

Federico Quaglia

Il Re dell'Italia fascista

Forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1932-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: agosto 2008

a Tecla

Indice

Introduzione	9
Capitolo I	
La Corona nel dibattito sulla riforma fascista della costituzione	15
Il Re nell'Italia liberale	15
La "tendenzialità repubblicana"	19
La proposta di Michele Bianchi	29
La reazione dell'opposizione	34
La replica fascista	40
Dopo il progetto Bianchi: nuove prese di posizione sulla costituzione	45
Fascismo e Statuto	56
Continuità di temi	59
La commissione dei Diciotto	65
Pro e contro i Soloni	72
Capitolo II	
Corona e riforme costituzionali	75
La legge sul capo del Governo: il dibattito parlamentare	75
La legge sul capo del Governo: spunti per l'interpretazione	83
La legge sul Gran Consiglio: la presentazione e l'approvazione del Senato	85
La legge sul Gran Consiglio: prime riflessioni	91
Capitolo III	
Dopo le riforme: la Corona nel pensiero giuridico	97
Nel solco dello Statuto	97
Re, primo ministro e Governo nel nuovo regime	101
Re e Gran Consiglio nel nuovo regime	105
La forma di governo	114
Conclusione	123
Capitolo IV	
Re e Parlamento	127
I rapporti istituzionali	127

Il Senato e la riforma regolamentare del 1933	130
Dalla “Camera fascista” alla Camera dei fasci e delle corporazioni	134
 Capitolo V	
Re e Governo	139
 Re e primo ministro: cenno introduttivo	139
Sulla nomina dei ministri	140
La famiglia reale e la volontà accentratrice della Presidenza del Consiglio	143
Regi decreti	146
La firma dei regi decreti	149
Una particolarità procedurale: regi decreti in assenza del Re	158
 Capitolo VI	
Un aspetto della funzione di governo: la politica estera	169
 Rapporti con la diplomazia	169
Tra capo del Governo e ministro degli esteri	174
Gli addetti militari	186
 Capitolo VII	
Considerazioni conclusive	193
 I rapporti con le forze armate e la vicenda dei primi marescialli dell’Impero	193
Il problema delle prospettive future del regime fascista	197
L’integrazione di monarchia e fascismo	198
Intorno al 25 luglio	204
Re costituzionale dell’Italia fascista	212
 Indice dei nomi	227

Introduzione

Il dramma della diarchia è il titolo scelto da Benito Mussolini per una delle parti de *Il tempo del bastone e della carota*, l'opera di memorie politiche scritta quando era a capo della Repubblica Sociale Italiana¹. Il titolo alludeva ai rapporti avuti dal 1922 al 1943 con Vittorio Emanuele III, nei quali appunto si sostanziava quella diarchia così negativamente connotata dal dittatore.

«C'era una monarchia prima, e una monarchia rimase dopo»², ha scritto il capo fascista: se non una normale crisi di governo, la Marcia su Roma non era stata neanche una rivoluzione, perché non aveva sovvertito le istituzioni dello Stato. Aveva così avuto inizio il sistema del “governo in due”³, il quale si era manifestato, anche in modo piuttosto grottesco, in una serie di “doppioni”:

Accanto all'Esercito, che obbediva prevalentemente al Re, c'era la Milizia, che obbediva prevalentemente al Duce. Il Re aveva una guardia del corpo, composta di carabinieri con una speciale statura, e un giorno Gino Calzabini credè, coi “moschettieri”, la guardia personale del Duce. Il Consiglio dei ministri discendeva dallo Statuto, ma il Gran Consiglio lo precedeva in importanza perché proveniva dalla rivoluzione. L'inno *Giovinazza* [...] si appaiava nelle manifestazioni alla marcia reale di Gabetti [...]. Anche il saluto militare non sfuggì al sistema della diarchia: il vecchio saluto fu conservato con copricapo; il saluto romano o fascista senza berretto, come se nel frattempo le teste fossero cambiate⁴.

Come già messo in evidenza nell'esposizione di Mussolini, gli aspetti esteriori e di costume non esaurivano il complesso tema dei rapporti tra Duce e Re, la cui valenza non poteva che essere politica. Il potere parallelo del regnante era tutt'altro che marginale, stando sempre alla ricostruzione di Mussolini. In essa è rivelato, per esempio, che Vittorio Emanuele III disponeva di una propria diplomazia, alla quale

¹ Nel libello, edito nel 1944, erano raccolti i diciannove articoli originariamente comparsi sul “Corriere della sera” dal 24 giugno al 18 luglio dello stesso anno.

² B. MUSSOLINI, *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (Ottobre 1942–Settembre 1943)*, Mondadori, Milano 1944, p. 39.

³ Ivi, p. 40.

⁴ *Ibidem*.

concorrevano i diplomatici italiani, tenuti a rendergli periodicamente visita a Roma. In particolare, la diplomazia dinastica avrebbe però tratto alimento e consistenza dai rapporti di parentela con regnanti e aristocratici d'Europa.

La diarchia avrebbe trovato espressione anche nel bicameralismo, avendo il Senato del Regno continuato a manifestare il proprio tradizionale lealismo verso la Corona, in ciò distinguendosi dalla Camera, emanazione diretta del fascismo.

Spostando lo sguardo alla società italiana, Mussolini ha riferito che, oltre allo stato maggiore dell'esercito, erano devoti alla dinastia sabauda, in varia misura, l'aristocrazia "bianca", la grande borghesia, la massoneria, gli ebrei e, dopo la Conciliazione, anche l'aristocrazia "nera", la curia ed il clero⁵.

La diarchia, così come rievocata da Mussolini, appare una situazione di latente, costante e inevitabile — si potrebbe dire strutturale — attrito tra Re e Duce, tra monarchia e fascismo. A determinare tale situazione sarebbe lo scontro tra l'aspirazione mussoliniana a fare del fascismo un regime totalitario, fondato sul potere personale del Duce, e la preesistente autorità regia. Interpretato in questa chiave, il ventennale rapporto tra capo dello Stato e capo del Governo non può non assumere i connotati di una lotta necessariamente insanabile ed asperissima, in quanto combattuta fra termini antitetici: dinamismo contro staticità, innovazione contro conservazione. Occorre tuttavia domandarsi quanto unilateralità e semplificazione vizino tale visione, rendendola, fuorviante.

Mussolini scriveva le sue memorie mentre si trovava a capo di un regime repubblicano, fondato dopo che con casa Savoia si era consumata una rottura drammatica; in fondo, non è affatto sorprendente che egli abbia voluto interpretare in chiave conflittuale i rapporti intercorsi tra la Corona e il fascismo negli anni in cui aveva governato l'Italia. Il potere regio, unito all'andamento disastroso della seconda guerra mondiale, era risultato determinante per la rovina del fascismo, ma l'impostazione dicotomica, incentrata sull'ipotesi del conflitto appare insoddisfacente riguardo ai nostri fini, in quanto strumentale e semplicistica. Lo stesso Mussolini ha, nonostante tutto, ricordato nella sua

⁵ *Ibidem.*

ricostruzione momenti di perfetta concordia con un sovrano il quale, ignorando l'Aventino, gli aveva permesso di restare in carica, alla guida del Governo, nonostante la crisi attraversata dal fascismo nel 1924 in seguito all'uccisione di Giacomo Matteotti⁶; con un sovrano che, ancora, dopo la soluzione della questione romana, gli aveva offerto, come pubblico segno di gratitudine, la concessione di un titolo nobiliare⁷.

Il quadro storico con cui ci si confronta appare caratterizzato da una complessità cui mal si adattano ipotesi di lavoro semplicistiche. Occorre evitare di assumere letture predeterminate della storia quale criterio guida della ricerca e però stabilire qualche punto fermo. Si è così scelto in quanto riferimento indispensabile il dato costituzionale, inteso come principio giuridico e politico posto alla base dell'organizzazione statale. Riferirsi alle riflessioni e alle proposte precedenti alle riforme istituzionali realizzate nel periodo fascista, nonché alle successive interpretazioni è necessario al fine di comprendere la posizione assegnata alla Corona nel complessivo disegno costituzionale del fascismo. Se rispetto a quanto lasciato in eredità dal regime prefascista l'assetto dei poteri determinatosi nel Ventennio risultava ampiamente rinnovato, è ipotizzabile che la categoria ottocentesca di potere neutro, con la quale il costituzionalismo europeo aveva cercato di integrare convenientemente i poteri dei capi di Stato nei nuovi assetti parlamentari (o avviati a divenire tali)⁸, non fosse più sufficiente a fornire una spiegazione esauriente della funzione in regime dittatoriale di un monarca che non era, egli stesso, dittatore. Per gli stessi motivi, anche l'osservatore contemporaneo non può accontentarsi acriticamente della vecchia formula per comprendere la parte avuta dal Re in un regime che, in pratica, rappresentò l'ultima fase della vicenda storica della monarchia italiana.

Le formule rischiano di risultare del tutto astratte e avulse dalla realtà se non si fondano sull'osservazione dei fatti concreti, accontentandosi di essere la sintesi di una mera speculazione teorica. La valenza generale di questa osservazione non è stata comunque tale da indur-

⁶ Cfr. *ibidem*.

⁷ Cfr. *ivi*, p. 41. Mussolini rifiutò l'offerta.

⁸ Cfr. P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 88-94.

re a trascurare l'aspetto teorico. Si è dunque scelto di tenere nella dovuta considerazione gli aspetti teorici e dottrinali, reputandoli elementi comunque preziosi, utili in quanto manifestazioni, per quanto parziali, delle tendenze di fondo caratterizzanti il costituzionalismo italiano dell'epoca fascista: tendenze che emersero sotto forma di risposte fornite ai quesiti posti dal tempo, di idee sul migliore assetto dei maggiori poteri dello Stato, di polemiche, di sistemazioni ricavate dalla riflessione sulle scelte effettivamente compiute, in materia costituzionale, dal regime fascista.

Alla base del presente studio è l'intento di cogliere le interdipendenze fra la visione teorica e gli aspetti funzionali. La prima è da intendere come categoria complessa, in cui si ritrovano le concezioni e le aspirazioni espressamente manifestate con lo scopo di orientare quel processo riformatore alla cui realizzazione il fascismo era volto; vi si ritrovano anche le elaborazioni volte a collocare razionalmente la Corona nell'ordine determinato dalle innovazioni del periodo 1925–1928: tale era il compito, naturalmente, degli studiosi di diritto costituzionale. Per quanto riguarda i secondi si è proceduto a una ricognizione sull'attività svolta da Vittorio Emanuele III, così da cogliere taluni aspetti dell'impegno istituzionale del capo dello Stato nel periodo fascista e poterne quindi afferrare la portata concreta. L'agire, in quanto istituzione, del Re d'Italia, si esplicava esclusivamente in relazione con altri organi costituzionali: per sua natura la Corona non poteva svolgere le proprie funzioni pubbliche in completa solitudine, ma, piuttosto, si trovava nella posizione di interlocutore di altre istituzioni. Si potrebbe affermare che l'istituzione incarnata dal regnante trovava l'essenza del proprio ruolo in un sistema di relazioni le quali costituivano, per i suoi interlocutori istituzionali, altrettanti obblighi. Di queste relazioni erano assolutamente preponderanti, per numero e rilevanza, quelle intrattenute con il Governo; di tutt'altra portata quelle riguardanti il Parlamento. In ciò, niente di strano: tradizionalmente la Corona era contigua proprio al Governo, in quanto maggiormente coinvolta dall'attività dell'organo esecutivo; il fascismo, poi, agì nel senso di sminuire l'importanza delle Camere nell'ambito del sistema politico e costituzionale italiano, mentre il massimo risalto fu attribuito al Governo e, in particolar modo, al Duce.

L'inizio del periodo oggetto di analisi coincide praticamente con l'insediamento del governo Mussolini, suggello solenne della Marcia su Roma. Prima di allora, il fascismo non esisteva certamente come regime, ma neanche si era cimentato concretamente con le questioni costituzionali, debole com'era in seno alla rappresentanza nazionale e assorbito, sul piano operativo, da un'asprissima lotta politica, anche armata, contro i suoi avversari. Proprio dalla fine del 1922, ormai alla guida di un ministero di coalizione, il nuovo potere fascista cominciò ad affrontare veramente la questione della riforma dello Stato: un tema indubbiamente qualificante, ma si potrebbe anche dire scontato, e perfino riduttivo, per un movimento che si presentava come rivoluzionario.

Posto che la ricerca è stata mirata a recepire le dinamiche proprie dell'esistenza "ordinaria" delle istituzioni, così da poterne cogliere le tendenze di fondo, occorre ancora notare che se il regime fascista fosse sopravvissuto al secondo conflitto mondiale si sarebbe potuta aprire una nuova fase del costituzionalismo fascista, magari destinata a tradursi in mutamenti duraturi e, perciò, in tendenze di fondo nuove, anche consistenti in alterazioni irreversibili proprio della natura e delle funzioni della monarchia nell'assetto istituzionale italiano.

Più o meno rinnovato, lo Stato governato da Benito Mussolini non smise mai di essere una monarchia con al vertice Vittorio Emanuele III di Savoia. La monarchia sabauda aveva dalla sua parte la disponibilità di una risorsa propria: la forza derivatale da un passato che l'aveva vista incarnare l'autorità dello Stato italiano ben prima della comparsa delle camicie nere sulla scena politica. Se è vero che, in quanto potere eminentemente basato sulla tradizione, la Corona d'Italia poté farsi trovare all'appuntamento del 1922 con il fascismo e con Benito Mussolini forte di una dote non trascurabile, non sarà fuori luogo riservare l'inizio del primo capitolo ad un accenno al passato della monarchia italiana nei decenni precedenti l'esperienza fascista, quelli dell'età liberale. Allo stesso modo, sarà utile dedicare l'opportuna attenzione a un elemento suscettibile di influenzare i rapporti tra il primo fascismo e la monarchia: la "pregiudiziale repubblicana".

Capitolo I

La Corona nel dibattito sulla riforma fascista della costituzione

Il Re nell'Italia liberale

Quando Mussolini andò al potere vigeva lo Statuto albertino. Quando Mussolini perse il suo posto, ventuno anni dopo, lo Statuto albertino era ancora la carta fondamentale del Regno. Da quando il re di Sardegna Carlo Alberto aveva concesso lo Statuto, la monarchia subalpina, e quindi quella italiana che le successe, fu, in un certo senso, identificata con la carta costituzionale del 1848. Nella lotta per l'unificazione dell'Italia, in effetti, Vittorio Emanuele II poté giovare della sua qualità di unico monarca costituzionale d'Italia.

«Di nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge Fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue»: questa era la formula, il cui soggetto era re Carlo Alberto, che introduceva gli articoli dello Statuto albertino. In essa è ben adombrata l'identificazione della carta costituzionale del 1848 con la monarchia, destinata ad essere una realtà per almeno due motivi: primo, perché lo Statuto era stato concesso da un monarca sabauda; secondo, perché in esso il Re appariva come l'organo centrale dello Stato, di gran lunga più importante di qualsiasi altro.

Degli ottantaquattro articoli di cui è composto lo Statuto albertino, ben trentasei riguardano, direttamente o indirettamente, la Corona.

L'articolo 2 afferma che «lo Stato è retto da un Governo Monarchico rappresentativo» e che «il Trono è ereditario secondo la legge salica».

Gli articoli da 3 a 10 stabiliscono le principali attribuzioni del sovrano, quelle di maggiore rilevanza politico-istituzionale. In questa parte dello Statuto, infatti, viene affermato che il Re è titolare del potere esecutivo¹, ma anche, con dignità pari a quella delle Camere, del

¹ «Al Re solo appartiene il potere esecutivo» (art. 5).

potere legislativo². Inoltre, gli è riservata la potestà di sanzionare e di promulgare le leggi (ai sensi dell'articolo 7). Spettano alla Corona il diritto di nominare «a tutte le cariche dello Stato» e il potere di emanare gli atti necessari all'esecuzione delle leggi³, mentre, in materia penale, le è attribuita la facoltà di concedere la grazia e di commutare le pene (art. 8). «La persona del Re», infine, è dichiarata «sacra e inviolabile» (art. 4).

Altre prerogative regie di notevole importanza istituzionale sono comprese nelle sezioni dello Statuto albertino dedicate ai ministri e al Senato: appartiene al Re il diritto di nominare i ministri e i senatori, nonché il Presidente e i vicepresidenti della camera alta (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 65, 33 e 35). I giudici sono nominati dal sovrano e amministrano in suo nome la giustizia, come stabilito dall'articolo 68. Si può aggiungere che gli articoli da 11 a 17 regolano le questioni attinenti la minorità del Re e la reggenza: «Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiuti» (art. 11); «durante la minorità del Re, il Principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al Trono, sarà Reggente del Regno, se ha compiuto gli anni vent'uno» (art. 12); «in mancanza di parenti maschi, la Reggenza apparterrà alla Regina Madre» (art. 14); «Se manca anche la Madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai Ministri, nomineranno il Reggente» (art. 16). Gli articoli dal 18 al 21 riguardano le prerogative economiche della Corona. L'articolo 22 impone al Re, nel momento in cui sale al trono, di giurare, in presenza delle Camere, di osservare con lealtà lo Statuto.

La lettera dello Statuto albertino fornirebbe il motivo di reputare il Re il personaggio politicamente più potente, la Corona l'organo più importante dello Stato sabauda. In effetti, si può dire che il sovrano venga configurato dallo Statuto come vertice e fulcro del Regno. La lettera statutaria attribuisce poteri estesissimi alla Corona e, coerentemente, non stabilisce che la forma di governo debba essere parlamentare. L'attribuzione al Re della nomina e della revoca dei ministri, nonché l'assenza di ogni riferimento all'istituto della fiducia parla-

² «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere» (art. 3).

³ «Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi» (art. 6).

mentare, fanno piuttosto pensare alla forma di governo costituzionale pura.

Stabilire se, e in quale misura, le norme statutarie abbiano trovato effettiva applicazione è certamente un'operazione complessa. Sul modello costituzionale previsto dallo Statuto si sono sedimentati nel corso del tempo elementi nuovi, riconducibili agli schemi del sistema parlamentare. Ciò ha reso arduo ogni tentativo di definire in modo univoco la forma di governo dell'Italia liberale. Sarebbe senz'altro erroneo sostenere che il Regno dei Savoia ebbe un forma di governo costituzionale pura, oppure parlamentare, dal 1848 gli anni Venti del Novecento. È forse più realistico pensare ad una forma di governo "tendenzialmente parlamentare" la quale si sarebbe attuata in modi diversi a seconda dei rapporti di forza di volta in volta intercorrenti fra i vari soggetti politici. Uno di questi era la Corona, più o meno forte in base alla maggiore o minore capacità di far valere le proprie prerogative statutarie⁴.

Certamente non è realistico attribuire ai sovrani dell'Italia liberale il ruolo di "re travicelli", completamente avulsi dalla politica e relegati a funzioni puramente decorative. È vero che i governi cercarono sempre di avere una base parlamentare che fosse la più forte possibile, ma spesso a risultare determinante per le sorti delle compagini ministeriali, in particolare nel momento della formazione, era l'appoggio del capo dello Stato. Durante il regno di Vittorio Emanuele II non fu infrequente l'insediamento di veri e propri "governi del Re", varati senza coinvolgere il Parlamento e affidati a personalità legate alla Corona,

⁴ Informazioni sulla Corona e la forma di governo nell'età liberale possono essere tratte dalle opere generali di storia costituzionale italiana: G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Lampi di stampa, Milano 1999 (prima edizione: Vallecchi, Firenze 1967); C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1849-1948*, Laterza, Bari 1974; E. ROTELLI, *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita*, in ID., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna 1981, pp. 47-86; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna 1989; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma 1995, pp. 3-72; S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1995; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma 2002; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Il Mulino, Bologna 2003. Per quanto riguarda specificamente il capo dello Stato, cfr. P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, FrancoAngeli, Milano 1999.

come Urbano Rattazzi o Federico Luigi Menabrea (quest'ultimo era, oltretutto, un militare e quindi, per definizione, fedele al monarca e pronto a obbedirgli)⁵. La pratica di creare governi indipendentemente dalle indicazioni delle Camere non andò perduta con i successori di Vittorio Emanuele II; basti pensare al sostegno accordato dalla Corona ai gabinetti Pelloux, nel culmine della crisi di fine Ottocento, con la conseguenza che Umberto I si espose di fronte all'opinione pubblica come ispiratore di una politica reazionaria, tanto da perdere, infine, la vita⁶. Lo stesso Vittorio Emanuele III, generalmente ritenuto meno proclive dei suoi predecessori a intervenire nella vita politica, scelse personalmente di affidare la guida del Governo, nel 1905, a Tittoni⁷ e sua fu la scelta, nel 1922, di non firmare il decreto di proclamazione dello stato d'assedio e incaricare Mussolini.

In generale, il sistema politico dell'Italia liberale consentiva alla Corona di disporre di margini d'azione spesso notevoli. L'assenza di partiti politici strutturati era un ostacolo alla formazione di maggioranze e opposizioni ben definite, pertanto favoriva il trasformismo. In una situazione del genere non era difficile per il Re sfruttare la sua posizione per influire, in modo più o meno incisivo, sulla soluzione delle crisi ministeriali. In particolare, secondo una regola non scritta, i ministeri militari e il Ministero degli esteri dovevano essere affidati a uomini scelti dal sovrano, o almeno a lui graditi. Nell'età liberale, infatti, la politica estera era, sostanzialmente, anche la politica del Re: ancora nel Novecento inoltrato l'appoggio di Vittorio Emanuele III risultò determinante perché il presidente del Consiglio Salandra ed il ministro degli esteri Sonnino riuscissero a fare entrare l'Italia nella Grande guerra. Se a conflitto terminato, nel 1919, «uno dei punti fondamentali del programma presentato da Giolitti al momento di tornare al potere» consisteva nella «riforma in senso riduttivo dell'articolo 5 dello Statuto (cioè quello relativo alle funzioni esecutive del monarca)», si può dedurre che la Corona continuava ad avere un potere rilevante: «Difficilmente ci si sarebbe altrimenti esposti ad un potenziale braccio di

⁵ Cfr. ID., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., p. 77.

⁶ Cfr. *ivi*, pp. 81–82.

⁷ Cfr. *ivi*, p. 85.