

Paola Mastrolia

*I sottosegretari alla Giustizia del Regime.
Itinerario storico verso la fascistizzazione delle istituzioni*

SOMMARIO: 1. Sottosegretari e giuristi. La non casualità della scelta. – 2. I primi sottosegretari alla Giustizia. Ovvero dei rapporti tra il partito popolare italiano e il fascismo. – 3. Giuseppe Morelli e Antonio Albertini tra diritto e politica – 4. Dalla «normalizzazione» incompiuta di Tumedei alla prammaticizzazione degli ideali fascisti per opera di Putzolu

1. *Sottosegretari e giuristi. La non casualità della scelta*

Roma, 17 aprile 1945. La macchina epurativa è già in azione.

Avendo richiesto l'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo «Informazioni sull'attività esplicata dai Sottosegretari di Stato Milani Fulvio, Morelli Giuseppe, Albertini Antonio, Putzolu Antonio»¹, il Ministero, il 13 marzo dell'anno successivo, rispose laconicamente che i fascicoli personali «erano stati ritirati dal capo del Gabinetto del ministro Tringali Casanova e trasportati al Nord»²; risultava impossibile, dunque,

raccogliere elementi concreti dai quali risulti che i suindicati Sottosegretari, avvalendosi dell'autorità loro derivante dalla carica ricoperta, abbiano esercitato indebite interferenze o pressioni con danno dell'Amministrazione della giustizia o dato disposizioni contrarie alla tradizionale prassi amministrativa³.

Allo stesso modo, la Direzione centrale degli affari civili e delle libere professioni dichiarò che

nessuna speciale attività, in confronto alle materie costituenti i servizi di questa Direzione generale, hanno svolta i Sottosegretari di Stato Milani Ful-

¹ Archivio Centrale dello Stato (da ora ACS), *Ministero di Grazia e Giustizia 1851-1983, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 19, fasc. 8/31 *Antonio Putzolu*.

² Ivi.

³ Ivi.

vio, Morelli Giuseppe, Albertini Antonio, Putzolu Antonio, limitandosi la loro attività alle materie attinenti allo stato civile ed al notariato, giusta delega dei rispettivi Guardasigilli. Più particolarmente, per quanto attiene allo Stato Civile, i predetti Sottosegretari ebbero a provvedere su domande di legittimazione di figli naturali, di cambiamento e aggiunta di cognome, di istituzione e soppressione di separati uffici di Stato civile. Il Sottosegretario Putzolu, inoltre, ebbe occasione di impartire disposizioni relative alla istruttoria delle domande di ammissione di riconoscimento di figli adulterini, presentate in base al nuovo codice civile, per delega sia del Ministro Grandi che del ministro De Marsico. Per quanto attiene al notariato, i predetti Sottosegretari – tranne l'Avv. MORELLI – si sono direttamente interessati dei concorsi notarili, collaborando coi rispettivi Ministri anche nella elaborazione dei provvedimenti legislativi riguardanti il notariato [...]⁴.

Solo quattro su sei sottosegretari alla Giustizia del regime vengono menzionati nella comunicazione; mancano, difatti, nell'elenco, Paolo Mattei Gentili, in carica quando ministro era Alfredo Rocco, e Cesare Tumedei, che svolse le funzioni di sottosegretario per un solo anno, durante il Ministero di Arrigo Solmi. Se l'assenza del primo è motivata dalla sua morte prematura, quanto al Tumedei sappiamo che egli fu denunciato ma l'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo archiviò il procedimento a suo carico non solo «per non aver compiuto alcun atto rilevante a mantenere in vigore il regime fascista»⁵, ma perché «anzi aveva cercato in tutti i modi di separare la propria responsabilità da quella del Partito allora dominante in tutti i settori della vita e della Nazione»⁶.

La citata fonte di archivio, in generale, sembra restituire un carattere di marginalità al ruolo rivestito dai sottosegretari alla Giustizia nella compagine di governo, omologandone le funzioni e riconducendole superficialmente al mero svolgimento di attribuzioni formali costrette entro i rigidi limiti previsti dalle deleghe. Essa non ci consente, quindi, di comprendere fino in fondo quello che fu effettivamente il loro ruolo nel graduale processo che condusse alla fascistizzazione dello Stato e delle istituzioni.

Un dato – quello che vuole il loro contributo trascurabile – che la sto-

⁴ Ivi.

⁵ L.P. D'ALESSANDRO, *Un esponente della classe di governo fascista*, in «Rendiconti. Accademia nazionale delle scienze detta dei XL», 139 (2021), vol. II, fasc. 2, p. 102.

⁶ Ivi e *ibid.*, p. 103. Si veda in merito anche A. MENICONI, *Tumedei e il mondo dell'avvocatura tra fascismo e democrazia*, in «Rendiconti. Accademia nazionale delle scienze detta dei XL», 139 (2021), vol. II, fasc. 2, p. 120.

riografia, a ben vedere, ha già smentito, specie con riferimento alle due figure oggetto di maggiori indagini, e cioè Cesare Tumedei, per la peculiarità della sua parabola nel fascismo, e Antonio Putzolu, in quanto figura emblematica, *ex multis*, dell'uomo di legge a servizio del regime.

Proseguendo sulla strada già tracciata uno studio di carattere diffuso anche sugli altri sottosegretari consente di propendere quanto meno per la tesi che depone a favore di una spiccata differenziazione tra essi non tanto per le ragioni che giustificarono l'attribuzione dell'incarico nella istituzione – non difficile da rintracciare, identificandosi di volta in volta in una non casualità della scelta a seconda degli obiettivi che ci si era posti in quel preciso momento storico – quanto per il contributo che seppero dare – incisivo o meno – alla architettura dello Stato fascista.

Scopo di questo contributo, pertanto, è tentare di ricostruire in quale misura tali sottosegretari abbiano partecipato a quel «programma di costruzione di un ordine giuridico fondato sulla fascistizzazione delle istituzioni e delle leggi»⁷ di cui erano stati investiti i ministri della Giustizia, posto che il fascismo, appunto, «non fu solo espressione di violenza ma altresì ordine giuridico, costruito, implementato e attuato attraverso gli operatori del diritto»⁸. Un ulteriore tassello, dunque, che consente di comprendere a pieno la linearità della così detta «legalità fascista», intesa alla stregua di «un intreccio e un precipitato culturale in forme giuridiche»⁹, alla quale questi soggetti risultarono tutt'altro che estranei.

Per contestualizzare adeguatamente l'operato dei sottosegretari alla Giustizia ci vengono, dunque, in aiuto gli studi sui rapporti tra il fascismo e la scienza giuridica, da anni sotto la lente attenta della storiografia storico-giuridica¹⁰. Una «scienza giuridica che era [...] osmosi: tra politica e

⁷ I. BIROCCHI, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, TrE-Press, Roma 2015, p. 43, nt. 132.

⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹ I. BIROCCHI, G. CHIODI, M. GRONDONA, *Presentazione*, in *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*, a cura di I. Birocchi, G. Chiodi, M. Grondona, TrE-Press, Roma 2020, p. 11.

¹⁰ A. MAZZACANE, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, in *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane, Nomos, Baden-Baden 2002, pp. 1-21; *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, Roma TrE-Press, Roma 2015, *passim*; E. DE CRISTOFARO, *Giuristi e cultura giuridica dal fascismo alla Repubblica (1940-1948)*, in «Laboratoire italien, politique et société», 12 (2012), <<https://journals.openedition.org/laboratoireitalien/637?lang=en>> (ult. accesso 25/03/2025); I. STOLZI, *Fascismo e cultura giuridica: persistenze ed evoluzioni della storiografia*, in «Rivista di storia

diritto, tra personaggi che operavano in istituzioni diverse ma contigue, tra generazioni di giuristi»¹¹. Tali legami sono da ricondurre a un tipo di cultura, come è stato messo in luce, tutt'altro che «piatta oppure sovrapposta col solo uso della forza dittatoriale [...] bensì una cultura in costruzione e in movimento, [...] una sorta di cantiere aperto per modellare istituzioni, diritto e stili di vita [...] secondo la visione politica mussoliniana»¹².

È questa la cornice ideale entro la quale incasellare le biografie intellettuali di quanti svolsero la funzione di sottosegretario presso l'Istituzione di via Arenula, insieme alla Corte di Cassazione, altro «centro di potere del regime»¹³. Si trattò di giuristi, nel senso che tutti si laurearono in Giurisprudenza negli anni dell'Italia liberale¹⁴; del resto, è noto che «[...] nel passaggio tra Otto e Novecento si assiste alla trasformazione del giurista come figura di intellettuale professionale direttamente protagonista o partecipe degli assetti ordinamentali, [la cui] attività è stata determinante per la costruzione e l'esercizio della dittatura, che si innestò nell'alveo della cultura e delle istituzioni preesistenti»¹⁵. Il fascismo, che «fu inizialmente movimento, poi partito quindi ordinamento [...] costruì [...] la propria identità che implicava di necessità l'incontro con i giuristi»¹⁶. Esso, descritto come il «prodotto non inevitabile della guerra e della crisi del sistema liberale»¹⁷ costituì, difatti, «il coagulo politico in cui gran parte della seconda generazione dei giuristi post risorgimentali si è riconosciuta»¹⁸.

Sei giuristi, dunque. In particolare, un magistrato, Antonio Albertini, e

del diritto italiano», LXXXVII (2015), pp. 257-285; EAD., *Fascismo e cultura giuridica*, in «Studi storici», 1 (2014), pp. 272-304.

¹¹ I. BIROCCHI, *L'integrazione dell'Università nello Stato totalitario: la politica e il diritto nelle Facoltà di Giurisprudenza*, in *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*, cit. nt. 9, p. 36.

¹² BIROCCHI, CHIODI, GRONDONA, *Presentazione*, in *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*, cit. nt. 9, p. 9.

¹³ A. MENICONI, *La magistratura e la politica della giustizia durante il fascismo attraverso le strutture del ministero della Giustizia*, in *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. Lacchè, Donzelli, Roma 2015, p. 83.

¹⁴ A. MAZZACANE, *Introduzione*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Liguori, Napoli 1986, p. 15 ss.

¹⁵ BIROCCHI, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit. nt. 7, p. 12. V. anche in merito MAZZACANE, *La cultura giuridica del fascismo*, cit. nt. 10, pp. 9-10.

¹⁶ BIROCCHI, *Il giurista intellettuale e il regime*, cit. nt. 7, p. 32.

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸ *Ivi.*

ben cinque avvocati: Fulvio Milani, Paolo Mattei Gentili, Giuseppe Morelli, Cesare Tumedei e Antonio Putzolu. Del resto, come ha mostrato Antonella Meniconi – posto, appunto, che «già nell'Ottocento [...] la rappresentanza professionale aveva assunto una dimensione politica»¹⁹, nel senso che il giurista dell'età liberale era «per definizione avvocato e parlamentare»²⁰ – anche durante il Ventennio la classe forense continuò ad avere una significativa rappresentanza in Parlamento e ricoprì rilevanti incarichi politici²¹. In particolare, ben 45 furono gli avvocati che esercitarono la funzione di sottosegretario presso i vari Ministeri²².

2. *I primi sottosegretari alla Giustizia. Ovvero dei rapporti tra il partito popolare italiano e il fascismo*

Non stupisce che le vicende politiche dei primi due sottosegretari alla Giustizia del fascismo si intreccino con quelli che furono alcuni punti nodali dei rapporti tra Stato e Chiesa durante i primi anni mussoliniani. Il Ministero della Giustizia, difatti, sino al 1932, era investito anche degli Affari di Culto, successivamente deferiti al Ministero dell'Interno.

È in tale prospettiva che va letta la rapidissima stagione vissuta da sottosegretario alla Giustizia dall'avvocato e deputato bolognese del partito popolare Fulvio Milani²³, in carica dal 31 ottobre 1922 al 27 aprile 1923, quando a guidare il Ministero era Aldo Oviglio, rappresentante, nel giudizio di Guido Neppi Modona, dell'«ala moderata e legalitaria del fascismo»²⁴.

¹⁹ A. MENICONI, «*La maschia avvocatura*». *Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, il Mulino, Bologna 2006, p. 74.

²⁰ Ivi. L'espressione è, in particolare, di A. MAZZACANE, *Premessa*, in *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, a cura di A. Mazzacane e C. Vano, Jovene, Napoli 1994, p. 9.

²¹ MENICONI, «*La maschia avvocatura*», cit. nt. 19, p. 80.

²² *Ibid.*, p. 94.

²³ F. MALGERI, *Milani Fulvio 1885-1945*, in *Dizionario Storico del movimento cattolico in Italia*, diretto da F. Traniello e G. Campanini, *Le figure rappresentative*, III/2 (1984), pp. 560-561; A. ALBERTAZZI, *Fulvio Milani*, in *Il partito popolare in Emilia-Romagna (1919-1926)*, volume secondo: *I protagonisti*, a cura di A. Albertazzi e G. Campanini, Edizioni Cinque lune, Roma 1983, pp. 212-234. Il Milani era stato eletto nella circoscrizione di Bologna con un numero di voti inferiore solo a quelli ottenuti da Don Luigi Sturzo: G. DE ROSA, *Il partito popolare italiano*, Laterza, Bari 1966, p. 76.

²⁴ G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di Guido

Altrettanto conciliante si rivelò l'operato del Milani il quale aderì al partito popolare in quel momento «braccio e strumento della Santa Sede»²⁵, inserendosi in quella fazione che sostenne la collaborazione con il partito nazionale fascista e favorendo la partecipazione di una delegazione popolare al neonato governo Mussolini²⁶, nella speranza di una «normalizzazione»²⁷. È plausibile ritenere che pure al Milani non fosse aliena, al pari di molti cattolici italiani, la concezione del fascismo come «controrivoluzione borghese»²⁸, in quel momento fondamentale per difendere lo Stato «dal pericolo comunista» e socialista e per tutelare «il buon ordine sociale dalle minacce sovversive»²⁹. Si tenga conto della circostanza per cui, in generale, «a Bologna e provincia, fra il 1920 e il 1922, i popolari si incontrarono in varie forme di accordo con i gruppi fascisti [...]; è un fatto che non va mai disgiunto dalla presenza di un socialismo agguerrito, molto diffuso e uso a mezzi violenti»³⁰.

Apparteneva, dunque, il futuro primo sottosegretario alla Giustizia, a quel mondo cattolico formato da una classe di conservatori che «do aveva già avvicinato alla classe dirigente liberale, coerentemente all'impostazione data alla politica ecclesiastica da Leone XIII per far fronte al pericolo di sinistra: proprio perché una saldatura era già avvenuta, anche i cattolici poterono accogliere come salvatori coloro che [...] erano i salvatori dell'ordine e dei valori perenni della Nazione»³¹.

Milani non fu l'unico popolare a entrare nel primo governo Mussolini: furono nominati, difatti, di quel partito, anche i ministri Tangorra (al Tesoro) e Cavazzoni (Lavoro), e i sottosegretari Vassallo (Esteri), Gronchi (Industria e Commercio), Merlin (Terre liberate)³². Milani, in particolare,

Quazza, Einaudi, Torino 1973, p. 134.

²⁵ G. MICCOLI, *La Chiesa e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di Guido Quazza, Einaudi, Torino 1973, p. 189.

²⁶ DE ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 303 ss.; G. VENTURI, *Bologna*, in *Il partito popolare in Emilia-Romagna (1919-1926)*, volume primo, *Le esperienze provinciali*, a cura di A. Albertazzi e G. Campanini, Edizioni Cinque lune, Roma 1983, p. 211.

²⁷ DE ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 310.

²⁸ MICCOLI, *La Chiesa e il fascismo*, cit. nt. 25, p. 194.

²⁹ Ivi.

³⁰ VENTURI, *Bologna*, cit. nt. 26, p. 232.

³¹ MICCOLI, *La Chiesa e il fascismo*, cit. nt. 25, p. 195.

³² F. MALGERI, *Partito popolare italiano*, in *Cristiani d'Italia* (2011), <[https://www.treccani.it/enciclopedia/partito-popolare-italiano_\(Cristiani-d'Italia\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/partito-popolare-italiano_(Cristiani-d'Italia)/>) (ult. accesso 05/03/25); DE

fu scelto grazie ai contatti che poteva vantare nel mondo ecclesiastico (e infatti, come sottosegretario alla Giustizia, fu incaricato del disbrigo degli affari ecclesiastici).

Fu proprio lui il protagonista di uno dei primissimi contatti tra la Santa Sede e il nuovo governo, risalente al dicembre 1922, finalizzato a discutere in modo riservato con padre Giovanni Genocchi, uomo molto influente negli ambienti vaticani, alcune questioni di politica ecclesiastica di cui lo stesso Milani, delegato dal ministro Oviglio, non era del tutto al corrente³³. Tra i vari temi oggetto dell'incontro, vi era pure la necessità che la Santa Sede indicasse un uomo di sua fiducia che potesse svolgere una funzione di tramite tra la Segreteria di Stato e il governo, figura che sarebbe poi stata individuata in Pietro Tacchi Venturi³⁴.

Durante i suoi anni da sottosegretario gli apprezzamenti dei magistrati e dei suoi collaboratori «per l'intelligenza e la preparazione giuridica, la

ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 303.

³³ G. SALE, *Fascismo e Vaticano prima della conciliazione*, Editoriale Jaca book, Milano 2007, pp. 35, 36; ID., *La Chiesa di Mussolini. I rapporti tra fascismo e religione*, Rizzoli, Milano 2011, p. 76. Le fonti dell'Archivio Segreto Vaticano, qui riportate, riportano che il Milani avesse chiesto l'incontro perché «il governo intendeva provvedere “seriamente alle condizioni finanziarie e morali del clero italiano”, [...] e su questa materia “non ufficialmente, perché adesso non si può, ma privatamente, per modo d'informazione su cui regolarsi, il Milani vorrebbe sapere che progetto preferisce la Santa Sede e che cosa di nuovo avrebbe da suggerire. Altrimenti i progetti che presenterà potrebbero risultare incongruenti”»: ID., *Fascismo e Vaticano*, cit., p. 36. Ancora prima, al Milani si era rivolto il sacerdote Giovanni Minozzi, il quale aveva fondato, durante la prima guerra mondiale, le case del soldato come punti di ritrovo dei combattenti e che, in quegli anni, aveva intrapreso molti legami con alcuni influenti politici nazionalisti. Il Minozzi, per il tramite di Milani, era riuscito a incontrare, insieme al ministro Oviglio e al direttore generale al Ministero degli Esteri Giannini, padre Giovanni Genocchi, al fine di discutere di alcune questioni molto rilevanti nell'ambito dei rapporti tra Stato e Chiesa. L'esito di quanto emerso nell'ambito di tali discussioni fu presentato, nel gennaio del 1923, da padre Genocchi al segretario di Stato Gasparri, sebbene successivamente il ruolo di interlocutore diretto di Mussolini su tali questioni sarebbe passato a Pietro Tacchi Venturi: A. ZAMBARBIERI, *All'indomani dei patti lateranensi (1929). Le reazioni dei cattolici italiani*, in «Istituto lombardo (Rend. Lettere)», 153 (2019), p. 282. V. anche F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari 1966, p. 110 ss. e L. CECI, *L'interesse superiore. Il Vaticano e l'Italia di Mussolini*, Laterza, Bari 2013, p. 80.

³⁴ MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla conciliazione*, cit. nt. 33, p. 151 ss.; SALE, *Fascismo e Vaticano prima della conciliazione*, cit. nt. 33, p. 36; ID., *La Chiesa di Mussolini*, cit. nt. 33, p. 77.

vasta cultura, la imparzialità e la dirittura del carattere»³⁵ andarono di pari passo con le critiche: il quotidiano «Domani d'Italia» lo attaccò in relazione ai decreti di amnistia e indulto nell'ambito dei quali, a dire del giornalista, il legislatore fascista aveva operato una discriminazione tra i reati commessi per «fine nazionale» da quelli che non erano ritenuti tali, obiettrandogli che non infrequentemente anche il partito popolare, al quale il Milani apparteneva, era stato considerato anti-nazionale³⁶.

La vicenda di Milani si inserisce e riflette tutta la complessità (e l'ambiguità) dei rapporti tra il partito popolare e il fascismo: complice la violenza antipopolare del regime, come è noto, la frattura divenne col tempo via via più insanabile: «soprattutto dopo la marcia su Roma, il fascismo mirò a svuotare il significato politico del Ppi, sostenendo che la funzione del polarismo [...] diventava superflua di fronte a un governo che proclamava il suo ossequio alla Chiesa e assumeva gli interessi cattolici»³⁷. Ci si avvicinava, dunque, a un momento storico in cui le stesse gerarchie ecclesiastiche ritenevano che fosse necessario accordarsi direttamente con il fascismo senza il filtro del partito popolare.

Le attese normalizzatrici nutrite dal Milani nei confronti del fascismo furono resilienti; come è stato rilevato, sebbene «dal 1923, soprattutto dal 1924, il partito riafferma [...] la propria identità e il proprio patrimonio culturale e ideale»³⁸, una «posizione singolare, nel contesto generale, occupa la sezione bolognese con l'Aventino», la «quale non si unisce agli altri gruppi», e questo «soprattutto per opera di Milani»³⁹. In occasione del congresso provinciale del partito nel 1924 egli avrebbe dichiarato, infatti, che il partito «avrebbe dovuto riassumere la propria autonomia nell'ambito delle opposizioni al fine di impedire il suo indebolimento»⁴⁰. Intanto, il 27 aprile 1923 non ebbe altra scelta che quella di dimettersi da sottosegretario; fu il popolare anti fascista Carlo Zucchini ad imporgli l'*aut aut* in seguito all'assalto dei fascisti nella casa del popolo di Faenza⁴¹. Le dimissioni di Milani coincisero con il IV congresso nazionale del partito popolare⁴² (al quale

³⁵ ALBERTAZZI, *Fulvio Milani*, cit. nt. 23, p. 221.

³⁶ *Ibid.*, p. 222.

³⁷ MALGERI, *Partito popolare italiano*, in «Cristiani d'Italia» (2011), cit. nt. 32.

³⁸ VENTURI, *Bologna*, cit. nt. 26, p. 232.

³⁹ *Ivi.*

⁴⁰ ALBERTAZZI, *Fulvio Milani*, cit. nt. 23, p. 224.

⁴¹ *Ibid.*, p. 222.

⁴² DE ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 339 ss.

tuttavia egli non partecipò⁴³), caratterizzato dall'emergere di quella spaccatura interna al partito cui il fascismo anelava sin dal principio e dalla contrapposizione tra Sturzo, indisponibile a continuare la collaborazione con il governo Mussolini, e De Gasperi, che si mostrò invece possibilista⁴⁴. Il 17 aprile Mussolini convocò ministri e sottosegretari popolari, criticando aspramente lo spirito antifascista emerso in seno al Congresso. Il ministro del Lavoro, Cavazzoni, cercò di mediare, ricevendo in risposta da Mussolini l'accettazione delle sue dimissioni⁴⁵.

In seguito all'attacco fascista alle sedi del partito popolare, Milani si dimise da ogni carica pubblica, tornando a esercitare la professione di avvocato⁴⁶.

I rapporti del fascismo con il partito popolare e con la Chiesa cattolica costituiscono parimenti la chiave entro la quale inquadrare il contributo di Paolo Mattei Gentili⁴⁷, come Milani avvocato e deputato, in carica quando ministro era Alfredo Rocco, «il principale architetto della configurazione istituzionale dello Stato fascista»⁴⁸. Mattei Gentili, che era già sottosegretario quando Rocco subentrò ad Oviglio, rimase in carica dal 3 luglio 1924 al 12 settembre 1929, anno in cui fu sostituito da Giuseppe Morelli perché costretto a ridurre il suo impegno politico a causa di una emiparesi.

Dopo le dimissioni del Milani, la scelta per l'incarico da sottosegretario

⁴³ ALBERTAZZI, *Fulvio Milani*, cit. nt. 23, p. 222.

⁴⁴ MALGERI, *Partito popolare italiano*, cit. nt. 32; DE ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 360.

⁴⁵ MALGERI, *Partito popolare italiano*, cit. nt. 32.

⁴⁶ ALBERTAZZI, *Fulvio Milani*, cit. nt. 23, p. 224. Convinto di poter ancora salvaguardare una presenza politica dei cattolici, Milani fu nuovamente eletto nelle elezioni del 1924 nella circoscrizione di Bologna. Fondò in quell'anno il settimanale "La sorgente" al fine di favorire la circolazione di idee cattoliche diverse rispetto a quelle promosse da "L'Avvenire d'Italia", vicino al fascismo. Abbandonata la politica, tornò a esercitare la professione di avvocato, svolgendo pure un'attività di opposizione «ferma ma leale» al regime fascista: *ibid.*, p. 225. Considerata la sua enorme cultura e la propensione al dialogo, Milani divenne «il punto di riferimento della generazione cattolica bolognese [...] che fece la Resistenza e costituì la Democrazia Cristiana, *ibid.*, p. 228.

⁴⁷ M. SEVERINI, *Mattei Gentili, Paolo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 72 (2008), <[https://www.treccani.it/enciclopedia/paolo-mattei-gentili_\(Dizionario-Biografico\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/paolo-mattei-gentili_(Dizionario-Biografico)/>) (ult. accesso 10/03/25).

⁴⁸ P. COSTA, *Rocco, Alfredo*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletto, II, il Mulino, Bologna 2013, p. 1703. Su Rocco si veda pure CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascino dello Stato totale*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit. nt. 7, p. 103.

era ricaduta sul Mattei Gentili – ancora una volta – per i contatti che il deputato marchigiano fervente cattolico vantava negli ambienti ecclesiastici che contavano. Proveniente dal partito popolare, l'appartenenza al quale si rivelò assai meno salda rispetto a quella del suo predecessore, dopo la marcia su Roma appoggiò il primo governo Mussolini, continuando a tessere rapporti molto stretti con alcuni personaggi molto influenti delle gerarchie vaticane⁴⁹. L'allontanamento dal partito popolare fu inversamente proporzionale al suo avvicinamento al fascismo: non fu certo irrilevante il suo coinvolgimento in quella operazione politica diretta a provocare le dimissioni di Sturzo alla guida del partito popolare dopo il congresso di Torino, facendosi portavoce dell'invito rivolto dal cardinale Gasparri al sacerdote di Caltagirone⁵⁰. Il 25 luglio 1923 Mattei Gentili fu espulso dal congresso nazionale del partito dopo aver votato a favore del disegno di legge Acerbo⁵¹; si candidò, dunque, l'anno successivo, nel listone governativo fascista nella circoscrizione delle Marche, venendo confermato deputato. Fu proprio nel 1924 che fu nominato sottosegretario dopo aver fondato il Centro nazionale italiano, movimento rappresentativo della Destra cattolica che voleva costituire una alternativa al partito fondato da Sturzo⁵².

La figura istituzionale di Mattei Gentili assume rilevanza e si intreccia con quello che è stato il binomio questione politica/questione giuridica nella strada che condusse al Concordato del 1929, a partire dal fondamentale ruolo in ciò rivestito dal Guardasigilli Alfredo Rocco, il quale, come è stato recentemente ancora rilevato dalla storiografia, aveva colto sin dal principio «nelle due sovranità una pietra d'inciampo nella costruzione dello Stato totalitario»⁵³.

È nota la «forte spinta» data dal Guardasigilli al fine di una soluzione definitiva dei rapporti tra Stato e Chiesa⁵⁴. Subito dopo la sua nomina, nel

⁴⁹ SEVERINI, *Mattei Gentili*, cit. nt. 47.

⁵⁰ Ivi.

⁵¹ CECI, *L'interesse superiore*, cit. nt. 33, p. 88.

⁵² SEVERINI, *Mattei Gentili*, cit. nt. 47; DE ROSA, *Il partito popolare*, cit. nt. 23, p. 501.

⁵³ F. COLAO, *La sovranità della Chiesa Cattolica e lo Stato sovrano. Un campo di tensione dalla crisi dello Stato liberale ai patti lateranensi, con un epilogo nell'articolo 7 primo comma della Costituzione*, in «Italian Review of Legal History», 8 (2022), p. 259, consultabile su <<https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/article/view/19255/17315>> (ult. accesso 10/03/25).

⁵⁴ MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede*, cit. nt. 33, p. 129 ss.; S. BATTENTE, *Nazionalfascismo, cattolicesimo e questione romana in Alfredo Rocco dalla Grande guerra ai Patti lateranensi*, in

1925, Rocco annunciò al Senato la istituzione di una commissione mista con l'obiettivo di riformare la legislazione ecclesiastica la cui nomina era stata procrastinata da Oviglio. Tale commissione era costituita, per volontà espressa di Mussolini, oltre che dai tre canonici delle basiliche patriarcali di Roma, Mons. Talamo, Mons. Cisterna e Mons. Capitani, da figure governative di spicco come Arrigo Solmi e soprattutto Amedeo Giannini – il quale aveva ribadito la necessità di riformare la legislazione ecclesiastica con specifica legge dello Stato già alla fine del 1923⁵⁵ – ed era presieduta proprio dal Mattei Gentili⁵⁶.

Sebbene il Guardasigilli avesse abilmente ridotto le questioni affrontate dalla riforma ad aspetti meramente tecnici, quali, ad esempio, l'amministrazione dei beni ecclesiastici e il riconoscimento di talune corporazioni religiose aventi utilità pubblica, dichiarando la loro immunità da qualsiasi significato e rilievo politico, il Pontefice, è fin troppo noto, aveva rifiutato le proposte di riforma avanzate dalla commissione, a causa della sua eccessiva unilateralità e sbilanciamento a favore della componente governativa⁵⁷. Non furono tuttavia inutili i lavori del 1925⁵⁸, che avevano condotto alla elaborazione di due progetti, uno sulla riforma generale della legislazione ecclesiastica e uno sul regime previdenziale del clero⁵⁹; sebbene essi non si tradussero in provvedimenti definitivi, proprio questi lavori, insieme al progetto Santucci sulle guarentigie⁶⁰, avevano favorito i risultati che sarebbero stati raggiunti con il Concordato di quattro anni dopo, quando, nella interpretazione di Rocco, si era «pervenuti a una fattiva collaborazione tra Chiesa e fascismo, partendo dalla loro reciproca sovranità», e riconoscendo che

«Italia contemporanea», 273 (2013), p. 567.

⁵⁵ MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede*, cit. nt. 33, p. 125.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 129. Dopo aver lavorato per un anno, i lavori furono approvati il 19 dicembre. Alle 35 sedute parteciparono tutti i membri nominati sebbene dai verbali si evinca che gli ecclesiastici intervennero raramente nelle discussioni: *ibid.*, p. 130.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 131 ss. Se tale accusa della Chiesa appariva fondata in un momento iniziale, secondo Margiotta Broglio era invece inspiegabile dinanzi al progetto di legge nel quale, a ben vedere, le sue proposte avevano trovato accoglimento, *ibid.*, p. 134. E, infatti, le reazioni dell'Episcopato italiano rispetto alla riforma furono senz'altro positive, come testimonia una lettera inviata dallo stesso Mattei Gentili a Mussolini, *ibid.*, p. 135; p. 491 ss.

⁵⁸ Sugli avvenimenti compresi tra il 1925 e il 1929 si veda SALE, *La Chiesa di Mussolini*, cit. nt. 33, p. 218 ss.

⁵⁹ MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede*, cit. nt. 33, p. 131 ss.; p. 210 ss.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 144; soprattutto, p. 226 ss.

«l'organizzazione cattolica esistente nel territorio italiano non poteva sottrarsi alla disciplina delle leggi di quello Stato»⁶¹. Insomma, gli sforzi profusi dalla precedente commissione del 1925 erano stati «superati da una serie di trattative *a latere* tra eminenti esponenti delle due parti, ivi incluso Rocco»⁶².

Da queste trattative non può ritenersi escluso il Mattei Gentili; da una fonte di archivio – la quale fa riferimento a una missiva inviata al sottosegretario dai componenti la commissione per il Concordato tra la Santa Sede e l'Italia per «contentar[lo]»– emerge una sua malcelata delusione poiché, «pur avendo tanto fatto per la conciliazione, si era veduto di punto in bianco mettere in disparte»⁶³. Subito dopo il Concordato, discutendo con un collega, l'on. Leonardi, Mattei Gentili reputò, ancora, conclusa la sua «modesta missione»⁶⁴.

Non siamo in grado di ricostruire i motivi specifici per cui il Mattei Gentili non ebbe alcun ruolo rilevante subito dopo il Concordato del 1929. Nel medesimo documento archivistico si fa riferimento ad alcune voci per le quali sarebbe stata la Segreteria di Stato «a volerlo in disparte», sicché, grazie all'intervento di alcuni membri del Santo Collegio, la Santa Sede sarebbe stata pronta ad offrirgli, in compensazione, la carica di ambasciatore presso il Vaticano. Un'ipotesi che era parsa azzardata negli ambienti governativi, sembrando «la persona dell'onorevole Mattei Gentili poco adatta allo scopo»⁶⁵, nonché invisa ai gesuiti.

Al di là delle varie congetture, non possiamo nemmeno escludere che il ridimensionamento del suo ruolo fu dovuto alle sue precarie e sempre peggiori condizioni di salute, che ne causarono poi la morte nel 1935. È questa, anzi, l'ipotesi che pare più appropriata, posto che nelle carte si trova conferma di una fedeltà rigorosa e costante al regime⁶⁶ e di una attività volta a mostrare la «consonanza di valori tra cattolicesimo e fascismo sulle questioni dello Stato e della famiglia»⁶⁷. Discutendo di un probabile rimaneggiamento ministeriale, Mattei Gentili accettò malinconicamente di farsi

⁶¹ BATTENTE, *Nazionalfascismo, cattolicesimo*, cit. nt. 54, p. 572.

⁶² *Ibid.*, p. 568.

⁶³ ACS, *Ministero dell'interno 1814-1986, Direzione generale della pubblica sicurezza (1861-1981), Divisione polizia politica, fascicoli personali 1926-1944*, b. 808.

⁶⁴ *Ivi.*

⁶⁵ *Ivi.*

⁶⁶ *Ivi.*

⁶⁷ SEVERINI, *Mattei Gentili*, cit. nt. 47.

da parte per il bene del paese e del regime, dicendosi «convinto che S.E. Mussolini, non appena chiuso il Parlamento procederà a una necessaria sostituzione di uomini attualmente al governo. Diversi, come me, sono esauriti. Altri, con l'entrata alla camera di notevoli valori tecnici, necessariamente debbono lasciare il posto [...]. In questa materia così delicata, nessuno può dir nulla. Tutto ciò che farà S.E. il duce corrisponderà perfettamente alla situazione»⁶⁸.

3. *Giuseppe Morelli e Antonio Albertini tra diritto e politica*

L'attribuzione dell'incarico governativo, in sostituzione dell'infaticabile Mattei Gentili, all'avvocato e deputato pisano Giuseppe Morelli – «uno dei primi aderenti al Sindacato fascista avvocati»⁶⁹, iscritto sin dal primo agosto 1922 al Partito nazionale fascista – che lo espletò dal 12 settembre 1929 al 20 luglio 1932, non può spiegarsi altrimenti se non alla luce dell'«opera apertamente fascista»⁷⁰ da lui compiuta negli anni vissuti come deputato e poi come senatore, dal 1924 e fino al 1939, per ben tre legislature. In quegli anni fu presidente e membro di commissioni, segretario dell'ufficio di presidenza, relatore di provvedimenti legislativi, partecipò alla discussione di vari bilanci, espresse voto favorevole al disegno di legge relativo alle restituzioni sulla stampa, nonché al d.d.i circa i provvedimenti in difesa dello Stato⁷¹. Fu anche «presidente della Banca nazionale del lavoro, volontario di guerra, fascista ante marcia, squadrista, decorato di due croci di guerra al valor militare»⁷².

Come sottosegretario alla Giustizia non si ricorda, ad oggi, un suo contributo specifico in questioni rilevanti: maggiormente affidabile si può ritenere, dunque, in merito, il contenuto della citata comunicazione indirizzata all'Alto commissario per i delitti contro il fascismo nel 1946⁷³, a tenere

⁶⁸ ACS, *Ministero dell'interno 1814-1986*, b. 808, cit. nt. 63.

⁶⁹ MENICONI, «*La maschia avvocatura*», cit. nt. 19, p. 96.

⁷⁰ ARCHIVIO STORICO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Archivi del Senato del Regno, Ufficio di segreteria, Atti relativi alla nomina dei senatori, Fascicoli dei senatori*, 1523 Morelli Giuseppe, <<https://patrimonio.archivio.senato.it/repertorio-senatori-regno/senatore/IT-SEN-SEN0001-001524/morelli-giuseppe?t=cd>> (ult. accesso 10/03/25).

⁷¹ Ivi.

⁷² Ivi.

⁷³ ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Affari diversi per ministri*, b. 19, fasc. 8/31, cit. nt. 1.

della quale egli si sarebbe occupato «di questioni di carattere prevalentemente tecnico, specie in materia carceraria» senza mai diramare «circolari a sua firma» e senza mai svolgere «alcuna attività legislativa»⁷⁴, limitandosi dunque ad occuparsi di pratiche meramente amministrative, quali «missioni pel personale dell'amministrazione centrale; premi di operosità e rendimento, sussidi; collocamenti a riposo e promozioni del personale; nomine agenti di custodia»⁷⁵.

La sua esperienza al Ministero della Giustizia ebbe fine contemporaneamente a quella di Alfredo Rocco. Ciò che non venne mai meno, tuttavia, fu la sua ambizione politica: nella XXX legislatura, dal 1940 al 1943, Morelli sarebbe stato nominato membro della commissione legislativa degli affari interni e della giustizia, e nel 1941 avrebbe scritto al presidente del Senato del Regno, Giacomo Suardo, manifestandogli il suo desiderio di diventare questore, di ricoprire, cioè, «un incarico degno del suo passato fascista e del suo alto prestigio»⁷⁶, sentendosi rispondere in modo negativo a causa dell'incompatibilità sussistente tra il nuovo ruolo cui auspicava e la presidenza della Banca Nazionale del Lavoro⁷⁷.

Morelli morì alla fine del 1944, prima, dunque, che l'Alta Corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo lo dichiarasse decaduto, in data 20 aprile 1945, dalla carica di senatore, avendo egli contribuito «con la sua attività e con i suoi moti a mantenere vivo il fascismo e a rendere possibile la guerra»⁷⁸.

La nuova stagione ministeriale di Pietro de Francisci si connotò anche per l'unico magistrato chiamato a ricoprire l'incarico di sottosegretario. Antonio Albertini, in carica dal 20 luglio 1932 al 24 gennaio 1935, non fu certo un magistrato qualunque, impersonando l'alto magistrato normotipo del Ventennio⁷⁹.

⁷⁴ Ivi.

⁷⁵ Ivi.

⁷⁶ ARCHIVIO STORICO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Archivi del Senato del Regno, Ufficio di segreteria, Atti relativi alla nomina dei senatori, Fascicoli dei senatori*, 1523, cit. nt. 70.

⁷⁷ Ivi.

⁷⁸ Ivi.

⁷⁹ ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Ufficio superiore personale e affari generali (1860-1949), Magistrati, fascicoli personali 1860-1970, 3° versamento 1936-1949*, b. 66464. I documenti di archivio lo descrivono come «un complesso uniforme delle più elette prerogative che caratterizzano il magistrato: intuito finissimo, tatto e signorilità di modi, cultura vasta, dirittura di carattere e austera dignità di vita. Le cariche delicate ed importanti da lui coperte

Giurista colto e appassionato, Albertini aveva aderito al partito sin dal 1923, quando non era ancora obbligatoria la tessera per ricoprire gli incarichi giudiziari presso il Dicastero della Giustizia.

Nella sua carriera intrecciò costantemente impegno politico e magistratura⁸⁰, mostrandosi come «vero uomo affidabile del regime»⁸¹: del resto, lo ha rilevato Orazio Abbamonte, in questi anni «chi definisce lo stato di diritto non può essere insicuro»⁸². Basti per tutto segnalare che nella sua *Premessa ai Codici penali nel primo decennio di attuazione* Albertini avrebbe salutato i nuovi corpi normativi come il frutto dell'«impetuoso risveglio» che la «rivoluzione fascista» aveva «espresso», rendendo «più vigile e forte il senso dei doveri del cittadino e dei diritti della collettività»⁸³.

in tutti gli uffici giudiziari, le funzioni politiche ed amministrative da lui disimpegnate hanno messo in luce le sue doti plecari di organizzatore, di sapiente tutore della giustizia, di oculato amministratore e di fervente patriota»: ivi. E ancora: «Ammirevole nell'Albertini è soprattutto il rigido e scrupoloso attaccamento ai propri doveri, che ispira incondizionatamente fiducia nei superiori e nel pubblico [...]. D'ingegno pronto, e versatile e perspicace, profondamente colto nelle materie penali, conoscitore esperto anche del diritto e della procedura civile, di carattere integro e fermo e di moralità ineccepibile, egli è magistrato che ha reso e potrà rendere segnalati servigi all'amministrazione della giustizia, è veramente degno di ascendere a posti superiori ed ugualmente idoneo alla carriera giudicante e requirante»: ivi.

⁸⁰ Nel 1925 sostituì i giudici del processo Matteotti e fu nominato direttore degli Istituti di prevenzione e pena; nel 1927 fu scelto come direttore generale al Ministero della Giustizia e degli affari di Culto; fu poi eletto deputato nel 1929 e nel 1934. Come magistrato, dopo aver essere stato procuratore del re presso il Tribunale di Napoli, fu procuratore generale a Milano prima di essere destinato alla Corte di Cassazione, insieme al Dicastero della Giustizia altro «centro di potere decisivo» del regime (così A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna 2012, p. 200). Nel 1935, anno in cui cessò dalla carica di sottosegretario presso il Ministero della Giustizia, fu nominato Presidente di sezione della Corte di Cassazione, subito dopo Procuratore generale presso la Corte di appello di Roma, e finalmente, dal marzo 1938, Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Concluse la sua carriera con il titolo onorifico, conferitogli nel gennaio 1941, di primo Presidente della Suprema Corte: v. ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Ufficio superiore personale e affari generali (1860-1949), Magistrati, fascicoli personali 1860-1970, 3° versamento 1936-1949*, b. 66464, cit. nt. 79.

⁸¹ MENICONI, *Storia della magistratura*, cit. nt. 80, p. 200.

⁸² O. ABBAMONTE, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Giuffrè, Milano 2003, p. 154.

⁸³ A. ALBERTINI, *Premessa*, in *I codici penali nel primo decennio di attuazione, volume primo*, Milano

Come sottosegretario alla Giustizia, nonostante – ancora una volta – i documenti archivistici non segnalino «dati di particolare rilievo in merito alla sua attività»⁸⁴, non può escludersi che il ministro de Francisci si sia avvalso della sua consulenza in quelle riforme che contribuirono a rendere il terreno fertile in vista della fascistizzazione dell'ordinamento giudiziario operata nel 1941⁸⁵. Premesso, appunto, che fino a quel momento «il regime non [toccò] il sistema di rapporti tra magistratura e potere esecutivo»⁸⁶ e posto che gli strumenti di controllo introdotti nel periodo liberale avevano fatto sì che la magistratura fosse di fatto impossibilitata ad operare scelte politiche autonome, c'è da rilevare che già la riforma Oviglio aveva aumentato la piaga del careerismo, «minando alle fondamenta il principio di indipendenza della magistratura e aumentando l'impronta gerarchica»⁸⁷. Fu solo dopo il 1930, tuttavia, che si registrarono delle «iniziative tendenti a rendere più stretto il controllo dei capi degli uffici e del guardasigilli sui singoli giudici e a valutare nella progressione della carriera le benemeritenze politiche dei magistrati»⁸⁸. Tra le prime Guido Neppi Modona segnala una circolare firmata proprio dal de Francisci nel 1932 con la quale egli, «premessi che l'amministrazione centrale deve essere messa in grado di controllare con maggiore intensità il comportamento dei magistrati [...] invitò i capi delle corti a inviare al ministero dettagliati rapporti informativi, nei quali sarà dato conto dell'attività spiegata da ciascun magistrato [...]»⁸⁹. Inoltre, se è vero che «quanto più lo Stato è autoritario tanto più la magistratura se ne rende partecipe, impersonando coerentemente la parte che le è stata assegnata»⁹⁰, fu proprio il de Francisci, in occasione del congresso dei giuristi organizzato per festeggiare il decennale del regime, che si rivolse ai magistrati invitandoli ad adeguare «i tradizionali principi giuridici alla

1942, p. 3. Il codice penale, in particolare, aveva avuto il merito di superare le contrapposizioni ideologiche e teoriche della scuola classica e di quella positiva, concretizzandosi nella «compilazione di un'opera ispirata a criteri scientifici, informati bensì ad un senso realistico e pratico insieme»: *ibid.*, p. 10.

⁸⁴ ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia 1851-1983, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 19, fasc. 8/31, cit. nt. 1.

⁸⁵ NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, cit. nt. 24, p. 153 ss.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 136.

⁸⁷ MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 80, p. 163.

⁸⁸ NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, cit. nt. 24, p. 145.

⁸⁹ *Ibid.*, nt. 1; v. anche MENICONI, *Storia della magistratura*, cit. nt. 80, p. 168.

⁹⁰ ABBAMONTE, *La politica invisibile*, cit. nt. 82, p. 66.

nuova temperie politica»⁹¹, sicché «da quel *mélange* tra politica e diritto che formava la teoria dello Stato fascista la funzione giuridisdizionale usciva rafforzata»⁹².

4. *Dalla «normalizzazione» incompiuta di Tumedei alla prammaticizzazione degli ideali fascisti per opera di Putzolu*

All'Albertini succedette un altro eccellente giurista, l'avvocato Cesare Tumedei⁹³, in carica per un solo anno – dal 24 gennaio 1935 al 15 novembre 1936 – quando alla guida del Dicastero c'era Arrigo Solmi. Allorché ebbe notizia della sua nomina come sottosegretario, giunta inaspettata e non del tutto gradita, tanto che provò ad evitarla scrivendo personalmente a Mussolini⁹⁴, Tumedei si trovava all'apice della sua carriera politica; dopo essere stato eletto deputato tra le fila del partito nazionalista nel 1924, egli era stato nominato nell'aprile del 1929 presidente della giunta del Bilancio e nel 1931 vicepresidente del neocostituito Istituto mobiliare italiano per volontà di Teodoro Mayer⁹⁵.

Nonostante il suo nome risuoni tra quelli che giocarono «un ruolo rilevante nella vita pubblica del fascismo»⁹⁶, ambiguità e ripensamenti costituirono la cifra del suo operato; in seguito alla crisi Matteotti, egli rientrò nella così detta tendenza «normalizzatrice» del fascismo, e frequenti furono

⁹¹ Ivi.

⁹² *Ibid.*, p. 67. Infine, proprio dal 1935 si introdusse il requisito della tessera obbligatoria del partito nazionale fascista per ricoprire incarichi giudiziari presso il Dicastero della Giustizia. Si trattò, in altri termini, di interventi finalizzati a «rafforzare la disciplina e la solidarietà dei giudici nei confronti del regime»: NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, cit. nt. 24, p. 140.

⁹³ L.P. D'ALESSANDRO, *Tumedei, Cesare*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 97 (2020), <[https://www.treccani.it/enciclopedia/cesare-tumedei_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/cesare-tumedei_(Dizionario-Biografico)/)> (ult. accesso 12/03/25). Laureatosi a Bologna con Giacomo Venezian, si perfezionò in diritto civile; dopo essersi arruolato volontario nella guerra con il *placet* dello stesso Venezian e del Perozzi, romanista di Bologna, aderì alla sezione bolognese del partito nazionalista, di cui i due giuristi erano i principali animatori. Dopo la guerra, e dopo aver rinunciato alla cattedra presso l'università di Urbino, si dedicò totalmente al suo studio romano, non prima di aver condiviso brevemente l'esperienza professionale con Vassalli e Scialoja: ivi.

⁹⁴ D'ALESSANDRO, *Un esponente della classe di governo fascista*, cit. nt. 5, p. 101.

⁹⁵ D'ALESSANDRO, *Tumedei, Cesare*, cit. nt. 93.

⁹⁶ MENICONI, «*La maschia avvocatura*», cit. nt. 19, p. 84.

gli «[...] attriti con il regime forse non estranei al suo rifiuto di ricoprire l'incarico di sottosegretario al ministero delle Finanze nel giugno 1924»⁹⁷. Se da un lato partecipò alla «adunata dei fascisti normalizzatori», al fine di domandare una osservanza maggiore delle leggi e rifiutare ogni forma di violenza, e si dichiarò pure apertamente contrario al nuovo disegno di legge restrittivo della libertà di stampa voluto dal ministro Oviglio⁹⁸, quattro anni dopo recensì il volume che conteneva i discorsi che Mussolini deputato aveva tenuto tra il 1921 e il 1922, in cui, dopo aver riconosciuto che egli era riuscito a placare le frange più violente del partito, gli riconobbe una «forza strapotente e umana [...] [...] non rivoluzionaria, ma adeguata allo sviluppo lento delle cose»⁹⁹.

Nell'espletamento del suo mandato come sottosegretario alla Giustizia non fu dunque facile per Tumedei mantenere l'equilibrio tra la salvaguardia della dignità e della autonomia della professione forense, cui teneva particolarmente, e le riforme legislative che colpirono l'avvocatura. È noto che dopo la soppressione degli ordini forensi nel 1933 attuata dal de Francisci, fu attribuito ai Sindacati il pieno potere sull'avvocatura, a partire dalla competenza disciplinare e dalla custodia degli albi forensi, i quali avevano conquistato «quella funzione di ordine pubblico che il ministro Rocco aveva voluto riservare solo agli organi statali»¹⁰⁰. È significativo che quando nel 1935 i Sindacati chiesero la reintroduzione del loro parere obbligatorio per la determinazione degli onorari degli avvocati il Ministero della Giustizia, supportato da un parere dell'avvocato Tumedei, non accettò la richiesta «adducendo motivi di coerenza interna dell'ordinamento» e precisando che «delle esigenze dei sindacati sarebbe stato opportuno che si facessero carico le corporazioni dei professionisti»¹⁰¹.

Fallimentare si rivelò, inoltre, il contributo di Tumedei ai lavori per il codice di procedura civile, di cui aveva la delega: se dapprima propose di introdurre con leggi speciali le riforme più urgenti rinviando l'elaborazione di un nuovo codice, nominando una commissione che procedesse in questa direzione, e avvalendosi della consulenza di giuristi del calibro di Cammeo, Carnelutti, Chiovenda e Calamandrei, abbandonò poi l'idea dicendosi favorevole a una riforma complessiva del codice, che, come noto, non andò

⁹⁷ D'ALESSANDRO, *Un esponente della classe di governo fascista*, cit. nt. 5, p. 97.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 98.

⁹⁹ *Ivi.*

¹⁰⁰ MENICONI, «*La maschia avvocatura*», cit. nt. 19, p. 187.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 186.

in porto¹⁰². Poche responsabilità dirette, in realtà, sono ascrivibili al Tumedei se, come ha fatto notare Italo Birocchi, è vero come è vero che, pur «ereditando dal predecessore il progetto Redenti»¹⁰³, Solmi non «era riuscito a gestire i rapporti tra i tre grandi della disciplina»¹⁰⁴, ossia proprio Chiovenda, Calamandrei e Carnelutti.

Certo è, come è stato rilevato, che Tumedei preferisse dedicare il suo tempo e le sue energie all'avviatissimo studio professionale romano. Un anno dopo la sua nomina al Dicastero della Giustizia scrisse a Mussolini, rassegnando le sue dimissioni adducendo motivi di carattere personale, ed esternando il desiderio di tornare alle sue antiche occupazioni¹⁰⁵. Come si è anticipato, proprio il suo progressivo allontanamento dal fascismo e la sua vicinanza agli ambienti della Corona furono alla base della decisione dell'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo di archiviare i procedimenti di epurazione a suo carico¹⁰⁶.

Nessuna esitazione connotò – invece – il denso operato politico di Antonio Putzolu¹⁰⁷, – sottosegretario alla Giustizia dal 5 marzo 1940 al 25 luglio 1943 – il quale appartenne anzi al gruppo dei *fascistissimi*. Fu con questo

¹⁰² D'ALESSANDRO, *Un esponente della classe di governo fascista*, cit. nt. 5, p. 101.

¹⁰³ BIROCCHI, *Il giurista intellettuale e il regime*, cit. nt. 7, p. 44.

¹⁰⁴ Ivi.

¹⁰⁵ «Il lavoro», scriveva, «è sempre stato la mia gioia e la mia vita. Perciò la mia attuale vita ministeriale di limitate occupazioni e responsabilità pesa sul mio spirito: tanto più che le speciali interferenze fra la mia professione e la mia carica non ho voluto, nemmeno in via saltuaria o indiretta, dedicare un pensiero solo a quella che era la mia ordinaria attività». Sono le parole di Tumedei riportate da D'ALESSANDRO, *Un esponente della classe di governo fascista*, cit. nt. 5, p. 101. Si trattava, come si ebbe a dire a posteriori, dell'unico caso di dimissioni volontarie di un esponente del governo fascista. I fedelissimi del partito, come Starace, videro quelle dimissioni come un oltraggio, cioè come «una prova di indipendenza personale che qualificava per indisciplinato»: ivi. A partire da quel momento Tumedei fu invisato al regime, e la sua distanza dal fascismo fu sempre più netta, tanto che nel 1943, invitato a prendere parte a un ciclo di seminari sui codici mussoliniani rifiutò, scrivendo: «non potrei dire in quella occasione ciò che non penso sulla riuscita pratica della riforma»: *ibid.*, p. 102.

¹⁰⁶ Ivi.

¹⁰⁷ ACS, *Ministero dell'interno 1814-1986, Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione polizia politica (1926-1945), Fascicoli personali 1926-1944, b. 1078*. Di umili origini, Putzolu si laureò in Giurisprudenza e diventò avvocato a Oristano. Dopo la marcia su Roma si iscrisse al partito nazionale fascista e fu deputato per quattro legislature nella Camera dei fasci e delle corporazioni, ivi.

avvocato sardo che il canone della prammattizzazione, che fu quello tipico del regime, e che negli anni ebbe un andamento crescente, potè dirsi pienamente realizzato anche nell'azione di un sottosegretario. Ciò in ragione da un lato di quelle «riforme compiutamente fasciste» che interessarono la magistratura e la giustizia civile e penale a partire dal regio decreto del 30 gennaio 1941, n. 12, e dall'altro considerando il suo contributo nel processo di codificazione civile e nella diffusione in essa dei principi del fascismo, nonché nella attuazione delle norme.

Putzolu partecipò tanto pienamente quanto convintamente a tale afflato riformista. A tal proposito, giova mettere in evidenza che egli fu il solo sottosegretario ad avere un rapporto molto stretto, potremmo dire fiduciario, con il ministro Grandi, e ne fece le veci quando il Guardasigilli fu costretto ad assentarsi per alcuni mesi, dal 23 febbraio al 7 maggio 1941. Dalle fonti di archivio emerge, infatti, che il Putzolu partecipò sempre attivamente alla direzione del Ministero «perché di essa ben poco si occupò il ministro Grandi»¹⁰⁸, e che inoltre l'avvocato sardo «attese saltuariamente anche ai lavori della codificazione in seguito a specifici incarichi datigli dal ministro Grandi»¹⁰⁹, assolvendo tuttavia a compiti di «carattere prevalentemente tecnico», presiedendo ad «alcuni punti della riforma legislativa già stabiliti nella loro sostanza, essendo dall'altra parte le direttive politiche della codificazione data in via generale, o di volta in volta per singoli problemi dal ministro»¹¹⁰. In particolare, rispetto alle attività di carattere legislativo, emerge dalla medesima fonte che il Putzolu «ebbe occasione di impartire le disposizioni relative alla istruttoria delle domande di ammissione di riconoscimento di figli adulterini, presentate in base al nuovo codice civile, per delega sia del ministro Grandi che del ministro De Marsico»¹¹¹.

Come si vedrà nel dettaglio tra poco, vari furono i settori del diritto e della giustizia in cui il nome di Putzolu risuonò come rilevante nella direzione della prammattizzazione, cioè nel tradurre in interventi concreti gli ideali fascisti. Da sottosegretario, egli non solo seguì costantemente i lavori della codificazione civile¹¹², «primo codice civile veramente italiano perché

¹⁰⁸ ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia 1851-1983, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 19, fasc. 8/31 Antonio Putzolu, cit. nt. 1.

¹⁰⁹ Ivi.

¹¹⁰ Ivi.

¹¹¹ Ivi.

¹¹² ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Gabinetto, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 6. Con riferimento al libro del codice relativo alla tutela dei diritti, Putzolu specificò

rispondente allo spirito e alla tradizione della nostra razza»¹¹³, rendicontandoli al ministro, ma apportò in essi i suoi ideali e le sue aspirazioni.

Dopo averne tratteggiato i caratteri e i principi fondamentali nell'opera *Panorama del codice civile fascista* del 1941, alla famiglia fascista e al libro I del codice¹¹⁴ il Putzolu dedicò ancora un contributo scritto, l'anno successivo, pubblicato sulla Rivista *Maternità e infanzia*, dal titolo *La famiglia nella legislazione fascista*, nel quale il sottosegretario offrì un valido quadro della nuova concezione di famiglia approntata dal regime, la quale sanciva la superiorità del nucleo familiare rispetto agli interessi del singolo individuo¹¹⁵.

La stessa denominazione *codice civile* non sottintendeva «il codice del *civis* secondo la vecchia concezione individualistica»¹¹⁶, ma il riferimento a un codice «del popolo nella organica totalitarietà dei suoi membri costantemente vincolati ad operare, anche entro la sfera dei propri interessi particolari, quali parti inscindibili di un *corpus*»¹¹⁷. Egli, nel tentativo di tracciare i principi fondamentali del sistema, rilevò come «predominante» fosse «l'idea del dovere, della missione da compiere, nell'interesse della preservazione e del potenziamento della razza [...]»¹¹⁸. «La famiglia che il legislatore fascista ha davanti agli occhi», scriveva, «è quella tipicamente italiana, fisicamente e moralmente sana [...]. Ogni egoismo è severamente bandito [...] aleggia su tutto l'idea della Patria, al cui amore viene educata la gioventù»¹¹⁹. Inoltre, vietando il matrimonio tra un cittadino di razza ariana con uno di razza differente, il legislatore fascista aveva voluto «applicare il principio di preservazione della purezza della razza dai pericoli di dannose

che il lavoro poteva considerarsi ufficialmente terminato grazie alla solerzia di Azzariti. L'ultima questione, in tema di privilegio, era stata risolta qualche giorno prima nel suo ufficio con l'intervento di Mandrioli e Vassalli. «Sono convinto», comunicò al ministro «che si è fatto un ottimo lavoro»: ivi. Con riguardo alle obbligazioni, egli ragguagliò circa la bontà del lavoro intrapreso e, con riferimento all'impresa e al lavoro, rassicurò Grandi che si sarebbe speso al massimo al fine di far procedere il lavoro senza sosta.

¹¹³ A. PUTZOLU, *Panorama del codice civile fascista*, in «Il foro italiano», vol. 66 (1941), p. 42.

¹¹⁴ Su cui v. A. CICU, *Il diritto di famiglia nello Stato fascista*, in «JUS» XVIII (1940), pp. 1-25; P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1975)*, il Mulino, Bologna 1974, p. 177 ss.

¹¹⁵ A. PUTZOLU, *La famiglia nella legislazione civile fascista, estratto dalla Rivista Maternità e infanzia novembre-dicembre 1942-XXI, n. 6*, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo, Roma 1942.

¹¹⁶ PUTZOLU, *Panorama del codice civile*, cit. nt. 113, p. 64.

¹¹⁷ Ivi.

¹¹⁸ PUTZOLU, *La famiglia nella legislazione fascista*, cit. nt. 115, p. 13.

¹¹⁹ Ivi.

contaminazioni ed inquinamenti»¹²⁰. In particolare, Putzolu presentava la famiglia come «una proiezione diretta ed immediata della personalità umana»¹²¹, sicchè uno dei meriti del legislatore fascista era stato quello di affermare il diritto/dovere dello Stato di vigilare costantemente l'operato di chi esercitava la patria potestà o la tutela, vincolandolo al perseguimento di obiettivi comuni¹²². Soprattutto, egli non mancò di risaltare la grande attenzione che il regime aveva riservato ai minori, prevedendo l'istituzione di organi volti ad affermare il suo diretto interesse alla loro assistenza e alla loro educazione, in ottemperanza al principio della giustizia sociale che era, insieme a quello dell'unità, della gerarchia, della solidarietà e della collaborazione uno dei quattro principi informativi a cui la codificazione civile era ispirata sul modello della Carta del lavoro¹²³. A tal proposito tessè le lodi della affiliazione, «quale istituto altamente benefico e perfettamente inquadrato nel complesso delle provvidenze espresse dal Regime in favore dell'infanzia abbandonata»¹²⁴. Una riforma provvidenziale, dunque, grazie alla quale «una massa imponente di fanciulli ai quali la sorte ha negato il sommo bene delle cure materne, trovano, in virtù di uno squisito atto di bontà umana, una famiglia e un focolare; ed una massa altrettanto numerosa di persone, desiderose di vedere allietata la loro casa dal confortante sorriso di un fanciullo, riescono a soddisfare questa loro nobile aspirazione, assolvendo allo stesso tempo a un alto dovere di solidarietà sociale e umana»¹²⁵. Sono un esempio, tali parole, della retorica tipica del regime, nella quale, come ha messo in evidenza Saverio Gentile, la propaganda del legislatore mosso da intenti umanitari e di solidarietà sociale celava, invece, una «consapevole operazione [...] volta alla strumentalizzazione del bisogno»¹²⁶. Al Putzolu non sfuggiva certamente, difatti, che l'affiliazione «provvede all'interesse dei minori e nel contempo rafforza la famiglia, riallineando quanti

¹²⁰ PUTZOLU, *Panorama del codice civile*, cit. nt. 113, p. 46.

¹²¹ ID., *La famiglia*, cit. nt. 115, p. 1.

¹²² ID., *Panorama del codice civile*, cit. nt. 113, p. 45.

¹²³ *Ibid.*, p. 44.

¹²⁴ ID., *La famiglia nella legislazione fascista*, cit. nt. 115, p. 7.

¹²⁵ *Ivi.*

¹²⁶ S. GENTILE, *Tra politica e diritto: l'affiliazione nel codice civile del 1942. Un istituto – e un regime – alla prova*, in «Rivista di Storia del Diritto italiano» 2022/1, Leo S. Olschki Editore, Firenze 2022, p. 143. Sulla genesi dell'istituto v. D. HOXHA, *Alle radici dell'affiliazione. L'emersione delle pratiche para-adottive nel codice civile del 1942*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», 153 (2021), pp. 127-153.

versano in situazioni di grave difficoltà [...] all'ortodossia fascista»¹²⁷. Erano proprio queste, tra l'altro, e come ha rilevato sempre Gentile, le norme in cui si era toccata la vetta più alta dell'interventismo statale¹²⁸. Nello scritto Putzolu segnalò pure che l'istituto aveva dato buona prova di sé: i dati statistici del primo anno, infatti, avevano mostrato che esso fosse già largamente diffuso in tutto il regno. A tal proposito, non appare inutile segnalare che proprio al suo sottosegretario il ministro Grandi aveva affidato, alla fine del 1940, la presidenza di una Commissione composta da magistrati e alti funzionari avente il compito di «approfondire le questioni concernenti l'assistenza ai minorenni abbandonati»¹²⁹, al fine di quantificare con esattezza quale fosse l'entità del fenomeno e rendere più efficace l'intervento dell'autorità pubblica, dopo aver incaricato la Direzione generale degli affari civili e del notariato di elaborare una relazione circa il funzionamento della affiliazione¹³⁰.

Il contributo di Putzolu alla fascistizzazione dello Stato non si limitò al solo diritto di famiglia. Già l'anno precedente al suo incarico istituzionale aveva scritto un libro sulla piccola affittanza nel diritto fascista¹³¹, nel quale, avendo rilevato, contrariamente alla mezzadria, l'assenza di adeguata letteratura giuridica in materia di piccolo affitto, e lamentandone il completo assorbimento alla disciplina della locazione di cose¹³², lodava la legge 3 aprile 1933, n. 347, la quale aveva avuto il merito di rivendicarne l'autonomia e la dignità rispetto alla piccola locazione. «Il valore morale e sociale del piccolo affitto», scriveva, «sta [...] nella sua capacità ad alimentare questa spinta del contadino a *risalire* verso varie forme di vita più elevata, mediante la conquista della terra»¹³³, secondo quella che era stata l'intenzione di Mussolini, il quale aveva voluto in tal guisa che i contadini «si trasforma[ssero] da braccianti anonimi erranti [...] in uomini della fatica gioiosa, cioè partecipanti, coloni, e *ancora più piccoli proprietari ed affittuari coltivatori diretti*»¹³⁴.

¹²⁷ GENTILE, *Tra politica e diritto: l'affiliazione nel codice civile del 1942*, cit. nt. 126, p. 142.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 140.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 161.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 160.

¹³¹ A. PUTZOLU, *La piccola affittanza nel diritto fascista*, Stabilimento tipografico ramo editoriale degli agricoltori, Roma 1939.

¹³² *Ibid.*, p. 3.

¹³³ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁴ Ivi. Secondo Putzolu con la suddetta legge il legislatore fascista «non ha inteso sottrarre il contratto di piccola affittanza alla disciplina giuridica dettata dal Codice Civile per la lo-

Da sottosegretario Putzolu continuò ad occuparsi di questi temi; in particolare, egli intervenne direttamente in fondamentali questioni di principio concernenti il libro V del codice civile, nel quale il legislatore fascista era riuscito a «ridurre a unità organica»¹³⁵ la disciplina dell'impresa agricola «in funzione delle specifiche esigenze dell'agricoltura»¹³⁶, al fine di garantire una efficace regolamentazione dell'attività degli agricoltori, «fonte prima ed inesauribile del benessere e della potenza della Nazione»¹³⁷. A tal proposito rileva una relazione presentata alla Accademia dei Georgofili il 22 novembre 1942 in cui, in merito alle nuove prospettive della impresa agricola, Putzolu non mancò di rimarcare i principi informativi della riforma della legislazione civile a cui aveva fatto cenno nella sua opera *Panorama del codice civile fascista* dell'anno precedente¹³⁸, «il principio unitario e gerarchico, quello della solidarietà e della collaborazione, e quello della giustizia sociale»¹³⁹, invitando a non eludere l'insegnamento del Duce per il quale i bisogni avrebbero sempre dovuto precedere le norme legislative. In merito egli chiari che il fascismo, grazie al corporativismo, aveva voluto innalzare la condizione legislativa del contadino a quella delle altre categorie sociali, «affrancandolo da quella condizione di inferiorità» cui era stato costretto¹⁴⁰.

cazione di cose. Ma pur lasciandolo, per quanto ha tratto al suo contenuto economico, [...] lo ha, entro la sfera sindacale-corporativa, equiparato al contratto di lavoro dichiarandolo come tale suscettibile della stessa disciplina giuridica [...]: *ibid.*, p. 35. Ciò in considerazione della duplice natura di questo contratto, essendo il piccolo affittuario sia un «imprenditore autonomo, titolare di un'impresa sua propria, seppur minuscola [...]» sia un «lavoratore manuale». In ultima analisi, dunque, tale legge aveva dato prevalenza all'«elemento etico-sociale» a scapito di quello «economico-patrimoniale», conformemente alla nuova concezione dell'economia contenuta nella Carta del Lavoro: *ibid.*, pp. 35-36.

¹³⁵ A. PUTZOLU, *L'impresa agraria nel codice civile fascista*, in «Rivista di diritto agrario», XXI (1942), Firenze, p. 213.

¹³⁶ *Ivi.*

¹³⁷ *Ivi.*

¹³⁸ PUTZOLU, *Panorama del codice civile*, cit. nt. 113, p. 43.

¹³⁹ *Ivi.* A. PUTZOLU, *La nuova disciplina giuridica dell'impresa e dei rapporti agrari alla luce delle idee della rivoluzione, memoria letta nell'adunanza del 22 novembre 1942*, in *Atti della Reale Accademia dei Georgofili*, Firenze 1942, p. 215 ss.; N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso "il lato oscuro" dell'unificazione dei codici*, Giappichelli, Torino 2020, p. 638.

¹⁴⁰ PUTZOLU, *La nuova disciplina giuridica*, cit. nt. 139, p. 219; RONDINONE, *Impresa e commercialità*, cit. nt. 139, p. 639. V. pure, in merito, e per un più completo inquadramento del dibattito sulla proprietà fondiaria nel regime fascista F. COLAO, *La proprietà fondiaria dalla bonifica integrale di Arrigo Serpieri alla riforma agraria di Antonio Segni. Diritto e politica nelle rifles-*

Era questa la ragione sottesa alla unificazione normativa di tutte le attività produttive nella codificazione, sicché «alla disciplina arcaica del fondo rustico si sostituiva quella dell'impresa agricola, cellula organica della produzione»¹⁴¹. Nessuna «linea di demarcazione» dunque, tra attività agricole e commerciali: «la vecchia disputa esistente in dottrina e in giurisprudenza» in merito era «stata risolta dal legislatore fascista dando la preferenza» al criterio «della normalità, il quale [...] presenta il duplice vantaggio di riassumere in sé tutti gli altri (autonomia, necessità, accessorietà, complementarità) e di adeguarsi con la necessaria elasticità alle multififormi esigenze sia di ambiente che di sviluppo della nostra agricoltura»¹⁴².

Come pure appare emblematica la seconda parte della relazione, laddove il sottosegretario lamentò l'eccesso delle interpretazioni dottrinali sulla nuova disciplina del lavoro e dell'impresa; pur premettendo che «la perfezione non è delle cose di questo mondo ed è irraggiungibile specialmente nel campo del diritto»¹⁴³, egli censurò quelle critiche «destinate a generare storture e ad alimentare cavilli dei quali toccherebbe agli agricoltori di pagare le spese»¹⁴⁴; «il diritto», concluse, «prima ancora di essere scienza è buon senso condensato», «[...] e ogni interpretazione che si discosti dalle piane vie del buon senso è sempre deleteria e contro la volontà della legge»¹⁴⁵. Lo ha notato Nicola Rondinone: l'insofferenza di Putzolu è un chiaro segnale, percepito dai costruttori del diritto fascista, che «anche il campo di azione di un legislatore forte incontra dei limiti», derivanti dalla circostanza per cui, complice «l'alleggerimento della pressione politica», «la dottrina e la giurisprudenza tracciano liberamente i proprio percorsi»¹⁴⁶.

Nel 1943 Putzolu tornò espressamente sulla concezione funzionale del diritto rispetto alla attuazione dei principi del fascismo. Nel suo saggio destinato ai codici mussoliniani dal titolo *Aspetti politici della riforma*, chiari che l'obiettivo della codificazione era stato quello di «convogliare verso le fina-

sioni di Mario Bracci tra proprietà privata e socializzazione della terra, in «Italian review of legal history», 7 (2021), p. 342.

¹⁴¹ PUTZOLU, *La nuova disciplina giuridica*, cit. nt. 139, p. 220; RONDINONE, *Impresa e commercialità*, cit. nt. 139, p. 639.

¹⁴² PUTZOLU, *L'impresa agraria nel codice civile fascista*, cit. nt. 135, p. 199.

¹⁴³ PUTZOLU, *La nuova disciplina giuridica*, cit. nt. 139, p. 229; RONDINONE, *Impresa e commercialità*, cit. nt. 139, p. 640.

¹⁴⁴ Ivi.

¹⁴⁵ Ivi.

¹⁴⁶ RONDINONE, *Impresa e commercialità*, cit. nt. 139, p. 640.

lità che si pone lo Stato tutte le forze individuali e sociali che operano nel suo seno»¹⁴⁷, riconducendo anche l'unificazione dei codici alla visione totalitaristica del regime, «all'idea guida di creare un ordine unitario e gerarchico del sistema», laddove il codice civile era la «lex legum, cui tutto il sistema fa capo [...]»¹⁴⁸. Al tempo stesso, ribadì che «l'unità organica dello stato fascista poggia sul corporativismo»¹⁴⁹. Ciò avrebbe portato alla necessità di ampliare i contenuti del codice civile «affiancando ai quattro pilastri del nostro diritto nazionale e cioè la disciplina del diritto familiare, successorio, di proprietà e di obbligazione un quinto predominante su tutti, e cioè il lavoro»¹⁵⁰.

Anche sul piano della amministrazione della Giustizia il sottosegretario Putzolu fu coinvolto attivamente nel processo di adattamento delle riforme alla nuova contingenza storica, in un quadro complicato nel quale la grande guerra aveva in qualche modo alterato il corretto funzionamento della magistratura imponendo un controllo più incisivo sulla attività giurisdizionale al fine di spingere i giudici a perseguire determinati reati; inoltre, l'entrata in vigore del codice di procedura civile, prevista per il 21 aprile 1942, rendeva necessario che il Ministero supportasse la funzione giudiziaria nella transizione verso il nuovo rito¹⁵¹.

A tal riguardo, non fu certo inutile l'attività estrinsecata dal Putzolu tra il 1942 e il 1943, già descritta da Antonella Meniconi, che si sostanzì nella chiamata a rapporto con cadenza quadrimestrale dei capi delle Corti di appello italiane, con il fine di conoscere (e soprattutto far conoscere al ministro) quali fossero gli aspetti positivi e soprattutto i problemi maggiormente avvertiti dagli addetti ai lavori nell'ambito della amministrazione della giustizia¹⁵².

Quanto al nuovo rito civile, Putzolu fece presente che esso «nel complesso era stato accolto favorevolmente»¹⁵³. Per agevolare la conoscenza delle nuove norme, era necessario che le conferenze sul nuovo codice, che generalmente venivano tenute solo nel capoluogo in cui aveva sede ogni

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 641.

¹⁴⁸ *Ivi.*

¹⁴⁹ *Ivi.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 642.

¹⁵¹ MENICONI, *Storia della magistratura*, cit. nt. 80, p. 231 ss.

¹⁵² *Ibid.*, p. 232.

¹⁵³ ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Gabinetto, Affari diversi per ministri 1925-1983, b. 6*, cit. nt. 112.

Corte di appello o in sedi universitarie, si svolgessero anche nelle sedi minori. Da qui l'invito, rivolto dal sottosegretario ai capi delle Corti di appello, di precettare dei docenti universitari che assolvessero a tale compito¹⁵⁴.

Consapevole delle difficoltà oggettive connesse alla necessità di applicare il nuovo testo legislativo egli impartì, in nome del ministro, delle indicazioni dirette a «difendere costantemente il principio dell'oralità nel processo civile e di opporsi per quanto possibile al formarsi di consuetudini contrarie alla lettera e allo spirito della legge», «favorire al massimo le conciliazioni», «orientando i giudici nel senso di favorire quelle soluzioni che implicassero un alleggerimento dell'onere fiscale e avviare su queste basi la prassi interpretativa del nuovo codice, eliminare le lungaggini formalistiche, difendere la oralità del processo»¹⁵⁵. Appurato da parte dei capi delle Corti d'appello che le conciliazioni avessero luogo più o meno ovunque in modo soddisfacente – ed, era, questo, un chiaro segnale della comprensione della finalità del nuovo processo da parte degli operatori del diritto – il sottosegretario raccomandò «di largheggiare nella liquidazione degli onorari a favore degli avvocati che cooperano concretamente e utilmente nelle conciliazioni»¹⁵⁶, accennando, appunto, al disegno di legge finalizzato ad alleviare gli oneri fiscali inerenti alla conciliazione nell'istruttoria civile. I magistrati e i cancellieri che si fossero spesi «in modo speciale nel superare le difficoltà dell'applicazione del nuovo rito civile»¹⁵⁷ non sarebbero rimasti ignoti: il sottosegretario si sarebbe premurato, difatti, di inoltrare al Ministero proposte concrete per un riconoscimento ufficiale del quale si lasciasse traccia nei fascicoli personali degli interessati. In generale, in nome del ministro Grandi, Putzolu rivolse un elogio a quei magistrati «per l'attività direttiva intelligente ed appassionata che hanno esplicato per la risoluzione delle difficoltà dei dubbi sorti specialmente in tema di diritto transitorio»¹⁵⁸.

Ciò che rendeva oltremodo difficile, sul piano operativo, la regolare applicazione del nuovo rito civile, era la gravissima mancanza di personale, denunciata in più occasioni dai capi delle Corti di appello, in particolare nelle preture. «Sotto la spinta della necessità», ciò aveva comportato l'attecchimento di talune consuetudini contrastanti con lo spirito della riforma

¹⁵⁴ Ivi.

¹⁵⁵ Ivi.

¹⁵⁶ Ivi.

¹⁵⁷ Ivi.

¹⁵⁸ Ivi.

e con la legge: in particolare, fu segnalata la prassi, ormai ovunque tollerata, di far redigere i verbali dagli avvocati senza che vi fosse almeno il correttivo della presenza di direzione del giudice. Ciò portò il sottosegretario ad elaborare soluzioni inattuabili pur di «mantenere un ordine» che ormai il procedere della guerra aveva reso incontrollabile¹⁵⁹, come per esempio la sospensione delle cause civili non urgenti e la assunzione di cancellieri avventizi¹⁶⁰.

In tema di giustizia penale, fu, invece, denunciato l'affollamento delle carceri, sicché era necessario che fossero concessi i benefici previsti dalla legge, come per esempio la libertà vigilata, e di ritardare (quando la legge lo consentiva) l'esecuzione delle sentenze di condanna. Ciò non poteva valere per chi si fosse macchiato di un reato anonario; proprio a questo proposito, dato che Putzolu si era particolarmente speso per la loro repressione, i capi delle Corti centrali documentarono come le misure stessero funzionando¹⁶¹. Compiaciuto, il sottosegretario invitò gli alti magistrati a continuare a «usare tutto lo zelo possibile per far sì che la riconosciuta bontà della riforma non fosse frustrata dalle deficienze dell'applicazione»¹⁶².

Ne risulta un quadro ricco, variegato, che dà la misura di quanto Putzolu si sia speso per il regime; le ragioni della politica prevalsero nel suo caso anche rispetto alla necessità di tutelare la dignità della professione forense (era, lui stesso, un avvocato): in riferimento alla richiesta, avanzata nel luglio

¹⁵⁹ MENICONI, *Storia della magistratura*, cit. nt. 80, p. 232.

¹⁶⁰ Si propose, inoltre, la sospensione dei collocamenti a riposo dei magistrati che non avessero più di 70 anni, il trattenimento dei magistrati che avessero più di 65 anni, l'investimento delle funzioni giudiziarie agli uditori che non avessero ancora terminato il periodo di tirocinio normalmente prescritto dall'ordinamento giudiziario: ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Gabinetto, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 6, cit. nt. 112.

¹⁶¹ Ivi. In particolare i capi delle corti del Sud Italia, e in special modo in relazione al distretto di Napoli, segnarono al ministro una diminuzione notevole di tali reati dovuta forse, almeno in parte, ad un'attenuazione del rigore della polizia nel numero delle denunce pervenute. Allo stesso modo, fu segnalata una decrescenza di tali delitti in alcune Corti del nord, quali Venezia, Trieste, Brescia e Bologna; nel distretto di Brescia, tuttavia, ad una lieve diminuzione quantitativa dei reati era corrisposto un aggravamento qualitativo di essi; in particolar modo fu segnalata al sottosegretario la presenza di alcuni processi di notevole gravità in materia di stoffe e di cuoio, nell'ambito dei quali la magistratura compiva il suo dovere uniformando le sue valutazioni e decisioni a criteri di giusto rigore. Un andamento costante del fenomeno delittuoso fu, invece, segnalato nei distretti di Milano e Torino, unito a una tendenza all'aumento in quello di Genova: *ivi*.

¹⁶² *Ivi*.

1940, dal sindacato forense di nominare anche un rappresentante dell'avvocatura nella commissione di avanzamento dei magistrati, vi si oppose, insieme al ministro, per motivi politici, poiché il controllo sull'operato dei magistrati doveva rimanere una prerogativa del Ministero, e il controllo del sindacato avrebbe comportato «una menomazione del potere del ministro»¹⁶³. In modo «strumentale», il Putzolu aveva «addirittura paventato il pericolo di un attacco alla indipendenza della magistratura di fronte alla Avvocatura»¹⁶⁴.

Abbiamo anticipato che la sostituzione di Grandi con De Marsico non comportò l'esautorazione di Putzolu. Ciò fu dovuto, riteniamo, alla necessità di garantire una continuità; la frenetica attività svolta dal sottosegretario rendeva complessa la fungibilità della sua figura. E, infatti, con atto ufficiale del 17 febbraio 1943 il ministro De Marsico delegò a Putzolu quelle funzioni che stava già esercitando¹⁶⁵.

¹⁶³ MENICONI, «*La maschia avvocatura*», cit. nt. 19, p. 193.

¹⁶⁴ *Ivi*.

¹⁶⁵ ACS, *Ministero di grazia e giustizia 1851-1983, Gabinetto, Affari diversi per ministri 1925-1983*, b. 6, cit. nt. 112.