

Carlotta Latini

Il Gran Consiglio del fascismo e la notte del 25 luglio del 1943

The Great Council of Fascism and the night of July 25, 1943

SOMMARIO: 1. Le premesse – 2. La nascita del Gran Consiglio del fascismo – 3. L'ultima notte del Duce – 4. Un antefatto del processo di Verona. Il Gran Consiglio del fascismo e il giorno del tradimento.

The article examines the genesis of the Grand Council of Fascism and the role it played in the night of 25 July 1943

KEYWORDS: Mussolini, Grand Council of Fascism, Duce's Last Night, The Verona's Trial.

1. Le premesse

Due anni dopo la marcia su Roma Mussolini aveva già in mente alcune riforme costituzionali da fare¹ anche se, come ha scritto Aquarone i primi passi furono mossi nell'incertezza e nel segno della tendenziale continuità². Il fatto che non si ebbe una nuova costituzione non toglie che l'idea di riforma vi fosse e che non fosse incompatibile con quella di stato totalitario. La Grande guerra aveva infatti spinto nella direzione sia delle riforme per via normativa, per mezzo della decretazione d'urgenza, sia nella direzione di una riflessione scientifica nuova³. Oltre ad avere decretato la prevalenza

¹ M. GREGORIO, *La costituzione fascista*, in *Giornale di storia costituzionale*, XLIII/I (2022), pp. 39 e ss. M. GREGORIO, *L'idea di costituzione nella giuspubblicistica italiana degli anni Trenta*, in I. BIROCCHI, G. CHIODI, M. GRONDONA (curr.), *La costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, Roma, 2020, pp. 177 ss.; I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei Deputati. La Costituente fascista 1922-1928*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, I (1984), pp.101 e ss. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1978. Su queste tematiche e sull'ultima notte del Duce rinvio ai contributi che saranno pubblicati nel volume dedicato al 25 luglio 1943, per i tipi della Pisa University Press. Il volume aprirà una nuova collana diretta da Gian Luca Conti e da Emanuele Rossi.

² A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 15.

³ S. ROMANO, *L'Ordinamento giuridico. Studi sul concetto le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917-1918; F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla*

dell'esecutivo rispetto al legislativo grazie al ricorso ai pieni poteri, nell'ambito della produzione normativa, questa guerra aveva finito per indicare la direzione anche a chi, come i fascisti, pensavano a riforme in termini di edificazione di uno Stato di stampo totalitario.

La riforma elettorale del 1923, cui si farà riferimento più avanti, e l'episodio dell'Aventino⁴, successivo all'assassinio di Matteotti, rappresentano momenti fondamentali sul piano costituzionale. La Camera eletta nel 1924, specie dopo l'eliminazione del gruppo degli "aventini" per supposta decadenza, sarebbe stata funzionale all'opera riformatrice di Mussolini, e infatti la XXVII legislatura fu definita da Mussolini la "costituente" del fascismo.

Ma il vero "momento costituente" dell'età fascista, tuttavia, ha inizio nel 1925, con la nomina della Commissione dei Soloni o Commissione dei 18, che avrebbe dovuto portare ad un'organica riforma costituzionale, che la Commissione non riuscì ad attuare⁵. In particolare, sulla base della relazione Barone⁶, l'idea del rafforzamento della Corona avrebbe irritato Mussolini e contribuito al fallimento delle proposte. Infatti, Mussolini annotando le sue impressioni relativamente alla relazione Barone scrisse:

"1. Costituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio (è già praticamente un fatto compiuto); 2. Rafforzamento del potere esecutivo (da tre anni è un fatto compiuto); 3. Ampliamento delle sue funzioni legislative (vedi progetto Rocco già approvato dalla Camera dei deputati); 4. Limitazione al diritto di fiducia o sfiducia da parte della Camera (vedi modifiche recenti al Regolamento della Camera)"⁷.

La Commissione dei 18 quindi, secondo Mussolini, non aveva dato un contributo importante nella direzione di riforme ulteriori rispetto a quelle già in atto. Mussolini non rinunciò mai veramente ad una costituzione fascista⁸

Repubblica, in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2018_Lanchester.pdf; I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei deputati: I. - La Costituente fascista (1922-1928)*, file:///C:/Users/carlo/Downloads/14426_2346_t-2.pdf, p. 123.

⁴ A. CARCATERRA, *Storia dell'Aventino*, Roma 1946, pp. 48 e 56.

⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma, 1925.

⁶ *Conclusioni della relazione del consigliere di Stato Domenico Barone sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo e proposte di legge presentate dalla commissione dei diciotto, Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali* (pp. 73-93 e 163-174), in A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 350 e ss.

⁷ I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei deputati: I. - La Costituente fascista (1922-1928)*, cit., p. 127. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, pp. 57-58.

⁸ Questa è la ricostruzione – convincente – di M. GREGORIO, *La costituzione fascista*, in *Giornale di Storia costituzionale*, XL/I (2022), cit., p. 42, comprovata anche dal progetto di Costituzione della RSI, su cui cfr. L. MARTONE, *Guerra Civile e Diritto: Una Costituzione per la Repubblica di Mussolini*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, XVI/II (2008), p. 171; C. STORTI, *Una costituzione per il regime? 1940: lo scoppio della guerra e del conflitto tra partito e scienza giuridica*, https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9a2-adc1-748b-e053-3a05fe0a3a96/C.%20STORTI_UNA%20COSTITUZIONE%20POST%20PRINT.pdf.

anche se durante il ventennio molteplici spinte all'interno del partito, e la diarchia tra il duce ed il re, di fatto impedirono la realizzazione di un nuovo testo costituzionale. La dialettica tra Stato fascista e costituzione inizia a muoversi anche sulle basi delle riforme legislative, come la legge n. 2693, che nel 1928 costituzionalizzava il Gran Consiglio del fascismo, prima solo organo di partito ma con poteri di fatto ampi. La legge creava anche la categoria delle leggi costituzionali, aprendo il dibattito se lo Statuto albertino come modificato dalle riforme fasciste fosse ormai divenuto una carta nuova e rigida oppure no. Il dibattito fu intenso, specie in ordine a chi proponeva approcci più aggressivi e chi invece tendeva a ridimensionarne la portata innovativa, assorbendo le riforme nel quadro costituzionale statutario.

Le riforme costituzionali saranno realizzate con una serie di interventi legislativi, basti pensare alle due leggi del 1925 e del 1926, la l. n. 2263 del 24 dicembre 1925 (Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato)⁹, e la l. n. 100 del 31 gennaio 1926 (Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche), con cui furono alterati gli equilibri tra legislativo ed esecutivo, con un rafforzamento di quest'ultimo, sganciandolo dalla fiducia del primo, nel solco di quel processo di svilimento del ruolo del Parlamento che era culminato durante la Grande Guerra ma che era iniziato anni addietro.

Lo Statuto albertino all'art. 3 sanciva che «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati», delineando un esercizio della funzione legislativa da attuare collettivamente, mentre all'art. 5 definiva quei poteri del re che saranno poi oggetto di una politica di contrazione¹⁰, da parte di Mussolini. «Al Re solo

⁹ L. 24 dicembre 1925, n. 2263: «Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Segretario di Stato. (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 1925, n. 301.) Vittorio Emanuele III. Per grazia di Dio e per volontà della nazione Re D'Italia. Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Art. 1. Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo. Il Governo del Re è costituito dal Primo Ministro Segretario di Stato e dai Ministri Segretari di Stato. Il Primo Ministro è Capo del Governo. Art. 2. Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo. Il decreto di nomina del Capo del Governo Primo Ministro è controfirmato da lui, quello di revoca dal suo successore. I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo Primo Ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri. I Sottosegretari di Stato sono nominati e revocati dal Re, su proposta del Capo del Governo di concerto col Ministro competente. Art. 3. Il Capo del Governo Primo Ministro dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, con-voca il Consiglio dei Ministri e lo presiede». C. TRIPODINA, *L'indirizzo politico nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, I (2018), pp. 1 e ss. spc. pp. 29-31; I. STAFF, *Teorie costituzionalistiche del fascismo*, in A. MAZZACANE (Cur.), *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Baden Baden, 2002, p. 86.

¹⁰ Ha parlato di demolizione della monarchia E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Laterza, 2023, pp. 126 e ss. Sui rapporti tra il re e l'esecutivo durante il fascismo cfr. A. MASTROPAOLO, *La*

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

In effetti, le riforme legislative e la politica di Mussolini andavano nella direzione di indebolire gli organi della monarchia parlamentare, e quindi il re, il Consiglio dei ministri, la Camera ed il Senato. Sembra, almeno in apparenza, che lo stesso approccio sia stato tenuto nei confronti del Gran Consiglio del fascismo, le cui riunioni, che «si concludevano sempre con l'approvazione all'unanimità delle decisioni del duce»¹¹, furono nel tempo meno frequenti, fino alla lunga pausa che fu il preludio della notte del luglio del 1943.

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

2. La nascita del Gran Consiglio del fascismo

Definito da Aquarone una specie di “camera di compensazione”¹², delle diverse correnti presenti all'interno del fascismo, sarebbe stato destinato a delineare la politica del regime, dopo avere sistemato l'organizzazione interna del PNF. La fisionomia del Gran Consiglio e la sua posizione nell'assetto politico-costituzionale dell'Italia fascista emergevano quindi sin dal momento della nascita dell'organismo: esso veniva istituito dal nulla, sulla sola base di un comunicato, pubblicato su *Il popolo d'Italia*, l'11 gennaio del 1923¹³. Solo con lo statuto del P.N.F. del 1926 tuttavia si chiariva il ruolo del Gran Consiglio: «Il Gran Consiglio è l'organo supremo del Fascismo. Esso fissa le direttive dell'azione che il Partito deve svolgere in tutti i campi della vita della Nazione» (art. 2). I successivi articoli riguardavano la composizione

corona durante il fascismo tra forma di Stato e regime, in *Rivista AIC*, IV (2018), pp. 273 e ss.; P. COLOMBO, *La monarchia fascista, 1922-1940*, Bologna, 2010; G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987-1999, vol. VI, 1991, p. 272.

¹¹ E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, 2023, p. 86.

¹² A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 16.

¹³ A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 16 e ss.; R. D'ALFONSO, *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, [3065-Articolo-7318-1-10-20120622 \(1\).pdf](https://www.researchgate.net/publication/3065-Articolo-7318-1-10-20120622_1.pdf).

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

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

Liquidato da un lato con un giudizio abbastanza lapidario da Paladin «Un collegio...in una posizione subordinata e marginale»¹⁴, è dall'altro invece tenuto in considerazione dallo stesso autore¹⁵, il quale ne evidenziava i pareri obbligatori sulle leggi di maggiore importanza e sulle candidature del Capo del governo.

Il Gran Consiglio sicuramente si sovrapponeva per le sue competenze al Consiglio dei ministri, nonostante il duce si fosse affrettato a dichiarare nella riunione del 16 gennaio 1923, che il Gran Consiglio del Fascismo era un organo squisitamente politico, non invadente minimamente il terreno specifico del Governo¹⁶. Proprio dalle affermazioni di Mussolini si evinceva come le competenze di tipo amministrativo fossero ancora del Consiglio dei Ministri, ma la direzione politica fosse ormai spettante al Gran Consiglio.

Antonio Ferracciu, a proposito delle funzioni di fatto esercitate dal Gran Consiglio fino alla riforma del 1928, parlava di consuetudini costituzionali¹⁷. I primi passi verso la legge del 9 dicembre del 1928, furono mossi quando, con la legge del 17 maggio 1928, n. 1019, fu radicalmente modificato il meccanismo di elezione dei deputati, lasciando al Gran Consiglio l'elaborazione della lista dei quattrocento membri della Camera da eleggere; agli elettori, già oggetto di una 'scrematura' sulla base del

¹⁴ L. PALADIN, *Fascismo*, in *Saggi di Storia costituzionale*, Bologna, 2004, *passim*.

¹⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, p. 90.

¹⁶ A. AQUARONE, *Partito e regime*, in *Ventesimo secolo. Storia del mondo contemporaneo*, III, 1971, p. 233

¹⁷ A. FERRACCIU, *Norme e riforme costituzionali in Italia (a proposito del nuovo concetto di legge costituzionale)*, [file:///C:/Users/carlo/Downloads/21749_3108_t%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/carlo/Downloads/21749_3108_t%20(5).pdf), p. 420, nt. 2, dove tra l'altro l'Autore delinea anche la figura delle consuetudini *degenerative* da non seguire.

criterio di censo del lavoro, rimaneva solo la facoltà di accettare o rifiutare l'elenco predisposto dal Gran Consiglio. Il sistema introdotto con la legge del 17 maggio 1928, n. 1019, era assai singolare in quanto: «La determinazione dei titolari di un organo costituzionale dello Stato, quale la Camera dei Deputati, sia praticamente conferita ad un organo partitico, quale il Gran Consiglio del Fascismo»¹⁸.

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

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

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

La discussione svoltasi in seno alla Camera dei deputati – già chiamata la *camera fascista* – è rivolta a costruire una stretta relazione tra la nuova fisionomia del Gran Consiglio del fascismo e la costruzione di uno stato compiuto e sicuro¹⁹.

Per Antonio Ferracciu: «Così l'Italia di oggi – dirà – ha assistito alla più profonda trasformazione del suo assetto costituzionale, con un complesso di leggi di riforma emanate dal Parlamento, che investe le basi stesse del potere pubblico, sposta i rapporti fra organi supremi crea di nuovi organi costituzionali in apparenza contrastanti con la sostanza dello Statuto, pur senza che si sia riveduto lo Statuto medesimo da Assemblee o con procedure speciali, o se ne sia ritoccata la lettera per sostituirla con altra più rispondente alla portata ed alle conseguenze giuridiche delle riforme: lo spirito di tutta la costituzione ne esce rinnovato, per compenetrarsi in una vera e propria costituzione nuova, quella dello Stato fascista a base corporativa; ma il vecchio documento rimane»²⁰, considerato che il fascismo, «anziché creare

¹⁸ L. PALADIN, *Fascismo*, in *Saggi di Storia costituzionale*, Bologna, 2012, ebook, *passim*.

¹⁹ P. ORANO, *Intervento in Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXVII, I Sessione, Discussioni, Tornata dell'8 dicembre 1928, p. 9763.

²⁰ Cfr. A. FERRACCIU, *Norme e riforme costituzionali in Italia (a proposito del nuovo concetto di legge costituzionale)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel XXXV anno d'insegnamento*, I, Padova, 1931, p. 426; F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, III (2017), [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.nomos-](https://www.nomos-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/)

propriamente di getto una nuova costituzione, ha riedificato sulle basi di quella albertina, trasformandola nel suo intimo significato»²¹. Sempre a suo avviso: «con l'attuale rinnovamento istituzionale lo Stato fascista ha inteso di reagire, appunto, ed in generale, contro tutto quel groviglio di consuetudini degenerative, che innestandosi nel nostro organismo costituzionale originario, avrebbero finito per alterarne la sana e robusta fisionomia»²².

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

Oltre ai membri del Gran Consiglio per un tempo illimitato, come i quadrumviri della Marcia su Roma, ne facevano parte i Segretari del Partito Nazionale Fascista usciti di ufficio dopo il 1922, i membri designati in base alle loro funzioni (e per tutta la durata di queste), come il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati; i Ministri Segretari di Stato; il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio; il Comandante generale della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale; i membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista; il Presidente dell'Accademia d'Italia e il Presidente dell'Istituto fascista di cultura; il Presidente dell'Opera nazionale Balilla; il Presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; i Presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste di sindacati legalmente riconosciute, ecc. In base all'articolo 6, la qualità di membro del Gran Consiglio era riconosciuta con decreto Reale, su proposta del Capo del Governo. Con le stesse forme, il riconoscimento poteva essere, in ogni tempo, revocato. L'articolo 7 prevedeva che per la durata di un triennio, e con facoltà di conferma, potessero essere nominati membri anche coloro che avessero speciali meriti verso la Nazione e la causa della Rivoluzione Fascista. Il Capo del Governo inoltre poteva chiamare a partecipare ai lavori del Gran Consiglio, per

leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/01/Lanchester-Gran-Consiglio-Nomos-3-2017.pdf.

²¹ A. FERRACCIU, *Norme e riforme costituzionali in Italia (a proposito del nuovo concetto di legge costituzionale)*, cit., p. 426.

²² *Ibidem*, 420.

determinati argomenti, persone particolarmente competenti nelle questioni sottoposte all' esame; l'art. 10 stabiliva che le funzioni di membro del Gran Consiglio fossero gratuite e le sedute del Gran Consiglio segrete. Un regolamento interno, approvato dal Gran Consiglio, stabiliva le altre norme per il suo funzionamento. Il Gran Consiglio deliberava: sulla lista dei deputati designati, sugli statuti, gli ordinamenti e le direttive politiche del Partito Nazionale Fascista; sulla nomina e la revoca del Segretario, dei Vicesegretari, del Segretario amministrativo e degli altri membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista.

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

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

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

Appare chiaro che le funzioni del Gran Consiglio erano centrali: la legge del 1928 lo aveva costituito come supremo organo costituzionale, e, secondo una parte della dottrina, questo ruolo sarebbe stato confermato proprio dalla seduta del 25 luglio del 1943²³.

Le funzioni del Gran Consiglio, nella ricostruzione di Biscaretti Di Ruffia, dovevano coordinarsi con quelle del presidente del consiglio, fatte salve le proposte relativamente al presidente del consiglio, che risultavano ancora

²³ N. BOBBIO, *Dal fascismo alla democrazia. I regimi, le ideologie e le culture politiche*, a cura di M. Bovero, Milano, 1997, p. 58.

rimesse, secondo lo Statuto, al re²⁴. In effetti, la legge del 1928 aveva cambiato non solo, probabilmente, il ruolo del Gran Consiglio rispetto all'assetto che esso aveva avuto nel 1923, ma avendo all'art. 12 fatto riferimento alle leggi costituzionali, aveva secondo alcuni trasformato lo Statuto da Carta flessibile a rigida²⁵; lo Statuto secondo altri invece sarebbe rimasto flessibile²⁶, altri ancora avevano fatto ricorso alla nozione di carta semirigida²⁷. Indipendentemente dal tipo di costituzione che lo Statuto era divenuto, alcuni punti sono chiari: e cioè innanzi tutto che con l'articolo 12 della legge, era stato introdotto il concetto di legge costituzionale e quindi che questa tipologia di legge aveva carattere sovraordinato.

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

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

Dato il potere discrezionale del capo del governo e considerato che solo questi lo convocava, lo poteva interpellare e ne fissava l'ODG, era possibile che fosse chiamato a svolgere non solo funzioni consultive, ma anche altre funzioni che comportassero la manifestazione autonoma di volontà²⁸.

3. L'ultima notte del Duce

L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo, iniziata a Palazzo Venezia alle 17,15 del 24 luglio 1943 e terminata alle 2,30 del giorno successivo, si svolse in assenza di uno stenografo. Infatti, il duce non volle che fosse redatto un verbale ufficiale della seduta. Il consiglio durò ben 10

²⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo secondo la dottrina e la prassi più recente*, Milano, 1940, poi in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XI (1941), p. 35.

²⁵C. ESPOSITO, *La validità delle leggi Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milano, 1964, p. 173; A. CARENA, *La Costituzione italiana dopo l'art. 12 della Legge sul Gran Consiglio*, in *Annali di scienze politiche*, II (1931), pp. 142-156.

²⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo secondo la dottrina e la prassi più recente*, cit., p. 66.

²⁷ C. A. BIGGINI, *La legislazione costituzionale nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ravenna, 1931, pp. 98 e ss.

²⁸ R. D'ALFONSO, *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, file:///C:/Users/carlo/Downloads/3065-Articolo-7318-1-10-20120622.pdf.

ore, nel corso dello stesso, 19 gerarchi su 28 votarono l'ordine del giorno presentato da Dino Grandi, nel quale il Gran Consiglio dichiarava necessario «l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali»²⁹; si rivolgeva inoltre al Capo del Governo perché chiedesse al re di riprendere il comando di tutte le forze armate, delegato a Mussolini il 10 giugno 1940. Dopo l'approvazione dell'ordine del giorno di Grandi, Mussolini si recava, nel pomeriggio del 25 luglio, a Villa Savoia, per incontrarsi col re Vittorio Emanuele III, il quale gli revocava l'incarico anticipandogli che sarebbe stato incaricato Badoglio. Seguiva l'arresto di Mussolini, secondo vicende piuttosto note.

Oltre a Gaetano Polverelli³⁰, ministro della cultura popolare, anche Giuseppe Bottai, Enzo Galbiati e Luigi Federzoni, Carlo Scorza³¹ nonché lo stesso Mussolini, avrebbero preso appunti della faticosa notte.

Una parte della dottrina ha ritenuto che la «caduta del regime fascista, avvenuta il 25 luglio 1943, si verificò nella forma extra costituzionale del colpo di Stato, perché alla formazione, per opera del Re, del nuovo Governo, si era provveduto senza la consultazione del Gran Consiglio richiesta dalle leggi allora vigenti»³².

²⁹ E. GENTILE, *Il verbale che non c'è. Alcune considerazioni sui nuovi documenti inediti riguardanti l'ultima seduta del Gran Consiglio nelle Carte Federzoni acquisite dalla Direzione generale Archivi*, in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato, Atti del convegno «Le carte ritrovate»*, Roma, 30 maggio 2017, *II Trascrizioni e riproduzioni dei documenti, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo Direzione generale Archivi*, 2020, p. 11.

³⁰ G. POLVERELLI, *La notte del Gran Consiglio negli appunti dell'unica persona autorizzata a stenografare*, in *Tempo* (settimanale), 15 novembre 1952.

³¹ C. SCORZA, *La notte del Gran Consiglio*, Milano, 1968. Su di lui cfr. M. CANALI, s.v., *Dizionario Biografico degli Italiani - Volume 91* (2018).

³² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. 1, Padova, 1969, p. 81. In generale, sul 25 luglio cfr. F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, 1960, pp. 24 ss.; L. SALVATORELLI, G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Volume II, Milano, 1969, p. 523 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1984 p. 119 ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Roma, 1981, p. 72 ss.; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna, X. La seconda guerra mondiale, il crollo del fascismo, la resistenza 1939-1945*, Milano, 1984, p. 162 ss.; V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del Fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Torino, 1991, pp. XIV ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, pp. 49 ss.; N. BOBBIO, *Dal fascismo alla democrazia. I regimi, le ideologie e le culture politiche*, cit., p. 121 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997, pp. 53 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1949*, Roma-Bari, 2000, p. 380 ss.; P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001, p. 110 ss.; G. TUZZOLO, *L'ultima notte del fascismo tra diritto e storia*, Foggia, pp. 15 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002, p. 239 ss.; N. TRANFAGLIA, *Venticinque luglio 1943*, in *Dizionario del fascismo*, a cura di V. DE GRAZIA, S. LUZZATTO Volume II (L-Z), Torino, 2003, pp. 781 ss.

In realtà, così non fu e per sostenere questa ipotesi di una congiura perfetta, o colpo di stato, occorre valutare che nessuna legge aveva revocato o modificato l'art. 65 dello Statuto albertino. Si è parlato per questo periodo storico di un *dual state*, dove ritroviamo un robusto ed innovativo apparato normativo fascista, accanto a scelte politiche altrettanto importanti: occorre però ricordare che le riforme avevano contribuito all'edificazione di uno stato d'eccezione permanente e latente, che tendeva a slantizzarsi in alcuni momenti critici. Risulta difficile individuare come e quando si ebbe la rottura costituzionale di cui in molti casi si è parlato, visto che i momenti di rottura potrebbero essere molteplici: sia la marcia su Roma del 28 ottobre 1922, sia il discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925, o l'entrata in vigore delle leggi fascistissime del 24 dicembre 1925 n. 2263 e del 31 gennaio 1926 n. 100, o le leggi razziali del 1938, o la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni del 1939. Sicuramente il 3 gennaio del 1925 è considerata la data della vera trasformazione dello Stato, da tardo stato liberale in stato fascista, almeno nella ricostruzione proposta da Alfredo Rocco³³. Egli riteneva infatti che il regime parlamentare *sfrenato* degli ultimi anni dovesse essere annientato, restituendo il giusto ruolo all'esecutivo, come stava appunto accadendo grazie alle riforme fasciste, anche alla luce di un ritorno allo Statuto, nel quale invece sarebbe stata consacrata la concentrazione della sovranità in capo all'esecutivo e al re, lasciando il parlamento in una posizione defilata, di controllo e di collaborazione. La dottrina pubblicistica del ventennio ebbe modo di sottolineare l'importanza della compenetrazione tra Stato e società, anche rileggendo il significato di rappresentatività ed evidenziando il ruolo avuto dalla legge n. 2263 in relazione all'estensione delle funzioni del Capo dello Stato³⁴.

Seguendo Livio Paladin, sarebbero ben cinque i principali momenti del governo Mussolini a cui corrispondono altrettanti mutamenti della forma di stato o di governo. La prima fase va dal 28 ottobre del 1922 fino alla fine del 1925: la forma di governo è ancora parlamentare o pseudo parlamentare, data la nomina di Mussolini da parte del re e il rapporto di fiducia tra il governo e le Camere che sarebbe stato alterato dalle riforme successive. Secondo Paladin solo la legge elettorale Acerbo del 18 novembre 1923 esprime una certa vocazione autoritaria, assegnando un forte premio di maggioranza pari ai due terzi dei seggi disponibili alla lista che otteneva

³³ A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma, 1927, pp. 9 e ss.

³⁴ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico*, (1931), ristampa inalterata con prefazione di Enzo Cheli, *Per la Storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 48, Milano, 2000, p. 185: «Le attribuzioni ricordate, più che costituire un'integrazione della legge n. 2263 del 1925 (110), rappresentano un'esplicazione della posizione costituzionale del Capo del Governo, quale è stata dalla legge stessa regolata. Come si è già osservato, il principio della supremazia del Capo del Governo, quale artefice della politica generale, posto da detta legge, è un principio che si presenta come dotato di una forza di espansione indefinita, suscettibile cioè di applicazioni non determinabili preventivamente».

una percentuale superiore al 25%. Nelle elezioni del 1924 il P.N.F. ottenne più del 64% dei voti (insieme ad altre forze politiche). Una seconda fase è quella che si apre col discorso del 3 gennaio 1925. Una terza fase che si compie con le due leggi, quella del 24 dicembre 1925 n. 2263 e quella del 31 gennaio 1926 n. 100. Con la prima il Capo del governo diventa un primo ministro forte, ed è eliminato, come detto, il rapporto fiduciario col Parlamento.

La diarchia che si costituiva era composta dal re che conservava il ruolo di Capo dello stato e poteva revocare e sostituire il Capo del governo in carica ed il primo ministro, Capo del governo. In questa diarchia si aggiungeva un terzo elemento: il Gran Consiglio del fascismo, prima supremo organo di partito, poi organo costituzionale. La legge elettorale n. 1019 del 17 maggio del 1928 introduceva un sistema di tipo plebiscitario rimettendo al Gran Consiglio il compito di formare una lista unica di candidati che il corpo elettorale votava in blocco³⁵. Questa fu la legge che secondo Pombeni pose le lontane premesse del dissolvimento del regime e che avrebbe poi condotto alla legge con cui si costituzionalizzava il Gran Consiglio del fascismo.

Sempre al Gran Consiglio spettavano una serie di pareri obbligatori, tra cui quello di proporre le candidature all'ufficio di Capo del governo in caso di vacanza, come si è visto. La nascita dell'ordinamento corporativo³⁶ porterà ad un sistema ancora più complesso ed alla quarta fase con la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni nel 1939. L'ultima fase, quella bellica, è quella in cui il Capo del governo consolida e rafforza il proprio potere, al punto che il Gran Consiglio non viene più convocato fino alla fatidica notte. Il 7 dicembre del 1939 si avrà infatti l'ultima convocazione del Gran Consiglio del fascismo per ribadire la non belligeranza italiana. Il 10 giugno del 1940 l'Italia entrerà invece in guerra, in quella guerra che sarà appunto detta, la guerra di Mussolini. L'andamento negativo della guerra avrebbe poi portato ai fatti della notte del 25 luglio del 1943.

“Le ventiquattro ore, dall'inizio della seduta del Gran Consiglio all'arresto di Mussolini, comprendono il complesso di fatti passati alla storia sotto la denominazione «25 luglio»³⁷. Il fascismo cadde, secondo Gentile, quindi

³⁵ Si tratta dell'art. 52 della l. n. 1019 del 17 maggio 1928: «Il Gran Consiglio forma la lista dei deputati designati, scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati, ed anche fuori, quando ciò sia necessario per comprendere nella lista persone di chiara fama nelle scienze, nelle lettere, nelle arti, nella politica e nelle armi, che siano rimaste escluse dall'elenco dei candidati. Delle deliberazioni del Gran Consiglio viene redatto processo verbale a cura del segretario del Gran Consiglio stesso». P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, cit., p. 110.

³⁶ I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007.

³⁷ E. GENTILE, *25 luglio 1943*, edizione speciale su licenza Gius. Laterza & Figli, Bari-Roma, 2023, p. 7.

non per mano del colpo di Stato militare, che peraltro era stato organizzato, ma per mano degli stessi gerarchi fascisti che votarono l'ordine del giorno Grandi. Su questo punto occorre precisare che le opinioni degli storici non convergono e che secondo altri, non solo non vi fu un colpo di stato, ma l'esercizio legittimo di funzioni costituzionali, ma i gerarchi della fatidica notte non avrebbero avuto intenzione di far dimettere Mussolini, piuttosto di riportare la direzione dell'esercito in mano al re³⁸ con l'assunzione della responsabilità politica della guerra.

Da parte sua, Mussolini, raccontava una vicenda storica fatta di tradimenti da parte dei comandanti in capo e di un atteggiamento di disfattismo che avrebbe poi portato alle sconfitte e all'inizio della fine. La mancata preoccupazione per il morale delle truppe e le loro condizioni avrebbe generato disaffezione e abbandoni³⁹. Ma al "centro" della manovra c'era, secondo questa ricostruzione il re, il quale attendeva da tempo il momento giusto per recuperare il suo ruolo.

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

È stato detto che affermare, viceversa, che la scelta del Re di non ricorrere alla lista sia stata il frutto di un ritorno allo Statuto, secondo la nota espressione del Sonnino, sia una tesi di difficile accoglimento. Raffigurare il rapporto di scelta da parte del sovrano come intercorrente tra due termini di cui l'uno, il Re, e l'altro, il popolo, nella sua indistinta totalità non pareva rispondente alla realtà ed all'ordinamento costituzionale allora vigente⁴⁰. Al contrario il cosiddetto ritorno allo Statuto⁴¹ - inteso in modo diverso rispetto

³⁸ L. ZANI, <https://www.avvenire.it/agora/pagine/zani-25-luglio-1943-bugie-e-contraddizioni>.

³⁹ B. MUSSOLINI, *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (Ottobre 1942-Settembre 1943)*, Milano, 1966. p. 30: «Il re sta al centro della manovra, poiché aveva motivo di pensare che la vittoria strappata o conquistata dal Fascismo lo avrebbe ancora diminuito. Da vent'anni egli aspettava l'occasione propizia. Aspettava che si determinasse quello stato d'animo, quella emozione popolare e universale che a un certo momento deflagra con un semplice gesto. Con l'avvento di Scorza, il Partito aveva in progetto di riprendere in mano la situazione. Gli esordi furono buoni. La direttiva era quella di « evocare » la monarchia perché uscisse dall'ombra prudentiale e speculatrice nella quale si teneva». P. NELLO, *Dino Grandi, gli altri e quel rebus del 25 luglio*, in *Nuova Antologia*, DCXIX (2018), [NA_3-2018_Nello.pdf](#).

⁴⁰ D. TRABUCCO, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica della Repubblica Sociale Italiana*, [3227-Texto del artículo-10791-1-10-20161209.pdf](#)

⁴¹ Su come vada inteso qui il ritorno allo Statuto occorre precisare. Reputo che sia ragionevole riprendere quanto scritto da Rocco, in cui egli evidenziava come la legislazione fascista avesse rafforzato l'esecutivo, ritenendo che tuttavia già lo Statuto ignorasse lo sfrenato regime parlamentare cui si era arrivati negli ultimi anni di storia costituzionale del Paese e

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

L'ordine del giorno Grandi e il suo discorso⁴², in occasione della seduta del 25 luglio del 1943, confermano questa impostazione. Lo stesso Grandi segnalerà l'importanza della monarchia per superare la frattura tra nazione e regime. Una monarchia con un re non più a capo dell'esercito, avendo delegato Mussolini, era privata delle sue prerogative e distante dalle operazioni militari. Occorreva ridare al re le sue responsabilità, riducendo l'opposizione in Senato da parte di alcuni monarchici: «Occorre ritornare allo Statuto, alla costituzione alle leggi dello stato»⁴³.

Vi è chi ritiene che la caduta di Mussolini fu causata da una doppia congiura: una monarchico-militare, ideata da Vittorio Ambrosio e Giuseppe Castellano; l'altra da Dino Grandi, Giuseppe Bottai e Luigi Federzoni, con la complicità del duca D'Acquarone, ministro della Real casa. Sembra che il piano di mettere fine al regime di Mussolini fosse in atto sin dall'aprile del 1943 presso i vertici militari, che però aspettavano una decisione del re. A spingere in questa direzione era stato l'andamento fallimentare della guerra, una guerra voluta da Mussolini e nonostante la previa decisa neutralità.

D'altra parte, la scelta di passare attraverso il voto del Gran consiglio appariva la forma costituzionalmente più corretta. Mussolini era ministro della guerra, della marina e dell'aeronautica e al momento dell'entrata in guerra aveva avuto, per delega del sovrano, il comando delle truppe operanti su tutte i fronti. In conseguenza di tale delega, il capo di stato maggiore generale era: 1. Comandante supremo di ognuna e di tutte le forze armate comunque dislocate, per delega del duce; 2. Tale comando era esercitato dal duce per mezzo del generale. Alla fine di giugno del 1941 il R.D.L. n. 68 del 6 febbraio del 1927 che regolava la carica e le attribuzioni del Capo di stato maggiore generale fu sostituito dal D.L. 27 giugno 1941, n. 661, convertito con modificazioni nella legge 5 dicembre 1941, n. 1507, che secondo alcuni avrebbe sancito il principio secondo il quale Mussolini non avrebbe potuto impartire ordini se non per il tramite del capo di stato maggiore. In realtà essa ricalcava quella del 1927, in larga parte, ripetendo la dipendenza diretta del capo di stato maggiore dal Capo del governo. Non sarebbe corretto quindi ritenere che la legge aveva privato il duce del controllo diretto delle forze

avesse previsto un "semplice regime costituzionale", alterato dall'introduzione del sistema di rappresentanza proporzionale nel sistema elettorale; cfr. ALFREDO ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, cit., p. 26.

⁴² Sappiamo che, per volere di Mussolini, non vi fu nessuno stenografo la notte tra il 24 ed il 25 luglio del 1943, quando si tenne la seduta del Gran Consiglio. La ricostruzione è quindi avvenuta attraverso altre fonti, successive. Cfr. F. PELLEGRINI, *L'ultima seduta del Gran Consiglio del Fascismo*, Bologna, Clueb, 2021.

⁴³ Ivi, p. 159.

armate. Mussolini intervenne direttamente sulle questioni belliche nei primi mesi della Seconda guerra mondiale ma tra la fine del 1940 e gli inizi del 1941⁴⁴ i suoi interventi si fecero meno frequenti e poi cessarono completamente con la fine della campagna di Grecia. Peraltro, Mussolini ha scritto di non avere mai diretto le operazioni militari tranne quella di Pantelleria. Secondo De Felice sono dichiarazioni parzialmente vere, in quanto, la direzione fu più politica che tecnica⁴⁵. In ogni caso, il rafforzamento dell'esecutivo non aveva alterato, nonostante tutto, il ruolo del re sul piano costituzionale, almeno sul fronte della decisione se revocare o meno il mandato al Capo del governo. Ecco perché la riunione del Gran Consiglio il 25 luglio del 1943 e le conseguenti decisioni del re, appaiono compatibili col quadro costituzionale, in quel dato momento storico.

Mussolini segnalerà la non volontarietà della sua assunzione della direzione delle forze armate: al contrario, sarebbe stato Badoglio ad insistere. Mentre l'esito della lunga notte sarebbe stato in realtà, sempre secondo la sua ricostruzione, voluto dal re, che, probabilmente, era preoccupato per le prerogative della corona e per le sorti del Paese in guerra. Secondo la visione di Mussolini, la notte del 25 luglio del 1943 non avrebbe dovuto rappresentare il momento cruciale della fine del suo mandato, non avendo il Gran Consiglio del fascismo che funzioni consultive. Non avrebbe potuto quindi far dimettere il capo del governo. Ma al contrario, l'esito negativo della guerra, lo sbarco degli alleati, il tradimento di alcuni settori delle truppe, e la difficoltà di sottrarsi alla politica della Germania nazista in guerra, avrebbero spinto il sovrano verso l'irrimediabile decisione di far dimettere il capo del governo. La descrizione dell'incontro, tratta dal *Tempo del bastone e della carota*, racconta di un re "livido" che definisce come tremenda la delibera del Gran Consiglio⁴⁶. E indica in Mussolini l'uomo più odiato d'Italia. Mussolini non è più "l'uomo del momento", ma lo è Badoglio, incaricato di formare un governo "tecnico" di funzionari, per l'amministrazione e per continuare la guerra.

L'arresto sarà la conseguenza di quella difficile discussione con il sovrano, il quale gli aveva dichiarato di volerlo proteggere.

3. Un *antefatto* del processo di Verona. Il Gran Consiglio del fascismo e il giorno del tradimento

Dopo la nascita della Repubblica sociale italiana, in seguito alla liberazione di Mussolini prigioniero al Gran Sasso, e del partito fascista

⁴⁴ L. CEVA, *Aspetti giuridici e politici dell'Alto comando militare in Italia (1848-1941)*, in *Il Politico*, I (1984), pp. 81 e ss.

⁴⁵ R. DE FELICE, *Mussolini l'alleato, 1940-1945, I. L'Italia in guerra, 1940-1943*, Tomo primo, *Dalla guerra "breve" alla guerra lunga*, Torino, Einaudi, 1990, p. 614.

⁴⁶ B. MUSSOLINI, *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (Ottobre 1942-Settembre 1943)*, cit., p. 50.

repubblicano, si manifestò l'esigenza di punire i traditori della notte del 25 luglio del 1943, ovvero coloro che avevano votato a favore dell'ordine del Giorno di Dino Grandi. Si riteneva infatti che vi fosse stata, dopo tale deliberazione, una violazione dell'ordine costituzionale vigente⁴⁷. L'11 novembre del 1943 con decreto legislativo emanato dal duce (convertito in legge GU 268, 18 novembre 1943), erano istituiti i Tribunali straordinari provinciali e quel tribunale speciale straordinario competente a giudicare il colpo di stato della notte del 25 luglio 1943. Il 18 novembre del 1943 era così istituito un tribunale speciale straordinario⁴⁸ di fronte al quale dovevano essere giudicati i firmatari del noto ordine del giorno che aveva segnato la storia d'Italia e compiuto, nella prospettiva del duce, il colpo di Stato⁴⁹. La dottrina del colpo di stato in realtà è stata ritenuta come priva di ogni fondamento da autorevole dottrina, che ha invece evidenziato, legittimamente, come la destituzione di Mussolini fosse sempre possibile dato che il re aveva conservato, da solo o insieme al Gran Consiglio, il potere di revocare il primo ministro.⁵⁰ Al di là delle posizioni favorevoli e di quelle contrarie all'idea del colpo di Stato, pare opportuno ricordare che ancora prima, e a monte, la stessa guerra era stata disposta da Mussolini con decisione incostituzionale⁵¹.

Tuttavia, la decisione del tribunale speciale riconobbe proprio la commissione del tradimento e del colpo di stato, ai danni dell'idea fascista, e di colui che riassumeva la stessa e il partito, cioè Mussolini⁵².

Come si è visto, il tribunale straordinario speciale fu istituito con decreto n. 269 pubblicato il 18 novembre del 1943, art. 4. In base all'art. 1 di questo decreto infatti, "In ogni capoluogo di provincia viene istituito un tribunale

⁴⁷ V. GUELI, *Scritti vari*, Milano 1976, vol. 1, p. 597.

⁴⁸ Per il testo del decreto cfr. V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione. Storia del processo di Verona*, Milano, 1961, pp. 32-33. Cfr. T. ROVATTI, *I tribunali speciali della repubblica sociale italiana*, in L. LACCHÈ (cur.), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, 2015, pp. 279 e ss.

⁴⁹ M.S. GIANNINI, voce *Repubblica sociale italiana*, in Enc. Dir., XXXIX, Milano, 1988, pp. 894.

ss. V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione. Storia del processo di Verona*, Milano, 1961; F. W. DEAKIN, *The Brutal Friendship. Mussolini, Hitler and the Fall of Italian Fascism*, London, 1962, p. 641.

⁵⁰ Così dichiarava L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 92; della stessa opinione, ma più cauto, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia, 1849-1948*, cit., p. 381

⁵¹ Si tratta dell'interessante ribaltamento di prospettiva attuato da G. PERTICONE, v. *Fascismo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1961, vol. VII, p. 109.

⁵² V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione*, cit., p. 230. In generale sulla magistratura dopo la nascita della RSI cfr. A. GRILLI, *Tra fronda e collaborazione. Magistrati nell'Italia occupata (1943-1945)*, Conterano (RM) 2017, *passim*. Per una panoramica sull'esperienza della RSI, cfr. si veda: R. CHIARINI, *L'ultimo fascismo: storia e memoria della Repubblica di Salò*, Venezia, 2009. In generale, sulla magistratura italiana negli anni del fascismo, cfr. A. GALANTE GARRONE, *La magistratura italiana fra fascismo e Resistenza*, in *Nuova Antologia*, n. 2159, Luglio-Settembre, 1986; L. VIOLANTE, *L'amministrazione della giustizia, Relazione presentata al convegno 'La Repubblica sociale italiana 1943-45'*, Brescia 1985, *Annali della Fondazione Luigi Micheletti*, 1986, pp. 289-294.

straordinario col compito di giudicare: a) i fascisti che hanno tradito il giuramento di fedeltà all'Ida; b) coloro che dopo il colpo di Stato del 25 luglio del 1943 XXI hanno comunque con parole e con scritti, o altrimenti, denigrato il fascismo e le sue istituzioni;...”, e secondo l'art. 4 era istituito un tribunale straordinario speciale per giudicare i fascisti che nella seduta del Gran Consiglio del giorno 24 luglio 1943 tradirono l'Ida rivoluzionaria alla quale si erano votati fino al sacrificio di sangue e col voto del Gran Consiglio avevano dato al re il pretesto per il colpo di stato stesso.

Composto da 9 membri di assoluta fedeltà al Duce e all'Ida e specialmente da coloro che avevano sofferto per le conseguenze della faticosa notte del 1943, il tribunale poteva comminare la pena di morte per i reati di cui all'art. 1 a). Secondo la ricostruzione di Cersosimo (che fu il giudice istruttore del processo di Verona), Mussolini, favorevole ad un'atmosfera di pacificazione e unità nazionale, di cui sarebbe stata confermata la dichiarazione programmatica del 27 settembre del 1943, sarebbe stato sopraffatto dalle correnti estremiste del partito, e fondamentalmente contrario alla condanna a morte dei cinque componenti del Gran Consiglio del fascismo⁵³, tra i quali, com'è noto, il genero, Ciano. La votazione dell'ordine del giorno Grandi fu l'oggetto principale del processo politico, svoltosi di fronte ad un tribunale sulla cui legittimità ricorrono non poche perplessità. Fu infatti istituito dopo la commissione del presunto reato di tradimento e per processare i votanti dell'ordine del giorno, nonché membri del Gran Consiglio. Speciale e straordinario insieme, questo tribunale era destinato a durare un breve lasso di tempo (ovvero sei mesi dall'inizio dell'attività) utile per processare e condannare gli imputati.

Sono note le caratteristiche dei tribunali straordinari, spesso usati in età preunitaria per finalità di repressione politica⁵⁴. Il processo politico viene costruito tenendo conto di una serie di formalità procedurali che si scontrano con la sostanza di un processo che presenta notevoli criticità, tra le quali l'assenza di dolo: gli imputati non avevano avuto la percezione del tradimento e, ad es., Ciano, riteneva che la questione fosse stata da Mussolini risolta e la sua posizione chiarita anche presso i tedeschi⁵⁵

⁵³ Si trattava di 19 persone, di cui 6 furono tratte in arresto, 13 invece rimasero latitanti. I sei erano: Galeazzo Ciano, Giovanni Marinelli, Carlo Pareschi, Emilio De Bono, Luciano Gottardi, Tullio Cianetti (unico condannato a 30 anni di reclusione). Gli altri furono tutti fucilati alle spalle, come usava farsi per i militari condannati con disonore, al poligono di Verona.

⁵⁴ C. LATINI, *Cittadini e nemici. Giustizia militare e giustizia penale in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2010, *passim*.

⁵⁵ G. CIANO, *Memoriale*, in V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione*, cit., pp. 67-77, *spec. p.* 76: “P.S. Durante la permanenza in Baviera ebbi tre colloqui col duce. Gli parlai della questione del Gran Consiglio e mi disse che non aveva nessun rilievo da fare ai discorsi da me pronunciati né alla mia condotta: si sarebbe riservato di parlarne coi tedeschi per chiarire la mia posizione. Il giorno 19 settembre, di ritorno dal Quartier generale di Hitler mi disse di avere assicurato il Führer che ‘garantiva con la sua testa la correttezza dell’atteggiamento del Conte Ciano’”

pertanto l'accusa di tradimento sembra effettivamente poco fondata⁵⁶. Le dichiarazioni rese dai sei che furono "catturati" rendono l'impressione di non avere idea di essere stati i protagonisti di un colpo di stato preordinato.

Forse avevano tradito l'uomo Mussolini, ma non è chiaro perché avrebbero tradito l'Idea, quando al contrario, in molti casi dalla lettura dei documenti inerenti al ruolo avuto dal Gran Consiglio del fascismo nella caduta di Mussolini, si ha l'impressione che vi fosse un tentativo di salvare il P.N.F. dalla fine. Infatti, in quel momento, la decisione per la guerra e la "brutale" alleanza con la Germania, non vedeva tutti i fascisti convinti e pienamente coinvolti.

Il tradimento di Mussolini era iniziato con l'appello per la propaganda al popolo che questi aveva rivolto ad alcuni dei suoi ministri ed ex ministri, i quali avevano invece in molti casi disertato l'invito, abbandonato il popolo e incontrato in luglio il duce per parlare della gravità della situazione, manifestando molte critiche. In effetti Grandi Bottai e anche Ciano avevano, secondo la sentenza del tribunale speciale straordinario, iniziato ancora prima a raccogliere i proseliti col cui sostegno si sarebbe arrivati all'ordine del giorno noto come ordine del giorno Grandi⁵⁷. La sentenza, inoltre, dichiarava il ritrovamento di un documento autografo presente tra le carte che il maresciallo Badoglio aveva lasciato dietro di sé, dal quale risultava una trama per rovesciare Mussolini, approfittando delle cattive condizioni di salute del duce in quel periodo, con l'obiettivo di instaurare una dittatura militare. Si trattava del Memoriale Cavallero che Badoglio "dimenticò" presso la Presidenza del Consiglio, lasciando Roma. In effetti Cavallero era stato arrestato perché accusato di ordire un colpo di stato, dopo la caduta di Mussolini. Il suo memoriale, redatto mentre si trovava in stato di arresto, evidenziava la volontà di rovesciare Mussolini. Il successivo suicidio, il 14 settembre del 1943, avvenuto in circostanze dubbie, avrebbe chiuso la questione, sulla quale tornava proprio il tribunale, che definiva il progetto Cavallero "un aborto", e che Badoglio decise di disfarsi di uno scomodo testimone facendo incarcerare Cavallero, che odiava, a quanto pare. Il progetto Grandi avrebbe avuto la meglio per varie ragioni, alla fine, incluso il fatto che con quest'ultimo si programmava il venir meno dell'alleanza con la Germania e la capitolazione.

La sentenza di condanna a morte degli accusati di tradimento della fatidica notte, si giustifica così per la volontà di legittima difesa dello Stato e di epurazione, e di ritorno all'onore: così si spiegano le funzioni del tutto straordinarie dell'organo giudiziario che ebbe la competenza a giudicare di

⁵⁶ L'imputazione era la seguente: "delitti di tradimento ed aiuto al nemico (art. 110, 241 c.p., 7 e 51 c.p.m. di guerra con riferimento agli articoli I, lettera a, 4 e 7 del decreto 11 novembre 1943 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 stesso mese ed anno) per avere, a seguito di più incontri, e segnatamente nell'occasione del voto emesso dal Gran Consiglio del Fascismo il 25 luglio 1943 in Roma, in concorso tra loro, col tradimento dell'Idea".

⁵⁷ V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione*, cit., p. 206.

questi reati. Si trattava dei reati commessi da quei fascisti, per usare sempre le parole del tribunale⁵⁸, gerarchi e ministri che più di tutti avevano tratto vantaggio dal fascismo e che avevano tradito il regime: l'imputazione riguardava solamente quei membri del Gran Consiglio del fascismo che con i loro voto favorevole all'ordine del Giorno presentato da Grandi nella seduta del Gran Consiglio del fascismo del 25 luglio del 1943, provocarono la caduta di Mussolini, indebolendo la resistenza delle forze armate nella guerra e attentando alla indipendenza dello stato. Nel tentativo di giustificare la propria esistenza e l'enormità della sentenza, il collegio ammetteva che forse la materia di sua competenza apparteneva più alla storia che ai teorici o ai pratici del diritto. La sua composizione e l'eccezionalità dei tempi lo rendevano un tribunale a carattere rivoluzionario che nasceva per reprimere un fatto penalmente perseguibile come il tradimento dell'idea rivoluzionaria, nell'assenza di un tribunale militare competente e data la soppressione del tribunale speciale per la difesa dello Stato.

Sul piano politico inoltre non è ben chiaro il ruolo di Mussolini, non ultimo anche in relazione al problema della grazia, che non fu presentata allo stesso con argomenti di tipo personale, data l'inopportunità che egli dovesse ritornare su un argomento tanto doloroso. Cersosimo racconta di quell'ultima notte una versione rocambolesca, molto personale, alla faticosa ricerca di un organo competente a firmare o a respingere le domande di grazia, pervenute alla fine nelle mani del console Vianini, che firmava invece l'ordinanza di non invio delle domande stesse al Capo dello Stato e dava quindi il via libera all'esecuzione. Mussolini avrebbe atteso invano quelle domande di grazia, e secondo questa ricostruzione, avrebbe forse concesso la grazia non ritenendo i condannati di Verona realmente i capi della congiura consumatasi il 23 luglio del 1943.

⁵⁸ V. CERSOSIMO, *Dall'istruttoria alla fucilazione*, cit., pp. 212 e ss.