STORIE COSTITUZIONALI · MEMORIE · 1

a cura di GIAN LUCA CONTI
e GIULIO SANTINI

25 LUGLIO 1943

Un problema di diritto statutario o di diritto costituzionale?

Atti della giornata di studi
Pisa, Palazzo alla Giornata, 25 luglio 2023

PISA
UNIVERSITY
PRESS

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

945.0916 (23)
I. Conti, Gian Luca II. Santini, Giulio <1998- > 1. Stato fascista - Ordinamento istituzionale 2. Fascismo - *1943*

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a peer review secondo il protocollo UPI

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

© Copyright 2025
Pisa University Press
Polo editoriale - Centro per l'innovazione e la diffusione della cultura
Università di Pisa
Piazza Torricelli 4 · 56126 Pisa
P. IVA 00286820501 · Codice Fiscale 80003670504
Tel. +39 050 2212056 · Fax +39 050 2212945
E-mail press@unipi.it · PEC cidic@pec.unipi.it
www.pisauniversitypress.it

ISBN 979-12-5608-005-2
progetto grafico: 360grafica

L'opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons: Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0).
Legal Code: *https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.it*



L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte.
L'opera è disponibile in modalità Open Access a questo link: *www.pisauniversitypress.it*

INDICE

INTRODUZIONE
As if: la crisi costituzionale del 25 luglio 1943 e l'art. 2727, c.c.
Quello che ottanta anni dopo si può pensare e, forse, perfino scrivere
Gian Luca Conti 3

PRIMA PARTE
Palazzo Venezia (esterno giorno) 23

"Organo supremo" o "organo fantasma"?
Gran Consiglio e funzione di governo nell'ordinamento fascista
Silvia Filippi 25

Il 25 luglio del 1943 dal punto di vista delle attribuzioni costituzionali
del Gran Consiglio. L'ultima notte del duce
Carlotta Latini 41

SECONDA PARTE
Palazzo Venezia (interno notte) 55

Problematiche procedurali nella riunione del Gran Consiglio
del fascismo del 25 luglio 1943
Luigi Ciaurro 57

La riflessione storiografica sul 25 luglio
fra documenti e pregiudizi
Alessandro Luparini 71

25 luglio 1943: ma fu un colpo di Stato?
Romano Ferrari Zumbini 83

Il 25 luglio 1943. Il ripristino della legalità costituzionale
come punto zero dell'attuale rigidità della Carta
Vincenzo Desantis 89

25 LUGLIO 1943: MA FU UN COLPO DI STATO?

Romano Ferrari Zumbini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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