo alla volontà del Duce e, anzi, era probabilmente proprio questo il proposito, più o meno abilmente dissimulato anche nelle argomentazioni. Nel 1940, il fascismo e la dittatura non erano più un incidente nella storia costituzionale dello Stato italiano, ma una fase specifica e compiuta della sua storia, una fase non transitoria, ma perfettamente compiuta e stabilizzata, né, nonostante i venti di guerra, si poteva prevedere la sua caduta.

Quel tanto o poco di limiti e di ostacoli all'«onnipotenza del legislatore» insiti nell'adozione di una fonte di diritto 'rigida' e gerarchicamente sovraordinata alla legge, inoltre, sarebbero stati attenuati, da un lato, dal fatto che la costituzione, composta sia da norme di carattere precettivo, sia da norme di carattere programmatico, era meno cogente di quanto potesse apparire, dall'altro, dal fatto che essa offriva il vantaggio di porsi come limite agli arbitri nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi da parte della magistratura e della burocrazia²⁸⁷.

I giuristi del regime lo avevano detto chiaramente: «le pietre angolari del sistema del secolo XIX» erano state demolite, «il sistema parlamentare e contrattuale dell'anteriore tipo dello Stato» non esisteva più²⁸⁸. È indiscutibile, come ebbero a sostenere Calamandrei pochi giorni prima del referendum monarchia/repubblica e Vittorio Emanuele Orlando all'inizio dei lavori della Costituente, che lo statuto albertino da tempo non fosse più in vigore²⁸⁹.

Alcuni temi e argomenti del dibattito, avviato negli ultimi anni del fascismo, in occasione delle proposte di redazione di una carta del diritto o di una costituzione fascista per il superamento anche 'formale' dello Statuto, servono da piattaforma e furono, in un certo senso, 'reimpiegati', dopo la Liberazione e in contesto interno e internazionale completamente mutato, intorno ai lavori per la Costituente e ancora oltre nella lentissima attuazione della Costituzione²⁹⁰. Basti pensare alla continuità nella tradizione costituzionalistica del principio del «metodo giuridico», al ripescaggio della «dottrina della Costituzione» di Costantino Mortati – 'compromesso' con il fascismo²⁹¹, ma membro

287. *Loc. ult. cit.*

288. Costamagna citato da C. Schvarzenberg, *Diritto e giustizia*, cit., rispettivamente pp. 212 e 213.

289. P. Calamandrei, *A quale scopo? «Il Nuovo Corriere della Sera» 11 maggio 1946*, in *Utopie*, cit., pp. 66-67.

290. Tra gli innumerevoli studi sui problemi del ritardo nell'attuazione della Costituzione e della sua inattuazione ricordo dal punto di vista storico giuridico: G. Brunelli, G. Cazzetta (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*. Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè Milano (PSPGM, 103), 2013.

291. G. Zagrebelscki, *Premessa*, cit., p. XIV.

della Commissione dei 75 durante i lavori per la nuova costituzione – e alla sua affermazione del primato della Costituzione sulla base dei principi elaborati, fin dagli anni Trenta, con Carlo Esposito e Vezio Crisafulli²⁹², alla distinzione tra norme precettive e norme programmatiche²⁹³, al principio della rigidità e del ruolo gerarchicamente sovraordinato della Costituzione a tutte le fonti del diritto²⁹⁴.

Tuttavia, quantunque, ancora Calamandrei, avesse evocato «la triste beffa delle leggi illusorie alle quali non credeva nemmeno il legislatore»²⁹⁵, l'edificio uscito dal grande 'cantiere' del fascismo accompagnò nel suo impianto legislativo, e dunque formale, se non ideologico, la costruzione dell'Italia repubblicana e democratica per decenni²⁹⁶.

Ecco allora che un'ultima domanda sembra imporsi al giurista di oggi. Se il campo semantico di legalità è stato così ampio che, in un passato tutto sommato piuttosto recente, la si è potuta considerare come un concetto 'per tutte le stagioni', la nostra Costituzione e i principi di democrazia che sono stati alla base della sua ideazione costituiscono ancora un baluardo sufficiente per la sopravvivenza dello Stato di diritto costituzionale? Si può temere che esso subisca gli effetti della crisi della democrazia, che sta verificandosi in molti paesi europei, e venga progressivamente smantellato, senza che si percepiscano i rischi di singole ripetute fratture a singoli punti del suo impianto? Oppure, nell'attuale rapido mutamento di tutti i riferimenti interni e internazionali che il giurista ha fino ad ora utilizzato per la costruzione degli strumenti democratici (dalla struttura dell'economia a quella della società e al suo radicamento ai principi della maggioranza e della rappresentatività del Parlamento) non sarà forse necessario che i giuristi inventino strumenti del tutto nuovi di sostegno alla democrazia?

292. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., pp. 657 ss.; Id., *Il problema dell'ordine politico nella cultura costituzionale italiana del Novecento*, in Id., *La costituzione democratica*, cit., pp. 353-369; sulla 'compromissione' di Mortati con il fascismo e sulla rimozione per decenni del concetto di costituzione materiale: Zagrebelsky, *Premessa*, cit., pp. IX ss. Su C. Mortati occorre consultare anche le ampie ricerche di F. Lanchester tra le quali F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Esi Napoli, 1989; Id., *Costantino Mortati*, in *Il contributo italiano*, cit., pp. 594-597.

293. Cfr. sopra testo a nt. 287.

294. Per una sintesi efficace: M. Fioravanti, *Mortati, Costantino (Corigliano Calabro, 28 dicembre 1921 – Roma, 25 ottobre 1985)*, in *DBGI*, vol. I, pp. 1386-1389, in part. pp. 1388-1389.

295. P. Calamandrei, *Gli avvocati*, cit., p. 34.

296. Per il periodo di transizione nelle facoltà italiane rinvio a *Giuristi al bivio*, cit.,

IL RUOLO DEI GIURISTI

Francesca Biondi

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Dallo Stato liberale allo Stato autoritario. - 3. I giuspubblicisti durante il ventennio fascista. La scuola orlandiana. - 4. (*Segue*). I giuspubblicisti “di regime”. - 5. (*Segue*). Gli (allora) giovani giuspubblicisti. - 6. Non c'è diritto costituzionale senza costituzionalismo.

1. Premesse

L'obiettivo di questo breve contributo – inserito nella sessione dedicata al fascismo e alle sue strutture organizzative – è quello di tracciare qualche coordinata, sia pure su temi molto arati, per comprendere la posizione che assunsero i giuristi nella trasformazione delle istituzioni nel periodo fascista e, in particolare, per comprendere se, nelle riflessioni della dottrina, tali trasformazioni furono anticipate, condivise o criticate, se i giuristi si limitarono a registrare tale mutamento oppure se compresero la deriva autoritaria a cui progressivamente giunse lo Stato liberale.

Alcune premesse, però, si impongono.

In primo luogo, va precisato che la categoria dei giuristi presa in considerazione è quella dei giuspubblicisti, con particolare attenzione a coloro che insegnarono una delle materie afferenti al diritto pubblico in quegli anni. Il termine “giuspubblicista” appare in questo contesto più corretto rispetto a “costituzionalista”, sia perché la distinzione tra settori scientifico-disciplinari era allora meno netta¹, sia perché – come ancora si dirà – la definizione di “costituzionalista” risulta in molti casi inappropriata, se si condivide l'idea che costituzionalista è colui che si ispira ai principi liberaldemocratici e, dunque, a quei principi di organizzazione del potere funzionali alla garanzia dei diritti individuali².

1. Così anche F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla repubblica*, in *Rivista Aic* 2/2018, p. 1.

2. Sull'esistenza di un “costituzionalismo” durante il fascismo, cfr. D. Nocilla, *Quale costituzionalismo di fronte al fascismo?*, in *Rivista Aic* 2/2018.

Peraltro, i giuspubblicisti in quegli anni erano assai numerosi e, per tale ragione, senza pretesa di esaustività, sono state selezionate alcune personalità, quelle che, per varie ragioni, sono parse più significative perché la loro vicenda personale si è intrecciata con la storia delle istituzioni nel nostro Paese oppure perché la loro elaborazione scientifica ha segnato lo studio del diritto costituzionale italiano.

In secondo luogo, poiché non è possibile, in un breve testo, dare conto della riflessione teorica dei giuspubblicisti nel ventennio fascista in tema di forma di stato e di governo, si è ritenuto più utile provare a svolgere qualche riflessione su come questi giuristi hanno interpretato il loro ruolo di studiosi nel passaggio da un ordinamento fondato sui principi della forma di stato liberale ad uno decisamente autoritario (se non addirittura, secondo alcuni, totalitario³), sul modo, cioè, in cui essi hanno inteso il rapporto tra scienza giuridica, storia e politica.

2. Dallo Stato liberale allo Stato autoritario

Per meglio comprendere quale sia stato l'atteggiamento della dottrina giuspubblicistica nel ventennio, può essere utile ricordare, in estrema sintesi, i passaggi più importanti che determinarono la cennata trasformazione della forma di stato, soprattutto al fine di collocare con maggiore precisione gli scritti degli Autori considerati.

Una delle più efficaci periodizzazioni è certamente quella elaborata da Livio Paladin nella voce *Fascismo* contenuta nell'*Enciclopedia del diritto* e pubblicata nel 1967.

Paladin divide la storia del regime fascista in quattro periodi.

La prima fase, definita "pseudo-parlamentare", è quella che ha inizio, dopo la marcia su Roma, con la nomina di Mussolini a Presidente del Consiglio il 31 ottobre 1922 ed è terminata nel 1924 con la decisione delle opposizioni, dopo il delitto Matteotti, di abbandonare i lavori (cosiddetto Aventino). La seconda fase si apre con l'approvazione delle leggi del biennio 1925/1926⁴, con le quali la posizione e la struttura del Governo e, in particolare, della Presidenza del Consiglio sono rafforzati al punto da assicurare una decisa primazia all'esecutivo; prosegue con la soppressione dei partiti politici e termina, nel 1927, con l'approvazione della Carta del lavoro.

La terza fase copre gli anni che vanno dal 1928 al 1934 e si caratterizza per l'approvazione di leggi che incidono a tal punto sulla forma di governo

3. Secondo A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi Torino, 2003, la volontà totalitaria del fascismo non fu pienamente realizzata per la permanenza di istituzioni non fascistizzate.

4. Si tratta, precisamente, delle leggi 24 dicembre 1925, n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100.

da determinare la definitiva uscita dalla legalità statutaria: basti ricordare la riforma del sistema elettorale in senso plebiscitario con la legge 17 maggio 1928, n. 1019 e, soprattutto, la trasformazione del Gran Consiglio del fascismo da massimo organo del PNF a organo dello Stato (legge 9 dicembre 1928, n. 2613 e legge 14 dicembre 1929, n. 2099), con l'attribuzione a quest'ultimo del potere di esprimere pareri sui disegni di legge in materie fondamentali inerenti all'organizzazione dello Stato, con ciò incidendo sulla stessa gerarchia delle fonti fuori dalla legalità statutaria⁵.

Il quarto e ultimo periodo è quello che decreta il fallimento del corporativismo (con l'istituzione, ad opera della legge 20 marzo 1930, n. 206, del Consiglio nazionale delle corporazioni, ma anche con la sua immediata esautorazione con la legge 5 febbraio 1934, n. 163) e la trasformazione del fascismo in un regime personale con la riforma del Parlamento e, in particolare, con la sostituzione della Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle corporazioni (legge 19 gennaio 1939, n. 129). È di questi anni l'approvazione delle leggi razziali e – per quanto riguarda le istituzioni – l'approvazione, da parte del Gran Consiglio del Fascismo, al termine della riunione svoltasi nei giorni 11-14 marzo 1938, di un ordine del giorno con cui, dopo aver deciso la fusione del Consiglio nazionale del Partito e del Consiglio nazionale delle Corporazioni, si deliberava di «procedere al completamento della riforma costituzionale con l'aggiornamento dello Statuto del Regno». Per la prima volta, si faceva formalmente riferimento alla necessità di riformare lo Statuto albertino, che pure era già stato svuotato dalla legislazione fascista⁶.

Dopo aver ricordato tutti i passaggi che caratterizzarono la storia delle istituzioni durante il regime fascista è poi ancora Paladini a ricordarci che la trasformazione dello Stato liberale in uno Stato autoritario non raggiunse però mai un assetto definitivo (ciò che spiega anche la difficoltà di prendere una posizione tra chi ritiene che l'esperienza fascista abbia determinato una “rottura” rispetto allo Stato liberale e chi, invece, ne evidenzia la “continuità”).

Spesso riforme approvate vennero immediatamente corrette, se non addirittura smentite, quasi si avanzasse, di volta in volta, in modo occasionale o sperimentale.

Anche Mazzacane scrive come lo “stato nuovo” «rimase fino alla vigilia del crollo un edificio in continua costruzione, nel quale intervennero molte mani, secondo le diverse componenti che tentarono di prevalere di volta in volta, senza peraltro riuscire a fondere gli elementi ideologici e culturali eterogenei di cui la dittatura si serviva nella sua pratica di governo e nella sua

5. V.C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Laterza Roma-Bari, 2002, p. 362.

6. G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani, II – Il popolo delle scimmie (1915- 1945)*, Giappichelli Torino, 2015, p. 139.

organizzazione di consenso, utilizzando a seconda dei destinatari una gamma mutevole di valori e di possibilità»⁷.

Tutto questo forse anche perché – e ciò è di indubbio rilievo per il tema su cui si intende svolgere qualche riflessione – la dottrina del fascismo non aveva un pensiero originale, ma traeva origine da esperienze assai diverse accomunate «non già da ciò che affermavano, ma da ciò che negavano, cioè la democrazia e il socialismo»⁸.

In particolare, per quanto concerneva l'organizzazione dei poteri, il fascismo non aveva un'idea preconstituita dell'assetto definitivo che si voleva instaurare. Ancora di recente, è stato evidenziato come non sia possibile individuare – nella letteratura giuspubblicistica dell'epoca – fini e principi ispiratori dello Stato fascista: vi erano analisi “contro” il regime parlamentare, mentre mancava la ricostruzione di valori che il nuovo ordine avrebbe dovuto sorreggere⁹. Persino nell'ultimo periodo, la dottrina ad esso adesiva mostrò divisione ed incertezze nell'individuazione stessa dei principi generali dell'ordinamento fascista¹⁰.

3. I giuspubblicisti durante il ventennio fascista. La scuola orlandiana

Come accennato, alla scienza giuridica italiana e, in particolare, ai giuspubblicisti non può essere imputato di aver contribuito alla definizione teorica di un modello dello Stato autoritario fascista.

Essa, però, rispetto alla profonda e progressiva trasformazione subita nel ventennio fascista dalle istituzioni reagì in modo diversificato.

Pochissimi furono gli studiosi di diritto pubblico che manifestarono da subito la loro avversione per le idee mussoliniane. Tra questi figurano personalità che – oltre ad insegnare il diritto pubblico – già ricoprivano o avevano ricoperto incarichi istituzionali. Ad esempio, tra i firmatari del *Manifesto degli intellettuali fascisti* redatto da Benedetto Croce nel 1925 figura Gaetano Mosca, professore di Diritto costituzionale, ma anche già deputato e poi senatore del Regno.

7. A. Mazzacane, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, in A. Mazzacane (a cura di), *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Nomos Baden-Baden, 2002, p. 10.

8. N. Bobbio, *La cultura e il fascismo*, in G. Quazza (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Einaudi Torino, 1973, p. 232.

9. G. Grottanelli de' Santi, *Quale costituzionalismo durante il fascismo?*, in *Rivista Aic* 1/2018, spec. p. 3.

10. Cfr. ancora G. Grottanelli de' Santi, cit., il quale ricorda il dibattito che si sviluppò al Convegno che si svolse a Pisa nel maggio del 1940 e i cui atti sono raccolti nel volume *Convegno Nazionale Universitario sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tenuto a Pisa nei giorni 18 e 19 maggio 1940-XVIII*, Arti Grafiche Pacini Mariotti Pisa, 1940.

Nota è poi la posizione di netto rifiuto della nascente ideologia fascista espressa da Francesco Ruffini¹¹ e Silvio Trentin¹².

Per provare a tracciare – pur con tutte le cautele che si impongono – un quadro più generale del modo in cui i giuspubblicisti si posero dinanzi alla trasformazione delle istituzioni, è però di maggiore interesse ricordare il modo in cui reagirono coloro che si erano formati in epoca liberale e, in particolare, gli studiosi che facevano capo alla “scuola giuridica nazionale” di Vittorio Emanuele Orlando. Quest’ultimo, ben prima dell’avvento del fascismo, con l’obiettivo di rendere il diritto pubblico una disciplina “scientifica” al pari del diritto privato, sostenne, in netta discontinuità rispetto allo storicismo giuridico di matrice anglosassone, in Italia rappresentata da Giorgio Arcoleo, Gaetano Arangio Ruiz e Carmelo Caristia, che anche lo studio delle istituzioni dovesse basarsi – tra l’altro – su una rigorosa distinzione tra ordine giuridico e ordine storico-politico.

Alcuni degli appartenenti a tale gruppo (pochi, per la verità), all’avvento del fascismo, fecero della separatezza tra scienza giuridica e politica anche una scelta di vita, estraniandosi dal regime. Tra questi, può ascriversi lo stesso Orlando che, dopo l’assassinio di Matteotti, comprendendo che si era di fronte ad una svolta autoritaria, nel 1925 si dimise da deputato e nel 1931, per non giurare fedeltà al fascismo, chiese di ritirarsi anticipatamente dall’Università¹³.

Alcuni, invece, dinanzi alla trasformazione dello Stato liberale, esaltando il formalismo giuridico, si sforzarono di mostrare una continuità tra il vecchio ordinamento liberale e il nuovo regime autoritario. È sufficiente leggere la maggior parte dei manuali di Diritto pubblico dell’epoca dai quali non sembra emergere alcuna soluzione di continuità tra l’organizzazione dei poteri prima e dopo l’avvento del regime.

Molti altri ancora, pur mantenendo un legame ideale con la scuola orlandiana sotto il piano metodologico, continuando, cioè, a propugnare l’idea che lo scienziato del diritto è tenuto a conservare, nei suoi studi, un deciso distacco rispetto alla politica, fecero ricorso alle forme del diritto liberale per dare una veste giuridica alle istituzioni fasciste¹⁴.

11. Si pensi al suo volume *Diritti di libertà* pubblicato nel 1926.

12. Per un ritratto di Trentin anti-fascista, si legga F. Cortese, *Il pensiero di Silvio Trentin, tra esilio e Resistenza*, in B. Pezzini e S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza*, FrancoAngeli Milano, pp. 73 ss.

13. Si legga M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, Giuffrè Milano, 2001, tomo II, pp. 671-677.

14. Cfr. il giudizio di G. Cianferotti, *Il pensiero giuridico di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra ottocento e novecento*, Giuffrè Milano 1980, p. 265, ripreso e condiviso da G. Melis, *La storiografia giuridico-amministrativistica sul periodo fascista*, in *Diritto, economia e istituzioni nell’Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane, Nomos Baden-Baden, 2002, p. 35.

Emblematico di ciò è il modo in cui da alcuni fu intesa la nozione di “Stato di diritto”, spesso ridotto alla garanzia che lo Stato si esprimesse attraverso il diritto¹⁵.

Qualcuno di loro fu coinvolto dal regime anche sul piano professionale, assumendo significativi ruoli nelle istituzioni.

In questo contesto, una posizione particolare assume Santi Romano.

Allievo di Orlando, all'avvento del fascismo, Romano era già un affermato professore di Diritto costituzionale. Aveva pubblicato opere importanti come *La teoria dei diritti pubblici subiettivi* (1897) e *L'ordinamento giuridico* (1918).

Diversamente dal suo maestro, fu un personaggio di primo piano nel periodo fascista, ottenendo prestigiosi incarichi istituzionali. Fu Presidente del Consiglio di Stato dal 1928 al 1944, fu nominato senatore del Regno nel 1934 e fece parte delle commissioni per le riforme costituzionali. Fu persino membro del comitato scientifico de' *Il diritto razzista*, una rivista fondata nel 1939 con l'obiettivo di fare propaganda della legislazione razziale. Per queste sue attività, fu epurato con la caduta del regime¹⁶.

Romano, da un lato, continuò a marcare – sul piano metodologico – la distanza della scienza giuridica dalla politica: «la scienza del diritto costituzionale espone sistematicamente il contenuto di una data costituzione come essa è, non come potrebbe o dovrebbe essere per un più adeguato raggiungimento di fini statali. E così essa si distingue dalla politica, che, in senso moderno, è per l'appunto la dottrina del conseguimento di tali fini» (*Corso di diritto pubblico*, in tutte le edizioni pubblicate dal 1926 al 1943)¹⁷; dall'altro, contribuì alla costruzione e definizione delle istituzioni fasciste, auspicando, ad esempio, che l'aggiornamento dello Statuto deciso dal Gran Consiglio nel 1938 potesse condurre ad una sua fascistizzazione in aderenza ai caratteri assunti dalla forma di governo italiana, da lui definita “Governo del Duce”.

Ed è proprio per questa scissione tra l'approccio metodologico nello studio del diritto pubblico e il contenuto di parte della sua produzione scientifica che la sua figura è stata in seguito inquadrata diversamente: c'è infatti chi lo annovera tra i giuristi “fascisti”, chi, invece, ne ha evidenziato la collaborazione meramente “tecnica” con il regime.

15. Cfr. M. Caravale, *Una incerta idea di diritto. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Il Mulino Bologna, 2016, pp. 263 ss. Da ultimo, anche per maggiori indicazioni bibliografiche, M. Belletti, *Lo Stato di diritto*, in *Rivista Aic* 2/2018.

16. V., per approfondimenti, A. Ridolfi, *I “decostituiti” de “La Sapienza”: Santi Romani, Maurizio Maraviglia e Carlo Costamagna*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 3/2017, pp. 5 ss.

17. Per approfondimenti, anche bibliografici, su questa produzione di Romano, cfr. C. Martinelli, *La lettura delle transizioni di regime politico nel pensiero dell'“ultimo” Santi Romano*, in *Rivista Aic* 2/2018.

4. (Segue). I giuspubblicisti “di regime”

All'estremo opposto rispetto ai giuspubblicisti prima ricordati si collocano gli studiosi che – in base a indici oggettivi e sulla base di una valutazione ormai condivisa – possiamo definire “di regime”.

Si tratta di accademici che hanno seguito l'intero percorso di trasformazione della forma di stato liberale, cercando di dare un vero e proprio fondamento teorico alla trasformazione delle istituzioni italiane, a costruire l'edificio fascista. Per loro il diritto pubblico doveva porsi degli obiettivi: dapprima, quello di implementare il corporativismo, negando la distinzione tra Stato e società; quindi, quello di costruire il potere personale del Duce. Per fare questo ritenevano essenziale segnare la discontinuità tra Stato liberale e “nuovo ordine” instaurato dal regime fascista.

Tra i più noti devono essere certamente ricordati Carlo Costamagna e Sergio Panunzio, i quali, per l'impegno profuso come esponenti del regime, saranno poi soggetti, al crollo del regime fascista, ad epurazione.

Carlo Costamagna aveva quarantuno anni quando Mussolini divenne Presidente del Consiglio; aderì al fascismo sin dal 1920; fu componente della commissione Gentile sulle riforme costituzionali e collaboratore del Ministro Rocco e del sottosegretario Bottai. La sua intera produzione scientifica è dedicata alla teorizzazione dell'ordinamento fascista¹⁸.

È stato definito l'ideologo del regime. Se – come sostiene Mazzacane¹⁹ – ci fu una scienza giuridica fascista, egli ne fu certamente uno dei massimi esponenti.

Alla figura di Costamagna possiamo accostare il poco più giovane Sergio Panunzio. Quest'ultimo nacque come filosofo del diritto, ma passò presto – sul piano scientifico – allo studio delle istituzioni e dell'organizzazione statale. Panunzio aderì subito al fascismo, già nel 1923, e partecipò attivamente alla vita pubblica del regime, divenendo ministro.

Dei due, nella prospettiva qui privilegiata, più articolata è la riflessione di Costamagna, in quanto egli fu tra i più convinti sostenitori della necessità che la scienza giuridica si dotasse di un metodo diverso e alternativo rispetto a quello “tecnico-giuridico” della scuola nazionale di diritto pubblico di matrice orlandiana, la quale, fondata – come ricordato – sulla distinzione tra diritto e società, tra “ordine giuridico” e “ordine politico”, si rivelava a suo avviso incapace di comprendere la trasformazione compiuta dal fascismo (si legga in particolare il volume *Elementi di diritto pubblico fascista*, pubblicato nel 1934, ossia nella fase di definitiva trasformazione dell'assetto istituzionale

18. Si rinvia all'ampio saggio di M. Benvenuti, *Il pensiero giuridico di Carlo Costamagna nel dibattito su metodo, diritto e Stato durante il regime fascista*, in *Nomos* 1/2- 2005, pp. 17 ss.

19. V. A. Mazzacane, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, cit., spec. pp. 8-12. In generale, sull'assenza di una cultura fascista, v. invece N. Bobbio, soprattutto in E. Cecchi e N. Sapegno (a cura di), *Profilo ideologico del Novecento*, in *Storia della letteratura italiana*, vol. IX, Giuffrè Milano, 1969, pp. 119-228.

in un regime personale). Costamagna auspicava un integrale rinnovamento degli studi giuridici in Italia, i quali avrebbero dovuto mettere al centro della loro analisi la rivoluzione fascista. E ciò fece anche fondando nel 1930 la Rivista giuridica *Lo Stato*, che costituì la sede del dibattito interno al fascismo su tutti i principali temi del diritto pubblico e della dottrina dello Stato.

Può qui ricordarsi anche Giuseppe Chiarelli che, nella rivista *Stato e Diritto*, da lui fondata e diretta, scrisse che «ogni studio giuridico dovesse essere intrinsecamente politico» e, in quanto politico, «autoritario e intensamente fascista»²⁰.

Poco più cauto Panunzio, che pure, nel 1933, scriveva che «non si tratta di gridare: abbasso la dommatica», ma di costruire «una nuova dommatica costituzionalistica»²¹.

D'altro canto, la costruzione di “nuova dommatica” era quello che chiedeva il regime.

Pietro De Francisci, nel 1933, quando era ministro di Grazia e Giustizia, pubblicamente criticò i giuristi «formati sotto l'influenza delle idee dominanti ancora nel periodo prebellico», i quali – a suo avviso – erano indotti ad assumere, a favore del sistema giuridico nel quale erano cresciuti, «atteggiamenti di conservatorismo difensivo», invitandoli a «liberarsi della vecchia dogmatica costituita solo da norme contenute nelle fonti formali e ad occuparsi anche del diritto non tradotto in regole di legge». Ma anche il ministro Giuseppe Bottai spronò i “giuristi-puri” ad un maggiore impegno ad interpretare il diritto «secondo la ragione politica» e ad abbandonare la mentalità dei «combinati disposti».

L'invito, con evidenza rivolto a recepire l'elaborazione della dottrina tedesca del diritto libero in modo da attenuare la rigidità del principio di separazione dei poteri, era rivolto a tutti i giuristi, non solo ai pubblicisti. Come si vedrà, però, mentre la tenuta del principio di legalità grazie alla posizione assunta da molti giuristi (non solo accademici) ebbe l'effetto di attenuare un poco le conseguenze prodotte dalla legislazione di stampo autoritario in tema di diritti, esso non ha avuto alcuna capacità di contenere la trasformazione delle istituzioni democratiche.

5. (Segue). Gli (allora) giovani giuspubblicisti

Più complesso è, infine, definire il ruolo dei giuristi che non si posero in contrapposizione con il metodo giuridico della scuola giuspubblicistica na-

20. Il saggio di G. Chiarelli, *Il pensiero giuridico italiano e i problemi attuali del diritto pubblico italiano*, uscito su *Stato e diritto* nel 1943, può ora leggersi in *Scritti di diritto pubblico*, Giuffrè Milano, 1977, pp. 3 ss.

21. S. Panunzio, *Criteri per lo studio del diritto costituzionale fascista*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. II, Cedam Padova, 1933, p. 246.

zionale, ma, nel contempo, adattarono le tradizionali categorie dello Stato di diritto ai nuovi istituti del regime fascista, riconoscendo l'impatto che certe trasformazioni politiche e sociali avevano sulle istituzioni.

Si tratta di giuristi che – a differenza di quelli sopra ricordati – si formarono scientificamente e iniziarono la carriera accademica proprio durante il ventennio fascista e che ancora oggi sono annoverati tra i “maestri” del diritto costituzionale italiano.

Molti di loro furono affascinati dal regime e, con maggiore o minore intensità, parteciparono anche alla vita pubblica di quegli anni. Alcuni di loro – come Costantino Mortati ed Egidio Tosato – contribuiranno però poi, come costituenti, alla redazione della nostra Costituzione²².

Nella loro riflessione si comprende a fondo la crisi a cui era andato incontro il metodo della scuola nazionale orlandiana dell'Italia liberale durante il regime fascista. Fulco Lanchester, nello studiare questi temi, ha più volte sottolineato come il metodo orlandiano in realtà fosse già stato messo in crisi prima del fascismo, con l'estensione del suffragio maschile e l'adozione, nel 1919, del sistema proporzionale²³, poiché, favorendo essi l'ingresso dei partiti politici entra in crisi la raffigurazione non conflittuale dello Stato e della società su cui si fondava il modello di Stato liberale²⁴.

Ma tale “crisi” emerge in modo più evidente durante il fascismo.

Innanzitutto alle prime trasformazioni delle istituzioni italiane – pensiamo alle riforme del biennio 1925/1926 – questi giuspubblicisti espressero non solo consenso rispetto alle soluzioni accolte, ma persino l'idea che esse rispondessero allo spirito originario dello Statuto albertino.

In seguito, di fronte alla progressiva instaurazione dello Stato autoritario, questi (allora) giovani costituzionalisti (si pensi a Mortati, Crisafulli e, sia pur con accenti diversi, a Tosato²⁵) cercarono, senza rompere con la tradizione, di adattare il metodo giuridico che era stato loro tramandato per dare conto dell'esistenza di principi politici che condizionano l'ordinamento giuridico formale.

22. V., in questo volume, M. D'Amico, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*.

23. Da ultimo in *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla repubblica*, cit., p. 3. V. però F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza Roma-Bari, 2004, pp. 97-114 e *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Giappichelli Torino, 1997.

24. Cfr. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, tomo I, Giuffrè Milano, 2001, pp. XVIII-IX.

25. Quest'ultimo, allievo di Donato Donati (dunque, di scuola padovana), mantenne durante il fascismo posizioni più equilibrate rispetto alla scuola romana (v. i contributi dati alla rivista *Archivio di diritto pubblico*, la quale si contrapponeva a *Stato e Diritto*, diretta da Chiarelli, e sui cui pubblicarono invece Panunzio, Crisafulli e Mortati). Peraltro, dopo che Donati fu colpito dalle leggi razziali, Tosato si pentì delle posizioni assunte. Per un breve, ma significativo ricordo, v. M. Galizia, *Introduzione* al volume *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Giuffrè Milano, 2013, pp. 15-17.

Come ha ben dimostrato Cianferotti²⁶, nel suo ampio lavoro sulla giurispubblicistica italiana di quegli anni, il superamento della dogmatica tradizionale venne operato attraverso una sintesi tra quest'ultima e la scuola storica, che – come precedentemente ricordato – era stata rappresentata, tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento, da Arcoleo, Arangio Ruiz e Caristia. Per questi ultimi, il diritto è inseparabile dalla politica, il criterio giuridico dal metodo storico-politico.

Qui non si può non menzionare, primo fra tutti, Costantino Mortati, il quale, per la verità, superò la dogmatica giurispubblicistica liberale più di tutti gli Autori citati.

Sul piano personale, va ricordato che egli si iscrisse al Partito nazionale fascista nel 1927, fu stretto collaboratore di Sergio Panunzio, e non criticò il regime neppure nella sua ultima fase.

Impossibile, in poche battute, dare anche solo una sommaria valutazione della produzione scientifica di Mortati di quegli anni. Basti ricordare alcuni noti lavori di quegli anni da cui emerge chiaramente la novità metodologica cui si è fatto cenno: *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, del 1931, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, del 1941, in materia di indirizzo politico, e, soprattutto, al suo lavoro più noto e studiato, *La Costituzione materiale*, del 1940.

Mortati, attraverso un nuovo modo di concepire il rapporto tra diritto e politica, cerca, elaborando la nozione di costituzione materiale, quale insieme di principi e valori che esprimono un determinato indirizzo che sorregge la Costituzione formale, di mettere in evidenza, attraverso l'identificazione della base politica di un dato ordinamento, quali sono i principi cogenti in un determinato assetto istituzionale; cerca di giuridicizzare l'ideologia del gruppo dominante in un dato periodo storico.

Lo scarto rispetto al metodo orlandiano, da cui pure egli prese le mosse, è evidente.

Così come lo è rileggendo anche pagine dei lavori di Egidio Tosato, il quale – diversamente dai giuristi, sopra ricordati, che si limitavano ad inquadrare le innovazioni istituzionali nello schema dello Stato liberale – si rendeva invece conto della necessità che la scienza giuridica ricorresse ad un diverso metodo, evidenziando come «[l]'insegnamento del diritto costituzionale impone, nell'attuale momento storico, compiti non comuni per la loro difficoltà e vastità. Il regime fascista non rappresenta, rispetto al regime precedente, una evoluzione, ma una rivoluzione, e la sua instaurazione coincide con quella di una nuova Costituzione»²⁷.

26. G. Cianferotti, *Il pensiero giuridico di V.E. Orlando e la giurispubblicistica italiana fra ottocento e novecento*, cit., 271 ss.

27. V. il lavoro di F. Bruno, *Egidio Tosato*, in *Nomos*, 27 marzo 2014, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

Ma in quegli anni si formarono anche Vezio Crisafulli (si pensi soprattutto al suo *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* del 1939) e Carlo Lavagna (il volume *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri* è del 1942).

Quando Mortati e Crisafulli dibattono della funzione di governo e della funzione di indirizzo politico²⁸, muovono da una nuova concezione del rapporto tra politica e diritto, da un nuovo modo con cui il pubblicista deve studiare le istituzioni. Crisafulli lo esplicita chiaramente, quando, rispondendo ad uno scritto di Maranini, rivendica la scientificità del diritto costituzionale, al quale spetta «segnare la frontiera ultimo (...) tra il mondo del giuridico e il mondo del politico»²⁹ nelle pagine della Rivista *Stato e Diritto*.

Questi e altri lavori di tali Autori sono stati letti, studiati e interpretati in moltissime occasioni. E lo sono ancora oggi, poiché, pur essendo fortemente immersi nella realtà in cui sono stati scritti, è stato poi possibile adattarli alla realtà repubblicana.

Gustavo Zagrebelsky, nel rileggere *La Costituzione materiale*, ha evidenziato come Mortati aderì ad una concezione dello Stato moderno, applicabile anche, ma non solo, allo Stato fascista³⁰.

La teoria della Costituzione di Mortati, basata sui principi dell'ordinamento politico fascista e, in particolare, sull'esistenza del Partito fascista nazionale, ha infatti in seguito potuto essere adattata, nel secondo dopoguerra, anche allo Stato dei partiti democratico pluralistico di massa.

Proprio la possibilità di adeguare le proprie teorie a qualsiasi epoca storica è, peraltro, alla base della difesa che lo stesso Mortati addusse a Scelba nella lettera che gli inviò alla fine della guerra, chiedendo l'iscrizione alla Democrazia cristiana. Egli sostenne che alcune riforme del regime fascista erano – a suo avviso – rispondenti alle esigenze degli “Stati moderni”. Tra queste: l'accentramento delle funzioni in capo al Presidente del Consiglio, la diminuzione dei poteri del Parlamento, l'ampliamento degli istituti di democrazia diretta. Egli si difese dichiarando la propria “apoliticità”, affermando di essersi schierato per l'interpretazione istituzionale del regime all'interno del modello statutario³¹.

28. Per tutti, v. ora il saggio di C. Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC* 1/2018.

29. V. Crisafulli, *Ancora a proposito del metodo negli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto* 1940, p. 127.

30. G. Zagrebelsky, *Premessa* alla ristampa del 1998 de' *La Costituzione in senso materiale*, p. XIII. Sul superamento da parte di Mortati del metodo liberale, v. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Giuffrè Milano, 2000, p. 217 ss.

31. R. D'Orazio, *L'archivio Mortati. Prime considerazioni*, relazione al Convegno Costantino Mortati *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma 14 dicembre 2015, *paper*.

6. Non c'è diritto costituzionale senza costituzionalismo

Come si è cercato sinteticamente di illustrare, la dottrina giuspubblicistica, durante il ventennio, si confrontò con il problema del metodo giuridico e dell'esistenza di una scienza del diritto pubblico, ragionando a lungo sul modo con cui studiare le istituzioni: l'autonomia della scienza giuridica dalla politica ovvero se e quale peso la storia e la politica debbano avere nella riflessione del giurista.

Tale dibattito ha segnato profondamente, in modo fecondo, lo studio del diritto costituzionale degli anni a venire. Ma, mentre i costituzionalisti ne hanno valorizzato gli esiti quasi rimuovendo la contiguità con il regime di molti dei maestri del diritto costituzionale, gli storici – ponendosi in una diversa prospettiva – hanno dato della complessiva riflessione giuspubblicistica italiana di quegli anni un giudizio molto severo.

Si è osservato come, al di là delle differenze derivanti dalla formazione dei singoli, dai vincoli di scuola, dall'appartenenza alle correnti, che provocarono gli intensi dibattiti sulla continuità o sulla novità delle istituzioni fasciste rispetto all'ordinamento liberale, la giuspubblicistica italiana abbia cooperato nel disegnare l'edificio fascista «tracciando rappresentazioni persuasive del quadro costituzionale»³².

Ancor più significativo è quanto ha scritto Pietro Costa, secondo il quale «la strumentazione concettuale del diritto pubblico» si integrò nell'ideologia del regime, «rafforzandone e mascherandone le disinvolute evoluzioni».

Con particolare riferimento a coloro che ancora richiamavano la tradizione liberale e cercavano di adattare quel modello alle istituzioni del regime fascista, si è osservato come in tal modo si instaurò «un complicato gioco di legittimazioni incrociate, dove un ceto professionale legittima se stesso offrendo al regime le prestazioni 'legittimanti' del proprio sapere specialistico», inventando una pluralità di modelli senza rompere con la tradizione della disciplina³³. E ancora: «nell'insieme la scienza giuridica del ventennio, portata quasi naturalmente per la sua abituale aderenza agli schemi formalistici e alle concezioni legalistiche a comprendere e giustificare per principio le ragioni e il modo di essere dello Stato, fu un valido aiuto per il regime e per coloro che detenevano il potere»³⁴.

In effetti, non si può negare che, se il formalismo giuridico («un certo costume di legalità»), come lo ha definito Bobbio) è servito a contenere, in sede applicativa, gli effetti della legislazione fascista, ciò vale per gli studiosi

32. A. Mazzacane, *Fascismo e cultura giuridica: prospettive di ricerca*, in S. Rodotà (a cura di), *Diritto e culture della politica*, 2004, p. 163.

33. P. Costa, *Lo Stato totalitario: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, pp. 64 ss.

34. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, La Terza Roma-Bari, 2007, p. 378.

di altre discipline o per coloro che si trovavano ad applicare il diritto a casi concreti³⁵.

Più difficile è inserire in tale valutazione anche i giuspubblicisti, ai quali Bobbio addebitò la responsabilità morale di non aver posto ostacoli allo «scempio che il regime compì dei diritti civili e politici, che pure erano garantiti dallo Statuto», di aver legittimato il fascismo, sul piano costituzionale, affermando che esso aveva solo «modificato, completato, adattato ai tempi nuovi» lo Statuto³⁶.

Sappiamo ormai tutti che il modello dello Stato liberale fondato sul principio di legalità fu superato, con l'approvazione di Costituzioni rigide, dallo Stato costituzionale e che tale passaggio fu voluto proprio per evitare che potessero nuovamente venire "svuotati" i principi pur sanciti dalle Carte costituzionali ottocentesche. Lo stesso Orlando ammise, nel periodo della Costituente, il fallimento della nozione di "Stato di diritto" alla quale ammise di aver cooperato³⁷.

Tuttavia, il problema del modo con cui il costituzionalista studia le istituzioni e i loro cambiamenti, per quanto attenuato dall'esistenza di principi e regole di rango costituzionale, resta attuale anche oggi.

Quel dibattito, che tanto interessò la dottrina giuspubblicista durante il ventennio fascista, nasconde, infatti, anche una riflessione sul ruolo del giurista, e anzitutto del costituzionalista, dinnanzi al trasformarsi delle istituzioni, un problema, questo, con cui si confronta sempre chi studia l'organizzazione del potere pubblico, sia nella riflessione scientifica, sia nella propria vita personale se chiamato, per le proprie competenze tecniche, a partecipare alla vita delle istituzioni.

Nel 1954 Mario Galizia, ragionando del concetto di "regime", scrisse che quest'ultimo è un concetto sociologico che mira a determinare la forma "politica" dello Stato ricavata da elementi – forza politica, fine politico – puramente di fatto e che è un concetto assai utile al giurista, che tuttavia deve averne presente la specifica natura e l'estraneità al sistema scientifico. In tal

35. Significativamente, v. gli scritti di P. Calamandrei ora pubblicati nel volume *Non c'è libertà senza legalità*, Laterza Bari, 2013. Di recente, sul tema si vedano i saggi di F. Colao, *I giuristi tra le "leggi razziali ingiuste", "conformi alla legge e dunque giuridicamente giuste per definizione", Antigone e Porzia (1938-1955)*, P. Passaniti, *Lo schermo infranto dell'eguaglianza. Le premesse della legislazione antiebraica tra svolta antisemita e progressione razzista* e E. Bindi, *Calamandrei e le leggi razziali*, in M. Perini (a cura di), *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 anni dalla Costituzione*, Pacini Giuridica Pisa, 2019, risp. p. 131, p. 161 e p. 191.

36. N. Bobbio, *La cultura e il fascismo*, cit., pp. 227-228.

37. V.E. Orlando, *Sullo schema di provvedimento legislativo "Integrazioni e modificazioni al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo ad alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche*, Discorso pronunciato alla Consulta nazionale, nella seduta del 9 marzo 1946, ora in *Discorsi parlamentari*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1965, vol. IV, p. 675.

modo, egli rivendicava la scientificità del metodo giuridico e, insieme, la necessità di tenere conto della Costituzione materiale.

Osservava, però, nel contempo, che il concetto di “regime” «non deve essere confuso con quei principi basilari etico-politici» che costituiscono «la base su cui qualsiasi scienziato ed in particolare il giurista deve inquadrare la sua indagine», principi che «non costituiscono un dato, che la dottrina si limita a registrare *ma una formulazione autonoma compiuta nella prospettiva degli specifici fini scientifici, una precisa posizione-politico culturale assunta dalla scienza in quel momento storico, nella coscienza esatta dei propri compiti, delle proprie responsabilità e del profondo significato sociale, che hanno le sue sistemazioni*»³⁸ (*corsivo nostro*).

Parole chiare, pronunciate da un allievo di Mortati di chiara matrice antifascista, pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, con cui Galizia rivendicava la necessità che il diritto costituzionale non precedesse senza costituzionalismo³⁹.

Se dunque è certamente vero – come ci ha ricordato ancora con lucidità Galizia proprio riferendosi all'esperienza del ventennio fascista⁴⁰ – che il costituzionalista è condizionato dalla situazione in cui opera più di qualsiasi altro ricercatore nel campo delle scienze sociali e che, dunque, di fronte alla trasformazione del regime, «anche gli slanci più vivi del pensiero giuspubblicistico non potevano non risentirne», se, così, non si può non comprendere, sul piano umano, l'estrema difficoltà in cui operò la scienza giuridica durante il ventennio fascista, e apprezzare oggi le attente analisi di alcuni costituzionalisti dell'epoca per la forza che esse sono riuscite a spiegare dopo il ventennio, non si può tuttavia neppure sottacere l'«accecamento di massa» che contaminò la maggioranza dei giuspubblicisti italiani. Si è chiesto da ultimo Galizia: «come potettero con disinvoltura tanti giuristi italiani e, con particolare fervore soprattutto tanti studiosi di diritto pubblico, guardare con favorevole considerazione ad un'avventura nel complesso squallida come l'avvento della dittatura mussoliniana e il suo umiliante rafforzarsi in danno evidente del popolo italiano?»⁴¹.

Forse perché il diritto costituzionale – il cui metodo pure allora andò formandosi – non andava ancora di pari passo con il costituzionalismo, intesa come corrente politico-ideale che propugna la positivizzazione degli ideali liberaldemocratici, solidaristi e personalisti.

38. M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Giuffrè Milano, pp. 124-125.

39. Ancora più decisamente, v. M. Galizia, *Introduzione* al volume *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Giuffrè Milano, 2013, pp. 11 ss.

40. M. Galizia, *Voce Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, p. 975, e, in modo più ampio, *Profili storico-comparativi della scienza di diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico F. Serafini* 1963, pp. 75 ss., spec. pp. 104-106.

41. M. Galizia nell'introduzione a *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Giuffrè Milano, 2013, p. 121.

LE LEGGI RAZZIALI TRA AMMINISTRAZIONE E GIURISDIZIONE: LA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

Alessandro Pajno

SOMMARIO: 1. Le leggi razziali: le questioni aperte. - 2. Legalità e leggi razziali. La “vera” legalità. - 3. Leggi razziali e macchina amministrativa. - 4. Le leggi razziali e la giurisprudenza del Consiglio di Stato. - 5. Le leggi razziali ed il monito per il futuro.

1. Le leggi razziali: le questioni aperte

La contemporanea ricorrenza degli ottanta anni dall’emanazione delle leggi sulla tutela delle razze e dei settanta anni dall’approvazione della Costituzione repubblicana impongono una adeguata riflessione su una vicenda tragica per il nostro Paese e per l’intera comunità nazionale e sulle risposte che a tale drammatica esperienza si è cercato di dare con la Carta costituzionale.

Se, infatti, si intende fare i conti con la drammatica esperienza della persecuzione degli ebrei e nel contempo chiedersi se gli anticorpi introdotti nel sistema istituzionale siano idonei ad evitare il ripetersi di fenomeni dello stesso tipo, occorre, in qualche modo, interrogarsi sul come e sul perché sia stato possibile realizzare una “rottura” così drammatica dell’ordinamento e del quadro istituzionale, e, più in generale, aprire una franca riflessione sullo stesso concetto di legalità e sul valore e significato della legge positiva.

Vengono, così, evidenziate una serie di questioni che ci interpellano in modo esplicito, diretto ed immediato.

C’è, innanzi tutto, la questione della legalità: anzi, della “vera” legalità. Già l’uso dell’aggettivazione – una legalità “vera” – sembra evocare l’idea che la legalità, da sola, non è sufficiente.

C’è, poi, la questione delle leggi razziali¹. Ancora oggi è doveroso inter-

1. Sulle leggi razziali si vedano, tra gli altri, R. Vivarelli, “Le leggi razziali nella storia del fascismo”, in *Rivista storica italiana*, 2009, 121, pp. 738 ss.; R. De Felice, *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, Einaudi Torino, 2005; G. Speciale, *Giudici e razza nell’Italia*

rogarsi sui modi e sulle forme attraverso le quali sia stato possibile pervenire a misure legislative, come quella di cui si discute, palesemente in contrasto non soltanto con i valori più elementari della persona umana, ma a quella stessa impostazione, propria dello Stato liberale, che, secondo alcuni studiosi di quel tempo, e non solo di quel tempo, avrebbe, nonostante tutto, continuato ad ispirare la realtà dello Stato fascista². C'è poi la questione del come, dopo le leggi razziali³, possa essere partita la fase dell'organizzazione, dell'attuazione, dell'implementazione di queste leggi; in una parola, quella dall'*amministrazione* delle leggi razziali, e cioè dell'elaborazione e del perfezionamento dei meccanismi attuativi⁴.

fascista, FrancoAngeli Milano, 2007; Id. (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano*, Patròn Bologna, 2013; G. Acerbi, *Le leggi antiebraiche italiane ed il ceto dei giuristi*, Giuffrè Milano, 2011; M. Sarfatti, *Su alcuni aspetti di carattere generale della legislazione antiebraica fascista*, in *Razza e in Giustizia*, 2018, pp. 31 ss.; G. Canzio, *Le leggi antiebraiche ed il ceto dei giuristi*, in Id., p. 41; G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino Bologna, 2018, pp. 526 ss.

2. Si veda, in proposito, G. Melis, *Fare lo Stato, fare gli italiani*, il Mulino Bologna, 2014, pp. 151 ss., secondo il quale “restò in larga misura in vigore, sotto il fascismo, il *corpus* normativo accumulatosi nel corso dell'esperienza dello Stato unitario”; tutto ciò, peraltro, nonostante l'iniziativa legislativa nel periodo fascista sia stata assai cospicua, e realizzata anche attraverso un numero rilevante di codici e testi unici. Lo stesso Melis ricorda che quella fascista fu “una stagione di grande fertilità legislativa”, caratterizzata dalla tendenza a realizzare quella che è stata chiamata “la pianificazione di settore degli anni trenta” (così S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè Milano, 1974, pp. 63 ss.), e da una certa funzione creatrice del diritto, svolta non tanto dal Parlamento, né dagli organi corporativi (attivi dopo il 1934) e nemmeno dal Governo, sebbene quest'ultimo fosse stato dotato con la legge n. 100 del 1926 di un importante potere normativo, quanto, piuttosto, dalle “*elites* tecnocratiche di settore”, e cioè da quel vasto mondo di esperti, specialisti, tecnici, che nei singoli campi detenevano un potere specifico ed esclusivo nelle singole materie da riordinare” (così G. Melis, *op. ult. cit.*, p. 150). Un esito del genere è stato riscontrato anche nel campo delle riforme amministrative, in relazione alle quali è stato notato come “i provvedimenti De Stefani ricalcassero i precedenti modelli giolittiani” (G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino Bologna, 1996, pp. 304 ss.). Esprime una opinione simile sul tema L. Mazzaroli, *Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato e la protezione del cittadino*, in *Diritto e società*, 2004, pp. 441 ss. Sulle questioni legate all'analisi dell'organizzazione dello stato fascista è tornato di recente G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., soprattutto pp. 253 ss.

3. Sulle leggi razziali, oltre a quanto fatto presente nella nota 1, si veda, con riferimento alla concezione fascista del diritto civile, G. Alpa, *Diritto civile italiano. Due secoli di storia*, il Mulino Bologna, 2018, pp. 425 ss. e 432 ss. L'autore evidenzia, altresì, come il tema della discriminazione razziale abbia trovato le prime applicazioni con riferimento alle leggi riguardanti la condizione giuridica della popolazione coloniale (G. Alpa, *op. ult. cit.*, pp. 435 ss.).

4. G. Melis, in *La macchina imperfetta*, cit., pp. 550 ss., sottolinea che «le circolari in effetti divenivano l'ossatura attiva della persecuzione (il che era avvenuto anche in altre circostanze e con diversi obiettivi – si pensi alla sistematica applicazione del confino di polizia per via di provvedimenti del prefetto –) ma in questo caso assumeva una rilevanza assolutamente preponderante».

Sull'importanza delle circolari amministrative nell'attuazione della legislazione antiebraica si veda G. Gentile, *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Giappichelli Torino, 2013.

C'è, ancora, l'interrogativo legato alla tutela, ed alla tutela giurisdizionale, La domanda è infatti: c'è stato spazio per una tutela giurisdizionale degli ebrei italiani a fronte di queste leggi? Come hanno reagito i giudici di fronte ad esse? La giurisdizione ha in qualche modo manifestato forme di autonomia, ovvero si è allineata al *mainstream* prevalente⁵?

Ci sono, infine, gli ottanta anni che ci separano dalle leggi razziali, c'è un oggi che vive di un *humus* culturale ed istituzionale diverso, con la presenza dei presidi costituzionali, di quelli forniti dalla Corte di Lussemburgo e dalla Corte dei diritti dell'uomo, con un orizzonte politico, amministrativo e giudiziario che è divenuto un orizzonte europeo.

Questi ottanta anni, in qualche modo interpellano non tanto il passato, quanto piuttosto l'oggi, il tempo presente, ed il nostro futuro⁶. La domanda è infatti: possono ancora ripetersi esperienze come quelle legate alle leggi razziali?

Non è ovviamente, possibile, fermarsi su ciascuno di questi aspetti. Mi limiterò pertanto a formulare alcune osservazioni su tre profili che mi stanno particolarmente a cuore: la questione della legalità; la questione dell'amministrazione delle leggi razziali; la questione dell'interpretazione di quelle leggi da parte dei giudici.

2. Legalità e leggi razziali. La “vera” legalità

Parlare della legalità è, in un certo senso, facile e difficile al tempo stesso. Facile perché alla nozione di legalità vengono tradizionalmente connesse valutazioni e rappresentazioni positive. All'idea di legalità vengono collegati tutti quei valori connessi con il primato della legge, con la legge come custode del bene comune e come espressione del principio di eguaglianza; e non a caso il valore della legalità, il valore dell'accettazione del rispetto di una norma comune e del rifiuto del privilegio, è stato spesso comprensibilmente invocato nel contrasto, anche culturale, di fenomeni mafiosi.

E tuttavia, il discorso si fa più complesso se si passa ad una prospettiva per dir così, più tecnica e meditata.

Se si affronta il problema dal punto di vista degli studiosi del diritto, sembra di assistere oggi, ad una sorta di *frammentazione* e *polverizzazione*

5. Si veda, in proposito G. Speciale, *Giudici e razza nella Italia fascista*, Giappichelli Torino, 2007; L. Lacchè (a cura di), *Il Diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Donzelli Editore Roma, ed in particolare G. Speciale, *La giustizia della razza. I Tribunali e l'art. 26 del R.D. 1728 del 17 novembre 1938*, pp. 249 ss.; G. Resta – v. Zeno Zencovich (a cura di), *Leggi razziali. Passato presente*, Roma Tre Press Roma, 2015.

6. Si veda G. Speciale, *L'eredità delle leggi razziali del 1938. Nuove indagini sul passato, ancora lezioni per il futuro*, in L. Lacchè (a cura di), *Il diritto del duce*, cit., pp. 129 ss.

della nozione di legalità⁷. Si parla di *legalità indirizzo*, per indicare il fenomeno che vede la legge dettare le finalità dell'esercizio del potere pubblico, senza però precisare le modalità operative; di *legalità garanzia*, quando si intende far riferimento ai presidi che l'ordinamento appronta a tutela del cittadino in presenza di provvedimenti destinati potenzialmente ad incidere sulla sua situazione soggettiva; di *legalità procedurale*, quando si intende colmare la vaghezza della previsione legislativa attributiva del potere con un procedimento particolarmente accurato, attento e partecipato. In tutti questi casi, il principio di legalità opera con modalità diverse che sperimentano la crisi o il mutato ruolo della legge, non più spesso chiamata ad introdurre discipline precettive, ma semplici indicazioni di direzione, affidando poi alla fase attuativa il compito di dare corpo e sostanza alle norme e quell'opera di bilanciamento che la legge non è stata in grado di operare.

Se si vuole, in qualche modo accade per la nozione di legalità quel che accade per l'idea di giustizia.

In uno scritto di qualche anno fa⁸, Gustavo Zagrebelsky ricorda che i discorsi si addicono alla superficie, ma il profondo richiede concentrazione e silenzio. È per questo che mentre le speculazioni astratte non riescono a fornire indicazioni univoche, l'idea di giustizia nasce dall'esperienza di una *ingiustizia*, subita da noi o da chi ci è caro: è a partire da questa esperienza che si comprende ciò che non è giustizia.

Una situazione del genere si verifica anche per la legalità: è l'esperienza di ciò che viene avvertito come ingiusto e doloroso, che ci mette in guardia, e ci fa percepire l'insufficienza drammatica della legalità.

Come la giustizia, anche la legalità non è soltanto il portato di un approccio speculativo, ma anche di una esperienza personale. La vicenda dolorosa degli ebrei italiani e delle leggi razziali ci mette in guardia a proposito della legalità, ci fa capire che questa non è l'ultimo confine, ma postula sempre un *altro da sé*, una realtà diversa che in qualche modo la ispira e la *misura*.

Occorre, quindi, evitare ogni riduzione della giustizia a pura, semplice legalità;⁹ su questa consapevolezza si muove, appunto, il costituzionalismo moderno, nato per misurare la legalità alla stregua dei principi più alti posti

7. Sul principio di legalità e sulle sue diverse accezioni, si veda M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino Bologna, 2015, pp. 60 ss.; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino Bologna, 2002, pp. 33 ss.

8. G. Zagrebelsky, *L'idea di giustizia e l'esperienza della Ingiustizia*, in C.M. Martini, G. Zagrebelsky, *La domanda di giustizia*, Einaudi Torino, 2003, pp. 3 ss.

9. Sull'impossibilità di ridurre la giustizia a legalità, si veda G. Zagrebelsky, *op. ult. cit.*, pp. 19 ss. Lo stesso autore sottolinea, peraltro, il ruolo svolto dei principi generali posti al di sopra delle leggi scritte, che i giudici hanno, talvolta utilizzato per mitigare – attraverso l'interpretazione sistematica – gli effetti delle leggi antiebraiche (G. Zagrebelsky; *Intorno alla legge*, Einaudi Torino, 2009, p. 89. Si veda anche U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *Federalismi*, 20 giugno 2014, p. 38 ss., che evidenzia l'insufficienza di un approccio meramente formale, a fronte del dualismo fra *lex* e *ius*, e della necessità di affrontare il problema della legge ingiusta.

dalla Costituzione. Questo approccio dice anche qualcosa a proposito del giudice, mettendo in chiaro che la sua indipendenza non protegge la cieca soggezione alla legge, ma la responsabile ricerca della giustizia attraverso e perfino, in casi estremi, al di là della legge.

Questo i giuristi – ed i giuristi positivi – non dovrebbero dimenticarlo mai.

3. Leggi razziali e macchina amministrativa

Sulle leggi razziali durante il fascismo molto si è scritto. Si è scritto meno, invece, su un profilo che pure è stato decisivo per la loro concreta efficacia, e cioè per la loro attuazione; su quella che possiamo definire l'*amministrazione* delle leggi razziali.

Su questo credo che bisogna essere chiari e netti: non può non colpire, come, a fronte delle leggi speciali sulla discriminazione per pretese ragioni legate alla razza, sia, stato posto in essere, nel volgere di poco tempo, un vero e proprio *sistema attuativo*, una organizzazione, cioè per portare insistentemente e meticolosamente a compimento il disegno tracciato dalla legislazione speciale.

Una gravissima ferita all'ordinamento è stata inflitta con l'approvazione di tali leggi; una ferita non meno grave è stata quella provocata dall'*amministrativizzazione* delle leggi razziali, e cioè dalla costituzione di una vera e propria macchina dell'obbedienza destinata a portare a compimento le finalità nelle leggi indicate. La costruzione di una *macchina attuativa* delle leggi razziali, fatta di censimenti, circolari, direttive, raccomandazioni, provvedimenti concreti, ha in sé questo di terribile: trasforma prescrizioni legislative che suscitano stupore e indignazione in una silenziosa, asettica, quasi inconsapevole prassi, ritenuta capace di liberare da ogni responsabilità per il solo fatto di ridursi ad una altrettanto oggettiva e asettica applicazione di norme di legge¹⁰.

Hannah Arendt ha ricordato con parole indimenticabili¹¹ il mistero della *banalità* del male, che altro non è se non il mistero della sua *amministrativizzazione*, della sua riduzione quasi inconsapevole a prassi, circolari, atti di indirizzo, comportamenti quotidiani. Ogni cittadino dovrebbe sempre guardare con sgomento alla costruzione, per dir così, silenziosa, neutrale, asettica della macchina volta ad *amministrare* le leggi razziali.

10. Sulla costruzione della macchina amministrativa delle leggi razziali, sul ruolo delle circolari ministeriali, sulle disposizioni amministrative, sugli autori dei provvedimenti e delle circolari, sugli uffici deputati alla loro confezione, sui direttori generali di tali uffici si veda, in termini generali, G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 550 ss. Sempre sullo stesso tema si veda S. Gentile, *La banalità del male*, cit., pp. 358 ss. Sulla legislazione scolastica si veda A. Cristaldi, *La legislazione scolastica razziale e l'antisemitismo amministrativo del Ministero dell'educazione nazionale*, in *Le Carte e la storia*, VII, 2001, pp. 191 ss.

11. H. Arendt, *La banalità del male*, Feltrinelli Milano, 2013.

Conosciamo quella che è l'opinione di molti studiosi a proposito dell'amministrazione pubblica durante il periodo fascista. Mussolini perseguiva un programma di progressiva fascistizzazione dello Stato, e cioè di riduzione del suo ordinamento a quello dello stato totalitario; tuttavia tale opera non ebbe successo in pieno¹², sicché fu in qualche modo possibile mantenere un legame con i principi generali dello stato di diritto risultanti dallo Statuto Albertino; ciò anche per un certo contributo del Consiglio di Stato nell'esercizio delle sue funzioni consultive¹³.

Una ricostruzione del genere è, credo, sostanzialmente esatta; tuttavia essa non può che incrementare lo stupore e lo smarrimento quando si passa all'esperienza delle leggi razziali e della loro applicazione amministrativa.

La domanda che viene spontanea è come tale approccio non sia riuscito a costituire un anticorpo sufficiente ad evitare la sostanziale piena adesione, non dei giudici, su cui si dirà più avanti, ma degli amministratori, alla logica delle nuove disposizioni.

L'esperienza vissuta con le leggi razziali evidenzia una delle possibili cause culturali di un fenomeno del genere, da identificarsi in una cultura del *ruotismo amministrativo*, che costruisce l'amministrazione come responsabile soltanto nei confronti del Governo o volta a dare meccanica attuazione – come gli ingranaggi di un orologio – alle sue direttive ed all'indirizzo politico.

Un ostacolo a questo modo, unilaterale, di considerare l'amministrazione può essere individuato in una visione che veda l'amministrazione sì, collegata al governo, ma, in quanto chiamata ad un servizio pubblico, strettamente collegata con i bisogni e le esigenze del cittadino, e quindi chiamata, alla fine, a rispondere a quest'ultimo: una struttura non solo dello Stato e dell'ente pubblico, ma della *società*, destinata a dare concreta realizzazione ai diritti indicati nelle Carte costituzionali. È per questa ragione che la Costituzione repubblicana, pur includendo le norme sull'amministrazione nel titolo III, destinato al Governo, afferma all'art. 98 che i pubblici dipendenti sono al servizio *esclusivo* non dello Stato o dei partiti, ma della Nazione, e cioè di quel complesso di valori che esprime il modo di essere di una comunità.

12. Si veda, in proposito, G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 147 ss., che non a caso ci si chiede «quanto sono state fasciste le istituzioni fasciste?» (G. Melis, *op. ult. cit.*, p. 174). Sempre G. Melis osserva che «una imperfetta nazionalizzazione del Paese, a macchia di leopardo, convive con le fratture profonde di una storia di lunga durata: economiche, regionali, culturali, sociali» e che si è di fronte ad «un totalitarismo sempre annunciato e mai realizzato, un sistema di istituzioni imperfetto, fatto di vecchi e nuovi materiali confusamente assemblati senza un progetto lineare» (G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., p. 566).

13. Sul ruolo del Consiglio di Stato nell'interpretazione della legge durante il periodo fascista, si veda G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 198 ss. e, con riferimento ai testi unici, p. 214 ss. Sul particolare ruolo di mediazione svolto dal Consiglio di Stato nel periodo fascista si veda sempre G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 320 ss.

4. Le leggi razziali e la giurisprudenza del Consiglio di Stato

Veniamo adesso alle leggi razziali e alla loro interpretazione giurisprudenziale.

La Corte Costituzionale, ha, come è noto, affermato¹⁴ che le discriminazioni nei confronti degli ebrei, lesive dei diritti fondamentali e della dignità della persona, hanno assunto consistenza normativa con un complesso di provvedimenti che hanno toccato i diversi settori della vita sociale: dalla scuola (regio decreto legge 5 settembre 1938, n. 1390; regio decreto legge 15 novembre 1938, n. 1779), all'esercizio delle professioni (legge 29 giugno 1939, n. 1054); dalla materia matrimoniale (regio decreto legge 17 novembre 1938, n. 1728), a quella delle persone, del nome e delle successioni (legge 13 luglio 1939, n. 1055); dall'interdizione all'esercizio di determinati uffici, alle limitazioni in materia patrimoniale e nelle attività economiche (ancora il regio decreto legge n. 1728 del 1938).

Secondo la Consulta «in questo contesto normativo, la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (art. 8 del regio decreto legge n. 1728 del 1938), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica: la legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza, che colpisce con la “persecuzione dei diritti”, sulla quale si innesterà, poi, la “persecuzione delle vite”».¹⁵

La legislazione fascista permeò l'intero sistema ordinamentale determinando un grave *vulnus* alla tradizione e alla civiltà giuridica sino a quel momento esistenti nel nostro Paese.

Dall'art. 1 del codice civile del 1865, ai sensi del quale «ogni cittadino gode dei diritti civili», si passò all'art. 1 del codice civile del 1942 – entrato però in vigore nel 1939 – ai sensi del quale «le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'appartenenza a determinate razze sono stabilite da leggi speciali»¹⁶; dall'art. 3 del citato codice del 1865 secondo il quale «lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini» si passò alla previsione della condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile del 1942.

14. Corte cost., 17 luglio 1988, n. 268.

15. Corte cost., 17 luglio 1988, n. 268, cit.

16. Sull'impronta anti-egalaritaria codificata con il primo libro del codice civile, approvato il 12 dicembre 1938 ed entrato in vigore il 1° luglio 1939 si veda, da ultimo, G. Alpa, *Diritto civile italiano*, cit., pp. 446 ss.; si veda, altresì, G. Cianferotti, *Status e legislazione razziale – Francesco Santoro Passarelli esegeta dell'art. 1 del codice civile*, in *Le Carte e la Storia*, 2013, pp. 21 ss.; nonché U. G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, cit., pp. 4 ss.

Le leggi razziali, pur se adottate rispettando il principio di legalità formale, rappresentarono una frattura rispetto all'ordinamento dello Stato liberale italiano e allo Statuto albertino il cui art. 24 enunciava il principio di eguaglianza dinanzi alla legge.

Anche la comunità dei giuristi prese parte, in qualche modo, attivamente, alla formazione ed alla applicazione delle leggi in difesa della razza, a quello che è stato talvolta chiamato il “razzismo giuridico” italiano¹⁷.

Un riferimento particolare va, come è stato esattamente affermato¹⁸, oltre alle ben note *Razza e civiltà* e *La difesa della razza*, alla rivista *Il diritto razzista*, che registrò l'adesione e la partecipazione di rappresentanti dell'Accademia, di avvocati ed anche di alti magistrati della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti¹⁹; si sviluppò, così, anche culturalmente, un “diritto disuguale”²⁰.

In questo quadro ordinamentale si trovarono ad operare i giudici civili, penali, amministrativi²¹.

Non sarebbe veritiero e sarebbe ingeneroso rispetto alle vicende tragiche accadute nel periodo dal 1938 al 1945 affermare che l'interpretazione che i giudici italiani hanno dato alle leggi fasciste e, in particolare, alle leggi razziali, abbia rappresentato una forma di “resistenza” nel senso autentico di questo termine.

E, infatti, l'ordine giudiziario è stato parte dello Stato fascista; peraltro, i giudici dell'epoca non avevano tutte le garanzie di indipendenza dal Governo e dal potere politico che la Costituzione, memore di ciò che accadde durante il fascismo, ha loro riconosciuto.

È d'altro canto utile esaminare la giurisprudenza di questo periodo per comprendere se e in quali modi i giudici abbiano voluto e potuto utilizzare gli strumenti interpretativi e processuali per temperare la portata normativa di leggi che partendo dalla «persecuzione dei diritti» sono giunte alla «persecuzione delle vite» delle persone di religione e di cultura ebraica e, purtroppo, al loro annientamento.

In quel drammatico frangente storico chi esercitava la giurisdizione si trovò innanzi a un crocevia: scegliere di essere la mera *bouche de la loi*, cioè fungere da voce della legislazione fascista, ovvero rifarsi ai principi generali dell'ordinamento liberale e adottare interpretazioni che ridimensionassero

17. *I conti dei giuristi, in particolare dei civilisti, con il fascismo sono ancora aperti* sottolinea G. Alpa, *Diritto civile italiano*, p. 423. Sul problema dell'antisemitismo e sulla legislazione razziale si veda G. Alpa, *Diritto civile italiano*, pp. 432 ss.

18. G. Canzio, *Le leggi antiebraiche e il ceto dei giuristi*, in A. Meniconi e M. Pezzetti, *Razza e inGiustizia*, Roma, 2018, p. 42.

19. Si veda G. Alpa, *Diritto civile italiano*, cit., pp. 433 ss.

20. G. Canzio, *Le leggi antiebraiche e il ceto dei giuristi*, cit., pp. 42 ss.

21. Sui rapporti fra le magistrature, specie quelle superiori, ed il fascismo, si veda G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 342 ss.

la portata “rivoluzionaria” delle normative fasciste, riducendone il campo di applicazione.

Il dilemma è stato risolto in modo diverso da Corte a Corte, da giudice a giudice, da persona a persona e non può essere passato sotto silenzio che vi furono diverse sentenze “adesive” allo spirito di tali leggi.

Tuttavia si deve rilevare che l’interpretazione giurisprudenziale – specie di alcune Corti – ha comportato il riconoscimento della possibilità di una tutela giurisdizionale per i cittadini ebrei destinatari di provvedimenti lesivi dei loro diritti o interessi che non era in linea con la volontà espressa dal legislatore fascista.

Il legislatore del 1938 aveva perseguito un intento opposto, come risulta nell’art. 26 del R.D.L. n. 1728 del 1938, che riprende le statuizioni contenute nella *Dichiarazione sulla razza del Gran Consiglio del Fascismo* del 6-7 ottobre 1938, ai sensi del quale «le questioni relative all’applicazione del presente decreto saranno risolte, caso per caso, dal Ministro per l’interno, sentiti i Ministri eventualmente interessati, e previo parere della Commissione da lui nominata. Il provvedimento non è soggetto ad alcun gravame, sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale».

In relazione a tale disposizione, che rivestiva un valore cruciale nell’economia generale delle leggi razziali, occorre ricordare come la IV Sezione del Consiglio di Stato non ritenne di attribuire carattere costituzionale al R.D.L. n. 1728 del 1938 in assenza dei requisiti prescritti per le leggi costituzionali dall’art. 2 del R.D. 24 settembre 1931 n. 1256, depotenziandone in tal modo la forza rispetto alle altre fonti dell’ordinamento²². Si è trattato, come è stato osservato, di un importante tentativo di depotenziamento delle leggi razziali, negandone la portata di norma costituzionale²³.

D’altra parte, la Corte di Appello di Torino, alla quale si deve una giurisprudenza particolarmente illuminata, con una pronuncia del 5 maggio 1939 osservò che l’art. 26 non aveva la forza di derogare alla normativa comune, espressione di consolidati principi generali di tutela dei cittadini, affermando che «in mancanza di una manifesta e sicura deroga al diritto comune (art. 5 preleggi), avuto presente l’art. 2 della legge 20 marzo 1865, occorre ritenere che restino incluse nella considerazione dell’art. 26 le sole questioni di natura amministrativa che possano insorgere nella pratica applicazione del decreto, ove si discuta di interessi protetti senza che siano dedotti diritti soggettivi delle parti, ma che vi siano escluse invece quelle che hanno per oggetto siffatti diritti»²⁴.

22. *Cons. Stato*, IV, 31 luglio 1940, n. 438, in *Foro It.*, 1941, III, c. 18

23. U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, cit., p. 8

24. *Corte di appello di Torino*, 5 maggio 1939, in *Foro It.*, 1939, I, c. 215. Sulla sentenza del 1939 della Corte di appello di Torino, e sul ruolo particolare nel determinare l’indirizzo giurisprudenziale della Corte di appello di Torino svolto dal suo Presidente Peretti Griva, si veda G. Acerbi, *Le leggi antiebraiche italiane ed il ceto dei giuristi*, cit., pp. 116 ss. Significativamente G. Acerbi sottolinea la particolare accortezza della Corte torinese che, per fon-

In tal modo venne sottratta all'autorità amministrativa – per riservarla in questo caso all'autorità giudiziaria ordinaria – la conoscenza di questioni sull'appartenenza dei cittadini ad una determinata razza; tale sottrazione avviene attraverso un'opera interpretativa che riuscì, in qualche modo, a farsi strada, pur in un contesto giuridico, che riconosceva nell'appartenenza il presupposto per il godimento dei diritti civili e politici attinenti allo *status* della persona.

Tale linea interpretativa trovava ulteriori conferme nelle pronunce del Consiglio di Stato; quest'ultimo, nella sentenza della V Sezione, affermava, così, espressamente che «non bisogna dimenticare che il ricorso agli organi giurisdizionali costituisce garanzia fondamentale concessa dall'ordinamento giuridico ad ogni soggetto di diritto»²⁵.

In qualche modo, pertanto, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato nel periodo dal 1938 al 1945 i cittadini ebrei hanno continuato ad essere “soggetti di diritto” meritevoli, in quanto tali, di tutela giurisdizionale, nonostante la ratio della legislazione razziale fosse proprio quella di incidere sulla capacità giuridica degli ebrei per negare loro la possibilità di essere soggetti *pleno iure*.

Afferma, infatti il Consiglio di Stato che «giudicare sulle conseguenze ulteriori, specialmente di ordine patrimoniale, dell'appartenenza alla razza ebraica non implica valutazioni di ordine politico, ma l'applicazione, solo, di rigorose norme di diritto. Si arriverebbe, altrimenti, alla assurda conseguenza che il Ministro per l'Interno potrebbe decidere *ad libitum*, senza alcuna garanzia di procedura e senza possibilità di controllo giurisdizionale, controversie civili, in tema, ad esempio, di nullità del matrimonio, di privazione della patria potestà, di proprietà di beni immobili, e così via e controversie anche di natura penale, relative ai vari reati contemplati dalla legge per la difesa della razza»²⁶.

dare la propria pronuncia, non fece riferimento al principio di eguaglianza stabilito dall'art. 24 dello Statuto albertino, derogabile dalle leggi ordinarie, come erano quelle antiebraiche, ma, da un lato, alle leggi di emancipazione degli ebrei emanate da Carlo Alberto nel 1848 e dall'altro, ad una legge del 1929, di complemento al concordato, nonché a norme del libro I del codice civile di prossima entrata in vigore (G. Acerbi, *op. ult. cit.*, p. 117). Si veda anche S. Falconieri, *Tra silenzio e “militanza”. La legislazione antiebraica nelle riviste giuridiche italiane (1938-1943)*, in *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano*, il Mulino Bologna, 2013, che sottolinea come, attraverso gli strumenti interpretativi, operasse «una sorta di *neutralizzazione* della legislazione antiebraica».

25. *Cons. Stato*, V, 11 luglio 1941, in *Foro It.*, 194, III, p. 249. Sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato sulle leggi razziali, si veda A. Patroni Griffi, *Il Consiglio di Stato ed il regime fascista. Il Commento*, in G. Pasquini e A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè Milano, 2001, p. 178; A. Patroni Griffi, *Le leggi razziali e i giudici: considerazioni sugli spazi di ermeneutica giudiziaria nel regime fascista*, in *Le Carte e la Storia*, XXII, 2016, n. 1, pp. 107 ss. Si vedano anche G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 194 ss.; id., *La macchina imperfetta*, cit., pp. 560 ss.

26. *Cons. Stato*, V, 11 luglio 1941, cit.

Facendo leva sul principio di legalità, si pervenne quindi ad una lettura delle leggi razziali come eccezioni straordinarie ai principi generali dell'ordinamento ancora vigenti, da interpretare in maniera esclusivamente restrittiva²⁷.

L'attività sia giurisdizionale che consultiva del Consiglio di Stato negli anni che vanno dal 1938 a seguire (sino al 1945) in materia di leggi razziali ha mirato da un lato a delimitare la categoria degli atti politici e dall'altro a circoscrivere l'ammissibilità delle limitazioni agli strumenti di gravame stabiliti dalla legge, garantendo comunque l'esperibilità dei rimedi giustiziali in materia di provvedimenti sulla razza anche se riguardanti lo stesso status di ebreo.

Così, ad esempio, il Consiglio di Stato ritenne che le controversie patrimoniali in materia di licenziamenti per motivi di razza dovessero essere assoggettate alle ordinarie garanzie procedimentali e processuali²⁸; riconobbe allo straniero ebreo, privo dello *status civitatis*, la capacità e la legittimazione a ricorrere davanti a sé, in quanto anche gli ebrei non italiani «quando risiedono nel regno sono ammessi a godere dei diritti civili»²⁹; annullò la revoca dell'iscrizione all'anno accademico di uno studente tedesco di madre ebrea, considerando la revoca un potere eccezionale esercitabile solo in presenza di situazioni altrettanto eccezionali, non ravvisabili nel divieto vigente secondo le leggi tedesche³⁰; elaborò un'interpretazione illuminata dei concetti di indipendenza e inamovibilità dei professori universitari, espressione e garanzia della libertà di insegnamento, riconoscendo ai professori ebrei dispensati dal servizio in forza delle leggi razziali un assegno calcolato sulla base dell'intero trattamento economico, al pari degli altri colleghi «ariani»³¹.

Il giudice amministrativo anche in sede di applicazione delle leggi razziali sembra quindi avere scelto la continuità, per quanto possibile, con l'ordinamento liberale e i suoi principi e con la sua funzione di tutela delle posizioni soggettive nei confronti dell'amministrazione, pur in presenza di uno Stato autoritario, di un impianto legislativo «nuovo» e «alieno» rispetto al previgente sistema di principi e di fronte a gravi sospensioni delle libertà fondamentali.

Si tratta di una scelta sicuramente non eroica, ma, come ha detto Carlo Arturo Jemolo, «dignitosa» perché operata in assenza delle garanzie costituzionali di indipendenza.

Una scelta che ha trovato anche riconoscimento in sede di Assemblea Costituente, quando nel dibattito sviluppatosi sull'opportunità di trasformare le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato in sezioni specializzate degli

27. A. Patroni Griffi, *Il Consiglio di Stato e il regime fascista. Il Commento*, cit., p. 178 ss.

28. A. Patroni Griffi, *Il Commento*, cit., p. 178.

29. *Cons. Stato*, V, 19 giugno 1940, n. 401.

30. *Cons. Stato*, IV, 2 giugno 1943, n. 181.

31. *Cons. Stato*, IV, 24 settembre 1941, n. 342.

organi ordinari di giurisdizione, l'onorevole Bozzi, per sottolineare l'opportunità di mantenere la giurisdizione amministrativa, oltre a evidenziarne la specialità in quanto giurisdizione dominata dal criterio dell'interesse pubblico, ne rammentò le decisioni più importanti e coraggiose, «specie in materia di razza, di stampa e di insegnamento, prese anche nei periodi in cui il fascismo era più in auge»³².

Il che certo non significa non ammettere che il Consiglio di Stato non si sottrasse alla logica complessiva del sistema, cioè del regime fascista, né che ne contestò i presupposti illiberali e l'evoluzione autoritaria dell'organizzazione del potere.

Si deve, pertanto essere d'accordo con il giudizio quasi unanime degli studiosi sul fatto che «non si può definire resistenza» l'azione della magistratura e che le decisioni e gli orientamenti richiamati «non attenuano le responsabilità di una nazione e di un popolo, a partire dalle sue classi dirigenti, di cui soprattutto gli alti gradi della magistratura erano espressione»; tuttavia non può disconoscersi che la giurisprudenza ha in qualche modo dato prova dell'"esistenza" o, per meglio dire, della "persistenza" della giurisdizione in Italia, non ridotta a mero simulacro dello Stato, come è avvenuto in altri regimi totalitari coevi.

Il quesito è tuttavia se, in certi momenti storici, la "persistenza" sia sufficiente: se, cioè la testimonianza silenziosa, anche se chiara, dell'esistenza di alcune regole di diritto, sia idonea ad evitare le conseguenze pregiudizievoli di leggi contrarie ad ogni valore della dignità umana. L'esperienza non sembra andare in questa direzione.

5. Le leggi razziali ed il monito per il futuro

Qualche parola, infine, sui nostri tempi e sul messaggio che la tragedia delle leggi razziali ci affidano.

I tempi che viviamo sono assai diversi, e vedono la presenza di norme e disposizioni che trovano la loro genesi proprio nella drammaticità dell'esperienza fascista e delle leggi razziali: mi riferisco alla Costituzione repubblicana; a quella costituzione che afferma l'eguaglianza di tutti i cittadini, senza distinzione di razza, di sesso, di censo, di lingua, di religione, di opinioni politiche, che attribuisce a tutti il diritto alla tutela giurisdizionale e che chiaramente afferma che tutti i provvedimenti del potere pubblico – dico tutti – possono essere impugnati davanti al giudice, a quella Costituzione che, nella sua prima parte, pone, in modo diretto, il quadro dei diritti individuali della

32. *Assemblea Costituente*, Seconda Sottocommissione (Seconda Sezione), *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 9 gennaio 1947*, p. 99. Le decisioni del Consiglio di Stato cui fa riferimento Aldo Bozzi sono quelle n. 347, 438 e 569 del 1941 e la n. 478 del 1940. Di esse parla S. Falconieri in *La legge della razza*, cit., pp. 194 ss.

persona ed il complesso di quegli apporti indispensabili – il lavoro, la sanità, l’istruzione, le libertà economiche e politiche – per costruire la cittadinanza sociale.

Forse il miglior modo di comprendere il valore della nostra Costituzione sta nel considerare che tutti quei diritti che quotidianamente consideriamo scontati, l’accesso all’istruzione per tutti, la sanità pubblica, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di insegnamento, la libertà di riunione, semplicemente non ci sarebbero senza di essa.

Abbiamo l’Unione Europea, la Carta di Nizza, le Corti sovranazionali che sembrano assicurare un quadro di certezze giuridiche che dovrebbero tranquillizzarci sul nostro futuro di uomini liberi. Tuttavia, la vicenda delle leggi razziali sta lì, in qualche modo, a dimostrare che i presidi giuridici possono, in concreto, non essere sufficienti; ed i tempi che viviamo sembrano sottolineare questo esito, se si pensa al riemergere di nuove discussioni sulla razza, al riemergere di preclusioni legate alla religione o alla cultura, all’afferinarsi di uno spirito che al “noi” preferisce sempre “l’io”, alla nuova tendenza a frapporre, pure nei paesi dell’Unione europea, barriere e muri incompatibili con i valori enunciati dalle Costituzioni e dalla Carta dei diritti, a riemergere di tentativi di limitare l’indipendenza della magistratura. Tutte queste cose sembrano dirci drammaticamente che gli strumenti giuridici possono non bastare senza l’impegno e la testimonianza di una coscienza che deve nel contempo essere individuale e collettiva. Questo, i giuristi non devono dimenticarlo.

LA SCIENZA E IL REGIME: SOSTEGNO O CONTRAPPOSIZIONE?

Roberto Maiocchi

Le vicende del razzismo nella prima metà del Novecento, soprattutto quelle tedesche e italiane, sono considerate, del tutto giustamente, la manifestazione di una eclissi della ragione, di un ritorno a una barbarie spaventosa, di una perdita di senso della storia. Gli scienziati, che avrebbero dovuto essere i rappresentanti “ufficiali”, istituzionali, i depositari della razionalità, quale ruolo hanno svolto in un processo che appare agli antipodi di ogni forma di ragionevolezza?

Questa questione è stata ampiamente studiata nel caso della Germania, mentre per l'Italia gli studi sono stati pochissimi. Nella storiografia corrente il problema del ruolo svolto dagli scienziati italiani viene o accantonato o risolto con uno schema assolutamente facile: prima del 1938, anno di conversione ufficiale del fascismo al razzismo, non vi furono in Italia sostenitori del razzismo; la conversione al razzismo avvenne per adeguarsi alla politica di Mussolini. Fu però una conversione opportunistica, del tutto priva di connotazioni teoriche, che non aveva nessun piano d'appoggio nella cultura precedente.

Io invece sostengo che, ancor prima del 1938, nella cultura scientifica italiana circolavano idee che servirono a presentare il razzismo ufficiale fascista come figlio di un'ideologia precedente il *Manifesto della razza*.

Un primo ambiente scientifico in cui maturarono concetti di cui il fascismo fece buon uso fu quello dei medici. È ben noto che in Germania vi fu una connessione diretta tra la medicina – e in particolare l'eugenica – e le più virulente forme di razzismo. L'eugenica fu un movimento sorto a cavallo del 1900 in Germania, Inghilterra, Svezia, Stati Uniti. Partendo dalla teoria dell'evoluzione darwiniana, essa mirava a migliorare il genere umano, senza inizialmente avere alcuna connotazione razzista. L'idea di fondo era quella di attuare tutte quelle pratiche che potevano favorire il miglioramento della specie umana, incentivando i fattori che apportano miglie e impedendo il presentarsi di fenomeni negativi.

In Italia si cominciò a parlare abbastanza presto di eugenica. Non fu un processo in cui emerse una concezione teoretica unitaria, ma fu piuttosto un movimento molto composito, di cui fecero parte non solo medici, ma anche demografi, sociologi, filosofi, psicologi ed economisti. Volendo individuare un qualche elemento di unitarietà, si deve sicuramente parlare della distinzione tra eugenica “positiva” e eugenica “negativa”. Per eugenica “negativa” si intende una serie di misure “morbide”, come il certificato prematrimoniale o una politica di controllo delle nascite. L’eugenica “positiva”, invece, comprendeva misure drastiche, inumane, come la castrazione di minorati mentali e delinquenti. Da noi vi fu una quasi unanime condanna della prassi propria dell’eugenica “positiva”, considerata inaccettabile dal punto di vista della “sensibilità latina”, che non poteva ammettere una dottrina che veniva dal nord protestante.

La polemica fu diffusa, costante ed estremamente decisa. I comportamenti degli eugenisti positivi furono condannati con durezza crescente, fino a lasciar sussistere come unica misura adottabile solo il controllo delle nascite. Anche questo venne lasciato cadere nel 1927, quando Mussolini, nel cosiddetto *discorso dell’Ascensione* lanciò lo slogan «il numero è potenza»: la potenza economica e militare di una nazione dipende dalla sua numerosità. Sono quindi da condannare tutte quelle pratiche che spingono nella direzione di una diminuzione del numero dei componenti di una nazione, ivi compreso il controllo delle nascite. Lo slogan lanciava una prospettiva imperialista entro la quale il popolo italiano appariva destinato a divenire un popolo protagonista della storia, capace di conquistare territori e ricchezze a spese di popoli a lui inferiori.

Nel corso degli anni Trenta questa posizione fu mantenuta e posta esplicitamente in opposizione all’eugenica “nordica”. Dopo la presa del potere da parte di Hitler la polemica contro l’eugenica “nordica” divenne dichiaratamente una polemica contro il razzismo tedesco.

I medici fecero la loro parte, sostenendo in opposizione al razzismo nazista una versione all’italiana del razzismo, incentrata sul tema della difesa della razza. Essi accompagnarono tutta la politica sanitaria del fascismo, sottolineando ogni misura della politica di Mussolini in questo ambito con entusiastiche esaltazioni. Tutte le iniziative del governo erano presentate come componenti di una politica di difesa della razza. Negli anni Venti si parlava indifferentemente di “difesa della stirpe” o “difesa della razza”, poi il termine “stirpe” fu abbandonato. Tutto, dalle colonie marine per i bambini poveri alla distribuzione del chinino contro la malaria, dalla lotta contro il cretinismo degli insediamenti montani alla chiusura delle osterie, alle campagne per l’uva, ecc., tutte queste misure furono presentate dai medici come strumenti per la difesa della razza. In questo modo si venne alla creazione di un ambiente in cui difendere la razza era comportamento giusto, lodevole e patriottico. Dopo il 1938 sarà facile inserire le misure di discriminazione razziale in una politica generale di difesa della razza.

Questa adesione al regime non fu mero opportunismo, ma fu sostenuta con atteggiamenti scientifici che avevano una certa autonomia e che, addirittura, pretendevano di essere capaci di guidare il mondo della politica. Il capofila di questa corrente fu Nicola Pende, figura di altissimo livello scientifico, che sostenne la tesi secondo cui non vi può essere subordinazione della medicina alla politica, ma deve essere proprio il contrario: è la medicina che ha il ruolo di indirizzare la politica, di essere una “biologia politica”.

Come la gran parte dei medici, anche Pende sostenne una polemica contro le idee del razzismo tedesco, in particolare contro l’idea che si possa parlare di razze pure all’interno delle varie nazioni. A questo proposito Pende studiò la distribuzione dei tipi biologici in Italia, arrivando a concludere che nel nostro Paese non è assolutamente presente una razza pura. Se di razza italica si vuol parlare, occorre far riferimento ai caratteri “spirituali” delle varie genti che compongono il mosaico di popolazioni attualmente presenti in Italia. È stata Roma, crogiuolo delle genti, a unificare sul piano spirituale la molteplicità delle genti italiane.

Un secondo gruppo di scienziati che merita attenzione fu quello dei demografi, studiosi che noi definiremmo “statistici”, perché si occupavano di questioni anche assai diverse dalla demografia vera e propria. La figura più rappresentativa tra di loro fu Corrado Gini. In qualità di presidente dell’Istituto Nazionale di Statistica, Gini ebbe una frequentazione assidua con Mussolini, a cui presentò con continuità dati sull’andamento della popolazione italiana, che a Mussolini interessavano molto in rapporto alla politica di potenza, la quale, come detto prima, doveva essere incentrata sullo slogan “numero è potenza”. Gini aveva il compito di esplorare quali fossero le misure che potevano essere attuate per favorire lo sviluppo quantitativo degli italiani. Gini non era d’accordo sull’idea di poter sviluppare sempre e comunque una popolazione: la sua visione della storia comprendeva la costante presenza di popoli in espansione, giovani, e di popoli senescenti che venivano sconfitti dai popoli giovani. La diminuzione della prolificità era una legge di natura. Al massimo Gini poteva concedere che si potesse rallentare il processo di senescenza. Pur nutrendo forti dubbi circa la possibilità effettiva di una espansione indotta da misure politiche, Gini si presentò in pubblico come scienziato noto internazionalmente che veniva a dare supporto alla politica demografica del fascismo. Egli si prestò a una rappresentazione pubblica nella quale le misure apparentemente più sciocche del regime venivano presentate come iniziative assolutamente razionali. Sotto la direzione di Gini si sviluppò una “scuola italiana” di demografia che lavorò in polemica con il pensiero demografico straniero, il quale era orientato alla ricerca di un *Optimum* della popolazione che coincidesse con il massimo reddito possibile. Al programma non italiano Gini e i suoi contrapposero lo slogan *optimum=maximum*. L’ottimo di una popolazione è il massimo possibile, senza limiti di nessun genere, se non quelli imposti dalla natura. La quantità deve prevalere sulla qualità, perché *il numero è potenza*.

Un altro demografo su cui vale la pena di soffermarsi è Livio Livi. Questi nel 1919 pubblicò due volumi dal titolo *Gli ebrei italiani alla luce della statistica*. In questi due volumi, pubblicati quando a livello internazionale era forte la propaganda dell'antisemitismo, trovano giustificazione, supportata da una grande mole di dati scientifici, alcune tesi che avranno in seguito vasta accoglienza negli ambienti antisemiti. Una prima tesi sostiene che gli ebrei italiani abbiano caratteristiche razziali specifiche, non si sono assimilati nel corso dei secoli e hanno un grande livello di omogeneità razziale. Inoltre, era vero che gli ebrei italiani avevano un peso sproporzionato rispetto alla loro consistenza numerica nelle alte sfere, quali la magistratura, l'università, le forze armate. Si confermava così l'idea della seconda tesi, ossia che gli ebrei stessero compiendo una scalata capillare ai vertici della società italiana. Naturalmente Livi non poteva supporre che le sue analisi rigorose sarebbero poi servite a dare una coloritura scientifica a luoghi comuni da sempre circolanti, quali l'idea che gli ebrei siano una razza pura e che stessero cercando di dare la scalata al potere mondiale.

Alla costruzione di una costellazione di concetti ampiamente usata dal Regime collaborò un altro demografo, Marcello Boldrini. Anch'egli, come i due precedenti, era una persona di grande autorevolezza. Boldrini sviluppò l'idea che vi sia una correlazione in una persona tra aspetto fisico e qualità intellettuali. Aveva cominciato a studiare le caratteristiche fisiche delle persone che si erano suicidate buttandosi nel Tevere (che si suppone fossero piuttosto tristi), arrivando a scoprire che la maggioranza dei suicidi era longilinea. Vi era quindi una correlazione tra aspetto fisico e psiche. Da qui Boldrini partì per elaborare una sorta di filosofia della storia, secondo la quale le grandi svolte nel corso dello sviluppo dell'umanità sono determinate dalle caratteristiche psichiche dei protagonisti della storia, i quali hanno avuto comportamenti dipendenti dai loro tratti corporei. Con Boldrini si veniva così affermando l'idea che vi sia una stretta correlazione tra caratteri fisici e caratteri psichici, la quale è uno dei pilastri essenziali del razzismo. Veniva così rivalutato e presentato come scientifico il luogo comune secondo cui dall'aspetto esteriore di una persona dipendono le sue caratteristiche psichiche. Il naso degli ebrei e l'odor giudaico venivano così elevati, al di là della volontà dell'autore, ad affermazione scientifica.

Vi furono poi studiosi che si occupavano in modo specialistico di questioni razziali, cioè studiosi dei gruppi umani viventi (antropologi ed etnologi), e gli studiosi delle origini delle razze (paleontologi, archeologi, antichisti, glottologi). Nell'antropologia italiana non ebbe mai molto spazio una visione biologista delle razze che pretendesse di ricondurre ai caratteri somatici le peculiarità intellettuali e caratteriali. Già Paolo Mantegazza, maestro dell'antropologia italiana nell'Ottocento, concepiva la nozione di razza non come possibile schema esplicativo, ma, più modestamente, come semplice strumento intellettuale ordinatore. Lo stesso Lombroso, la cui posizione più di ogni altra in Italia anticipò il razzismo biologico, studiando le attitudini

intellettuali degli italiani in campo artistico e letterario le collegò a influenze sociali e ambientali, senza dare rilievo ai fattori razziali.

Per la verità, uno dei grandi patriarchi degli studi antropologici italiani, Giuseppe Sergi, era stato propenso a ricondurre all'antropologia fisica le attitudini intellettuali e ad associare alle varie razze differenti propensioni mentali. Tuttavia, quando Sergi si trovò di fronte al problema della razza italiana, per conciliare l'indubbia presenza nella penisola di popolazioni molto differenti tra di loro per caratteri fisici con la nozione di un popolo italiano, dovette ricorrere a caratteristiche mentali, spirituali: gli italiani sono differenti per quanto riguarda il corpo, ma sono simili per quanto riguarda la mente. Questa di Sergi fu una posizione largamente obbligata per gli antropologi italiani: le genti italiche mostravano una straordinaria varietà dal punto di vista somatico, e nessuno studioso poteva sostenere che le caratteristiche somatiche determinassero rigidamente quelle intellettuali e morali, senza per questo mettere in discussione che l'Italia fosse una nazione, che il popolo italiano fosse uno. La carità di patria imponeva di ammettere che la sfera spirituale potesse essere una forza unificatrice capace di andare oltre le differenze esteriori. Questa era la conclusione più evidente dell'opera più importante della prima metà del Novecento sull'antropologia delle genti italiche, i quattro volumi comparsi nel 1927 con titolo *Italia. Genti e favelle*, di Francesco Pullè. Propenso in generale a dare ampio spazio ai caratteri fisici, Pullè si rifugiava in un approccio spiritualista, idealista di fronte al problema della razza italiana.

All'affermazione di una prospettiva non biologizzante contribuì con forza l'antropologia cattolica sotto la guida di Wilhelm Schmidt. Il fondatore della scuola storico-culturale si fece assertore di una rigida separazione tra antropologia (fisica) e etnologia (culturale), non riconducibili l'una all'altra.

Schmidt, in particolare, molto scrisse per contestare l'identificazione tra razza e nazione fatta dal razzismo tedesco. La storia dimostra che il concetto di nazione (culturale) è profondamente differente da quello di razza (biologico). Una nazione è una mescolanza di razze differenti, mai è fondata sulla purezza razziale. Questa posizione trovò ampia accoglienza al di fuori del pensiero cattolico. Ad esempio nella *Dottrina ufficiale del fascismo* di Carlo Costamagna, pubblicato nel dicembre del 1937, il nazionalismo razziale era indicato come «il più grave pericolo per le sorti della civiltà europea».

Il razzismo tedesco appariva agli antropologi italiani inconciliabile con la geografica antropologia dell'Italia.

Questo razzismo "spiritualista" non poteva accettare il razzismo biologico proprio del nazismo e ben si comprendono tutte le puntate polemiche contro Hitler che erano presenti in pubblicazioni di vario genere. Se proprio di razza italiana si voleva parlare, lo si doveva fare intendendola come "razza storica" o "razza spirituale" o "razza sintesi". Certamente nel razzismo italiano l'impiego di simili parole sarà dettato dopo il 1938 anche da motivazioni di opportunismo politico, ma questa considerazione non è sufficiente

a comprendere quanto avvenne. La questione di come fosse possibile conciliare la molteplicità razziale con l'unità politica fu un problema reale nella cultura antropologica precedente il 1938, e le risposte che ad esso furono date nel più drammatico periodo non possono pertanto essere giudicate semplicisticamente quali vuoti e inconsistenti verbalismi propagandistici, creati per rispondere a una questione artificiale e contingente fatta nascere da una scelta politica di Mussolini, così come non si può sostenere che il concetto di "razza spirituale" e similari siano stati inventati dai nostri intellettuali per non appiattirsi troppo smaccatamente sulle posizioni dei tedeschi, sempre per la volontà politica di Mussolini di non apparire succube di Hitler. In realtà, ben prima del 1938 era presente nella nostra cultura il problema di come fosse possibile definire una "razza italica" e la soluzione appariva rinviare inevitabilmente al rifiuto del biologismo.

Il concetto di "razza italica", pur con le sue difficoltà, fu al centro della costellazione di concetti che formò il nucleo del razzismo italiano. Esso riceveva particolare forza evocativa e retorica dalla sua connessione con i concetti di "impero" e di "romanità". L'ideologia e la propaganda del razzismo fascista fecero perno sull'asserita esistenza di stirpi italiche di elevatissime capacità biologiche, intellettuali ed etiche, che si manifestarono nella storia del mondo con la formazione e il dominio dell'impero romano e, ma in sott'ordine, con il Rinascimento.

Per divenire completamente suadente, idea-forza trainante a livello di massa, questa tesi doveva concretizzarsi storicamente con la dimostrazione "scientifica" dei modi secondo i quali quelle genti italiche superiori si erano formate e si erano poi imposte quale faro di civiltà. Questo fu il compito culturale che svolsero gli studiosi della storia antica e della preistoria d'Italia.

Dal punto di vista della circolazione delle idee, e soprattutto dei luoghi della retorica, inni e salmi all'antico valore delle genti italiche non facevano certo novità. Quel che di nuovo e di significativo dal nostro punto di vista avvenne durante il fascismo fu il formarsi di un intreccio non occasionale ed estrinseco tra il mito della romanità e concrete ricerche scientifiche che sembravano configurare una nuova alleanza tra il desiderio, sempre presente, di rappresentare un'origine e un passato particolarmente nobili degli italiani e le più recenti scoperte della scienza.

Gli studi sull'Italia preistorica e preromana tra le due guerre cambiarono radicalmente la prospettiva storiografica dominante all'inizio del secolo, in una direzione che presentava le primitive genti della Penisola capaci di sviluppare autonomamente forme di civiltà elevate, senza eccessivi debiti verso i popoli invasori, in modo tale da accreditare degli italiani una immagine di genti dalle origini autoctone antichissime e ricche di civiltà. Il mito del primato italico, in questo modo, usciva rafforzato, assumeva veste di robusta teoria scientifica e poteva con maggior forza essere impiegato nella propaganda, e gli storici furono i primi a rendersene conto.

Nei primi decenni del secolo aveva avuto molta fortuna la teoria di Luigi Pigorini sulle origini delle popolazioni italiane. Per Pigorini i primi abitanti della penisola erano selvaggi privi di elementi culturali significativi provenienti dall’Africa. La civiltà del neolitico, della pietra levigata e delle stoviglie di ceramica fu importata completa da un popolo venuto dalle sponde del Baltico. Oltre a questi uomini, valicarono le Alpi altre genti provenienti dall’Europa centro-orientale, i palafitticoli, gli arii, conoscitori del bronzo. Questi scesero dalla valle dell’Adige e si espansero nella pianura padana, si spinsero a sud del Po, salirono sull’Appennino, arrivarono al mar Ionio. Fu questo il popolo cui si deve l’alba della civiltà italiana.

Dal punto di vista ideologico questa visione non si prestava a facili utilizzi nazionalistico-patriottardi, poiché gli italici della prima ora non facevano una gran figura e i mediterranei apparivano razza inferiore rispetto agli ariani e ai nordici. Negli anni del fascismo questo schema fu rovesciato e sostituito da un altro che rivalutava di molto il valore e il ruolo culturale delle primitive genti italiane e consentiva una visione della “razza italiana” ben diversa, più affascinosa, più esaltante, più consona ai miti del razzismo fascista. Le ricerche paleontologiche e archeologiche portarono alla luce nuove informazioni che mettevano in discussione il modello di Pigorini da vari punti di vista. Fu spostata molto all’indietro la datazione della prima presenza dell’uomo in Italia, si rivelò la presenza nel quaternario superiore di culture prodotte da stirpi mediterranee che Pigorini riteneva assenti, furono scoperte industrie del ferro e del bronzo la cui origine e diffusione erano assolutamente indipendenti da influssi nordici, prese piede l’ipotesi che la civiltà palafitticola non fosse dovuta alle genti che avevano attraversato le Alpi, ma agli etruschi che avevano attraversato l’Appennino. Criticare Pigorini significava opporsi alle teorie “nordiche” e rivendicare i meriti antichi dei mediterranei.

La nuova prospettiva storica fu subito associata a una poderosa azione di propaganda. Emblematica a questo riguardo è l’opera di Ugo Rellini, successore di Pigorini nel 1925 nella cattedra romana di paleo-etnologia. Al centro del suo lavoro scientifico stava costantemente l’ambizione di offrire della storia patria remota un’immagine capace di solleticare l’amor proprio degli italiani, di renderli coscienti della propria appartenenza ad una razza protagonista della storia. Quando il razzismo diventerà ufficiale Rellini non dovrà certo riorientare la propria attenzione, poiché già da molti anni la dimostrazione scientifica del livello superiore degli italiani era al primo posto nelle sue aspirazioni e in modo del tutto naturale egli diventerà un propagandista del razzismo italiano.

Anche molti studiosi di preistoria che non parteciperanno attivamente come Rellini alle campagne propagandistiche del governo ebbero comunque un atteggiamento del tutto analogo nell’enfatizzare il valore patriottico che assumevano in quegli anni le ricerche sul campo. Gran parte della pubblicistica degli anni Trenta è pervasa da uno spirito di mobilitazione, da una tensione nazionalistica che conferiscono un valore ideologico enorme a

qualsiasi scoperta o ricerca teorica che attribuisca agli antichi italici meriti prima insospettati. Presero corpo, in questi interventi, un lessico e una serie di luoghi retorici che poterono poi essere inglobati senza difficoltà nella propaganda del razzismo più rozzo: primato dell'Italia nella storia dell'umanità, Italia mirabile forgiatrice di genti, crogiolo in cui si sono fuse armonicamente stirpi diverse generando una nazione antropologicamente senza rivali, superiorità del popolo italiano.

Il razzismo italiano non fu una pianta velenosa sbocciata dalla sera al mattino, per volere del dittatore, in un orticello che in precedenza non aveva conosciuto nulla di simile. La storia della cultura italiana nei primi quattro decenni del Novecento mostra la presenza per niente trascurabile nella scienza accademica di idee, temi, argomentazioni che costituirono l'impalcatura sulla quale si sorresse la propaganda razzista. Mussolini tentò, è vero, di trapiantare una forma di razzismo che era estraneo alla nostra tradizione, ma il suo disegno si scontrò con quest'ultima, dovette adattarvisi. La costellazione di concetti che emerse da questo urto e che configurò il razzismo italico recava in sé robuste connessioni con quanto era stato detto negli anni precedenti, impronte ben riconoscibili di un lavoro scientifico che l'astuzia della ragione, se non la volontà degli uomini, aveva orientato lungo direttrici culturali che facilmente si armonizzavano con la visione del problema razziale che prese piede dal 1938 in poi.

Il razzismo italiano non può essere visto come una invenzione strumentale del fascismo, avulsa dalla nostra cultura. Le tesi esposte nel *Manifesto della razza*, dettato dal Mussolini, ebbero sì carattere del tutto fittizio, ma i motivi più profondi ed efficaci di quell'insieme di idee razziste che circolarono dopo il 1938, motivi che resero il razzismo fascista accettabile a tanti scienziati italiani, lo fecero apparire "equilibrato", "umano", "ragionevole", sono facilmente riconducibili a tematiche preesistenti ed affermate. Il fascismo razzista apparve, almeno sino a quando le sorti della guerra non imposero le forme di pensiero razzista più brutali, coerente con molti convincimenti di numerosi studiosi italiani. L'appoggio che svariati scienziati diedero al razzismo fascista avvenne, oltre che per ragioni di opportunità, in forza della buna assonanza esistente tra vecchie idee e il nuovo clima creatosi con l'avvio della legislazione razziale.

IL “QUARTO TEMPO” DEL FASCISMO: UNIVERSALISMO E VELLEITÀ INTERNAZIONALISTE

Marco Cuzzi

La storia delle suggestioni europeiste del fascismo italiano dovrebbe essere fatta risalire a quella corrente di pensiero, l'«Universalismo fascista», che Renzo De Felice ha considerato [...] forse l'unico discorso ideologico-culturale che per un certo tempo riuscì ad attivizzare un vasto settore della gioventù fascista e ad offrire ad essa la speranza che la ‘rivoluzione fascista’ potesse riprendere il suo cammino e proiettarsi, come una sorta di ‘rivoluzione permanente’ verso obiettivi sempre più avanzati e universali¹.

In sintesi l'universalismo fu il progetto di estendere i principi e le realizzazioni del Regime (*in primis*, il corporativismo) oltre i confini nazionali. Obiettivo finale di questo sforzo di *marketing* politico fu “vendere” all'estero il modello fascista inteso come unica realistica soluzione alla duplice crisi del capitalismo del dopo 1929 e del mito della rivoluzione bolscevica, ritenuto per certi versi tradito dallo stalinismo: la Nuova Italia, come ebbe a scrivere un benevolo osservatore britannico, avrebbe indicato la strada verso un mondo nuovo². Non un'Europa democratica, dominata dai conflitti sociali e laica – come la volevano i federalisti alla Aristide Briand o i «paneuropei» alla Coudenhove-Kalergi –, bensì, gerarchizzata, corporativa, cristiana: il Concordato con la Chiesa del febbraio 1929 giocò in questo senso un ruolo fondamentale nel dare una nuova missione universale al duce.

La Roma di Mussolini, avrebbe quindi ricoperto il ruolo di faro di civiltà al quale tutte le altre Nazioni europee – deluse dal capitalismo, abbandonate dalla socialdemocrazia, tradite o minacciate dal bolscevismo – «avrebbero presto o tardi voltato lo sguardo»³. Sopravvalutando, e non di poco, le proprie capacità, l'Italia si sentiva in grado di salvare le nazioni europee (e forse

1. R. De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi Torino, 1996, p. 411.

2. R.G. Andrew, *Through Fascist Italy. An English Hiker's Pilgrimage*, G.G. Harrap & Cop London 1935, p. 147.

3. E. Gentile, *Fascismo di pietra*, Laterza Bari, 2007, p. 198.

mondiali) dai disastri delle ideologie materialiste: dinanzi a quei fallimenti, il fascismo si ergeva come unica dottrina di Stato applicabile sul continente⁴. Chiamati alla scuola del fascismo, i politici europei – conservatori, ma anche liberali e finanche radicaldemocratici – avrebbero dovuto adottare *in toto* o in parte teoria e prassi del credo mussoliniano.

A questo progetto si sarebbe affiancato il più limitato disegno internazionalista: la creazione di una costellazione di forze fasciste (o perlomeno ispirate al fascismo) attorno al Partito italiano. Un'iniziativa che avrebbe proceduto in parallelo al più vasto sogno di fascistizzare le classi dirigenti europee per infine sostituirsi ad esso.

L'approccio alla vocazione europea del fascismo fu tuttavia lento e contraddittorio. Nella fase embrionale, compresa tra la fondazione dei fasci e la Marcia su Roma, Mussolini dimostrò scarso interesse verso il tema. Le sue attenzioni alla sfera internazionale si limitarono, a parte le personali analisi della situazione generale e qualche colloquio con incuriositi viaggiatori stranieri, ai rapporti con Helena Bacaloglu. La poetessa nazionalista rumena propose al duce nel 1921 la costituzione di un effimero «Movimento nazionale fascista italo-rumeno»⁵, il quale avrebbe dovuto trasformarsi in un centro di propaganda contro l'«impostazione affaristica della Piccola Intesa»⁶. Tuttavia si trattò di un caso pressoché isolato e senza futuro, come isolate furono le iniziative dei primi Fasci italiani all'estero (Fie), sorti in modo spontaneo in Germania, Francia e Gran Bretagna attorno alle comunità degli emigrati⁷.

Con la presa di potere l'atteggiamento di Mussolini verso un ruolo continentale del fascismo non mutò, anzi in qualche modo la sua freddezza verso ogni fenomeno imitativo ed eventuali ruoli-guida del Partito italiano si acuì. Il duce, concentrato a ottenere un accreditamento interno e internazionale, rifiutò anche in modo sprezzante gli abboccamenti con i movimenti fascisti sorti oltre frontiera, nel timore di essere visto come inaffidabile riferimento di gruppi eversivi. Lo avrebbe suggerito nel settembre 1923, alla vigilia del primo anniversario della Marcia su Roma, affermando che: «Il Fascismo non si copia»⁸.

Non tutti parvero seguire queste direttive e, tra il 1922 e il 1926, si assistette in particolare alle attività dei Fasci all'estero di Giuseppe Bastianini, i quali in più occasioni si mossero con una certa indisciplinazione. Si pensi ai contatti con i primi gruppi fascistoidi francesi (il *Faisceau* di Georges Valois, ad esempio) per opera del capo dei Fie di Parigi Nicola Bonservizi o le

4. G. Casini, *Il Fascismo e l'Europa*, in *Il Popolo d'Italia*, 2 febbraio 1929.

5. *Movimento Nazionale Fascista Italo-Rumeno. Creazione e governo di Elena Bacaloglu*, Stab. Tip. L. di G. Pirola Milano, 1921.

6. Helena Bacaloglu, *A proposito del Gruppo Nazionale Fascista Italo-Rumeno*, in *L'Arbitro*, 10 marzo 1921.

7. Cfr. E. Gentile, *La politica estera del partito fascista. Ideologia e organizzazione dei Fasci italiani all'estero*, in *Storia contemporanea*, n. 6, anno XXVI, dicembre 1995.

8. Corsivo senza titolo, in *Il Popolo d'Italia*, 8 settembre 1923.

iniziative di Camillo Pellizzi (responsabile dei Fie di Londra) con i «British Fascists». Quest'ultimo, dopo un incontro con gli esponenti di questo sparuto ma irrequieto gruppo, avvenuto nel tardo inverno del 1923, avrebbe affermato: «Mancano a questi movimenti, all'estero, i reduci delle esperienze di estrema sinistra, i quali rappresentano ancora oggi, nel Fascismo italiano, il nucleo e il perno di tutto il movimento. Così come mancano troppo spesso il soffio dei tempi nuovi, in quei movimenti [...]. Farà assai bene il Partito se dedicherà cure e denaro alla più ampia diffusione dei principii, dei sistemi e della vera storia del Fascismo in tutti i paesi più importanti del mondo»⁹.

Pellizzi avrebbe insistito anche in seguito su questi temi, in apparenza collidendo con la tendenza "isolazionista" del capo del fascismo, sino ad essere tra i primi a parlare in modo esplicito di «Internazionale fascista» attorno alla «forza motrice» del Partito italiano¹⁰.

Sebbene le disinvolute attività dei Fie fossero state "normalizzate"¹¹, Mussolini stava cambiando opinione, spinto dal crescente fascino esercitato oltre frontiera dalla sua politica e dalla sua personalità. Il duce, incurante di apparire incoerente con quanto affermato in passato (secondo un suo ben noto costume), nel novembre 1925 avrebbe infatti affermato:

Dopo alcuni secoli, assistiamo a questo fenomeno: che intorno ad un'idea italiana, intorno ad un'esperienza politica italiana, il mondo si divide pro e contro. Da Tokio a New York, dal nord al sud, in tutti i continenti, in tutti i paesi, si discute pro o contro il fascismo. E mentre io affermo che non è possibile all'estero copiare il fascismo perché diverse sono le condizioni storiche, geografiche, economiche e morali, affermo però che ci sono nel fascismo fermenti di vita il cui carattere universalistico non può essere negato. [...] Questi principi non giovano soltanto all'Italia; giovano a tutti i paesi civili¹².

Questa prima, indicativa inversione di marcia, almeno sul tema universalista, sarebbe stata rafforzata in quello che venne definito da Arnaldo Mussolini il «Secondo Tempo» della Nuova Italia: l'edificazione dello Stato fascista¹³. Conclusa con una vittoria la lotta sulle forze democratiche, Mussolini iniziò a edificare le nuove istituzioni statali. Colonne portanti sarebbero state la Carta del Lavoro (1927), la riforma elettorale (1928) e il Concordato con la Chiesa (1929). La nuova ricetta corporativa unita al consenso plebiscitario e alla benedizione del Vaticano («il più clamoroso successo di pubblicità» ottenuto dal duce, secondo la nota affermazione di Salvemini¹⁴), ebbero un ritorno nell'immagine estera del fascismo italiano. Scriveva Federico Chabod: «All'estero [...] si levano voci, talvolta assai importanti e autorevoli, in lode del fascismo, di certo non dagli ambienti di sinistra, soprattutto francesi,

9. C. Pellizzi, *Fasci e propaganda in Gran Bretagna*, in *Il Popolo d'Italia*, 17 marzo 1923.

10. C. Pellizzi, *Noi e i fascismi alloreni*, in *Il Popolo d'Italia*, 24 febbraio 1925.

11. E. Gentile, *La politica estera del partito fascista*, cit., p. 948.

12. *Il discorso di Mussolini*, in *Il Popolo d'Italia*, 19 novembre 1925.

13. A. Mussolini, *Terzo tempo*, in *Il Popolo d'Italia*, 16 agosto 1930.

14. G. Salvemini, *Mussolini diplomatico*, Donatello de Luigi Roma, 1945, p. 295.

ma da parte dei conservatori europei»¹⁵. Fu anche per sfruttare nel modo migliore tali tendenze che il nascente regime favorì la diffusione delle idee e soprattutto dell'immagine della Nuova Italia all'estero.

Riprendendo la periodizzazione di Arnaldo, per il quale si era giunti a un «Terzo Tempo» («superare il Partito nello Stato, figurazione storica dell'Unità, mettendo il Partito al servizio dello Stato» e «fascistizzare il popolo italiano»)¹⁶, si potrebbe ipotizzare un parallelo «Quarto Tempo» del fascismo: la sua proiezione europea come fenomeno «universale». Diventava quindi necessaria la creazione di organismi *ad hoc*, collaterali al Partito, con il compito di essere promotori dell'idea universale irradiata da Roma. Il primo di questi fu il «Centro internazionale di studi sul fascismo» (Cinef) di Losanna¹⁷.

Da qualche tempo agivano all'estero enti preposti alla diffusione della cultura italiana nel mondo: tra essi, i vari Istituti di cultura (trasformati da organi di scambio in strumenti di espansionismo culturale)¹⁸, e la «Società Dante Alighieri», che raggiunse apprezzabili livelli propagandistici alla fine degli anni Venti¹⁹. Si trattava di realtà presenti sul territorio estero e caratterizzate dalla gestione affidata solo a personale italiano: una sorta di legazioni culturali d'Italia distribuite nei vari Paesi. Talvolta, come nel caso della «Dante Alighieri» di Ginevra, il malcelato antifascismo dei funzionari locali comportava una distinzione tra «cultura italiana» e «cultura fascista»²⁰.

Sebbene in breve tempo fascistizzati, questi enti non rispondevano in pieno alla moda del momento, la diffusione delle idee fasciste nel mondo, restando ancorati (sia per tradizione sia per silenziosa resistenza) alla presentazione più del «prodotto Italia» che del magistero fascista. Si sentiva l'esigenza di un centro studi gestito in modo in apparenza obiettivo e distaccato da parte di esponenti della cultura europea, che illustrasse con iniziative e atti pubblicati i principali aspetti storici, politici, programmatici e ideologici di un fenomeno che ormai stava assumendo dimensioni transnazionali.

Fu così che si giunse alla costituzione del Centro di Losanna. Il 18 settembre 1926 il capo dell'Ufficio stampa degli Esteri, il conte Giovanni Capasso Torre di Pastene, inviò un telegramma alle ambasciate di Washington, Berlino e Budapest, dove si informava i diplomatici che era imminente la

15. F. Chabod, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Einaudi Torino, 1961, p. 82.

16. A. Mussolini, *Terzo tempo*, cit.

17. Per un più approfondito studio sull'argomento ci si permette di segnalare: M. Cuzzi, «Il Centro internazionale di studi sul fascismo di Losanna», in *Nuova Storia Contemporanea*, anno XIX, n. 3, maggio-giugno 2015, pp. 81-107.

18. F. Foschi, *Sugli Istituti italiani di cultura all'estero. Note e riflessioni*, Vallecchi Firenze, 1980, p. 25.

19. J.W. Borejsza, *Il fascismo e l'Europa orientale dalla propaganda all'aggressione*, Laterza Bari, 1981, p. 104.

20. E. Collotti (con la collaborazione di N. Labanca e T. Sala), *Fascismo e politica di potenza. Politica estera 1922-1939*, La Nuova Italia Milano, 2000, p. 152.

costituzione di un «istituto per ricerche documentazione circa fascismo» di dimensione internazionale e con sede in Svizzera²¹.

La scelta di una città elvetica quale domicilio dell'organizzazione pareva controbilanciare la sede ginevrina della Società delle Nazioni (principale avversario dell'intera iniziativa universalista), e fu suggerita dal prescelto presidente del nuovo organismo: il docente di sociologia all'Università cattolica di Nimega e direttore della locale biblioteca universitaria, J. Hermann de Vries de Heekelingen. Si trattava di un intellettuale olandese naturalizzato nella Confederazione, con residenza a Freiburg. Studioso del fascismo sin dalle origini, ne era rimasto affascinato al punto da scrivere un libello apologetico che si apriva con un *incipit* di questo tenore: «[...] le Fascisme représente l'ordre, la discipline, la hiérarchie, le respect de la religion, l'amour de la patrie, l'acceptation du sacrifice. Ce sont ceux qui aiment et admirent le Fascisme»²². De Vries, che in seguito si sarebbe distinto per il viscerale antisemitismo, pareva essere quindi il migliore candidato per guidare il nuovo organismo.

Il 29 gennaio 1927 Capasso organizzò un incontro risolutivo tra de Vries, il diplomatico Luigi Villari e Giovanni Gentile, in qualità di presidente dell'Istituto nazionale fascista di cultura. Al termine del colloquio fu redatto un accordo scritto, suddiviso in diversi articoli che sancivano la nascita del «Centre International d'Etudes sur le Fascisme (International Centre of Fascist Studies)».

L'attività del Centro si sarebbe concentrata soprattutto nella pubblicazione di una bibliografia analitica suddivisa per argomenti, nella raccolta di una completa documentazione sui risultati del fascismo in Italia, in un servizio pubblico d'informazione bibliografica e documentaria e nella creazione di una biblioteca contenente tutti i testi sul fascismo o comunque riconducibili alla storia e alla dottrina fascista. Tutte le pubblicazioni sarebbero state stampate in lingua inglese e francese. L'organo esecutivo era rappresentato da un «Consiglio» composto da tre membri; de Vries avrebbe dunque assunto il prestigioso titolo di «Presidente del Consiglio». Al suo fianco come vicepresidente, fu nominato lo scrittore francese Marcel Boulenger, già campione olimpionico di scherma e vicino all'*Action Française*, e a costoro si aggiunse Gentile come terzo membro. Di seguito si riportano i membri della prima assemblea dei soci, così come furono pubblicati sull'annuario del 1928:

21. Ministero degli Affari esteri, Ufficio stampa; telegramma n. 4903 pr indirizzato a ambasciata Washington, legazione Budapest, ambasciata Berlino; Roma, 18 settembre 1926, in Archivio storico-diplomatico del ministero degli Affari esteri (d'ora in poi ASMAE), Dep. Minculpop, B. 68 «Propaganda italiana all'estero», F. 1930 «Centro internazionale di studi sul Fascismo sett. 26 – luglio 27».

22. H.de Vries de Heekelingen, *Le Fascisme et ses Résultats*, Sociel Editions Bruxelles, 1926, p. 7. Il testo venne tradotto in italiano: *Il Fascismo e i suoi risultati*, Alpes Milano, 1927.

prof. A. Andréadès, prof. Antonio Aunós,	università di Atene università di Barcellona, rettore dell'istituto di scienze sociali
conte Thadeuz Dzieduszucki prof. István Ethen Ereky C. Fougner prof. Edmund Gardner	sociologo di Varsavia università di Széged, Ungheria intellettuale, Oslo università di Londra, membro della <i>British Academy</i>
prof. A. Geouffre de Lapradelle	università di Parigi, direttore dell' <i>institut des hautes études internationales</i>
prof. John L. Gerig Jonkheer J.W. Godin De Beaufort prof. Nael Ionescu Ladislas Jablonowski prof. Johann W. Mannhardt J. Renkin barone Rolin Jaequemyns prof. Walter Starkie lord Sydenham of Combe	università Columbia, New York ²³ intellettuale, Olanda università di Bucarest senatore, Varsavia università di Marburg ministro di Stato belga ex ministro dell'Interno belga <i>Trinity College</i> , Dublino ex governatore di Bombay, membro della <i>Royal Society</i> , Londra
conte prof. Paul Teleki	ex ministro degli Esteri ungherese, università di Budapest
prof. M.W.F. Treub	ex ministro delle Finanze olandese, università di Amsterdam

Completava l'organigramma, il segretario generale James Strachey Barnes²⁴. Maggiore dell'esercito britannico distaccato durante la guerra sul fronte italiano, ex laburista già frequentatore a Milano del cenacolo di Filippo Turati e di Anna Kuliscioff, Barnes era stato sedotto dal Mussolini del 1919²⁵. Fervente cattolico, entusiasta del Concordato, l'intellettuale inglese aveva abbracciato con convinzione la causa universalista e immaginava

23. La *Columbia University* era uno dei centri accademici statunitensi più sensibili al richiamo del fascismo; al suo interno operava dalla fine del 1925 un «Istituto di cultura italiano» (F. Virgili, *La cultura italiana in America*, in «Il Popolo d'Italia», 4 settembre 1926). Nel corso della sua visita del novembre 1931 negli Stati Uniti, il ministro degli Esteri Grandi incontrò alcuni membri del corpo accademico impegnati in un'aspra polemica con Salvemini: «Io non conosco il fascismo» gli aveva detto un anonimo professore statunitense, «ma sono diventato fascista il giorno in cui ho ascoltato il prof. Salvemini. Ho capito subito che quell'uomo aveva torto e di conseguenza voi fascisti avete ragione» (C. Damiani, *Mussolini e gli Stati Uniti 1922-1935*, Bologna Cappelli, 1980, p. 284).

24. Centre international d'études sur le fascisme (Cinef), *Yearbook*, Lausanne Cinef, 1928, pp. 5-7.

25. Circa la figura poco nota di James Strachey Barnes, una sorta di John Reed in camicia nera (avendo descritto con piglio ispirato la "rivoluzione" del 1919-22), si vedano i suoi scritti *The universal aspects of fascism* (Williams and Norgate, London, 1929) e *Fascism* (Thornton Butterworth Ltd, London, 1934). Per il profilo biografico e politico si rimanda a C. Baldoli e B. Fleming, *A British Fascist in the Second World War. The Italian War Diary of James Strachey*, Barnes 1943-45, London Bloomsbury, 2014. D. Bradshaw, J. Smith, *Ezra Pound, James Strachey Barnes ('The Italian Lord How-How') and Italian fascism*, in «The Review of English Studies», vol. 64, issue 26, settembre 2013.

un'Europa dominata dalla riedizione dell'alleanza trono-altare con il duce nel ruolo dell'imperatore²⁶.

L'organigramma dava al Centro non soltanto un respiro intellettuale e politico, ma gli conferiva anche un'inedita dimensione europea che distingueva in modo netto il Cinef dalle precedenti iniziative all'estero: con il Centro di Losanna, per la prima volta, non era il fascismo a raggiungere gli altri Paesi, ma erano esponenti, in parte autorevoli e conosciuti, del mondo politico e culturale del Vecchio Continente (di stampo più conservatore che nazional-rivoluzionario) ad adoperarsi per diffondere le idee del fascismo.

Il Cinef iniziò a produrre le pubblicazioni più disparate sul fascismo e su tutti gli argomenti collegati: pubblicistica e saggistica generale, filosofia, religione, sociologia, economia, diritto, forze armate, associazioni, educazione, scienze pure, tecnica applicata, fattori produttivi, belle arti, storia, geografia, pubblica amministrazione.

A tali gruppi di pubblicazioni se ne aggiungeva uno sul «Fascismo all'estero». Si trattava della prima raccolta organica di dati e studi sulla diffusione del fenomeno fascista in Europa, e comprendeva documentazioni sui movimenti imitativi del modello italiano in numerosi Paesi europei, compresa la Russia (intesa come comunità bianca emigrata all'estero). Lo studio dimostrava come il messaggio universalista si affiancasse a quello, assai meno ambizioso, di stringere rapporti con sparuti epigoni del fascismo.

Tuttavia, il Centro, nonostante l'interesse dell'intelligenza europea, non ebbe lunga vita. La crisi del Cinef coincise con l'abbandono di Barnes. Il giornalista inglese era entrato nelle grazie del duce, al punto che Mussolini aveva scritto la prefazione alla versione italiana del suo volume più conosciuto²⁷. Questo aiutò Barnes a diventare uno dei più importanti esponenti del Centro, offuscando la figura del presidente de Vries. Al contempo, le scelte clericofasciste e tradizionaliste del giornalista inglese raffreddarono alcuni esponenti del Cinef più «laici» o appartenenti ad altre confessioni (in modo particolare protestanti). Per tali motivi Barnes se ne andò.

Iniziò così il rapido tramonto del Cinef. Subissato da ingenti spese, de Vries continuava a chiedere sovvenzioni al governo italiano. Tuttavia, nonostante i tentativi di Gentile e Villari di aiutare il «povero de Vries», il nuovo segretario generale degli Esteri Lando Ferretti – dubitando della buona fede del presidente e dell'utilità del Centro – si oppose a successivi stanziamenti²⁸. Una successiva indagine voluta da Mussolini avrebbe fatto emergere una situazione equivoca, con spese astronomiche ingiustificate e scarsa operatività. Inoltre, tutto il corpo consolare straniero a Losanna era a conoscenza delle

26. J.S. Barnes, *Gli aspetti universali del fascismo*, con prefazione di S.E. Mussolini, Libreria del Littorio, Roma, 1931, p. 201.

27. J.S. Barnes, *Gli aspetti universali del fascismo*, cit.

28. Giovanni Gentile a Lando Ferretti, lettera autografa, 28 gennaio 1930, in ASMAE, Dep. Minculpop, Busta 401, Direzione Generale per il servizio della stampa estera, Fascicolo «de Vries de Heekelingen»; e Ferretti a Gentile, s.d., in ivi.

sovvenzioni fasciste al Cinef, che di conseguenza perdeva la sua apparente e fittizia obbiettività²⁹. Infine, anche il ministro d'Italia a Berna si aggiunse alle proteste, definendo de Vries un profittatore e uno «sbafatore» del denaro pubblico³⁰. Nel luglio 1930 i rapporti tra governo italiano e Centro di Losanna furono interrotti: il Cinef venne pertanto smantellato e de Vries si sarebbe riciclato negli anni seguenti come polemista e commentatore radiofonico.

Tuttavia, se il progetto pareva naufragato, lo stesso non poteva dirsi per l'universalismo che, anzi, nei mesi successivi allo scioglimento del Centro di Losanna riprese vigore utilizzando anche i contatti intessuti dalla disciolta organizzazione. L'azione era impellente, e doveva essere intrapresa prima che giungesse qualcun altro a ricoprire il ruolo di "locomotiva" della nuova Europa.

Si trattava di contrastare con ogni mezzo l'ascesa di un pericoloso concorrente interno alla famiglia fascista. In Germania, Adolf Hitler si era trasformato da oscuro agitatore regionale in un leader politico di primo piano. I suoi seguaci non erano più ridicoli «buffoni», come li aveva apostrofato Mussolini all'indomani del fallito *putsch* di Monaco³¹. Con oltre il diciotto per cento conquistato alle elezioni del settembre 1930, i nazionalsocialisti si erano attestati al secondo posto, subito dopo i socialdemocratici. Inoltre, la popolarità del *Führer* stava superando i confini nazionali, seducendo uomini e movimenti politici non soltanto *Volksdeutsche*: le notizie degli incontri tra emissari nazisti e il «socialista-nazionale» francese Gustave Hervé erano preoccupanti³²; ancora più inquietanti apparivano i segnali d'infiltrazioni naziste in Austria, dove un locale partito nazional-socialista stava sottraendo consensi alla filo-fascista *Heimwehr* del principe Starhemberg, movimento a suo tempo avvicinato dal Cinef³³. Questi maneggi tedeschi a Vienna confermavano inoltre ciò che Capasso Torre, nominato console a Monaco di Baviera aveva scoperto nel corso di un informale e riservato colloquio del febbraio 1930 con *Führer* circa i suoi appetiti sull'Alto Adige³⁴. Hitler non solo

29. Rapporto a S.E. il Capo del Governo sulla visita al Cinef di Losanna, in ASMAE, Dep. Minculpop, Busta 401, Direzione Generale per il servizio della stampa estera, Fascicolo «de Vries de Heekelingen».

30. Il Ministro d'Italia a Berna, a Lando Ferretti, 26 luglio 1930, in *ivi*.

31. Il console a Monaco di Baviera, Durini di Monza, al presidente del Consiglio e ministro degli Esteri, Mussolini, R. 366/11, Monaco di Baviera, 10 novembre 1923, in *I Documenti diplomatici italiani* (d'ora in poi Ddi), Settima serie: 1922-1935, Vol. II, Istituto Poligrafico e Libreria dello Stato Roma, 1959, doc. 474, p. 318.

32. L'ambasciatore a Berlino, Orsini Baroni, al ministro degli Esteri, Grandi, Lettera personale 3211/1637, Berlino, ottobre 1930 [senza giorno], Ddi, Settima serie: 1922-1935, Vol. IX, Istituto Poligrafico e Libreria dello Stato Roma, 1975, doc. 294, p. 414, nota 1.

33. Il ministro a Vienna, Auriti, al capo del governo e ministro degli Esteri, Mussolini, Telespr. s. 2822/1639, Vienna, 25 luglio 1932, in Ddi, Settima serie: 1922-1935, Vol. XII, Istituto Poligrafico e Libreria dello Stato Roma, 1987, doc. 175, p. 255.

34. Rapporto del console a Monaco G. Capasso Torre sull'incontro con Hitler (14 febbraio 1930), in R. De Felice, *Mussolini e Hitler. I rapporti segreti 1922-1933*, Le Monnier Firenze, 1975, pp. 154-159.

rischiava di appannare il diritto italiano alla primogenitura su tutti i fascismi e a porsi alla guida del rinnovamento europeo, ma poteva rappresentare un serio pericolo per i confini settentrionali d'Italia.

Preoccupato, Mussolini reagì da principio sostenendo i movimenti politici tedeschi che riteneva essere concorrenti ai nazionalsocialisti e più orientati verso il fascismo italiano: il Partito tedesco-nazionale (Dnvp) di Hugenberg, gli ex combattenti dello *Stahlhelm*, alcune associazioni di ex membri dei *Freikorps*, piccoli movimenti che si dichiaravano fascisti³⁵. Tuttavia, l'assorbimento nell'orbita egemonica nazista della composita galassia della destra radicale tedesca (e, tra il 1933 e il 1935, la brutale eliminazione di ogni resistenza o "resilienza" al nuovo regime) avrebbero presto resi vani questi sforzi.

Era necessario distinguere fascismo e nazismo, dare al fascismo non solo il privilegio di primogenitura del vasto movimento nazional-rivoluzionario europeo, ma anche strumenti identificativi e discriminanti che lo potevano distinguere dal nazionalsocialismo. Si rese quindi necessaria la creazione di un organismo più militante e attivo che riattivasse l'indotto internazionale affinché si potesse raggiungere quest'obiettivo: non solo attraverso il rifiuto – strumentale, non da tutti condiviso e comunque temporaneo – del razzismo e dell'antisemitismo hitleriano, ma anche con una diversa concezione dell'egemonia continentale. All'impero carolingio, centralizzato e dominatore evocato dai leader nazisti, Mussolini e i suoi universalisti avrebbero contrapposto la Roma imperiale, civilizzatrice di popoli, i quali sarebbero stati arricchiti e non annullati dalla dominazione latina. Una comunità imperiale romana contro un impero integrale e germanizzato sarebbe stata la formula di questa sorta di «Brennero ideologico», spartiacque tra l'Italia fascista e il Terzo Reich.

Sussistevano infine altri motivi. La prospettiva europea avrebbe potuto raccogliere una parte di quel fascismo dinamico delle origini deluso dalla cristallizzazione nella quale il regime, ormai consolidatosi al potere, pareva avere costretto il movimento. Già nel 1929 Giuseppe Bottai respingeva il principio che il fascismo avesse concluso la sua funzione, come viceversa sostenevano alcuni gerarchi a cominciare da Dino Grandi³⁶. Per Bottai, i compromessi con gli agrari, la monarchia, gli industriali, i militari e la Chiesa non potevano annullare lo «spirito rivoluzionario» del 1919: «La rivoluzione è, dunque, finita?» si domandava con retorica il futuro ministro delle Corporazioni; «Non resta, dunque, che accettare il ciclo chiuso della sua storia, come si è negli istituti, nelle leggi, nel Regime concretata?»³⁷. Tutt'altro: la vocazione nazional-rivoluzionaria delle origini avrebbe trovato una nuova declinazione, una rinnovata linfa nella proiezione su scala continentale del movimento mussoliniano.

35. K.P. Höpke, *La destra tedesca e il fascismo*, il Mulino Bologna, 1971, p. 289.

36. G. Bottai, *Editoriale*, in *Critica Fascista*, 1° gennaio 1929.

37. *Ibidem*.

Questa esigenza era sentita soprattutto dalle giovani generazioni: l'universalismo e soprattutto l'internazionalismo apparivano agli occhi dei giovani fascisti (i «gufini», i «novisti», gli «iperfascisti», per usare un'espressione di Giuseppe Parlato)³⁸ come una possibilità, per molti l'unica e per qualcuno addirittura l'ultima, che aveva il regime per rinnovarsi e ripulirsi dai compromessi e dai conformismi raccolti in quasi dieci anni di potere. Il potenziale dirompente di queste diverse anime irrequiete sarebbe stato colto da Mussolini, navigato politico e abile manovratore di correnti, che l'avrebbe incanalato nel progetto internazionalista.

Da questo punto di vista, il nuovo decennio pareva gravido di possibilità. La nomina di Grandi agli Esteri aveva inaugurato la stagione di una particolare diarchia in politica estera: al Grandi «diplomatico» si sarebbe accostato, talvolta creando imbarazzo, il Mussolini «tribuno» in un'alternanza di rallentamenti (da parte del primo) e di accelerazioni (condotte con abile retorica dal secondo): un gioco delle parti o forse una sempre più accentuata concorrenza anticipatrice di futuri e clamorosi sviluppi.

Pertanto, dopo alcuni passaggi preparatori, si giunse al discorso del 27 ottobre 1930. Il duce evocò per il nuovo decennio uno scenario caratterizzato da una netta divisione tra fascismo e antifascismo. Si apriva una nuova stagione di quella «rivoluzione» del 1919-22, che aveva trovato una conclusione in Italia con l'edificazione dello Stato fascista. Era la stagione dello scontro finale con gli avversari, non più visti come singoli esponenti di partiti democratici e antifascisti nazionali. Il nemico era un intero mondo democratico: «L'antifascismo» avrebbe detto il duce «non è morto, l'opposizione esiste ancora. Soltanto il terreno della lotta si è dilatato: ieri era l'Italia, oggi è il mondo, poiché dovunque si battaglia pro o contro il fascismo». La lotta non si sarebbe più svolta in Italia, ma sull'intero continente, e si chiamavano all'appello le forze del fascismo europeo, per la prima volta evocate come un tutt'uno con quello italiano³⁹. I presupposti per il progetto di un'Europa fascistizzata erano stati in tal modo delineati. Era giunto il momento di trovare gli uomini adatti a costruirne l'impianto ideologico, politico e operativo.

All'indomani della svolta numerosi esponenti delle varie correnti universaliste si candidarono alla guida della futura organizzazione. Il più noto, il più rumoroso e intraprendente candidato, sembrava essere il bresciano Asvero Gravelli. Costui, dopo avere collaborato in modo periferico e marginale con il Cinef, aveva fondato la rivista «Antieuropa» che sarebbe divenuta (insieme al successivo periodico, «Ottobre», sempre diretto da Gravelli) il principale organo del pensiero internazionalista. Il giovane bresciano aveva ipotizzato l'idea di un'aggregazione di forze su scala continentale, se non ad-

38. Cfr. G. Parlato, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, il Mulino Bologna, 2000.

39. Messaggio per l'anno nono, in E. e D. Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini*, Vol. XXIV, La Fenice Firenze, 1958, pp. 281-283.

dirittura planetaria, attorno al fascismo italiano e al suo duce: un'Internazionale fascista, con il compito di [...] riunire negli Stati dell'Europa le forme della stessa tendenza politica e, al di sopra delle frontiere dei singoli Stati, di serrarle nella comune lotta spirituale da condursi con stile armonico per una giovane Europa basata sulle dottrine fasciste di fede, disciplina, concordia, sacrificio, giustizia, dovere⁴⁰.

Gravelli, partendo dagli assiomi universalisti, avrebbe elaborato un'idea d'Europa in camicia nera che avrebbe caratterizzato le scelte politiche negli anni a venire:

Antieuropa, adunque, Contro-europa per la salvazione dell'occidente latino e cattolico [...]. Noi siamo l'eresia della moderna Europa. Contro l'Europa di Parigi, di Mosca, di Ginevra, la nostra Antieuropa ha il nome di Roma. Instaureremo l'unità religiosa d'Europa onde fondare il ritorno agli ideali. Il Fascismo, come idea dell'Italia moderna e classica è il restauratore di una civiltà: Roma è il centro morale di azione. [...] Noialtri italiani, stretti attorno a Mussolini, prepariamoci per la grande ora storica. Prepariamo gli uomini ed esaltiamo l'idea e la supremazia dei valori ideali. La rivoluzione fascista sarà la rivoluzione creatrice e storicissima. L'Antieuropa delle camicie nere, sarà un'idea di redenzione e di unità⁴¹.

Per Gravelli era inutile rivolgersi ai ceti conservatori del Vecchio Continente. Costoro, alla fine, avrebbero mantenuto i tradizionali legami con le istituzioni tradizionali di stampo democratico-borghese, e le infatuazioni corporative e autoritarie sarebbe ben presto tramontate. Bisognava riunire i fascismi continentali, la gioventù nazional-rivoluzionaria, in una grande organizzazione:

Essi vogliono unirsi per il trionfo delle aquile di Roma contro la stella di Mosca [...]. Come da Mosca si dirige l'Internazionale Rossa ed è minata l'esistenza di tutti gli Stati dell'Europa e di altri Continenti, così da Roma dovrà dirigersi la lotta per la nuova costituzione dell'Europa e del mondo intero⁴².

Un'Europa antemurale contro i nemici della cristianità e della cultura occidentale (vale a dire romana) che pareva sorgere sia nelle regioni islamiche del Medio oriente sia nella lontana Cina:

Come una mistica rivoluzione, andiamo disgregando l'anima della perduta Europa, della rugosa Europa che nel 1950, se certi calcoli non falliscono, sarà il campo di battaglia di una lotta gigantesca tra Oriente ed Occidente. Cristo o Confucio? La Croce o la Mezzaluna? Roma o i barbari?⁴³.

40. «L'Internazionale fascista», Programma spirituale, dattiloscritto, p. 6, in Archivio centrale dello Stato di Roma (d'ora in poi Acs), Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, Carteggio riservato, Repubblica sociale italiana (1943-1945), Busta 35, Fascicolo 312 «Asvero Gravelli».

41. Ivi, pp. 6-11

42. Ivi, p. 3.

43. Ivi, pp. 62-63

Un'Europa contrapposta al concetto «democratico-massonico» ispirato dai federalisti o dai «paneuropei» di Coudenhove-Kalergi, più volte attaccato da Gravelli⁴⁴. Dalle colonne di «Antieuropa» e di «Ottobre» l'intraprendente direttore e i suoi collaboratori respingevano i progetti di moneta unica («la questione ci sembra che non interessi il nostro continente e il nostro secolo; non ci sembra che vada presa sul serio. E non parliamone più»)⁴⁵; altrettanto liquidato come «demoplutocratico» furono i progetti di un mercato comune e di un'unione continentale. La nuova Europa, dominata non dal principio «nordico e romantico» di libertà ma da quello «romano e cristiano» di autorità e giustizia⁴⁶ avrebbe dovuto rivolgersi a Roma, rigenerandosi in un blocco illiberale e corporativo contrapposto sia alle orde «giallo-comuniste»⁴⁷ d'Oriente sia al capitalismo statunitense. I capitali americani avrebbero dovuto essere esclusi da tutti i fattori produttivi ed energetici continentali, mentre una drastica politica protezionista avrebbe bloccato l'invasione di prodotti d'oltreoceano, sostituiti dallo sfruttamento europeo delle colonie africane («Si incominci a fare la paneuropa mettendo in comune le colonie»)⁴⁸, dominate dalla «pax romana»⁴⁹. Non si escludeva un conflitto militare tra Europa e Stati Uniti, se fosse stato necessario⁵⁰.

La stagione universalista si arricchì di altre voci, dal periodico di Oddone Fantini «Universalità Fascista» (di tendenze nazionaliste-conservatrici) all'«Universalità Romana» di Carlo Emilio Ferri (di ispirazione clericico-imperiali).

Alla fine, questo confuso coro di appelli avrebbe ottenuto la definitiva benedizione di Mussolini. Liberatosi di Grandi – il quale era sempre stato ostile all'internazionalismo fascista⁵¹ –, il duce si votò con convinzione alla causa. Il 25 ottobre 1932, alla vigilia del decennale, Mussolini pronunciava a Milano un discorso i cui passaggi sarebbero stati a lungo ripresi dai fautori dell'eurofascismo:

Oggi, con piena tranquillità di coscienza, dico a voi, moltitudine immensa, che il secolo XX sarà il secolo del fascismo, sarà il secolo della potenza italiana, sarà il secolo durante

44. A. Gravelli, *Chitarrate paneuropee*, in *Antieuropa*, anno I, n. 7, 28 ottobre 1929.

45. G. Gabbrielli, *Attacco al programma paneuropeo*, in *Antieuropa*, anno I, n. 6, 25 settembre 1929.

46. J.S. Barnes, *La nuova costituzione italiana*, in *Antieuropa*, anno I, n. 5, 25 agosto 1929.

47. A. Gravelli, *Guardare all'Asia. Non essere ultimi!*, in *Ottobre*, anno I, n. 23, 15 ottobre 1933.

48. *Masaryck e la Paneuropa*, in *Antieuropa*, anno II, n. 1, 1° gennaio 1930.

49. P. d'Agostino Orsini di Camerota, *Uno sguardo all'Africa*, in *Antieuropa*, anno I, n. 4, 25 luglio 1930.

50. G. Gabbrielli, *Il prezzo della pace anglosassone*, in *Antieuropa*, anno II, n. 1, 1° gennaio 1930.

51. P. Nello, "Introduzione: profilo di Dino Grandi", in D. Grandi, *La politica estera dell'Italia dal 1929 al 1932*, Bonacci Roma, 1985, p. 22.

il quale l'Italia tornerà per la terza volta a essere la direttrice della civiltà umana poiché fuori dei nostri principi non c'è salvezza né per gli individui, né tanto meno per i popoli. Tra un decennio l'Europa sarà fascista o fascistizzata! L'antitesi in cui si divincola la civiltà contemporanea non si supera che in un modo, con la dottrina e con la saggezza di Roma⁵².

La svolta si perfezionò con il Convegno Volta sull'Europa del 14-20 novembre 1932 organizzato dall'Accademia d'Italia. Un convegno in apparenza scientifico e culturale ma con una implicita finalità, come ha evidenziato Simona Giustibelli:

[...] al di là dei propositi di serenità scientifica e culturale, sottolineata con enfasi dai promotori, l'iniziativa assunse da subito una forte impronta politica, conciliandosi di fatto con la strategia messa a punto dal regime in quel periodo per riconquistare al paese, umiliato a Versailles, una posizione di rilievo nel consesso europeo. L'obiettivo era, tra gli altri, quello di avvicinare alla nuova Italia quanti ideologicamente e politicamente a essa si sentivano lontani⁵³.

In quest'ottica, le parole pronunciate a Milano dal duce pochi giorni prima rappresentano la conferma delle reali intenzioni alla base dell'iniziativa. Al Convegno Volta parteciparono nomi di prestigio. Tra gli altri, un ex capo di Stato, il polacco Ignaz Paderewski, l'ex viceré dell'India Victor Lytton, l'ex governatore dell'Africa occidentale francese Marcel Olivier, alcuni ex capi di governo, come il belga Paul Hymans, il tedesco Hans Luther, il greco Andreas Michalakopoulos, il bulgaro Daneff, il romeno Nicolae Jorga; ex ministri, come il tedesco Willy H. Hellpach, i romeni Mihail Manoilescu e Constatin Argentoianu, l'ungherese Albert Appony, il bulgaro Theodor Danailow, gli jugoslavi Momcilo Ninčić e Otto von Frangeš, il francese Gabriel Hanotaux, il segretario generale della Società delle Nazioni Joseph Avenol, il delegato francese a Ginevra Henry Bérenger e quel greco Nikola Politis; il presidente del *Reichstag* Hermann Göring (che presiedette la quarta sessione dedicata al «Decadentismo democratico europeo»)⁵⁴ e quello del parlamento lussemburghese Emile Reuter; alcuni tra i più rinomati nomi del mondo accademico europeo. Non potevano mancare i migliori rappresentanti del fascismo e dell'estrema destra del continente, come Ernesto Giménez Caballero, il principe Karl Anton von Rohan, il nazista Alfred Rosenberg, il capo dello *Stahlhelm* Franz Seldte e il leader del partito tedesco-nazionale Hugenberg, il generale Weygand, l'ex presidente della Reichsbank Hjalmar

52 *Al popolo di Milano*, in E. e D. Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini*, vol. XXV – Dal dodicesimo anniversario della fondazione dei Fasci al Patto a Quattro (24 marzo 1931 – 7 giugno 1933), La Fenice Firenze, 1958, pp. 147-148.

53. S. Giustibelli, *L'Europa nella riflessione del Convegno della Fondazione Volta*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, n. 1, 2002, p. 182.

54. Reale Accademia d'Italia, Fondazione Alessandro Volta, *Convegno di scienze morali e storiche – 14/20 novembre 1932 – Tema: L'Europa*, Reale Accademia d'Italia Roma, 1932, p. 153.

Schacht. Per molti aspetti, parafrasando Silone, pareva trattarsi di una «scuola dei dittatori»⁵⁵.

Fu Paolo Orano a riassumere le tante tesi dei convegnisti, molti dei quali «rapiti» dal mito mussoliniano, che illustrò il punto di vista fascista sull'Europa:

Da questa Italia innovata dai fondamenti noi ci accorgiamo che nell'individualismo delle democrazie, così come esse sono, manca la fede e manca il coraggio, se lo scopo di tutto è quello di salvare un'Europa e con l'Europa se stessi, un'Europa che non può essere che nuova e diversa. [...]. Noi siamo certi [...] di avere per parte nostra tenuto fede al proposito di salvare l'Italia e cioè di cominciare a salvare l'Europa. [...] Che l'Europa la chiami questa nuova Italia credente ed operante a sostenere la causa sublime di un'Europa rinasciente e l'Italia di Mussolini risponderà: eccomi!⁵⁶.

Il Convegno fu il trampolino di lancio della nuova stagione internazionalista. Come ha scritto Michael Ledeen la *kermesse* aveva mostrato che il terreno era fertile per un «movimento giovanile europeo»; un movimento sostenuto, almeno per il momento, anche dai rappresentanti più anziani della politica continentale, o da una non marginale parte di essi, che dimostravano come il consenso al fascismo «giaceva, pronto a esplodere, sotto la superficie di un'Europa in ebollizione»⁵⁷.

Terminava in tal modo il tortuoso e contraddittorio percorso verso la proiezione continentale del Fascismo. I titoli de «Il Popolo d'Italia» del nuovo anno – sovente di prima pagina e non più relegati alle pagine interne – appaiono illuminanti: «L'affermazione delle idee fasciste nel mondo» (15 gennaio 1933); «Uomini e popoli guardano Roma» (16 gennaio 1933); «La luce viene da Roma. Il Fascismo ha compiuto opere la cui mole è unica al mondo»; «L'attenzione del mondo sull'Italia fascista» (24 gennaio 1933); «L'idea fascista nel mondo» (25 gennaio 1933); «L'ammirazione straniera per le opere del Fascismo» (3 febbraio 1933). La stessa ascesa al potere di Hitler, a parte le perplessità e le preoccupazioni che essa generava, fu salutata come una riprova dei «grandi sviluppi internazionali della nostra Rivoluzione»⁵⁸.

Il 15 luglio 1933, contestualmente alla firma del Patto a Quattro (riproduzione del concerto europeo che avrebbe dovuto gravitare attorno all'Italia mussoliniana), nascevano i «Comitati d'azione per l'universalità di Roma» (Caur). Nati inizialmente per inquadrare gli stranieri residenti nel Paese e affascinati dalla dottrina fascista, ben presto i Caur sarebbero diventati il fulcro delle teorie universaliste. Non fu tuttavia Gravelli ad esserne il fondatore: risultato inaffidabile, anche a causa di alcuni scandali finanziari e personali che lo avevano colpito, e troppo estremista nei giudizi interni, il direttore di «Antieuropa» si eclissò, lasciando così lo spazio a un intraprendente ex

55. Cfr. I. Silone, *La scuola dei dittatori*, Mondadori Milano, 1962.

56. Reale Accademia d'Italia, cit., pp. 589-590.

57. M.A. Ledeen, *L'internazionale Fascista*, Laterza Bari, 1973, p. 113.

58. *La nostra Rivoluzione*, in *Il Popolo d'Italia*, 31 gennaio 1933.

segretario di D'Annunzio a Fiume, sin da quei tempi interessato a creare una rete internazionale di movimenti e partiti ispirati dalla Nuova Italia⁵⁹: Eugenio Coselschi. Nel *Manifesto* di fondazione dei Caur, si leggeva:

I Comitati d'Azione per l'Universalità di Roma si propongono quindi di esaltare, nel culto della romanità antica, anche la romanità nuova, intesa come norma superiore di equità per tutti i Paesi che Roma considerò, anche nei tempi dell'Impero, liberi ed indipendenti nel cerchio e nella luce della sua civiltà immortale. Al disopra e al di fuori di ogni politica contingente, ci è sembrato così giunto il tempo di gettare le basi di una intesa feconda e spontanea fra tutti coloro che, con spirito di dedizione e di assoluto disinteresse, pur lasciando integre ed inviolabili le tradizioni, le caratteristiche e le necessità delle rispettive Nazioni, sono disposti a riconoscere nell'antica e attuale universalità di Roma la trama di quelle alleanze spirituali che potranno dare al Mondo, ancora tormentato e discorde, la sua restaurazione politica e la sua salvezza civile e sociale⁶⁰.

Il progetto tuttavia abbandonò ben presto il principio più importante dell'universalismo, ovvero l'idea di penetrare i gruppi dirigenti conservatori d'Europa innestando in essi gli elementi dirompenti della dottrina fascista. Fu ripreso il sogno gravelliano di una sorta di "Fascintern", un'organizzazione partitica transnazionale, una federazione continentale di movimenti e partiti esteri contrapposta tanto alla concorrenza socialdemocratica e comunista (ma ad esse ispirata nella struttura organizzativa) quanto al sistema societario postbellico. Finché sarebbe durata la piccola guerra fredda interfascista tra Roma e Berlino, questi Comitati avrebbero adempiuto al loro compito di «Brennero ideologico». Poi, cambiate le prospettive diplomatiche, valutata la limitata portata dell'esperimento, Mussolini li avrebbe prontamente liquidati.

I Caur si sarebbero risolti in un'effimera costellazione europea di piccoli gruppi fascisti o fascistoidi e di singoli personaggi, marginali al momento ma che, almeno in parte, sarebbero riemersi come esponenti del più convinto collaborazionismo nazifascista durante l'imminente conflitto: dal norvegese Vidkun Quisling all'olandese Anton Mussert fino al danese Frits Clausen e al francese Marcel Bucard.

La «scuola dei dittatori» della Roma mussoliniana, fulcro di un contenente illuminato dagli ideali universali del fascismo italiano, si sarebbe trasformata nel mero apprendistato dei servitori di un'altra Europa, quella di Adolf Hitler⁶¹.

59. Coselschi era stato uno dei fautori della «Lega di Fiume», il tentativo dannunziano di creare una federazione di movimenti esteri impegnati nell'autodeterminazione dei loro popoli contro gli schemi delle paci di Parigi. Ci si permette di segnalare a questo proposito: M. Cuzzi, *Tra autodeterminazione e imperialismo: la Lega di Fiume*, in R.H. Rainero e S.B. Galli (a cura di), *L'Italia e la «Grande Vigilia»*. Gabriele D'Annunzio nella politica italiana prima del fascismo, FrancoAngeli Milano, 2007.

60. Comitati d'Azione per la Universalità di Roma, *Manifesto Statuto*, p. 3, in Acs, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1937-39, Busta 2122, Fascicolo 1.1.8.3.2967.

61. Per l'esperienza dei Caur ci si permette di segnalare M. Cuzzi, *L'Internazionale delle Camicie nere. I Caur (1933-1939)*, Mursia Milano, 2005.

PARTE SECONDA
LE LEGGI ANTIEBRAICHE E
LA PERSECUZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

LE LEGGI ANTIEBRAICHE: LA PROSPETTIVA STORICA

Michele Sarfatti¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Quale significato hanno le leggi antiebraiche nella storia d'Italia? - 3. Perché il fascismo emanò le leggi antiebraiche? - 4. Quale importanza il fascismo assegnò alla svolta antiebraica? - 5. Quali erano gli obiettivi delle leggi antiebraiche? - 6. Quale impostazione ebbe la legislazione? - 7. Le leggi antiebraiche fasciste vennero applicate? - 8. Vi furono opposizioni alla legislazione antiebraica? - 9. Quale relazione legò la legislazione del 1938 alla consegna degli ebrei a *killers* specializzati stranieri nel 1943-1945?

1. Introduzione

La legislazione antiebraica (io non utilizzo la denominazione “razziale”, in quanto è un termine asettico; casomai preferisco denominarla “razzista”, comprendendo anche la contemporanea legislazione contro le popolazioni delle colonie) dell'Italia fascista venne emanata a partire dal 1938. Da quell'anno sino all'estate 1943 si ebbe in Italia il periodo della “persecuzione dei diritti degli ebrei”, cui fece seguito il periodo della “persecuzione delle vite degli ebrei”, che ebbe luogo nelle regioni assoggettate all'occupazione nazista e alla Repubblica sociale italiana e durò dal settembre 1943 alla liberazione delle singole località².

Per quanto concerne il periodo della “persecuzione dei diritti”, i provvedimenti legislativi furono emanati soprattutto nel settembre-novembre 1938,

1. Una prima stesura di questo testo è stata pubblicata, col titolo *I provvedimenti antiebraici del 1938: premesse, contesto, contenuto*, in G. Giovannetti (a cura di), *Giorno della Memoria 2018. La vera legalità. A ottant'anni dall'emanazione dei provvedimenti per la tutela della razza*, supplemento a *La rassegna mensile di Israel*, vol. 83, n. 2-3, pp. 71-79.

2. Per la storia della persecuzione antiebraica in Italia, vedasi K. Voigt, *Il rifugio precario. Gli esuli in Italia dal 1933 al 1945*, 2 voll., La Nuova Italia Firenze, 1993-1996; L. Picciotto, *Il libro della memoria. Gli Ebrei deportati dall'Italia (1943-1945). Ricerca della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea*, 3^a ed., Mursia Milano, 2002; M. Sarfatti, *Gli ebrei nell'Italia fascista. Vicende, identità, persecuzione*, ed. definitiva, Einaudi Torino, 2018.

con importanti prosecuzioni nell'intero quinquennio. Nel periodo successivo – dal settembre 1943 – non vi fu bisogno di leggi che giustificassero arresti e deportazioni. I decreti-legge e le leggi del 1938-1943 furono preceduti, affiancati e aggravati da provvedimenti di carattere amministrativo.

In questa sede presenterò la sintesi della normativa antiebraica e del suo contesto in forma di quesiti e risposte, selezionando alcuni tra i temi maggiormente rilevanti.

Prima però occorre fare una premessa. Il fatto è che quanto più approfondiamo l'analisi della persecuzione antisemita, tanto più ci troviamo spinti a trasformare gli ebrei da soggetti in oggetti, da *persone* in *perseguitati*. Va quindi ricordato che la legislazione antiebraica fu un evento politico, giuridico, ideologico, culturale e sociale che fu diretto contro uomini e donne aventi idee, affetti, opinioni politiche, attività di studio o di lavoro, ambizioni, illusioni, speranze. Negli anni del fascismo gli ebrei nel Regno d'Italia abitavano perlopiù nell'area compresa tra le Alpi e le città di Napoli e Ancona, e si aggiravano tra i 45.000 e i 47.000, con una presenza massima a Roma in termini assoluti e a Fiume/Rijeka e Trieste in termini percentuali. Gli ebrei di cittadinanza italiana erano in lenta diminuzione, mentre quelli stranieri erano giunti a costituire oltre il 21 per cento del totale nel 1938. Essi erano pressoché tutti alfabetizzati, erano distribuiti tra i ceti proletari, medi e benestanti, avevano come occupazioni più diffuse quelle connesse alla produzione e commercializzazione di stoffe e vestiti e – in seconda misura – al libro e all'insegnamento, avevano abbracciato il fascismo come gli altri italiani non-ebrei e l'antifascismo più degli altri italiani non-ebrei. Su tutti essi si abbatté la persecuzione. Vediamo quindi alcuni aspetti di questa.

2. Quale significato hanno le leggi antiebraiche nella storia d'Italia?

La persecuzione antiebraica generalizzata voluta dal dittatore fascista Benito Mussolini e varata nel 1938 ebbe per oggetto cittadini dello Stato. Questo aspetto la distinse fortemente dalla pur grave svolta razzistica del 1936-1937 contro i sudditi delle colonie africane.

L'eguaglianza giuridica degli ebrei era stata sancita da vari decreti del Regno di Sardegna nel corso della primavera 1848 e venne progressivamente estesa sino a Roma, liberata dal dominio del Papa nel 1870. Vi fu insomma piena coincidenza tra il processo di emancipazione degli ebrei e il processo risorgimentale e di unità d'Italia. L'appartenenza nazionale e la parità giuridica e sociale degli ebrei italiani erano elementi stabilmente acquisiti ben prima della prima guerra mondiale. L'introduzione dell'antisemitismo di Stato nel 1938 costituì la rottura e la cessazione di quel patto di eguale cittadinanza, pose termine alla vicenda storico-nazionale avviata col Risorgimento, fu insomma una profonda cesura nella storia d'Italia.

Va precisato che nel periodo 1938-1943 – così come nel successivo periodo 1943-1945 – il governo fascista scelse di non disporre la revoca formale della cittadinanza italiana alla generalità degli ebrei. Tuttavia quello fu appunto il significato (e la percezione) della loro esclusione completa e definitiva dalle forze armate, dal Partito nazionale fascista e da tutta la vita della nazione. Paolo D'Ancona, professore universitario di storia dell'arte all'Università degli studi di Milano, scrisse nel 1939: «A me è stata improvvisamente troncata ogni attività di cittadino e di studioso: espulso dall'esercito, dalla cattedra, attraverso i miei libri dalla scuola, assisto alla distruzione di quanto formava la ragione stessa della mia vita»³.

Va anche data attenzione al fatto che la conversione in legge dei decreti – legge antisemiti fu l'ultimo atto istituzionale compiuto dalla Camera dei deputati, che era sì fascistissima, ma pur sempre nominalmente elettiva. Dopo quell'atto, sempre nella seduta del 14 dicembre 1938, la Camera stessa deliberò il proprio annientamento e l'istituzione di una non più elettiva Camera dei fasci e delle corporazioni.

Sul piano della prospettiva, va aggiunto che, dal punto di vista fascista, la normativa introdotta nel 1938 costituiva una riforma di ambito generale e di durata permanente, ossia – per utilizzare una formula recente – una riforma di struttura: il fascismo e l'Italia intera avrebbero dovuto essere per sempre ariani e antisemiti. E l'uno e l'altra in effetti lo divennero nominalmente e iniziarono a divenirlo materialmente. Si trattò ovviamente di una trasformazione processuale, progressiva ma non lineare. In alcuni ambiti essa era tutt'altro che conclusa alla fine della guerra, in altri era avanzata molto velocemente.

La cesura opposta al 1938 – ovvero il ripristino della precedente vicenda storico-nazionale – fu costituita non tanto dall'abrogazione della legislazione antiebraica, che inizialmente venne attuata dai soli Alleati, tramite l'introduzione di norme apposite nella Sicilia liberata in luglio 1943 e di un apposito articolo nel testo “lungo” dell'armistizio col regno d'Italia, quanto piuttosto dall'ingresso e dalla totale accettazione dei combattenti ebrei nelle bande partigiane. L'8 settembre 1943 Emanuele Artom annotò sul suo diario: «La radio tedesca annuncia che verranno a vendicare Mussolini. Così bisogna arruolarsi nelle forze dei partiti e io mi sono già iscritto»⁴.

3. Perché il fascismo emanò le leggi antiebraiche?

Le leggi furono fortemente volute da Mussolini. Egli ne fu anche il principale redattore e l'Archivio centrale dello Stato è colmo dei suoi autografi

3. P. D'Ancona, *Ricordi di famiglia. Note personali*, dattiloscritto, 1939.

4. E. Artom, *Diari di un partigiano ebreo. Gennaio 1940 – febbraio 1944*, a cura di Guri Schwarz, Bollati Boringhieri Torino, 2008, p. 55.

di bozze e testi definitivi di articoli giornalistici e decreti – legge razzisti e antisemiti.

A mio parere la decisione di vararle non fu presa sull'onda del razzismo istituzionale appena introdotto contro i popoli delle colonie italiane in Africa, né ebbe il fine di colpire il gruppo degli intellettuali o dei ceti borghesi, o quello di concorrere alla costruzione del “nuovo” italiano e/o dello Stato totalitario. Né fu determinata dalla volontà di emulare la politica antiebraica dell'alleato tedesco.

Certo, alcuni di quegli elementi ebbero un qualche peso, poiché nessuna svolta è mai totalitariamente autonoma dal contesto generale. Tuttavia, sulla base delle vicende del ventennio precedente, io ritengo che il fascismo italiano decise di intraprendere la persecuzione generalizzata degli ebrei perché essi costituivano un gruppo il cui comportamento era ormai giudicato (dal regime e rispetto alle sue finalità) pericoloso, antagonistico, alternativo, incoerente o anche inutile. All'interno dell'ebraismo infatti si era sviluppato a metà degli anni Trenta un contrasto tra fascisti e antifascisti, al termine del quale gli ebrei fascisti si erano dimessi dagli incarichi di rappresentanza (e ciò mentre tutta la popolazione della penisola veniva chiamata a festeggiare unita la conquista d'Etiopia e a combattere unita le sanzioni economiche deliberate dalla Società delle Nazioni). Inoltre gli ebrei d'Italia da un lato avevano manifestato sostegno ai confratelli tedeschi perseguitati, sostegno che si caratterizzava ormai come una critica pubblica della Germania alleata, e dall'altro non erano riusciti a convincere i correligionari degli Stati democratici a premere sui governi e sulle opinioni pubbliche dei propri Paesi contro il varo delle sanzioni economiche. Tutto questo rendeva ancora più difficile la loro presenza differente nella nazione sempre più caratterizzata come cattolicista, nella dittatura sempre più impegnata a revocare e calpestare i diritti, nello Stato totalitario in costruzione. In buona sostanza, a mio parere Mussolini decise di perseguire gli ebrei proprio allo scopo di perseguire gli ebrei.

4. Quale importanza il fascismo assegnò alla svolta antiebraica?

Una domanda di questo tipo richiede una risposta complessa e conseguentemente lunga. Si può però osservare che non uno degli altri governi e paesi antisemiti dell'epoca adottò i seguenti tre atti, e che la maggioranza di essi non ne adottò alcuno.

Il primo atto fu costituito dall'elaborazione e dalla pubblicazione il 14 luglio 1938 del testo ideologico che fissava e divulgava «quella che è la posizione del Fascismo nei confronti dei problemi della razza», e che quindi va considerato nient'altro che il *Manifesto del razzismo fascista* e non un derubricato *Manifesto degli scienziati razzisti*.

Il secondo atto fu costituito dall'approvazione il 6 ottobre 1938 di una *Dichiarazione sulla razza* da parte del Gran consiglio del fascismo, organo di massima rilevanza costituzionale nel Regno d'Italia fascistizzato.

Il terzo atto fu costituito dall'approvazione il 9 novembre 1938, da parte del Consiglio dei ministri, del nuovo libro 1° del codice civile, che all'articolo 1 introduceva ufficialmente il razzismo nel sistema giuridico italiano, stabilendo: «Le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'appartenenza a determinate razze sono stabilite da leggi speciali».

Questi tre relevantissimi atti⁵ trasformarono l'Italia in uno Stato formalmente, profondamente e – secondo il regime fascista – definitivamente razzista e antisemita.

5. Quali erano gli obiettivi delle leggi antiebraiche?

Nel 1938-1943 il fascismo intendeva eliminare gli ebrei, italiani e stranieri, dal territorio italiano e dalla società italiana.

Relativamente agli stranieri, nel settembre 1938 il governo vietò nuovi ingressi aventi scopo di residenza e dispose l'espulsione di quelli entrati dopo il 1918. Successivamente, nell'agosto 1939, vietò gli ingressi aventi scopo di soggiorno e nel maggio 1940 quelli aventi scopo di transito. Quando l'Italia entrò nella seconda guerra mondiale, gli ebrei stranieri e apolidi ancora presenti nella penisola vennero perlopiù internati in comuni o in campi, in attesa di essere espulsi alla fine del conflitto. Nei campi di internamento del 1940-1943 non vi furono violenze antisemite, ma l'internamento fu un provvedimento antisemita.

Relativamente agli ebrei italiani, inizialmente il governo fascista ne stimolò l'emigrazione spontanea. Inoltre revocò la cittadinanza italiana a coloro che l'avevano ottenuta dopo il 1918.

Nel 1940-1941 avviò l'elaborazione di una legge di espulsione definitiva degli ebrei italiani; il progetto venne però presto accantonato, perché l'estensione della guerra aveva ridotto ai minimi termini la possibilità di emigrazione.

Anche per gli ebrei italiani furono decisi provvedimenti di internamento e di lavoro obbligato, che col trascorrere degli anni e il crescere delle sconfitte belliche divennero sempre più generalizzati e sempre più persecutori: nella primavera 1940 fu disposto l'internamento di quelli giudicati maggiormente “pericolosi”; nel maggio 1942 fu introdotto il “lavoro obbligatorio”; nel giugno 1943 fu disposta l'istituzione di quattro “campi di internamento e lavoro obbligatorio” per ebrei abili (questa decisione non fu però attuata a causa della crisi politica del 25 luglio 1943).

5. Per i loro testi vedasi M. Sarfatti, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, 2ª ed. ampliata, Zamorani Torino, 2017, pp. 30-35, 60-65, 73-74.

Dal 1938 al 1943 il regime emanò innumerevoli divieti, aventi per oggetto tutti gli ambiti della vita di una persona: gli ebrei furono espulsi dalla scuola pubblica (con alcune eccezioni, di carattere complesso), dagli impieghi pubblici, in misura progressiva dal lavoro privato e dalle professioni, dai comparti dello sport, della cultura e dello spettacolo, dalle associazioni, ecc. Questi provvedimenti da un lato realizzavano la politica di persecuzione e dall'altro quella di separazione degli ebrei dai non ebrei, entrambe condizioni essenziali per l'attuazione della politica di allontanamento.

Per quanto concerne in particolare l'ambito della scuola e dell'università, i decreti-legge del settembre-novembre 1938 e le connesse circolari ministeriali disposero l'espulsione dalle scuole pubbliche di presidi, direttori, professori, impiegati e bidelli; vietarono la presenza di studenti "di razza ebraica" accanto agli studenti "di razza ariana"; proibirono nelle classi l'utilizzo di manuali e carte geografiche di autori "di razza ebraica" (peraltro, i libri scritti da autori "di razza ariana" non potevano menzionare il nome o il pensiero di persone "di razza ebraica" morte dopo il 1850).

Come già detto, il fascismo italiano aveva anche l'obiettivo di "arianizzare" la società italiana. Così, le politiche di espulsione degli ebrei dai singoli ambiti della vita lavorativa, educativa e sociale e di separazione erano funzionali anche alla *disebreizzazione* e alla *antisemitizzazione* del Paese, sempre più caratterizzato come Stato "ariano" e "razziale".

6. Quale impostazione ebbe la legislazione?

Relativamente alla tipologia del razzismo fascista, possiamo osservare che nella stampa si espressero sia le concezioni razzistiche cosiddette "spirituali" o "nazionali", connesse tra l'altro alla nuova esaltazione della "idea" di Roma e della "razza" latina, sia quelle di carattere "razzistico biologico", ossia basate sui conteggi del sangue ereditato e sviluppate principalmente dal *Manifesto* del 14 luglio 1938 e dal quindicinale *La difesa della razza*, pubblicato dall'agosto seguente. Tuttavia è un fatto che la definizione legislativa di "appartenente alla razza ebraica" venne imperniata sul "razzismo biologico". In base ad esso il discendente da quattro nonni classificati "di razza ebraica" era sempre classificato "di razza ebraica", anche se lui stesso e magari i suoi due genitori erano battezzati. E un nipote di quattro nonni classificati "di razza ariana", pur se aveva abbracciato l'ebraismo e aveva prole cresciuta ebraicamente, era comunque classificato "di razza ariana". Gli italiani tutti, insomma, erano divenuti semplici trasmettitori generazionali di materiale biologico utile o disutile alla nazione.

I discendenti da matrimoni "razzialmente misti" furono assegnati all'una o all'altra classificazione sulla base di criteri necessariamente privi di scientificità.

Va rimarcato che, a seguito della scelta del criterio “razzistico biologico”, circa il 10 per cento delle persone assoggettate alla legislazione persecutoria era di fede cristiana. Da ciò consegue che la persecuzione “antiebraica” non colpì solo gli ebrei.

La radicalità dell’antiebraismo fascista emerge anche da una comparazione tra le normative antisemite di Berlino e Roma. Nel suo insieme, la legislazione nazista fu senz’altro maggiormente persecutoria di quella fascista. Ma è interessante rilevare che alcune delle norme emanate in Italia nel settembre-novembre 1938 erano più gravi di quelle in quei giorni vigenti in Germania: ad esempio, l’esclusione generalizzata degli studenti ebrei dalle scuole pubbliche e l’espulsione entro sei mesi degli stranieri ebrei, decise all’inizio di settembre; le limitazioni alla proprietà di aziende, stabilite in novembre. Certo, proprio sul finire di quel novembre 1938 il regime nazista emanò in quegli ambiti norme uguali o più gravi di quelle fasciste; inoltre esso conservò sempre il primato persecutorio negli altri comparti. Ciò che qui interessa è solo notare che il fascismo, in alcuni specifici ambiti e in un determinato spazio cronologico, giunse a sopravanzare il nazismo. Il fatto fu notato all’epoca anche in Germania: il 25 ottobre 1938 il quotidiano nazista *Völkischer Beobachter*, introducendo un’intervista a Dino Alfieri, ministro della Cultura popolare, scrisse che la legislazione antiebraica fascista «in parte va perfino al di là delle misure tedesche»⁶.

Il *corpus* legislativo antiebraico introdotto dall’Italia fascista insomma presentava aspetti di autonomia; anche se l’originalità di tutte le normative antisemite europee era necessariamente limitata dal fatto che gli ambiti toccati erano i medesimi in tutto il continente: gli stranieri, le cittadinanze concesse – specie dopo la prima guerra mondiale – gli impieghi pubblici, l’esercito, la scuola, le professioni legali e sanitarie, lo spettacolo, il giornalismo, il matrimonio misto, ecc.

7. Le leggi antiebraiche fasciste vennero applicate?

Ciascuna singola norma antiebraica venne applicata. Non sono noti casi di evidente inadempienza, di là da vicende amicali quali la pubblicazione su una rivista di un articolo scritto da un ebreo e firmato con uno pseudonimo. Ad esempio, nessun preside si dimise per evitare di licenziare un insegnante.

8. Vi furono opposizioni alla legislazione antiebraica?

Non vi furono opposizioni pubbliche rimarchevoli. Ad esempio, «non risulta che alcuno dei circa 4200 magistrati in servizio abbia in qualche modo

6. *Minister Alfieri über das italienische Rassenproblem*, in *Völkischer Beobachter*, 25 ottobre 1938 (die teilweise sogar über die deutschen Maßnahmen hinausgehen).

preso le distanze, magari rifiutando di rispondere alla richiesta di dichiarare la propria appartenenza razziale, ovvero manifestando in qualche modo solidarietà nei confronti dei colleghi rimossi dal servizio. Tutto continuò come se nulla fosse successo»⁷.

L'antisemitismo trovò amplissimi consensi, specie nel Partito nazionale fascista, tra i giovani e tra gli intellettuali.

Il re Vittorio Emanuele III di Savoia promulgò tutte le leggi. L'unica dura reazione pubblica della Santa Sede ebbe per oggetto la norma che vietava la trascrizione presso i comuni dei matrimoni "razzialmente misti" celebrati con rito religioso cattolico⁸.

Pochi italiani non ebrei espressero la loro contrarietà, e perlopiù poterono farlo solo nei propri diari. In agosto 1938 il giurista Michele Cifarelli annotò: «Barbarie da tempo sepolta, che riaffiora inghirlandata di nappes nazionaliste e di orpelli imperiali. Ma io ho una tremenda indicibile vergogna di essere italiano!»⁹. Tra le rare proteste pubbliche vi fu quella del giurista Ernesto Orrei, un cui libro del 1942 conteneva una esplicita condanna della "legislazione restrittiva" e terminava con le parole «Io lavoro di continuo con tutte le forze, scriveva [Wilhelm von Humboldt] alla moglie il 17 gennaio del 1815, per dare agli ebrei tutti i diritti civili». Il libro fu sequestrato, ma, appunto, era stato stampato¹⁰.

9. Quale relazione legò la legislazione del 1938 alla consegna degli ebrei a killers specializzati stranieri nel 1943-1945?

Non vi fu alcun automatismo. Ma gli arresti e le deportazioni avviati nel 1943 dall'occupante nazista e poi dalla Repubblica sociale italiana furono facilitati dal fatto che i morituri erano ormai identificati, schedati, impoveriti, separati. Nonché dal fatto che da cinque anni Stato e società li consideravano *perseguitandi*. Per questo è legittimo dire che la legislazione antiebraica si rivelò utile, funzionale, in parte necessaria, allo sterminio successivamente deciso.

7. G. Neppi Modona, *La magistratura e le leggi antiebraiche del 1938*, in Antonella Meniconi, Marcello Pezzetti (a cura di), *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche*, Consiglio superiore della magistratura – Consiglio nazionale forense Roma, 2018, p. 88.

8. [Senza titolo], in *L'osservatore romano*, 13 novembre 1938; *A proposito di un nuovo Decreto Legge*, in *L'osservatore romano*, 14-15 novembre 1938.

9. M. Cifarelli, "Libertà vo' cercando..." *Diari 1934-1938*, a cura di G. Tartaglia, Rubbettino Soveria Mannelli, 2004, p. 308.

10. E. Orrei, *Intorno alla questione ebraica. Lineamenti di storia e di dottrina*, Roma, 1942. Per il sequestro cfr. Id., *La questione ebraica. Lineamenti di storia e di dottrina*, Edizioni del Lavoro Roma, 1947 (2ª ed. ampliata), pp. 5-6; A. Allocati (a cura di), *Carteggio Loria-Graziani (1888-1943)*, Ministero per i Beni culturali e ambientali Roma, 1990, pp. 351-53.

IL RAZZISMO DEL REGIME FASCISTA: DALLA LEGISLAZIONE COLONIALE ALLE LEGGI ANTIEBRAICHE ALLA REPUBBLICA SOCIALE

Paolo Caretti

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le tracce della discriminazione razziale nelle leggi coloniali. - 3. Il *corpus* della legislazione razziale dal 1938 al 1945 e la sua attuazione in via amministrativa. - 4. Le discriminazioni razziali nei codici civile e penale. - 5. La discriminazione razziale nella Repubblica sociale italiana. - 6. La lenta e ambigua “defasticizzazione” normativa: l’abrogazione delle leggi razziali e la legislazione successiva tra misure reintegratorie e problemi d’integrazione.

1. Premessa

Lo scopo di questo mio intervento non è tanto quello di ricordare i contenuti odiosi della legislazione antiebraica del 1938, quanto piuttosto quello di mostrare come il Razzismo del regime non sia stato affatto un razzismo d’importazione, ad emulazione di quanto stava avvenendo in Germania, ma, al contrario sia stato un elemento portante della ideologia fascista che accompagnerà la storia del regime dall’inizio alla fine della sua vicenda.

Esso ebbe il suo primo terreno di coltura nella legislazione coloniale degli anni precedenti (a partire dal 1933), il suo momento di più radicale sviluppo con le leggi antiebraiche, ma continuò anche in seguito al crollo del regime e alla nascita della Repubblica sociale italiana.

Naturalmente l’analisi di questa parabola si basa essenzialmente sui dati normativi di riferimento che rappresentano solo un aspetto di un fenomeno più complesso che ha coinvolto le istituzioni, ma anche la cultura e la società civile. Tuttavia anche il dato normativo dice abbastanza e, a mio avviso, serve a smentire il luogo comune del fascismo razzista solo per allineamento “di comodo” con l’alleato tedesco.

2. Le tracce della discriminazione razziale nelle leggi coloniali

Come accennato, lo strumentario logico-concettuale delle più note “leggi razziali” del periodo 1938-1945, approvate nei confronti degli stranieri

e degli ebrei, può essere rinvenuto già nelle leggi riguardanti lo *status* dei cittadini delle colonie italiane approvate tra il 1933 ed il 1939. Di tale ascendenza si fece vanto la stessa *Dichiarazione del Partito nazionale fascista* del 25 luglio del 1938, la quale sottolineò che «con la creazione dell’Impero, la razza italiana è venuta in contatto con altre razze; deve quindi guardarsi da ogni ibridismo e contaminazione. Leggi ‘razziste’ in tale senso sono già state elaborate e applicate con fascistica energia nei territori dell’impero»¹.

Anche ad una lettura superficiale, appare chiara la caratteristica generale di questa legislazione: quella di definire una serie di principi e regole volti a definire status giuridici speciali, o meglio forme di cittadinanza dimidiate, distinte e “minori” rispetto alla cittadinanza piena, riservata ai soli cittadini italiani.

Alcuni esempi paiono rendere ragione di questa affermazione. Per quanto riguarda i cittadini delle isole italiane dell’Egeo, il r.d.l. 19 ottobre 1933 – XI, n. 1379 (convertito in legge 4 gennaio 1934 – XII, n. 31) prevede, a fronte dell’esonero dall’obbligo di prestare il servizio militare, il mancato riconoscimento dei diritti politici. Ad essi venne, tuttavia, riconosciuta la cittadinanza italiana e, conseguentemente, lo “statuto personale”, ovvero, il godimento dei diritti civili riconosciuti ai cittadini italiani. Inoltre, essi potevano chiedere il riconoscimento della cittadinanza piena, incluso l’obbligo del servizio militare ed il godimento dei diritti politici, il quale veniva concesso con Decreto reale, sentito il Governatore delle colonie.

Tale situazione di quasi completa equiparazione dei cittadini dell’Egeo non venne, invece, realizzata nei confronti dei cittadini libici. In ordine, infatti, allo statuto dei cittadini della Libia, l’«Ordinamento organico per l’amministrazione della Libia» introdusse alcune norme relative alla cittadinanza (artt. 33 e ss.) che dettavano uno statuto personale speciale. A differenza di quanto stabilito nei confronti dei cittadini delle isole egee, quindi, non fu operato un rinvio alle norme in materia di libertà e diritti civili previste per i cittadini italiani – nella legislazione dell’epoca denominati «cittadini metropolitani» – ma un elenco di diritti politici e civili dei libici, che si sovrappose al pregresso statuto personale e successorio se di religione musulmana o solo personale se di religione israelitica. La disciplina dello statuto personale dei cittadini italiani libici venne, poi, arricchita con l’emanazione del r.d.l. 9 gennaio 1939 – XVII, n. 70, recante «Aggregazione delle quattro province libiche al territorio del Regno d’Italia e concessione ai libici musulmani di una cittadinanza italiana speciale con statuto personale e successorio musulmano». Tale legge, che apparentemente ampliava i diritti di alcuni cittadini italiani libici, recò pionieristicamente i segni dell’ideologia razziale del regime, che stava nel frattempo emergendo anche nella legislazione relativa ai cittadini italiani «metropolitani». Da un lato, lo speciale statuto riconosciuto

1. *Dichiarazione del Partito nazionale fascista (25 luglio 1938)*, in R. De Felice, *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, Einaudi Torino, 1988, p. 557.

ai cittadini italiani libici musulmani escluse apertamente i cittadini italiani libici israeliti sulla base dell'appartenenza etnico-religiosa, dall'altro, le libertà ed i diritti che si aggiunsero all'elenco dell'art. 40 del r.d.l. 3 dicembre 1934, n. 2012-2500 riguardarono l'accesso alla carriera militare ed alle cariche politiche e sindacali-corporative locali e furono, pertanto, chiaramente volti ad aumentare il potere politico della popolazione libica musulmana nei confronti degli ebrei. E ciò probabilmente in vista dell'imminente progetto di oppressione del popolo ebraico che, come in territorio italiano, si sarebbe di lì a poco attuato anche nelle colonie.

È solo con lo statuto dei cittadini delle colonie africane (Etiopici, Eritrea e Somalia), unificate nell'Africa Orientale Italiana (A.O.I.) con il r.d.l. 1 giugno 1936, n. 1019 (che ne disciplinò l'ordinamento e l'amministrazione), che inizia ad emergere l'anima di più spiccato stampo razziale di tutta la legislazione coloniale. Emblematica al riguardo appare la netta distinzione tra sudditi e cittadini, che, in ultima analisi, si fondava sulla volontà di evitare contatti tra persone di razza ariana e persone di razza africana e che di lì a poco sarebbe stata estesa a tutte le colonie. E così la "vocazione" razziale della legislazione coloniale emerse, in via esemplificativa, dall'art. 30 del r.d.l. n. 1019 cit., che stabilì che «il nato nel territorio dell'A.O.I. da genitori ignoti, quando i caratteri somatici ed altri eventuali indizi facciano fondatamente ritenere che entrambi i genitori siano di razza bianca, è dichiarato cittadino italiano».

Il primo provvedimento autenticamente e sistematicamente segregazionista fu, però, il r.d.l. 19 aprile 1937 n. 880 relativo alle relazioni di indole coniugale tra cittadini e sudditi, poi convertito in legge il 30 dicembre 1937. Esso era costituito da un articolo unico che puniva con la reclusione da un anno a cinque anni il cittadino italiano che nel territorio del Regno o delle colonie avesse tenuto relazioni «di indole coniugale» con persona suddita dell'Africa orientale italiana o con persona straniera «appartenente a popolazione che abbia tradizioni, costumi o concetti giuridici e sociali analoghi a quelli dei sudditi dell'Africa orientale italiana».

A questo provvedimento fecero seguito altre, innumerevoli, norme restrittive della possibilità di contrarre matrimoni misti (17 novembre 1938, v. *infra*, r.d.l. sulla tutela della "razza italiana") e di instaurare ogni altra relazione tra nativi e italiani. La legge n. 1004 del 29 giugno 1939, in particolare, istituì il reato di lesione del prestigio della razza e conferì ad esso un ambito di applicazione oggettivo e soggettivo estremamente ampio. Ben al di là della sfera dei rapporti sessuali, era considerato reato il fatto che un italiano lavorasse per un indigeno o frequentasse un locale riservato ai neri.

Stupefacenti, se osservate con le lenti del Ventunesimo secolo, appaiono le norme relative ai «meticci», di cui alla l. 13 maggio 1940 – XVIII, n. 822. In particolare, le definizioni recate dall'art. 1 testimoniano l'emersione, anche nei testi normativi, dell'ideologia razzista del colonialismo italiano, prima, e del regime fascista, poi: «a) per cittadino s'intende il cittadino italiano

metropolitano; b) per nativo s'intende colui al quale è attribuita la cittadinanza speciale di cui all'art. 4 del r.d.l. 9 gennaio 1939 – XVII, n. 70, il cittadino italiano libico ed il suddito dell'A.O.I.; c) al nativo s'intende assimilato lo straniero appartenente a popolazione che abbia tradizioni, costumi e concetti religiosi, giuridici e sociali simili a quelli dei nativi dell'Africa italiana; d) per meticcio s'intende il nato da genitore cittadino e da genitore nativo dell'Africa italiana od assimilato. È considerato meticcio: il nato nei territori dello Stato da genitori ignoti, quando le caratteristiche somatiche od altri elementi facciano fondatamente ritenere che uno dei genitori sia nativo dell'Africa italiana od assimilato; il nato da genitore cittadino, quando le caratteristiche somatiche o altri elementi facciano fondatamente ritenere che l'altro genitore sia nativo dell'Africa italiana od assimilato; il nato da genitore nativo quando le caratteristiche somatiche od altri elementi facciano fondatamente ritenere che l'altro genitore non sia nativo dell'Africa italiana od assimilato». Alla condizione di meticcio, che veniva dichiarata con provvedimento dell'autorità giudiziaria, conseguiva l'equiparazione al nativo dell'A.O.I. e l'impossibilità di essere riconosciuto da un genitore cittadino, di portarne il cognome, di riceverne il sostentamento, di frequentare istituti, scuole, collegi, pensionati ed internati per nazionali, ed, infine, di essere adottati.

3. Il corpus della legislazione razziale dal 1938 al 1945 e la sua attuazione in via amministrativa

È dunque su un terreno già arato che si innesta la legislazione del periodo 1938-1945 volta ad introdurre per la prima volta nell'ordinamento italiano norme espressamente discriminatorie nei confronti degli stranieri e degli italiani qualificati "di razza ebraica". Anche in questo caso, l'intento del legislatore è quello di costruire un'ulteriore cittadinanza dimidiata, nel quadro di un ormai esplicito orientamento razzista di carattere generale. Basti tornare alla *Dichiarazione sulla razza*, già ricordata del luglio del 1938. In essa si alludeva alla promozione di un forte impegno del regime a promuovere «il miglioramento quantitativo e qualitativo della razza italiana»; una razza definita "pura" e da tenersi distinta dalle razze non ariane, «in particolare quella semita e camita»; una razza da difendere da pericolosi «incroci e imbastardimenti», resi possibili dal contatto con le razze presenti sul territorio nazionale e su quello dell'impero.

Si tratta dunque di un documento nel quale si tracciano le linee di una politica razziale a tutto campo a difesa di quella italiana. In ciò il fascismo faceva propri, strumentalizzandoli, i risultati di gran parte della scienza di allora (dall'antropologia alla genetica) che, sul presupposto (oggi scientificamente insostenibile), della possibilità di distinguere il genere umano in razze, condivideva l'idea dell'esistenza di una "razza italiana" (appartenente al ceppo di quella ariana nordeuropea), la quale avrebbe mantenuti i suoi tratti

distintivi originari nonostante i numerosi incroci con popolazioni diverse: dai greci, agli arabi, ai normanni (una tesi peraltro contestata dai tutori d'oltralpe della razza ariana).

È su queste basi, dunque, che, a partire dal 1938 il regime iniziò a limitare le libertà degli stranieri e dei cittadini italiani qualificati “di razza ebraica”.

Atti propedeutici alla predisposizione della legislazione razziale del settembre 1938 furono, dal punto di vista politico, la pubblicazione del *Manifesto sulla razza* del 16 luglio 1938 e, dal punto di vista amministrativo, il censimento degli ebrei italiani effettuato il 22 agosto dello stesso anno, gestito dalla “Demorazza”.

È singolare notare come l'appartenenza alla “razza” ebraica venne definita non attraverso la positivizzazione del concetto di razza ma mediante un “sistema” di presunzioni legali aventi carattere assoluto, in quanto insuscettibili di essere superate attraverso la prova contraria. L'art. 8 del r.d.l. 17 novembre 1938 – XVIII, n. 1728 stabilì, infatti, che «a) è di razza ebraica colui che è nato da genitori entrambi di razza ebraica, anche se appartenga a religione diversa da quella ebraica; b) è considerato di razza ebraica colui che è nato da genitori di cui uno di razza ebraica e l'altro di nazionalità straniera; c) è considerato di razza ebraica colui che è nato da madre di razza ebraica qualora sia ignoto il padre; d) è considerato di razza ebraica colui che, pur essendo nato da genitori di nazionalità italiana, di cui uno solo di razza ebraica, appartenga alla religione ebraica, o sia, comunque, iscritto ad una comunità israelitica, ovvero abbia fatto, in qualsiasi altro modo, manifestazioni di ebraismo. Non è considerato di razza ebraica colui che è nato da genitori di nazionalità italiana, di cui uno solo di razza ebraica, che, alla data del 1 ottobre 1938-XVI, apparteneva a religione diversa da quella ebraica».

Da tale “sistema” di presunzioni legali emergeva la forte incidenza sulla determinazione dell'appartenenza “razziale” sia del corredo genetico della persona sia, seppur in seconda istanza, della professione religiosa e della manifestazione di appartenenza culturale. Anche la nazionalità diveniva un criterio determinante: una persona figlia di genitori di cui uno solo appartenente alla “razza ebraica” era in ogni caso qualificata ebrea se l'altro genitore fosse stato straniero, mentre poteva non esserlo se l'altro genitore fosse stato italiano. In altri termini, nel momento genetico delle discriminazioni razziali la razza aveva una dimensione prevalentemente biologica e non culturale o linguistica. La definizione normativa di appartenente alla razza ebraica venne, poi, successivamente arricchita attraverso alcune disposizioni interpretative ministeriali che specificarono, in particolar modo, i casi di figli di “unioni miste”.

L'appartenenza alla “razza ebraica” doveva essere dichiarata pubblicamente sui registri dello stato civile e annotata in tutti gli atti pubblici ed era, come noto, fonte di numerose restrizioni delle libertà personali.

I primi provvedimenti annoverati tra le “leggi razziali” italiane, ovvero quelli approvati nel settembre 1938, furono volti, in particolare, a impedire

l'ingresso nel territorio nazionale di stranieri ebrei e ad espellere gli ebrei dalla scuola italiana, sia in quanto insegnanti, sia in quanto studenti, con l'unica eccezione degli studenti universitari già iscritti a istituti di istruzione superiore nei passati anni accademici.

Il r.d.l. 7 settembre 1938, n. 1381, che non venne mai convertito in legge ma confluì nel r.d.l. n. 1728 del 1938 (dando luogo ad una sorta di reiterazione *ante litteram* di decreto-legge non convertito), stabilì il divieto di fissare stabile dimora nei territori del Regno, della Libia e nei possedimenti dell'Egeo agli «stranieri ebrei»; ai fini di tale decreto si consideravano tali solo i figli di genitori entrambi di razza ebraica. Il decreto assumeva, inoltre, efficacia retroattiva fino al 1919, prevedendo agli artt. 3 e 4 che la cittadinanza concessa ad ebrei stranieri dopo il 1 gennaio 1919 dovesse intendersi revocata e che gli «stranieri ebrei» che avessero iniziato il proprio soggiorno in Italia, in Libia o nell'Egeo dopo tale data sarebbero stati espulsi se non avessero lasciato tali territori entro sei mesi². In realtà, alla luce dell'art. 3, che prevedeva la revoca della cittadinanza già concessa, anche a distanza di venti anni, si comprende che il provvedimento non era rivolto ai soli «stranieri ebrei», bensì a tutti gli ebrei, fatta eccezione unicamente per i figli di un genitore non ebreo o per gli ebrei residenti nel Regno d'Italia da oltre vent'anni.

Il r.d.l. 5 settembre 1938 – XVI, n. 1390 introdusse, poi, le norme sulla «difesa della razza nella scuola fascista» e stabilì che in tutte le scuole statali e non, ai cui studi fosse riconosciuto effetto legale, non potessero essere ammesse persone di razza ebraica anche se già inserite in graduatorie concorsuali. Gli insegnanti di ruolo e tutto il personale scolastico furono sospesi dal servizio e i liberi docenti sospesi dall'esercizio, così come i membri delle Accademie, degli Istituti e delle Associazioni di scienze, lettere ed arti. Parallelamente, anche agli studenti e agli alunni di razza ebraica venne interdetta l'iscrizione negli istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado i cui studi avessero valore legale. L'unica eccezione prevista era quella per gli studenti universitari già iscritti «ad istituti di istruzione superiore nei passati anni accademici» (art. 5). L'appartenenza alla razza ebraica era determinata dall'essere figlio di genitori entrambi di razza ebraica. Conseguentemente, con il r.d.l. 23 settembre 1938 – XVI, n. 1630, vennero istituite scuole elementari per gli alunni di razza ebraica a spese dello Stato nelle località in cui il numero degli alunni non fosse inferiore alle dieci unità. In tali scuole gli insegnanti potevano essere di razza ebraica. Venne, poi, autorizzata l'apertura da parte delle comunità israelitiche di scuole elementari con valore legale. I programmi di studio erano gli stessi previsti per le scuole statali ordinarie, fatta eccezione per l'insegnamento della religione cattolica, mentre i libri di testo di Stato avrebbero subito «opportuni adattamenti, approvati dal Ministero dell'educazione nazionale» (art. 3).

2. È appena il caso di ricordare che il 1919, oltre ad essere l'anno della sottoscrizione del trattato di Versailles a seguito del primo conflitto mondiale, fu, come altrettanto noto, anche l'anno di inizio di una forte immigrazione degli ebrei europei in Palestina.

Le norme sulla scuola vennero, poi, trasfuse in un testo unico di integrazione e coordinamento ad opera del r.d.l. 15 novembre 1938 – XVII, n. 1779. In particolare, venne aggiunto il divieto di utilizzare nelle scuole frequentate da alunni italiani libri di testo di autori di razza ebraica, anche come coautori, curatori e correttori e venne sancita la decadenza dall'abilitazione alla libera docenza per i docenti di razza ebraica.

Nel novembre del 1938 furono emanate nuove disposizioni con il r.d.l. 17 novembre 1938 – XVII, n. 1728, contenente «provvedimenti per la difesa della razza italiana», che introdusse la disciplina dei matrimoni «tra persone appartenenti alla razza “ariana” e non e tra stranieri e italiani» e riprodusse, con integrazioni, la disciplina sugli stranieri ebrei.

Venne introdotto il divieto di matrimonio tra cittadini italiani di razza “ariana” e persone appartenenti ad altre razze. Tale divieto fu sanzionato con la nullità del matrimonio e con pene a carico dell'ufficiale dello stato civile che al momento delle pubblicazioni non avesse accertato la razza e lo stato di cittadinanza degli sposi o che avesse provveduto alle pubblicazioni o alla celebrazione del matrimonio tra un “ariano” e una persona di altra razza. Nel caso di matrimonio religioso fu vietata la trascrizione dello stesso nei registri dello stato civile ed il ministro di culto che avesse trasgredito tale divieto avrebbe subito la condanna al pagamento di un'ammenda. Per quanto riguarda i matrimoni tra cittadini italiani e stranieri, essi non furono vietati ma subordinati al preventivo consenso del Ministro dell'interno, a pena di sanzione penale dell'arresto fino a tre mesi e dell'ammenda fino a lire diecimila. Il matrimonio con il cittadino straniero fu, invece, interdetto ai dipendenti delle Amministrazioni civili e militari dello Stato, delle Organizzazioni del Partito Nazionale fascista o da esso controllate, delle Amministrazioni delle Province, dei Comuni, degli Enti parastatali e delle Associazioni sindacali ed Enti collaterali, con la previsione della sanzione aggiuntiva della perdita dell'impiego.

Oltre alle restrizioni relative ai matrimoni, il r.d.l. da ultimo citato, dopo aver introdotto una nuova e più ampia definizione di “appartenente alla razza ebraica”, stabilì restrizioni personali nei confronti degli stessi e una disciplina speciale fortemente discriminatoria.

L'articolo 10, in particolare, oltre a escludere gli ebrei dall'espletamento del servizio militare, vietò loro di esercitare l'ufficio di tutore o curatore di minori o di incapaci non appartenenti alla razza ebraica e limitò fortemente i loro diritti di proprietà immobiliare e di esercizio di impresa.

Come corollario al divieto di esercizio dell'ufficio di tutore di minori appartenenti a razza diversa da quella ebraica, l'art. 11 stabilì che il genitore di razza ebraica potesse essere privato della patria potestà sui figli di religione diversa da quella ebraica, qualora egli avesse impartito agli stessi un'educazione non corrispondente alla loro religione o ai fini nazionali. Se si pone mente al fatto che la stessa disciplina ammetteva la possibilità che un genitore di razza ebraica avesse un figlio non appartenente alla razza ebraica, e

ciò nel caso in cui l'altro genitore fosse stato italiano ed il figlio fosse stato educato secondo una religione diversa da quella ebraica, si comprende agevolmente quanto ampio fosse l'ambito di applicabilità della norma in caso di contrasti fra i coniugi o nel caso di decesso del coniuge non ebreo.

Le disposizioni successive (artt. 12 e 13) furono, invece, adottate per evitare che persone di razza ebraica potessero rivestire un ruolo sociale di supremazia nei confronti di italiani: fu vietato agli ebrei di avere alle proprie dipendenze, in qualità di domestici, cittadini italiani di razza ariana. La trasgressione a tale divieto fu sanzionata con un'ammenda da lire mille a lire cinquemila. A loro volta, gli ebrei, come non potevano contrarre matrimonio con i dipendenti delle Amministrazioni statali e delle altre istituzioni di diritto pubblico, così non potevano essere, essi stessi, dipendenti delle Amministrazioni civili o militari dello Stato già sopra citate, nonché delle assicurazioni private e delle banche di interesse nazionale e, in generale, di tutte quelle imprese private che avessero qualche legame stabile con istituzioni di diritto pubblico.

Le norme di cui all'art. 10 ed all'art. 13, lettera h) potevano subire delle deroghe nei casi tassativi di cui all'art. 14 e su decisione puntuale del Ministro dell'interno, previa istanza di parte. Le eccezioni potevano essere stabilite nei confronti di appartenenti alla razza ebraica che avessero un passato, personale o familiare, di meriti militari nelle guerre coloniali o di adesione alla causa fascista: i così detti ebrei discriminati.

L'art. 26, infine, istituì un giudice speciale per le questioni attinenti all'applicazione del r.d.l., stabilendo che queste sarebbero state decise, caso per caso, dal Ministro dell'interno, sentiti i Ministri eventualmente interessati, previo parere di una Commissione da lui nominata e che le decisioni così assunte non sarebbero state soggette ad alcun gravame, né in via amministrativa né in via giurisdizionale.

Le restrizioni previste dall'art. 10 del r.d.l. n. 1728 del 1938 si tradussero in ulteriori norme di attuazione: quelle relative ai limiti della proprietà immobiliare ebbero seguito con il r.d.l. 9 febbraio 1939 – XVII, n. 126, e quelle relative al collocamento in congedo assoluto ed al trattamento di quiescenza del personale militare delle Forze armate dello Stato di razza ebraica con il r.d.l. 22 dicembre 1938 – XVII, n. 2111.

In particolare, il r.d.l. n. 126 del 1939 disciplinò le modalità di applicazione delle restrizioni alla proprietà immobiliare per gli ebrei, stabilendo che si dovesse considerare l'intero patrimonio facente capo a ciascuna persona, compresi i diritti corrispondenti alla nuda proprietà ed all'enfiteusi e che i proprietari dovessero denunciare il proprio patrimonio all'ufficio distrettuale delle imposte di competenza, il quale, in mancanza, avrebbe provveduto d'ufficio al relativo accertamento. In alternativa alla devoluzione del patrimonio eccedente i limiti imposti dall'art. 10 del r.d. n. 1728 del 1938 all'istituito Ente di gestione e liquidazione immobiliare, i proprietari, a fronte di un corrispettivo determinato ai sensi degli artt. 20 e 21, avrebbero potuto

donarlo al proprio figlio o coniuge di razza non ebraica, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 126 del 1939.

Da notare che l'indennizzo per l'espropriazione delle quote di proprietà immobiliare eccedente i limiti era costituito da certificati trentennali, che venivano emessi dall'Ente, che avrebbero fruttato il 4% di interesse annuo e che sarebbero stati trasferibili solo tra persone appartenenti alla razza ebraica o anche a non appartenenti, ma esclusivamente per costituzione di dote o per l'adempimento ad obbligazioni precedenti all'entrata in vigore del decreto. In tali ultime ipotesi, il certificato trentennale sarebbe stato sostituito da un diverso titolo obbligazionario emesso dall'Ente.

Per quanto riguarda, poi, la gestione di aziende da parte degli ebrei, il Titolo II del regio decreto legge diede attuazione alle limitazioni imposte dall'art. 10, lettera c) del r.d.l. n. 1728 del 1938.

Oltre ai diritti di proprietà immobiliare, all'esercizio dell'impresa ed all'impiego nelle amministrazioni pubbliche ed aziende equiparate, nel 1939 furono precluse ai cittadini di razza ebraica anche l'esercizio delle professioni di notaio e di giornalista e fu limitato l'esercizio delle professioni di medico-chirurgo, farmacista, veterinario, ostetrica, avvocato, procuratore, patrocinatore legale, esercente in economia e commercio, ragioniere, ingegnere, architetto, chimico, agronomo, geometra, perito agrario, perito industriale. In particolare, furono istituiti albi speciali per gli ebrei c.d. "discriminati" e altri elenchi speciali per tutti gli altri ebrei.

Ma, al di là delle disposizioni legislative che imponevano restrizioni all'attività lavorativa, professionale ed imprenditoriale degli appartenenti alla razza ebraica, appaiono elementi caratterizzanti la normazione fascista ed il suo "progetto" razziale anche i puntuali, e meno noti, provvedimenti amministrativi che vietarono agli ebrei alcune specifiche attività. Si tratta delle numerose interdizioni imposte dalla Direzione di polizia tra il dicembre 1938 ed il dicembre 1942 che spaziavano, solo a titolo esemplificativo, dal divieto per gli ebrei di essere titolari di agenzie d'affari, di brevetti, di esercitare il commercio di preziosi, l'arte fotografica, la professione del mediatore, il mestiere di piazzista tipografo, di impiegare gas tossici, di effettuare la raccolta di metalli, rottami rifiuti, indumenti militari fuori uso, alla preclusione della concessione di riserve di caccia, di licenza di pescatore dilettante, del porto d'armi, di allevamento di colombi viaggiatori.

Il 13 luglio 1939, con la legge n. 1055, vennero, quindi, emanate «disposizioni in materia testamentaria nonché sulla disciplina dei cognomi, nei confronti degli appartenenti alla razza ebraica», che stabilirono la nullità delle condizioni testamentarie che subordinavano il conseguimento di un'eredità o di un legato alla appartenenza del beneficiario alla religione israelitica o che privavano questi dell'eredità o del legato nel caso di abbandono della religione medesima.

L'art. 2 della legge stabilì, poi, l'obbligo per gli appartenenti alla razza ebraica, non discriminati, che avessero mutato il proprio cognome in altro

che non rivelasse la loro origine ebraica, di riprendere il proprio cognome originario mentre gli articoli 3 e 4, al contrario, stabilirono che i non considerati di razza ebraica, figli di padre ebreo e di madre non appartenente alla razza ebraica, avrebbero potuto assumere il cognome materno e che i cittadini italiani non ebrei che avessero un cognome tipicamente ebraico avrebbero potuto ottenere il cambiamento dello stesso.

La legge 19 aprile 1942 – XX, n. 517 stabilì, invece, l'esclusione degli ebrei dal settore dello spettacolo, vietando, oltre all'esercizio da parte degli appartenenti alla razza ebraica di qualsiasi attività nel campo dello spettacolo, anche le rappresentazioni, esecuzioni, proiezioni pubbliche e registrazioni di qualsiasi opera alla quale avessero concorso autori appartenenti alla razza ebraica, il commercio delle registrazioni stesse, nonché l'utilizzo in qualsiasi modo di soggetti, sceneggiature, opere letterarie, musicali, scientifiche ed artistiche di cui fossero autori appartenenti alla razza ebraica o a cui avessero collaborato, come personale artistico o tecnico appartenenti alla razza ebraica.

Come già accennato, in tema di limitazioni all'esercizio dell'impresa e delle professioni, molte restrizioni alle libertà nei confronti degli appartenenti alla razza ebraica vennero attuate attraverso provvedimenti ministeriali e circolari. Si pensi, ad esempio, alla circolare del Duce del 15 novembre 1938, esortante i prefetti ad «una intensificata vigilanza sugli ebrei», oppure alla circolare del 12 ottobre 1941, rivolta dal Ministero dell'interno ai questori, sull'indicazione della razza ebraica nei lasciapassare per le colonie, oppure alle circolari del 18 gennaio e 17 aprile 1942, sempre del Ministero dell'interno ai questori, sul divieto di ingresso degli ebrei nei territori di Mentone, Slovenia e Dalmazia, oppure alla circolare del sottosegretario all'interno del 17 agosto 1940, recante il divieto di soggiorno nelle principali località turistiche, oppure ancora alla circolare del questore di Livorno del 5 giugno 1942 vietante qualsiasi «trasferimento estivo» agli ebrei assoggettati a lavoro obbligatorio, oppure, da ultimo, alla nota telefax del 5 dicembre dello stesso anno del Ministro dell'interno, contenente la segnalazione ai prefetti che «in alcune province ebrei vanno prendendo in affitto ville e appartamenti [...] per abitarli o subaffittarli», nonché l'invito ad impedire tali «accaparramenti e speculazioni di locali che devono essere riservati anzitutto agli ariani».

4. Le discriminazioni razziali nei codici civile e penale

Una considerazione a parte meritano le norme di discriminazione razziale contenute nella normativa codicistica di questo periodo. Nonostante, infatti, quei sistemi normativi siano stati considerati, anche all'indomani della caduta del regime, come il prodotto di un'elevata riflessione scientifica frutto di una coscienza collettiva radicata nel profondo della civiltà giuridica ita-

liana, non compromessa integralmente dall'ideologia razziale né asservita alla volontà del Duce ed alle «chimere degli scienziati»³, appare innegabile che proprio attraverso i codici, per la loro intrinseca vocazione sistematica, la logica razziale finì per permeare di sé l'intero impianto normativo, combinandosi con gli altri pilastri dell'ideologia fascista, come il nazionalismo ed il confessionismo.

Quanto al codice civile, numerose furono le norme che considerarono l'elemento razziale a fini discriminatori. Così, ad esempio: l'art. 1, comma 3, in tema di rinvio a leggi speciali in materia di limitazioni della capacità giuridica derivanti dall'appartenenza a determinate razze; l'art. 91, in materia di rinvio a leggi speciali in materia di matrimoni tra persone appartenenti a razze diverse; l'art. 155, comma 2, che fissò l'obbligo per il tribunale di affidare i figli di razza ariana al coniuge di razza ariana, in caso di separazione di coniugi, di cui uno di razza non ariana; l'art. 292 recante il divieto, salva dispensa del Re o di autorità a ciò delegate, di adozione tra cittadini di razza ariana e persone di razza diversa; l'art. 342, che stabilì la perdita della patria potestà del genitore di razza non ariana, che avesse figli considerati di razza ariana e che passasse a nuove nozze con persona di razza pure non ariana; l'art. 348, ultimo comma, il quale vietò l'affidamento della tutela di persona di razza ariana a persone di razza diversa; l'art. 404, ultimo comma, che vietò l'affiliazione di persona di razza ariana a persone di razza diversa; l'art. 2196, n. 1, che obbligò l'imprenditore esercente un'attività commerciale a chiedere l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese indicando la propria razza; l'art. 2295, n. 1, il quale stabilì che l'atto costitutivo delle società in nome collettivo dovesse indicare la razza dei soci; l'art. 2328, n. 1, contenente la medesima previsione per l'atto costitutivo delle società per azioni; nonché gli artt. 2475, n. 1 e 2518, n. 1, richiedenti l'indicazione della razza dei soci, rispettivamente, negli atti costitutivi delle società a responsabilità limitata e delle società cooperative.

Peraltro, a riprova di come il diritto privato avesse ormai maturato, per effetto della legislazione degli anni Trenta, un *corpus* tendenzialmente stabile di misure razziali, vale la pena osservare che il discriminatorio complesso normativo prima descritto emergeva già dal progetto originario del Codice, commentando il quale Piero Calamandrei ebbe a parlare di «discredito crescente non solo delle codificazioni, ma della stessa legge intesa come norma generale e astratta»⁴.

Con riguardo al codice penale, invece, solo apparentemente colpisce la circostanza che non si rinvenivano norme direttamente discriminatorie del

3. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè Milano, 2000, p. 288. Per una ricostruzione del dibattito circa il mantenimento o meno delle codificazioni fasciste, cfr. la dottrina citata in nota 59.

4. P. Calamandrei, *La relatività del concetto di azione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1939, pp. 24 e ss.

trattamento criminale ispirate alla razza come elemento biologico. La sorpresa, infatti, si supera immediatamente tenuto conto dell'impianto complessivo del Codice Rocco del 1930 e, più in generale, dell'ordinamento penale dell'epoca, il quale risultava contraddistinto dalla proliferazione delle fattispecie di reato nella parte speciale del codice, dalla pubblicizzazione degli interessi, dalla ideologizzazione delle fattispecie criminose e dall'ipertrofia della disciplina extracodicistica. L'amplissima categoria dei delitti contro la personalità dello Stato, dal primo punto di vista, la categoria dei delitti contro il sentimento religioso che riservavano una tutela privilegiata alla religione dello Stato, dal secondo, la repressione della critica e del dissenso attraverso la previsione di reati di opinione e la dilatazione del segreto di Stato, dal terzo, nonché – da ultimo – la diffusione delle fattispecie incriminatrici antisemite nella legislazione penale ordinaria, infatti, crearono un sistema di repressione in cui, con ogni probabilità, non si avvertì nemmeno l'esigenza di inserire nel codice norme espressamente discriminatorie nei confronti degli ebrei. I beni giuridici fondamentali dell'Italia fascista trovavano altrimenti ed *aliunde* la propria tutela penale, senza che fosse necessario introdurre nel codice reati propri degli ebrei o trattamenti discriminatori sulla quantificazione delle pene.

5. La discriminazione razziale nella Repubblica sociale italiana

L'occupazione tedesca seguita all'annuncio della sottoscrizione dell'armistizio dell'8 settembre 1943 determinò una svolta nell'assetto politico-istituzionale dell'Italia. In particolare, per quanto qui interessa, la politica di discriminazione razziale nei confronti degli ebrei venne proseguita, ed anzi fece un "salto di qualità", ad opera della Repubblica sociale italiana.

Il 14 novembre del 1943 fu pubblicato il *Manifesto di Verona*, contenente il programma politico della Repubblica di Salò. Al settimo punto del programma si leggeva che «gli appartenenti alla razza ebraica sono stranieri. Durante questa guerra appartengono a nazionalità nemica». Gli ebrei non erano più cittadini che godevano, fatta eccezione per le norme discriminatorie contenute nelle leggi razziali, dei diritti garantiti dall'ordinamento ai cittadini italiani. Essi erano divenuti stranieri, per di più, nemici e, di fatto, completamente abbandonati dallo Stato Italiano ai Tedeschi.

Con ordinanza di polizia n. 5 del 30 novembre 1943 il Ministro per l'interno Guido Buffarino Guidi comandò a tutti i Capi delle Province di dare immediata esecuzione alla seguente disposizione: «tutti gli ebrei, anche se discriminati, a qualunque nazionalità appartengano, e comunque residenti nel territorio nazionale, debbono essere inviati in appositi campi di concentramento. Tutti i loro beni, mobili ed immobili, debbono essere sottoposti ad immediato sequestro, in attesa di essere confiscati nell'interesse della Repubblica sociale italiana, la quale li destinerà a beneficio degli indigenti

sinistrati dalle incursioni aeree nemiche. [...] Tutti coloro che, nati da matrimonio misto, ebbero, in applicazione delle leggi razziali italiane vigenti, il riconoscimento di appartenenza alla razza ariana, debbono essere sottoposti a speciale vigilanza dagli organi di polizia. [...] Siano per intanto concentrati gli ebrei in campi di concentramento provinciali in attesa di essere riuniti in campi di concentramento speciali appositamente attrezzati». La prevista esclusione degli ultra sessantacinquenni, dei malati gravi e degli appartenenti a famiglie miste non fu, però, mai rispettata. Tutti gli ebrei, compresi questi ultimi, furono, infatti, deportati nei campi di concentramento appositamente creati, da cui, poi, furono prelevati dai tedeschi.

Infine, nel 1944, con il decreto legislativo del Duce n. 2 del 4 gennaio 1944, si giunse, per tutti coloro che fossero considerati appartenenti alla razza ebraica, compresi i discriminati, alla completa esclusione dalla proprietà immobiliare e dalla gestione o partecipazione (a qualunque titolo) di qualsiasi azienda. Fu, altresì, vietato agli ebrei di possedere titoli, crediti, valori e diritti di compartecipazione di qualsiasi specie e di essere proprietari di beni mobili di qualsiasi natura. I detentori di beni appartenenti agli ebrei e i loro debitori erano obbligati a denunciare i propri debiti e le cose custodite al Capo della Provincia competente per territorio, così come anche le istituzioni pubbliche di qualsiasi genere che dovessero erogare contributi o che detenessero beni appartenenti ad ebrei ne avrebbero dovuto dare immediata comunicazione allo stesso.

Gli artt. 7 ed 8 del decreto legislativo del Duce stabilirono, inoltre, la confisca di tutti i beni denunciati a favore dello Stato.

La Repubblica sociale, infine, approvò un progetto di Costituzione mai entrata in vigore, dalle cui norme emerge chiaramente lo spirito nazionalista e razzista che informava il disegno di fondazione della Repubblica sociale italiana.

Già all'art. 1 si rinviene un forte richiamo al mito della stirpe italice, anche se i suoi caratteri identificativi non fanno riferimento a concetti prettamente razziali. Vi si proclama, infatti, che «la Nazione Italiana è un organismo politico ed economico nel quale compiutamente si realizza la stirpe con i suoi caratteri civili, religiosi, linguistici, giuridici, etici e culturali. Ha vita, volontà, e fini superiori per potenza e durata a quelli degli individui, isolati o raggruppati, che in ogni momento ne fanno parte». Inoltre, tra gli scopi della Repubblica sociale figurava all'art. 3, punto 1) quello della «conquista e conservazione della libertà dell'Italia nel mondo» al fine di poter assolvere «la missione civile affidatale da Dio, segnata dai ventisette secoli della sua storia e vivente nella coscienza nazionale». Un Capo apposito fu dedicato, poi, alla difesa della stirpe⁵ mentre la disciplina della cittadinanza era contenuta

5. Si trattava del § VI, recante gli artt. dal 71 al 74:

Art. 71: «La Repubblica considera l'incremento demografico come condizione per l'ascesa della Nazione e per lo sviluppo della sua potenza militare, economica, civile».

negli artt. 89 e 90. La prima di queste norme prevedeva una riserva di legge in materia di acquisto e perdita della cittadinanza, la quale veniva definita «titolo d'onore da riconoscersi e concedersi soltanto agli appartenenti alla stirpe ariana italiana» e, come tale, interdetta agli «appartenenti alla razza ebraica e a razze di colore». La seconda, invece, escludeva il godimento dei diritti politici e limitava il godimento di quelli civili per i «sudditi di razza non italiana», ai quali veniva interdetta anche «ogni attività, culturale ed economica, che presenti un interesse pubblico, anche se svolgentesi nel campo del diritto privato».

Infine, riferimenti al concetto di razza e stirpe si rinvenivano nell'art. 79, dove si leggeva che «la scuola si propone la formazione di una cultura del popolo, ispirata agli eterni valori della razza italiana e della sua civiltà» e nell'art. 106, comma 1, ai sensi del quale «la Repubblica protegge con particolare cura la proprietà rurale, di interesse vitale per l'economia nazionale e per la sanità morale e fisica della stirpe».

6. La lenta e ambigua “defasticizzazione” normativa: l'abrogazione delle leggi razziali e la legislazione successiva tra misure reintegratorie e problemi di integrazione

A conclusione di questa lunga vicenda, vale la pena accennare ad un aspetto in genere poco studiato, ma significativo della scia lunga che la legislazione antiebraica ha lasciato anche nel periodo successivo alla caduta del fascismo⁶.

Art. 72: «La politica demografica della Repubblica si svolge con tre finalità essenziali: numero, sanità morale e fisica, purezza della stirpe».

Art. 73: «Presupposto della politica demografica è la difesa della famiglia, nucleo essenziale della struttura sociale dello Stato».

La Repubblica la attua proteggendo e consolidando tutti i valori religiosi e morali che cementano la famiglia, e in particolare: – col favore accordato al matrimonio, considerato anche quale dovere nazionale e fonte di diritti, perché esso possa raggiungere tutte le sue alte finalità, prima: la procreazione di prole sana e numerosa; – col riconoscimento degli effetti civili al sacramento del matrimonio, disciplinato nel diritto canonico; – col divieto di matrimonio di cittadini italiani con sudditi di razza ebraica, e con la speciale disciplina del matrimonio di cittadini italiani con sudditi di altre razze o con stranieri; – con la tutela della maternità; – con la prestazione di aiuti e assistenza per il sostenimento degli oneri familiari. Speciali agevolazioni spettano alle famiglie numerose».

Art. 74: «La protezione dell'infanzia e della giovinezza è un'elevata funzione pubblica, che la Repubblica svolge, anche a mezzo appositi istituti, con l'ingerenza nell'attività educativa familiare (art. 76), con la protezione della filiazione illegittima e con l'assistenza tutelare dei minori abbandonati».

6. Vedi al riguardo M. Toscano (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943/1987). Reintegrazione dei diritti dei cittadini e ritorno ai valori del risorgimento*, Servizio Studi del Senato della Repubblica Roma, 1988.

Nei “quarantacinque giorni” del Governo Badoglio la situazione generale in cui si trovava l’Italia dopo la caduta del regime non consentirono che modesti interventi volti ad eliminare alcuni divieti assai poco significativi. Si trattò di alcune circolari amministrative che revocarono le limitazioni imposte agli ebrei in ordine al rilascio delle autorizzazioni di polizia ed eliminarono il divieto di soggiorno in determinate località. Per il resto tutto restò immutato. Fu solo col trasferimento del Governo a Brindisi, dopo la firma dell’armistizio dell’8 settembre, che si cominciò a mettere allo studio un’organica opera di abrogazione delle leggi discriminatorie del 1938. Ma una spinta decisiva in questo senso venne poco più tardi dalla firma del così detto “lungo armistizio” il 29 settembre 1943. Quest’ultimo infatti prevedeva (condizione n. 31) che «tutte le leggi italiane che implicano discriminazioni di razza, colore, fede od opinione politica saranno, se questo non sia già stato fatto, abrogate, e le persone detenute per tali ragioni saranno, secondo gli ordini delle Nazioni Unite, liberate e sciolte da qualsiasi impedimento legale a cui siano state sottomesse. Il Governo italiano adempirà a tutte le ulteriori direttive che il Comandante Supremo delle Forze Alleate potrà dare per l’abrogazione della legislazione fascista e l’eliminazione di qualsiasi impedimento o proibizione risultante da essa».

Il processo abrogativo non ebbe inizio, tuttavia, che nel gennaio del 1944, con l’approvazione del r.d.l. 20 gennaio n. 25 che portò innanzitutto alla reintegrazione dei cittadini italiani e stranieri dichiarati appartenenti alla razza ebraica nei diritti civili e politici, con riacquisto pieno della cittadinanza da parte di coloro che erano stati colpiti dai provvedimenti di revoca. Quanto, invece ai diritti patrimoniali, la soluzione fu rinviata alla pubblicazione di un secondo decreto (il n. 26 sempre del 20 gennaio dello stesso anno).

Già il r.d.l. n. 9 del 6 gennaio 1944 nel disporre il rientro in servizio di coloro che fossero stati dispensati dal servizio o licenziati per motivi politici, aveva previsto che le modalità di rientro fossero estese anche agli ebrei, in quanto applicabili. Nella stessa direzione si muovevano quelle disposizioni del decreto volte ad attenuare gli effetti dell’esclusione dagli studi, dai pubblici concorsi e dalla vita professionale.

Dall’estate del ’44 alla fine del ’47, favorita dal ritorno a Roma del Governo (Bonomi) e dalla riorganizzazione amministrativa dello Stato, si svolse un’intensa stagione legislativa. In quest’ambito, di particolare rilievo fu la pubblicazione e l’entrata in vigore del r.d.l. n. 26 del gennaio del 1944 (ordinata con d.lgs.lgt. n. 252 del 5 ottobre 1944) contenente la reintegrazione nei diritti patrimoniali dei cittadini italiani e stranieri dichiarati di razza ebraica, ma anche numerosi altri provvedimenti relativi, tra l’altro alla riammissione in servizio dei magistrati e dei professori universitari, all’eliminazione delle disposizioni del codice civile che contenevano riferimenti alla razza ebraica, alla reinscrizione negli albi professionali di coloro che ne erano stati cancellati, la revoca dei provvedimenti di annullamento dell’abilitazione alla pubblica docenza, al conferimento a titolo gratuito all’Unione

delle comunità israelitiche delle eredità delle persone decedute per atti di persecuzione razziale.

I passaggi successivi del processo di epurazione dell'ordinamento dalle norme razziali proseguiranno dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, assumendo l'ambigua valenza di atti di adeguamento ai nuovi principi della Carta e di atti di reinserimento sociale, politico ed economico della comunità ebraica; tanto che il lungo periodo di "congelamento della Costituzione" trova un puntuale riscontro nell'arresto dell'attività legislativa volta a rimuovere le conseguenze discriminatorie dell'applicazione delle leggi razziali. Con la conseguenza che, nonostante l'entrata in vigore della Carta, permasero a lungo nel tessuto normativo numerose norme contrarie ai nuovi principi costituzionali, ma anche prassi amministrative discriminatorie.

È soltanto con l'inizio della seconda legislatura che si assiste alla ripresa della produzione legislativa antirazziale con l'approvazione della legge 10 marzo 1956 n. 96, con la quale si estesero ai perseguitati razziali le provvidenze stabilite per i perseguitati politici e, in particolare, un assegno vitalizio di benemerenzza. Tale legge rappresentò il punto di riferimento di gran parte della legislazione successiva, che novellandola e riproponendone l'impostazione restitutorio-risarcitoria, continuò per oltre un trentennio, sviluppandosi in parallelo all'attuazione della Costituzione, per approdare a quello che è forse l'ultimo provvedimento al riguardo, la legge n. 17 del 16 gennaio 1978, la quale, nell'estendere la qualifica di perseguitato razziale ai cittadini italiani di origine ebraica che, per effetto di norme di legge o di atti amministrativi anche della Repubblica sociale italiana abbiano riportato pregiudizio fisico, economico o morale, precisa che «il pregiudizio morale è comprovato anche dalla avvenuta annotazione di razza ebraica sui certificati anagrafici» (art. 1, c. 2).

Dunque 1944-1978, un periodo la cui lunghezza testimonia delle difficoltà e delle resistenze più o meno manifeste che il processo in questione ha incontrato sul suo cammino a fronte dell'immediata applicazione che ebbero invece le leggi del '38. Difficoltà e resistenze manifestatesi soprattutto sul piano delle prassi amministrative, ma anche giurisdizionali. A quest'ultimo riguardo, è stato notato⁷ come nei primi anni repubblicani altalenante e ambiguo fu anche il ruolo della giurisprudenza, in particolare quella della Cassazione incline ad un'interpretazione formalistica e riduttiva della portata delle disposizioni risarcitorie. La stessa giurisprudenza che peraltro durante la vigenza della legislazione razziale non aveva mancato, al contrario, di tentare di contenerne gli effetti discriminatori.

Ma questa è considerazione che rimanda ad un tema molto più ampio e complesso e cioè quello dell'atteggiamento della società italiana nel suo insieme di fronte alla tragica vicenda da cui abbiamo preso le mosse.

7. Sul punto vedi M. Bignami, *Costituzione flessibile, Costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848/1956)*, Giuffrè Milano, 1977 e G. Speciale, *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Giappichelli Torino, 2007.

LA CHIESA E IL MONDO CATTOLICO ITALIANO DI FRONTE ALLE LEGGI ANTIEBRAICHE

Paolo Zanini

La politica antisemita del fascismo è stata a lungo circondata da una «diffusa rimozione», proseguita anche dopo il pionieristico studio di Renzo De Felice *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, pubblicato nel 1961, e tradottasi nel «perdurare della disattenzione della contemporaneistica italiana» e nella perpetuazione di una «visione rassicurante e consolatoria» protrattasi quantomeno fino agli anni Ottanta¹. In questo contesto non può stupire che pressoché assente fosse, fino alla fine di quel decennio, qualsiasi specifico studio dedicato all'atteggiamento della Chiesa cattolica e della stessa Santa Sede di fronte alla legislazione antiebraica fascista e, ancor più, all'evoluzione della stessa tradizione antisemita cattolica durante gli anni del regime, come ebbe a sottolineare nel 1989 Giovanni Miccoli². Di fronte alla limitatezza degli studi specifici – tra cui si segnalava per accuratezza il volume dello storico gesuita Angelo Martini, dedicato peraltro esclusivamente alla schermaglia pubblica e diplomatica tra Pio XI e il governo italiano per la questione del *vulnus* al Concordato³ – le più significative considerazioni sulla tradizione dell'antisemitismo clericale in Italia e sul comportamento della Chiesa di fronte alla promulgazione e all'implementazione della legislazione razzista si dovevano proprio a De Felice, che, dopo aver affrontato tali temi in alcuni studi preparatori, vi aveva dato ampio spazio all'interno della sua opera del 1961⁴.

1. M. Toscano, *Il dibattito storiografico sulla politica razziale del fascismo*, in G. Resta, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Leggi razziali. Passato/presente*, Roma-Tre Press Roma, 2015, pp. 9-41.

2. G. Miccoli, *Santa Sede e Chiesa italiana di fronte alle leggi antiebraiche del 1938*, in *La legislazione antiebraica in Italia e in Europa. Atti del convegno nel cinquantenario delle leggi razziali (Roma, 17-18 ottobre 1988)*, Camera dei deputati Roma, 1989, pp. 163-274, ora in Id., *Antisemitismo e cattolicesimo*, Morcelliana Brescia, 2013, pp. 265-369, a p. 272.

3. A. Martini, *L'ultima battaglia di Pio XI*, in Id., *Studi sulla Questione romana e la Conciliazione*, Edizioni 5 lune Roma, 1963, pp. 165-230, che raccoglieva una serie di interventi originalmente pubblicati su *La Civiltà Cattolica* nel corso del 1959.

4. Cfr. R. De Felice, *Chiesa cattolica, clericali ed ebrei in Italia nell'età crispina e giolittiana*, in *La Rassegna mensile di Israel*, XXII, n. 11, 1956, pp. 483-495; e, soprattutto, Id., *La*

Tale relativo silenzio era dovuto a molteplici fattori: vi giocò un ruolo rilevante la generale sottovalutazione dell'antisemitismo fascista, a lungo ritenuto da larga parte della cultura liberale e delle forze politiche antifasciste una parentesi imposta all'Italia da una cricca criminale e servile per compiacere l'alleato nazista⁵. Per quanto concerne l'atteggiamento della Chiesa, accanto a queste motivazioni generali, particolarmente importanti appaiono altre due questioni. Da un lato, la precisa volontà, evidente già all'indomani del 1945, di presentare il cattolicesimo come una delle principali vittime del nazi-fascismo, valorizzando al contempo oltre ogni ragionevole misura il pur rilevante soccorso prestato ai perseguitati e agli ebrei in particolare. Dall'altro la polarizzazione dell'intero dibattito che, a partire dagli anni Sessanta, si ebbe attorno alla figura di Pio XII e ai suoi "silenzi", con il conseguente concentrarsi dell'attenzione sulla fase della guerra e della *Shoah* – con il florilegio di pubblicazioni vuoi apologetiche, vuoi pregiudizialmente polemiche nei confronti di papa Pacelli – piuttosto che sulle specificità dell'antisemitismo fascista⁶.

A partire dalle commemorazioni per i cinquant'anni delle leggi razziali, svoltesi nel 1988, tale stato di cose iniziò a mutare sensibilmente, con un processo proseguito lungo tutti gli anni Novanta e divenuto ancor più accentuato nell'ultimo quindicennio. Tra il 1988 e il 1989 autori come Giovanni Miccoli, Renato Moro e, con particolare attenzione al contesto fiorentino, Bruna Bocchini Camaiani introdussero alcune riflessioni storiografiche destinate a divenire classiche e a indirizzare in profondità le successive ricerche⁷. Tre, in particolare, appaiono le questioni fin da allora enucleate con chiarezza, rimaste al centro del dibattito storiografico. Un primo aspetto riguarda il peso dell'antiebraismo cattolico, per come esso si era definito nell'ultimo tren-

Chiesa cattolica e il problema ebraico durante gli anni dell'antisemitismo fascista, ivi, XXIII, n. 1, 1957, pp. 23-35, ampiamente rifuso in Id., *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, Einaudi Torino, 1961.

5. Su questa rimozione e sulle sue motivazioni esiste ormai una letteratura piuttosto ampia. Tra i numerosi studi cfr. F. Focardi, *Alle origini di una grande rimozione. La questione dell'antisemitismo fascista nell'Italia dell'immediato dopoguerra*, in *Horizonte. Italianistische Zeitschrift für Kulturwissenschaft und Gegenwartsliteratur*, IV, 1999, pp. 135-170, alle pp. 167-168; G. Schwarz, *Ritrovare se stessi. Gli ebrei nell'Italia postfascista*, Laterza Roma-Bari, 2004, pp. 9-12, 111-149.

6. Per una precisa ricostruzione dell'inesauribile dibattito pubblicistico e storiografico attorno alla figura di Pio XII cfr. A. Persico, *Il caso Pio XII: mezzo secolo di dibattito su Eugenio Pacelli*, Guerini e associati Milano, 2008.

7. Accanto a G. Miccoli, *Santa Sede e Chiesa italiana di fronte alle leggi antiebraiche del 1938*, cit., cfr. R. Moro, *Le premesse dell'atteggiamento cattolico di fronte alla legislazione razziale fascista. Cattolici ed ebrei nell'Italia degli anni Venti (1919-1932)*, in *Storia Contemporanea*, XIX, n. 6, 1988, pp. 1013-1119; B. Bocchini Camaiani, *Chiesa cattolica e leggi razziali*, in *Qualestoria*, XVII, n. 1, 1989, pp. 43-66. Di quest'ultima vedi però anche le precedenti considerazioni relative al contesto fiorentino presenti in Id., *Ricostruzione concordataria e processi di secolarizzazione: l'azione pastorale di Elia Dalla Costa*, il Mulino Bologna, 1983, pp. 108-121.

tennio dell'Ottocento, e per come si era riattivato all'indomani della prima Guerra mondiale, mescolandosi con la rinnovata paura del complotto giudaico-bolscevico suscitata dalla Rivoluzione russa e con i timori causati dalle prime affermazioni del sionismo, nel determinare le reticenze e le cautele, quando non taluni ambigui apprezzamenti, che caratterizzarono l'atteggiamento del mondo cattolico italiano e delle gerarchie ecclesiastiche di fronte alle campagne antisemite del 1937-1938 e alla legislazione razziale dell'autunno. Un secondo elemento pare rappresentato dalla lentezza e dalla difficoltà con cui cominciò nel corso degli anni Trenta, di fronte al manifestarsi di un antisemitismo assai più radicale di quello della tradizione cristiana, un avvio di ripensamento della teologia cattolica verso l'ebraismo: un processo sofferto e contraddittorio, che ebbe il suo principale luogo d'elaborazione in Francia e che trovò nella riflessione ecclesiologica maritainiana il principale veicolo di diffusione, conoscendo inizialmente un'eco piuttosto limitata in Italia, di fronte al prevalere di impostazioni tradizionali, vuoi nella loro versione estrema, diffusa nei circoli integralisti, vuoi in una versione moderata o "centrista", come quella fatta propria da *La Civiltà Cattolica*. L'ultimo dato a emergere con grande chiarezza fin da quelle analisi riguarda, infine, la differenza tra l'atteggiamento di papa Pio XI, disposto a prese di posizione pubbliche piuttosto esplicite contro il razzismo e, sia pure in modo più velato, lo stesso antisemitismo, e un *entourage* pontificio, rappresentato soprattutto dal gesuita Pietro Tacchi Venturi e dal nunzio in Italia Francesco Borgongini Duca, disposto a qualunque tipo di mediazione e di accomodamento pur di evitare una rottura, o anche solo un sensibile peggioramento dei rapporti, con il regime.

A partire dagli anni Novanta molti altri studi hanno confermato queste intuizioni, arricchendole di nuovi dettagli e contribuendo a suffragarle attraverso una più ampia base documentaria. Particolarmente ricche di sviluppi sono state, inizialmente, le analisi riguardanti l'antiebraismo cattolico *fin de siècle* e l'ibridazione di tematiche e accenti che nell'ultimo ventennio dell'Ottocento si verificò tra la secolare tradizione dell'antigiudaismo cristiano e il moderno antisemitismo politico, che proprio allora raggiungeva l'acme della virulenza in molti paesi⁸. In particolar modo, tali ricerche hanno messo in luce come, lungi dal rappresentare solo un armamentario polemico di settori marginali o culturalmente attardati del mondo cattolico, il ricorso a tematiche antiebraiche rispondesse pienamente alla concezione cospirativa e antimoderna della storia propria della cultura intransigente e fosse scientemente utilizzato dai vertici ecclesiastici e dalla stessa Santa Sede come fattore mobilitante, per riconquistare consensi e ascendenze tra le masse po-

8. A quest'ultimo proposito si vedano le stimolanti considerazioni presenti in G. Miccoli, *Antiebraismo, antisemitismo: un nesso fluttuante*, in Id., C. Brice (a cura di), *Les racines chrétiennes de l'antisémitisme politique (fin XIXe-XXe siècle)*, Ecole française de Rome Roma, 2003, pp. 3-23.

polari, al punto da divenire un elemento non secondario nell'ideologia dei movimenti e partiti cristiano-sociali europei dell'epoca⁹. Accanto a questo ambito di ricerca, che pur non insistendo direttamente sull'argomento di questo intervento ne rappresenta l'imprescindibile *background*, altri studi contribuiscono a chiarire l'atteggiamento di singole figure dell'episcopato italiano o di particolari organi di stampa cattolici di fronte all'introduzione delle leggi antiebraiche¹⁰. Le novità più significative riguardarono, però, le dinamiche presenti in Vaticano. La piena riscoperta della vicenda dell'enciclica *cachée* sull'antisemitismo, l'*Humani generis unitas*, commissionata da Pio XI al gesuita americano John La Farge e mai pubblicata a causa delle dilatorie manovre messe in atto dal generale dell'ordine Wladimir Ledochowski e del sopraggiungere della morte del pontefice, permise di gettare nuova luce

9. Tra i numerosi studi di tal segno cfr. almeno: R. Moro, *L'atteggiamento dei cattolici tra teologia e politica*, in F. Sofia, M. Toscano (a cura di), *Stato nazionale ed emancipazione ebraica*, Bonacci Roma, 1992, pp. 305-349; G. Miccoli, *Santa Sede, questione ebraica e antisemitismo fra Otto e Novecento*, in C. Vivanti (a cura di), *Gli ebrei in Italia*, vol. II, *Dall'emancipazione a oggi*, Einaudi Torino, 1997, pp. 1371-1574, ora in G. Miccoli, *Antisemitismo e cattolicesimo*, cit., pp. 39-263; R. Moro, *Le Chiese, gli ebrei e la società moderna: l'Italia*, in M. Toscano (a cura di), *Integrazione e identità. L'esperienza ebraica in Germania e Italia dall'Illuminismo al fascismo*, FrancoAngeli Milano, 1998, pp. 167-182; R. Moro, *La Chiesa e lo sterminio degli ebrei*, il Mulino Bologna, 2002, pp. 48-59; A. Di Fant, *L'affaire Dreyfus nella stampa cattolica italiana*, Edizioni Università di Trieste Trieste, 2002; *Les racines chrétiennes de l'antisémitisme politique*, cit.; Id., *La polemica antiebraica nella stampa cattolica romana dopo la Breccia di Porta Pia*, in *Mondo Contemporaneo*, III, n. 1, 2007, pp. 87-118; Id., *L'antisemitismo sulla stampa cattolica italiana tra Otto e Novecento*, in D. Menozzi, A. Mariuzzo (a cura di), *A sessant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci Firenze, 2010, pp. 53-68; C. Facchini, *Le metamorfosi di un'ostilità antica. Antisemitismo e cultura cattolica nella seconda metà dell'Ottocento*, in *Annali di storia dell'esegesi*, XXVII, n. 1, 2010, pp. 189-232. Per un preciso stato dell'arte storiografico verso la fine degli anni Novanta vedi G. Miccoli, *Chiesa cattolica, 'questione ebraica' e antisemitismo fra Ottocento e Novecento nella recente storiografia. Linee di ricerca e problemi aperti*, in G. Marina, U. Doveve (a cura di), *I grandi problemi della storiografia civile e religiosa*, Edizioni dehoniane Roma 1999, pp. 323-354, ora in G. Miccoli, *Antisemitismo e cattolicesimo*, cit., pp. 11-37. Per quanto riguarda l'utilizzo "politico" di tematiche antisemite da parte del movimento sociale e cattolico in Italia, in vero assai più limitato di quanto avvenne in altri paesi europei, a cominciare dalla Francia e dall'Austria-Ungheria, cfr. A. Di Fant, *Don Davide Albertario propagandista antiebraico. L'accusa di omicidio rituale*, in *Storicamente*, VII, 2011 https://storicamente.org/difant_davide_albertario/; U. Wyrwa, *Antisemitic Agitation and the Emergence of Political Catholicism in Mantua around 1900*, in *Quest. Issues in Contemporary Jewish History*, n. 3, 2015, numero monografico intitolato W. Bergmann, U. Wyrwa (a cura di), *The Making of Antisemitism as a Political Movement. Political History as Cultural History (1879-1914)*, www.quest-cdecjournal.it/focus.php?id=303.

10. Cfr. P. Blasina, *Mussolini, mons. Santin e il problema razziale (settembre 1938)*, in *Qualestoria*, XIX, n. 2/3, 1991, pp. 189-196; M. Giuffrida, *Ebrei e antisemitismo: la stampa cattolica regionale negli anni 30*, ivi, pp. 197-215; V. Marchi, *L'Italia e la 'questione ebraica' negli anni Trenta*, in *Studi Storici*, XXXV, n. 3, 1994, pp. 811-849; F. Cavarocchi, *La stampa ecclesiastica di fronte alle leggi razziali*, in E. Collotti (a cura di), *Razza e fascismo. La persecuzione contro gli ebrei in Toscana (1938-1943)*, Carocci Roma, 1999, pp. 415-429.

sull'atteggiamento del papa di fronte al montante antisemitismo¹¹. Fu così possibile tratteggiare con più precisione quel ripensamento che si verificò nell'ultimo anno del suo pontificato, significativamente definito da Miccoli «quasi una svolta nel suo modo di pensare intorno a certe questioni e certi rapporti»¹², che interessò non solo le concrete prese di posizione del papa rispetto al razzismo fascista, ma la stessa concezione dei rapporti esistenti tra ebraismo e cristianesimo, icasticamente sintetizzata dalla nota frase pronunciata dal vecchio pontefice a un gruppo di pellegrini belgi il 7 settembre 1938: «noi siamo spiritualmente semiti»¹³.

L'apertura alla consultazione della documentazione vaticana riguardante il pontificato di papa Ratti nel 2006 ha prodotto una nuova notevole massa di studi su questi aspetti, centrati anche ma non solamente sulla figura di Pio XI e sulla sua crescente “solitudine” all'interno della Curia¹⁴. Analizzare in dettaglio questa vasta produzione storiografica non sembra in questa sede né possibile né particolarmente utile. Più interessante appare soffermarsi su alcuni dei risultati cui l'insieme di questi studi sembra condurre. A tal fine appare necessario considerare separatamente il mondo cattolico e l'episcopato italiano complessivamente intesi, su cui le nostre conoscenze sono ancora a macchia di leopardo e non uniformi per l'intero territorio nazionale, e solo in un secondo tempo la Curia romana, sulle cui dinamiche si è concentrata buona parte delle ricerche comparse dopo il 2006, per giungere infine ad alcune valutazioni conclusive.

Un primo aspetto da sottolineare, quando si prendono in considerazione i pronunciamenti del clero e dell'episcopato a livello diocesano, è che, ancor più che nel caso del Vaticano, la loro libertà d'azione e di parola era estremamente limitata: basti pensare che nell'agosto 1938 ai settimanali diocesani fu addirittura vietato di riportare i discorsi di Pio XI e gli articoli de *L'Osservatore Romano* che toccavano il tema del razzismo e dell'antisemitismo, con una patente violazione dei termini del Concordato¹⁵. Bisogna

11. Cfr. G. Passelecq e B. Suchecky, *L'enciclica nascosta di Pio XI. Un'occasione mancata della Chiesa nei confronti dell'antisemitismo*, Corbaccio Milano, 1997 (ed. or. *L'encyclique cachée de Pie XI. Une occasion manquée de l'Église face à l'antisémitisme*, La Découverte Paris, 1995); G. Miccoli, *L'enciclica mancata di Pio XI sul razzismo e l'antisemitismo*, in *Passato e presente*, XV, n. 40, 1997, pp. 35-54.

12. Ivi, p. 45.

13. Sulla genesi e la datazione del discorso di Pio XI e sulla sua risonanza italiana e internazionale vedi G. Rigano, *Spiritualmente semiti. Pio XI e l'antisemitismo in un discorso del settembre 1938*, in *Römische Quartal Schrift für Christliche Altertumskunde und Kirchengeschichte*, CIX, n. 3-4, 2014, pp. 281-308.

14. Su questa espressione cfr. E. Fattorini, *Pio XI, Hitler e Mussolini. La solitudine di un papa*, Einaudi Torino, 2006.

15. Circa questi aspetti cfr. L. Ceci, *L'interesse superiore. Il Vaticano e l'Italia di Mussolini*, Laterza Roma-Bari, 2013, pp. 237-239; R. Perin, *La Chiesa veneta e le minoranze religiose (1918-1939)*, in Id. (a cura di), *Chiesa cattolica e minoranze in Italia nella prima metà del Novecento. Il caso veneto a confronto*, Viella Roma, 2011, pp. 133-223, a pp. 201-206.

inoltre considerare come gli studi più significativi e recenti dedicati a questo specifico tema abbiano riguardato le diocesi dell'area centro-settentrionale del Paese, con una particolare attenzione per il Triveneto, mentre assai più episodica è la nostra conoscenza delle dinamiche presenti nel Mezzogiorno, ove le riviste diocesane erano assai meno numerose e, spesso, dalla periodicità più discontinua¹⁶. Al netto di queste considerazioni preliminari, quello che sembra possibile affermare è che, se l'episcopato e la stampa diocesana furono generalmente ricettivi nei confronti della campagna vaticana contro il razzismo tedesco e, ancor più, sia pure con le dovute e inevitabili cautele, contro l'avvicinamento politico tra Italia e Germania, assai minore fu l'attenzione nei confronti della montante campagna antisemita e delle stesse leggi razziali.

L'atteggiamento della stampa diocesana nei confronti del "problema ebraico" sullo scorcio degli anni Trenta appare, infatti, eterogeneo e composito. Stilemi e argomenti antisemiti erano presenti in buona parte delle pubblicazioni: la gradazione, il tono e la stessa natura del pregiudizio antiebraico mutavano, però, profondamente da caso a caso. Da un punto di vista generale si può affermare che l'antiebraismo delle riviste diocesane si attestasse tra due estremi molto ampi, che andavano da un moderato antigioudaismo residuale, che era presente anche in alcuni degli ambienti cattolici che più si opposero al "nuovo" e radicale antisemitismo nazista, come per esempio il gruppo di *Fides* riunito attorno a Igino Giordani, a un antisemitismo virulento, che non si vergognava di riproporre apertamente alcune delle più viete argomentazioni elaborate a fine Ottocento¹⁷. Un discorso in parte eguale deve essere fatto per i mesi che videro l'introduzione della legislazione antisemita, nel corso dell'estate-autunno del 1938. Anche in questo caso l'atteggiamento della stampa diocesana non fu univoco, giacché se la maggioranza evitò qualsiasi riferimento alla campagna antiebraica, alcune voci approvarono più o

16. Per l'analisi della stampa diocesana, accanto all'ancora fondamentale G. Miccoli, *Santa Sede e Chiesa italiana di fronte alle leggi antiebraiche del 1938*, cit., cfr. R. Perin, *L'atteggiamento della Chiesa cattolica verso gli ebrei nella stampa diocesana (1920-1945). Il caso triveneto*, in *Ventunesimo Secolo*, VII, n. 17, 2008, pp. 79-107; Id., *Antisemitismo nella stampa diocesana negli anni trenta del Novecento*, in *Storicamente*, VII, 2011, <https://storicamente.org/perin/>; Id., *La Chiesa veneta e le minoranze religiose*, cit.; E. Mazzini, *Politiche razziste, politiche antisemite. I commenti della stampa diocesana italiana (1937-1939)*, in *Storia e problemi contemporanei*, XXVI, n. 62, 2013, numero monografico intitolato *La Chiesa di Pio XI e le minoranze religiose*, pp. 55-78; Id., *Ostilità convergenti. Stampa diocesana, razzismo e antisemitismo nell'Italia fascista (1937-1939)*, Edizioni scientifiche italiane Napoli, 2013.

17. Sull'antinazismo dell'ambiente di *Fides* vedi R. Moro, *La Germania di Hitler come eresia protestante*, in B. Gariglio, M. Margotti, P.G. Zunino (a cura di), *Le due società: scritti in onore di Francesco Traniello*, il Mulino Bologna, 2009, pp. 303-321; sulla recisa opposizione di Giordani all'antisemitismo vedi, tra i molti esempi possibili, l'articolo *Ebrei, protestanti e cattolici*, in *Fides*, XXXIII, n. 4, 1933, ove a p. 153, commentando i primi atti antiebraici del governo nazionalsocialista in Germania, avvenuti subito dopo l'ascesa al potere di Hitler, Giordani affermava recisamente come «chi avesse una conoscenza anche mediocre [...] delle dottrine cattoliche» sapesse «benissimo che in esse l'antisemitismo non può trovare nessun appiglio».

meno apertamente i provvedimenti fascisti, facendo in vari modi riferimento alla necessità, per le popolazioni cristiane, di difendersi dalla natura eversiva dell'ebraismo. In simili analisi, che pur stigmatizzando ogni ricorso alla violenza giudicavano positivamente l'eliminazione degli ebrei dalla vita sociale e politica del Paese, convergevano molti elementi di giudizio. Centrale era, però, il riferimento alla lunga tradizione di provvedimenti presi, nel corso dei secoli, da parte dell'autorità ecclesiastica per mantenere segregata la popolazione ebraica: una prassi politica che, in epoca moderna e nella Roma papale, si era concretizzata nell'istituzione dei ghetti. Netamente minoritarie furono, invece, le voci che, sia pure in modo confuso e non privo di ambiguità, criticarono apertamente la svolta antisemita del regime e l'introduzione delle leggi razziali, come fece, per esempio, la triestina *Vita Nuova*, nei cui articoli elementi della tradizionale polemica antiggiudaica potevano convivere con la ferma convinzione che l'Italia non dovesse imitare «i metodi barbari di altri Stati per tutelarvi una purezza etnica che da noi non teme contagi»¹⁸.

Per quanto meno facilmente conoscibile, l'atteggiamento prevalente nell'episcopato italiano non sembra differire sostanzialmente da quanto emerso circa la stampa diocesana. Presuli di grande prestigio e di indubbio livello spirituale – anche tra coloro che negli anni successivi, tra il 1943 e il 1945, più si sarebbero spesi per dare rifugio e ospitalità agli ebrei perseguitati e che già allora erano in prima fila nel denunciare il razzismo neo-pagano di derivazione nazista – mantennero uno stretto riserbo rispetto alla legislazione antisemita del fascismo, limitandosi a critiche più o meno esplicite nei confronti di quegli aspetti che andavano direttamente a ledere i diritti e le prerogative della Chiesa, a cominciare da quelle in materia matrimoniale¹⁹. Altri esponenti dell'episcopato, come il vescovo di Cremona Giovanni Cazzani e il patriarca di Venezia Adeodato Piazza, pur non entrando in genere nello specifico dei provvedimenti legislativi, giunsero invece a pronunciare apprezzamenti più o meno espliciti nei riguardi dell'estromissione della componente ebraica dalla vita della nazione, richiamando la lunga tradizione di discriminazione e separazione praticata dalla Chiesa²⁰. Si trattava di

18. V., *La questione ebraica*, in *Vita Nuova*, XVIII, n. 927, 29 gennaio 1938, citato in E. Mazzini, *Ostilità convergenti*, cit., p. 148.

19. Su questa valutazione, che riguarda personalità quali Antonio Santin, Idelfonso Schuster ed Elia Dalla Costa, cfr. *ivi*, p. 171. Sull'arcivescovo di Firenze vedi anche il recente contributo B. Bocchini, *Un profilo pastorale di Elia Dalla Costa*, in F. Cavarocchi, E. Mazzini (a cura di), *La Chiesa fiorentina e il soccorso agli ebrei. Luoghi, istituzioni, percorsi (1943-1944)*, Viella Roma, 2018, pp. 47-73.

20. Per quanto riguarda l'atteggiamento di Cazzani cfr. E. Mazzini, *Ostilità convergenti*, cit., pp. 172-193; su Piazza vedi R. Perin, *La Chiesa veneta e le minoranze religiose*, cit., pp. 216-221. Circa l'attitudine dell'arcivescovo di Torino, Maurilio Fossati, che in alcune missive private riguardanti la controversa questione dei battesimi da amministrare agli ebrei che ne facevano richiesta nell'imminenza dell'entrata in vigore delle leggi razziali giunse «a ricondurre quei provvedimenti antisemiti a un disegno divino», cfr. il recente studio T. Dell'Era, *Leggi razziste, conversioni degli ebrei e matrimoni misti a Torino nel 1938: il cardinal Fossati, la*

un'interpretazione di cui fu portatrice in particolare *La Civiltà Cattolica*: una rivista che si mostrò a più riprese critica nei confronti del razzismo nazista e della sua crescente influenza in Italia, ma che non può certo essere considerata pregiudizialmente ostile a ogni normativa antiebraica, specie se basata su criteri religiosi e non razziali²¹. Né si deve trascurare un ultimo punto: nelle parole della maggior parte dei presuli la condanna del razzismo di derivazione “germanica” non implicava automaticamente un'eguale ripulsa verso tutte le forme di discriminazione antisemita, né verso il permanere di radicati pregiudizi antiebraici. A questo proposito basti pensare che quando, il 13 novembre 1938, il cardinal Schuster pronunciò nel duomo di Milano quella che fu forse la più recisa condanna del razzismo da parte di un esponente dell'episcopato italiano, solo pochi accenni furono dedicati alla situazione degli ebrei, mentre tutta l'argomentazione utilizzata dall'arcivescovo mirava a dimostrare come le teorie razziste fossero in realtà anticattoliche, antiromane e, addirittura, antimperiali²².

In questi pronunciamenti vi erano indubbiamente motivazioni tattiche, tra cui in primo luogo quella di non esacerbare il regime fascista in un momento in cui lo scontro sull'Azione cattolica sembrava sul punto di tornare violento e aspro come nel corso del 1931. Appare indubbio, però, come attraverso i continui distinguo tra razzismo e antisemitismo, tra discriminazione e persecuzione degli ebrei, emergesse il peso di una tradizione assai sedimentata, sia in senso strettamente antiebraico, sia, più in generale, di contrapposizione alla modernità liberale, che rendeva impossibile non guardare con un qualche favore, o quantomeno con benevola indulgenza, all'ennesimo colpo che il fascismo portava al vecchio edificio liberale, andando a colpire quello che ne era l'elemento forse più caratterizzante: l'eguaglianza di tutti i cittadini a prescindere dalla loro fede religiosa²³.

S. Sede e il S. Ufficio, in *Giornale di Storia contemporanea*, XXII n.s., n. 1, 2018, pp. 17-42.

21. Particolarmente indicativo appare, a questo proposito, l'articolo M. Barbera, *La questione dei giudei in Ungheria*, in *La Civiltà Cattolica*, LXXXIX, vol. 3, 1938, pp. 146-153. Sul favore con cui la rivista dei gesuiti romani, sempre alla ricerca di soluzioni per la “questione ebraica” ispirate alla “carità e prudenza cristiana”, guardò alla legislazione antiebraica ungherese, basata su criteri confessionali e non razziali, cfr. R. Tardael e B. Raggi, *La segregazione amichevole: “La Civiltà Cattolica” e la questione ebraica. 1850-1945*, Editori Riuniti Roma, 2000, pp. 128-146.

22. Sull'omelia di Schuster, il cui testo venne pubblicato da *L'Italia* il 15 novembre 1938, cfr. G. Miccoli, *Santa Sede, Chiesa italiana e leggi antiebraiche del 1938*, cit., pp. 354-357; R. Perin, *La Chiesa veneta e le minoranze religiose*, cit., pp. 210-211.

23. A questo proposito – accanto all'interessante giudizio di Piero Scoppola circa l'iniziativa di Tacchi Venturi del 1943, riportato in A. Calò, *Rassegna degli ultimi studi sulla legislazione antiebraica in Italia pubblicati in occasione del cinquantesimo anniversario*, in *La Rassegna mensile di Israel*, LVI, n. 3, 1990, pp. 533-546, a p. 543 – cfr. il punto 10 delle direttive sul razzismo date da Dalla Costa ai fedeli nel febbraio 1939 (interamente riportate in B. Bocchini Camaiani, *Ricostruzione concordataria*, cit., pp. 118-120), ove si affermava: «La Chiesa da questo lato tratta gli ebrei come gli eretici e gli scismatici di qualunque genere: anche questi vuole che per quanto possibile siano isolati dai cattolici: disapprova che questi

Motivi di questo tipo, come vedremo, influenzarono pesantemente anche gli atteggiamenti prevalenti all'interno della Curia romana. Ciò non toglie che in Vaticano la percezione della situazione fosse complessivamente più chiara e che in maggior rilievo venissero tenuti gli intrecci tra la persecuzione antisemita e la campagna contro l'Azione cattolica promossa tra la primavera e l'estate 1938 dai settori più oltranzisti del fascismo, con l'evidente beneplacito dei vertici del regime, proprio per esercitare una decisiva pressione sulla Santa Sede²⁴. È in questo contesto che bisogna inserire e valutare la «vera e propria svolta» nell'atteggiamento di Pio XI nei confronti dell'antisemitismo, e di conseguenza dell'ebraismo, che i più recenti studi hanno contribuito a mettere ulteriormente in rilievo, giungendo a parlare di uno «scarto piuttosto netto tra le posizioni che [egli] aveva sempre avuto su questi temi e quelle che decise di esternare in quei frangenti»²⁵. Come è noto, le due più clamorose iniziative del pontefice, la già ricordata enciclica affidata a padre La Farge e la lettera che Pio XI pensò di indirizzare a Mussolini all'inizio di agosto 1938 – e che giunse a quest'ultimo in un riassunto di Tacchi Venturi tanto edulcorato da non assomigliare in nulla all'originale – non si concretizzarono, di fronte alle titubanze dei suoi collaboratori e alla necessità di salvare l'Azione cattolica, mettendo fine alle minacce che gravavano su di essa²⁶. Ciò nonostante appare evidente come le posizioni del vecchio papa non fossero esclusivamente tattiche, ma derivassero dalla consapevolezza di dover ripensare, di fronte al nuovo antisemitismo nazista, che ora contagiava anche l'Italia, il nodo teologico e liturgico dei rapporti tra cristianesimo ed ebraismo²⁷. Si trattava, certamente, di un'intuizione, piuttosto che di un chiaro programma di riforma, che emerge, tuttavia, con una

contraggano matrimonio, abbiano a coabitare con loro o ad affidare ad essi l'educazione dei loro figli», con una serie di espressioni che mostrano chiaramente come anche prelati non vicini al regime e dalla sensibilità prevalentemente spirituale finissero per apprezzare la nuova separazione introdotta tra i cattolici e gli ebrei da leggi antisemite che, in qualche modo, dovevano sembrar loro contribuire paradossalmente a ricreare un clima più vicino a quell'ideale di Cristianità cui tutto il mondo cattolico, specie nella sua parte maggioritaria di matrice intransigente, continuava ad anelare.

24. Per una ricostruzione complessiva degli eventi, accanto a E. Fattorini, *Pio XI, Hitler e Mussolini*, cit., cfr. V. De Cesaris, *Vaticano, fascismo e questione razziale*, Guerini Milano, 2010.

25. R. Perin, *La svolta di fine pontificato. Verso una condanna dell'antisemitismo*, in Id. (a cura di), *Pio XI nella crisi europea*. Atti del Colloquio di Villa Vigoni, 4-6 maggio 2015, Edizioni Ca' Foscari Venezia, 2016, pp. 37-55, a p. 37. Per quanto riguarda le posizioni di papa Ratti rispetto all'ebraismo all'inizio degli anni Trenta cfr. G. Fabre, *Pio XI e gli ebrei. 1932-1933*, in *Quaderni di Storia*, XL, n. 79, 2014, pp. 111-149.

26. Sulla vicenda cfr. R. Perin, *Pio XI e la mancata lettera sugli ebrei a Mussolini (agosto 1938)*, in *Rivista di Storia del Cristianesimo*, X, n. 1, 2013, pp. 181-206.

27. Sul nesso tra i piani teologico e liturgico nello sviluppo e, soprattutto, nella sopravvivenza dell'antiebraismo cattolico durante il Novecento cfr. M. Paiano, *Il dibattito sui riflessi dell'antisemitismo nella liturgia cattolica*, in *Studi Storici*, XLI, n. 3, 2000, pp. 647-710; D. Menozzi, "Giudaica perfidia". *Uno stereotipo antisemita fra liturgia e storia*, il Mulino Bologna, 2014.

certa chiarezza dall'insieme degli interventi pubblici che Pio XI svolse nel 1938, così come dall'ostinazione con cui il pontefice continuò a far trapelare la propria opinione in merito all'antisemitismo e alle politiche antiebraiche allora in auge in Italia attraverso la stampa cattolica internazionale²⁸.

Se la volontà di Pio XI appare evidente, rimane da chiedersi perché le sue principali iniziative fallirono e, quantomeno dall'agosto, la linea ufficiale della Santa Sede finì per concentrarsi pressoché esclusivamente sulla difesa delle prerogative concordatarie – e quindi degli ebrei convertiti – con un atteggiamento che, se era giuridicamente ineccepibile, appare del tutto sproporzionato alla drammaticità della situazione. In questi ultimi anni la storiografia si è molto interrogata sul perché di un atteggiamento tanto timido da parte del Vaticano, incomprensibile specie se confrontato con la natura dirimpente di talune prese di posizione pubbliche del pontefice, avanzando alcune risposte. Un ruolo di primo piano fu certamente giocato dalla volontà di tutelare l'Azione cattolica e lo stesso episcopato dagli attacchi fascisti, che portò agli accordi del 16 agosto, con i quali la Santa Sede si impegnava, in cambio di precise garanzie per le associazioni cattoliche, a non opporsi pubblicamente alla legislazione razziale, riservandosi di risolvere in via confidenziale, tramite contatti con il governo, ogni divergenza²⁹. Questa preoccupazione prioritaria, difensiva nei confronti dell'associazionismo cattolico, che Pio XI certamente condivideva, deve essere affiancata da altre motivazioni, su cui è più volte tornata la storiografia. In primo luogo l'età avanzata del pontefice, la sua crescente debolezza fisica, e le condizioni di salute via via più malcerte che ne minavano la capacità di comando e, al contempo, aumentavano i condizionamenti di un *entourage* che era certamente meno sensibile di lui, per motivazioni culturali oltre che contingenti, rispetto alla necessità di rivedere la teologia cattolica verso l'ebraismo. A questo proposito basti pensare come padre Ledochowski, l'aristocratico polacco generale dei gesuiti che fu il principale responsabile del fallimento della missione di La Farge, giudicasse il pontefice in uno stato di confusione e di vera e propria follia a causa del suo progetto d'enciclica contro l'antisemitismo³⁰, mentre più o meno apertamente ostili agli ebrei fossero anche i due principali *trait d'union* ecclesiastici tra la Santa Sede e il governo italiano: Borgongini Duca, che venne definito dallo stesso Ciano «personalmente molto antisemita»³¹, e

28. Sui contatti con la stampa estera cfr. G. Rigano, *Spiritualmente semiti*, cit., pp. 292-294.

29. Sugli accordi dell'agosto cfr. L. Ceci, *L'interesse superiore*, cit., pp. 233-236; R. Perin, *Pio XI e la mancata lettera sugli ebrei a Mussolini*, cit., pp. 198-200; G. Fabre, *Un accordo felicemente concluso*, in *Quaderni di Storia*, XXXVIII, n. 76, 2012, pp. 83-153.

30. Cfr. G. Sale, *Le leggi razziali in Italia e il Vaticano*, Jaca Book Milano, 2009, p. 37. Sul viscerale antisemitismo di Ledochowski cfr. G. Miccoli, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII. Vaticano, Seconda guerra mondiale e Shoah*, Rizzoli Milano, 2000, p. 337.

31. G. Ciano, *Diario. 1937-1943*, Rizzoli Milano, 1980, p. 162. Sulla nunziatura di Borgongini Duca cfr. L. Carboni, *Introduzione*, in G. Castaldo, G. Lo Bianco (a cura di) *L'Archivio della nunziatura apostolica in Italia I (1929-1939). Cenni storici e inventario*, Archivio

padre Tacchi Venturi, che mostrò sempre una preoccupazione esclusiva per gli ebrei convertiti e che, ancora nell'estate del 1943, a fascismo ormai caduto, avrebbe potuto asserire che le leggi del 1938 andassero emendate ma non abrogate del tutto, poiché, accanto a «disposizioni» certamente esecrabili ne avrebbero contenute pure «altre meritevoli di conferma»³².

I pregiudizi antisemiti dei suoi collaboratori, la salute malferma, la stessa volontà di proteggere in primo luogo le istituzioni cattoliche – che del resto tanto aveva caratterizzato le reazioni della Chiesa cattolica tedesca nel 1933, in occasione delle prime misure antisemite nazionalsocialiste³³ – furono motivazioni che certamente tutte cooperarono a depotenziare l'iniziale volontà di Pio XI di non deflettere sulla questione razziale, contribuendo a riportare le reazioni cattoliche all'interno della più consueta prassi di difesa degli aspetti tecnico-giuridici del Concordato, e in primo luogo del valore del matrimonio canonico e delle sue ricadute civilistiche. Accanto a queste motivazioni contingenti, tuttavia, per spiegare il comportamento della Santa Sede nell'estate-autunno 1938 sembra necessario tener presente un altro dato: a partire quantomeno dal 1929, e poi più fittamente dopo il 1931, tra la Segreteria di Stato e la diplomazia vaticana, da un lato, e il governo e la burocrazia ministeriale italiana, dall'altro, si era sviluppata una fitta trama di contatti e collaborazioni, una consuetudine di incontri e abboccamenti che non poteva essere di colpo cancellata e che toccava un ventaglio di questioni molto ampie. Questi rapporti, queste connivenze, questo comune sentire facevano sì che, anche quando su questo o quel punto non vi poteva essere una piena sintonia, come fu certamente nel caso della legislazione antiebraica, nondimeno vi era la volontà di mantenere aperto un canale di dialogo e, soprattutto, di non disperdere, su un punto giudicato comunque secondario, i tanti risultati raggiunti in altri ambiti, a cominciare dalle significative sinergie in materia di contenimento del proselitismo protestante o di opposizione al comunismo

Segreto Vaticano Città del Vaticano, 2010, pp. VII-XXIV; A. Guasco, *Tra Segreteria di Stato e regime fascista. Mons. Francesco Borgongini Duca e la nunziatura in Italia (1929-1939)*, in L. Pettinaroli (a cura di), *Le gouvernement pontifical sous Pie XI: pratiques romaines et gestion de l'universel*, Ecole Française de Rome Roma, 2013, pp. 303-319.

32. Tacchi Venturi al cardinal Maglione, 29 agosto 1943, lettera pubblicata in P. Blet, R.A. Graham, A. Martini, B. Schneider (a cura di), *Le Saint Siège et les victimes de la guerre*, vol. 9, *Janvier-Décembre 1943*, Libreria editrice vaticana Città del Vaticano, 1975, pp. 458-459. Più in generale, sull'atteggiamento del gesuita cfr. A. Visani, *Il gesuita di Mussolini. Pietro Tacchi Venturi e le leggi razziali del 1938*, in *Roma moderna e contemporanea*, XIX, n. 1, 2011, pp. 103-120; R.A. Maryks, "Pouring Jewish Water into Fascist Wine". *Untold Stories of (Catholic) Jews from the Archive of Mussolini's Jesuit Pietro Tacchi Venturi*, Brill Leiden, 2011, pp. 7-41; Id., *The Jesuit Pietro Tacchi Venturi and Mussolini's Racial Laws*, in C. Gallagher, D. Kertzer, A. Melloni (a cura di), *Pius XI and America Proceedings of the Brown University Conference (Providence, October 2010)*, Lit Verlag Münster, 2012, pp. 303-328.

33. A questo proposito cfr. G. Miccoli, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII*, cit., pp. 286-318; H. Wolf, *Il papa e il diavolo. Il Vaticano e il Terzo Reich*, Donzelli Roma, 2008, pp. 191-216.

internazionale³⁴. Preoccupazioni di questo tipo, certo assai forti negli ambienti della Segreteria di Stato, e capaci di avere profonda presa sul segretario di Stato Eugenio Pacelli, ebbero con ogni probabilità una certa influenza anche su Pio XI, pure tanto più volitivo e risoluto dei suoi collaboratori. Un pontefice che, come è noto, minacciò più volte – tanto nel 1929 e nel 1931, quanto proprio nel 1938-1939 – di denunciare i Patti lateranensi, ma che, tuttavia, non passò mai da queste minacce ad azioni concrete, consapevole degli incommensurabili vantaggi e della posizione di privilegio che il Concordato del 1929 aveva garantito alla Chiesa cattolica in Italia.

Come si evince da quanto detto fino a ora, dunque, furono sia motivazioni culturali di lungo periodo, sia esigenze tattiche più immediate a determinare la timidezza, quando non l'aperta condiscendenza, con cui la Chiesa italiana e la stessa Santa Sede reagirono di fronte ai provvedimenti razzisti del fascismo. L'antiebraismo, sebbene non più radicato e diffuso come a fine Ottocento e nei primi anni Venti, era ancora ben presente in vasti settori del mondo cattolico, mentre i rapporti preferenziali con il regime, e il concreto rischio di danneggiarli, agirono da freno anche nei confronti dei pochi che, come Pio XI, avevano capito che di fronte al nuovo virus antisemita che si diffondeva in Europa fosse impossibile qualsiasi tipo di accomodamento.

34. Sul primo aspetto cfr. P. Scoppola, *Il fascismo e le minoranze evangeliche*, in S. Fontana (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, il Mulino Bologna, 1973, pp. 331-368; P. Zanini, *Il culmine della collaborazione antiprotestante tra Stato fascista e Chiesa cattolica: genesi e applicazione della circolare Buffarini Guidi*, in *Società e Storia*, XL, n. 155, 2017, pp. 139-165. Per quanto riguarda le convergenze in chiave anticomunista, particolarmente evidenti durante la guerra di Spagna, cfr. G. Verucci, *La Chiesa nella società contemporanea. Dal primo dopoguerra al Concilio Vaticano II*, Laterza Roma-Bari, 1988, pp. 142-144; G. Miccoli, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII*, cit., pp. 213-215; L. Ceci, *L'interesse superiore*, cit., pp. 202-211; F. Frangioni, *Le papauté, le communisme et Divini Redemptoris*, in F. Bouthillon, M. Levant (a cura di), *Pie XI un pape contre le nazisme? L'encyclique Mit brennender sorge (14 mars 1937)*, Éditions dialogues Brest, 2016, pp. 125-144.

LE “RADICI” DELLE LEGGI RAZZIALI

Valerio Onida

1. Mi limiterò qui a qualche riflessione condotta, per così dire, da cittadino più che da giurista, alla ricerca del senso ultimo, della più profonda matrice ideologica e culturale di una legislazione che, riletta a distanza di ottant’anni può apparire perfino, da un certo punto di vista, e al di là della tragicità delle sue conseguenze, ridicola e inspiegabile: un impianto ideologico che contiene, come vedremo, anche delle evidenti contraddizioni.

Dobbiamo rifarci ai testi, non solo quelli legislativi, perché prima delle leggi ci sono i due documenti che sono già stati ricordati: il cosiddetto “*Manifesto degli scienziati razzisti*”, cosiddetto perché non è il prodotto di una riflessione scientifica, però come tale si presenta; e poi il documento politico che apre la stagione della legislazione razziale, cioè la “*Dichiarazione sulla razza*” votata dal Gran Consiglio del fascismo il 6 ottobre 1938: documento, questo, schiettamente politico.

Il razzismo fascista non è una questione che si iscriva in una controversia scientifica sull’esistenza o meno di diverse razze umane. Di recente qualcuno ha sostenuto che si dovrebbe togliere la parola “razza” dalla Costituzione (dall’art. 3, che afferma il principio di eguaglianza, fra l’altro, «*senza distinzione di razza*»), perché la scienza ha dimostrato che le razze non esistono, smentendo così la proposizione con cui esordiva il manifesto degli scienziati fascisti («*Le razze umane esistono. La esistenza delle razze umane non è già una astrazione del nostro spirito, ma corrisponde a una realtà fenomenica, materiale, percepibile con i nostri sensi*»). Ma non si tratta di una controversia scientifica, bensì di una radice ideologica: l’affermazione della diversità delle razze era solo la premessa o il pretesto dell’ideologia razzista.

Quali conseguenze, infatti, venivano tratte dall’affermazione dell’esistenza delle razze?

Il “*Manifesto*”, sempre nel primo punto, aggiungeva: «*Dire che esistono le razze umane non vuol dire a priori che esistono razze umane superiori o inferiori, ma soltanto che esistono razze umane differenti*». E, al punto 3,

ribadiva che *«il concetto di razza è concetto puramente biologico»*, a differenza dei concetti di popolo e di nazione, *«fondati essenzialmente su considerazioni storiche, linguistiche, religiose»*. Sembra, dunque, che non si ponessero le premesse di un “orgoglio” razziale o di un intento persecutorio nei confronti degli appartenenti a “razze” diverse.

Il medesimo testo precisava poi che esistono *«grandi razze»* e *«piccole razze»*: le prime, comunemente chiamate razze, costituirebbero i *«gruppi sistematici maggiori»*, *«individualizzati solo da alcuni caratteri»* (e qui si allude alla *«razza ariana»* e a quelle non ariane, anche se poi si preferisce parlare di popolazioni di *«origine ariana»* e di *«civiltà ariana»*). Le *«piccole razze»* sarebbero i gruppi sistematici minori, *«individualizzati da un maggior numero di caratteri comuni»*, e sarebbero questi *«dal punto di vista biologico le vere razze, la esistenza delle quali è una verità evidente»* (punto 2).

Quindi, continuava il “*Manifesto*”, anche se il concetto di razza è diverso da quello di popolo e nazione, *«alla base delle differenze di popolo e di nazione stanno delle differenze di razza»*: *«se gli Italiani sono differenti dai Francesi, dai Tedeschi, dai Turchi, dai Greci, ecc., non è solo perché essi hanno una lingua diversa e una storia diversa, ma perché la costituzione razziale di questi popoli è diversa»* (punto 3).

Sarebbe *«una leggenda»* l’apporto, in Italia, di *«masse ingenti di uomini in tempi storici»*; per l’Italia *«nelle sue grandi linee, la composizione razziale di oggi è la stessa di quella che era mille anni fa»* (punto 5). Dunque, ecco la conclusione, *«esiste ormai una pura “razza italiana”»*, e questo enunciato si basa *«sulla purissima parentela di sangue che unisce gli Italiani di oggi alle generazioni che da millenni popolano l’Italia. Questa antica purezza di sangue è il più grande titolo di nobiltà della Nazione italiana»* (punto 6).

Dunque, anche se si parte dalla premessa della differenza fra il “concetto biologico di razza” e il “concetto storico-linguistico di popolo e di nazione”, poi però si fa della “razza” e della “purezza” della razza l’elemento distintivo della nazione; si dice che *«è tempo che gli Italiani si proclamino francamente razzisti»*, che *«tutta l’opera che finora ha fatto il Regime [fascista] in Italia è in fondo del razzismo»*, che *«la questione del razzismo in Italia deve essere trattata da un punto di vista puramente biologico, senza intenzioni filosofiche o religiose»*, che *«la concezione del razzismo in Italia deve essere essenzialmente italiana e l’indirizzo ariano-nordico»*; e infine che si *«vuole soltanto additare agli Italiani un modello fisico e soprattutto psicologico di razza umana [significativo questo inserimento di aspetti “psicologici” nel concetto “puramente biologico” di razza] che per i suoi caratteri puramente europei si stacca completamente da tutte le razze extra-europee, questo vuol dire elevare l’Italiano ad un ideale di superiore coscienza di se stesso e di maggiore responsabilità»* (punto 7).

Al di là delle evidenti confusioni tra concetti che pur si afferma di volere tenere distinti, e di forzature storiche come quelle secondo cui *«dopo l’invasione dei Longobardi non ci sono stati in Italia altri notevoli movimenti di*

popoli capaci di influenzare la fisionomia razziale della nazione» (punto 5), o quelle per cui sono «*da considerarsi pericolose le teorie che sostengono l'origine africana di alcuni popoli europei e comprendono in una comune razza mediterranea anche le popolazioni semitiche e camitiche stabilendo relazioni e simpatie ideologiche [!] assolutamente inammissibili»* (punto 8), ciò che emerge soprattutto è dunque la sostanziale identificazione della nazione con la pretesa “razza” italiana e dell’orgoglio nazionale con un “orgoglio razziale”.

Poi c’è, certo, il problema degli ebrei e dell’antisemitismo. Questo viene risolto affermando che «*gli ebrei non appartengono alla razza italiana»*, che «*dei semiti che nel corso dei secoli sono approdati sul sacro suolo della nostra Patria nulla in generale è rimasto»*, perché «*anche l’occupazione araba della Sicilia nulla ha lasciato all’infuori del ricordo di qualche nome»*; e «*del resto il processo di assimilazione fu sempre rapidissimo»*, mentre «*gli ebrei rappresentano l’unica popolazione che non si è mai assimilata in Italia perché essa è costituita da elementi razziali non europei, diversi in modo assoluto dagli elementi che hanno dato origine agli Italiani»* (punto 9).

Dove va a parare questo miscuglio di teorie “biologiche” e di sciovinismo nazionalistico?

L’ultimo punto del “manifesto” lo rende chiaro, sia pure solo fino a un certo punto. Poiché «*i caratteri fisici e psicologici puramente europei degli Italiani non devono essere alterati in nessun modo»*, «*l’unione è ammissibile solo nell’ambito delle razze europee»*, mentre «*il carattere puramente europeo degli Italiani viene alterato dall’incrocio con qualsiasi razza extra-europea e portatrice di una civiltà diversa dalla millenaria civiltà degli ariani»* (punto 10). Ciò che si vuole prima di tutto non è tanto un processo di allontanamento o di esclusione degli appartenenti a una “razza” che si reputa diversa, ma scongiurare la “contaminazione”.

2. Tutto ciò risulta più chiaro se si porta l’attenzione sull’altro documento di base del razzismo fascista: la “Dichiarazione sulla razza” votata dal Gran Consiglio del Fascismo il 6 ottobre 1938.

Questo è un documento senza pretese scientifiche, ma schiettamente politico. Esso esordiva affermando «*l’attualità urgente dei problemi razziali»* e «*la necessità di una coscienza razziale»*. Rivendicava al fascismo di avere svolto e di svolgere «*un’attività positiva, diretta al miglioramento quantitativo e qualitativo della razza italiana»* – sembra di sentir parlare un produttore preoccupato della selezione e del miglioramento di animali da allevamento – e affermava che tale miglioramento «*potrebbe essere gravemente compromesso, con conseguenze politiche [politiche, si noti] incalcolabili, da incroci e imbastardimenti»*. Ciò che preoccupava è dunque la difesa della “purezza” della “razza”!

Poi compare il problema ebraico, ma, significativamente, presentato solo come «*l’aspetto metropolitano di un problema di carattere generale»*.

Ed ecco ciò che il Gran Consiglio “stabilisce”, dettando le direttive per la legislazione del regime: «*a. il divieto di matrimoni di italiani e italiane con*

elementi appartenenti alle razze camita, semita e altre razze non ariane; b. il divieto per i dipendenti dello Stato e da Enti pubblici – personale civile e militare – di contrarre matrimonio con donne straniere di qualsiasi razza [in questo caso, chissà perché, non è previsto il divieto per le italiane di sposare uomini stranieri]; c. il matrimonio di italiani e italiane con stranieri, anche di razze ariane, dovrà avere il preventivo consenso del Ministero dell'Interno; d. dovranno essere rafforzate le misure contro chi attenta al prestigio [?] della razza nei territori dell'Impero».

L'obiettivo fondamentale è dunque la prevenzione di ogni "contaminazione" della "razza italiana": *in primis* gli "incroci" con persone appartenenti alle razze extraeuropee, ma anche con "razze" diverse dalla "piccola razza" italiana di cui parlava il manifesto degli scienziati, dunque una difesa della "nazionalità" italiana.

Un razzismo, quello fascista, che in realtà è una forma esasperata di nazionalismo, che pretende di difendere una "identità nazionale" cui si "prestano" pretesi caratteri "fisici e psicologici" riferiti alla presunta "razza italiana". Sono davvero tanto diverse certe forme di razzismo odierno, pur certo assai più blande, quando si sostiene l'esigenza di salvaguardare l'identità degli "italiani" dal "pericolo" di invasioni di stranieri?

Anche la dichiarazione del Gran Consiglio, naturalmente, arriva al "problema ebraico": ed è molto significativo il taglio con cui l'affronta. Il problema vero non è la differenza di "razza" degli ebrei, ma quello che viene considerato il ruolo politico dell'"ebraismo mondiale". Questo, afferma la "Dichiarazione", «- specie dopo l'abolizione della massoneria [dunque si introduce un elemento cultural-politico del tutto estraneo al "problema" razziale] - è stato l'animatore dell'antifascismo»; «l'ebraismo estero o italiano fuoriuscito» è stato in certi periodi (si ricorda la guerra etiopica) «unanimemente ostile al Fascismo»; l'immigrazione di stranieri «ha peggiorato lo stato d'animo degli ebrei italiani nei confronti del Regime, non accettato sinceramente, poiché antitetico a quella che è la psicologia, la politica e l'internazionalismo d'Israele»; «tutte le forze antifasciste fanno capo ad elementi ebrei». Come si vede, la questione "razziale" cede apertamente il campo alla questione politica: gli ebrei andavano espulsi, segregati o limitati nei loro diritti non tanto perché di razza "non ariana", quanto perché antifascisti: "razzismo politico" allo stato puro.

Da queste premesse prendono le mosse le direttive del regime sul divieto di ingresso nel Regno degli ebrei stranieri e sulla «*indispensabile*» espulsione degli «*indesiderabili*» (termine, quest'ultimo, che si afferma «*messo in voga e applicato dalle grandi democrazie*»).

Tutto ciò poneva però il problema del rapporto fra appartenenza alla "razza ebraica" e cittadinanza italiana, e quello della identificazione degli appartenenti a quella "razza".

Sul primo tema, non potendosi evidentemente pensare ad una espulsione di massa di cittadini italiani, ci si limitava a prevedere il divieto di entrata e

l'espulsione per gli ebrei stranieri, con limitate eccezioni per gli ultrasessantacinquenni e per coloro che fossero sposati con persone non ebreo prima del 1° ottobre 1938.

Sul tema, più difficile, di stabilire “chi fosse ebreo”, anche fra i cittadini italiani, il Gran Consiglio indicava minuziosi criteri che smentiscono clamorosamente il presupposto “biologico-razziale” affermato dal “*Manifesto degli scienziati*”, secondo cui gli ebrei sarebbero l'unica popolazione mai assimilata in Italia perché «*costituita da elementi razziali non europei*».

Infatti si stabiliva nella dichiarazione, a proposito degli ebrei di cittadinanza italiana: «*a. è di razza ebraica colui che nasce da genitori entrambi ebrei*» (mentre, come si sa, nella tradizione ebraica si considera ebreo chi nasce da madre ebrea); «*b. è considerato di razza ebraica colui che nasce da padre ebreo e da madre di nazionalità straniera*» (torna, applicato agli ebrei, il tema della difesa della “razza italiana”; i figli di padre ebreo e di madre italiana, a differenza di quelli di madre straniera, non sono considerati di “razza ebraica” ma di “razza italiana”); «*c. è considerato di razza ebraica colui che, pur essendo nato da un matrimonio misto, professa la religione ebraica*» (ed ecco che si introduce un altro elemento discriminante, per nulla “biologico”, attinente alla religione professata); «*d. non è considerato di razza ebraica colui che è nato da un matrimonio misto, qualora professi altra religione all'infuori di quella ebraica*», ma «*alla data del 1° ottobre 1938*»! Si temevano evidentemente “conversioni” di comodo.

Si prevedevano poi le norme limitatrici dei diritti per i cittadini italiani «*appartenenti alla razza ebraica*». Queste norme – «*nell'attesa di una nuova legge concernente l'acquisto della cittadinanza italiana*» riguardano il divieto di: «*a. essere iscritti al Partito Nazionale Fascista; b. essere possessori o dirigenti di aziende di qualsiasi natura che impieghino cento o più persone; c. essere possessori di oltre cinquanta ettari di terreno; d. prestare servizio militare in pace e in guerra*». Infine «*l'esercizio delle professioni sarà oggetto di ulteriori provvedimenti*». Dunque tipici diritti politici legati alla cittadinanza (nel sistema antidemocratico proprio del regime, al diritto di voto si sostituisce il diritto di iscriversi al partito di regime: e d'altra parte l'appartenenza al pubblico impiego era condizionata all'iscrizione al partito), ma anche diritti economici. Ai cittadini ebrei si precludevano la grande proprietà terriera e la proprietà o la conduzione in qualità di dirigenti di grandi aziende. È ciò che si troverà normato e specificato nelle leggi che diedero seguito alla “*Dichiarazione*”.

Tuttavia anche a questo proposito si introducono delle eccezioni che nuovamente e clamorosamente contraddicono il criterio “razziale” in favore di un criterio “politico” di discriminazione. Infatti si escludeva l'applicazione di ogni “discriminazione” (veniva proprio usato questo termine), «*quando non abbiano per altri motivi demeritato*», agli appartenenti a famiglie considerate benemerite del regime: famiglie di caduti nelle guerre libica, mondiale, etiopica e spagnola; di combattenti in tali guerre insigniti della croce al me-

rito di guerra; di «*Caduti per la Causa fascista*»; dei mutilati, invalidi, feriti «*della Causa fascista*»; di «*Fascisti iscritti al Partito negli anni 1919, 1920, 1921, 1922 e nel secondo semestre del 1924*», e di «*legionari fumani*» (si noti il pignolo riferimento addirittura ad uno specifico semestre di iscrizione al partito), nonché alle «*famiglie aventi eccezionali benemerienze che saranno accertate da apposita commissione*». A tale assenza di discriminazione (o “discriminazione” positiva) si faceva un’unica eccezione, che a sua volta non aveva nulla a che fare con la “razza”: anche a questi ebrei di cittadinanza italiana “discriminati” in senso favorevole, sarebbe rimasto precluso «*l’insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado*», in nome, evidentemente, di una ragione di ordine culturale ed “educativo”, per non “scandalizzare”, cioè, gli alunni italiani con la presenza di insegnanti ebrei! (nelle leggi si aggiungerà il divieto di adottare nelle scuole libri di testi di autori ebrei).

La “*Dichiarazione*” proseguiva con alcune “concessioni” (riconoscimento della pensione agli impiegati pubblici allontanati in quanto ebrei; repressione rigorosa di «*ogni forma di pressione sugli ebrei, per ottenere abiure*»; nessuna innovazione «*per quanto riguarda il libero esercizio del culto e l’attività delle comunità ebraiche secondo le leggi vigenti*»), e con un’apertura («*non si esclude*») verso la «*possibilità di concedere, anche per deviare la immigrazione ebraica dalla Palestina, una controllata immigrazione di ebrei europei in qualche zona dell’Etiopia*», con l’avvertenza tuttavia che «*questa eventuale e le altre condizioni fatte agli ebrei, potranno essere annullate o aggravate a seconda dell’atteggiamento che l’ebraismo assumerà nei riguardi dell’Italia fascista*». È significativa l’insistenza nella identificazione degli ebrei non con una religione o con una “razza”, ma con un “ebraismo” in cui si vedeva essenzialmente un nemico politico.

La conclusione della dichiarazione era un elogio alla istituzione di cattedre universitarie di “studi sulla razza” e l’annuncio che «*alle direttive del Gran Consiglio devono ispirarsi le leggi che saranno sollecitamente preparate dai singoli Ministri*».

3. È dunque palese, tornando al discorso delle “radici”, che il fascismo ha adottato ed espresso una ideologia in cui la “razza” come elemento pretesamente “biologico” era poco più che un pretesto, e cedeva il passo ad una concezione ultra-nazionalista di difesa della diversità e della “purezza” della nazione (chi poteva credere davvero all’esistenza di una “razza italiana”?), e quindi alla affermata necessità di evitare “incroci e imbastardimenti” (anche le parole sono molto significative).

L’ideologia nazionalista ha il suo fondamento in un malinteso “orgoglio nazionale” e ha un nemico: lo straniero. Il rischio è quello della “contaminazione” e della perdita dei “caratteri nazionali”.

Si comprende allora forse non solo perché il fascismo abbia maturato questa ideologia, predicando «*l’attualità urgente dei problemi razziali*» e la «*necessità di una coscienza razziale*» intesa come coscienza nazionale; ma anche perché questa visione abbia potuto essere accettata da un popolo come

quello italiano di per sé non incline allo sciovinismo nazionale (in Italia non ha mai abitato un'idea di *grandeur* alla francese). Il fascismo si è presentato e ha agito come interprete della nazione, e si è quindi alimentato della retorica e dei miti che nella stagione della costruzione dell'Italia risorgimentale – che pure ha visto come protagoniste forze, dai liberali ai mazziniani ai garibaldini, tutt'altro che reazionarie e “suprematiste”, e che si è avvalsa, dalle guerre di indipendenza ottocentesche alla prima guerra mondiale, di appoggi e di alleanze ben al di là dei confini nazionali – hanno nutrito la cultura “ufficiale”.

Gli ebrei a loro volta sono “nemici” perché visti come espressione di un ebraismo considerato come forza antifascista. Non so quanto si possa dire che l'ebraismo italiano esprimesse di per sé una cultura antifascista: forse una cultura aliena dall'assimilarsi più o meno forzatamente all'idea fascista di nazione. Lascio agli storici il compito di approfondire se e in che misura l'ebraismo italiano dagli anni Venti in poi abbia costituito un “luogo” di resistenza antifascista. Ma è certo che il fascismo lo ha considerato un nemico politico più che una forza estranea alla nazione: come confermano anche le esenzioni che il fascismo riconosceva agli ebrei che avessero meriti “fascisti”, tanto da escluderli dalle discriminazioni antiebraiche.

4. Questa ideologia e questi “programmi” politici trovano puntuale realizzazione nelle leggi varate dal regime dal 1938 al 1943. All'epoca dell'approvazione della “*Dichiarazione*” del Gran Consiglio erano già entrati in vigore due provvedimenti rilevanti in materia. Il primo è il RDL 7 settembre 1938, n. 1381, pubblicato ed entrato in vigore il 12 settembre 1938, recante “*Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri*”, che vietava loro di «*fissare stabile dimora nel Regno, in Libia e nei Possedimenti dell'Egeo*» (art. 1); prevedeva che fosse considerato ebreo «*colui che è nato da genitori entrambi di razza ebraica, anche se egli professi religione diversa da quella ebraica*» (art. 2); disponeva la revoca delle concessioni di cittadinanza fatte a ebrei stranieri dopo il 1° gennaio 1919 (art. 3), e stabiliva che coloro che si trovassero nel territorio nazionale e avessero iniziato a soggiornarvi dopo il 1° gennaio 1919 dovessero lasciarlo entro sei mesi, pena l'espulsione dal Regno ai sensi dell'art. 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (sull'espulsione degli stranieri per condanna penale o per motivi di ordine pubblico), previa l'applicazione delle pene stabilite dalla legge (art. 4). L'art. 5 demandava la risoluzione delle controversie sull'applicazione del decreto legge ad un provvedimento del Ministro dell'Interno di concerto con i Ministri eventualmente interessati, non soggetto «*ad alcun gravame né in via amministrativa, né in via giurisdizionale*».

Il secondo provvedimento è il RDL 5 settembre 1938, n. 1390, pubblicato ed entrato in vigore il 13 settembre, e intitolato “*Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista*”. Anche questo era dedicato non alla “razza italiana”, ma al tema degli ebrei. Con esso si vietava nelle scuole statali, parastatali e riconosciute di ogni ordine e grado la presenza di insegnanti «*di*

razza ebraica» (quelli di ruolo venivano sospesi dal servizio) e l'iscrizione di alunni *«di razza ebraica»*. Come di consueto, era *«considerato di razza ebraica colui che è nato da genitori entrambi di razza ebraica, anche se egli professi religione diversa da quella ebraica»* (art. 6).

Due mesi dopo (e un mese dopo la “Dichiarazione”) furono invece emanati i due provvedimenti fondamentali attuativi delle “direttive” del Gran Consiglio.

Il primo (in ordine di pubblicazione) è il RDL 17 novembre 1938, n. 1728, intitolato *“Provvedimenti per la difesa della razza italiana”* (anche il titolo scelto è significativo). Nel capo I si dettavano le regole contro le “contaminazioni”: il divieto del matrimonio del cittadino italiano *«di razza ariana con persona appartenente ad altra razza»* (a pena di nullità, o di non trascrivibilità se concordatario) (art. 1); la subordinazione del matrimonio del cittadino italiano *«con persona di nazionalità straniera»* al preventivo consenso del Ministro per l'interno (art. 2); il divieto per i dipendenti pubblici di contrarre matrimonio *«con persone di nazionalità straniera»*, s'intende di qualsiasi “razza”, pena la perdita dell'impiego (art. 3). Il capo II stabiliva chi fosse considerato *«di razza ebraica»*. Si tratta degli stessi criteri indicati dal Gran Consiglio, e sopra ricordati: con qualche piccola specificazione, come quella secondo cui *«è considerato di razza ebraica colui che, pur essendo nato da genitori di nazionalità italiana, di cui uno solo di razza ebraica, appartenga alla religione ebraica, o sia, comunque, iscritto ad una comunità israelitica, ovvero abbia fatto, in qualsiasi altro modo, manifestazioni di ebraismo»* (torna l'ebraismo come connotato “politico”).

Si stabilivano poi le limitazioni di diritti per gli ebrei: non potevano prestare servizio militare; essere tutori o curatori di minori *«non appartenenti alla razza ebraica»*; essere proprietari o gestori o direttori o amministratori o sindaci in aziende che interessano la difesa o che impieghino cento o più persone; essere proprietari di terreni di fabbricati urbani con un estimo o un imponibile superiore ad un certo importo; essere dipendenti da amministrazioni pubbliche centrali e locali, di aziende pubbliche, di banche di interesse nazionale o di imprese private di assicurazione. Seguivano le “discriminazioni” favorevoli (cioè l'esenzione dalle limitazioni, ma non dal divieto di assunzione da parte di amministrazioni pubbliche), applicabili caso per caso dal Ministro per l'interno, per i familiari di caduti nelle guerre “nazionali” o “per la causa fascista”, mutilati, invalidi, feriti “della causa fascista” e loro familiari. Si aggiungeva qualche ulteriore limitazione a sfondo politico e religioso, come la possibilità di privare il genitore ebreo della patria potestà sui figli *«che appartengano a religione diversa da quella ebraica, qualora risulti che egli impartisca ad essi una educazione non corrispondente ai loro principi religiosi o ai fini nazionali»* (si noti il livello di ingerenza e di discrezionalità di simili misure); o a sfondo francamente razzista, come il divieto per *«gli appartenenti alla razza ebraica»* di *«avere alle proprie dipendenze, in qualità di domestici, cittadini italiani di razza ariana»*.

Il secondo provvedimento è il RDL 15 novembre 1938, n. 1779, intitolato *“Integrazione e coordinamento in unico testo delle norme già emanate per la difesa della razza nella Scuola italiana”*, ove si ribadivano i divieti di insegnamento e di frequenza per gli alunni, ma estendendo il divieto a *«qualsiasi ufficio ed impiego»* nelle scuole (art. 8), e inserendo l’eccezione che consentiva l’iscrizione degli alunni *«di razza ebraica che professino la religione cattolica»* nelle scuole dipendenti dalle autorità ecclesiastiche (art. 3); si vietava l’adozione nelle scuole di istruzione media frequentate da alunni italiani di *«libri di testo di autori di razza ebraica»*, anche se *«frutto della collaborazione di più autori, uno dei quali sia di razza ebraica»*, nonché delle *«opere che siano commentate o rivedute da persone di razza ebraica»* (art. 4); si dettavano apposite norme per l’istituzione di scuole per gli alunni di *«razza ebraica»* (artt. 5 e 6), e deroghe transitorie per gli studenti universitari già iscritti nelle Università (art. 10).

Qui emerge l’ossessione per i rischi di “contaminazione” culturale, sempre sul presupposto che i frutti di una cultura dovuta ad ebrei fossero per definizione contrari al regime.

Seguono negli anni successivi altri provvedimenti “minori”. Fra di essi la modifica allo statuto del partito fascista che vietava l’iscrizione ai cittadini *«di razza ebraica»* (RD 21 novembre 1938, n. 2154); le minuziose Norme di attuazione ed integrazione delle disposizioni del decreto legge sulle limitazioni per gli ebrei in tema di proprietà immobiliare e di attività industriale e commerciale (RDL 9 febbraio 1939, n. 126); le *“Norme integrative”* del decreto *“sulla difesa della razza italiana”* (legge 13 luglio 1939, n. 1024), che davano facoltà al Ministro per l’interno di dichiarare, su parere della apposita commissione presieduta da un magistrato e composta di magistrati e funzionari, e con decreto non motivato, conforme al parere della commissione, e *«insindacabile»*, *«la non appartenenza alla razza ebraica anche in difformità delle risultanze degli atti dello stato civile»* (era il ben noto “tribunale della razza”, che dunque paradossalmente può avere funzionato come avallo a misure “di favore” che consentissero a qualcuno di sfuggire alle discriminazioni).

E ancora: le norme sulla *“Disciplina dell’esercizio delle professioni da parte dei cittadini di razza ebraica”* (legge 29 giugno 1939, n. 1054), che vietava agli ebrei le professioni di notaio e di giornalista, ma per le altre istituiva “elenchi speciali” dei professionisti ebrei, che comportavano l’obbligo (*«salvi i casi di comprovata necessità ed urgenza»*) di esercitare la professione *«esclusivamente a favore di persone appartenenti alla razza ebraica»*; e la legge 13 luglio 1939, n. 1055 (*“Disposizioni in materia testamentaria nonché sulla disciplina dei cognomi, nei confronti degli appartenenti alla razza ebraica”*), che dettava particolari limitazioni alle disposizioni testamentarie condizionate alla *«appartenenza del beneficiario alla religione israelitica»* e norme per l’obbligatorio ripristino dei cognomi ebraici cambiati e per il cambiamento di cognome da parte di cittadini *«non appartenenti alla razza ebraica»*.

Al 1942 risalgono le norme di “*Esclusione degli elementi ebrei dal campo dello spettacolo*” (legge 19 aprile 1942, n. 517), con il divieto non solo di esercitare qualsiasi attività nel campo dello spettacolo per gli italiani, stranieri o apolidi «*appartenenti alla razza ebraica, anche se discriminati*», e persino di «*utilizzare in qualsiasi modo*» per la produzione dei film, «*soggetti, sceneggiature, opere letterarie, drammatiche, musicali, scientifiche ed artistiche, e qualsiasi altro contributo, di cui siano autori persone appartenenti alla razza ebraica*», nonché di utilizzare per detta produzione «*personale artistico, tecnico, amministrativo ed esecutivo appartenente alla razza ebraica*»: la particolare estensione di tali divieti rivela l’ossessione di evitare qualsiasi influenza sulla “cultura” degli italiani di culture appartenenti al “nemico” ebreo. E ancora le “*Limitazioni di capacità degli appartenenti alla razza ebraica residenti in Libia*” (legge 9 ottobre 1942, n. 1420), in cui si introducevano norme modellate su quelle generali riguardanti il Regno, ma con specificazioni, eccezioni o “adattamenti”: come quelle per cui gli ebrei in Libia potevano, in tempo di guerra o in occasione di operazioni di polizia, «*essere mobilitati civilmente*» (art. 5), gli ebrei in Libia non potevano «*avere alle proprie dipendenze domestici professanti la religione mussulmana*» (art. 7), «*nelle scuole per mussulmani della Libia*» non potevano essere iscritti ebrei (art. 15); e quelle che dettavano particolari limitazioni per le attività delle comunità israelitiche in Libia (art. 16).

Né va dimenticato il codice civile, approvato con RD 16 marzo 1942, n. 262, che non solo rinviava a “leggi speciali” per la statuizione di limitazioni alla capacità giuridica «*derivanti dall’appartenenza a determinate razze*» (art. 1, secondo comma) o delle condizioni cui erano soggetti i matrimoni «*tra persone appartenenti a razze diverse*» e «*i matrimoni dei cittadini italiani con persone di nazionalità straniera*» (art. 91), ma sanciva il «*divieto di adozione per diversità di razza*» (art. 292); la perdita della patria potestà per il «*genitore di razza non ariana, che abbia figli considerati di razza ariana*», e che passasse a nuove nozze «*con persona di razza pure non ariana*», con affidamento della tutela in questi casi «*di preferenza ad uno degli avi di razza ariana*» (art. 342); il divieto di affidare la tutela dei «*cittadini di razza ariana*» a «*persone appartenenti a razza diversa*» (art. 348).

5. Può apparire forse eccessiva questa analitica citazione di disposizioni legislative da tempo sepolte dalla storia: ma non è senza rilievo ricordare nel dettaglio disposizioni che davano veste normativa – persino in uno dei codici fondamentali, ancora in vigore – e traducevano nel freddo linguaggio burocratico le concezioni del razzismo e del nazionalismo fascisti.

Si era ormai alla vigilia della caduta del fascismo, con il colpo di Stato del 25 luglio 1943: e tra i provvedimenti (non tra i primissimi) del primo Governo Badoglio, succeduto al colpo di Stato e durato fino al 17 aprile 1944, si trovano il decreto legge per la riammissione in servizio dei dipendenti pubblici «*licenziati per motivi politici*», fra cui espressamente si includevano, in primo luogo, «*coloro ai quali siano state applicate le leggi razziali*»

(RDL 6 gennaio 1944, n. 9); e soprattutto il RDL 20 gennaio 1944, n. 25, contenente «*Disposizioni per la reintegrazione nei diritti civili e politici dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati di razza ebraica e o considerati di razza ebraica*». Quest'ultimo, all'art. 1, abrogava espressamente tutte le leggi sopra ricordate, comprese le disposizioni "razziali" del codice civile, e «*tutte quelle disposizioni, che, per qualsiasi atto o rapporto richiedono accertamento o menzione di razza, nonché ogni altra forma, che sia di carattere razziale o comunque contraria al presente decreto o con esso incompatibile*»; e disponeva il reintegro «*nel pieno godimento dei diritti civili e politici eguali a quelli di tutti gli altri cittadini dei quali hanno eguali doveri*» per i cittadini italiani che l'art. 8 del RDL n. 1728 del 1938 «*dichiarava essere di razza ebraica o considerati di razza ebraica*».

6. Questa è dunque la storia, breve ma tragica e vergognosa, delle leggi razziali fasciste. Emergono quelle che si è detto esserne le radici più profonde: nazione uguale "razza italiana" uguale regime fascista; no alle "contaminazioni"; gli ebrei – che l'alleato hitleriano aveva eletto a vittime destinate a furore distruttivo – espressione per antonomasia di antifascismo, cui si voleva impedire di comunicarsi e di propagarsi. Le leggi razziali non hanno altro fondamento e altra "giustificazione" che l'ideologia del regime. Un regime che vuole affermarsi come tale "costruendo" i propri nemici ed esaltando la propria pretesa di essere l'espressione suprema e genuina dell'identità nazionale. L'idea distorta della "patria", alla quale si attribuiva ogni ragione di orgoglio nazionalistico, ogni motivazione aggressiva e violenta, di cui la guerra era la suprema espressione, viene identificata col regime. Essere italiano, appartenente alla "razza italiana", equivale a essere fascista. Essere antifascista significa tradire la patria.

Si capisce allora come il fascismo possa aver trovato anche tanti consensi più o meno passivi, più o meno gregari, in un popolo che faticosamente aveva cercato e cercava di identificarsi come nazione, e che nella costruzione del nemico poteva trovare occasione e alimento per darsi o per irrobustire una identità collettiva.

Perfino la religione veniva sfruttata e asservita agli scopi del regime: che infatti non solo si affrettò a chiudere la lunga e tormentata pagina della "questione romana" con i Patti Lateranensi "ereditati" dall'ultima fase dell'era liberale, ma pretendeva di asservire o di condizionare ai propri fini ogni aspetto della cultura e della formazione dei giovani.

Può stupire che l'Italia abbia accolto, tollerato e metabolizzato (non so quanto) a livello di massa concezioni così anti-umane. Anche se non mancarono "isole" in cui queste trovavano terreno di rifiuto e di resistenza. Vorrei ricordare, ad esempio, quel piccolo gruppo di scout cattolici che entrò in clandestinità all'epoca dello scioglimento delle associazioni non "allineate" al regime: le "Aquile randagie", che al momento della Resistenza diedero vita alla "Opera scoutistica cattolica aiuto ricercati" (O.S.C.A.R.), attiva per favorire l'espatrio di ricercati.

Oggi, se c'è un rischio di risorgenza di idee e di pratiche fasciste, lo vedo non tanto in forme di "razzismo" in senso proprio, quanto, da un lato, nel riemergere di una cultura del nemico e della violenza come teoria e pratica di lotta politica; dall'altro nel riemergere di nuove forme di richiamo alla "nazione" o all'"identità nazionale" come elemento di auto-riconoscimento nutrito di diffidenza e chiusura verso il diverso e lo straniero, di paura di ogni forma di mescolanza e di ibridazione, di aspirazione a forme e modi autoritari di esercizio del potere, di avversione di principio verso ideali e pratiche fondati sul riconoscimento attivo di valori umani universali.

La lezione del nostro passato, con l'esperienza aberrante delle leggi razziali varate e applicate fra il 1938 e il 1943, ci può ancora servire.

PARTE TERZA
L'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

IL DIVIETO DI RICOSTITUZIONE DEL PARTITO FASCISTA NELLA XII DISPOSIZIONE FINALE

Barbara Pezzini

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Una premessa sull'antifascismo come mitologia repubblicana mancata. - 3. La genesi della XII disp. e la sua riduttiva interpretazione: ovvero del mancato riconoscimento della matrice antifascista come qualificazione assiologica permanente della democrazia costituzionale. - 4. Attuazione in sede legislativa e applicazione giudiziaria delle leggi di attuazione della XII disposizione. - 5. Valorizzazione e attualizzazione della XII disp.

1. Introduzione

Della XII disposizione finale della Costituzione repubblicana si può parlare come di un antidoto al fascismo e all'abominio delle leggi razziali nella misura in cui la intendiamo come norma che esprime più della discontinuità con il regime fascista e riconosciamo in essa un principio fondamentale della nostra costituzione, una definizione assiologica permanente che qualifica la democrazia costituzionale – come il fondamento sul lavoro di cui dice espressamente l'art. 1.

Per motivarlo, percorrerò brevemente tre passaggi, preceduti da una premessa, ricostruendo sinteticamente la genesi della XII disp. e la sua interpretazione, ripercorrendone l'attuazione in sede legislativa e la relativa applicazione giudiziaria, per concludere con qualche considerazione sull'attualità possibile della XII disp.

2. Una premessa sull'antifascismo come mitologia repubblicana mancata

La premessa serve a comprendere il filo che unifica i tre successivi passaggi e orienta le conclusioni, che in qualche modo anticipa: nella vicenda ormai settantennale della XII disp. è mancato – nel senso che non è stato colto, né adeguatamente sviluppato – un chiaro riconoscimento di un preciso

e potente nesso che lega l'*origine materiale antifascista* della Costituzione della Repubblica italiana ed il *principio di senso* che da quell'origine scaturisce.

Ciò ha, innanzitutto, segnato riduttivamente l'interpretazione della disposizione, alla quale non guardiamo abitualmente per ricavarne un principio fondamentale permanente, percependola in modo molto diverso da come recepiamo, ad esempio, gli artt. 2 e 3 Cost., unanimemente considerati le pietre miliari della costituzione repubblicana; e, in secondo luogo, ne ha orientato l'attuazione in una prospettiva in cui la garanzia soggettivamente agita da parte di soggetti politici ha offuscato la garanzia oggettiva, la chiave repressiva ha fagocitato la prospettiva del dispositivo di scioglimento ed in cui si è assistito ad un graduale esaurimento e assorbimento della più ampia specificità della matrice antifascista nella garanzia anti-razzista.

Ciò ancora oggi ostacola le migliori intenzioni di valorizzazione e attuazione della XII disp., che pure si ripropongono.

L'antifascismo è stato certamente elemento determinante della discontinuità costituente.

L'*unità antifascista* è la fonte di legittimazione politica che si sintetizza nella "*prima costituzione provvisoria*" (d.lgs.lgt. 151/1944), in cui identifichiamo lo scarto e la discontinuità rispetto alla tradizione statutaria; l'unità antifascista vive, in termini di legittimazione, non solo nel reciproco riconoscimento dei partiti antifascisti entro il CLN, ma anche nella condizione imposta alla Corona di rinuncia preliminare alla affermazione della sua pura e semplice continuità in favore di una veste istituzionale anomala e nuova come la luogotenenza generale del Regno che, priva di fondamento nella tradizione statutaria, diventa l'indispensabile segno tangibile dell'abbandono del fascismo da parte dell'organo a capo dello stato (mentre l'o.d.g. Grandi del 24 luglio 1943 aveva riconsegnato il potere esecutivo allo stesso Sovrano che era stato a fianco del Duce nel corso del ventennio, in una linea di continuità delle istituzioni statutarie che non marcava sufficiente distanza dal fascismo). Benché la discontinuità costituente si compia a monte dell'Assemblea costituente e ne sia la premessa, il suo rilievo costitutivo e fondante resta confinato nella rottura con il passato, smarrendo l'attitudine a conformare il futuro; in questo senso dell'antifascismo alla base dell'esperienza repubblicana si può parlare come di una mitologia costituzionale mancata¹, sia guardando allo svolgersi delle discussioni in Costituente, sia nella ricezione che dell'antifascismo si darà successivamente nei processi di attuazione della Costituzione.

L'orientamento al passato piuttosto che al futuro condiziona l'interpretazione riduttiva e l'attuazione deludente della XII disp. e, soprattutto, farà velo al legame tra l'irripetibilità dell'origine, nella sua consistenza storica e materiale, e la direzione permanente di senso che essa stessa ha imposto

1. Intendendo per mitologia una narrazione delle origini che dà significato e alimenta continuità.

alla norma costituzionale, vale a dire quel principio di senso che si è incorporato nella norma costituzionale. È Hanna Arendt a farci riflettere su come l'origine dia senso al fare/farsi del principio², in una prospettiva che provo a chiarire prendendo a prestito le parole di Roberto Esposito in merito alla riflessione arendtiana sulla rivoluzione: «[La questione irrisolta è quella di] individuare nel cominciamento un atto capace di segnare dei limiti nel momento stesso in cui tende a oltrepassarli. Di coniugare innovazione e permanenza, contingenza e necessità, discontinuità e durata in una figura non dialettica: mantenendole, cioè, nella loro strutturale opposizione»³; parole che mi sembra suggeriscano proprio l'irripetibilità dell'origine – potere costituente – nella tensione strutturale con la direzione permanente di senso che essa stessa impone alla norma costituzionale – potere costituito.

3. La genesi della XII disp. e la sua riduttiva interpretazione: ovvero del mancato riconoscimento della matrice antifascista come qualificazione assiologica permanente della democrazia costituzionale

Senza ripercorrere qui l'elaborazione della XII disp., è sufficiente ricordare che era maturata nel contesto della discussione sul ruolo costituzionale dei partiti politici; l'Assemblea recepisce l'impostazione del progetto proveniente dalla *Prima Sottocommissione*, separando la trattazione della norma propriamente transitoria (II co.), anticipata al 29 ottobre 1947 in vista dell'approvazione, nella nuova legge elettorale, delle limitazioni relative ai capi responsabili del regime fascista da quella del principio generale e permanente (I co.), trattato nella seduta del 5 dicembre 1947 ed approvato senza discussione.

Il significato e l'importanza strategica erano, del resto, chiaramente emersi nelle battute d'avvio della discussione generale, in particolare negli interventi di Togliatti e Calamandrei⁴. Il primo aveva rivendicato il carattere "antifascista" della nuova costituzione⁵, per significare «precisamente che la Costituzione ci deve garantire, per il suo contenuto generale e per le sue norme concrete, che ciò che è accaduto una volta non possa più accadere, che gli ideali di libertà non possano più essere calpestati, che non possa essere distrutto l'ordinamento giuridico costituzionale democratico di cui gettiamo le fondamenta»; a fondare necessità storica e significato della nuova costituzione democratica Togliatti pone una netta e irrevocabile cesura con quell'ordinamento costituzionale che «per arrestare la marcia in avanti della nuova

2. M. Cavalleri, *La resistenza al nazi-fascismo. Un'antropologia etica*, Mimesis Milano-Udine, 2015, p. 146-153, suggerisce come, nella duplice decostruzione del concetto di origine in H. Arendt, l'origine dia senso al fare/farsi del principio.

3. R. Esposito, *L'origine della politica*, Donzelli Roma, 1996, p. 32.

4. Seduta 4 marzo 1947.

5. In contrapposizione con Lucifero, che aveva auspicato una costituzione "a-fascista".

classe dirigente, uscita dalle classi lavoratrici» aveva consentito che «il fascismo compisse la sua criminale opera di distruzione dei beni più preziosi della Nazione»⁶. Al secondo si deve il collegamento esplicito tra il carattere antifascista dell'intera Costituzione e la disposizione transitoria che proibisce la riorganizzazione del partito fascista: riflettendo sul ruolo e la natura dei partiti politici, Calamandrei afferma che «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia» e lamenta la collocazione attribuita alla norma; avverte che la disposizione non può limitarsi a proibire una denominazione, che può essere transitoria⁷, ma avrebbe dovuto definire le caratteristiche associate a quel nome, fondando il divieto sui caratteri che la costituzione deve bandire dai partiti «se veramente vuol bandire il fascismo»; menzionando esplicitamente forme organizzative militari o paramilitari, contenuti programmatici ispirati al totalitarismo, contrari ai diritti di libertà e ai diritti delle minoranze, rende evidente un contenuto oggettivo e permanente del divieto, e addita i rischi della discrezionalità insita in formulazioni che consentano una riserva di apprezzamento politico: «In mancanza di ciò accadrà che il partito fascista, di fatto se non di nome, sarà vietato o permesso secondo quel che parrà alle autorità politiche locali, sotto l'influsso delle correnti prevalenti; e magari si troveranno autorità politiche che si varranno dell'art. 47 per impedire la vita di un partito in sé sinceramente democratico».

La ricezione della disposizione nell'Italia repubblicana è segnata da un orientamento verso il passato che inquadra il divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista come volto essenzialmente a chiudere i conti con il passato piuttosto che proiettato nel futuro.

Esemplare la ricostruzione di Massimo Luciani nel 1991⁸, che pure valorizza l'impianto saldamente antifascista dei contenuti complessivi della costituzione; contestualizzando e circoscrivendo l'orizzonte di riferimento della XII disp., Luciani tende a dimostrare che la costituzione repubblicana può già considerarsi il frutto consapevole dell'esperienza storica della sconfitta del fascismo da parte dei partiti di CLN e vuole far risaltare come, in Costituente, i partiti politici antifascisti abbiano attivamente cercato ed effettivamente costruito un'unità politica e costituzionale, ulteriore, *per il futuro*, attraverso il compromesso che ha consentito l'emergere in positivo di valori comuni, primo tra tutti il personalismo (non meno che, aggiungerei, il pacifismo, il solidarismo, il riconoscimento delle autonomie).

Non mancano, tuttavia, ricostruzioni orientate in chiave decisamente svalutativa, che agganciano la XII disp. ad un ciclo storico concluso⁹, né tesi in

6. Seduta 11 marzo 1947.

7. Non si sarebbero trovati partiti tanto ingenui «da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia».

8. M. Luciani, *Antifascismo e nascita della costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 191.

9. S. Bellomia, *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1672.

chiave esplicitamente abolizionista, che considerano incorporato nella disposizione un orientamento contingente esclusivamente rivolto al fenomeno del fascismo nel Ventennio.

Interpretare secondo un orientamento al passato impedisce di vedere e valorizzare i caratteri costitutivi della XII disp. come autentica qualificazione assiologica della democrazia, in forza della *ratio* e della premessa di senso incorporate nella disposizione, che individuano la presenza e l'attività di forze politiche neo-fasciste come una condizione *permanente* di rischio di involuzione del sistema democratico costituzionale: un pericolo che non è connesso al solo contesto storico entro il quale è nata la Costituzione repubblicana, per il valore esemplare di tragico precedente che il totalitarismo fascista ha nella storia italiana, ma anche al contesto liberal-democratico in cui essa si colloca¹⁰ – nella misura in cui una deriva autoritaria di destra non richiederebbe la messa in discussione del sistema di produzione capitalistico e dell'economia di mercato e potrebbe facilmente innestarsi nella continuità dei rapporti socio-economici, come nella continuità dell'ordinamento statale e dell'assetto produttivo si era instaurata e sviluppata, dopo la prima guerra mondiale, l'esperienza del fascismo italiano.

La matrice antifascista si imprime come direzione permanente di senso per il futuro, anche considerando l'eccedenza non solo di efficacia normativa, ma propriamente di valore che deriva dalla stessa costituzionalizzazione del divieto, a fronte dei meno significativi vincoli imposti dal trattato di pace.

È vero, infatti, che l'art. 17 del "*Trattato di pace*"¹¹ aveva disposto che «l'Italia la quale, in conformità dell'art. 30 della Convenzione di armistizio, ha preso misure per sciogliere le organizzazioni fasciste in Italia, non permetterà, in territorio italiano, la rinascita di simili organizzazioni, siano esse politiche, militari o militarizzate, che abbiano per oggetto di privare il popolo dei suoi diritti democratici»; ma, in realtà, lo smantellamento delle strutture del regime fascista era stato autonomamente avviato da una serie di decreti regi immediatamente successivi al 25 luglio 1943¹², ed era proseguito, dopo l'approvazione del Trattato di pace, con l'approvazione della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, nella discussione della quale il riferimento alla

10. U. De Siervo, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3276.

11. Firmato il 10 febbraio 1947 e ratificato dall'Assemblea Costituente con la legge 2 agosto 1947, n. 811.

12. Soppressione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato (r.d.l. 29 luglio 1943, n. 668), del Partito nazionale fascista (r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704) e delle strutture corporative (r.d.l. 2 agosto 1943, n. 705 e 9 agosto 1943, n. 721); seguiti da: r.d.l. 28 dicembre 1943, n. 29-B e 12 aprile 1944, n. 101 (defascistizzazione delle amministrazioni); r.d.l. 13 aprile 1944, n. 110 (Alto Commissariato per l'epurazione nazionale); r.d.l. 26 maggio 1944, n. 134 (punizione dei delitti e degli illeciti del fascismo); e, dopo il patto di Salerno, dai decreti luogotenenziali n. 159/1944 (Sanzioni contro il fascismo); 195/1945 (Punizioni dell'attività fascista nell'Italia liberata); 149/1945, n. 149 (Applicazione di sanzioni a carico dei fascisti politicamente pericolosi), poi unificati nel 625/1945; 257/1944, 285/1944, 2/1945 (ancora in materia di epurazione dell'amministrazione).

necessità di attuazione dell'art. 30 del Trattato non era stato più significativo dell'autonomo riferimento alla norma costituzionale che sarebbe stata approvata definitivamente di lì a pochi giorni, tanto più che a soddisfare le clausole dell'Armistizio e del Trattato sarebbe bastata l'attuazione già data per via legislativa. La costituzionalizzazione rappresenta, dunque, un *quid pluris* che dà alla clausola antifascista una portata fondamentale e costitutiva, sorreggendone il carattere inviolabile, per cui, contribuendo a definire la forma di stato, andrebbe considerata sottratta alla revisione costituzionale¹³.

Assolutamente rilevante ai fini dell'interpretazione della norma è l'unidirezionalità della XII disp.¹⁴, da non intendersi in termini di eccezionalità¹⁵, bensì come una specificità¹⁶ pienamente armonizzata con il tessuto costituzionale: il divieto, introducendo un limite di carattere ideologico programmatico alla pratica politica¹⁷, non si contrappone ai caratteri fondamentali dell'ordinamento costituzionale, ma li conferma, in coerenza con l'antitesi che l'ordinamento intero rappresenta rispetto a quello fascista¹⁸.

13. Afferma che alla disposizione «potrebbe pure venir ascritto» il significato di limite assoluto alla revisione P.G. Grasso, *Contributo allo studio sulla prevenzione dello stato di emergenza. Sul divieto costituzionale di riorganizzazione del disciolto partito fascista*, in *Dir. soc.*, 2002, p. 520; diretta la presa di posizione di A. Cattedra, *Alcune 'cautelae' in materia di tutela penale della legislazione antifascista*, in *Riv. pen.*, 1988, p. 420; ammettono, invece, la possibilità di revisione, C. Chimenti, *Antifascismo e Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2004, e R. Tarchi, *Disp. I-XVIII*, in *Disposizioni transitorie e finali, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale, Commentario della Costituzione*, G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli-II Foro italiano Bologna-Roma, 1995, p. 60.

14. Il tentativo di reindirizzare la norma ad una difesa polivalente contro tutti i partiti estremisti non approda ad un esito convincente: C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana, e Commento all'art. 1*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam Padova, 1954, p. 238; in senso contrario S. Bellomia, *Manifestazioni fasciste*, cit., p. 1670; P.G. Grasso, *Contributo allo studio*, cit., p. 532, ha spiegato il prevalere dell'interpretazione unidirezionale, che chiama *restrittiva*, con l'intenzione di consentire la coesistenza fra partiti di diversa ideologia ma collegati dalla lotta antifascista, che avrebbe prevalso sopra ogni altra necessità.

15. Di eccezionalità in senso *schmittiano* parla P.G. Grasso, *Contributo allo studio*, cit., p. 529, per cui le disposizioni che pongono fuori legge partiti sono figura dello "stato di eccezione".

16. Nel senso della specialità, P. Barile, U. De Siervo, *Revisione della costituzione*, in *Nss. Dig. it.*, 1968, p. 789. R. Tarchi, *Disp. I-XVIII*, cit., p. 57, sottolinea che la norma comporta la rottura dei principi costituzionali sotto il profilo tecnico-giuridico, ma conferma sul piano sostanziale le esigenze ed i fini sui quali la costituzione si fonda; A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'ordinamento costituzionale*, vol. I, Giappichelli Torino, 1993, p. 53, riservando la nozione di rottura al rapporto tra *disposizioni* di un medesimo testo, distinto da possibili forme di contrasto tra *norme*, parla di *rottura*, rilevando la presenza di una regola peculiare, valida per una classe specifica di azioni (art. XII, divieto per il partito fascista) e diversa rispetto alla regola generale (art. 49, libertà di formazione dei partiti politici). V. anche P. Petta, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 678.

17. Di limite ideologico programmatico parla P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Milano, 1982, p. 113.

18. C. Mortati, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni ricerche Roma, 1961, pp. 87-88; G. Brunelli, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè Milano, 1991, p. 215.

4. Attuazione in sede legislativa e applicazione giudiziaria delle leggi di attuazione della XII disposizione

La XII disp. esprime un bilanciamento già avvenuto *a monte* dell'attuazione legislativa, che esclude che sia necessario procedere *a valle*, nei processi di applicazione giudiziale delle norme attuative, a ulteriori bilanciamenti con altre norme costituzionali.

Ciò detto, qualsiasi, pur sommaria, ricostruzione dei percorsi di attuazione in sede legislativa e di applicazione giudiziaria delle leggi di attuazione richiede distinguere le fasi temporali ed i ruoli giocati dai diversi attori della vicenda.

La periodizzazione temporale è segnata nettamente dallo spartiacque del 1993.

La stagione di potenzialità attuativa della XII si gioca, infatti, tra il 1952 (legge Scelba) ed il 1993 (legge Mancino); in precedenza, anticipando e poi accompagnando la discussione in sede costituente, la normativa penale adottata in funzione antifascista aveva proseguito la repressione del PNF storico¹⁹, prevalentemente volta al passato e caratterizzata da una successione di normative temporanee²⁰.

L'attuazione legislativa è stata orientata dalla prospettiva della garanzia antifascista in senso soggettivo e in chiave repressiva, a spese del dispositivo di scioglimento, determinando il graduale esaurimento della complessa e complessiva matrice antifascista nella garanzia anti-razzista.

La legge Scelba (l. 152/1952) costituisce la normativa speciale di attuazione permanente della XII disp., che colpisce qualsiasi possibile attualizzazione di una pratica politica e di un'organizzazione che ricontestualizzino la matrice *fascista* nel nuovo quadro politico costituzionale. L'impianto della legge conferma la chiave operativa della repressione penale, ma la mancanza di riscontri significativi sul piano dell'effettività del dispositivo di scioglimento²¹, che pure è presente nella legge, ostacola il consolidarsi dell'idea che la disposizione abbia la funzione oggettiva di garanzia della matrice anti-fascista dell'ordinamento costituzionali. I partiti politici non hanno mai davvero rinunciato alla rendita politica implicita nella possibilità di incorporare *soggettivamente e politicamente* la garanzia antifascista: sottraendosi alla irreversibilità di un giudizio già incorporato nella norma costituzionale, hanno preferito riservarsi un apprezzamento discrezionale del trattamento delle formazioni politiche in continuità con il fascismo (prima tra tutte il Movimento Sociale Italiano), che ha offerto opportunistiche e spregiudicate

19. A partire dallo scioglimento con r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704.

20. Compresse le leggi 1546 e 1453 del 1947, approvate dall'Assemblea costituente.

21. Se le condanne per i reati previsti dalla legge Scelba sono state episodiche, lo scioglimento è stato disposto solo eccezionalmente: nel 1973 nei confronti di *Ordine Nuovo* e nel 1976 di *Avanguardia Nazionale*.

convenienze di voti e di alleanze ed ha permesso loro di accreditarsi, di volta in volta, come i più coerenti e/o efficaci garanti dell'antifascismo.

Il prezzo inevitabilmente pagato è stato l'indebolimento della garanzia *oggettiva e normativa* della XII disposizione.

Cosa che ha impedito all'altro attore – la magistratura – che agisce sul versante dell'applicazione, di trovare le coordinate per un percorso di diretta valorizzazione della XII disp. muovendosi in autonomia da soggetti politici che si stavano dimostrando tanto blandamente interessati alla repressione penale, quanto reticenti allo scioglimento²². Giurisprudenza e dinamica politica convergono nell'ancorare le norme di attuazione anche, o addirittura piuttosto, alla *sicurezza dell'ordine democratico*: come sul versante politico, contrariamente alla logica unidirezionale della XII disp., si vorrebbe mobilitare la protezione della democrazia su tutti i fronti antisistema, sul versante dell'accertamento penale opera la richiesta della dimostrazione dell'effettività del rischio per l'ordine democratico, che ignora la presunzione assoluta di incompatibilità democratica irrevocabilmente postulata dalla XII a carico del fascismo.

Rinunciando a pensare alla disposizione in termini di *specialità*, nel senso sopra visto, la tutela garantistica della libertà di manifestazione del pensiero e di associazione politica è stata – impropriamente – considerata un obiettivo costituzionale da bilanciare, nell'applicazione, con il divieto di ricostituzione del partito fascista²³. Se la norma che vieta la ricostituzione del partito fascista è norma speciale e fondativa, invece, la sua attuazione legislativa non richiede di essere applicata con le stesse cautele interpretative con cui la magistratura, per superare i dubbi di costituzionalità, re-indirizza l'applicazione della legislazione penale sui reati di opinione e sui reati associativi: la XII disposizione postula la piena compatibilità dell'eccezione antifascista, lasciando spazio solo per i dubbi di legittimità sulla coerenza e ragionevolezza intrinseca della disciplina legislativa di attuazione²⁴.

L'approvazione, nel 1993, della legge Mancino ("*Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*")²⁵ erode ulteriormente l'autonomia e la specificità della clausola antifascista, che viene ad essere

22. Per una più ampia ricostruzione v. B. Pezzini, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in M. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale, Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè Milano, 2011, p. 1379.

23. E l'intollerabile ritardo nella revisione dei reati di opinione ed associativi, mentre la stessa legge Scelba aveva legato esplicitamente la propria cessazione alla revisione relative alla stessa materia del codice penale, ha indubbiamente contribuito a spingere la magistratura a cercare, nella applicazione della legge Reale, bilanciamenti non necessari.

24. La specialità impone un'interpretazione rigorosa della regola e l'apprezzamento della proporzionalità e adeguatezza dei mezzi al fine: secondo la giurisprudenza costituzionale tutti gli aspetti, sostanziali e procedurali, della legge debbono trovare un collegamento con le esigenze politiche e sociali che il costituente ha voluto interpretare (sent. 74/1958).

25. D.l. 122/1993, convertito in l. 205/1993.

riassorbita, in un certo senso, dai divieti di discriminazione razziale: ed è veramente paradossale osservarlo oggi, nel contesto di una riflessione che muove dalla promulgazione delle leggi razziali.

Dagli anni '90 in poi l'applicazione della normativa anti-razzista diventa meno conflittuale di quella antifascista²⁶; ispirata da fonti sovranazionali²⁷, la sua legittimazione appare depoliticizzata rispetto a quella della legge Scelba, che richiedeva il riconoscimento della matrice antifascista della costituzione, alleviando la magistratura da quelle responsabilità di valutazione politica che in precedenza l'avevano messa in difficoltà. Collegato alla repressione di comportamenti più determinati e circoscritti, anche il dispositivo di scioglimento appare, in realtà, meno problematico, proprio perché non implica il più complesso apprezzamento della natura della formazione politica richiesto dalla legge Scelba²⁸.

Mi chiedo, però, se quello che si è forse guadagnato in potenzialità applicativa, non si sia perso in consapevolezza e memoria (in memoria come chiave della consapevolezza), e non ci abbia lasciato più sguarniti rispetto alla possibilità di vedere le nuove forme del (neo) colonialismo e del razzismo: come, ad esempio, quella che passa attraverso la manipolazione della cittadinanza operata dal decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 132/2018) che, introducendo una causa di revoca della cittadinanza stessa connessa al tipo di acquisto non a titolo originario, crea cittadini di serie A e di serie B, perennemente marchiati dallo stigma dell'estraneità²⁹.

5. Valorizzazione e attualizzazione della XII disp.

L'eredità di un passato marcato dalla scissione iniziale tra origine materiale e principio di senso e dalla deludente parabola attuativa pesa negativamente sulla possibilità di un presente vivo e vitale per la XII disposizione.

Perdura, invece, la necessità costituzionale di una garanzia antifascista,

26. M. Manetti, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'uguaglianza e difesa dello Stato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli Torino, 2005.

27. C. Sotis, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Giuffrè Milano, 2007, p. 94 ss.

28. Anche se alla fine risulta applicato solo nel 2000 per lo scioglimento del *Fronte Nazionale* di Franco Freda, in base ad una sentenza che riqualifica il reato da ricostituzione del partito fascista a organizzazione con lo scopo di incitare all'odio razziale.

29. C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella conversione del decreto legge c.d. Sicurezza*, in *federalismi.it*, 3/2019; ma già in precedenza: S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, 22/2018, pp. 11 ss.; A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, pp. 191 ss.; M. Benvenuti, *Audizione*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018; M. Ruotolo, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018.

sostenuta da una ragione di ordine teorico – nella misura in cui ogni disattuazione strisciante della XII disp., come di ogni altra norma costituzionale, mina l'unitarietà della costituzione³⁰ – e alimentata dalla constatazione di una ricorrente, disseminata e crescente presenza di forze politiche che non solo praticano contenuti esplicitamente neo-fascisti, ma che avvertono il bisogno o comunque l'utilità politica di riproporne ed attualizzarne gestualità, simboli, immagini e ritualità³¹; testimonianza della persistenza, e probabilmente, della recrudescenza di un rischio neo-fascista nella società contemporanea³² (del resto niente affatto imprevedibile in un contesto in cui il sistema capitalistico è mondialmente egemone, dal momento che la deriva autoritaria di destra ha storicamente mostrato la propria compatibilità con l'assetto produttivo del capitalismo e con l'economia di mercato, con i rapporti sociali ed economici dei quali si dispone in continuità).

Ma la garanzia antifascista che ricongiunga la consistenza storica e materiale dell'irripetibilità dell'origine ad un principio di senso permanentemente incorporato nella costituzione deve necessariamente andare oltre il significato *minimale*³³ di reazione sanzionatoria al fascismo, per proporre una concezione *sostanziale*, direttamente collegata ai contenuti e alle procedure. Sono i contenuti che definiscono il fascismo, di cui continua ad essere vietata la riorganizzazione in forme politiche, e permettono di riconoscerlo: con riferimento esplicito ai miti del radicalismo di destra – nazionalismo, razzismo e colonialismo – coniugati al suo patrimonio ideologico e politico – fatto di anti egualitarismo, anche specificamente maschilista ed eteronormativo, di autoritarismo, corporativismo e antiparlamentarismo –, da aggiornarsi in riferimento alla concentrazione dei poteri insofferente dei controlli e allo svuotamento della rappresentanza politica. Mentre le procedure che orientano la reazione vanno rivolte primariamente alla neutralizzazione dell'organizzazione politica, piuttosto che alla (sola) repressione penale della partecipazione ad essa.

Nella prospettiva, qui assunta, di una perdurante attualità della matrice antifascista della costituzione repubblicana, vanno positivamente apprezzate quelle iniziative nazionali e locali che confermano un impegno rinnovato di attori istituzionali e sociali: penso alla proposta di legge Fiano, presentata

30. Come già segnalava A. Pace, *La libertà di riunione nella costituzione italiana*, Giuffrè Milano, 1967, p. 155, nt. 85.

31. Il tema ha investito drammaticamente la campagna elettorale del 2018 con i fatti di Macerata, in cui la confessione-rivendicazione di reati dichiaratamente ispirati dall'odio razziale e politico è stata esplicitamente accompagnata da gestualità fascista (il saluto romano di Traini prima dell'arresto).

32. Che la diffusione europea non farebbe che confermare: per una mappatura della galassia della destra neo-fascista in Europa v. *L'estrema destra in Europa*, in www.corriere.it/speciali/xenofobia/index.shtml; *Dall'Ungheria all'Austria, la mappa dell'estrema destra in Europa*, in www.lettera43.it/it/articoli/mondo/2017/10/dellestrema-destra-in-europa/214649/.

33. M. Luciani, *Antifascismo*, cit., p. 186.

nella XVII legislatura, e alle molte iniziative a livello comunale che hanno visto direttamente impegnata l'ANPI, promotrice anche di un appello rivolto all'applicazione del dispositivo di scioglimento nei confronti delle organizzazioni neofasciste e neonaziste³⁴.

Ma non è assente, e credo non vada neppure sottovalutata, la tentazione semplificatoria della declinazione in senso soggettivo.

Anche la proposta Fiano forniva di una ritrovata pratica politica antifascista la versione minimale della reazione sanzionatoria alle manifestazioni esteriori del fascismo, trascurando il versante più impegnativo della applicazione efficace di dispositivi di scioglimento. E se l'introduzione di un'aggravante specifica per i reati commessi attraverso strumenti telematici o informatici poteva apparire condivisibile, lo era meno la moltiplicazione di fattispecie criminose contigue³⁵, senza parlare delle riserve in ordine alla formulazione in termini di reato della produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli del fascismo³⁶. L'obiettivo di effettiva e generalizzata punibilità delle condotte di apologia e propaganda, dichiarato dalla proposta, piuttosto che con la creazione di nuove figure di reato, che resteranno comunque soggette in sede di applicazione all'inevitabile apprezzamento delle svariate circostanze di fatto, potrebbe essere meglio perseguito con l'impegno costantemente rivolto alla critica puntuale della giurisprudenza, nel momento in cui mostri di sottovalutare i chiari indicatori dell'offensività delle condotte apologetiche indicate dalle leggi Scelba e Mancino. Per fare un esempio, appare discutibilmente sottovalutante delle circostanze di fatto nel caso specifico una sentenza della Cassazione che nel 2018 ha confermato l'assoluzione di due imputati per avere fatto il saluto fascista, ritenuto di natura esclusivamente commemorativa³⁷: il saluto romano era stato fatto il 29 aprile 2014 durante una manifestazione promossa da *Fratelli d'Italia* per ricordare Enrico Pedenovi, consigliere provinciale del MSI-DN, Sergio Ramelli, militante del Fronte della gioventù, e Carlo Borsa-

34. L'appello «Mai più fascismo» è promosso da ACLI, ANED, ANPI, ANPPA, ARCI, ARS, ARTICOLO 21, CGIL, CISL, COMITATI DOSSETTI, COORDINAMENTO DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE, FIAP, FIVL, ISTITUTO ALCIDE CERVI, L'ALTRA EUROPA CON TSIPRAS, LIBERA, LIBERI E UGUALI, LIBERTÀ E GIUSTIZIA, PCI, PD, PRC, UIL, UISP: v. www.facebook.com/pg/maipiufascismi. Un'esplicita iniziativa nei confronti di Casa Pound è stata presentata in forma di denuncia da parte dell'ANPI alla procura di Roma il 25 giugno 2019, v. www.anpi.it/articoli/2215.

35. La nuova previsione di reato fra i delitti contro la personalità interna dello stato si aggiungerebbe, infatti, con tutti i connessi problemi di coordinamento ai reati previsti dalle leggi Scelba e Mancino: M. Manetti, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 883.

36. Specificamente sulla questione: M.E. Versari, *Per una storia materiale del fascismo. In margine alla legge Fiano*, in *Clionet. Per un senso del tempo e dei luoghi*, 1/2017 [17-10-2017]; critico in generale G. Santomassimo, *Contro la propaganda fascista non serve un'altra legge*, in *il manifesto*, 14.09.2017.

37. Cass. pen., I Sez., sent. 8108/2018.

ni, che aveva a suo tempo aderito alla Repubblica Sociale Italiana, e proprio la continuità tra le figure ricordate ed onorate come vittime in un raduno, entro un cimitero, ma con carattere evidente di manifestazione pubblica, rende palese come il richiamo al fascismo storico agisca come fattore di identità e di legittimazione politica, e in questa chiave sia praticato. Apprezzabile, per contro, la sentenza che l'anno successivo³⁸, negando il beneficio della non punibilità per tenuità del fatto, ha reso definitiva la condanna a un mese e 10 giorni per analogo comportamento tenuto durante il consiglio comunale di Milano, mentre era in corso una manifestazione anti-rom organizzato dallo stesso imputato in piazza San Babila, luogo storico dei raduni neofascisti: con il saluto romano e pronunciando le parole «Presenti, e ne siamo fieri» l'imputato avrebbe evidenziato, secondo la Cassazione, la sua «precisa volontà [di] rivendicare orgogliosamente il suo credo fascista»; inneggiare al fascismo è vietato perché rievoca una ideologia basata su «valori politici di discriminazione razziale e intolleranza [e costituisce una] espressione gestuale pregiudizievole dell'ordinamento democratico e dei valori che vi sono sottesi, usuale di organizzazioni o gruppi inequivocabilmente diretti a favorire la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico».

Profili di criticità emergono anche nelle iniziative comunali che intendono negare, in varie forme e con contenuti parzialmente diversi³⁹, agibilità politica e spazi al neo-fascismo, a partire dall'inidoneità di iniziative puramente di dimensione locale ad attivare meccanismi di garanzia di un valore costituzionale, come tale necessariamente nazionale e indivisibile, nonché ad offrire adeguate procedure di neutralizzazione dell'organizzazione politica. Vi è il rischio di assecondare un'interpretazione del ruolo politico esponenziale delle collettività locali poco coerente con le competenze e gli strumenti istituzionali di cui il comune dispone, proponendo un antifascismo a *macchia di leopardo* e *intermittente*, in funzione del colore politico dell'amministrazione locale, che contribuisce a smarrire il carattere unidirezionale della protezione antifascista⁴⁰. Per non dire del fatto che le cronache testimoniano il paradosso di uno stesso comune che, in virtù del proprio regolamento, nega a determinate forze l'uso di spazi, che deve invece concedere in base alla disciplina della propaganda elettorale⁴¹.

38. Cass. pen. 21409/2019.

39. Dalle notizie giornalistiche, spesso approssimative, non sempre sono chiari i procedimenti e gli atti discussi e/o adottati dagli organi comunali – ordini del giorno, delibere di giunta, modifiche di regolamenti, né i loro contenuti, che richiamano in premessa la tutela antifascista specificamente ancorata alla XII disp., ma anche il divieto di ogni discriminazione ed il ripudio di ogni forma di razzismo, sessismo, omofobia ecc.

40. È del 22 febbraio 2018 la notizia di una mozione al consiglio comunale di Verona che sollecita sindaco e giunta a «non concedere il patrocinio del Comune, contributi o concessioni di sale o spazi comunali per eventi organizzati da movimenti e/o associazioni di sinistra o anarchiche, ritenuti dall'ufficio preposto della Questura di Verona come sovversivi e potenzialmente pericolosi pe l'ordine pubblico» (corsivo ns.).

41. Si veda l'intervento della prefettura di Cagliari per garantire che i locali di un centro

Il meccanismo individuato per restringere l'accesso prevede che il soggetto richiedente dichiari, in taluni casi, «di essere a conoscenza e di impegnarsi a rispettare» non solo la XII disposizione e le leggi Scelba e Mancino che ne rappresentano lo svolgimento⁴², ma anche l'art. 3 della costituzione, in funzione di clausola generale antidiscriminatoria (così ad es. nei comuni di Cavarzere, Cadoneghe, Reggio Calabria), e in altri di riconoscere i valori antifascisti espressi nella costituzione (Siena): come già osservato si perde, da una lato, la specificità unidirezionale della clausola antifascista, proponendo, dall'altro, una versione della democrazia, protetta preventivamente ed ideologicamente, che non ha fondamento costituzionale. Persino negli ordinamenti in cui si richiede l'adesione ai valori di fondo del sistema, la fedeltà per il cittadino si declina solo secondo connotati negativi; la matrice antifascista della costituzione autorizza strumenti per reagire alla riorganizzazione di una pratica politica in sé incompatibile con la democrazia costituzionale, ma non pretende alcuna positiva fedeltà ideologica: nella dimensione costituzionale del dovere di fedeltà (art. 54 cost.), al soggetto antisistema individuato dalla XII disp. è negata la libertà di agire politicamente – di costituire un partito politico fascista sotto qualsiasi forma –, non le altre libertà⁴³.

Non possono, quindi, convincere le argomentazioni con cui il TAR Brescia nell'ordinanza 68 dell'8 febbraio 2018 ha respinto la sospensiva richiesta da Casa Pound nei confronti della delibera della Giunta Comunale di Brescia⁴⁴, non risultando il ricorso assistito da sufficienti elementi di *fumus boni iuris*⁴⁵. Pur tenendo conto dell'inevitabile sommarietà dell'argomentazione in sede cautelare, mi pare che la pronuncia sottovaluti la differenza tra mera professione ideologica e azione politica organizzata, che hanno fondamento e limiti costituzionali differenti, l'una nella libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), l'altra nella libertà di associazione in partiti (art. 49) con l'eccezione espressa del fascismo (XII disp.); la richiesta preventiva di ripudiare il fascismo, o addirittura di riconoscersi *tout-court* nei valori della costituzione, con una sorta di professione di fede nella costituzione posta come condizione per accedere ad uno spazio comunale, non presenta alcuna

culturale che li ha in gestione dal comune, inizialmente negati a Casa Pound per l'incompatibilità con l'indirizzo culturale e politico del centro, fossero invece messi a disposizione ai sensi dell'art. 19 l. 515/1993: v. <https://sardegna.adessonews.eu/2018/02/08/exma-interviene-la-prefettura-si-allo-spazio-comunale-per-casapound/>.

42. Per quanto, come sopra osservato, nonostante gli elementi di continuità, ben diverso sia il fondamento costituzionale delle due leggi.

43. A. Cerri, *Fedeltà*, in *Enc. giur. Treccani*, 2007, p. 1 e 2.

44. N. 781 del 19 dicembre 2017, avente ad oggetto «Indirizzi in merito alla concessione di spazi ed aree pubbliche, sale ed altri luoghi di riunione di proprietà comunale» che prescrive ai soggetti richiedenti la concessione di uno spazio pubblico di dichiarare di ripudiare il fascismo e il nazismo.

45. Il Cons. Stato, ordin. 2177 del 17 maggio 2018, ha confermato la decisione di primo grado limitandosi tuttavia a rilevare che «la natura di atto di indirizzo del provvedimento impugnato in primo grado esclude la sussistenza del lamentato danno grave e irreparabile».

equivalenza rispetto ai comportamenti tipizzati dalla legge Scelba per riconoscere la riorganizzazione del partito fascista, che diventano reati quando si manifestano concretamente e che devono venire accertati e repressi nelle forme tipiche del processo penale, mentre diverso problema è una loro prevenzione.

Se Casa Pound è un'organizzazione fascista ai sensi della legge Scelba – cosa su cui personalmente ho ben pochi dubbi – nei suoi confronti è necessario far agire il dispositivo di scioglimento nelle forme e nei modi in cui è disciplinato dalla legge, previo accertamento dei reati connessi.

Non ci sono scorciatoie.

Questa resta la strada maestra capace di dare il necessario segnale di una perdurante attualità della XII disposizione, che sollecita l'attenzione consapevole e la conquista attiva e partecipata della democrazia antifascista.

LA CONTINUITÀ TRA REGIME FASCISTA E AVVENTO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Marilisa D'Amico

SOMMARIO: 1. Il mito della totale discontinuità e le sue ombre. - 2. Una figura emblematica: Gaetano Azzariti. Da Presidente del Tribunale della razza a Presidente della Corte costituzionale. - 3. La figura di Costantino Mortati: da ideologo del regime fascista a padre costituente. - 4. Vincenzo Gueli e lo scetticismo nei confronti dell'istituzione della Corte costituzionale. - 5. Piero Calamandrei: dal giuramento al regime fascista, alle distinzioni, all'impegno nella Costituente e per l'attuazione della Costituzione. - 6. La magistratura: adesione o contrasto al regime? - 7. Discontinuità delle persone, idee e principi innovatori: le donne costituenti e i principi costituzionali in tema di parità di genere.

1. Il mito della totale discontinuità e le sue ombre

La storia della Costituzione repubblicana è da sempre presentata, nella rappresentazione pubblica e in quella scientifica dominante, come un momento di totale discontinuità rispetto al regime fascista¹.

La Costituzione, si dice, rifiuta il fascismo in tutte le sue possibili forme² e costruisce un ordinamento democratico, nel quale si affermano il principio della divisione dei poteri, la centralità del Parlamento, l'autonomia della Ma-

1. Non manca chi ha sottolineato, sul piano amministrativo, aspetti di continuità. In questo senso, si vedano S. Cassese, *Lo Stato fascista*, con particolare riferimento alle riflessioni contenute nel capitolo IV, il Mulino Bologna, 2010. In tema, si rinvia anche più diffusamente a L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.* XVI, Giuffrè Milano, 1967, pp. 887 ss.; L. Carlassare, *La 'rivoluzione' fascista e l'ordinamento statutario*, in *Diritto pubblico*, 1996, pp. 43 ss.

2. Si pensi al significato della XII disposizione transitoria della Costituzione repubblicana su cui si veda, per un approfondimento in dottrina, B. Pezzini, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in M. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè Milano, 2011, pp. 1379 e ss.

gistratura, la garanzia dei diritti della persona, non più subordinata ai fini di uno Stato etico, ma garantita da uno Stato laico.

La rigidità della Costituzione, presidiata dal procedimento di revisione di cui all'art. 138 Cost. e da un controllo sulla costituzionalità delle leggi, affidato alla Corte costituzionale, è stata immaginata come presidio per porre al riparo l'organizzazione dei poteri e la tutela dei diritti da maggioranze politiche contingenti, che agendo senza alcun limite possono adottare provvedimenti ingiusti.

E, tuttavia, la nostra storia costituzionale presenta, fin da subito, elementi di grande contraddizione. Uno, in particolare, stride rispetto alla forza del testo costituzionale e, cioè, la sua difficoltà ad essere applicato, fin dalla sua entrata in vigore³, con una Corte costituzionale che, di fatto, esclude l'intervenuta abrogazione delle leggi anteriori per effetto dell'entrata in vigore della Carta, accogliendo le questioni sottoposte e inserendosi nel solco di una continuità tra vecchio e nuovo ordinamento costituzionale⁴.

Pensiamo al tentativo di sminuirne completamente la portata, con la nota distinzione fra norme costituzionali precettive e programmatiche, smentita dalla Corte costituzionale, nella sua prima sentenza⁵, ma che ha condizionato nei primi anni di storia costituzionale le interpretazioni dei giudici comuni e della dottrina; la lentezza nella nascita degli organi di garanzia (Corte costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura); la sopravvivenza di tutte le leggi "fasciste", che sono state solo tardivamente dichiarate costituzionalmente illegittime e in misura minore abrogate dal legislatore (pensiamo, in particolare, al lungo procedimento di abrogazione del *corpus* normativo razziale, sopravvissuto in molte parti per tantissimo tempo)⁶; la difficoltà delle Regioni a Statuto ordinario nel cominciare a funzionare; il lento percorso per approvare la legge attuativa del *referendum* abrogativo.

Rispetto a questa fase storica, solo di recente si è cominciato a mettere in luce in modo più sistematico e ampio alcuni elementi di continuità, soprattutto grazie a studi di matrice storica e, in parte, ad alcune riflessioni scientifiche della dottrina pubblicista e costituzionalista⁷.

3. Sul punto, diffusamente, V. Onida, *L'attuazione della Costituzione fra Magistratura e Corte costituzionale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in Onore di Costantino Mortati*, Giuffrè Milano, 1977, pp. 503 e ss.

4. In proposito, V. Onida, *L'attuazione della Costituzione fra Magistratura e Corte costituzionale*, cit., p. 526, che fa riferimento a «un processo di oggettivo 'appiattimento' o di 'omogeneizzazione' del sistema legislativo, risultante di leggi anteriori e posteriori alla Costituzione».

5. Il riferimento è alla nota pronuncia n. 1 del 1956.

6. In tema, si rinvia a Aa.Vv., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia, Testimonianze*, Senato della Repubblica, 2018.

7. In tema, si vedano diffusamente U. Allegretti, *Costituente e costituzionalismo: continuità e discontinuità*, Relazione tenuta al convegno "La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino", Bergamo, 28-29 ottobre 2015; G. Di Cosimo, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2011. Con specifico riferimento ai rapporti tra *corpus*

Riflessioni ampie, documentate, che tuttavia, a mio avviso, minimizzano ancora l'impatto sulla storia e sulle caratteristiche del nostro Stato costituzionale.

In questo saggio, non vorrei avere la pretesa di dire “cose nuove”, ma di riflettere su alcuni dati storici che ci dovrebbero costringere a fare i conti con il “mito fondativo” di una Costituzione repubblicana in piena discontinuità.

Vorrei rispondere alla domanda sulla tenuta di tale “mito fondativo” alla luce di un dato: gran parte delle persone che supportarono il fascismo e la sua ideologia, fino al punto di aderire e di applicare le leggi razziali, costruendone anche gli istituti e gli strumenti normativi di attuazione, si ritrovarono nel dopoguerra in Assemblea costituente, ai vertici della magistratura, nonché, qualche anno dopo, della Corte costituzionale.

Si tratta di tutti i vertici della magistratura, soprattutto ordinaria, e di alcune figure emblematiche, come quella di Gaetano Azzariti, di Costantino Mortati e di altri eminenti studiosi che transitarono senza soluzione di discontinuità dal supporto pieno al regime a quello alle istituzioni democratiche e repubblicane.

Di queste vicende, per anni, si è tentato di parlare molto poco; successivamente, si è giustificata questa mancata discontinuità con il ricorso all'argomento della posizione “tecnica” dei giuristi di riferimento⁸.

Oggi che molti anni sono trascorsi e che anche le ricorrenze vengono sentite come occasioni di riflessione è possibile aggiungere qualche elemento di problematicità rispetto a questa “particolare” storia.

2. Una figura emblematica: Gaetano Azzariti. Da Presidente del Tribunale della razza a Presidente della Corte costituzionale

Nel 2014, in occasione dell'anniversario delle leggi razziali, i giudici della Corte costituzionale si trovano loro malgrado coinvolti in una vicenda molto imbarazzante.

normativo antiebraico di epoca fascista e Carta costituzionale, si rinvia alle riflessioni di G.E. Vigevani, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in L. Garlati, T. Vettor (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, Giuffrè Milano, 2009.

8. Su cui si veda F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana fra fascismo e repubblica*, cit., e, dello stesso A., *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2018. Per un approfondimento sul ruolo che ricoprirono i giuristi negli anni di vigenza del regime, si vedano G. Canzio, *Le leggi razziali e il ceto dei giuristi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018; G. Acerbi, *Le leggi antiebraiche e razziali italiane ed il ceto dei giuristi*, Giuffrè Milano, 2011; e in questo volume le riflessioni di F. Biondi, *Il ruolo dei giuristi*.

Qualcuno⁹ obietta che il busto del Presidente Azzariti, esposto all'ingresso del palazzo della Consulta, costituisce una costante offesa alla memoria della Shoah, dal momento che lo stesso Azzariti aveva presieduto il famigerato Tribunale della razza.

In difesa della figura di Azzariti, si schierano in molti: oltre alle doti di studioso e di uomo delle istituzioni la tesi dominante, propagandata dal momento in cui Azzariti e altri componenti non furono mai epurati e anzi assunti ai vertici delle istituzioni repubblicane, era quella che riteneva il Tribunale della razza non uno strumento di applicazione delle leggi razziali ma, all'opposto, un istituto deputato a salvare in concreto dalla persecuzione molti ebrei, arianizzandoli.

Questa tesi, che lo stesso Azzariti aveva sostenuto in occasione della presentazione dei documenti nel suo processo di epurazione che si concluse con un nulla di fatto, è stata accettata acriticamente e solo di recente è stata messa in discussione in alcuni interessanti contributi della dottrina¹⁰.

Ma è davvero così? Davvero il Tribunale della razza, a dispetto del nome, fu un istituto in cui si cercò di non applicare le leggi razziali? Pare proprio di no.

Intanto, cominciamo a capire che cosa fosse davvero il Tribunale della razza e che cosa dovesse fare.

Il Tribunale della razza venne istituito con legge 13 luglio 1939-XVII, n. 1024, «Norme integrative del R. decreto-legge 17 novembre 1938-XVII, n. 1728, sulla difesa della razza italiana», con l'intento di costituire una Commissione speciale deputata a decidere delle richieste di "arianizzazione", ossia sulle domande proposte dagli appartenenti alla razza ebraica secondo le disposizioni vigenti, che intendessero sottrarsi alle conseguenze della legislazione antiebraica dimostrando, viceversa, la propria non integrale appartenenza alla razza ebraica perché figli di almeno un genitore ariano.

Prima e fondamentale competenza della Commissione era, dunque, quella di sancire «la non appartenenza alla razza ebraica anche in difformità delle risultanze degli atti dello stato civile»¹¹, incidendo sullo *status* individuale e sottraendo così facendo il singolo individuo, in caso di accoglimento della domanda, alle limitazioni introdotte dal *corpus* normativo antiebraico, approvato a cavallo tra il 1938 e il 1939¹².

9. Il riferimento è all'appello rivolto al Presidente della Repubblica e formulato dal Presidente Emerito della Assemblea Rabbinica Italiana, rav. Giuseppe Laras nella primavera del 2015.

10. In argomento, M. Boni, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Contemporanea: rivista di storia dell'800 e del '900*, il Mulino Bologna, 2014. Più in generale sul tema della c.d. epurazione e con riferimento all'esperienza di un istituto accademico, si vedano F. Pelini, I. Pavan, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra guerra e dopoguerra*, il Mulino Bologna, 2009.

11. Così, l'art. 1, legge 13 luglio 1939-XVII, n. 1024, "Norme integrative del R. decreto-legge 17 novembre 1938-XVII, n. 1728, sulla difesa della razza italiana".

12. Per una ricostruzione dei provvedimenti adottati in epoca fascista e dei relativi con-

A fronte di simile e ampia competenza, legislativamente assegnatagli, il Tribunale della razza agiva, poi, al di fuori di qualsiasi controllo, essendo del tutto arbitrarie le procedure impiegate al proprio interno, così come ignoti e, ad oggi, perduti, i pareri e le attività istruttorie svolti negli anni della sua attività.

In questo senso, depone anche la lettera della citata legge che, a norma dell'art. 4, stabilisce infatti che «[i]l Ministro per l'interno, emette decreto non motivato, conforme al parere della Commissione» e che siffatto provvedimento non è sindacabile e «ha valore, ad ogni effetto giuridico, esclusivamente per la dichiarazione di razza».

Il Tribunale della razza era quindi abilitato ad adottare provvedimenti in via definitiva sulla base di procedure non pubbliche e, in ogni caso, non rivendibili in sede di gravame.

Il Tribunale arrivò sino a essere qualificato alla stregua di una giurisdizione speciale, deputata ad assolvere ad un compito, almeno formalmente non secondario, quale quello di verificare l'appartenenza "razziale" del richiedente con tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate in punto di diritti e di doveri.

In verità, l'attività del Tribunale della razza fu modesta.

I dati¹³ attestano essere state assai poche le richieste di arianizzazione formulate negli anni della sua operatività.

Gli studi riportano un totale di richieste che, nel 1942, ammontava a sole 163 contro le 8.171 presentate da coloro che intendevano beneficiare di altro istituto, la c.d. "discriminazione", funzionale, viceversa, ad assicurare il non assoggettamento alla legislazione antiebraica e riservata a certe categorie di ebrei, tra cui, esemplificativamente, i titolari di benemerienze nonché quelli che al contempo fossero anche cittadini italiani.

tenuti, si vedano diffusamente, tra gli altri, P. Caretti, *Il corpus delle leggi razziali, in A settant'anni dalle leggi razziali*, in D. Menozzi, A. Mariuzzo (a cura di), Carocci Roma, 2010, e, anche, P. Caretti, A. Carbone, *La parabola della legislazione razziale. Alcuni appunti in tema di fonti del diritto*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene Napoli, 2009, pp. 2213 ss. Per una ricostruzione in chiave storica di quegli anni si rinvia, per tutti, ai contributi di R. De Felice e, in particolare, si veda *La legislazione razziale del fascismo, in La legislazione antiebraica in Italia e in Europa. Atti del convegno nel cinquantenario delle leggi razziali (Roma, 17-18 ottobre 1988)*; analogamente, si vedano, anche, S. Gentile, *Le leggi razziali: scienza giuridica, norme, circolari*, EDUCatt Milano, 2010, e E. Collotti, *Il fascismo e gli ebrei. Le leggi razziali in Italia*, Laterza Bari, 2006. Da ultimo e con specifico riferimento alle circolari, si vedano, diffusamente, F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi (a cura di), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Eum Edizioni Università di Macerata, 2011.

13. I dati sono riportati da M. Boni, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 581.

Sotto il profilo della sua composizione¹⁴, il Tribunale della razza si caratterizzava per l'esiguo numero di membri, solo cinque: tre magistrati, i c.d. membri togati, e due di derivazione governativa, incardinati presso il Ministero dell'Interno.

Un aspetto interessante, dibattuto in letteratura, e pure a fronte della sua limitata incidenza sotto il profilo dell'attività svolta, ha però riguardato più approfonditamente la natura del Tribunale della razza, solo apparentemente chiamato a "salvare", tramite l'arianizzazione, coloro che potessero vantare una discendenza ariana. In verità, come rilevato in dottrina, «il Tribunale adottò nel complesso criteri di interpretazione restrittiva della legge razziale»¹⁵ a cui si affiancò uno sviluppo piuttosto importante di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Il Tribunale della razza, come osservato, non soltanto «attuava una discriminazione nella discriminazione»¹⁶, «una sgradevole diversità nella diversità»¹⁷, ma favorì lo sviluppo di «un mercato illegale in cui pochi facoltosi ebrei potevano sperare di comprare la loro salvezza, seppure al costo di compromettere la reputazione della propria famiglia»¹⁸. E, invero, l'esonazione dall'applicazione della normativa antiebraica, dovendo passare dalla dimostrazione di una discendenza ariana, costringeva chi volesse rivolgersi al Tribunale della razza a dimostrare di essere il frutto di una relazione adulterina, potendo quindi vantare un padre ariano. E, forse, uno degli aspetti più problematici, ma che allo stesso tempo giustifica la previsione di un simile organismo nel *corpus* normativo di quegli anni, è proprio il suo essere palese espressione della «tendenza a distinguere i cittadini in base al sangue»¹⁹, un dato che più di ogni altro concorre a sospendere giudizi benevoli sull'operato del Tribunale della razza e su coloro che ne fecero parte.

In sostanza, alla luce di quello che il Tribunale della razza era abilitato a fare, ma soprattutto in considerazione della circostanza che si trattava di un istituto che creava un'eccezione all'interno dell'applicazione delle leggi razziali, un istituto che si è trasformato in un ulteriore strumento di discriminazione, possiamo sicuramente concludere che chi l'ha presieduto e chi ne ha fatto parte non

14. Il riferimento è all'art. 2 della legge 13 luglio 1939-XVII, n. 1024 a norma del quale: "La Commissione di cui all'articolo precedente è nominata dal Ministro per l'interno, ed è composta di un magistrato di grado 3°, presidente, di due magistrati di grado non inferiore al 5°, designati dal Ministro per la grazia e la giustizia, e di due funzionari del Ministero dell'interno di grado non inferiore al 5°. Assiste in qualità di segretario un funzionario del Ministero dell'interno, di grado non inferiore all'8°".

15. N. Tranfaglia, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Feltrinelli Milano, 1973, p. 217.

16. N. Rondinone, *Il "Tribunale della razza" e la magistratura*, in *Il diritto di fronte all'infamia del diritto*, cit., p. 197.

17. *Ibidem*.

18. M. Boni, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 585.

19. *Ibidem*.

solo condivideva l'ideologia fascista, non solo si prestava ad annientare il principio di uguaglianza, ma riteneva anche giusto all'interno di questa ideologia terribile introdurre un ulteriore strumento di discriminazione e di corruzione.

E, tuttavia, che Gaetano Azzariti condividesse l'ideologia del regime è stato di recente sottolineato anche nelle belle riflessioni di Giovanni Canzio il quale rimarca l'atteggiamento della dottrina civilistica italiana dopo la pubblicazione nel 1939 del libro primo del codice civile Solmi intitolato alle persone e alla famiglia il quale, all'art. 1, prevedeva al terzo comma che «le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'applicazione a determinate razze sono stabilite da leggi speciali»²⁰.

In una conferenza, tenuta nel 1943 presso il circolo giuridico di Milano, il Presidente del Tribunale della razza affermava che l'art. 1 del codice civile avesse «relegato in soffitta il dogma indiscutibile dell'egualitarismo»²¹.

Ben diverso l'atteggiamento di tanti studiosi di diritto civile i quali in varie monografie e saggi dell'epoca preferivano rimanere in silenzio dinanzi a questa scelta legislativa e trattavano il tema della "razza" in modo frettoloso e apparentemente neutrale.

Rispetto alla posizione tenuta nei confronti della violazione profonda del principio di uguaglianza, colpisce ancora di più la vicenda personale e istituzionale del Presidente Azzariti e, quindi, della nostra Costituzione e del nostro Giudice delle leggi.

Anche il Presidente Canzio sottolinea la circostanza, da rimarcare, della presenza di Gaetano Azzariti e di Antonio Manca, componenti del Tribunale della razza, nell'istituto nato per garantire che non potessero mai più vigere provvedimenti come quelli delle leggi razziali.

Colpisce, perché fu proprio la Corte costituzionale di Gaetano Azzariti a garantire la forza dei principi costituzionali quando, nella sentenza n. 1 del 1956, rifiutò la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche e affidò al Giudice costituzionale il compito di giudicare tutto l'ordinamento previgente alla luce dei principi della Costituzione.

Colpisce, perché fu durante la presidenza di Azzariti che venne pronunciata la decisione più importante per la storia dei diritti delle donne, la sentenza n. 33 del 1960, la quale dichiarò incostituzionali le limitazioni giuridiche che le donne subivano in ordine all'ingresso nei pubblici uffici e anche in magistratura. Fu, infatti, quella decisione a consentire alle donne di divenire magistrato, attraverso una lettura illuminata del supremo principio costituzionale di parità tra i sessi²².

20. Si tratta del comma abrogato da uno dei primi provvedimenti legislativi del 1944.

21. Riporta i passaggi di Azzariti in quell'occasione M. Boni, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 591.

22. Sul tema della parità tra i sessi, si consenta il rinvio a M. D'Amico, *I diritti contesi. Problematiche attuali del costituzionalismo*, FrancoAngeli Milano, 2016, e M. D'Amico, S. Leone (a cura di), *La Donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè Milano, 2017.

3. La figura di Costantino Mortati: da ideologo del regime fascista a padre costituente

Altra figura su cui occorre svolgere una riflessione è quella di Costantino Mortati, il «più illustre costituzionalista italiano di questo secondo dopoguerra»²³ e studioso che segnò con il suo contributo i lavori dell'Assemblea costituente.

La figura emblematica di Mortati rispetto al tema della continuità fra il regime fascista e la Costituzione repubblicana è testimoniata dalla stessa dottrina, che ci consegna il pensiero del costituzionalista calabrese quale possibile punto di approdo per la comprensione «dei complessi rapporti di continuità-rottura che legano la dottrina pubblicistica [...] del periodo liberale-oligarchico con quella del periodo fascista e repubblicano nel quadro di una valutazione complessiva del ruolo dei giuristi all'interno dello Stato unitario nel periodo della sua trasformazione»²⁴.

Già si è detto con riferimento alla vicenda, emblematica in tal senso, di Gaetano Azzariti. Analogamente, nel caso del Mortati, si può ricordare come durante il ventennio egli non fu vittima di alcuna epurazione, ricoprendo anzi prestigiosi incarichi universitari. Allievo di Panunzio, vinto il concorso a cattedra nel 1936, fu professore prima a Messina, poi a Macerata – dove fu anche rettore della Facoltà di Giurisprudenza – ed infine a Napoli dal 1942 presso l'Istituto Navale e la Facoltà di Economia. Dopo la guerra, come già ricordato, fu eletto all'Assemblea costituente nelle fila della Democrazia Cristiana, divenendo componente della Commissione dei 75, incaricata di redigere il progetto della nuova Costituzione. Successivamente, tornò a svolgere l'incarico di professore ordinario presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma “La Sapienza”, fino ad essere nominato giudice della Corte costituzionale nel 1960, agli albori della sua entrata in funzione dove rimase fino al 1972, assumendo anche l'incarico di Vicepresidente.

L'aspetto più rilevante, non sufficientemente messo in luce finora, è proprio la circostanza che Costantino Mortati riuscì ad essere lo studioso di riferimento del regime fascista, soprattutto rispetto alla forma di governo e alle dinamiche del partito fascista²⁵, ricoprendo appena qualche anno più tardi lo stesso ruolo, in Assemblea costituente, dove si occupò della definizione delle più importanti categorie del pensiero costituzionale italiano, concentrandosi soprattutto sulla forma di governo e sulle relazioni fra questa e il sistema dei partiti²⁶.

23. F. Lanchester, *Costantino Mortati e la “dottrina” degli anni trenta*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane Napoli, 1989, p. 89.

24. F. Lanchester, *Costantino Mortati e la “dottrina” degli anni trenta*, cit., p. 90.

25. *Ibidem*.

26. F. Bruno, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, cit., p. 137.

Il punto di osservazione di Mortati emerge con particolare evidenza nel suo saggio su *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*²⁷, ove egli indaga, da un lato, il principio della separazione tra poteri e, dall'altro, il ruolo del partito nazionale fascista nello Stato.

Dalla lettura del saggio, emerge una concezione meramente descrittiva e non prescrittiva della legge fondamentale dell'epoca, atteso che il modello di organizzazione politica e l'aderenza ad alcuni principi prescritti dallo Statuto erano stati oggetto di una rilevante modifica avvenuta sul piano fattuale, ove non vi era spazio alcuno, come noto, per il riconoscimento dei diritti dell'uomo e per la garanzia di essi alla luce dell'inveramento della separazione dei poteri.

E, forse, proprio in aderenza al tipico approccio "descrittivo" del diritto costituzionale (al riguardo, sia consentito precisare che pare del tutto fuorviante fare riferimento durante il regime fascista al concetto di "diritto costituzionale" come lo si intende oggi, stante l'assenza, in quel tempo, di un insieme di regole e principi di natura prescrittiva sovraordinati alle fonti primarie), Mortati ci consegna un'analisi dei poteri dello Stato ove il dato fattuale precede il successivo tentativo di "giuridicizzazione", ossia di dare una veste giuridica ai profondi e violenti cambiamenti posti in essere dal regime rispetto all'assetto istituzionale e all'equilibrio tra i poteri²⁸.

Secondo il costituzionalista calabrese, «nel tipo di Stato che si dice moderno, il sistema delle relazioni [...] è quello della separazione dei poteri»: questo principio viene analizzato alla luce «della portata delle innovazioni costituzionali italiane».

In modo sorprendente, Costantino Mortati ritiene che tali trasformazioni non abbiano intaccato affatto tale principio, a differenza di quanto è avvenuto in Unione Sovietica, dal momento che una delle caratteristiche dello Stato fascista sarebbe quella di conservare una sfera di autonomia dei singoli, garantiti dagli strumenti di carattere giurisdizionale: un'autonomia che sarebbe subordinata all'interesse generale con «la formazione, specie attraverso l'opera del partito, e con l'ausilio di sanzioni indirette, di regole del costume, rivolte a disciplinare lo spontaneo esercizio dei diritti subbiettivi, nelle varie esplicazioni in cui questi possono presentarsi».

Anche riguardo al principio della separazione dei poteri, secondo Mortati, «non può neppure ritenersi che la posizione costituzionale del Parlamento subisca un'attenuazione per effetto del potere attribuito al Capo del Governo

27. Pubblicato in *Annali dell'Università di Macerata*, Vol. XIV, 1941. Balzano immediatamente agli occhi le intuibili criticità legate all'utilizzo dell'aggettivo "costituzionale" con riferimento alla pregressa forma di governo e alla forma di Stato fascista; tale termine, di fatto, veniva impiegato dalla dottrina giuspubblicistica di quegli anni per auto definire il sistema ordinamentale in cui era inserita.

28. E, infatti, come si vedrà, quello che pare emergere dalla lettura di alcuni passaggi salienti del saggio è che il costituzionalista calabrese abbia promosso la "giuridicizzazione del regime", su cui si veda F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni trenta*, cit., 101.

di porre le direttive politiche dell'azione statale» e le direttive del Capo del Governo sono idonee a «rispettare l'autonomia degli organi costituzionali».

In questa sede, vanno sottolineate anche le affermazioni di entusiastica adesione al regime fascista. Testualmente leggiamo, non senza sgomento, che: «il regime fascista realizza le condizioni migliori per una proficua applicazione del principio stesso e per il raggiungimento delle finalità ad esso connesse; finalità che consistono nel prevenire gli abusi inerenti al concentramento delle funzioni nelle stesse mani, e nel garantire che l'ordinaria azione dello Stato si svolga con il rispetto dei limiti, formali e sostanziali, posti dall'ordine giuridico».

Per quello che diventerà uno dei padri costituenti, fra i «regimi moderni a partito unico quello italiano è il solo che abbia conservato nella sua organizzazione gli elementi essenziali del tipo proprio dello Stato moderno, il solo che abbia saputo conciliare il bisogno di rapidità e di organicità dell'azione statale con la molteplicità e varietà dei congegni attraverso cui essa si svolge, ed abbia così realizzato una forma di rinnovamento, che è stata detta di rivoluzione conservatrice, nella quale si riflette l'equilibrio del genio politico, ben può dirsi romano, del suo artefice»²⁹.

Tale impostazione conduce Mortati a giustificare anche la soppressione del procedimento elettivo per la costituzione della Camera, giustificato dalla compenetrazione tra i fini dei responsabili del partito, che svolgevano le diverse funzioni statali e l'ideologia del partito unico, che incarnava pienamente la «sovranità popolare».

Parole che, scritte agli inizi degli anni '40, nel pieno dell'affermazione della macchina del regime, suscitano non poche riflessioni, considerato che chi le scrive, a pochi anni di distanza, avrebbe partecipato in una posizione non certo secondaria alla costruzione del nuovo assetto democratico dell'Italia repubblicana³⁰.

Un altro aspetto di rilievo, da sottolineare per la relazione con il pensiero di Mortati nel nostro Stato costituzionale, è la sua impostazione dogmatica rispetto al partito nazionale fascista, ove egli sottolinea la «indissolubile compenetrazione degli interessi del Partito con quelli dello Stato», che si desume dai compiti al primo deputati: «la difesa e il potenziamento della rivoluzione fascista e l'educazione politica degli Italiani».

Sotto il profilo della sua natura, secondo Mortati, il partito corrisponde propriamente ad un «organo dello Stato»: tanto è vero che non si potrebbe,

29. C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di Scritti*, IV, Giuffrè Milano, 1972, rispettivamente alle pagine 432, 445, 457, 470, 471.

30. I ragionamenti del Mortati, secondo parte della dottrina, possono essere letti da un altro e diverso angolo prospettico, cioè a dire quello dello sforzo di contenere, in una costruzione teorico-giuridica, le degenerazioni personalistiche di uno Stato così concepito; sul punto si veda F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni trenta*, cit., pp. 101, 102.

secondo lo studioso, fare riferimento ad esso quale organo in senso *politico*, e ciò in quanto «se il termine organo esprime un concetto giuridico, diretto ad indicare il grado di collegamento di un ente con l'organizzazione dello Stato, che significato può avere e che utilità può offrire il fare riferimento ad un presunto aspetto politico dell'istituto?».

Secondo Mortati, Stato fascista e partito sono indissolubilmente legati tra loro: «non appare dubbia la possibilità di intendere lo Stato fascista, nella sua peculiare organizzazione e nel suo funzionamento, senza precisare il posto occupato in esso dal partito»; e ancora, «il partito appare [...] un portato [...] necessario della partecipazione dei ceti popolari alla vita dello Stato, in quanto mezzo di esplicazione del compito ad essi attribuito di imprimere alla azione di questo un determinato contenuto politico».

Dalla lettura delle parole dello studioso, sembra possibile evincere che la funzione del partito si legittimi sulla base di quella svolta dal corpo elettorale.

Proprio in relazione alla funzione del partito, Mortati ritiene che essa non sarebbe suscettibile di un mutamento per il solo fatto che «in un determinato momento, la legge dia ai rappresentanti di una sola delle forze in contrasto il diritto di farla valere e vederla realizzata nell'azione statale»; anzi, il partito, in una situazione simile, «vede accentuato quel carattere di organo dello Stato, che era, come s'è visto, attribuibile precedentemente al corpo elettorale».

Quanto all'azione del partito unico, lo studioso afferma che, *in primis*, essa si sostanzia «in una fase di preparazione, di impulso, di controllo dell'attività dello Stato, per rendere questa concordante con le aspirazioni del popolo, dall'altra del costume politico dei cittadini, per elevare la volontà di questi alle esigenze trascendenti, incorporate nello Stato».

Una concezione, questa, che stride con la formulazione accolta dai Costituenti nell'art. 49 Cost., ove invece, come noto, si afferma che «[t]utti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»³¹: nel nuovo ordine democratico sono quindi i cittadini a scegliere – liberamente – se prendere o meno parte alla vita dei partiti, i quali sono pensati come strumenti per arricchire di contenuto democratico l'ordinamento statale e non come organi funzionali – come nella prospettiva del Mortati ora ricordata – a promuovere e sostenere l'azione autoritaria del regime.

Eppure, lo si vuole sottolineare, Mortati che ha contribuito pochi anni più tardi ai lavori preparatori della Costituzione ha affermato, in apertura alla *Relazione illustrativa dello schema del progetto per l'introduzione della obbligatorietà del voto nelle elezioni alla Costituente*, che «la democrazia, elevando il popolo ad organo di suprema decisione politica, reca con sé la tendenza alla estensione dei diritti politici al maggior numero di cittadini ed

31. Le citazioni sin qui riportate nel testo si ritrovano tutte in C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 3 ss.

esige, per il suo regolare funzionamento, l'effettiva partecipazione di questi alla vita dello Stato»³².

In conclusione, possiamo anche notare che, in apertura ai lavori del Congresso che avrebbe poi dato alla luce il volume *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, l'allora Presidente della Corte costituzionale Saja ha affermato che furono «di alto significato politico e giuridico» proprio le proposte dello studioso «in sede di Assemblea costituente sul problema delle forme di governo»³³.

In particolare, sempre in tema di esecutivo, il Mortati costituzionalista del dopoguerra aveva sostenuto in Assemblea costituente l'importanza di assicurare, nel solco di una forma di governo parlamentare razionalizzata³⁴, l'elemento della governabilità. Ricorda la dottrina che «Mortati aveva esattamente avvertito che i congegni di stabilizzazione accolti nella nostra Carta erano insufficienti e aveva giustamente insistito sulla necessità di assicurare la durata dell'Esecutivo, nonché di conferire maggiori poteri al Presidente del Consiglio»³⁵. Anche questo apporto non può essere completamente separato da quello che Costantino Mortati immaginò e scrisse appena qualche anno prima in relazione ai poteri del Duce.

4. Vincenzo Gueli e lo scetticismo nei confronti dell'istituzione della Corte costituzionale

Come altro personaggio di spicco che, per dirla con le parole di Bin, insieme ad altri, «ammantati da un tecnicismo giuridico»³⁶, transitò dal regime fascista all'età repubblicana, si può ricordare il Prof. Vincenzo Gueli.

Lo studioso fu tra il 1937 e il 1940 assistente incaricato presso l'Istituto di diritto pubblico e di legislazione sociale nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma; in seguito, conseguì la libera docenza in Istituzioni

32. Citazione contenuta nella Relazione illustrativa sopra menzionata riportata da S. Pri-sco, *Il partito politico nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, cit., p. 385.

33. In questo senso F. Saja, *Introduzione ai lavori: la lezione di Costantino Mortati*, in *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, cit., p. 30.

34. S. Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 2017, p. 13.

35. F. Bruno, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, cit., p. 156. Sul problema si vedano anche le considerazioni di M. Fioravanti nel saggio introduttivo a C. Mortati, *La Costituzione di Weimer*, Giuffrè Milano, 2019, p. XVII, il quale ricorda che, secondo Mortati, la nuova Costituzione Repubblicana avrebbe realizzato il principio di sovranità popolare «solo nel senso di una marcata rivalutazione della centralità del Parlamento, ma senza che ciò abbia realmente inciso nel rigenerare il ruolo e la presenza del Popolo sovrano».

36. R. Bin, *I giuristi tra Resistenza e Costituente*, in B. Pezzini, S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, FrancoAngeli Milano, 2016.

di diritto pubblico³⁷ e dal 1944 al 1950 fu assistente volontario della cattedra di diritto costituzionale³⁸. Nel 1942, oltre a pubblicare *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la 'rappresentatività' degli organi di governo*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, ove svolse un'opera di ricognizione del passaggio dallo Stato liberale a quello fascista³⁹, pubblicò un saggio sulla rappresentanza politica e una monografia intitolata *Il diritto singolare e il sistema giuridico*⁴⁰; i suoi studi, sin dai primi anni di ricerca, si incentrarono prevalentemente sui temi dello Stato, della sovranità, del regime politico e, successivamente, sulle trasformazioni costituzionali italiane dalla caduta del fascismo alla Costituzione⁴¹. Terminata la guerra, il Gueli combinò gli impegni accademici con quelli più tecnici⁴², ricoprendo alcuni incarichi ministeriali: fu membro, come si ricorderà più avanti, della Commissione Forti e, nel 1946, dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Industria e del Commercio. Il 1° giugno 1948 divenne anche funzionario della Camera dei Deputati. Nel 1950 fu chiamato a insegnare diritto costituzionale all'Università di Messina, dove conseguì anche la cattedra di diritto amministrativo.

Riconosciuto come avversario del "logicismo formalista"⁴³, prima ancora dell'istituzione dell'Assemblea costituente, Gueli si scaglia contro l'istituzione di quello che, nel manifesto di quasi tutti i partiti politici, veniva descritto come il "custode delle libertà"⁴⁴.

Nel suo scritto intitolato *Una garanzia illusoria: la Corte costituzionale*, pubblicato in *Civiltà liberale* del 28 marzo del 1946, l'Autore critica fortemente l'ipotesi che andava delineandosi di istituire la Corte costituzionale quale organo accentrato del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi⁴⁵.

37. O. Chessa, *Gueli Vincenzo*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani (XII-XX Secolo)*, il Mulino Bologna, 2013, p. 1083.

38. Ivi, p. 1084.

39. Sul punto si veda G. Caravale, *Il contributo di Vincenzo Gueli alla Commissione Forti*, in *Nomos*, 3/2017, nota n. 2.

40. Sul punto si veda A. Barbera, *Vincenzo Zingara e Vincenzo Gueli*, in *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962*, Sala del Senato Accademico, *Nomos*, 2014, p. 7.

41. G. Caravale, *Il contributo di Vincenzo Gueli alla Commissione Forti*, cit., 2. Le due opere appena menzionate si pongono a fondamento della vocazione teorica del Gueli; così O. Chessa, *Gueli Vincenzo*, cit., pp. 1083, 1084.

42. Si veda, sul punto, ivi, p. 1084.

43. Cfr. A. La Pergola, *Presentazione*, in V. Gueli, *Scritti vari*, Giuffrè Milano, 1976, XIV.

44. In tema, si consenta il rinvio a M. D'Amico, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giuffrè Milano, 1991.

45. E ciò forse proprio in ragione del fatto che il Gueli, in qualità di giuspubblicista appartenente alla generazione «immediatamente successiva a quella degli anni Trenta, aveva risentito del contesto in cui aveva dovuto agire. La generazione in discorso [...] andò in cattedra nel momento in cui la Costituzione era, appunto, sostanzialmente congelata e l'ordinamento costituzionale vedeva la massima contrapposizione tra le forze che avevano cooperato alla Sua approvazione»; cfr. F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni Fiorentini, Tomo II, Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, cit., p. 781.

Letto alla luce della posizione adesiva del Gueli rispetto al regime fascista, tale impostazione non sorprende, concretizzandosi nel tentativo di porre un freno alle novità più significative del nascente Stato repubblicano: la Corte costituzionale avrebbe potuto, secondo l'Autore «diventare strumento dell'interesse di ceti ristretti o addirittura di un potere assolutistico»⁴⁶, in quanto qualunque fosse stata la decisione in ordine alla scelta dei propri componenti, la costruzione di un organo di giustizia costituzionale accentrato non sarebbe stata aperta alle larghe correnti dell'opinione pubblica, come invece la generalità degli altri organi giurisdizionali.

Nell'ottica dell'Autore, infatti, l'alternativa prescelta si muoveva nel solco di lasciare l'interpretazione delle norme costituzionali e l'esame intorno alla conformità ad esse delle leggi ordinarie ai singoli giudici, in quanto «aperti alle risonanze delle diverse cerchie in cui si articola la società nazionale e si elabora quella che si dice l'opinione pubblica».

Afferma infatti il Gueli che «[p]er la stessa maggiore astrattezza, e quindi indeterminatezza, del contenuto delle leggi costituzionali (che altrove ho rilevata) di accertare, al fine di un'esatta interpretazione delle leggi stesse, i convincimenti collettivi, riposti nella coscienza, intorno ai principi fondamentali che formano la costituzione reale di un popolo, l'applicazione delle norme costituzionali presuppone una varia e molteplice sensibilità per stabilire, in ogni tempo, in relazione agli sviluppi della coscienza collettiva e alle diverse situazioni della vita sociale e politica, l'esatto contenuto delle norme costituzionali effettivamente vigenti».

Ma vi è di più. Secondo l'Autore, l'opportunità di affidare alla Corte costituzionale il compito che poi le verrà assegnato, tra gli altri, dall'art. 134 Cost., avrebbe determinato, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, un eccessivo «irrigidimento»⁴⁷, trasformandola nell'organo «discrezionalmente deliberante veramente supremo»⁴⁸, le cui valutazioni sarebbero state ampiamente discrezionali.

In altri termini, e certamente con notevole spirito di precognizione di quello che sarebbe effettivamente successo, il Gueli era convinto che un organo accentrato di legittimità costituzionale avrebbe avuto un potere solo *apparentemente* di controllo, traducendosi al contrario in un organo legislativo e di governo e ciò a scapito delle prerogative degli altri organi costituzionali.

Significativo poi il fatto che, in dispetto di tale posizione, di certo non allineata alle volontà dei partiti dell'epoca, lo studioso prese parte, svolgendo un ruolo non certo secondario, alla Commissione Forti, che, istituita il 1° novembre 1945, concluse le sue attività il 30 giugno 1946.

46. Per le citazioni qui di seguito riportate nel testo si veda V. Gueli, *Una garanzia illusoria: la Corte costituzionale*, in *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Società Editrice del Foro Italiano Roma, 1950 rispettivamente alle pagine 290, 289, 288.

47. V. Gueli, *Una garanzia illusoria: la Corte costituzionale*, in *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, cit., p. 289.

48. *Ibidem*.

In particolare, il Gueli presentò alla Commissione Forti una memoria sulla giustizia costituzionale, redatta in sinergia con Gaetano Azzariti e Giovanni Selvaggi: in quella sede, emerse il suo pensiero giuridico, particolarmente affezionato al costituzionalismo nordamericano, forse anche in ragione del fatto di essere stato ospite a Berkeley da Kelsen⁴⁹; nonostante le posizioni del Gueli rimanessero minoritarie, tuttavia egli contribuì in modo rilevante ad una riflessione sulla giustizia costituzionale. Inoltre, sempre in Sottocommissione, il Gueli si occupò dei profili costituzionali relativi alla responsabilità dei pubblici funzionari e alla partecipazione dei cittadini alle funzioni amministrative.

Le posizioni (e i dubbi) sul sindacato di legittimità costituzionale accentrato del Gueli sono rinvenibili anche in un lavoro del 1958, intitolato *La Corte Costituzionale* e pubblicato negli *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*⁵⁰.

Ciò che, in conclusione, preme sottolineare è come le posizioni dell'Autore fossero sintomatiche della tendenza di parte della dottrina dell'epoca e di alcuni di coloro che presero parte, all'indomani della caduta del regime, al dibattito costituente di porre resistenza alle novità più rilevanti che avrebbero caratterizzato il nascente ordinamento repubblicano, le quali non a caso ebbero difficoltà ad affermarsi negli anni a venire (si pensi, ad esempio, al ritardo che caratterizzò l'istituzione proprio della Corte costituzionale e, più in generale, il tema dell'attuazione dei precetti contenuti nella Carta).

In conclusione, secondo l'Autore, l'istituzione di quello che poi sarebbe diventato il Giudice delle leggi, posto proprio a garanzia della rigidità della Costituzione ed anche dell'applicazione stessa, sarebbe stata una di quelle «fantastiche rappresentazioni il cui splendore non illumina ma abbaglia, e che il vecchio Bacone amava chiamare 'idola theatri'»⁵¹.

5. Piero Calamandrei: dal giuramento al regime fascista, alle distinzioni, all'impegno nella Costituente e per l'attuazione della Costituzione

Elementi di profonda riflessione suscita anche la storia professionale e umana di Piero Calamandrei, oggetto anche di riflessioni recenti⁵².

49. A. Barbera, *Vincenzo Zingara e Vincenzo Gueli*, cit., p. 5.

50. G. Caravale, *Il contributo di Vincenzo Gueli alla Commissione Forti*, cit., p. 11.

51. Così, A. Barbera, *Vincenzo Zingara e Vincenzo Gueli*, cit., 7. Quanto alla sua produzione scientifica nel periodo successivo alla guerra, si ricorda la raccolta di contributi di stampo dogmatico pubblicata nel 1950 nel lavoro *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio* (dedicato al tema dei mutamenti costituzionali) e la redazione delle voci enciclopediche sull'*Anarchia* e sul *Colpo di Stato*.

52. Cfr. in particolare; per i giuristi E. Bindi, *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, in M.

Nella raffigurazione del “mito fondativo” della nostra Costituzione, Calamandrei è sempre stato l’eroe indiscusso, il padre costituente che più di altri ci ha consegnato l’interpretazione più alta del testo costituzionale che «non è un pezzo di carta la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l’impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità [...]»⁵³ e che ne ha denunciato la sua inattuazione⁵⁴, impegnandosi per la sua attuazione⁵⁵ nei primi anni della vita repubblicana.

A differenza degli altri studiosi che abbiamo appena ricordato, Calamandrei non fu organico al regime, non divenne l’ideologo del fascismo o l’esecutore dei suoi provvedimenti più ingiusti, ma anzi, come testimoniano gli scritti personali di quegli anni⁵⁶, disapprovava profondamente i provvedimenti più crudeli e, *in primis*, le leggi razziali.

Eppure Calamandrei giurò fedeltà al fascismo⁵⁷ e, come lui stesso afferma in una lettera scritta nel 1955 a Luigi Petri⁵⁸, fu tra gli «antifascisti non eroici,

Perini (a cura di), *L’Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche a 70 dalla Costituzione, Atti del Convegno tenuto a Siena nei giorni 25 e 26 ottobre 2018*, Pacini Pisa, 2019, pp. 191 ss.

53. Estratto dal noto discorso pronunciato da Piero Calamandrei il 26 gennaio 1955 nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria quale discorso inaugurale di un ciclo di sette conferenze sulla Costituzione italiana organizzato da un gruppo di studenti, ora in P. Calamandrei, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere Milano, 2011, p. 6.

Come affermato da Alpa «Calamandrei parla ai giovani, come si intuisce dai molti incisi e dalla chiusa: parla ai giovani che si accingono agli studi giuridici»; in G. Alpa, *Un atto di “fede nel diritto”*, in Piero Calamandrei, *La fede nel diritto. Avvocatura e Costituzione*, in www.consiglionazionaleforense.it, p. 3.

54. Cfr. P. Calamandrei, *La libertà della cultura nel decennale della liberazione* (Lettera aperta di un professore universitario al min. della P.I.), ora in *Scritti e discorsi politici*, in N. Bobbio (a cura di), *La Nuova Italia* Firenze, 1966, vol. I, pp. 111-121.

55. Così P. Calamandrei, *La ‘festa dell’Incompiuta’*, in *Il Ponte*, n. 6, 1951, ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., pp. 141 ss., citato da E. Bindi, *Calamandrei e la questione sociale*, in www.gruppodipisa.it, 2012, p. 2, nota 3. Si veda anche quanto scritto da M. Fioravanti, in *L’attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale*, Relazione al Convegno “La Costituzione della Repubblica Italiana. Le radici, il cammino”, Bergamo, 28-29 ottobre 2015, in www.astrid-online.it, pp. 7 ss.

56. Ci si riferisce ai saggi di P. Calamandrei, *Il nuovo processo civile e la scienza giuridica*, in *Rivista di diritto processuale civile*, 1941; Id., *La certezza del diritto e la responsabilità della dottrina*, 1942; Id., *Il Diario*, G. Agosti (a cura di), *La Nuova Italia*, 1997; Id., *Le Lettere 1951-1996*, in G. Agosti, A. Galante Garrone (a cura di), vol. II, *La Nuova Italia* Firenze, 1968 e Id., *L’Inventario della casa di campagna*, ried. 2013. Ancora, rilevante è il saggio Id., *Appunti sul concetto di legalità*, in *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, 1965, 52 ss.

57. I Professori universitari che, tra le fila dei giuristi, si opposero al regime furono, come noto, Francesco ed Edoardo Ruffini e Fabio Luzzatto. Molti costituzionalisti, inoltre, vennero emarginati dall’ambiente accademico: basti pensare a Vittorio Emanuele Orlando Gaetano Mosca, Teodosio Marchi e Siotto Pintor. Altri furono invece esclusi dal ruolo che ricoprivano, come Errico Presutti e l’amministrativista Silvio Trentin. Cfr. F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla repubblica*, cit., p. 5.

58. Cfr. P. Calamandrei, *Lettere 1915-1956*, cit., p. 449.

ma onesti»⁵⁹, fu tra quei cittadini, tanti, che «preferirono rimanere ad occupare dignitosamente ed onestamente i posti di lavoro che si erano guadagnati con il loro studio assai prima che il fascismo sorgesse, e continuare senza iattanza ma senza viltà a fare il loro dovere di professionisti e di studiosi, col fermo proposito di ignorare il fascismo»⁶⁰. Come tanti altri non si ribella, ma non aderisce, mantenendo, almeno nella sfera intima, le distanze.

In sintonia con l'atteggiamento del ceto dei giuristi, lo studioso fiorentino per lungo tempo, durante e dopo l'approvazione delle leggi razziali, si rifugiò nel positivismo, nella difesa dei principi dello Stato di diritto: fu, insomma, uno dei tanti «giuristi impassibili», secondo la fortunata definizione di Paolo Grossi⁶¹.

Calamandrei, quindi, non prese parte, ma rimase al suo posto, magari ritenendo di volerlo occupare per continuare a formare, nei limiti allora concessi, coscienze libere, come scelsero di fare tanti insegnanti che non abbandonarono la cattedra.

Di certo, la sua contrarietà al regime si esprimeva privatamente nelle lettere e negli scritti privati che narrano con dolore le vicende di tanti amici ebrei allontanati dalla vita pubblica e dal lavoro o addirittura deportati e scomparsi e dai quali affiora angoscia e scoramento di fronte a una situazione che andava via via peggiorando⁶² o più tardi, come emerge dal ricordo del collega Federico Cammeo, nel 1949, a 10 anni dalla sua scomparsa⁶³.

Il momento pubblico più significativo della sua scelta di non opporsi alle leggi razziali e al regime, in nome del rispetto della legge, è rappresentato sicuramente dalla conferenza del 1940 alla FUCI, dal titolo *Fede nel diritto*⁶⁴. In quell'occasione, Calamandrei teorizza la distinzione fra la «funzione normativa», politica, e quella di chi è chiamato ad applicare la norma, che invece svolge un ruolo tecnico. Come vedremo fra poco, tanti giuristi italiani rifiutarono di aderire alle teorie del diritto libero, che invece in Germania volevano un Giudice non subordinato alla legge, ma al sentimento del popolo, al di sopra della legge. E per i giuristi, come per Calamandrei, quello fu un modo, molto conservatore ovviamente ma forse in quel momento necessario, per non cedere totalmente alle follie del totalitarismo e per ribadire la fiducia nel principio di uguaglianza, vero architrave del principio di legalità e dello

59. *Ibidem*.

60. *Ibidem*.

61. Si veda P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffrè Milano, 2000, p. 138.

62. Si vedano soprattutto P. Calamandrei, *Diario 1939-1945*, G. Agosti (a cura di), La Nuova Italia Firenze, 1997; P. Calamandrei, F. Calamandrei, *Una famiglia in guerra. Lettere e scritti (1939-1956)*, in A. Casellato (a cura di), Laterza Bari, 2008.

63. Cfr. P. Calamandrei, *Federico Cammeo (nel decennale della sua morte)*, in *Rivista Italiana per le Scienze giuridiche*, 1949, pp. 358 e ss.

64. Il momento è analizzato in modo acuto, con precisi riferimenti testuali e anche di cronaca da E. Bindi, *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, cit., pp. 206-213.

Stato di diritto. Così anche Calamandrei in quella conferenza ribadisce che «nel principio di legalità c'è il riconoscimento della uguale dignità morale di tutti gli uomini, nell'osservanza individuale della legge c'è la garanzia della pace e della libertà di ognuno»⁶⁵. Principi in cui tutti ci riconosciamo, certamente, che però assumono un significato molto diverso se pensiamo che venivano pronunciati in piena vigenza ed applicazione delle leggi razziali e che, affermati pubblicamente in quel momento, significavano di fatto un'adesione a tutto quello che stava succedendo.

Certo, Calamandrei, a differenza di Azzariti, non si esprime in modo entusiasta sulle modificazioni giuridiche al principio di eguaglianza che inserivano la “razza” come elemento di distinzione, ma non troviamo, in questo momento, alcuna presa di distanza da provvedimenti, come quelli del 1938, che negavano in radice l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge e distruggevano crudelmente le fondamenta delle idee illuministe.

La volontà di difendere questo principio fu anche alla base della scelta di Calamandrei di collaborare intensamente alla redazione del codice di procedura civile, insieme ad altri colleghi, fra i quali, in particolare, Carnelutti e Redenti, tutti antifascisti⁶⁶.

Non tutti però condivisero l'idea che fu un bene questa collaborazione, per fare in modo che il tecnicismo giuridico fosse salvaguardato dal momento storico: in particolare Calamandrei fu più tardi chiamato a rispondere addirittura in Parlamento di fronte alle accuse mosse al riguardo da un parlamentare⁶⁷.

Tuttavia, in questi anni, il principio della possibilità e del dovere di opporsi ad una legge ingiusta non si ritrova nel suo pensiero, come emerge in modo limpido dalle affermazioni nella stessa conferenza del 1940, nella quale Calamandrei conclude con una limitazione del proprio campo di azione, come giurista, riconoscendo che: «i politici militanti possono lottare, al di là delle leggi, per la instaurazione di quelli che ciascuno di essi, secondo la sua fede, considera, come si dice, la giustizia sociale, l'ideale di un ordinamento migliore: ai giuristi è dato soltanto lottare per mantenere, entro i limiti delle leggi, la giustizia giuridica»⁶⁸. Il ragionamento contenuto nella conferenza del 1940 verrà riportato in altri scritti di quel periodo⁶⁹, che quindi possono

65. Cfr. P. Calamandrei, *Fede nel diritto*, cit., 105. Considerazioni di E. Bindi, *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, cit., p. 210.

66. Si vedano le considerazioni di R. Romanelli, *Il giudizio storico di Piero Calamandrei sul fascismo e la nascita della nuova costituzione repubblicana*, in S. Merlini (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico (1944-1948)*, Laterza Bari, 2007, p. 38.

67. Si tratta di Antonio Maxia, a cui Calamandrei risponde con una lettera, che può trovarsi in P. Calamandrei, *Lettere 1915-1956*, cit., vol. II, pp. 211-216.

68. Cfr. P. Calamandrei, *Fede nel diritto*, cit., p. 102.

69. Si vedano in particolare P. Calamandrei, *Il nuovo processo civile e la scienza giuridica*, in *Riv. Dir. Proc. civ.*, 1941, XVIII, e in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, I, Morano Napoli, 1965, pp. 456 ss.; e P. Calamandrei, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *Riv. Dir. comm. e dir. gen. Obbl.*, 1942, I, pp. 341 ss.

tutti considerarsi distanti da una presa di posizione nei confronti dei provvedimenti più duri e in particolare delle leggi razziali, mentre è solo negli scritti privati che Calamandrei esprime la sua angoscia rispetto agli accadimenti di quegli anni e alle sue stesse convinzioni da giurista⁷⁰.

Ma è solo dopo la caduta del fascismo, nel 1944, che Calamandrei rompe gli indugi, fondando la rivista *Il Ponte*, che diventerà il punto di riferimento del pensiero antifascista. In quell'anno, assistiamo anche alla svolta "sostanzialista"⁷¹ e all'analisi, in modo completamente diverso da quella svolta prima, del problema della legge ingiusta.

Così, negli *Appunti sul concetto di legalità*, Calamandrei nelle lezioni di diritto costituzionale tenute a partire dall'ottobre 1944 in una Firenze ormai liberata, riconosce che esistono «leggi immonde», rispetto alle quali non sia possibile invocare il rispetto del principio di legalità e dunque la loro obbedienza a causa del loro «contenuto così abominevole» Calamandrei distingue quindi fra regimi democratici e regimi tirannici, ritenendo che i principi dello Stato di diritto debbano applicarsi soltanto ai primi. Emerge dunque quella struttura che poi ritroveremo nella nostra Carta costituzionale e che recupera i principi illuministi, rispetto ai quali i diritti e i doveri dei cittadini devono essere assicurati insieme a una forma di governo nella quale i poteri siano distinti e limitati fra di loro. Insomma, la legge "giusta" e soggetta a obbedienza è soltanto quella che nasce in uno Stato democratico, nel quale sia garantita anche la partecipazione dei cittadini⁷².

Calamandrei diviene così «uomo del quarto stato», secondo la felice definizione di Paolo Grossi⁷³.

In occasione della pubblicazione della sentenza sul processo di Norimberga, dove i nazisti venivano condannati per i crimini compiuti contro l'umanità, fatti che erano stati commessi in esecuzioni di ordini legali e di leggi dello Stato, nella rivista *Il Ponte*, Calamandrei ospita un saggio di Radbruch, che giustifica la violazione del principio di irretroattività della legge penale, a causa della necessità di non lasciare impuniti «i crimini contro l'umanità», sottolineando il ruolo negativo del "positivismo giuridico" nell'impedire una reazione alle leggi ingiuste. Lo stesso Calamandrei in un'editoriale intitolato *Le leggi di Antigone*⁷⁴ rifiuta totalmente i principi del positivismo, con la fedeltà assoluta alle leggi nazionali, appellandosi a una giustizia più vasta a «leggi universali decretate dai gemiti e dalle invocazioni dei milioni di martirizzati innocenti».

70. Si rinvia alla bella analisi di E. Bindi, che ci descrive i sentimenti che affiorano da quelli che vengono chiamati i "testi più intimi", in *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, cit., pp. 213-217.

71. Così G. Zagrebelsky, *Una travagliata apologia della legge*, in P. Calamandrei, *Fede nel Diritto*, S. Calamandrei (a cura di), Laterza Roma-Bari, 2008, p. 20.

72. Cfr. P. Calamandrei, *Appunti sul concetto di legalità*, cit., p. 83.

73. In P. Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana (1859-1950)*, Giuffrè Milano, 1986, pp. 158 ss.

74. Cfr. *Il Ponte*, 1946.

Al mito di Socrate, che ritiene di dovere obbedienza a una legge “ingiusta” che lo condanna a morte, Calamandrei sostituisce quello di Antigone, che oppone alle leggi del re, quelle scritte, le leggi contenute nel suo cuore, quelle umane.

Accostandoci alla storia di Calamandrei, possiamo percepire in modo chiarissimo come l'essenza profonda della nostra Costituzione, quella che pone l'Uguaglianza, la Persona, la sua Libertà e la sua Dignità come valori insopprimibili e da salvaguardare con il meccanismo della rigidità, nasce dall'esperienza tragica di un regime al quale l'uomo Calamandrei, come tantissimi altri, non si è opposto, ma che poi ha svelato fino in fondo la sua atrocità.

E questa convinzione profonda porterà Calamandrei, più di tutti gli altri, a lottare per l'attuazione della Costituzione, a non considerarla mai, a differenza di tanti altri, come una serie di principi lontani, da attuare in un futuro ancora remoto⁷⁵. Dimenticando la difesa della legge in quanto tale e del recinto entro il quale circoscrivere l'operato del giurista, Calamandrei ritiene che la funzione del giudice sia quella di creare «la nuova legalità promessa dalla Costituzione», intrisa dei principi fondamentali, e in primis di quello di eguaglianza, e non più quella di «difendere una legalità decrepita»⁷⁶.

6. La magistratura: adesione o contrasto al regime?

Un ulteriore aspetto su cui soffermarsi attiene, poi, all'atteggiamento assunto dalla magistratura, ordinaria e amministrativa, negli anni di vigenza del regime.

A fronte di un quadro normativo così marcatamente lesivo del principio di eguaglianza formale, pure sancito dallo Statuto Albertino, si profila, infatti, l'interrogativo relativo a come i giudici reagirono in sede di applicazione del *corpus* normativo antiebraico.

Oltre il tema della scarsa giurisprudenza sviluppatasi in quegli anni, diretta conseguenza dell'effetto deterrente prodotti soprattutto a seguito dell'entrata in vigore dell'insieme di Regi decreti che, a cavallo tra il 1938 e il 1939, riscrissero lo *status* del cittadino ebreo entro l'ordinamento giuridico italiano, si colloca la questione di come i giudici interpretarono quella norma

75. Così, P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Galaad Edizioni Lilliput, 2018; P. Calamandrei, *Costituente e questione sociale*, cit.; P. Calamandrei, *In difesa di Danilo Dolci*, Editoriale Scientifica Napoli, 2015, dove si scaglia contro la tesi della Cassazione secondo la quale tutti i principi costituzionali erano norme programmatiche, da attuare in futuro e non idonei a consentire la disapplicazione di norme di legge fasciste.

76. Anche Mortati sottolinea la necessità per Calamandrei di rendere operanti i principi, di fronte all'inattuazione costituzionale (Presentazione in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol III, cit., XXIII).

del R.D.L. n. 1728 del 1938, «Provvedimenti in difesa della razza», che mirava a limitare fortemente l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ci si riferisce all'art. 26 a norma del quale si stabiliva che: «[I]e questioni relative all'applicazione del presente decreto saranno risolte, caso per caso, dal Ministro per l'interno, sentiti i Ministri eventualmente interessati, e previo parere della Commissione da lui nominata. Il provvedimento non è soggetto ad alcun gravame, sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale».

Il tema che si poneva era, dunque, quello della competenza o meno dei giudici a decidere dell'applicazione del *corpus* normativo antiebraico.

Sul punto, particolarmente interessanti sono state alcune pronunce tramite le quali i giudici hanno contenuto l'interpretazione della norma in esame, escludendo che l'art. 26 fosse da leggere nel senso di escludere una competenza del giudice a conoscere di qualsiasi contenzioso relativo alle disposizioni contenute nelle c.d. leggi razziali.

Prima di prendere in esame tali pronunce, pare opportuno ricordare che sull'interpretazione dell'art. 26, R.D.L. n. 1728 del 1938 ebbe a tornare il legislatore di quegli anni in occasione della legge n. 1024 del 1939, la stessa con la quale venne disposta l'istituzione del Tribunale della razza.

L'art. 5, rafforzando la previsione contenuta a norma dell'art. 26 del R.D.L. n. 1278 del 1938 prevedeva, infatti, che fosse "riservata esclusivamente alla competenza del Ministro per l'interno ogni decisione in materia razziale, ai sensi del R. decreto-legge 17 novembre 1938-XVII, n. 1728, e della presente legge".

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 5, l. n. 1024 del 1939, sull'interpretazione dell'art. 26, R.D.L. si era già avuta una pronuncia che aveva in qualche misura tentato di contenere l'accentramento voluto dal regime nelle mani dell'esecutivo.

La Corte d'Appello di Torino si era, infatti, espressa nel senso che «in mancanza di una manifesta e sicura deroga al diritto comune (art. 5 preleggi), avuto presente l'art. 2 della legge 20 marzo 1865, a mente del quale sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause ove si faccia questione di diritto civile o politico, comunque possa esservi interessata la pubblica amministrazione, occorre ritenere che restino incluse nella considerazione dell'art. 26 le sole questioni di natura amministrativa che possano insorgere nella pratica applicazione del decreto, ove si discuta di interessi protetti senza che vi siano dedotti diritti soggettivi delle parti, ma che vi siano escluse invece quelle che hanno per oggetto siffatti diritti»⁷⁷.

Ancora più esplicito fu il Tribunale di Milano, rilevando come «[I]a giurisprudenza, spinta anche dalla necessità di limitare al massimo le rilevantissime eccezioni alla garanzia giurisdizionale in un campo che intacca

77. Corte di appello di Torino, 5 maggio 1939, in *Foro it.*, 1939, I, 915, riportata, tra gli altri, da U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *federalismi.it*, 2014.

la stessa fondamentale capacità giuridica delle persone, ha inteso la parola 'questione' non come sinonimo di controversia, ma nel senso proprio e più stretto del punto incidentale pregiudiziale dalla cui soluzione discendono effetti previsti dalla legge [...]. Di conseguenza, poiché unica questione pregiudiziale circa gli effetti personali e patrimoniali derivanti dall'appartenenza alla razza ebraica è quella relativa alla appartenenza alla razza ebraica, solo questa si è ritenuto riservare alla competenza del Ministro dell'interno in virtù dell'art. 26»⁷⁸.

Simile linea argomentativa, è stata in seguito accolta e ribadita anche dalle supreme magistrature, Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, concordi nell'escludere che l'art. 26 dovesse essere interpretato nel senso di limitare la propria competenza giurisdizionale in favore di quella ministeriale, sposando quindi la tesi del carattere eminentemente pregiudiziale del riferimento contenuto nella norma ed escludendo pertanto che da questa potesse derivarne l'assoluta compressione delle rispettive funzioni.

La Corte di Cassazione⁷⁹ escludeva che tale norma potesse incidere sul «sistema generale dei controlli di legalità e della garanzia dei diritti», demandando all'autorità amministrativa una competenza viceversa riservata all'organo giurisdizionale.

Ancora, il Consiglio di Stato⁸⁰, in particolare, osservava che «[g]iudicare sulle conseguenze ulteriori, specialmente di ordine patrimoniale, della appartenenza alla razza ebraica non implica valutazioni di ordine politico, ma l'applicazione, solo, di rigorose norme di diritto. Si arriverebbe, altrimenti, alla assurda conseguenza che il Ministro per l'Interno potrebbe decidere ad libitum, senza alcuna garanzia di procedura e senza possibilità di controllo giurisdizionale, controversie civili, in tema, ad esempio, di nullità del matrimonio, di privazione della patria potestà, di proprietà di beni immobili, e così via, e controversie anche di natura penale, relative ai vari reati contemplati dalla legge per la difesa della razza».

Interessante allora sottolineare i rischi rilevati dal giudice amministrativo: il difetto di garanzie procedurali e l'assenza di controllo giurisdizionale.

Si tratta, a ben vedere, degli stessi profili e criticità che caratterizzarono l'operato del Tribunale della razza e di cui già si è detto e su cui, al contrario, insiste la Costituzione repubblicana.

Sul ruolo ricoperto dal giudice amministrativo e dal Consiglio di Stato in quegli anni, merita tuttavia sottolineare, con la dottrina, che «nonostante

78. Tribunale di Milano, 6 luglio 1942, in *Foro it.*, 1943, I, 304-305, riportata da U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, cit., p. 19.

79. Cass., sez. un., 17 marzo 1943, n. 638.

80. Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 1941. Sul ruolo del Consiglio di Stato nell'interpretazione delle leggi razziali si vedano in questo volume alle approfondite riflessioni di A. Pajno, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*.

le pressioni politiche ed ambientali che l'intero ordine giudiziario ha subito durante il regime fascista, la giurisdizione, a differenza dell'amministrazione, ha cercato di conservare una propria autonomia di intervento rispetto alla politica. Ed il Consiglio di Stato, in particolare, che pure aveva, al tempo, una composizione che lo avrebbe potuto rendere maggiormente sensibile alle rivendicazioni della politica, non ha dismesso la sua funzione di garanzia del cittadino nei confronti dell'amministrazione ed ha offerto, in talune decisioni, una prova di indipendenza dal potere politico [...] attraverso l'uso di un'interpretazione restrittiva e 'liberale' del quadro normativo esistente», da affiancare al «riconoscimento del carattere eccezionale della legislazione razziale»⁸¹.

La magistratura, dunque, non fu, come rilevato in dottrina, “fascistizzata” durante gli anni di vigenza del regime fascista⁸² e, tuttavia, furono pochi gli ebrei che di fronte alle nuove leggi scelsero la via del ricorso al giudice. Alcune ricerche⁸³ riferiscono di un totale di 107 procedimenti giurisdizionali che coinvolsero, sino al 1943, 59 ebrei.

Poche, quindi, furono le occasioni per i giudici di sindacare le leggi antiebraiche del biennio 1938-1939⁸⁴, rivelando il forte effetto deterrente della nuova normativa che non soltanto tracciò con nettezza una differenza di *status* tra ariano ed ebreo, ma privò nei fatti i secondi di qualsiasi possibilità di azionare forme di tutela dei propri diritti davanti ai giudici.

Un'analisi condivisa dalla dottrina che riferisce di una «[prassi applicativa delle leggi razziali [che] conseguì l'effetto di scoraggiare l'accesso alla giustizia degli ebrei italiani, i quali ben sapevano che i loro diritti non avrebbero trovato, nella stragrande maggioranza dei casi, giusta considerazione ed effettiva tutela»⁸⁵.

Una tendenza ad astenersi dall'azione giudiziaria che, a voler ragionare sull'oggi e sempre nella prospettiva di un'analisi che guardi alla continuità e

81. A. Patroni Griffi, *Il Consiglio di Stato ed il regime fascista*, in A. Sandulli, G. Pasquini (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè Milano, 2010, pp. 177 e ss. Degna di nota, in questa prospettiva, anche l'intervenuta sospensione della funzione consultiva del Consiglio di Stato disposta negli anni della Repubblica di Salò con il Decreto legislativo del Duce il 15 dicembre 1943, n. 835, *Sospensione della funzione consultiva del Consiglio di Stato*. Il testo del provvedimento è consultabile in V. Onida (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione Repubblicana. Testi e documenti*, Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, 1991, p. 15.

82. S. Cassese, *Lo stato fascista*, cit., 64 e ss.

83. Riferisce di questo dato I. Pavan, *Prime note su razzismo e diritto in Italia*, in *Culture e libertà. Studi di storia in onore di Roberto Vivarelli*, 2006, 400-401, riportato da U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, cit.

84. Svolge una ricerca sulle più importanti decisioni di quegli anni, U.G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, cit.

85. Così G. Canzio, *Le leggi razziali e il ceto dei giuristi*, cit., p. 5.

discontinuità tra regime fascista e Costituzione repubblicana, non pare sopita nemmeno dinanzi alla proclamazione dell'eguaglianza razziale a norma del primo comma dell'art. 3 Cost. Scarsa è, infatti, la giurisprudenza in materia di discriminazioni razziali e ciò pure a fronte delle novità introdotte dal legislatore a partire dal 2000⁸⁶, sulla scorta delle sollecitazioni del legislatore europeo.

Pochi casi giudiziari, insomma, in modo non dissimile dalla scarsa giurisprudenza che caratterizzò gli anni del regime e che dovrebbe indurre ad interrogarci sulle ragioni di questa comune tendenza diffusa in due contesti ordinamentali così profondamente diversi⁸⁷.

E, tuttavia, dobbiamo riflettere su una circostanza importante: la nostra magistratura nel suo complesso mantiene nei confronti delle leggi razziali, tranne poche eccezioni, una rigorosa lettura alla luce dei principi generali dell'ordinamento e, nel suo complesso, si rifiuta di abbracciare le teorie che nacquero nella Germania nazista tra la fine degli anni '30 e i primi anni '40; teorie, che affermavano la fine del giudice "funzionario" e la nascita del giudice "popolare", che ritrova il diritto guidato dalla "conoscenza degli uomini", dei sentimenti umani e dei procedimenti vitali⁸⁸.

Nella Germania nazista, fra i magistrati si faceva strada la convinzione che il giudice costituisse il legame fra il diritto e la politica e che soltanto attraverso il giudice si potesse colmare l'abisso fatale fra il popolo e il diritto, arrivando persino a sostenere che «quanto più subiettivamente ed esclusivamente il giudice è legato alle idee del nazionalsocialismo, tanto più obiettive e giuste saranno le sue sentenze»⁸⁹.

86. In tema, C. Nardocci, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Editoriale Scientifica Napoli, 2016.

87. Sulle peculiarità del regime fascista con particolare riferimento ai caratteri che assunse la persecuzione nei confronti dei cittadini e dei non cittadini di 'razza' ebraica, si veda, nella giurisprudenza costituzionale, la pronuncia n. 268 del 1998, in cui la Corte costituzionale ricordava che: «la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (art. 8 del regio decreto-legge n. 1728 del 1938), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica: la legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza, che colpisce con la 'persecuzione dei diritti', sulla quale si innesterà, poi, la 'persecuzione delle vite'», cfr. punto n. 5 del *Cons. in Dir.*

88. Estratto di un passaggio di K. Rothenberger, sottosegretario di Stato del Reich al Ministero della Giustizia, *La situazione della giustizia in Germania*, in *Rivista di diritto pubblico* 35, 1943, riportato da G. Speciale, *L'applicazione delle leggi antisemite: giudici e amministrazione (1938-2010)*, in G. Speciale (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano razza diritto esperienze*, Patròn Bologna, 2013, p. 214.

89. G. Speciale, *Le leggi razziali e i giudici*, in D. Menozzi, A. Mariuzzo (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Studi storici Carocci Roma, 2010, pp. 212-213.

La neutralità della magistratura italiana nel suo complesso e il riconoscimento del carattere eccezionale della legislazione razziale favorirono un'interpretazione restrittiva delle norme in essa contenute e ne frenarono sicuramente la potenzialità espansiva. La letteratura in materia attesta, infatti, che "rarissimi"⁹⁰ furono i casi in cui i giudici rimisero al Ministero dell'Interno la causa su cui erano chiamati a decidere.

Pure a fronte della lettera dell'art. 1 del codice civile, nell'applicazione delle leggi razziali «i giudici continuano a sostenere che la razza è un concetto estraneo all'ordinamento giuridico italiano»⁹¹: una interpretazione completamente diversa da quella che ritroviamo nelle parole del Presidente del Tribunale della razza Gaetano Azzariti⁹².

Torniamo sull'interpretazione dell'art. 26, R.D.L. n. 1728 del 1938: l'interpretazione restrittiva viene seguita in varie decisioni ed è teorizzata da Arturo Carlo Jemolo in una brevissima nota pubblicata sul *Foro Italiano* a una sentenza su una pensione negata a una maestra nel 1939.

Il riconoscimento della natura politica di questa legislazione diventa lo stratagemma retorico attraverso il quale la magistratura rassicura il potere politico, garantendogli l'osservanza delle norme razziali.

Una interpretazione autentica del ruolo che la magistratura si è data in quei tragici momenti si può allora ritrovare nelle parole che Arturo Carlo Jemolo pronunciò nel famoso discorso di Messina del 1947: «[g]iuristi e non giuristi, soprattutto nelle parti d'Italia che hanno subito l'occupazione tedesca, ci siamo resi conto che la vita morale non si può ridurre a formule, paiano esse le più sicure. E sentiamo che questa esperienza non ci porta affatto a rivedere la base profonda della nostra morale, le nostre nozioni di bene e di male; non ci porta nemmeno alla conclusione (che sarebbe di particolare pericolosità) che l'agire bene possa sbocciare da un istinto buono, e non da una legge razionale; ci porta solo a comprendere che l'infinita varietà, la complessità della vita non consente di arginare l'agire dentro formule. Per molti anni non ho mai deflesso dal principio dell'interpretazione schietta della legge, anche quando essa portava a conculcare i valori politici che mi erano cari. Ma vennero delle forme di persecuzione che giudicavo particolarmente odiose – alludo a quella razziale – e qualche nota ho scritto, per sostenere interpretazioni della legge che sapevo contro la *voluntas legis*, cioè errate»⁹³.

90. G. Speciale, *L'eredità delle leggi razziali del 1938. Nuove indagini sul passato, ancora lezioni per il futuro*, in G. Resta, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Leggi Razziali. Passato Presente*, Roma TrE-Press Roma, 2015, p. 142.

91. G. Speciale, *L'applicazione delle leggi antisemite: giudici e amministrazione (1938-2010)*, cit., p. 218.

92. Su cui si veda, *supra*, par. n. 2.

93. A.C. Jemolo, *Confessioni di un giurista*, Giuffrè Milano, 1947, pp. 18 ss.

7. Discontinuità delle persone, idee e principi innovatori: le donne costituenti e i principi costituzionali in tema di parità di genere

A fronte di questa storia, fatta di luci e di ombre, che segnala la sottile e neanche così velata continuità fra persone e norme nella storia della nostra Repubblica rispetto al regime fascista, balza agli occhi un aspetto che solo di recente comincia a essere valorizzato: il ruolo delle costituenti e i principi in materia di parità fra uomo e donna.

Se c'è un gruppo di costituenti che non aveva mai potuto conoscere e praticare il potere in epoca fascista, data la stessa impostazione e ideologia del regime, è proprio quello femminile.

Ventun donne, diverse fra loro, ma tutte accomunate dall'aver partecipato in misura diversa all'antifascismo e dal non aver mai condiviso le politiche del regime.

Discontinuità per il fatto che le donne, fino al 1946, erano totalmente escluse dalla sfera pubblica non avendo neanche il diritto di voto.

Eppure, queste donne in Assemblea costituente ebbero un ruolo importante, nonostante gli uomini non volessero riconoscerglielo pienamente.

Insieme riuscirono a introdurre nella nostra Costituzione un gruppo di principi in materia di parità fra uomo e donna totalmente innovatore e in piena discontinuità con la società del tempo. Conosciamo tutti i principi contenuti negli artt. 3, 29, 37, 48 e 51 della nostra Costituzione.

Il principio di parità, affermato solennemente nell'art. 3, viene poi precisato e declinato nelle sue molteplici forme: nella famiglia, nel lavoro, negli uffici pubblici e nelle cariche elettive.

Alla storia e all'importanza di questo momento per la nostra democrazia non è stato finora a mio avviso dato il giusto riconoscimento.

E, d'altra parte, le donne che furono protagoniste in Assemblea costituente compirono un lungo cammino per raggiungere lentamente il riconoscimento di quei diritti che avevano introdotto nella Carta costituzionale⁹⁴.

Ho già ricordato la sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 1960, che dichiarò incostituzionale la norma che escludeva le donne da un gran numero di pubblici uffici, fra cui la magistratura, e si dovettero attendere molte altre pronunce della Corte costituzionale, in materia di famiglia, come quella sull'illegittimità costituzionale della punizione penale del solo adulterio femminile⁹⁵, per arrivare alla riforma del diritto di famiglia del 1975, per vedere concretizzati i diritti conquistati.

94. Sul ruolo assolto dalle Costituenti in seno al dibattito che si svolse nell'ambito dell'Assemblea Costituente, si consenta il rinvio a M. D'Amico, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea Costituente*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo, tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli Torino, 17 ss.

95. Il riferimento è, in particolare, alla pronuncia n. 126 del 1968 dichiarativa della illegittimità costituzionale del primo e del secondo comma dell'art. 559 c.p., che seguì la precedente pronuncia di non fondatezza di cui alla sentenza n. 64 del 1961.

Anche questo è un aspetto su cui bisognerebbe riflettere di più: quelle donne, che in piena discontinuità sentivano di su di sé il compito di fondare la nuova Repubblica, furono poi tenute fuori dallo spazio pubblico e, ancora oggi, soffrono di discriminazioni e di limitazioni completamente incomprensibili alla luce dei principi scritti nella nostra Costituzione.

E, allora, come possiamo concludere queste riflessioni?

Forse il “mito fondativo” della totale discontinuità fra regime fascista e Costituzione repubblicana avrebbe dovuto essere interpretato dai soggetti “storici” in modo diverso.

Forse, una maggiore attenzione alla continuità o alla discontinuità nelle persone avrebbe permesso alla sostanza dei principi costituzionali di essere attuata più in fretta e meglio.

Forse, la paura che portò alla rimozione e all'imbarazzo nel ricordare quegli anni avrebbe dovuto essere esorcizzata in modo diverso.

Forse, quelle stesse donne costituenti avrebbero dovuto avere più coraggio nel pretendere un ruolo pubblico anche alla luce di un impegno morale che si erano assunte nei confronti della società italiana.

Certo, la storia non si fa con i se, e anche una riflessione giuridica non può spingersi oltre queste considerazioni.

E, tuttavia, se oggi assistiamo a provvedimenti che riportano prepotentemente il problema del concetto di “razza”, se il mondo in cui viviamo, a livello politico e sociale, richiama *slogans*⁹⁶ totalmente coincidenti con quelli affermati all'epoca tristissima delle leggi razziali, evidentemente in tanti non siamo riusciti a cogliere fino in fondo il senso del nostro ruolo e l'insegnamento della storia.

Se, all'indomani dell'entrata in vigore della nostra Costituzione, fu possibile quello che Calamandrei denunciò con forza e, cioè, «l'ostruzionismo della maggioranza»⁹⁷, è perché non si colse fino in fondo il significato della continuità soprattutto nelle persone ai vertici dello Stato fra regime fascista e ordinamento repubblicano.

E, se questa è la trama che sottende il passaggio dal regime fascista alla Costituzione repubblicana, non possiamo stupirci dei provvedimenti che, anche oggi, ricordano tristemente quello che accadde allora⁹⁸.

96. Interessante, in questa prospettiva, richiamare le ricerche condotte dallo studioso V. Klemperer nel suo *Language of the Third Reich*, Continuum, 2006, in cui l'autore sottolinea il ruolo, pericoloso e distorsivo, del linguaggio con cui il regime, in quel caso quello nazista, era giunto sino ad identificare un nemico, qualificandolo alla stregua di un altro da sé, sulla base di una distinzione fondata sulla diversità razziale tra esseri umani.

97. P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., pp. 546 ss.

98. In tema, si consenta al rinvio a M. D'Amico, *L'amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 1 ss. e, per un'analisi approfondita delle fonti in materia di gestione delle frontiere anche con attenzione ai più recenti provvedimenti, si rinvia a C. Siccardi, *Migrazioni e confini: le sfide del costituzionalismo moderno*, Tesi di dottorato in Diritto Pubblico europeo e internazionale (XXXI ciclo), discussa il 31 gennaio 2019, presso l'Università degli Studi di Milano.

PARTE QUARTA
L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO E
LE LEGGI ANTIEBRAICHE

L'APPLICAZIONE DELLE LEGGI ANTIEBRAICHE ALLA R. UNIVERSITÀ DI MILANO

Emanuele Edallo

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La Regia Università di Milano. - 3. Gli studenti. - 4. Il corpo docente. - 5. Ma chi erano questi docenti? - 6. Emigrazione, clandestinità e un difficile ritorno.

1. Introduzione

«2 settembre 1938 – Presento al Consiglio dei Ministri il mio provvedimento per la difesa della razza nella Scuola italiana. Con una tal quale commozione, non so se più per la “cacciata” dei docenti attuali o per la permanente interdizione della Scuola di Stato agli ebrei, anche alunni»¹.

Con queste parole il ministro dell'Educazione Nazionale Giuseppe Bottai commentava sul suo Diario l'approvazione in Consiglio dei Ministri di

1. G. Bottai, *Diario 1935-1944*, Rizzoli Milano, 1992, p. 133. Questo contributo intende ricostruire le fasi principali dell'applicazione della legislazione antiebraica nei confronti del corpo docente e degli studenti della Regia Università di Milano. Lo studio si è basato prevalentemente sui fondi custoditi presso il centro APICE (Archivi della Parola, dell'Immagine e della Comunicazione Editoriale), in particolare, sulla documentazione conservata nell'Archivio proprio (una delle due sezioni, insieme agli Archivi aggregati, in cui si articola l'Archivio storico), tra le cui serie si trovano: i registri dei verbali del Senato accademico, del Consiglio di amministrazione e dei Consigli di facoltà; i fascicoli personali dei docenti e degli studenti; il carteggio articolato sul titolario; gli annuari e un fascicolo specifico riguardante la questione razziale. Inoltre, si sono studiate le carte conservate presso l'Archivio centrale dello Stato (ACS), in particolare quelle del Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), Divisione Generale Pubblica Istruzione (DGPI). Infine, sono stati consultati i fascicoli personali conservati presso l'Archivio dello Stato di Milano (ASMi), fondo Prefettura, Gabinetto, II serie, Fascicoli personali ebrei. Alcune notizie riguardanti la regia Università di Milano si trovano in E. Signori, *Le leggi razziali e le comunità accademiche. Casi, problemi, percorsi nel contesto lombardo*, in A. Casella [et. al.] (a cura di), *Una difficile modernità. Tradizioni di ricerca e comunità scientifiche in Italia 1890-1940*, La Goliardica Pavese Pavia, 2000, pp. 431-486. La documentazione sino ad oggi rinvenuta permette di fare luce in modo approfondito su quanto accadde al corpo docente, mentre per quanto concerne gli studenti le carte a disposizione sono, purtroppo, molto meno esaurienti.

quello che sarebbe divenuto il Regio decreto legge 5 settembre 1938 n. 1390 “*Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista*”. Si trattava – insieme al decreto sull’espulsione degli ebrei stranieri emanato due giorni dopo² – del primo provvedimento legislativo varato in Italia nei confronti degli ebrei. In realtà, già dai primi mesi del 1938, il Ministero dell’Educazione Nazionale aveva promosso degli accertamenti in merito alla presenza ebraica nelle università, tra cui emergevano quelli del 19 gennaio riguardante gli studenti ebrei stranieri³ e del 14 febbraio riguardante gli studenti e i docenti italiani di religione ebraica⁴. Inoltre, alla fine di luglio era stata vietata la partecipazione dei docenti ebrei a congressi e convegni internazionali⁵, e ad agosto (precisamente il 9) il Ministero aveva richiesto ad ogni ateneo di assicurarsi che il personale docente e dipendente compilasse le apposite schede di censimento, nelle quali era richiesto di indicare anche la religione di appartenenza⁶. Fu, quindi, solo a settembre, con l’aprossimarsi del nuovo anno scolastico, che il regime iniziò a perseguire concretamente la sua politica persecutoria. Il decreto n. 1390 sancì l’esclusione di persone di razza ebraica dall’ufficio di insegnante nelle scuole statali o parastatali di qualsiasi ordine e grado; vietò l’ammissione all’assistentato universitario e al conseguimento dell’abilitazione alla libera docenza, e l’iscrizione alle scuole di alunni di razza ebraica (Art. 2), pur permettendo, in via transitoria, agli studenti universitari ebrei che fossero già iscritti nei passati anni accademici, di proseguire gli studi universitari (Art. 5).

A datare dal 16 ottobre 1938, tutti gli insegnanti, i presidi, i direttori delle scuole, gli aiuti assistenti universitari di razza ebraica vennero sospesi dal servizio e i liberi docenti dall’esercizio della libera docenza (Art. 3)⁷. Da

2. Cfr. Rdl 7 settembre 1938, n. 1381 “*Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri*”.

3. Circolare urgente del Ministero dell’Educazione Nazionale (MEN), 19 gennaio 1938, in Università degli Studi di Milano (UniMi), Apice, Archivio storico (As), Archivio proprio (Ap), serie (s.) 7, Carteggio articolato sul titolare (Cast), busta (b.) *Studenti e Laureati. Pratica Generale*, fascicolo (f.) *Studenti*.

4. Cfr. A. Galbani, *Provvedimenti razziali. Un documento inedito del febbraio 1938*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, 57, 1991, n. 3, pp. 533-536.

5. In UniMi, Apice, As, Ap, s. 7, Cast, b. 234, f. *Razza*, sottofascicolo (sf.) *Personale di razza ebraica. Disposizioni generali*.

6. Circolare del 9 agosto 1938 da MEN; in UniMI, Apice, As, Ap, s. 7, Cast, s. 7, b. 234, f. *Razza*, sf. *Dati statistici del personale. Censimento del personale di razza ebraica – Razza*.

7. Per un approfondimento di carattere generale sull’applicazione della legislazione antiebraica nelle università cfr. A. Ventura (a cura di), *L’università dalle leggi razziali alla resistenza. Atti della giornata dell’Università italiana nel 50° anniversario della Liberazione*, Cleup Padova, 1996; R. Finzi, *L’università italiana e le leggi antiebraiche*, Editori Riuniti Roma, 2003 (prima ed. 1997); M. Sarfatti, *La scuola, gli ebrei e l’arianizzazione attuata da Giuseppe Bottai*, in D. Bonetti [et al.] (a cura di), *I licei G. Berchet e G. Carducci durante il fascismo e la Resistenza*, Liceo classico statale G. Carducci, Milano 1996, pp. 37-66; V. Galimi, G. Procacci (a cura di), “*Per la difesa della razza*”. *L’applicazione delle leggi antiebraiche nelle università italiane*, Unicolti Milano, 2009; A. Ventura, *La persecuzione fascista contro gli ebrei nell’Università italiana*, in *Rivista storica italiana*, 109, 1997, n. 1, pp. 121-197; M.

questo primo atto ufficiale di esclusione degli ebrei italiani dalla comunità nazionale emerse una prima definizione di ebreo esclusivamente come figlio di entrambi i genitori ebrei, rivelando un criterio più restrittivo rispetto a quello introdotto dal Rdl 15 novembre 1938 n. 1779, che modificava e ampliava la normativa riguardante la scuola in base, anche, alla definizione di ebreo stabilita nel Rdl 17 novembre 1938 n. 1728 «Provvedimenti per la difesa della razza italiana». Del tutto inattesi, i provvedimenti relativi alla scuola suscitavano molto clamore, anche perché una radicalità di tal genere non era stata utilizzata nemmeno in Germania, dove un provvedimento generalizzato di esclusione degli ebrei dalla scuola pubblica venne adottato solamente dopo il sanguinoso pogrom verificatosi tra il 9 e il 10 di novembre 1938⁸. Non vi è dubbio che il provvedimento andò a colpire una comunità totalmente integrata nella società italiana dell'epoca, in un settore che il regime fascista reputava di importanza strategica. L'esclusione degli ebrei dall'insegnamento fu ribadita nella *Dichiarazione sulla razza del Gran Consiglio del Fascismo* del 6 ottobre 1938, nella quale si ammise, tuttavia, la possibilità – per chi fosse stato in possesso di eccezionali benemeritenze o benemeritenze militari e politiche – di non essere perseguitato; ciò avrebbe permesso agli insegnanti ebrei di mantenere il posto di ruolo ma non la funzione, escludendoli comunque dall'insegnamento e impiegandoli nel settore amministrativo⁹. Il già citato Rdl 15 novembre 1938 n. 1779 integrò e coordinò in un unico testo tutte le norme già emanate per la difesa della razza italiana nella scuola, sancendo l'esclusione degli ebrei da qualsiasi ufficio o impiego nelle scuole di ogni ordine e grado, pubbliche e private, frequentate da alunni italiani¹⁰. Il personale già sospeso dalle sue funzioni venne «dispensato dal servizio» a partire dal 14 dicembre e ammesso a far valere i titoli per l'eventuale trattamento di quiescenza; i liberi docenti di razza ebraica furono dichiarati decaduti dall'abilitazione. Infine, il decreto sancì l'esclusione degli ebrei dal-

Sarfatti, *L'espulsione degli ebrei dall'Università italiana*, in *Italia contemporanea*, 209-210, dicembre 1997 – marzo 1998, pp. 253-257; A. Capristo, *Il Decreto legge del 5 settembre 1938 e le altre norme antiebraiche nelle scuole, nelle università e nelle accademie*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. 73, n. 2 numero speciale in occasione del 70° anniversario dell'emanazione della legislazione antiebraica fascista, maggio-agosto 2007, pp. 131-167; G. Turi, *Uomo nuovo, di razza italiana*, in Id., *Lo stato educatore. Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 121-146; R. Maiocchi, *Scienza italiana e razzismo fascista*, La Nuova Italia Scandicci, 1999. Per un'analisi della storiografia sul tema cfr. T. Dell'Era, *La storiografia sull'università italiana e la persecuzione antiebraica*, in *Qualestoria*, 32, 2004, n. 2, pp. 117-129.

8. Cfr. M. Sarfatti, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, Zamorani Torino, 1994, p. 103; M. Sarfatti, *La scuola, gli ebrei e l'arianizzazione attuata da Giuseppe Bottai*, cit., pp. 45-46.

9. Cfr. A. Capristo, *Il Decreto legge del 5 settembre 1938 e le altre norme antiebraiche nelle scuole, nelle università e nelle accademie*, cit., p. 138.

10. Cfr. Rdl 15 novembre 1938, n. 1779, "Integrazione e coordinamento in unico testo delle norme già emanate per la difesa della razza nella Scuola italiana".

le Accademie. Forse per codardia, forse perché vista come occasione da cui trarre vantaggio o forse, semplicemente, per una forma di assuefazione alla limitazione delle libertà politiche e civili attuata dal fascismo, fatto sta che l'espulsione di professori e studenti ebrei avvenne nella sostanziale indifferenza della corporazione accademica¹¹.

Non è semplice comprendere le ragioni alla base di un accadimento di tale portata, iniziato ben prima rispetto ai provvedimenti di legge di novembre. Per quanto riguarda la tempistica, la spiegazione più ovvia rimanda all'imminente inizio dell'anno scolastico. Per quanto riguarda la scelta dell'ambito da cui iniziare la politica persecutoria, non si può non considerare il fatto che il settore educativo registrava in quegli anni una delle percentuali più significative in merito alla presenza ebraica, soprattutto per quanto concerneva l'insegnamento universitario; qui i professori ordinari e straordinari di origine ebraica avevano raggiunto il 7% dell'intero corpo docente, una percentuale molto alta se paragonata all'1% che caratterizzava la presenza ebraica all'interno della popolazione complessiva dell'Italia¹². Questa peculiare situazione non poteva passare inosservata vista l'importanza che il settore educativo ricopriva per il regime, tanto da considerare la scuola «[...] il termometro della vita morale del Paese. Ne è una misura; forse la misura»¹³.

2. La Regia Università di Milano

All'interno di un simile contesto generale, anche presso la Regia Università di Milano iniziò il complicato iter di applicazione delle normative antiebraiche, sia nei confronti degli studenti, sia nei confronti del corpo docente. Tale studio si basa su un'imponente mole di documenti, grazie a cui è stato possibile ricostruire non solo le fasi e le modalità di attuazione della legislazione antiebraica fascista, dal punto di vista prettamente burocratico-amministrativo, ma anche la conoscenza e l'approfondimento di vicende individuali e profili biografici significativi.

3. Gli studenti

Per quanto riguarda gli studenti, è molto difficile fornire dei dati verosimili; la legge consentì di proseguire gli studi agli studenti ebrei italiani e stranieri – ad eccezione di quelli tedeschi – iscritti già dall'anno accademico 1937-38 purché non fossero fuori corso; ciò rende essenzialmente impossi-

11. Cfr. F. Pelini e I. Pavan, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra guerra e dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 228-230.

12. Cfr. M. Sarfatti, *La scuola, gli ebrei e l'arianizzazione attuata da Giuseppe Bottai*, cit., p. 42.

13. Queste parole furono pronunciate da Bottai alla Camera il 17 marzo 1937; *ibidem*.

bile, in mancanza di documentazione che fornisca dei dati e delle informazioni in merito, ricostruirne la reale entità. Non disponendo la legge a loro danno, essi proseguirono il loro percorso confusi all'interno della comunità studentesca universitaria, concludendo gli studi o allontanandosene gradualmente. Ad oggi, la storiografia ha stimato provvisoriamente e con approssimazione il numero degli studenti ebrei italiani iscritti ad una università del Regno nell'autunno 1938 tra gli 800 e i 1000¹⁴. Per quanto concerne la R. Università di Milano, l'unico dato ad oggi rinvenuto quantifica in 96 gli studenti ebrei italiani iscritti all'anno accademico 1937-38 «in prevalenza della facoltà di Medicina e chirurgia, che però già si sono ridotti a 61, essendosi alcuni laureati ed altri congedati»¹⁵. Più esauriente è, invece, la questione degli studenti ebrei stranieri; dalle carte d'archivio è emerso che, in risposta alla richiesta riservata e urgentissima del Ministero dell'Educazione Nazionale del 19 gennaio 1938 – richiesta nella quale si pregava di comunicare il numero degli studenti ebrei di nazionalità straniera iscritti all'anno in corso – l'Università segnalò 70 studenti¹⁶, di cui 4 a Giurisprudenza, 4 a Lettere, ben 58 a Medicina, 3 a Scienze 1 a Medicina veterinaria e nessuno ad Agraria; la mancanza di ulteriori dati ci permette solo di conoscere che 56 erano uomini e 14 donne¹⁷.

4. Il corpo docente

Il 14 ottobre 1938 il Ministero dell'Educazione Nazionale comunicò al Rettore i nominativi dei docenti che, nel rispetto delle norme stabilite nel RDL 5 settembre 1938, avrebbero dovuto essere sospesi a partire dal 16 ottobre¹⁸. Il decreto colpì 38 persone su un totale di 650, pari al 5,84%¹⁹. I

14. E. Signori, *Contro gli studenti. La persecuzione antiebraica negli atenei italiani e le comunità studentesche*, in V. Galimi, G. Procacci (a cura di), *Per la difesa della razza*, cit., p. 177.

15. In UniMi, Apice, As, Ap, Organi di governo, Verbali del Consiglio di amministrazione, seduta del 5 ottobre 1938. Non viene specificato se questo dato fosse riferito al numero totale degli studenti ebrei o solamente al numero di quelli italiani; tuttavia, confrontando altri dati relativi alla presenza di ebrei stranieri, mi sembra verosimile si stia parlando degli studenti italiani.

16. Comunicazione del rettore Pepere al MEN, 25 gennaio 1938, in UniMI, Apice, As, Ap, s. 7, Cast, s. 7, b. *Studenti e Laureati. Pratica Generale*, f. *Studenti*.

17. *Ibidem*.

18. Comunicazione del MEN, Direzione generale dell'istruzione superiore (DGIS) al rettore, 14 ottobre 1938; in UniMi, Apice, As, Ap, Cast, s. 7, b. 234, f. *Razza*, sf. *Dati statistici del personale. Censimento del personale di razza ebraica – Razza*. Il 21 ottobre Pepere comunicò la sospensione dal servizio ai nove professori ordinari; *ivi*.

19. Per un'analisi comparativa con le altre università del Regno cfr. E. Edallo, *Cattedre perseguitate. L'applicazione delle leggi antiebraiche nei confronti del corpo docente della Regia Università di Milano*, in *Memoria e Ricerca*, Anno XXVI, Nuova Serie, n. 59, settembre-dicembre 2018, pp. 453-472.

professori di ruolo ordinari e straordinari erano 10: Giorgio Mortara, di Statistica, Mario Falco, di Diritto ecclesiastico, Mario Donati, di Clinica chirurgica generale e terapia chirurgica, Carlo Foà, di Fisiologia umana, Paolo D'Ancona, di Storia dell'arte medioevale e moderna, Aron Benvenuto Terracini, di Glottologia, Mario Attilio Levi, di Storia romana, Guido Ascoli, di Analisi matematica infinitesimale, Alberto Ascoli, di Patologia generale e anatomia patologica, e Felice Supino, incaricato stabile di Zoologia. L'ufficialità del loro allontanamento venne data dal rettore Alberto Pepere il 13 novembre 1938, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico, senza fare alcun nome, richiamando solamente «il rispetto per l'opera da essi spiegata in servizio della scienza»²⁰. Dunque, furono dispensati 10 professori di ruolo sui 77 presenti in Università, pari al 12,98%, una percentuale decisamente maggiore della media nazionale del 7% e tra le massime sino ad ora note²¹. Dei 96 professori di ruolo ordinari e straordinari dispensati dalle università italiane, poco più di un decimo (10,4%) proveniva dall'ateneo milanese. A subire la legislazione antiebraica non furono solamente i professori di ruolo, bensì tutto il corpo docente; in particolare furono sospesi 4 professori incaricati su 110, pari al 3,6%, 6 aiuti e assistenti su 85, pari al 7%. 18 liberi docenti su un totale di 378, pari al 4,7%. Gli incaricati furono Bruno Finzi-Contini (Disegno), Goffredo Arnoldo Reichenberger (lettore di Tedesco), Bruno Schreiber (Genetica), Luigi Szegoe (Chimica analitica quantitativa e industriale); gli aiuti e assistenti, Massimo Calabresi (Clinica medica generale), Paolo Levi (Patologia speciale medica), Gina Luzzatto (Botanica), Giorgio Ara (Chimica biologica), Giuliana Fiorentino (Storia della lingua italiana) Willy Schwarz (Clinica pediatrica). I liberi docenti sospesi furono Mario Artom (Patologia speciale medica dimostrativa), Ruggero Ascoli (Clinica delle malattie delle vie urinarie), Arturo Sergio Beer (Bachicoltura e tecnologia serica), Moise Besso (Oftalmoiatria e Clinica oculistica), Ada Bolaffi (Chimica biologica), Aldo Fiorentini (Clinica ortopedica), Benedetto Formiggini (Clinica chirurgica e Medicina operatoria), Italo Levi (Clinica dermosifilopatica), Marcello Lusena (Clinica medica), Fabio Luzzatto (Diritto civile), Guido Manni (Patologia speciale medica), Achille Norsa (Storia delle dottrine politiche), Gino Norsa (Patologia speciale medica), Mafalda Pavia (Clinica Pediatrica), Ezio Polacco (Clinica Chirurgica), Piero Sacerdoti (Diritto sindacale e corporativo), Giorgio Segré (Clinica Dermosifilopatica), Mario Segre (Epigrafia e antichità greche). Ad essi vanno aggiunti anche i 2 avventizi Giuseppe Monselice (Chimica industriale) e Elena Unger (Biologia e zoologia generale), portando a 40 il

20. "Relazione del Rettore prof. Alberto Pepere", in R. Università degli Studi di Milano, *Annuario anno accademico 1938-39-XVII*, p. 9.

21. Cfr. E. Edallo, *Cattedre perseguitate. L'applicazione delle leggi antiebraiche nei confronti del corpo docente della Regia Università di Milano*, cit.

computo finale delle persone allontanate dall'ateneo milanese a causa dei provvedimenti antiebraici.

Se ci si sofferma ad analizzare l'impatto di tali provvedimenti si può notare che la metà dei docenti sospesi (19 su 38) apparteneva alla Facoltà di Medicina e chirurgia; il 18,4%, 7 unità, alla Facoltà di Lettere e Filosofia; Giurisprudenza e Agraria seguivano con il 10,5% (4 a testa); a Scienze i sospesi furono 3, il 7,8%, e il 2,6% (uno solo) nella facoltà di Medicina veterinaria. Da questi dati si può notare una decisa preponderanza degli insegnamenti scientifici (27) rispetto a quelli umanistici (11). Estendendo l'analisi alle singole facoltà, emerge che a Giurisprudenza venne allontanato l'8% del personale (pari a 4 su 50 tra professori di ruolo, incaricati, liberi docenti, aiuti e assistenti); a Lettere e Filosofia il 12,5% (7 su 57); a Medicina il 5% (19 su 372); a Scienze il 3,5 (3 su 84); ad Agraria l'8% (4 su 50); a Medicina veterinaria il 2,7% (1 su 37). Da questi dati si può notare che, se numericamente l'elemento di maggior rilievo riguardò i 19 espulsi da Medicina, analizzando le percentuali emerge come l'impatto della legislazione antiebraica fu maggiore nella Facoltà di Lettere e Filosofia.

Particolarmente interessante è anche l'analisi di genere, da cui emerge che sui 38 docenti sospesi 4 erano donne, pari al 10,52%, una percentuale quasi due volte e mezzo maggiore rispetto a quella relativa alla presenza femminile sul totale dei docenti dell'anno accademico 1937-38, pari al 4% (26 su 650). Questo dato potrebbe far propendere per un maggiore interesse delle donne ebraiche nei confronti dell'insegnamento universitario.

Per quanto riguarda l'organizzazione didattica, archiviata questa scomoda vicenda, iniziò per l'Università milanese – come per tutti gli altri atenei – il delicato iter delle sostituzioni, reso qui ancor più difficile dalle continue sollecitazioni provenienti dal ministro Bottai, desideroso di voltare definitivamente pagina²². In linea generale, si può affermare che, tra nuove nomine, trasferimenti e successioni, l'ateneo milanese privilegiò soluzioni provvisorie, in modo tale da non rischiare di precludersi, attraverso scelte affrettate, la possibilità di contattare, in futuro, docenti di maggior fama, in quel momento già impegnati in altre università²³.

22. Telegramma del ministro Bottai, 12 novembre 1938, in UniMi, Apice, As, Ap, s. 7, Cast, b. 234, f. *Razza*, sf. *Personale di razza ebraica. Disposizioni generali. Personale di razza ebraica*.

23. Questa tendenza, che si riscontra dallo spoglio dei registri del Senato accademico e da quelli dei singoli Consigli di facoltà, viene confermata dall'abbondanza di incarichi conferiti a ordinari già presenti in ateneo oppure a giovani liberi docenti o, ancora, ad allievi dei professori allontanati, come avvenne nel caso di Libero Lenti, già allievo e collaboratore di Giorgio Mortara, di cui prese il posto. Essendo l'ateneo milanese alquanto ambito, non mancarono comunque trasferimenti da altre università; cfr. E. Signori, *Contro gli studenti. La persecuzione antiebraica negli atenei italiani e le comunità studentesche*, cit., p. 464.

5. Ma chi erano questi docenti?

Dall'analisi delle carte d'archivio emerge come si trattasse di figure eminenti e di studiosi illustri, molto conosciuti sia sul territorio nazionale che all'estero, consapevoli di far parte dell'élite culturale italiana di quel tempo e dediti a mettere a disposizione della causa fascista il proprio sapere. Si trattava di personaggi di altissimo spessore, pronti ad esibire – ma non avrebbe potuto essere altrimenti – le migliori credenziali di appartenenza al fascismo, alcuni perché convintamente aderenti alle idee e alla politica del regime, altri per formale accettazione, sancita ufficialmente col giuramento obbligatorio del 1931. Proprio perché certi di far parte di una ristretta cerchia, in alcuni casi anche pienamente inserita nelle gerarchie fasciste, da cui nessuno avrebbe pensato di venire allontanato, accolsero la legislazione razzista – come emerge dalla documentazione – con stupore, impreparazione e, forse, incapacità di comprenderne da subito le conseguenze. Si trattava, infatti, di alcuni tra i più noti docenti dell'Ateneo: vi era chi ricopriva importanti cariche all'interno dell'organizzazione universitaria milanese come Alberto Ascoli, membro del Consiglio di amministrazione, e Mario Donati, Preside della Facoltà di Medicina e chirurgia e, dunque, membro del Senato accademico; vi era chi aveva collaborato con il Governo, come Mario Falco, responsabile scientifico della Commissione che elaborò la normativa per il riassetto delle comunità israelitiche del 1931. Alcuni erano conosciuti e stimati anche al di fuori dei confini nazionali, come lo stesso Donati, Giorgio Mortara e Carlo Foà, che avevano ricevuto onorificenze da parte del regime per i risultati dell'attività scientifica e per l'impegno profuso nel mantenere alto il nome dell'Italia nel mondo. O come Alberto Ascoli, conosciuto e premiato a livello internazionale per i suoi fondamentali studi sulla tubercolosi bovina. Altri rappresentavano l'élite di alcune discipline, come Paolo D'Ancona, tra i più importanti storici dell'arte medievale e moderna che ci fossero in Italia in quel periodo. Allievo di Adolfo Venturi e maestro di un'altra importantissima figura della cultura milanese (e non solo) quale fu Fernanda Wittgens, D'Ancona fu anche il responsabile del recupero dei beni artistici italiani presso la Commissione d'Armistizio creata a Vienna alla fine della Prima guerra mondiale. Tra i sospesi dall'insegnamento vi erano anche figure non gradite al regime, come quella di Fabio Luzzatto, libero docente di Diritto civile, uno dei dodici professori che si rifiutarono di prestare giuramento al regime fascista e per questo sospeso dall'insegnamento già a partire dal 1931, ma evidentemente ancora iscritto nei ruoli dell'università²⁴. Molti di essi erano membri di accademie, istituti e associazioni di scienze, lettere ed arti, da cui

24. In UniMi, Apice, As, Ap, Organi di governo, Rettore, Protocollo riservato, b. *Epurazione del personale*, f. *prof. Luzzatto Fabio*. In merito ai professori che si rifiutarono di giurare, cfr. G. Boatti, *Preferirei di no. Le storie dei dodici professori che si opposero a Mussolini*, Einaudi Torino, 2001; H. Goetz, *Il giuramento rifiutato. I docenti universitari e il regime fascista*, La Nuova Italia Firenze, 2000.

furono esclusi²⁵; i loro nomi furono inseriti nell'elenco degli autori non graditi al regime fascista e in quello degli autori scolastici vietati²⁶.

Anche analizzando i diversi percorsi di adesione al regime, è possibile notare sensibilità e posizioni molto diverse; vi fu chi poteva vantare un'adesione precoce al fascismo, come il trentaseienne Mario Attilio Levi, che aveva partecipato alla Marcia su Roma, o Mario Donati, iscritto al partito dal 1924, che nell'autunno dello stesso anno – si legge nelle informative raccolte dalla Prefettura in merito alla richiesta di discriminazione – «quando nei ceti cosiddetti intellettuali, si tentò di negare al Fascismo qualsiasi contenuto di pensiero e si affermava la incompatibilità tra Fascismo ed intellettuali, il prof. Donati firmò a Padova il noto manifesto Gentile e nel marzo del 1925 partecipò al convegno Fascista di Cultura di Bologna, affermando la piena e stretta collaborazione fra Fascismo e Cultura»²⁷. Vi fu chi aveva ricoperto ruoli importanti nell'organizzazione fascista, come Carlo Foà, fascista della prima ora e fiduciario della sezione professori universitari dell'Associazione fascista della scuola²⁸; ma vi fu anche chi, con prudenza, scelse criticamente di non allinearsi alle posizioni fasciste, come Mario Falco, oppure decise, pur avendo giurato, di non iscriversi al Pnf, come Guido Ascoli o di non giurare, come nel caso già citato di Fabio Luzzatto²⁹.

Anche il rapporto con l'ebraismo rivela una gamma variegata di posizioni: se alcuni di questi docenti vissero con pienezza la propria identità religiosa, come il già citato Falco o Benvenuto Terracini, uno dei fondatori del gruppo sionistico di Torino, altri ebbero posizioni molto critiche nei confronti delle posizioni filo sioniste dell'ebraismo italiano, come Carlo Foà e Mario Attilio Levi, che ribadirono più volte la loro appartenenza alla patria e l'adesione agli ideali fascisti; altri ancora avevano rifiutato invece ogni religione costituita, come Giorgio Mortara o avevano abbandonato l'ebraismo, come Mario Donati, che nel luglio del 1937 – come si legge nelle carte della Prefettura di Milano – «contrario alle sette e alle conventicole giudaiche» rinunciò a far parte di qualsiasi comunità israelitica, abiurando e ricevendo il battesimo nel gennaio 1938³⁰.

Nonostante l'abbandono dell'insegnamento rappresentasse un colpo inatteso e dolorosissimo, la *Dichiarazione sulla razza del Gran Consiglio* del 6

25. Cfr. A. Capristo, *L'espulsione degli ebrei dalle accademie italiane*, Zamorani Torino, 2000.

26. Cfr. G. Fabre, *L'elenco*, Zamorani Torino, 1998.

27. In ASMi, fondo Prefettura, Gabinetto, II serie, Fascicoli personali ebrei, b. 12, f. *Donati Mario*.

28. Cfr. R. Università degli Studi di Milano, *Annuario a.a. 1937-38*.

29. Nel complesso, ad eccezione di Levi e Foà, che aderirono precocemente al fascismo, l'iscrizione al partito fu un fatto fondamentalmente burocratico, che avvenne nel biennio 1932-1933, dopo l'emanazione del Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, che stabilì l'obbligo della tessera per la nomina a cariche accademiche, per concorsi e commissioni.

30. In ASMi, fondo Prefettura, Gabinetto, II serie, Fascicoli personali ebrei, b. 12, f. *Donati Mario*.

ottobre 1938 – che confermò l'esclusione dall'insegnamento, ammettendo, tuttavia, la possibilità per i discriminati di essere impiegati nel settore amministrativo – lasciò aperta la speranza di trovare un impiego all'interno di istituti scientifici, biblioteche o archivi, dove poter continuare i propri studi³¹. Purtroppo, questa illusione si rivelò vana e venne spogliata di qualsiasi valore dall'evoluzione che stava prendendo l'impostazione della persecuzione antiebraica elaborata da Mussolini³². I regi decreti-legge 15 novembre 1938 n. 1779 e 17 novembre 1938 n. 1728 sancirono definitivamente l'esclusione degli ebrei dalla scuola, con decorrenza dal 14 dicembre 1938, ammettendoli a far valere i titoli per l'eventuale trattamento di quiescenza ai sensi di legge. Le novità introdotte con la legislazione razzista e, in particolare, la definizione giuridica di ebreo, diversa da quella contenuta nel RDL 5 settembre 1938 n. 1390, provocarono ulteriori indagini tra i dipendenti dell'Università, senza, tuttavia, apportare variazioni; i docenti definitivamente esclusi dall'insegnamento rimasero quelli già sospesi a decorrere dal 16 ottobre.

6. Emigrazione, clandestinità e un difficile ritorno

L'espulsione dall'Università e l'impossibilità di continuare a svolgere il proprio lavoro influirono pesantemente sulle scelte di vita che molti di questi docenti furono costretti a fare. Essere esclusi dal mondo accademico-scientifico, di cui erano stati parte significativa per molti anni, fu durissimo da digerire e, spesso, molti furono costretti a ricorrere alla solidarietà di amici intellettuali e colleghi per poter continuare a pubblicare, ovviamente firmando con pseudonimi, oppure per ottenere qualche incarico retribuito. Si è notato come le scelte di vita dei docenti delle università lombarde possano essere ricondotte a tre differenti percorsi, consistenti nell'emigrare oltreoceano, nel fuggire in Svizzera, oppure nel rimanere in patria, adattandosi a condizioni sempre peggiori³³. Chi già in passato aveva avuto la possibilità di recarsi all'estero e costruirsi una rete di conoscenze, cercò di sfruttare i rapporti consolidati negli anni per abbandonare l'Italia e recarsi al di là dell'oceano, nelle università degli Stati Uniti, come Alberto Ascoli, oppure in Brasile, dove si rifugiarono Mortara e Foà, o in Argentina, dove emigrò Terracini³⁴. La

31. A. Capristo, *Il Decreto legge del 5 settembre 1938 e le altre norme antiebraiche nelle scuole, nelle università e nelle accademie*, cit., p. 138, in nota.

32. La trasformazione della persecuzione da parziale a sostanzialmente "secca" rese la discriminazione spendibile solo per la precedenza nelle liste di insegnamento nelle scuole speciali per studenti ebrei; cfr. M. Sarfatti, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, cit.

33. Cfr. E. Signori, *Le leggi razziali e le comunità accademiche*, cit., p. 471.

34. Alberto Ascoli dal 1940 insegnò alla Middlesex University di Waltham nel Massachusetts e dal 1944 alla Rutgers University di New Brunswick. Terracini vinse un concorso a distanza presso l'Università di Tucuman in Argentina, dove venne chiamato nel

fuga in Svizzera, specialmente dopo l'8 settembre 1943, rappresentò la scelta privilegiata da molti professori, aiuti e assistenti, tra cui Mario Donati che, dopo l'allontanamento dall'Università, aveva proseguito l'attività chirurgica a Milano come libero professionista nelle cliniche private, Paolo D'Ancona, Fabio Luzzatto, Bruno Schreiber, Benedetto Formiggini e Luigi Szegoe, che poterono offrire il loro contributo in iniziative didattiche rivolte anche a studenti italiani rifugiati³⁵. Decisero di rimanere in Italia, soffrendo le limitazioni giuridiche e patrimoniali, Guido Ascoli, Mario Falco e Mario Attilio Levi. Falco, vice presidente della Comunità Israelitica di Milano, fornì aiuto e solidarietà agli ebrei italiani e stranieri prima nel Comasebit (Comitato di assistenza agli ebrei in Italia) e, dal 1940, nella Delasem (Delegazione per l'assistenza agli emigranti ebrei); protrasse il suo impegno sino alla morte, avvenuta ad ottobre 1943 a causa di una crisi cardiaca³⁶. Mario Attilio Levi, nascosto a Roma sotto l'identità di Mario Canavesi, durante il periodo di occupazione tedesca prese parte attivamente a diversi combattimenti, ottenendo anche delle decorazioni al valore; fu l'unico a partecipare attivamente alla lotta di liberazione³⁷.

La fine del conflitto e la liberazione dal nazifascismo permisero il ritorno ad una sorta di normalità accademica, nella quale anche i docenti allontanati per motivazioni razziali furono reintegrati a partire già dall'anno accademico 1945-46³⁸. In questo contesto, la tendenza dell'Università di Milano fu quella, comune a tutte le altre, di normalizzare il prima possibile la situazione. Ciò significò, ben presto, mettere da parte umiliazioni e persecuzioni,

1941 per insegnare linguistica generale e romanza. Mortara partì per il Brasile già a gennaio 1939 e fu assunto come consulente tecnico dalla Commissione censitaria nazionale del Brasile. Foà ad aprile 1939 emigrò in Brasile dove organizzò e diresse la Sezione di Patologia Sperimentale della Facoltà di Medicina di San Paolo per un quadriennio; successivamente svolse un corso di Biologia presso la Facoltà di Scienze dell'Istituto "Saedes Sapientiae", sino al rimpatrio nel 1946. In UniMi, Apice, As, Ap, Ufficio personale, Fascicoli del personale cessato, fascicoli di *Ascoli Alberto, Terracini Aron Benvenuto, Mortara Giorgio, Foà Carlo*. Sulle vicende di Terracini cfr. E.M. Smolensky – V. Jarach, *Tante voci, una storia. Italiani ebrei in Argentina, 1938-1948*, il Mulino Bologna, 1998, pp. 234-236.

35. Cfr. E. Signori, *La Svizzera e i fuoriusciti italiani. Aspetti e problemi dell'emigrazione politica 1943-1945*, FrancoAngeli Milano, 1983. Particolarmente interessante fu l'esperimento delle cosiddette "università in esilio", dove furono accolti studenti italiani rifugiati e dove diversi docenti ebrei poterono svolgere didattica. Donati insegnò medicina a Ginevra, D'Ancona storia dell'arte a Friburgo, Schreiber scienze naturali nel Canton Ticino, Szegoe chimica a Losanna; cfr. E. Signori, *Le leggi razziali e le comunità accademiche*, cit., pp. 476-477. Numerose notizie in merito a queste esperienze si possono desumere dai fascicoli personali di alcuni di questi docenti, conservati in APICE o presso l'Archivio Centrale dello Stato, in particolare ACS, MPI, DGIS, Divisione I, Professori ordinari e del personale amministrativo, III versamento, II serie, fascicoli personali dei professori citati.

36. Cfr. E. Signori, *Le leggi razziali e le comunità accademiche*, cit., pp. 471-472.

37. Ivi, pp. 472-473.

38. Vennero ammessi in servizio, ai sensi dei RR.DD.LL 6 gennaio 1944 n. 9 e 20 gennaio 1944 n. 25 e dei DD.LL.LL. 7 settembre 1944 n. 264, 19 ottobre 1944 n. 301 e 5 aprile 1945 n. 238; il provvedimento aveva decorrenza ai fini economici dal 1 gennaio 1944.

nel tentativo di archiviare velocemente il passato. Tale scelta portò i docenti ebrei esclusi nel 1938 a riprendere il posto al fianco di chi li aveva sostituiti traendo vantaggio dalla loro espulsione, e di chi si era compromesso, accettando la legislazione razzista senza alcuna rimostranza³⁹.

Dei dieci professori di ruolo espulsi nel 1938, a distanza di sette anni, i soli Mario Falco, deceduto ad ottobre del 1943, e Felice Supino, anziano e malato, non ripresero l'insegnamento; gli altri, con alterne vicende e tempistiche disomogenee, riuscirono a farlo. I primi furono quelli rimasti in Italia o rifugiati in Svizzera; più lento e non privo di problemi sarebbe stato invece il ritorno per chi aveva deciso di rifugiarsi oltre oceano, trattenuto lontano dal rispetto dei programmi di lavoro già avviati e da un naturale senso di riconoscenza nei confronti di chi li aveva aiutati in un momento così tragico. Se, apparentemente, il loro reintegro avvenne senza alcun problema, in realtà numerose furono le questioni che si dovettero affrontare. Levi, Donati e Foà, dopo essere stati vittime della politica di epurazione antiebraica del fascismo, al loro ritorno furono nuovamente sospesi e messi sotto inchiesta anche da parte della speciale Commissione per l'epurazione del corpo accademico e del personale amministrativo che si era compromesso con il fascismo; le indagini svolte dalla Commissione portarono alla loro definitiva assoluzione, consentendo loro di riprendere l'insegnamento, come accadde per la maggior parte di chi venne indagato⁴⁰. Le disposizioni di legge, che si susseguirono da gennaio 1944 (RR.DD.L.L. 6 gennaio 1944 n. 9 e 20 gennaio 1944 n. 25) fino a maggio del 1946 (R.D.L. 27 maggio 1946 n. 535), decretarono il principio che non si dovessero sconvolgere gli equilibri consolidati dal 1938 in avanti, avallando, per i reintegrati, lo status di aggregati e non di titolari della materia di insegnamento⁴¹. Ciò provocò notevoli problematiche, soprattutto quando ad essere coinvolti furono docenti di chiara fama, come nel caso di Mario Donati, che si trovò a confliggere aspramente con il suo successore Giovanni Maria Fasiani; solo la morte improvvisa di Donati, il 25 gennaio 1946, risolse la questione⁴². Ad accentuare i problemi legati al rientro contribuì anche la burocrazia, spesso cieca e insensibile, come nel caso di Gior-

39. Per un quadro più approfondito in merito al difficile reintegro dei docenti cfr. R. Finzi, *Da perseguitati a 'usurpatori': per una storia della reintegrazione dei docenti ebrei nelle università italiane*, in M. Sarfatti (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, La Giuntina Firenze, 1998, pp. 95-114; F. Pelini, *Appunti per una storia della reintegrazione dei professori universitari*, in I. Pavan, G. Schwarz (a cura di), *Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione post-bellica*, La Giuntina Firenze, 2001, pp. 113-139; D. Gagliani (a cura di), *Il difficile rientro. Il ritorno dei docenti ebrei nell'università del dopoguerra*, Clueb Bologna, 2004.

40. In UniMI, Apice, As, Ap, Organi di governo, Rettore, protocollo riservato, b. Epurazione del personale.

41. Per quanto riguarda tutto l'iter legislativo in merito al reintegro nelle università e la lettura politica che fu alla base di tali scelte, cfr. R. Finzi, *L'università italiana e le leggi antiebraiche*, cit.

42. Cfr. E. Signori, *Le leggi razziali e le comunità accademiche*, cit., p. 479.

gio Mortara, che, avendo ottenuto la cittadinanza brasiliana, fu dichiarato dimissionario e obbligato a restituire la pensione che nel periodo successivo all'assunzione della nuova cittadinanza gli era stata indebitamente pagata⁴³. Oppure nel caso di Alberto Ascoli, i cui problemi incominciarono a partire dal rientro in Italia nel 1947, quando, a causa del cambiamento del nome avvenuto dopo l'emanazione delle leggi antiebraiche – da Alberto Abramo Ascoli in Abramo Ascoli – ebbe problemi nel riconoscimento degli atti di carriera presso il Ministero e nella riscossione dello stipendio⁴⁴. Diverso fu il discorso per gli incaricati, i liberi docenti e gli aiuti e assistenti allontanati nel 1938. A partire dall'anno accademico 1945-46 furono reintegrati nel proprio ruolo Gina Luzzatto, Bruno Schreiber, Aldo Fiorentini, Achille Norsa e Piero Sacerdoti; l'anno successivo toccò a Bruno Finzi-Contini. Dall'Annuario per gli anni accademici 1947-48/1948-49 emergono anche i nominativi di Ruggero Ascoli, Benedetto Formiggini, Marcello Lusena e Fabio Luzzatto⁴⁵. Nulla viene detto in merito agli altri, per i quali potrebbe certamente valere il discorso del danno causato dal depauperamento di forze intellettuali, introdotto da Roberto Finzi⁴⁶.

In conclusione, mi sembra doveroso un accenno a chi subì, purtroppo, una sorte differente: Giuliana Fiorentino (assistente di Storia della lingua italiana) venne arrestata a Torino l'8 marzo 1944 e il 5 aprile partì dal campo di Fossoli per Auschwitz; riuscì a sopravvivere allo sterminio. Diversa fu la sorte di Mario Segre (libero docente di Epigrafia e antichità greche), che venne arrestato a Roma il 5 aprile 1944 e deportato a Fossoli e, il 16 maggio 1944, con la moglie e il figlio, partì per il campo di sterminio di Auschwitz-Birkenau, nelle cui camere a gas trovò la morte⁴⁷.

43. In UniMi, Apice, As, Ap, Ufficio personale, Fascicoli del personale cessato, f. *Mortara Giorgio*. Nel 1945 Mortara venne invitato a riprendere l'insegnamento in Italia, ma decise di rimanere in Brasile per completare l'incarico affidatogli; tornò nel 1957 e insegnò statistica presso l'Università di Roma; cfr. A. Capristo, *L'espulsione degli ebrei dalle accademie italiane*, cit., p. 304.

44. ACS, MPI, Direzione Generale Istruzione Universitaria, Fascicoli personali professori ordinari (1940-1970), III versamento, busta 21, fasc. *Ascoli Abramo Alberto*.

45. Cfr. *Annuario a. a. 1945-46; Annuario a. a. 1947-48/1948-49*.

46. Cfr. R. Finzi, *Introduzione*, in V. Galimi, G. Procacci (a cura di), *Per la difesa della razza*, cit., pp. 13-27.

47. Cfr. L. Picciotto, *Il libro della memoria. Gli ebrei deportati dall'Italia (1943-45)*, Mursia Milano, 2002.

LA PERSECUZIONE RAZZIALE QUALE CRIMINE
MERITEVOLE DI EPURAZIONE?
LE STRANE VICENDE DELL'UNIVERSITÀ DI MILANO
ALL'INDOMANI DELLA LIBERAZIONE

Antonino De Francesco

All'ingresso dell'Università degli Studi di Milano, in via Festa del Perdono 7, si viene accolti dai busti di due rettori, collocati nel tempo l'uno di fronte all'altro nel chiaro intento di riassumere la storia di un ateneo le cui origini – fondato solo nel 1924 – non son poi troppo lontane. Sulla sinistra, realizzato già nel 1925, è il monumento in bronzo di Luigi Mangiagalli, il fondatore dell'Ateneo; sulla destra, del 1968, è invece il busto di Giuseppe Menotti De Francesco, il rettore della ricostruzione, l'uomo che, salvo una breve parentesi all'indomani della seconda guerra mondiale, guidò ininterrottamente l'università dal 1943 sino al 1960.

Il senso dell'operazione memoriale è chiaro: l'incontro tra il rettore della fondazione e quello della ricostruzione indica una linea di continuità all'insegna di un destino di progresso scientifico e culturale. E tuttavia, da questa ricostruzione risultano completamente assenti (e non è un caso) la politica e la storia, quasi a vantare una inveterata distanza della vita accademica dal violento contrasto tra le parti, quasi a tener lontano dalle aule del sapere universitario il dramma delle contrapposizioni, anche esasperate, della vita civile, a ribadire – in breve – la piena indipendenza dell'università dalle pressioni degli interessi di parte.

Una presa di distanze che suona a dir poco sospetta e che suggerisce la volontà di stendere un velo sul modo con il quale l'Ateneo comunque partecipò alla vicenda politica dell'Italia di secolo XX, *maxime* in riferimento agli anni del fascismo, dove – come è noto – l'Università degli studi non solo nacque, ma ottenne forti attenzioni e divenne molto presto una delle più frequentate d'Italia¹. La figura del fondatore riassume esemplarmente quanto appena detto: Luigi Mangiagalli, che tanta parte ebbe negli sviluppi della medicina a Milano, dopo una prima – e interessantissima – vita politica su posizioni di democrazia radicale, aderì prontamente al fascismo, parteci-

1. S. Twardzik, *Le vicende istituzionali dell'Università degli Studi di Milano dalla sua fondazione agli anni Sessanta del Novecento*, in *Annali di storia delle Università italiane*, 11, 2007, pp. 45-63.

pando alla riunione del 1919 di piazza San Sepolcro che portò alla nascita dei fasci di combattimento e accettando poi, proprio nel 1922, la sindacatura milanese propositagli da Mussolini². Nel quadro di un pieno appoggio al regime avrebbe d'altronde trovato forza se non forma l'idea di fare di Milano una città universitaria, della quale fan prova la data di fondazione nonché i discorsi inaugurali dell'anno accademico tenuti da Mangiagalli e in particolare quello del 21 novembre 1926. Per l'occasione il rettore, con un chiaro riferimento ai recenti falliti attentati contro Mussolini, dichiarava che

il mio pensiero e la mia parola si volgono innanzi tutto all'Uomo che con mente così vasta e con animo così saldo regge le sorti del paese, avviandolo ad ogni civile progresso ed esprimo ad un tempo la gioia per la sua salvezza ed il caldo augurio che Dio lo voglia sempre salvo per il bene e la grandezza della Patria³.

E non era tutto: esaltando per l'occasione la nascita della facoltà di Lettere e Filosofia – e i vantaggi che avrebbe tratto dalla vicinanza con quelle scientifiche – Mangiagalli ricordava la comunanza tra il letterato francese anti-rivoluzionario Hippolyte Taine e il chimico Marcellin Berthelot, per poi avventurarsi sulla necessità che sapere scientifico e umanistico rimanessero legati, facendo riferimento ai tempi presenti e ricordando a tal proposito che «chi vorrà fare la storia del Fascismo e del suo Gran Duce, dovrà essere anche profondo psicologo, poiché i meccanismi dei sentimenti e delle idee sono la vera causa delle azioni umane, mentre le manifestazioni esteriori sono affatto secondarie»⁴.

Questo rapporto particolare con il fascismo l'Ateneo avrebbe conservato sino alla conclusione del Ventennio, perché sempre sotto il profilo del pieno assenso al regime il rettore De Francesco non sarebbe stato certo da meno di Mangiagalli: dopo una carriera nella pubblica amministrazione, che lo portò ad un ruolo di rilievo nell'ufficio censura di Milano ai tempi della Grande

2. Per quanto riguarda la figura di Luigi Mangiagalli (1849-1928) si veda *Impressioni di viaggio e discorsi. Per i novant'anni della fondazione dell'Università degli studi di Milano*, Skira Milano, 2014 cui merita di aggiungere G. Cosmacini, *Medicina e sanità in Italia nel ventesimo secolo. Dalla spagnola alla seconda guerra mondiale*, Laterza Roma-Bari, 1989, pp. 127-134. Per un suo profilo politico, soprattutto a partire dal primo dopoguerra, si veda I. Granata, *L'avvento del fascismo. Le giunte Filippetti e Mangiagalli*, in *Storia di Milano*, vol. XVIII, *Il Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana Milano, 1995, pp. 600-623, ma si aggiunga ora, sempre dello stesso, *Milano Rossa, Ascesa e declino del socialismo (1919-1926)*, Mimesis Milano, 2018. Sulla partecipazione di Mangiagalli all'adunata di piazza San Sepolcro si è a lungo sostenuto che fosse assente, ma non rifiutasse poi di essere incluso nell'elenco ufficiale dei partecipanti. In realtà, nel mussoliniano *Popolo d'Italia* risulta che avrebbe dato la sua formale adesione, mentre è parimenti noto che avrebbe sostenuto con un contributo finanziario l'apertura della prima sede degli Arditi a Milano in via Cerva.

3. Si veda il testo del discorso riprodotto in G. Biraghi, *La fondazione della Università di Milano, con un cenno biografico di Luigi Mangiagalli a cura del prof. Giuseppe Gallavresi*, Associazione per lo sviluppo dell'alta cultura Milano, 1929, p. 339.

4. G. Biraghi, *La fondazione della Università di Milano, con un cenno biografico di Luigi Mangiagalli a cura del prof. Giuseppe Gallavresi*, cit., pp. 341-2.

Guerra, divenuto libero docente di diritto amministrativo a Pavia nel 1921, scrisse prontamente in favore del Codice Rocco e dopo un passaggio a Messina, ormai professore ordinario, scelse di trasferirsi nel 1935 a Milano, dove divenne preside della Facoltà di giurisprudenza per poi essere scelto, dopo l'Otto Settembre, quale rettore dell'Università senza trovare dissenso alcuno da parte delle nuove autorità fasciste repubblicane⁵.

Non si può dire che al riguardo il Venticinque Aprile rappresentasse poi una cesura così profonda: De Francesco ebbe certo i suoi momenti di difficoltà, perché gli Alleati, d'intesa con il CLN e con la giunta del sindaco Greppi, lo sostituirono prontamente per le sue compromissioni con le autorità di Salò. E tuttavia, proprio in occasione delle elezioni per il nuovo rettore, svoltesi già alla fine del mese di agosto 1945, De Francesco venne puntualmente confermato nell'incarico conquistando 39 dei 58 voti espressi, mentre ad Antonio Banfi, che era il candidato della sinistra, ne giunse uno soltanto. L'Ateneo sembrò insomma impermeabile alla svolta del 25 aprile e per questo motivo le polemiche, anche a mezzo stampa, furono furiose: tutti i quotidiani di Milano segnalavano la gravità dell'accaduto, che pareva costituire un insulto alla volontà di rinnovamento e la *Libertà*, organo del PLI, che aveva sostenuto la candidatura a rettore di Costantino Bresciani Turrone (solo 18 i suoi voti) dette addirittura voce alla protesta studentesca, pronta a ricordare come De Francesco non solo avesse preso parte ad una manifestazione razzista organizzata dai GUF, ma fosse pur stato nel raggruppamento politico fondato da Edmondo Cione – non a caso docente a contratto di storia della filosofia in Statale ai tempi di Salò – che si prefiggeva l'arduo compito di introdurre addirittura il multipartitismo nella Repubblica sociale⁶.

5. Su Giuseppe Menotti De Francesco, si vedano – ovviamente di stampo celebrativo – le commemorazioni degli allievi in *Rendiconti dell'Istituto lombardo. Parte generale e Atti ufficiali*, 113 (1979), segnatamente alle pp. 96-9, 100-11, 113-6, 117-123. Nulla ovviamente vien detto circa il suo ruolo negli anni del fascismo, che non fu certo modesto e per il quale sia sufficiente rifarsi ad alcuni suoi lavori successivi al 1935 quando appunto arrivò a Milano: ad es. *Dottrina fascista dello stato e dottrine tradizionali*, Giuffrè Milano, 1936, nonché *Governo fascista nella classificazione delle forme di governo*, Cedam Padova, 1939, *Gli studi di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione in Italia nel ventennio fascista*, Irce Roma, 1942 e *Il pensiero giuridico italiano nel ventennio fascista*, Palombi Roma, 1943.

6. Per tutto questo, si vedano I. Cattaneo, *L'Università degli Studi nella Milano della Resistenza*, Cuem Milano, 1998, nonché più di recente M. Flamigni, *Professori e Università di fronte all'epurazione: dalle ordinanze alleate alla pacificazione, 1943-1948*, il Mulino Bologna, 2019. Alcune note sull'opera di De Francesco negli anni di guerra sono anche in M.G. di Renzo Villata, G.P. Massetto, *La 'seconda' facoltà giuridica lombarda. Dall'avvio agli anni Settanta del Novecento*, in *Annali di storia delle Università italiane*, 11, 2007, pp. 65-102, nonché E.I. Rambaldi, *Gli insegnamenti filosofici nella Facoltà di Lettere, 1924-1968*, in *Annali di storia delle Università italiane*, 11, 2007, pp. 135-139. Circa la compromissione di De Francesco nell'operazione politica avviata da Cione col benplacito del Duce e del ministro dell'istruzione Biggini, si veda invece la testimonianza dell'ex sindacalista rivoluzionario Fulvio Zocchi, nel suo *Cione e la sua morte civile: la nascita osteggiata, la crescita ingloriosa, la morte inonorata del raggruppamento nazionale repubblicano socialista*, s.n.t. Milano, 1945.

In un clima siffatto De Francesco dovette, non senza molteplici resistenze da parte sua e sotto la forte pressione degli Alleati, rinunciare di lì a qualche giorno all'incarico a tutto vantaggio di Felice Perussia, ma al termine del mandato di questi, già nel novembre 1948, mutato come ben noto il clima politico, egli venne trionfalmente rieletto per essere confermato – come si diceva sopra – sino a tutto il 1960⁷. In quei lunghi anni di rettorato, l'uomo non mancò di rivendicare il proprio operato ai tempi di Salò, magnificando il proprio impegno in difesa dell'Università durante l'occupazione tedesca, respingendo ogni illazione circa una sua vicinanza alle autorità fasciste e ricordando come il bene dell'Ateneo fosse stata la sola sua premura⁸. A un profilo conservatore mai tuttavia rinunciò, di cui fan prova le sue molte proteste contro le proposte di rinnovamento universitario avanzate a far data dagli anni Sessanta⁹ e soprattutto la sua elezione a deputato monarchico nella seconda legislatura repubblicana, senza che questa militanza gli impedisse, nel prosieguo, di entrare prima a far parte del Consiglio superiore della magistratura – dal 1959 al 1963 – e di essere insignito, ormai nel 1977, dell'onorificenza di Cavaliere di Gran croce della Repubblica¹⁰.

Quella di De Francesco non è però una storia di ordinario trasformismo, quanto una vicenda esemplare della impervia transizione italiana alla democrazia, dove le aspettative di un profondo rinnovamento della classe dirigente andarono presto deluse a fronte di una continuità reputata comunque necessaria per stabilizzare un nuovo ordine la cui fragilità troppo angustiava, a destra come a sinistra dello schieramento antifascista¹¹. Tanto più all'interno del mondo universitario, oltre modo preoccupato dai processi epurativi, i quali tutti rischiavano di pregiudicare – come si sarebbe scritto proprio in quel frangente – la «normale ripresa dell'attività accademica, con quel prestigio e quella stima che sono indispensabili al compito scientifico e educativo del nostro massimo istituto culturale». Parole, queste, scritte sin dal giugno del 1945 dal pro-rettore Rotondi, un noto antifascista rifugiatosi in Cattolica per non giurare fedeltà al regime, che tutto dicono di come egli avesse comunque a cuore le sorti dell'istituzione, anche a scapito di un approfondito intervento contro quanti si fossero macchiati di convinta adesione al regime appena caduto¹².

7. Sul punto I. Cattaneo, *L'Università*, cit., pp. 85-8 e M. Flamigni, *Professori e Università*, cit., p. 225.

8. G.M. De Francesco, *Il mio rettorato della R. Università di Milano durante l'occupazione tedesca*, Perego Milano, s.d.

9. G.M. De Francesco, *Università: amare esperienze di un rettore*, Stec Roma, 1968 e Id., *Ancora sulla riforma universitaria nella relazione del Presidente sull'attività dell'Istituto nel 1972*, in *Rendiconti, Parte generale e Atti ufficiali Istituto lombardo*, Accademia di scienze e lettere, 107, 1972.

10. Si veda a titolo riassuntivo ed auto elogiativo del suo lungo percorso accademico, Id., *Una vita dedicata alle scuole e al paese*, Edizioni Virgilio Milano, 1974.

11. Sul punto il riferimento sia a G. Montroni, *La continuità necessaria. Università e professori dal fascismo alla Repubblica*, Le Monnier Firenze, 2016, pp. 47-91.

12. I. Cattaneo, *L'Università*, cit., pp. 75 e ss.

È inoltre importante sottolineare quanto questa preoccupazione fosse proprio del primo momento e come lo stesso Rotondi fosse alquanto prudente, perché aveva concordato il suo trasferimento in Statale proprio per poter subito candidarsi a rettore. Tuttavia, la chiamata da Giurisprudenza mai arrivò e quella battuta di arresto spianò la strada – come si è visto – al trionfo elettorale di De Francesco. Questo difficile gioco diplomatico spiega anche perché, a fronte della posizione alleata, che premeva, nella persona soprattutto dello statunitense Charles Poletti, per una pronta radiazione del personale docente compromessosi con il fascismo, anche la commissione interna, nominata in data 13 giugno 1945 e presieduta da Guido Ascoli, ordinario di analisi matematica allontanato dall'insegnamento a seguito delle leggi razziali, si muovesse con una esagerata prudenza nei confronti di un corpo docente la cui prossima chiamata al voto suggeriva forse di non troppo turbare, ma che era divenuto, proprio ai tempi di Salò, una sorta di ultima falange del fascismo universitario. Approfittando infatti del disposto di legge che consentiva di ottenere l'aggregazione in altra sede a quanti non potessero esercitare le loro funzioni in una zona a rischio di invasione nemica, furono ben 22, all'indomani dell'8 settembre, i docenti che ottennero il passaggio a Milano. Tra questi era certo chi, puntualmente suscitando il severo rimbroto delle autorità fasciste, pensava solo a mantenere lo stipendio avvicinandosi a casa, ma non mancavano – si pensi all'ex-ministro dell'educazione nazionale Francesco Ercole, ordinario di storia moderna – esponenti di spicco del mondo intellettuale vicino al regime, che fuggivano non tanto il dramma della guerra quanto l'avanzata degli alleati¹³.

Alla Commissione il lavoro non sarebbe insomma dovuto mancare, come testimoniano d'altronde le prime operazioni di scrutinio, che portarono a individuare 48 soggetti passibili di allontanamento tra docenti e personale amministrativo. Tuttavia, in capo a qualche settimana appena, presa visione delle memorie difensive degli accusati – delle quali purtroppo non sembra più esser traccia negli archivi dell'università – essa scese a più miti consigli e in agosto giunse a sospendere, a far data dal 31 luglio 1945, soltanto 25 professori tra ordinari, incaricati e liberi docenti e un solo amministrativo. In questa prima fase venne ad esempio prosciolto proprio il rettore De Francesco, decisione che gli avrebbe consentito di essere eleggibile, come abbiamo visto, nelle ormai prossime elezioni di fine agosto 1945. La motivazione della scelta di non perseguire il cessato rettore suona fragile: nonostante la commissione sapesse dei suoi trascorsi filo-fascisti, tutti puntualmente elencati e ricordati, lo volle comunque escludere dal novero dei sospesi riconoscendogli «grande equanimità e [...] singolari capacità amministrative, nonché [...] notevole prudenza politica».

13. Si vedano per le citazioni a seguire i documenti conservati in Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, *Protocollo riservato – rubrica: pratiche epurazione, pratiche generali*, b. 1, fasc. 4.

A conferma del fatto che da subito il mondo universitario facesse quadrato contro l'invadenza dei nuovi arrivati al potere indipendentemente dal giudizio dei singoli docenti sul regime appena trascorso, sta il fatto che la mancata intransigenza della commissione era in controtendenza rispetto agli indirizzi politici del momento: ricordiamo che sin dal 30 aprile 1945 la giunta comunale Greppi aveva posto fine all'esercizio delle leggi razziali e non a caso la Commissione aveva, al primo posto delle consegne ricevute da Alleati e CLN, l'individuazione di chi avesse fatto pubblica professione «di dottrine intese a promuovere persecuzioni razziali o politiche»¹⁴. Se l'antisemitismo veniva ancor prima della prevaricazione politica nella ricerca delle responsabilità, mai simili indicazioni vennero però tanto disattese, perché la commissione propose di epurare per un motivo siffatto soltanto 3 dei 25 sospesi¹⁵.

Per tutti gli altri le accuse, pur pesantissime, erano di tipo diverso e andavano dall'imputazione di squadrista antemarcia a quella di apologia fascista a quella di politica attiva nel Partito repubblicano fascista a quella di indebiti vantaggi professionali acquisiti grazie al sostegno del regime. In altri termini, il razzismo e l'antisemitismo vennero ben di rado intesi quale uno specifico capo di accusa, come pure avevano raccomandato gli Alleati, per rientrare piuttosto nel gran quadro della partecipazione alle complessive scelte politiche del regime. Tutto questo è confermato dal fatto che i tre soli sospesi con l'accusa di antisemitismo – e segnatamente Felice Vinci, ordinario di statistica¹⁶, Gino Lupi, incaricato di lingua e letteratura romana¹⁷ e Leone Franzì, libero docente di pediatria¹⁸ – non erano i soli ad essere stati posti sotto osservazione al riguardo, perché anche altri, pur chiamati in causa sul punto, vennero immediatamente scagionati. Tra questi merita di segnalare il caso di Gino Borgatta, ordinario di scienza delle finanze, che la commissione volle sottoporre a vaglio per due articoli sulla razza pubblicati tra la fine di agosto e gli inizi di settembre 1938 sulla *Gazzetta del popolo* di Torino, foglio di cui era una firma accreditata. Il docente era giunto a Milano nel 1927 dall'Università di Pisa, ma aveva manifestato sin dal 1924 il proprio interesse per questa sede facendosi segnalare a Mangiagalli dal direttore del quotidiano torinese, che infatti, in una missiva puntualmente archiviata, ricordava al rettore come Borgatta, allievo di Einaudi, fosse, a differenza del maestro,

14. E. Franceschini, *Uomini liberi. Scritti sulla resistenza*, Piemme Casale Monferrato, 1993, p. 298.

15. I documenti prodotti dal comitato di epurazione sono in Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, *Protocollo riservato 1.3.3*, al quale si fa d'ora innanzi riferimento.

16. Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, Archivio proprio, Ufficio personale, *Fascicoli del personale cessato*, fasc. Vinci Felice.

17. Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, Archivio proprio, Ufficio personale, *Fascicoli del personale cessato*, fasc. Lupi Gino.

18. Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, Archivio proprio, Ufficio personale, *Fascicoli del personale cessato*, fasc. Franzì Leone.

molto vicino al nuovo esecutivo¹⁹. Tanto bastò perché Mangiagalli, pur non potendo soddisfare all'istante la richiesta, proprio per quel motivo lasciasse la finestra aperta perché la cosa potesse aver luogo a breve. *Nulla quaestio* dunque sull'adesione di Borgatta al regime, che confermò nei propri scritti sino a guerra ben inoltrata, della quale condivise e sostenne le motivazioni adottate dalla propaganda dell'Asse e di cui costituisce uno snodo importante l'adesione alla politica razziale con i due articoli di cui si è detto. Nel primo, dal titolo *Economia e razzismo* si leggono considerazioni siffatte

La psicologia del basso ebreo che guata le aziende pericolanti per sovvenzionarle appropriatamente in modo da farle cadere nelle sue grinfie per un pezzo di pane al momento opportuno, che seguita a mutare a nobili e prodighi ariani a tassi usurari per porre al fine le mani su gioielli, palazzi, terre delle sue vittime è la medesima del finanziere del paese X che organizza prestiti al paese Y perché prepari le armi per fare domani la guerra a X ed è la medesima del matematico o del giurista ebraico che trasporta nel campo del pensiero gli istinti e i metodi dello speculatore. Con la differenza che il matematico esercita la sua fredda logica su innocui valori algebrici, l'usuraio e il finanziere la impiegano a sfruttare, disgregare ed assorbire la ricchezza delle famiglie e la potenza stessa delle collettività nazionali in cui vivono²⁰.

Una linea di pensiero che Borgatta avrebbe confermato qualche giorno dopo in altro articolo, *Lotta di classe e razzismo*, dove addirittura non si mancava di sottolineare come da Marx a Trotzki gli ebrei tutto avessero messo in opera per favorire un inutile conflitto di classe che scomponesse l'unità ariana e permettesse loro di prendere il potere²¹.

Stupisce come a fronte di considerazioni siffatte, Borgatta – che nella difesa, purtroppo andata perduta, stando alle considerazioni della Commissione, comunque pretendesse che gli articoli nulla condividesse con l'entrata in esercizio delle leggi razziali – fosse tuttavia risparmiato, perché la commissione:

pur deplorando che un complesso di risentimenti personali più o meno legittimi abbia potuto sboccare in atti la cui gravità, dopo lo svolgimento della persecuzione antisemita in Germania, non poteva sfuggire ad un uomo quale il prof. Borgatta, ma tenuto conto soprattutto del suo atteggiamento successivo agli articoli incriminati e del riconoscimento della eccessività della loro forma e del loro contenuto, recede dal progetto di sospensione.

In tal modo, al Ministero che gli chiedeva conto della posizione di Borgatta, con missiva del 22 maggio 1946 il rettore Perussia poteva scrivere che il docente non aveva subito nessun provvedimento e che aveva «impartito l'insegnamento regolarmente durante l'anno accademico in corso ed [aveva]

19. Si veda la lettera, datata 3 novembre 1924, del direttore della «Gazzetta del Popolo» di Torino, Raffaello Nardini al rettore Mangiagalli in Archivio storico, Archivio proprio, Ufficio personale, Fascicoli del personale cessato, fasc. *Borgatta Gino*.

20. G. Borgatta, *Economia e razzismo*, in *Gazzetta del Popolo*, 27 agosto 1938.

21. Id., *Lotta di classe e razzismo*, in *Gazzetta del Popolo*, 1° settembre 1938.

regolarmente partecipato alle sessioni d'esame». Borgatta continuò infatti il proprio magistero senza nulla soffrire sino al 1949, anno della sua improvvisa scomparsa²².

Andò solo sulle prime peggio a Felice Vinci, che era arrivato a Milano proprio nel 1938 per occupare la cattedra di Giorgio Mortara, costretto a lasciarla dalla persecuzione razziale e a trovare rifugio in Brasile, da dove avrebbe fatto rientro – ma a Roma – solo nel 1956. All'indomani del 25 aprile, proclamandosi antifascista e fiduciario del CLN, nonché risoluto avversario del «trionfante dispotismo germanico», Vinci aveva addirittura sostituito per qualche settimana De Francesco qual facente funzioni di rettore, ma il pronto passaggio di campo era durato poco e al termine dei lavori la commissione lo sospese ricordando come tutta la sua attività di studioso e di giornalista – era una firma del *Resto del Carlino* – contraddicesse il suo presunto dissenso. Vinci, ancora nel 1942, era infatti in Germania a trattar di *Lebensraum* e nello stesso anno aveva dato alle stampe un volume, *Unità mediterranea*²³, dove sosteneva con entusiasmo le ragioni dell'Asse, mentre in altra opera, del 1939, dal titolo *Problemi demografici*, aveva ricordato come

minute disposizioni di legge miranti a proteggere i valori biologici della razza regolano i rapporti sociali con le altre razze nella madre patria e nei territori coloniali e imperiali ... è questo il fine dichiarato delle leggi antisemite, ben diverse dunque nel loro intento animatore dagli ordini di persecuzione religiosa propri dell'evo antico e medio e dei primi secoli dell'età moderna²⁴.

Non di meno anche per Vinci la sospensione durò poco ed egli presto riprese l'insegnamento che continuò fino alla sua scomparsa nel 1962 non senza esser stato cooptato all'interno dell'Istituto Lombardo sin dal 1950.

Nessuna difesa – stavolta anche per esplicita ammissione – poteva invece addurre Gino Lupi, insegnante di lingua al liceo milanese Manzoni, che dal 1931, per diretto intervento di Nicolae Iorga, aveva ottenuto di tenere un corso di romeno e che tra il 1939 e il 1941 scrisse più e più volte all'interno della *Difesa della razza*, il periodico di Telesio Interlandi che – come è ben noto – pubblicò il *Manifesto*. Nell'articolo *Ebrei in Romania*, per fare giusto un esempio, si legge, ed è tutto dire, che nelle regioni settentrionali di quel paese il viaggiatore sarebbe assediato da

gruppi di uomini dal viso pallido seminascosto dalla barba scura, dagli occhi piccoli e astuti, dal grosso naso ricurvo, dalla larga bocca sensuale, dal mento pronunciato. Sotto il tondo cappello nero e unto, pendono ai lati delle guance due riccioli ritorti; e un lungo

22. Sulla figura di Borgatta, vedi ora L. Tedesco, *Dal libero scambio all'autarchia: Gino Borgatta e gli interessi dell'economia nazionale*, Aracne Torino, 2016, dove si riporta uno dei due articoli di cui sopra, ma non si insiste sulla sua adesione alla politica razziale del regime.

23. F. Vinci, *Unità mediterranea*, Reale accademia d'Italia Roma, 1942.

24. F. Vinci, *Problemi demografici*, Zanichelli Bologna, 1939.

taffetano [...] riveste i loro corpi sgraziati ... padroni del luogo, [...] fanno risuonare le strade delle strida gutturali del loro gergo ... mentre i loro mocciosi, colle teste rase coperte da zucchetti neri, coi soliti rituali riccioli ... sporchi e petulanti, affollano le strade ... le nazioni dei paesi occidentali d'Europa, che hanno ospitato una minoranza esigua e relativamente scelta di ebrei, con conseguenze limitate per quanto pericolose, non possono neppure concepire quali danni materiali e razziali possa produrre una vera e propria invasione giudaica²⁵.

La commissione non poté far altro che sospenderlo ricordando come «per sua stessa dichiarazione e per ragioni di mero interesse pecuniario e di pavidità personale, [avesse] collaborato a lungo alla rivista *La difesa della razza* con articoli di nessun valore scientifico e di chiara apologia delle leggi razziali». E tuttavia, anche per Lupi, grazie all'amnistia, venne presto il tempo dell'oblio, benché la sua carriera di studioso, che lo avrebbe tra l'altro portato a redigere una *Storia della letteratura romana* nella collana Sansoni²⁶, proseguisse in forma stabile non più a Milano, ma nella comunque prestigiosa sede di Ca' Foscari.

Sorte diversa conobbe invece Leone Franzì, libero docente in pediatria, che si era reso irreperibile subito dopo il 25 aprile; et *pour cause*, poiché era uno dei dieci firmatari del *Manifesto della razza*. Già Francesco Cassata e Tommaso Dell'Era gli han dedicato note che qui conviene giusto integrare con qualche elemento di dettaglio. Nato a Napoli nel 1913, si era laureato in medicina alla Federico II ed aveva dunque appena portato a termine gli studi quando su *La difesa della razza* firmò il *Manifesto*. All'epoca era già nel comitato di redazione della rivista ed entrò nel libro paga del Ministero della cultura popolare con un assegno mensile di £ 2000 in qualità di consulente dell'appena istituito Ufficio della Razza. Iscritto da tempo al partito, sempre nel 1938 si era portato a Milano, volontario presso la clinica pediatrica, presumibilmente per suggerimento di Rocco Jemma, professore emerito alla Federico II, iscritto al PNF dal dicembre 1922, uno dei primi docenti universitari a farlo e maestro di Ivo Nasso, che al tempo dirigeva la clinica pediatrica di Milano²⁷.

Le posizioni personali di Franzì in materia di antisemitismo vennero esplicitate già nell'agosto del 1938 in un articolo sul *Popolo d'Italia*, dove si proclamava fautore di un razzismo propriamente nazionale e concorrente di quello germanico, un razzismo che rivendicava un rinnovato slancio – ma non certo le origini – grazie alla conquista dell'Etiopia e che si proponeva di tradursi, anche per via della «posizione sempre più equivoca dell'ebraismo in seno alla nostra nazione»²⁸, in una rigorosa politica della segregazione,

25. G. Lupi, *Ebrei in Romania*, in *Difesa della razza*, 1939, n. 22, p. 20.

26. Id., *Storia della letteratura romana*, Sansoni Firenze, 1955.

27. Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, Archivio proprio, Ufficio personale, Fascicoli del personale cessato, fasc. *Franzì Leone*.

28. L. Franzì, *Il mito di Roma*, in *Il Popolo d'Italia*, 13 agosto 1938.

perché – concludeva sempre Franzì – «il negare posto presso di noi ad influenze estranee e non consone ai nostri interessi è un nostro diritto, anzi un nostro dovere»²⁹. Tali posizioni egli sarebbe subito passato a sostenere anche all'interno della *Difesa della razza*, dove, nei primi numeri, sempre del 1938, comparvero tre suoi interventi uno dei quali, contro il meticcio, tornava a tenere assieme razzismo e Impero³⁰. Poi, nel 1939, Franzì alzava se possibile il tiro con alcuni interventi da Berlino comparsi su *Critica fascista*, la rivista del ministro Bottai, che gli venivano utili d'un lato per illustrare con parole compiaciute le caratteristiche del razzismo germanico e nazionalsocialista, dall'altro per ribadire l'originalità di quello italiano, nonché la sua superiorità rispetto all'esempio tedesco quanto a premesse culturali e a prospettive ideologiche. Il filo conduttore restava quello della primazia del fascismo rispetto al nazionalsocialismo, tema che compare in altro suo scritto, sempre del 1939, dal titolo *Fase attuale del razzismo tedesco*³¹, dove parzialmente rifondendo gli articoli precedenti tornava a far proprie le tesi del razzismo italiano ed avanzava aperte critiche alla declinazione biologica di impronta nazionalsocialista che – come è noto – disponeva di consensi anche all'interno dell'ufficio della razza e soprattutto nella rivista di Interlandi. Sin qui Franzì pareva dunque uno zelante esecutore della linea nazionalista di altri firmatari del *Manifesto*, qual Pende e Visco, che pur nel quadro dell'alleanza con la Germania, molto insisteva sul primato politico-ideologico del fascismo rispetto al nazionalsocialismo.

Non sembra tuttavia che questa sua posizione, del tutto in linea con quella condivisa dall'*establishment* del regime, gli evitasse qualche problema, perché nel giugno del 1940 proprio Visco gli faceva togliere la mensilità di duemila lire di cui ancora disponeva ricordando come Franzì non si fosse «mai fatto vivo in alcun modo, né per corrispondenza, né di persona, pur continuando a intascare puntualmente il suo assegno». Perso il sostentamento ministeriale, Franzì, che nel frattempo aveva conseguito la libera docenza in pediatria, ricorse a Bottai per ottenere un posto all'Università e sin dall'estate del 1940 intercorsero tensioni tra l'Ateneo milanese e il ministero, perché alla richiesta del ministro ostava il giudizio del direttore della clinica pediatrica Ivo Nasso, che nel luglio – chiamato dal rettore ad esprimere un giudizio – ricordava come il dottor Franzì

pur essendo un giovane di vivace ingegno e di proteiforme e vasta cultura, ha dimostrato scarsissimo senso di disciplina nei rapporti gerarchici verso il direttore e il personale effettivo della clinica, tanto da abbandonare la clinica in diverse occasioni per vari giorni senza avvertire nessuno; non osservando mai alcun orario di servizio; trattando male e

29. *Ibidem*.

30. *Critica fascista. rivista quindicinale del fascismo diretta da Giuseppe Bottai*, 1939, pp. 42-44, 74-75 e 124-126.

31. L. Franzì, *Fase attuale del razzismo tedesco*, Istituto nazionale di cultura fascista Roma, 1939.

spesso in modo offensivo le suore e il personale ausiliario suscitando così malumori, beghe e rancori³².

E tuttavia, Bottai presto si impose perché, nel mese di novembre, il rettore Pestalozza, specificando che si muoveva a «seguito di superiori disposizioni»³³, tolse il posto di assistente di ruolo alla Clinica delle malattie mentali per assegnarlo alla clinica pediatrica³⁴. La carriera di Franzì a Milano, cominciata sotto gli auspici delle scelte di regime, sarebbe rimasta segnata dai pessimi rapporti intrattenuti con i colleghi: richiamato alle armi, per esser congedato nel 1943 a seguito di una grave ferita, al proprio ritorno a Milano trovò il modo di scontrarsi ancora con il direttore Nasso³⁵, tanto più che dopo l'8 settembre si propose come una sorta di fiduciario del nuovo regime fascista repubblicano all'interno dell'università. In questo quadro, avrebbe in seguito maliziosamente ricordato di essere stato buon amico, soprattutto tra il 1944 e il 1945, del rettore De Francesco³⁶, senza scordare di cercare appoggi presso Emilio Alfieri, erede di Mangiagalli nell'organizzazione degli studi di medicina, al quale, nel 1944, dedicò un suo lavoro fresco di stampa sul ruolo della donna nella disciplina medica dalla preistoria all'età moderna «qual devoto omaggio e ringraziamento per i consigli e l'incoraggiamento»³⁷.

E tuttavia, dopo la caduta del regime, venuto a sapere della progettata sospensione nei suoi confronti. Franzì comunque tentò di difendersi addirittura su tutta la linea: dichiarò di essere vincitore di pubblico concorso, ammise di essersi iscritto al partito repubblicano fascista, ma disse anche di essersene presto allontanato perché resosi conto che le scelte di Mussolini portavano

32. Il rapporto del direttore Nasso al rettore, conservato in Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, fasc. 19 bis, è datato 1° luglio 1940.

33. Il dato è contenuto in una minuta, non datata, del rettore Uberto Pestalozza al direttore della clinica delle malattie nervose e mentali.

34. La lettera con la quale il rettore Pestalozza assegnava un posto di ruolo di assistente alla clinica pediatrica dell'Università è del 26 novembre 1940 ed è conservata in Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, fasc. 19 bis. Due giorni dopo, il 28 novembre, arrivava la proposta ufficiale del direttore Nasso per la nomina di Leone Franzì ad assistente nel suo istituto.

35. Franzì era stato richiamato alle armi nel 1942 e aveva prestato servizio per più di un anno prima del congedo. Aveva ripreso quindi le sue funzioni presso la clinica pediatrica solo nel febbraio 1943. Alla fine del conflitto, l'11 maggio 1945, Ivo Nasso scriveva in questi termini al rettore, in merito alla permanenza di Franzì nell'istituto che dirigeva: «Poiché si tratta di un elemento del tutto indesiderabile sia dal punto di vista tecnico (indisciplinato e prepotente) che da quello politico (è firmatario del proclama razziale contro gli ebrei, è iscritto al partito repubblicano fascista) propongo la sua immediata destituzione». La missiva è in Università degli Studi di Milano, Apice, Archivio storico, fasc. 19 bis.

36. Il passo nel quale Franzì si era definito «negli anni 1944-1945 personale amico del Prof. Di Francesco [sic]» è contenuto in una difesa presentata dallo stesso al Ministero della pubblica istruzione il 30 luglio 1956. (tale missiva è conservata in sempre nel già citato fasc. 19 bis).

37. Il riferimento è a L. Franzì, *La donna nella storia della medicina dalla preistoria all'inizio del medioevo*, Stamperia universitaria pavese Pavia, 1944.

ormai alla guerra civile e rifiutò con fermezza ogni accusa di antisemitismo, rivendicando anzi un valore scientifico alle sue prese di posizione in materia razziale³⁸. Alla sospensione immediata tenne però dietro – *rara avis* – il provvedimento disciplinare ministeriale che nel settembre del 1946 dichiarò la sua incompatibilità a rimanere in servizio nei ruoli dell'Università³⁹. Da qui l'immediato ricorso di Franzì in Consiglio di stato che nel 1948, nel frattempo intervenuta l'amnistia, dichiarò estinto il provvedimento nei suoi confronti, senza che questi potesse però esser reintegrato, perché l'Università di Milano asserì nel frattempo essere scaduto il quinquennio della libera docenza⁴⁰. Si aprì un contenzioso destinato a protrarsi per tutti gli anni Cinquanta, con il Ministero che fece inutili pressioni sull'Ateneo perché riammettesse Franzì, promettendo, nel caso, anche il suo immediato trasferimento a Genova, con Franzì che a fronte delle resistenze dell'università fece addirittura ricorso al Presidente della Repubblica e con la Facoltà di Medicina e il Senato dell'Università che tennero invece fermo sulla decisione di non riammetterlo più al proprio interno giustificando la scelta con la motivazione che egli «non aveva alcun senso di gerarchia e di disciplina, sia per quanto riguarda il servizio nell'istituto che nella ricerca scientifica e clinica»⁴¹.

Difficile dire se la motivazione ora ricordata facesse riferimento al modo spregiudicato con il quale Franzì era entrato in servizio o non fosse piuttosto un utile *escamotage* per confermare in altro modo una condanna delle sue tesi che l'amnistia gli aveva invece tolto. Probabilmente in quel deliberato confluivano entrambe le cose: ossia la difesa da parte del corpo accademico di un'autonomia che il potere politico aveva in precedenza violentemente infranto, ma della quale si portava ancora chiara memoria, come pure il rifiuto del profilo politico-ideologico di un uomo che in precedenza mai aveva fatto mistero della propria rete di protezioni. In ogni caso, e a mo' di conclusione, il suo mancato reintegro era l'unico risultato concreto dell'epurazione verso quanti, nel mondo accademico milanese, si fossero resi responsabili di teorizzare l'antisemitismo. Non molto, anzi poco: a conferma di una storia d'insieme segnata, anche nel caso dell'Ateneo milanese, come d'altronde in tutta Italia, dal compromesso e dalla volontà di tutto metter da lato in nome del superiore interesse dell'accademia.

38. Franzì avrebbe infatti ammesso di aver sottoscritto il *Manifesto della razza* perché costituiva a suo avviso «una dichiarazione di carattere eminentemente scientifico». Il riferimento è tratto dal testo della commissione di epurazione del personale universitario, datato 19 settembre 1946.

39. *Ibidem*.

40. La decisione del Consiglio di Stato datata al 16 ottobre 1948 (fasc. 19 bis).

41. Il ricorso al presidente della Repubblica, conservato in fasc. 19 bis, è datato 10 agosto 1950. Mentre il passo citato proviene da una lettera del rettore a Franzì, a sua volta conservata nel medesimo fascicolo con data 14 ottobre 1949.

APPENDICE – MEMORIE¹

Alessandro Osima

1938

La guerra d’Africa era terminata da poco e Benito Mussolini aveva proclamato l’impero, col re Pippetto nominato imperatore. Avevo tredici anni e frequentavo la seconda ginnasio al liceo Muratori di Modena; notai verso marzo-aprile una notevole freddezza verso di me di diversi compagni di scuola; ben pochi mi dimostravano simpatia. A fine giugno appresi che ero stato bocciato in tutte le materie, salvo storia e geografia; mi meravigliai di aver avuto l’insufficienza anche in matematica, la materia che preferivo.

Ad agosto andai con mia mamma e le mie sorelle Anna e Bruna a Perugia nella casa di campagna di mio nonno Giacomo Veneziano, che si trovava a breve distanza dalla Porta San Pietro, oltre la quale si usciva da quelle che erano allora le mura della città e il limite dell’agglomerato urbano. Davanti alla lunga casa si stendeva un grande cortile, sospeso su un ripido pendio terrazzato, da cui si dominava il panorama verso Assisi, il monte Subasio, la valle del Tevere fin verso Todi. Ero lì a giocare il tre di settembre quando mi raggiunsero Bruna e le cugine Giannina e Bianca per dirmi che avevano appreso dalla radio la promulgazione della legge che limitava sostanzialmente i diritti dei cittadini di razza ebraica; in particolare la nuova legge escludeva da tutte le scuole del regno i cittadini ebrei.

In un primo momento la notizia che non potevo più andare a scuola non mi era dispiaciuta, ma dovevo presto rendermi conto delle gravi conseguenze che ne seguivano. Rientrato a Modena a metà settembre mi recai alla palestra, dove praticavo la scherma, ma il maestro a cui ero affezionato mi disse, con dispiacere, che non potevo più far parte del suo team. A casa la situazione era anche peggiore: mio padre era stato rimosso dal suo lavoro di coagente delle Assicurazioni Generali di Venezia e aveva dovuto rinunciare

1. A. Osima (1924-2019) ha scritto questi appunti in occasione di un’intervista sul *Giorno della Memoria* nella Biblioteca Comunale di Finale Emilia il 27 gennaio 2015. Lo pubblichiamo per gentile concessione della famiglia.

anche all'attività commerciale che da molti anni aveva intrapreso col suo socio, mia mamma era rimasta senza alcun aiuto domestico, ci era stato tolto l'apparecchio radio, solo pochi amici fidati continuavano a frequentarci.

A ottobre iniziai a frequentare la scuola ebraica di Bologna, a Modena non era ancora stata costituita; abitavo a Bologna in casa delle mie zie Anita e Bianca sulle alture prospicienti il colle dell'Osservanza; decisi di frequentare l'istituto tecnico, e di prepararmi per recuperare l'anno perduto oltre all'anno in corso.

1939-1940

A scuola avevo alcuni compagni simpatici (Bruno Bonfiglioli, Maurizio Modena, Mariarosa Levi e le sue cugine Graziella e Gabriella, Iacchia morto poi in campo di concentramento, mia cugina Luisa Teglio e il fratello Mario che frequentava il 4° anno) e qualche bravo insegnante, fra i quali mia zia Anita che ci insegnava il francese dopo essere stata radiata dal liceo Minghetti, dove per molti anni aveva insegnato il tedesco da lei appreso con un lungo soggiorno a Berlino; c'era anche il Prof. Bolaffi che ci insegnava l'educazione e la mistica fascista!!

I rapporti con i giovani non ebrei erano quasi inesistenti. Mi ero iscritto a una palestra privata che mi permetteva di fare sport una volta alla settimana; lì avevo conosciuto due giovani della mia età, fratello e sorella, con i quali competevo nelle varie discipline diventando amici; ma l'anno successivo il maestro della palestra mi comunicò che non potevo più iscrivermi e così persi anche i nuovi amici. Anche il tentativo che facemmo con il cugino Mario Teglio di andare a giocare a palla al cesto venne presto stoppato.

Al ritorno da scuola le cugine Luisa e Rosa incontravano dei ragazzi che le infastidivano con frasi oltraggiose per loro e per gli ebrei; insieme a Mario le accompagnammo un giorno a casa e si ripeté l'episodio che tentammo di fronteggiare; ne seguì uno scambio di palle di neve, ma un anziano bolognese che aveva assistito alla scena intimò ai molestatori di smetterla, dicendo loro di vergognarsi.

A giugno sostenni come privatista l'esame di ammissione al 4° anno dell'Istituto tecnico inferiore; l'esame si svolse in una scuola pubblica, ma in un'aula separata da quella degli altri privatisti per evitare contaminazioni.

Nel frattempo "il Duce" andò a Berlino a stringere la mano a Hitler, che poi venne in Italia per firmare con Mussolini il patto dell'Asse. Se ben ricordo fu durante l'estate che le truppe germaniche invasero i Sudeti e successivamente la Polonia, a seguito di un patto fra Germania e Russia.

Dopo qualche temporeggiamento Gran Bretagna e Francia, che avevano garantito protezione ai paesi occupati, nel settembre del '39 dichiararono guerra alla Germania e iniziò il confronto fra i due schieramenti, affacciati al confine franco-tedesco sulle linee Sigfrido e Maginot, che durò molti mesi.

Nel frattempo Bruna aveva conseguito il diploma del liceo classico, sempre presentandosi come privatista all'esame di licenza in aula separata, ma

non aveva potuto iscriversi all'Università; aveva trovato un impiego presso l'industria dei Sig.ri Rizzi. Mio padre aveva iniziato con un socio una nuova attività industriale: produceva verdure essiccate. Anche Bruna era poi entrata a collaborare.

A giugno del 1940 mi presentai di nuovo come privatista e con la solita procedura superai l'esame per l'ammissione al secondo anno dell'istituto superiore.

Intanto i tedeschi entravano in Olanda e in Belgio e attraverso la frontiera franco-belga aggiravano la Linea Maginot e in pochi mesi occupavano la Francia fino a Parigi. Mussolini, che fino a quel momento non era entrato nel conflitto, si precipitò vigliaccamente a sferrare il colpo di grazia occupando la Savoia e la Costa Azzurra e in seguito buona parte del Sud.

1941

Non frequentavo più la scuola ebraica di Bologna perché anche a Modena la Comunità israelitica aveva aperto una scuola. Avevo deciso di frequentare il liceo scientifico e nella mia classe eravamo solo in due: il mio compagno era Arrigo Levi, che già avevo conosciuto quando frequentavamo i primi due anni del Ginnasio Muratori. Altri compagni più giovani (Silvana e Paola Formiggini, i fratelli Donati, mia sorella Anna) erano iscritti ad anni precedenti. Le lezioni si tenevano in un'unica aula dove insegnavano Alberta, professoressa di lettere e Paola, professoressa di scienze, entrambe sorelle di Arrigo. Per la matematica Arrigo ed io andavamo due volte alla settimana dal professor Dainelli, pensionato del liceo statale, che apprezzavamo molto per il suo sorriso un po' ironico quando raggiungeva la risoluzione di un teorema. Con Arrigo spesso facevamo insieme i compiti di matematica e a volte andavamo in bicicletta alla villa di S. Martino di Mugnano di proprietà della sua famiglia.

Le sorti della guerra erano favorevoli alle forze dell'Asse: in Africa dove l'esercito italiano superava Tobruk e già Mussolini si preparava a entrare ad Alessandria d'Egitto in groppa ad un cavallo bianco. Il generale Petain aveva chiesto per la Francia l'armistizio, mentre l'esercito inglese, dopo il drammatico ritiro dalla Francia, si attestava sulle coste della Manica in attesa che i tedeschi sferrassero l'attacco alla Gran Bretagna. Hitler dichiarava guerra alla Russia e la Wehrmacht penetrava in profondità nel territorio dell'Unione Sovietica. La marina italiana però perdette il controllo del Mediterraneo a seguito della battaglia di Capo Matapan.

Ci raggiunsero notizie allarmanti sulle feroci persecuzioni degli ebrei in Germania e in Polonia.

A giugno superai l'esame come privatista per l'ammissione al secondo anno del liceo scientifico. A luglio organizzammo una gita in bicicletta attorno al lago di Garda: eravamo una decina: oltre a me e a mia sorella Bruna, Arrigo e le sue sorelle Bianca ed Anna, mio cugino Prospero, Maurizio Modena. Nei tre giorni in cui percorremmo il periplo del lago l'unico mezzo mo-

torizzato incontrato fu una moto con sidecar, a bordo una coppia di tedeschi.

Verso la fine dell'anno venne da Milano un corrispondente di papà: un signore molto gentile che ci aveva portato degli ottimi dolci. Era venuto per richiedere aiuto a mio padre per l'acquisto di un terreno: dopo alcuni mesi mio padre gli propose l'acquisto di un fondo alla periferia di Nonantola, che comprendeva anche una bella villa chiamata Villa Emma, e il Sig. Grassi decise l'acquisto. La villa avrebbe ospitato a partire dal luglio 1942 "i ragazzi di villa Emma" giovani iugoslavi che erano sfuggiti alla cattura a seguito del dirottamento in Italia del treno che li doveva portare ai campi di concentramento tedeschi.

Con Arrigo, Silvana Formiggini ed Elena Shiller andavamo qualche pomeriggio a casa dei Donati, dove c'era, a pianterreno, una grande sala che potevamo usare come pattinoir. Erano i pochi momenti di relax nell'ambiente piuttosto tetro in cui vivevamo.

1942

Amedeo Donati, che aveva doti di disegnatore e di umorista, disegnò un quadretto dove ogni studente della scuola ebraica era rappresentato sotto forma di animale: Arrigo corrispondeva al Tapirus quasi americanus. La famiglia Levi, dopo la devastazione dello studio dell'avvocato, aveva deciso di emigrare in Argentina, ciò che avvenne se ben ricordo verso fine maggio.

Con Arrigo e Amedeo decidemmo di stilare un giornalino della scuola; il disegno di Amedeo doveva apparire in prima pagina e ognuno di noi doveva scrivere un articolo. Per stampare le copie trovammo una pasta che, una volta fusa, si versava in una bacinella; il disegno e gli articoli erano scritti con un inchiostro speciale e assemblati in due pagine; la pasta dopo raffreddamento formava una superficie elastica sulla quale si stendeva il foglio inchiostroato e in pochi minuti l'inchiostro veniva assorbito; a questo punto riuscimmo a tirare una ventina di copie che distribuimmo ai compagni e a qualche familiare. Il consiglio dei genitori requisì e fece bruciare tutte le copie nel timore che, cadendo nelle mani di qualche autorità, gli animali rappresentati venissero considerati un dilleggio delle personalità politiche.

Arrigo ci lasciò prima della fine dell'anno scolastico, ma ci scrisse da Barcellona e da Bilbao e quando arrivò a Baires; le sue lettere erano già quelle di un giornalista. Anche mio cugino Enrico Castelbolognesi partì per Israele.

A giugno nuovo esame da privatista per l'ammissione al terzo anno dello scientifico.

A seguito dell'aggressione di Pearl Harbor anche gli Stati Uniti e il Giappone entrarono in guerra ed iniziò la lunga lotta fra le marine americane e giapponesi. In Africa gli Italiani alternavano successi e ritirate ed erano penalizzati dalla difficoltà dei rifornimenti via mare data la superiorità della marina inglese. Malgrado l'aiuto inviato dalla Germania di un contingente di truppe bene armate guidate dal generale Rössel la battaglia volgeva a favo-

re delle truppe alleate. In Russia, le truppe tedesche e italiane proseguivano l'avanzata verso Mosca.

A settembre dovetti trovare nuovi insegnanti di lettere e di scienze: per matematica e fisica c'era ancora il prof. Dainelli, il tedesco me lo insegnava la zia Emma sorella di mia nonna, per le lettere mi rivolsi al prof. Michelini, radiato dalla scuola pubblica perché valdese e comandato come lettore alla biblioteca estense; era un ottimo insegnante che mi fece apprezzare le terzine di Dante e la filosofia. Decisi di prepararmi per la licenza superiore saltando un anno: un lavoro duro che però mi permise di ottenere il diploma poco prima di dovermi nascondere.

1943

Terminò la battaglia d'Africa con molti prigionieri italiani nelle mani degli anglo-americani; in Gran Bretagna cominciavano a cadere i missili V1; in Francia era molto attiva la resistenza che favorì l'esodo di molti ebrei minacciati dal governo Pétain di deportazione; in Russia era iniziata la battaglia di Stalingrado; in Italia cominciarono i bombardamenti delle maggiori città.

Spesso di notte suonavano le sirene e dovevamo andare nei rifugi, anche se per il momento Modena era risparmiata. Perdevo ore di sonno, per me importanti dopo lo studio intenso per la preparazione dell'esame di licenza.

Il 25 luglio alle due di notte sento trillare il telefono e vado a rispondere: era la Signora Ferrero, amica di famiglia e collaboratrice di mio padre nell'azienda di essiccamento delle verdure, che mi intimò di chiamare subito papà senza volermi dire il perché. Vidi al telefono papà impallidire e poi sorridere; finita la telefonata mi disse che Mussolini era stato arrestato. Intanto si sentivano le voci dei cadetti dell'Accademia militare, abbastanza vicina a casa nostra, che inneggiavano alla libertà. Nei giorni seguenti il re nominava Badoglio presidente del consiglio e Mussolini veniva imprigionato sul Gran Sasso.

Ai primi di maggio era arrivata la notizia che gli esami di licenza sarebbero iniziati a giugno anziché a luglio; per completare la mia preparazione dormivo dalle nove di sera fino alle tre del mattino dopo, poi studiavo ininterrottamente, salvo i pasti; l'esame si svolse come al solito in aula separata dove insieme a me c'era anche il correligionario più anziano Mario Camerini a cui cercavo di passare qualche aiuto.

A fine giugno lessi con soddisfazione l'esito positivo degli esami e speravo di potermi godere un periodo di riposo; però correvo il rischio di essere arruolato nell'organizzazione Todt; mio padre, sempre previdente, mi fece assumere come disegnatore dalla ditta Martinelli, produttrice di macchine agricole, che dichiarò che la mia posizione era insostituibile. In un mese disegnai su carta lucida le diverse parti di un aratro opportunamente quotate.

A fine luglio fui invitato a Bologna da Bruno Bonfiglioli; alla stazione di Bologna vidi i carri merce pieni di grano che ancora bruciavano dopo il bombardamento di due giorni prima, dove avevano perso la vita numerosi cittadini colpiti da una bomba all'ingresso del rifugio della Montagnola.

Dal balcone del nostro appartamento si vedevano bene la stazione e la linea ferroviaria dove continuavano a transitare treni merci carichi di carri armati, cannoni e altre armi diretti al sud; era in corso l'occupazione dell'Italia da parte della Wehrmacht. Mussolini aveva pronunciato l'ultimo famoso discorso: "li fermeremo sul bagnasciuga": pochi giorni dopo gli angloamericani sbarcavano in Sicilia che rapidamente occuparono.

Mio padre decise che era meglio allontanarci da Modena per avvicinarci al sud; ci fece partire per Perugia dove presto ci avrebbe raggiunto, nella speranza di una rapida avanzata delle truppe alleate. Diedi le dimissioni da disegnatore con dispiacere della direzione dello stabilimento.

A Perugia passai buona parte del mese di agosto e dei primi di settembre in vacanza, con una buona compagnia di giovani locali, ma l'8 di settembre Badoglio chiese l'armistizio senza dare alcuna direttiva all'esercito e alla polizia e i tedeschi si impadronirono rapidamente del paese. Sapemmo poi che il generale Ferrero, marito della signora nostra amica, dopo aver inviato i cadetti e i militari presenti nell'Accademia militare, che comandava, alle esercitazioni sul campo in montagna, si rifiutò di arrendersi e fu deportato in Germania, da cui non ritornò.

I tedeschi che avevano occupato Perugia ordinarono che tutti i giovani diciottenni si arruolassero nell'organizzazione Todt; mio padre mi consigliò di raggiungere la famiglia di zia Lina, sorella della mamma, ad Ancona dove questa disposizione non vigeva. Giunto ad Ancona appresi dai commessi del negozio, gestito dagli zii Guido e Lina, che i miei parenti erano partiti, ma non ne conoscevano l'indirizzo; appresi poi da un collaboratore di zio Benedetto, fratello della mamma, che si erano rifugiati a Serra de' Conti, paese nei colli sovrastanti il torrente Misa, presso Elide la collaboratrice familiare di zia Lina e lì li raggiunsi. Passai i mesi di ottobre e novembre con loro; con Bianca e Giannina facemmo amicizia con alcuni giovani del luogo e con due carabinieri; facevamo lunghe passeggiate nella campagna ondulata, cercando gli ultimi grappoli d'uva e la sera incontravamo i nuovi amici passeggiando sotto le stelle.

Nel frattempo Mussolini, liberato dalla prigionia sul Gran Sasso, aveva fondato la repubblica sociale e il tre di dicembre promulgò una legge che intimava l'arresto di tutti i cittadini di razza ebraica da inviare in campo di concentramento. Il mattino dopo i nostri amici carabinieri mandarono ad avvisarci che erano comandati di venire a prenderci; avevamo cominciato a mangiare, ma dovemmo rapidamente rifugiarcì nello stallino delle capre sottostante la cucina, mentre le padrone di casa facevano scomparire i residui del pasto e della nostra presenza. I carabinieri entrarono in casa, ma presto ritornarono in caserma dove dissero di non averci trovato. A sera uscimmo dallo stallino per dirigerci fuori dal paese e per raggiungere Arcevia dove i paesani ci avevano assicurato ospitalità presso il parroco. Salimmo una lunga strada dritta e avevamo quasi raggiunto la sommità quando sentimmo il rumore di un'auto che ci inseguiva e stava per raggiungerci; la strada era

incassata tra due dossi e ci arrampicammo sul lato destro; zio Guido ed io riuscimmo a salire, ma zia Lina non ce la faceva e le cugine non vollero abbandonarla; furono prese e portate in caserma al paese. Persi di vista zio Guido, lo chiamai a lungo senza trovarlo; non sapevo più cosa fare perché temevo che ad Arcevia ci aspettassero i carabinieri; esplorai il luogo e vidi che un declivio portava nella valle del Misa; non mi fidavo a raggiungere il ponte che si trovava proprio sotto a Serra de' Conti e decisi di attraversare il torrente; feci un gran salto e precipitai nell'acqua e nel fango fino oltre il ginocchio; riuscii a raggiungere l'altra riva e, procedendo con difficoltà nel buio, raggiunsi una strada che avevamo percorso qualche giorno prima e conduceva a una locanda, dove giunsi verso mezzanotte. Sulla porta della locanda c'era una tenda formata con tanti tappi a corona da cui filtrava una luce; per guardare chi c'era dentro tentai di scostare la tenda, ma feci rumore e le persone all'interno si allarmarono e uscirono; mi riconobbero e subito si diedero da fare per ospitarmi, mi portarono in una camera con un letto accogliente, vollero prendere i vestiti che mi fecero trovare il mattino dopo puliti e stirati.

Il giorno seguente mi consultai con i miei ospiti e dissi loro che pensavo di raggiungere i partigiani; mi risposero che era bene che aspettassi, perché avevano avvisato il paese della mia presenza e di lì, entro poco tempo, sarebbero arrivati gli amici per aiutarmi; infatti poco dopo giunsero Elide con la sorella Firmina, l'amico Flavio ed altri di cui non ricordo il nome; mi dissero che volevano portarmi in un nascondiglio sicuro e, per evitare che qualcuno mi riconoscesse mentre passavamo accanto al paese, formarono un corteo di fidanzamento con Firmina accanto a me in prima fila e tutti gli altri che ci seguivano; per chi ci poteva osservare andavamo ad annunciare il fidanzamento ai parenti; camminammo molte ore per carreggiate di campagna e sentieri, a sera arrivammo in una valletta isolata dove si trovava una vecchia casa colonica, abitata da una famiglia di agricoltori che ci accolsero ci fecero mangiare e ci ospitarono per la notte. Il mattino dopo ero molto perplesso sul da farsi; pioveva forte, ma la casa era poco accogliente, uscii per esplorare il luogo e mi allontanai un poco; sentii una voce che mi chiamava e rientrando ebbi la sorpresa di incontrare mio padre. Preoccupato per me aveva fatto un avventuroso viaggio, con treni di fortuna, passando per la stazione di Terni appena bombardata e, dopo varie peripezie, era giunto a Serra de' Conti; qui a tarda sera entrò in una trattoria ai margini del paese dove apprese quanto era successo: la nostra fuga e l'arresto di zia Lina e delle cugine. Nel frattempo però i paesani si erano raccolti sotto il balcone della caserma per protestare vivamente contro il maresciallo che aveva ordinato l'arresto delle mie parenti e di alcuni altri ebrei; il maresciallo, temendo una sommossa chiamò al telefono il questore di Ancona e gli disse che aveva arrestato solo donne e bambini e il questore gli consigliò di rimandare tutti a casa agli arresti domiciliari, avrebbe provveduto in seguito a organizzare il trasferimento ad Ancona. Mio padre, apprese le notizie organizzò la fuga della zia e delle cugine

che il mattino dopo raggiunsero ad Arcevia zio Guido e lì rimasero, nascosti dal parroco, fino all'arrivo delle truppe alleate. Il mattino dopo ebbe in prestito una bicicletta e accompagnato da un paesano (se ben ricordo Flavio) mi raggiunse. Mi disse che era fuggito da Perugia insieme a mamma e alle mie sorelle già qualche giorno prima del 3 dicembre e dopo alcune vicende aveva trovato rifugio a Todi.

Decidemmo di partire subito e in bicicletta, sotto la pioggia battente, percorremmo una ventina di chilometri per raggiungere la stazione di Montecarotto; qui trovammo rifugio nella camera di una locanda dotata di camino che venne acceso e riuscimmo ad asciugare i vestiti e a riscaldarci. A notte andammo alla stazione e chiedemmo al capostazione di farci salire su un treno appena possibile; dopo un paio d'ore giunse un treno merci, carico di munizioni, guidato da un tedesco che ci permise di salire sulla locomotiva. Alle prime luci del mattino arrivammo a Gualdo Tadino e scendemmo per proseguire verso Perugia e quindi a Todi con le ferrovie regionali ancora funzionanti per i passeggeri.

Trovammo il resto della famiglia in ansia per il nostro ritorno: finalmente eravamo riuniti! L'appartamento dove abitavamo ci era stato concesso in affitto dal Conte Pongelli che si comportò da persona generosa protraendo il contratto di affitto anche quando venne a sapere che eravamo ricercati. La casa, dove abitava anche la famiglia del Conte, si trovava in via Cesa che circondava la città verso ovest; dalle finestre del lato posteriore, che poggiava su un altissimo muraglione si vedeva in basso la valle dove scorreva la strada dell'Asse, da Roma a Berlino. Il Conte possedeva anche a poca distanza sulla stessa via un bel Palazzo che si diceva fosse stato l'abitazione di Jacopone da Todi. Il piano nobile era affittato a una famiglia di Roma; al piano superiore si erano rifugiati zia Elena e zio Settimio (fratelli di mamma) insieme alla Severa, loro governante.

Mio padre fece anche arrivare da noi la nonna Marianna, che, dopo la morte del nonno Alessandro, abitava ancora a Finale con la zia Ada; quest'ultima però andò ad Asti dalla sorella Giulia e fece purtroppo la fine ben nota. Avevamo visto a luglio a casa nostra zia Ada, che poi si era recata a Pavullo per una vacanza insieme ad Anna Rosa Segre; ero andato un giorno a salutarle a Pavullo, ma zia Ada era un po' alterata e ciò turbava Anna Rosa e anche me.

Le truppe angloamericane erano sbarcate a Napoli e in breve avevano conquistato la Campania fino a Cassino e parte dell'Abruzzo fino ad Isernia dove i tedeschi si erano ritirati formando una nova linea di difesa, dove resistettero per molti mesi.

I mesi che trascorremmo a Todi prima dell'arrivo degli anglo-americani furono pesanti; ero confinato in casa e passavo il tempo fra lettura del *Mulino del Po*, solitari con le carte e qualche partita a dama con le sorelle; gli altri uscivano con cautela. Zio Settimio era gravemente malato di enfisema polmonare. Zia Elena aveva portato dal negozio di Perugia alcune pezze di stoffa, che ci servirono per fare scambio merci con alimenti; l'acquisto

con danaro era possibile solo per gli ortaggi; venne da noi un giorno la signora Ferrero accompagnata da un nipote; ci portò salumi e farina e ci aggiornò sulla situazione poco felice della nostra città e sulla deportazione del marito.

1944

Zio Benedetto, fratello di mamma, che aveva da alcuni anni spostato la sua attività a Roma, dove viveva con la famiglia, si era rifugiato in Laterano; da lì ci inviò il signor Primavera, un borsaro nero, che aveva incaricato di reperire prodotti alimentari nella campagna tuderte e ci aveva portato notizie; sapemmo così che a Roma si erano rifugiate zia Anita e zia Bianca coi figli Itala e Guido, ai quali successivamente si era aggiunto Prospero con la Cabiria. Tramite il CNL ci avevano procurato nuove carte di identità e carte annonarie che ci permettevano di sopravvivere: ci chiamavamo Orsini e la mia data di nascita risultava di tre mesi inferiore a quella di Bruna.

Papà visitò i contadini delle valli col signor Primavera che in cambio di olio, salumi, farina, ecc. pagava con preziosi; riuscì anche a procurare alimenti per le zie. Il signor Primavera tornò due o tre volte a fare rifornimenti; l'ultima volta si involò con tutto quello che aveva ricevuto.

Mia sorella Anna aveva fatto amicizia col proprietario del negozio-tabaccheria; il pacchetto di sigarette settimanale che la carta concedeva a ciascuno lo scambiava con pacchi di sale, ottima merce di scambio per olio, salumi, ecc.

Zio Settimio morì se ben ricordo in febbraio; sorse un serio problema per la denuncia del decesso e per il seppellimento. Fu Severa che si presentò in comune, non essendo ebrea, e che riuscì, aiutata dal conte Pongelli, a convincere un parroco a accettare il seppellimento.

Le truppe angloamericane fecero un nuovo sbarco ad Anzio costituendo una testa di ponte: speravamo in una rapida avanzata, ma fummo presto delusi perché il contingente rischiò di essere buttato a mare. Vedevamo continuamente transitare sulla via dell'Asse grandi convogli che andavano a rinforzare le linee di difesa tedesche; più volte al giorno squadriglie di cacciabombardieri sorvolavano la strada e si lanciavano in picchiata per distruggere i convogli; qualche proiettile scoppiò a poca distanza dalla nostra abitazione. Un mattino, per sembrare più giovane, indossai pantaloni corti e uscii con mio padre molto presto: scendemmo in valle in bicicletta verso Marsciano per raggiungere un contadino che era disponibile al cambio merci; giunti a poca distanza dal ponte sul Tevere arrivò una squadriglia che si gettò in picchiata colpendo tre autocarri carichi di munizioni: cominciò una specie di fuochi di artificio che durò quasi un'ora, mentre restammo rifugiati dietro un pagliaio. Riprendemmo la strada e superammo il ponte osservando alcune case poste in prossimità; visitammo il contadino e carichi di provviste tornammo verso casa; giunti al ponte trovammo le case distrutte, ma il ponte intatto; un vecchio, seduto su una pietra con le lacrime agli occhi ci guardava inebetito e disse che era l'unico rimasto vivo.

Un mattino ai primi di giugno sentimmo un rumore lontano che lentamente aumentava e nel giro di un'ora divenne un rombo; a quel punto scorgemmo ad elevata altezza una lunga serie di squadriglie di bombardieri che sorvolavano il paese in direzione est – ovest; attorno alle squadriglie volavano dei caccia per proteggerne il volo; passarono diverse centinaia di aerei in trasferimento dalla Grecia alla Gran Bretagna, da cui il giorno dopo partì lo sbarco in Normandia.

Intanto si era conclusa la battaglia di Montecassino e le truppe angloamericane, che avevano travolto le difese tedesche, in pochi giorni raggiunsero Roma; i tedeschi erano in rotta e sulla strada dell'Asse il senso di marcia si era invertito; fuggivano con ogni mezzo disponibile anche cavalli, motorini e biciclette. Alcuni tedeschi bussarono al portone e requisirono un calesse del Conte, che poi insieme a mio padre dovette condurlo ai loro alloggiamenti nella valle. Passammo alcune ore in ansia prima che tornassero.

Il 13 giugno cominciarono tiri incrociati di artiglieria; vedevamo alcuni proiettili passare sopra le nostre teste mentre i cacciabombardieri tempestarono la via di fuga dei tedeschi e alcune bombe caddero a poca distanza da noi; a notte dovemmo ripararci in un rifugio e così pure la notte seguente.

Nella tarda mattinata del 15 giugno vedemmo spuntare da una curva della strada dell'Asse il primo carro armato che centrò con un proiettile un camion tedesco in fuga. I tedeschi tentarono di minare la centrale elettrica e altri edifici di Todi, ma, ostacolati dai cittadini, si affrettarono a fuggire e alcuni furono presi prigionieri. Una colonna di carri armati inseguì i tedeschi e al pomeriggio gli scontri nella valle cessarono. Verso le cinque salii fino alla piazza, già invasa da molti cittadini, dove trovai schierate, tra il palazzo dei priori e quello del capitano del popolo, dodici camionette cingolate dietro ognuna delle quali era collocata una cucinetta da campo, accudita dai militari: fu per me il segnale della riconquistata libertà accompagnato la mattina dopo dall'arrivo in piazza di un camion di militari che si fermò tra la gente; sentii una voce che partiva dal camion e gridava: Sandro, Sandro! Riconobbi mio cugino Enrico che si era arruolato nella Brigata palestinese e fu tra i primi a raggiungere Todi con l'incarico di esaminare la situazione del Comune. Ci disse poi che aveva trovato documenti da cui risultava che ci avevano individuato e era già stato stilato il mandato di cattura.

GLI AUTORI

Francesca Biondi, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

Paolo Caretti, Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

Lorenza Carlassare, Professoressa emerita di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Padova.

Marco Cuzzi, Professore associato di Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Milano.

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Prorettrice a legalità trasparenza e parità dei diritti nell'Università degli Studi di Milano.

Antonino De Francesco, Professore ordinario di Storia moderna e Direttore del Dipartimento di Studi Storici nell'Università degli Studi di Milano.

Emanuele Edallo, Professore a contratto in Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Milano.

Ivano Granata, Professore associato di Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Milano.

Lorenzo Lipparini, Assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data del Comune di Milano.

Gadi Luzzatto Voghera, Direttore della Fondazione "Centro di documentazione ebraica contemporanea" (Cdec).

Roberto Maiocchi, Professore ordinario di Storia della scienza nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Valerio Onida, Presidente emerito della Corte costituzionale.

Alessandro Pajno, Presidente emerito del Consiglio di Stato.

Barbara Pezzini, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

Michele Sarfatti, Studioso della persecuzione antiebraica e della storia degli ebrei in Italia nel XX secolo presso la Fondazione Cdec.

Liliana Segre, Senatrice a vita.

Claudia Storti, Professoressa ordinaria di Storia del Diritto medievale e moderno nell'Università degli Studi di Milano.

Paolo Zanini, Ricercatore di Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Milano.

I diritti negati
diretta da G. Zagrebelsky, M. D'Amico

Ultimi volumi pubblicati:

MARILISA D'AMICO, FRANCESCA BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica* (disponibile anche in e-book).

PAOLO VERONESI, *Colpe di stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale* (disponibile anche in e-book).

ANDREA GIORGIS, MATTEO LOSANA, ENRICO GROSSO (a cura di), *Diritti uguali per tutti?. Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale* (disponibile anche in e-book).

CRISTINA CATTANEO, MARILISA D'AMICO, *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo* (disponibile anche in e-book).

Questo volume raccoglie le relazioni tenute da storici e giuristi al convegno svoltosi il 28 gennaio 2019 presso l'Università degli Studi di Milano, organizzato dal Dipartimento di Diritto pubblico Italiano e sovranazionale e dal Dipartimento di Studi Storici, in occasione degli ottant'anni dalla promulgazione delle leggi antiebraiche e della Giornata della Memoria.

I saggi dei diversi autori sono uniti dalla comune intenzione di contribuire ad un approfondimento scientifico sugli anni che culminarono con l'affermazione del regime fascista e con l'attuazione delle sue politiche antiebraiche, secondo una prospettiva interdisciplinare. Il volume, diviso in quattro parti, costituisce uno studio corale che vede storici e giuristi confrontarsi su alcune delle tematiche cruciali del ventennio, come le strutture organizzative del fascismo (parte prima), la persecuzione dei diritti fondamentali per mano delle leggi antiebraiche (parte seconda), l'avvento della Costituzione repubblicana (parte terza) ed, infine, l'applicazione delle leggi antiebraiche nella stessa Università degli Studi di Milano (parte quarta).

Marilisa D'Amico è Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Prorettrice a Legalità Trasparenza e Parità dei Diritti nell'Università degli Studi di Milano.

Antonino De Francesco è Professore ordinario di Storia moderna e Direttore del Dipartimento di Studi Storici nell'Università degli Studi di Milano.

Cecilia Siccardi è Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.