

## INTRODUZIONE

*Federico Roggero*

Oltre che in contributi che hanno trovato autonoma collocazione editoriale, le attività di ricerca dei partecipanti al progetto *Dalla Grande Guerra al Fascismo. Continuità e discontinuità nell'ordinamento giuridico italiano* sono state condensate nei quattro saggi raccolti nel presente volume.

Essi sono incentrati su due delle “questioni” che caratterizzarono la vita politica e giuridica dello Stato unitario tra fine Ottocento e primi Novecento: la “questione sociale” e la “questione religiosa”; e si muovono nel solco metodologico del progetto, incentrato, come si ricava dal titolo del medesimo, sulla individuazione dei punti di cesura o di persistenza nell'ordinamento giuridico italiano tra la Prima guerra mondiale ed il Fascismo.

La “questione sociale” è osservata – nel lavoro di chi scrive – dall'angolatura specifica dell'impatto della legislazione in materia di protezione del territorio sulle condizioni economiche delle popolazioni rurali e montane italiane. Fin dai dibattiti parlamentari intorno a quella che poi sarebbe stata la prima legge forestale italiana (legge 20 giugno 1877, n. 3917), proseguendo con la legge sul demanio forestale dello Stato (legge 2 giugno 1910, n. 277), ed altresì con quella sulla sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani (legge 13 luglio 1911, n. 774), emerge infatti l'incidenza delle prescrizioni vincolistiche sugli assetti economici agro-silvo-pastorali delle terre alte. Le disposizioni normative suscitarono un vivissimo dibattito nella società civile, che coinvolse politici, tecnici ed intellettuali di diversa estrazione, sull'onda del quale fu depositato, dal ministro Raineri, un disegno di legge per la riforma in senso “sociale” del vincolo. Il dise-

gno, tuttavia, decadde con lo scadere della XXIII legislatura (29 settembre 1913), e non fu riproposto in seguito. Subito dopo, l'intervento italiano nella Grande Guerra impedì la riunificazione delle disposizioni sul vincolo e sull'economia montana – già pronte prima del conflitto, come mostra la relazione di Mario Cermenati che si riproduce in anastatica – nel tanto invocato testo unico italiano in materia forestale, il quale intervenne soltanto dopo l'avvento del Fascismo (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267: cd. Legge Serpieri). Il verbale della Commissione per il dopoguerra dedicato all'economia montana (verbale del 27 novembre 1918) mostra come la Grande Guerra fosse servita, in un quadro di sostanziale continuità, a rafforzare però il principio del protagonismo dello Stato nei processi economici e sociali, quale soggetto chiamato ad assumere un ruolo trainante nello sviluppo economico del Paese; una postura dell'apparato pubblico, questa, poi ben riconoscibile nel Fascismo.

L'intervento dello Stato nei rapporti economici tradizionalmente riservati alla autonomia privata caratterizza, nel primo quarto del Novecento, fino poi all'avvento del Fascismo, anche i rapporti di lavoro, altra parte fondamentale della "questione sociale" che si agita dall'inizio del secolo nelle industrie e nelle campagne italiane. Le dinamiche relative al conflitto tra le varie componenti della popolazione italiana sono in questo caso esaminate, nel saggio di Maria Teresa Trapasso, dall'angolo prospettico della repressione penale delle agitazioni operaie e contadine. L'uso strumentale del diritto penale fatto dallo Stato monoclasse, nonché il ricorso alle squadre fasciste, aprì nei fatti la strada all'avvento del regime totalitario. In questo frangente, la giurisprudenza e, di rimando, gran parte della dottrina, dettero il proprio avallo ad un orientamento fortemente repressivo sortito da una lettura eminentemente politico-eversiva dei fenomeni di sciopero e di protesta in genere. Anche qui dunque tra la legislazione fascista del 1926 ed il codice Rocco, da un canto, ed il sistema di regole imbastito in precedenza (già durante la Grande Guerra, per vero, nel controllo del fronte interno), pur in un quadro formalmente liberale e democratico-parlamentare, si palesa una continuità di forme e di postura generale dell'ordinamento. Al contempo, e verrebbe da dire di conseguenza, la dottrina penalistica degli anni del regime

mostrò tuttavia un progressivo allontanamento dalla dimensione sociale e politica; così segnando, al contrario, per parte sua, una forte discontinuità nel proprio atteggiamento di fondo.

La discontinuità rispetto al passato costituisce la cifra anche della soluzione conciliatoria della “questione romana” che, formalizzatasi nei Patti del 1929, cominciò invero a prendere corpo fin dall’agosto del 1926, quando presero avvio, in forma strettamente riservata, le trattative per una soluzione concordataria che superasse quella unilaterale rappresentata dalla legge 13 maggio 1871, n. 214, mai accettata dalla Santa Sede. Il saggio di Fabio Franceschi si sofferma sulle primissime fasi del dialogo tra le Alte Parti, quelle preliminari volte alla verifica dell’esistenza di spazi di trattativa, gettando luce sul contributo decisivo, nei mesi dall’agosto all’ottobre del 1926, di Domenico Barone (1879-1929), consigliere di Stato e poi plenipotenziario del governo italiano per le trattative. Avvalendosi della documentazione dell’archivio del Barone, messa a disposizione dagli eredi di quest’ultimo e parzialmente inedita, l’autore illustra il percorso dei colloqui riservati fino appunto all’ottobre ‘26, quando il consigliere di Stato ricevette dal Duce l’incarico esplicito – anche se ancora senza “carattere ufficiale, né ufficioso, sibbene strettamente confidenziale” – di porsi in relazione con i rappresentanti della Santa Sede (nella persona dell’avv. Francesco Pacelli, fratello del futuro Pontefice) per individuare i termini di una soddisfacente soluzione della “questione romana”; termini che paiono già chiaramente delineati in due successivi rapporti inviati dal Barone al Capo del Governo, rispettivamente in data 23 e 30 agosto (il primo dei quali finora inedito), in cui vennero delineati i punti essenziali delle richieste pontificie per consentire all’apertura delle trattative, e che aprirono la strada al negoziato vero e proprio, costituendone, di fatto, la base sul piano dei contenuti.

Infine, sempre nel segno della discontinuità, e tuttavia in un percorso storico connotato – come si spiegherà subito – da sostanziale continuità, si colloca la soluzione ai rapporti tra Regno d’Italia e Comunità ebraiche approntata nei primi anni Trenta, illustrata nel lavoro di Alessandra Viani. È infatti acclarato come già dal Risorgimento sia osservabile l’assimilazione degli ebrei alla vita nazionale;

assimilazione proseguita nel 1920 con il riconoscimento come ente morale del Comitato delle comunità israelitiche italiane, nato nel 1911, e culminata nella partecipazione di diversi esponenti dell'ebraismo italiano alla stessa marcia su Roma del 1922. In questo quadro di sostanziale continuità, gli anni tra il 1926 ed il 1931 rappresentarono però una discontinuità nella misura in cui, grazie all'interlocuzione tra le comunità ebraiche ed il governo italiano, e nel quadro della ridefinizione complessiva dei rapporti tra Stato e fenomeno religioso di cui sono espressione anche i Patti del Laterano, nonché la legislazione sui culti ammessi (legge 24 giugno 1929, n. 1159; R.D. 28 febbraio 1930, n. 289), fu allestita, con riferimento all'ebraismo italiano, una legislazione specifica di matrice al contempo giurisdizionalista e concordataria (leggi 30 ottobre 1930, n. 1731; 24 settembre 1931, n.1279; 19 novembre 1931, n. 1561) che superò lo schema dell'associazionismo volontario, di matrice privatistica, fino a quel momento dominante.

Soluzioni di continuità e persistenze si alternano, dunque, nelle vicende dell'ordinamento italiano che abbiamo preso in esame negli scritti che vengono pubblicati in questo volume. Si è cercato di verificare quanto l'esperienza fascista abbia ereditato dal passato – dalla Grande Guerra ma anche dalle esperienze precedenti –, facendo peraltro solo piccoli sondaggi in un sistema giuridico che meriterebbe, sotto il profilo della continuità/discontinuità con gli assetti precedenti, ben più ampio scavo.