

LE LEGGI RAZZIALI E IL CETO DEI GIURISTI*

di Giovanni Canzio

1. La ricorrenza degli ottant'anni dall'emanazione delle leggi sulla tutela della razza costituisce l'occasione per una profonda riflessione su un tratto tragico della storia del nostro Paese e su questioni che riguardano direttamente l'identità della nostra comunità nazionale.

Fare seriamente i conti – senza la consueta retorica delle commemorazioni – con la strategia di persecuzione degli ebrei da parte dello Stato italiano significa, innanzi tutto, ricostruire l'architettura delle leggi e delle circolari in materia, il quadro d'insieme delle sentenze dei giudici e dei provvedimenti amministrativi, la struttura e le concrete modalità di funzionamento della poderosa macchina amministrativa; insomma, investigare e aggiornare l'analisi degli atti e dei comportamenti dei protagonisti di quelle drammatiche vicende, secondo i principi di verità e di responsabilità.

È solo parzialmente vero, come sostenuto da taluni storici, che con le leggi razziali il regime fascista intendeva compiacere l'alleato tedesco. Ma l'alleanza col nazismo non avrebbe potuto configurare, da sola, la premessa sufficiente a scelte così aberranti, cui invece larga parte del popolo italiano era stata da tempo preparata grazie al clima di ignoranza e di odio che la rese acquiescente e indifferente, se non addirittura cinicamente adesiva, in taluni casi, al progetto di approfittare della spoliazione dei diritti degli ebrei.

Le pratiche discriminatorie nei confronti delle popolazioni indigene delle colonie africane, a tutela di un'asserita superiorità della razza bianca e della civiltà latina, costituirono un facile terreno di coltura per l'antisemitismo. Del resto, già a partire dall'inizio degli anni '30 aveva preso avvio una fiorente attività editoriale, rafforzata da una campagna di stampa, per l'apertura anche in Italia, come in Germania, di una "questione ebraica", fondata sulla contrapposizione dell'identità giudaico-sionista all'identità nazionale, definite *tout court* incompatibili.

Significativo della deliberazione già presa dal regime di attuare una dura politica razziale, escludendo dalla vita sociale gli appartenenti alle comunità ebraiche, appare il fatto che nel 1938, ancor prima della pubblicazione del *Manifesto della razza* (13 luglio) e del censimento degli ebrei (22 agosto), il Ministro dell'educazione nazionale avesse chiesto alle Università di identificare, fra i docenti e gli studenti, gli appartenenti alla minoranza ebraica, che avrebbe poi provveduto ad espellere col successivo decreto del

* Il presente contributo costituisce il testo della relazione svolta dall'Autore al Convegno organizzato dall'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane – UCEI, tenutosi a Roma il 24 gennaio 2018, intitolato "La vera legalità. Dal '38 ad ottant'anni dall'emanazione dei provvedimenti per la tutela della razza".

5 settembre, insieme agli insegnanti delle scuole statali e parastatali e agli «*alunni di razza ebraica*».

L'Italia divenne così uno Stato "razziale" e "razzista".

2. Occorre interrogarsi circa il ruolo dei giuristi italiani nella formazione e nell'applicazione concreta di quelle leggi infami che recavano un grave *vulnus* al principio di uguaglianza sancito dall'art. 24 dello Statuto albertino, per il quale tutti gli appartenenti al regno erano eguali dinanzi alla legge, godevano dei diritti civili e politici e potevano accedere alle cariche civili e militari.

Un riferimento d'obbligo va fatto, in primo luogo, oltre alle famigerate "*Razza e civiltà*" e "*La difesa della razza*", alla rivista "*Il diritto razzista*", all'interno della quale trovò ampio spazio quello che ben può definirsi il razzismo giuridico italiano e che vide l'adesione o la diretta partecipazione di numerosi alti magistrati – della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti –, avvocati (per tutti l'avvocato cassazionista Stefano M. Cutelli, promotore e direttore de "*Il diritto razzista*") e noti accademici delle Facoltà di Giurisprudenza italiane (Leicht, Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Roma, i civilisti Solmi e Maroi, il penalista Maggiore e altri ancora), che vi scrivevano o ne componevano il comitato scientifico.

In particolare, quale fu il ruolo svolto dai giudici italiani nell'assolvere il compito di applicare le leggi discriminatorie, nella loro funzione di interpreti della norma ma anche di custodi del principio di uguaglianza dei cittadini garantito dall'ordinamento costituzionale allora vigente?

Va rimarcato in premessa che, nell'introdurre il disciplinamento razziale, il regime fascista si fece forte di un assetto ordinamentale della Magistratura, allestito nel corso del ventennio dal primo r.d. n. 1028 del 1923 fino alla riforma Grandi di cui al r.d. n. 12 del 1941, fortemente limitativo dell'indipendenza della Magistratura. Nel senso che era affidato all'Esecutivo, tramite il Ministro di grazia e giustizia, il controllo e il condizionamento dello statuto professionale e della carriera dei singoli, se non – con la mediazione dei capi di Corte prescelti dal regime – del contenuto delle decisioni giudiziarie.

E, per impedire che residuassero spazi seppure minimi di autonomia e, quindi, di tutela effettiva dei diritti presidiati dalla giurisdizione, il regime non esitò ad eliminare i magistrati "scomodi" o "non allineati" o "incompatibili" che, per l'imparzialità dimostrata, talora anche a fronte di atti di violenza fascista, erano caratterizzati da doti non gradite d'indipendenza.

Dopo essersi liberato, subito dopo la presa del potere, di magistrati non adesivi alle direttive politiche del regime, come Lodovico Mortara e Raffaello De Notaristefani, Primo Presidente e rispettivamente Procuratore Generale della Corte di Cassazione, o Vincenzo Chieppa, già segretario generale della disciolta Associazione fra i magistrati d'Italia, il Governo, in forza della legge n. 2300 del 1925 che consentiva la dispensa dal servizio dei dipendenti pubblici, all'indomani dell'approvazione delle leggi razziali, procedette all'epurazione immediata di 14 magistrati: alcuni dispensati dal servizio, altri

collocati forzatamente a riposo prima della dispensa formale, numerosi gli esclusi dal concorso in magistratura.

Fra i magistrati epurati va ricordato il giovane uditore giudiziario Mario Finzi il quale, magistrato a soli 24 anni e dispensato dal servizio di giudice a Milano, si dedicò all'insegnamento presso la scuola ebraica di Bologna e all'assistenza dei rifugiati ebrei in Italia, per essere poi arrestato nel marzo del 1944, rinchiuso nel campo di concentramento di Fossoli e deportato ad Auschwitz-Birkenau, dove morì il 22 febbraio 1945. Come pure vanno ricordate le figure coraggiose (citate nel libro *“Esperienze di un magistrato”* di Domenico Riccardo Peretti Griva, Presidente di sezione della Corte d'appello di Torino) del giudice Vincenzo Giusto del tribunale di Cuneo, morto da partigiano e medaglia d'oro della Resistenza, e del consigliere Ferrero, arrestato nel 1944, percosso, insultato come *“traditore”* e infine fucilato dalla milizia nazifascista.

3. Insieme a tali esempi luminosi, va inoltre sottolineato che una parte dei giudici, rimasta in servizio e chiamata ad applicare le leggi razziali, sebbene non accompagnata da garanzie di indipendenza dall'Esecutivo, ne diede fin da subito un'interpretazione restrittiva, che assicurò comunque un pur limitato spazio di tutela giurisdizionale per i cittadini ebrei ingiustamente e dolorosamente lesi e deprivati dei loro diritti, così da limitare gli effetti eversivi delle leggi razziali.

Il regime mirava a introdurre il concetto di *“razza”* come requisito per il riconoscimento della capacità giuridica e, per assicurarsi il raggiungimento dell'obiettivo, aveva previsto con apposita norma – l'art. 26 del r.d.l. n. 1728 del 1938 – che ogni questione relativa all'applicazione delle leggi razziali sarebbe stata risolta, caso per caso, dal Ministro per l'interno, coadiuvato da una speciale Commissione, con provvedimento amministrativo non soggetto ad alcun gravame, anche giurisdizionale. Ad integrazione del r.d.l. n. 1728 intervenne la legge n. 1024 del 1939, istitutiva di altra Commissione speciale – il c.d. *“Tribunale della razza”* –, presieduta da un alto magistrato, Gaetano Azzariti (del quale va rimarcata la resistibile ascesa dopo la caduta del fascismo, essendo stato nominato prima giudice e poi presidente della Corte costituzionale dal 1955 al 1961), e composta da altri due consiglieri di cassazione, Manca e Petraccone (dei quali il primo ebbe analoga sorte di essere eletto giudice costituzionale).

Ebbene, quei giudici, sia della Magistratura ordinaria che di quella amministrativa, ribadirono che, fermo restando il potere esclusivo del Ministro a deliberare *“in merito a chi fosse ebreo”* sulla base di ambigui criteri biologico-culturali, le questioni riguardanti il godimento dei diritti civili e politici e lo stato delle persone (capacità, famiglia, patrimonio, impresa, lavoro) dovessero continuare ad essere affidate alla garanzia della giurisdizione, rifiutandosi perciò di rimettere anche queste alla competenza esclusiva e insindacabile del Ministro per l'interno e delle sue Commissioni speciali.

Così, ad esempio, in una delle prime sentenze rese in materia, relativa ad una vicenda di filiazione (sentenza 5 maggio 1939, Rosso c. Artom, Est. Peretti Griva), la Corte d'Appello di Torino rilevò che *«il conoscere dell'appartenenza a razza determinata di una parte in giudizio non sfugge alla giurisdizione del giudice ordinario per rientrare in quella*

dell'autorità amministrativa, quando trattasi di deliberare sulla capacità giuridica dei cittadini ad ogni effetto di diritto civile». E ciò nonostante le critiche della parte più schierata col regime (v., ad esempio, le due circolari emanate nel maggio 1939 dal Presidente Ricci della medesima Corte torinese, con le quali si segnalavano le falle e le potenziali elusioni della disciplina discriminatoria). Negli stessi termini si pronunciò il Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza 11 luglio 1941, Falco c. Banco di Napoli). E anche la Corte di Cassazione (sentenza 2 luglio 1942, n. 1856) affermò che l'art. 26 non poteva riservare al Governo la conoscenza di tutte le questioni di ordine teorico e pratico cui avrebbe dato luogo l'applicazione e l'attuazione dei provvedimenti sulla difesa della razza, ch  anzi «in via logica e grammaticale... a tale disposizione, la quale deroga ai princip  generali sulla competenza giurisdizionale ed al sistema generale dei controlli di legalit  e della garanzia dei diritti... non pu  autorizzarsi interpretazione estensiva... ed al riguardo l'unico criterio desumibile   quello dato di interpretare le disposizioni come jus singulare».

Dunque, mentre in Germania negli stessi anni i giudici applicavano le norme razziali facendosi interpreti del comune sentimento popolare e conformandosi all'ideologia nazista, in Italia si continuava ad interpretare il diritto rifacendosi ai principi generali ed alle architetture fondamentali dell'ordinamento, s  da interporre un qualche argine al controllo assoluto dell'opinione pubblica messo in atto dal regime.

Il tutto con il conforto di alcuni – invero pochi – autorevoli esponenti del mondo accademico (Arturo Carlo Jemolo, Ernesto Orrei, Giorgio La Pira, Pietro Gismondi, Alessandro Galante Garrone) che si distinsero da quanti – la maggior parte – preferirono piegarsi al volere del regime e che, mossi da ideali alti di giustizia, si opposero alla dottrina razziale dominante, continuando ad ispirarsi con coscienza ai principi di giustizia.

Uno di essi, Arturo Carlo Jemolo, avrebbe ricordato alcuni anni dopo: «*Giuristi e non giuristi, soprattutto nelle parti d'Italia che hanno subito l'occupazione tedesca, ci siamo resi conto che la vita morale non si pu  ridurre a formule, paiano esse le pi  sicure. E sentiamo che questa esperienza non ci porta affatto a rivedere la base profonda della nostra morale, le nostre nozioni di bene e di male; non ci porta nemmeno alla conclusione (che sarebbe di particolare pericolosit ) che l'agire bene possa sbocciare da un istinto buono, e non da una legge razionale; ci porta solo a comprendere che l'infinita variet , la complessit  della vita non consente di arginare l'agire dentro formule. Per molti anni non ho mai deflesso dal principio dell'interpretazione schietta della legge, anche quando essa portava a conculcare i valori politici che mi erano cari. Ma vennero delle forme di persecuzione che giudicavo particolarmente odiose – alludo a quella razziale – e qualche nota ho scritto, per sostenere interpretazioni della legge che sapevo contro la voluntas legis, cio  errate».*

4. In realt , al di l  delle lodevoli eccezioni sopra riferite, la Magistratura italiana non brill  per audacia ermeneutica nell'applicazione della legislazione razziale, prevalendo fra i giudici (dei quali taluni, soprattutto nei gradi elevati, erano ferventi fascisti) la c.d. *zona grigia*, costituita da coloro – la maggior parte – i quali, pure di fronte a un diritto palesemente “diseguale”, scelsero la tradizionale e comoda via del rispetto

del principio di legalità formale, e cioè dell'indifferente ossequio alla lettera e allo spirito dell'odiosa legislazione discriminatoria.

Siffatta prassi applicativa delle leggi razziali conseguì l'effetto di scoraggiare l'accesso alla giustizia degli ebrei italiani, i quali ben sapevano che i loro diritti non avrebbero trovato, nella stragrande maggioranza dei casi, giusta considerazione ed effettiva tutela. Il numero delle controversie intraprese dai cittadini ebrei fu, infatti, davvero scarso: fino al 1943 solo 60 ebrei fecero causa e si contarono in tutto 103 procedimenti aperti in materia.

Come pure non può non essere rimarcato l'atteggiamento della dottrina civilistica italiana, dopo la pubblicazione nel 1939 del Libro I del codice civile "Solmi" intitolato alla persona e alla famiglia, la cui norma di apertura, l'art. 1, "*relegato in soffitta il dogma indiscutibile dell'egualitarismo*" dello Statuto albertino (così G. Azzariti, nel corso di una conferenza tenuta nel 1943 presso il Circolo giuridico di Milano), prevedeva al terzo comma che "*Le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'applicazione a determinate razze sono stabilite da leggi speciali*" (comma poi abrogato da uno dei primi provvedimenti legislativi del 1944).

Nei vari manuali, monografie e saggi dell'epoca risalenti ai più autorevoli studiosi di diritto civile (F. Messineo, G.B. Funaioli, S. Pugliatti, F. Santoro Passarelli, R. de Ruggiero e F. Maroi, A. Falzea e altri ancora), pur con qualche timido rilievo tecnico da parte di taluno di essi, sembra infatti prevalere la scelta del silenzio, con un atteggiamento generale di asettica e fredda neutralità, nella pur frettolosa trattazione del tema della "razza", come causa limitativa della capacità giuridica delle persone.

5. Occorre essere consapevoli che la tragica esperienza della legislazione razziale ha permeato molte delle scelte adottate e dei principî affermati nella successiva redazione della nostra Carta fondamentale del 1948.

Secondo l'art. 113 della Costituzione, «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa», tutela che «non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti». I termini utilizzati e lo stesso *incipit* della norma sono significativi del fatto che nell'architettura del nuovo ordinamento democratico l'esperienza delle leggi razziali era ancora ben viva.

E sulle pagine buie della storia dell'umanità segnate nella coscienza collettiva dalla tragedia della Shoah si è altresì radicata l'affermazione di altri e fondamentali principî affermati dalla Costituzione: il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge senza distinzione di razza (art. 3), il diritto al lavoro di tutti i cittadini (art. 4), l'uguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge ed il diritto di libera professione della propria fede religiosa (artt. 8 e 19), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), il divieto di privazione, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome (art. 22).

Ed è in forza di questa rinnovata coscienza che i Costituenti posero a fondamento del nuovo ordinamento democratico due pilastri: per un verso, il riconoscimento ad ogni uomo di diritti uguali ed inalienabili, dai quali derivano libertà ed autonomie individuali e collettive; per altro verso, l'organizzazione dello Stato di diritto in base al principio del pluralismo e della separazione dei Poteri, fra i quali la Magistratura costituisce un Ordine autonomo e indipendente che, pur nella esclusiva soggezione dei giudici alla legge, ha la funzione di garantire la tutela effettiva dei diritti.

Le discriminazioni nei confronti degli ebrei, che avevano assunto consistenza normativa con un complesso di provvedimenti che toccavano i diversi settori della vita sociale, dalla scuola (r.d.l. 5 settembre 1938, n. 1390; r.d.l. 15 novembre 1938, n. 1779) all'esercizio delle professioni (legge 29 giugno 1939, n. 1054), dalla materia matrimoniale (r.d.l. 17 novembre 1938, n. 1728) a quella delle persone, del nome e delle successioni (legge 13 luglio 1939, n. 1055), dall'interdizione all'esercizio di determinati uffici alle limitazioni in materia patrimoniale e nelle attività economiche (r.d.l. n. 1728 del 1938), sono state ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 268 del 1998) complessivamente «*lesive dei diritti fondamentali e della dignità della persona*». Premesso che, in questo contesto normativo, la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (art. 8 del r.d.l. n. 1728 del 1938), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica, la legislazione antiebraica – secondo il Giudice delle leggi – individua una comunità di minoranza, che colpisce con la "*persecuzione dei diritti*", sulla quale si innesterà, poi, la "*persecuzione delle vite*".

E però, neppure la più rigida delle Costituzioni (o delle varie Carte e Convenzioni internazionali sui diritti fondamentali) o la più nobile e illuminata Corte costituzionale sono destinate a vivere, ispirare e giudicare le azioni dei governanti *sub specie aeternitatis*; ad assicurare cioè che sia stata davvero bandita, una volta per tutte, e che non possa nuovamente attecchire e trovare una qualche legittimazione giuridica, qualsiasi forma di discriminazione razziale.

Di qui l'importanza di coltivare la memoria delle vicende accadute e, oltre le rituali commemorazioni, di capire e comprendere i fatti in termini di verità storica, di approfondire le circostanze, i comportamenti e le responsabilità che ne consentirono il verificarsi e lo svilupparsi nel tempo. E ciò soprattutto nei luoghi ove si promuovono la formazione, l'istruzione e la cultura delle giovani generazioni.

Il verso di Primo Levi "*Meditate che questo è stato*" (da "*Se questo è un uomo*") ci ammonisce severamente sul valore della memoria: perché ciò che è stato – l'orrore della persecuzione razziale e della Shoah – non si ripeta mai più, ma anche e soprattutto perché resti custodito nell'animo degli uomini il fermo rifiuto dell'acquiescenza, della indifferenza e della silenziosa rassegnazione al Male.