

UNA LUOGOTENENZA ANOMALA

Giovanni Giannotti¹

Abstract (It) L'articolo esamina la luogotenenza conferita da Vittorio Emanuele III al principe Umberto con il r.d. n. 140 del 1944. Dopo alcune riflessioni di natura generale sull'istituto, il lavoro analizza dapprima le differenze tra la reggenza e la luogotenenza, spesso confuse per via del temporaneo esercizio delle funzioni regie da parte di un soggetto diverso dal monarca – il reggente in un caso; il luogotenente nell'altro caso - e prosegue con l'*excursus* storico della luogotenenza. Il saggio continua poi con la disamina dell'istituto, impiegato nel Regno di Sardegna prima e nel Regno d'Italia in seguito, delineandone le caratteristiche principali e si conclude con l'esame della luogotenenza del 1944, istituto anomalo ed atipico rispetto a quelle del passato.

Abstract (En) *The article examines the lieutenancy conferred by Victor Emmanuel III on Prince Umberto with Royal Decree No. 140 of 1944. After some general reflections on the institute, the work first analyses the differences between the regency and the lieutenancy, often confused due to the temporary exercise of royal functions by a subject other than the monarch - the regent in one case; the lieutenant in the other - and continues with the historical excursus of the lieutenancy. The essay then continues with an examination of the institution, first employed in the Kingdom of Sardinia and then in the Kingdom of Italy, outlining its main characteristics and concludes with an examination of the lieutenancy of 1944, an anomalous and atypical institution compared to those of the past.*

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Reggenza e luogotenenza. – 3. *Excursus* storico sulla luogotenenza. – 4. La luogotenenza nell'esperienza statutaria. – 5. Il collasso del regime fascista e l'espedito della luogotenenza. - 6. I presupposti della luogotenenza del 1944. – 6.1 Caratteristiche. – 6.2 Anomalia e atipicità. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Lo Statuto Albertino² dedicava al sovrano e alle funzioni regie numerose disposizioni,

¹ Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Messina.

² La bibliografia sullo Statuto Albertino è vasta, al riguardo mi limito a segnalare: P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto Albertino*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 981 - 998; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003; A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, Tip. Cooperativa, Casale, 1924; E. CROSA, *La concessione dello Statuto Albertino. Carlo Alberto e il ministro Borrelli redattore dello Statuto*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1936; G. FALCO, *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Caprotti, Roma, 1945; E. FLORA, *Lo Statuto albertino e l'avvento del regime parlamentare nel regno di Sardegna*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1/1958 pp. 26 – 38; A.C. JEMOLO – M.S. GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto Albertino*, Sansoni, Firenze, 1946; E. GUSTAPANE, *Lo Statuto Albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 3/1983, pp. 1070 – 1093; A. LUZIO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, in *Archivio Storico Italiano*, Volume 84, 1926, pp. 89 ss; A.

queste non erano però del tutto esaustive in quanto non erano stati previsti istituti quali l'abdicazione e la luogotenenza³, la quale aveva un'origine consuetudinaria⁴ e presentava precedenti sia nella storia dello stato sabauda che in quella di altre monarchie del Vecchio Continente.

L'origine consuetudinaria peraltro non deve stupire, poiché possono esservi casi di consuetudine nel campo costituzionale⁵. Si verificano quando organi costituzionali pongono in essere atti – che poi non sono più tali, bensì sono fatti non contemplati dall'ordinamento – tramite i quali nascono nuovi istituti ad integrazione di quelli già esistenti⁶, come la «la luogotenenza regia⁷», la quale non era stata prevista dalle disposizioni statutarie.

Del resto, come è stato evidenziato da Pace, lo Statuto Albertino «in quanto speciale atto costituzionale⁸» formalizzato in un documento espressamente qualificato come “legge fondamentale” era inizialmente una costituzione non modificabile nelle vie ordinarie⁹. In un secondo momento lo Statuto «divenne (*rectius*: fu considerato) flessibile¹⁰». Questo fu la conseguenza per un verso della natura elastica delle disposizioni statutarie, le quali consentivano in genere ampie modifiche normative se disposte con legge ordinaria, per l'altro verso fu l'effetto di una «sorta di congiuntura politico-culturale¹¹» che provocò l'esistenza di una lacuna apparente in ordine al regime di immutabilità cui erano sottoposte le norme dello Statuto.

Questa lacuna rese possibile l'introduzione nell'ordinamento statuario di una «norma consuetudinaria sulla produzione normativa, che facultava la modifica delle disposizioni dello Statuto da parte delle leggi ordinarie¹²». D'altra parte, già Bryce aveva osservato come il *Fundamental Law of the Kingdom of Sardinia* fosse inizialmente «another instance¹³» di

MANNO, *La concessione dello Statuto*, Pisa, 1885; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926; C. MONTANARI, *Il periodo della monarchia costituzionale* in I. SOFFIETTI – C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 185 – 242; G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, il Mulino, Bologna, 2003; G.G. STENDARDI, voce *Statuto del Regno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 422 – 425; I. SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Giappichelli, Torino, 2004; D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto* in ID., *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Zanichelli, Bologna, 1900, pp. 64 – 102. Vedi inoltre P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 60-61; A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 521; N. NADA, *Lo Statuto (4 marzo 1848)* in P. NOTARIO – N. NADA, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Utet, Torino, 1993 pp. 289 – 295.

3 I. SOFFIETTI, voce *Statuto Albertino*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Volume XV, Utet, Torino, 1999, pp. 110 – 111.

4 M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 379.

5 T.MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 86.

6 T.MARTINES, *op. loc. ult. cit.*

7 T.MARTINES, *op. loc. ult. cit.*

8 A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, p. 15.

9 A. PACE, *op. loc. ult. cit.*

10A. PACE, *op. loc. ult. cit.*

11 A. PACE, *op. cit.* p. 16

12 A. PACE, *op. loc. ult. cit.*

13 J. BRYCE *Flexible and Rigid Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Volume I, Clarendon Press, Oxford, 1901, p. 171.

Costituzione rigida, ritenuta successivamente «*Flexible Constitution*¹⁴»; in altri termini era una Carta costituzionale che da rigida era stata trasformata in flessibile dalla storia¹⁵.

Lo Statuto, peraltro, secondo autorevole dottrina, espandendo la sua portata, evitò una rigidità cristallizzata e, anche a voler ammettere un nucleo di intrinseca rigidità in alcuni settori, esso, già prima dell'entrata in vigore presentò tre elementi ossia: l'elasticità, la flessibilità e la duttilità, che sono stati sintetizzati nella ampia nozione di «mobilità» dello Statuto¹⁶. In primo luogo, l'elasticità; tale requisito indicava la suscettibilità del testo ad essere modificato dai soggetti costituzionali nei fatti, dunque senza formali modifiche e tramite via applicativa oppure interpretativa. In secondo luogo, la flessibilità, vale a dire l'idoneità del testo ad essere cambiato tramite legge ordinaria, ossia con l'espressa volontà parlamentare e con l'assenso del monarca che avveniva con la sanzione regia¹⁷. In terzo luogo, la duttilità vale a dire la capacità della Carta costituzionale a collocarsi non come elemento fisso, designando piuttosto la sua idoneità ad attivare «costantemente fenomeni mutativi¹⁸»; in altri termini la duttilità rappresentava una «trama in continuo divenire¹⁹» che si concretizzava con le evoluzioni del testo statutario²⁰.

Lo Statuto manifestò dunque capacità di adattamento sia con le leggi formali ma soprattutto con le letture ed applicazioni evolutive. Il primo caso - la lettura evolutiva - si ebbe quando «la disposizione scritta veniva novata in via di fatto²¹»; il secondo ossia l'applicazione evolutiva si verificò quando «sorse spontaneamente un nuovo istituto o un nuovo comportamento di rango costituzionale²²», restando chiaramente ferma la flessibilità che si esprimeva tramite «norme di rango legislativo che innovavano formalmente il testo²³». Non a caso, adoperando la metafora dell'edificio costituzionale, Lacchè ha icasticamente scritto che lo Statuto fu «rapidamente ampliato e integrato con nuove stanze²⁴».

Il testo statutario favorì dunque «l'evoluzione del suo articolato²⁵», fenomeno che avvenne tramite tre generi di interventi: leggi innovative sulla scorta della flessibilità; letture evolutive ossia applicazioni diverse rispetto al tenore della norma; applicazioni evolutive, vale a dire «integrazioni rispetto ad una nuova esigenza, e stante la percezione dell'assenza di disciplina

14 J. BRYCE, *op. loc. ult. cit.* Così Bryce «Note further that Rigid Constitutions arise in some one of four possible ways. They may be given by a monarch to his subjects in order to pledge himself and his successors to govern in a regular and constitutional manner, avoiding former abuses. Several modern European constitutions have thus come into being, of which that of the Kingdom of Prussia, granted by King Frederick William the Fourth in 1850, is a familiar example. The Statuto or Fundamental Law of the Kingdom of Italy, now expanded into the Kingdom of Italy, was at one time deemed another instance. It is now, however, held to be a Flexible Constitution». J. BRYCE, cit. p. 171.

15 A. PACE, cit. p. 28.

16 R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846 – 1849*, Luiss University Press, Roma, 2016, p. 47.

17 R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.* p. 48.

18 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

19 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

20 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

21 ID., *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 67.

22 ID., *op. loc. ult. cit.*

23 ID., *op. loc. ult. cit.*

24 L. LACCHÈ, *Settant'anni di Statuto Albertino e settant'anni di Costituzione Repubblicana: analogie e differenze (storia delle costituzioni)*, in L. GENINATTI SATÈ – J. LUTHER – A. MASTROPAOLO – C. TRIPODINA, *Le età della Costituzione, 1848-1918, 1948-2018*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 32.

25 R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.* p. 67.

come lacuna da colmare²⁶». Fra le applicazioni evolutive vi fu appunto, già agli albori dello Statuto, la nomina del principe Eugenio di Carignano a luogotenente; si trattò di «un patente caso di applicazione evolutiva del testo²⁷», che non prevedeva affatto la luogotenenza, ma solamente l'ipotesi della reggenza nel caso di minore età del successore al trono²⁸.

La luogotenenza, dunque, pur non essendo regolamentata dallo Statuto, si affermò nella prassi; conseguentemente furono nominati Luogotenenti dapprima nel Regno di Sardegna e poi nel Regno d'Italia ogniqualvolta il monarca, impegnato in operazioni belliche, avesse ritenuto opportuno delegare ad un suo fiduciario l'esercizio delle funzioni regie²⁹.

Fu invece atipica e anomala la Luogotenenza del 1944, in quanto il sovrano, ritirandosi irrevocabilmente a vita privata, delegò i suoi poteri al primogenito Umberto di Savoia, nominato Luogotenente Generale del Re, dizione poi mutata in Luogotenente Generale del Regno. Fu una «soluzione di emergenza³⁰» e senza precedenti³¹, transitoria ma al contempo rivoluzionaria, cui diede un rilevante contributo l'ingegno di Enrico de Nicola.

2. Reggenza e luogotenenza.

Lo Statuto Albertino contemplava l'istituto della reggenza; di contro nulla era previsto sulla luogotenenza. Secondo Ippolito Santangelo Spoto tale assenza trovava fondamento nell'opinione che non fosse né opportuno né «conveniente sminuire il potere regio, sottraendo al re la facoltà di nominare³²» un delegato, qualora il monarca fosse stato assente dalla capitale o dal territorio dello Stato. L'autorevole studioso osservava peraltro come la luogotenenza fosse stata talvolta confusa con la reggenza e rilevava come la confusione avesse una ragione storica, derivando «quasi sempre dalla natura assoluta delle monarchie europee³³», nonché dagli ampi poteri conferiti generalmente al reggente, il quale era chiamato a governare lo Stato in nome del sovrano nel caso di «minorità³⁴» o «impossibilità fisica³⁵» o assenza del re dalla capitale o dal regno³⁶.

Tramite la reggenza era individuato colui che era chiamato a governare «in luogo del Re incapace³⁷» e vi si ricorreva quando le funzioni regie non potevano essere direttamente esplicate dal sovrano, perché ancora minorenni o impossibilitato fisicamente a regnare o assente dal territorio statale oppure affetto da malattia³⁸. Essa trovava dunque fondamento nella transitoria incapacità del sovrano di regnare, a seguito della quale era chiamato

26 R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.* p. 68.

27 R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.* pp. 73 – 74.

28 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

29 L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 96.

30 P. BARILE – E. CHELI – S. GROSSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1998, p. 93.

31 L. PALADIN, *cit.* p. 96.

32 I. SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza*, in *Il Digesto italiano*, Volume XIV, Utet, Torino, 1902 – 1905, p. 1313.

33 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

34 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

35 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

36 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

37 V.E. ORLANDO, voce *Reggenza* in *Novissimo Digesto italiano*, Volume XV, Utet, Torino, 1982 rist. 1968, p. 9.

38 P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1983, p. 435.

all'esercizio della sovranità il reggente³⁹; quest'ultimo era «un magistrato temporaneo⁴⁰» o, per usare le parole di Raneletti, «un organo straordinario dello Stato⁴¹», il quale funzionava «da Re senza averne il titolo⁴²».

Pur essendo contrassegnate sia la luogotenenza che la reggenza dal temporaneo esercizio delle funzioni regie da parte di una persona fisica diversa da quella del sovrano, ne erano però diversi lo scopo, i presupposti, le conseguenze e la durata⁴³. D'altra parte, lo Statuto specificava i casi nei quali aveva luogo la reggenza e individuava la persona chiamata a svolgere l'ufficio di reggente, disciplinandone sia la posizione che i poteri⁴⁴; invece la luogotenenza sorgeva per volontà del Capo dello Stato vale a dire il monarca e lasciava a quest'ultimo sia l'inizio sia la fine sia la scelta – peraltro discrezionale – del soggetto da nominare che i poteri da delegargli⁴⁵.

3. *Excursus storico sulla luogotenenza.*

Remote e risalenti nel tempo erano le origini della luogotenenza⁴⁶, d'altronde il ricorso a tale istituto presentava precedenti in diverse monarchie europee⁴⁷.

In Francia Luigi VII, al momento di lasciare il paese per la Palestina nel 1147, affidò le redini del potere non alla madre Alice di Savoia bensì a Surger, abate di *Saint-Denis* e a Raoul, Conte di *Vermandois*⁴⁸, mentre nel 1672 Luigi XIV, partendo per la guerra d'Olanda attribuì alla regina poteri estremamente vasti. Continuando a volgere lo sguardo al panorama transalpino, può menzionarsi l'episodio di Napoleone, il quale nel 1813 attribuì estesi poteri all'imperatrice Maria Luigia⁴⁹. Invece in Inghilterra la luogotenenza fu conferita inizialmente al gran giustiziere, successivamente alla regina unitamente ad un *Lord* di contea, in seguito ad un comitato di reggenza confermato dai *Lords*; poi al principe ereditario e finì con l'essere assegnata ad un *Lord* giudice⁵⁰.

39 A. BRUNIALTI, voce *Reggenza*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, a cura di P.S. MANCINI con la collaborazione di E. PESSINA, Volume XIV, Tomo I, Vallardi, Milano, 1900, p. 480.

40 F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Volume I, Utet, Torino, 1909, p. 533.

41 O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1937, p. 195.

42 F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, cit. p. 533.

43 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Volume XIX, Roma, 1990, p.2.

44 F. BRUNO, *op. loc. ult. cit.*

45 F. BRUNO, *op. loc. ult. cit.*

46 I. FASO, voce *Luogotenenza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XXV, Giuffrè, Milano, 1975, p. 96.

47 G. MASIELLO, *Considerazioni sull'istituto della Luogotenenza in Italia (1848 – 1944)*, in *Clio. Rivista trimestrale di studi storici*, 3/2003, p. 469.

48 I. SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 1313. Cfr. M. MERLIN, voce *Régence*, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Volume XXVII, Bruxelles, 1828, p. 297. «*En 1147, Louis VII, prêt à partir pour la Palestine, remit les rênes du gouvernement, non à Alix de Savoie, sa mère, mais à Suger, abbé de Saint-Denis, et à Raoul, comte de Vermandois*». V. I. FASO, voce *Luogotenenza*, p. 96.

49 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.* Così M. MERLIN, p. 313 «*Et attendu que nous sommes dans l'intention d'aller incessamment nous mettre à la tête de nos armées pour délivrer le territoire de nos alliés, nous avons également résolu de conférer, comme nous conférons par ces présentes à notre bien – aimée épouse l'Impératrice et Reine le titre de Régente, pou en exercer les fonctions, en conformité de nos intentions et de nos ordres [...] Voluons que l'Impératrice Régente préside, en notre nom le sénat, le conseil d'état, le conseil des ministres et le conseil privé, notamment pour l'examen des recours en grâce, sur lesquels nous l'autorisons a prononce*». Cfr. I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 96.

50 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

Nella penisola italiana l'istituto fu disciplinato dal diritto positivo nel Regno delle Due Sicilie⁵¹, ove con la legge dell'11 dicembre 1816 furono regolate le ipotesi di nomina di un Luogotenente Generale in quelle regioni – al di qua o al di là del Faro – ove non avesse risieduto il sovrano⁵².

Invece nello Stato sabauda la luogotenenza era una consuetudine secolare⁵³; difatti in età feudale i principi sabaudi in caso di loro assenza affidavano il governo dello Stato ad un Consiglio che li assisteva con «funzioni amministrative, giurisdizionali e finanziarie⁵⁴». Il primo vero caso di Luogotenenza Generale nel paese sabauda, secondo Luigi Cibrario si verificò quando il Conte Amedeo IV conferì nel 1235 al fratello Tommaso l'autorità di rappresentarlo con estesi poteri in tutti i luoghi in cui non lo stesso Amedeo fosse stato presente⁵⁵. Al di là degli obiettivi del conferimento – effettuato secondo alcuni da Amedeo IV per placare le pretese fraterne, secondo altri per dimostrare invece la "benevolenza" del Conte, secondo altri ancora semplicemente per ottenere la collaborazione fraterna al fine di attuare «un controllo più efficace sui suoi domini⁵⁶» - la delega era un esempio di «autorità assoluta esercitata in sussidio dell'autorità sovrana, fuor del caso d'assenza dallo stato del principe, di minorità o di malattia⁵⁷».

Proseguendo nell'*excursus* storico dell'istituto nello stato sabauda è significativo l'episodio della luogotenenza affidata alla propria consorte dal Conte Amedeo VI di Savoia il quale, accingendosi a partire per partecipare alla «campagna militare dell'Imperatore Giovanni V Paleologo contro i turchi⁵⁸», nominò in sua assenza come Luogotenente la moglie Bona di Borbone⁵⁹, affiancandole una cerchia di consiglieri per assisterla⁶⁰. Questo episodio evidenziava da un lato l'imprescindibilità di un rapporto fiduciario «tra delegante e

51 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 96.

52 Cfr. G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1977, p. 429. «Le disposizioni [...] sulle quali fondavasi lo speciale ordinamento della Sicilia, erano contenute negli artt. 5,6, e 7, l. 11 dicembre 1816. L'art. 5 premetteva: «Il governo dell'intero regno delle Due Sicilie rimarrà sempre presso di noi», e dettava le norme per l'ipotesi (mai verificatasi) in cui il re risiedesse in Sicilia. L'art. 6 disponeva: «Quando risiederemo ne' nostri reali domini al di qua del Faro, vi sarà allo stesso modo in Sicilia per nostro luogotenente generale un principe della nostra famiglia, o un distinto personaggio, che sceglieremo tra i nostri sudditi».

53 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 96.

54 G. MASIELLO, p. 469. Cfr. A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero Romano alla codificazione*, Volume II, Tomo I, Utet, Torino, 1897, p. 289.

55 Così Cibrario «Sul finir di settembre, Tommaso ebbe dal Conte un altro splendido contrassegno di fraterna benevolenza; poiché Amedeo IV gli delegò l'autorità di suo luogotenente generale in tutti i luoghi in cui egli non si trovasse presente; con facoltà d'interpretare, statuire, ordinare, convalidare, derogare, far precetti, udire e decider le cause, imporre multe, esigere le multe incorse, punire i misfatti ed i delitti, ed in breve far tutto quello che potrebbe fare il Conte [Amedeo IV] se fosse presente, colla stessa podestà ed efficacia». L. CIBRARIO, *Storia della monarchia di Savoia*, Volume II, Torino, 1841, pp. 10 – 11.

56 G. MASIELLO, cit. p. 470.

57 L. CIBRARIO, cit. p. 11.

58 A. M. NADA PATRONE – G. AIRALDI, *Comuni e signorie nell'Italia settentrionale: il Piemonte e la Liguria*, in *Storia d'Italia* diretta da G. GALASSO, Volume V, Utet, Torino, 1986, p. 71.

59 Così Pietro Datta «Alla consorte affidò Amedeo VI il governo dei popoli durante la spedizione in Grecia: con diploma delli 3 gennaio 1366 le conferì la luogotenenza, e volle, che essa sostenesse l'autorità di lui, e lo rappresentasse negli affari di stato». P. DATTA, *Spedizione in Oriente di Amedeo VI Conte di Savoia*, Torino, 1826, pp. 66.

60 G. MASIELLO, p. 470. V. P. DATTA, cit. p. 67.

delegato⁶¹», dall'alto lato la possibilità che il Luogotenente potesse essere un soggetto non incluso nella linea di successione al trono⁶².

La luogotenenza passò dunque dall'ordinamento assoluto a quello costituzionale, ove trovò il suo perno nella consuetudine sulla scorta delle sue numerose applicazioni⁶³ e pur non regolata espressamente, per usare le parole di Amorth «si stabilì [...] senza dubbi sulla sua costituzionalità⁶⁴» venendo adoperata già nei primi giorni di vigenza dello Statuto, quando Carlo Alberto «delegò come suo Luogotenente Eugenio di Carignano⁶⁵» al momento di partire per la campagna contro l'Impero asburgico nella prima guerra d'indipendenza.

D'altra parte, Ferracciu nel suo lavoro intitolato *La consuetudine costituzionale*, aveva osservato nei primi anni del Novecento l'esistenza di organi o istituti che, pur non previsti negli statuti o nelle carte fondamentali, attraverso uno sviluppo costituzionale divennero essenziali per la disciplina di alcune funzioni statuali⁶⁶, nonché la funzione suppletiva svolta dalla consuetudine per colmare eventuali lacune dell'ordinamento⁶⁷. Lo studioso al riguardo menzionava proprio la Luogotenenza Generale, evidenziando come la dottrina ne avesse indicato la consuetudine quale fonte di legittimità⁶⁸; scriveva difatti: «*un caso tipico al riguardo, nel diritto pubblico italiano, viene offerto dallo istituto della Luogotenenza generale; per il quale, dalla dottrina prevalente, viene precisamente invocata la consuetudine come base della sua legittimità⁶⁹*», mentre Santi Romano negli anni Trenta del Novecento osservò come, in assenza di norme scritte, *prima facie* potessero sorgere dubbi sulla luogotenenza ma, in virtù del ricorso fattone in passato, era evidente come si fosse in presenza di una vera consuetudine⁷⁰.

4. La luogotenenza nell'esperienza statutaria.

Nel Regno di Sardegna prima e nel Regno d'Italia in seguito, l'impedimento del monarca all'origine della Luogotenenza Generale fu quasi sempre la sua assenza per ragioni belliche, anche se vi furono casi di nomina dovute all'assenza del sovrano dal territorio dello stato per visite ufficiali all'estero o provocate da grave malattia che aveva colpito il re.

L'istituto pur «non sanzionato dallo Statuto né dalle Leggi speciali⁷¹» era presente nelle vicende politiche fin dal 1848 e mediante esso «alcuno dei poteri della Corona⁷²» era «temporaneamente trasferito ad altra persona⁷³» qualora il re non fosse stato in grado di «direttamente soprintendervi perché attratto da cure più gravi⁷⁴». Nell'esaminare il problema se tutte le funzioni regie potessero essere comprese nella luogotenenza, Luigi

61 G. MASIELLO, *op. loc. ult. cit.*

62 G. MASIELLO, *op. loc. ult. cit.*

63 G. MASIELLO, *op. loc. ult. cit.*

64 A. AMORTH, *Lo Statuto albertino e le origini del sistema costituzionale italiano* in *Dagli stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 227.

65 A. AMORTH, *op. loc. ult. cit.*

66 A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale. Natura specifica*, Volume II, Fratelli Bocca, Torino, 1919, p. 5.

67 A. FERRACCIU, *op. loc. ult. cit.*

68 A. FERRACCIU, *op. loc. ult. cit.*

69 A. FERRACCIU, *op. loc. ult. cit.*

70 S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1931, p. 186.

71 F.P. CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, Hoepli, Milano, 1888, p. 132

72 V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Babera, Firenze, 1890, p. 165.

73 V.E. ORLANDO, *op. loc. ult. cit.*

74 V.E. ORLANDO, *op. loc. ult. cit.*

Palma era giunto alla conclusione che «il re, avendo il diritto di nominare e scegliere, abbia diritto di riservarsene qualche parte⁷⁵» mentre Santi Romano aveva osservato come la delega fatta al Re al Luogotenente non si estendeva quindi «a tutte le funzioni regie⁷⁶» sebbene ciascuna fosse suscettibile di essere delegata al Luogotenente.

Il delegato ad ogni modo poteva essere scelto tra tutti i cittadini⁷⁷ - anche se la delega non fu mai conferita a colui che avrebbe avuto il titolo per assumere la reggenza⁷⁸; nel 1909, anno di pubblicazione del *Commento allo Statuto del Regno*, si contavano sette episodi ove era stato fatto «esperimento⁷⁹» della luogotenenza. Già pochi giorni dopo l'emanazione dello Statuto, Carlo Alberto, dovendo assentarsi dal regno per assumere il comando dell'esercito⁸⁰, nominò con r.d. del 28 marzo 1848 n. 686 come Luogotenente il principe Eugenio di Carignano⁸¹; l'episodio è stato rievocato con queste parole da Gaetano Arangio-Ruiz: «Il mattino del 27 di marzo, Carlo Alberto aveva assunto in Alessandria il comando dell'esercito. Il giorno seguente avea nominato luogotenente generale, durante la sua assenza dallo stato, suo cugino, il principe Eugenio di Savoia Carignano, perché avesse provveduto senza ritardo agli affari correnti ed a quelli di urgenza⁸²», mentre con il decreto n. 772 dell'11 agosto 1848 Carlo Alberto stabilì la permanenza in capo al principe Eugenio dell'autorità delegata⁸³.

L'assenza del re dalla capitale per partecipare ad operazioni belliche diede luogo ad una luogotenenza anche l'anno successivo, istituita con r.d. n. 885 del 13 marzo 1849 e conferita sempre al principe Eugenio. Del resto, la luogotenenza non venne mai messa in dubbio, sebbene fosse sorta in «assenza di norma costituzionale legittimante⁸⁴» e con l'effetto di attribuire conseguentemente in tal modo una «latitudine ampia al sovrano nell'individuare il titolare⁸⁵»; questi - il principe Eugenio di Carignano nel caso in esame - diresse alcuni Consigli dei ministri oltre a dover gestire una delicata crisi di governo nell'estate del 1848⁸⁶. Ferrari Zumbini ha osservato come, in una simile coesistenza di funzioni, non fu chiaro il confine tra «affari correnti» e «cause d'urgenza» da un lato, firmati dal luogotenente come era previsto dall'atto di nomina, e gli «altri affari», cui avrebbe continuato a provvedere il sovrano⁸⁷, anche se, conclude l'autorevole studioso, può ritenersi che i poteri del luogotenente fossero rimessi alla valutazione discrezionale del monarca, quindi di natura residuale; in altre parole venivano deferite al luogotenente le materie non trattate dal sovrano⁸⁸. Ulteriori luogotenenze furono istituite con r.d. n. 908 del 21 maggio 1849; con r.d. n. 189 del 19 novembre 1855; con r.d. n. 3347 del 26 aprile 1859; con r.d. n. 4322 del 29

75 L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Volume II, Pellas, Firenze, 1882, p. 397.

76 S. ROMANO, cit. p. 186.

77 S. ROMANO, *op. loc. ult. cit.*

78 A. ORIGONE, voce *Luogotenenza*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1963, cit. p. 1113.

79 I. RACIOPPI - F. BRUNELLI, cit. p. 557.

80 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 2.

81 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 97.

82 G. ARANGIO - RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Civelli, Firenze, 1898, rist. anastatica, Jovene, Napoli, 1985, p. 10.

83 R.D. 11 agosto 1848 n. 772 «Abbiamo dichiarato e dichiariamo essere Nostra mente, che l'autorità col Nostro reale decreto del 28 marzo ultimo scorso delegata al principe Eugenio di Savoia Carignano come Nostro Luogotenente Generale abbia a continuare sino a nuovo Nostro provvedimento».

84 R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846 - 1849*, p. 51.

85 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

86 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

87 R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.* p. 247.

88 R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

settembre 1860; con r.d. n. 2978 del 20 giugno 1866⁸⁹. Furono invece motivate «da alte ragioni politiche⁹⁰» e per «assumere la direzione del Governo in alcune province⁹¹» le luogotenenze sorte nel corso dell'unificazione della penisola: esse riguardarono la Toscana – creata con r.d. n. 4020 del 23 marzo 1860⁹² e affidata al principe di Carignano⁹³; Napoli – una istituita con r.d. n. 4407 del 6 novembre 1860 e assegnata a Farini, un'altra creata con r.d. n. 4572 del 7 gennaio 1861⁹⁴ e conferita al principe di Carignano⁹⁵; la Sicilia – sorta con r.d. n. 4470 del 2 dicembre 1860 «nella persona del senatore marchese Massimo Cordero di Montezemolo⁹⁶» – e Roma – creata con r.d. n. 5908 del 9 ottobre 1870⁹⁷ «nella persona del generale La Marmora⁹⁸»; d'altro canto vi è stato anche chi ha ritenuto i casi summenzionati non luogotenenze, bensì una semplice nomina di commissari straordinari dotati di vasti poteri⁹⁹.

Nei primi anni del Novecento aumentò l'interesse della dottrina per l'istituto, come testimoniato dalla pubblicazione nel 1915 della monografia di Emilio Pagliano¹⁰⁰; d'altro canto vi fu anche chi, come Gaetano Arangio-Ruiz scrisse nel 1913: «essa [la luogotenenza] è stata in uso, ma viene ora abbandonata¹⁰¹». Invero l'osservazione dell'illustre studioso fu smentita due anni dopo, dato che nel 1915, a seguito della decisione del governo italiano di prendere parte al primo conflitto mondiale¹⁰², fu conferita da Vittorio Emanuele III, dopo «un'interruzione di circa cinquanta anni¹⁰³», la Luogotenenza Generale al duca di Genova con r.d. 25 maggio 1915 n. 699 con poteri relativi agli affari ordinari e a quelli urgenti e con l'obbligo di rassegnare al re, come per il passato, quelli di grave importanza¹⁰⁴. Tale evento suggerì a Teodosio Marchi l'idea uno studio più articolato sull'istituto, proposito realizzato

89 F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, cit. pp. 556 – 557.

90 I. SPOTO, cit. p. 1314.

91 G. ARANGIO-RUIZ, cit. p. 421.

92 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p.2.

93 I. SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 1314.

94 I. SANTANGELO SPOTO, *op. loc. ult. cit.*

95 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p.2

96 I. SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 1314

97 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p.2

98 I. SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza* cit. p. 1314. Sulle Luogotenenze susseguitesi nel Meridione cfr. E.G. FARACI, *La Luogotenenza nel Mezzogiorno. I conflitti politici e l'unificazione amministrativa*, in *Le Carte e la storia*, 1/2013, pp. 77 – 90.

99 Così F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, pp. 560- 561 «La Luogotenenza, al pari della Reggenza, si estende per tutto lo Stato. Non fu dunque vera Luogotenenza, benché designata impropriamente con codesto nome, la missione del Principe Eugenio di Savoia-Carignano a governare le provincie Toscane (Regio decreto 23 marzo 1860) indi le provincie Napoletane (R. decreto 7 gennaio 1861), quella del Farini nelle stesse provincie Napoletane (R. decreto 6 novembre 1860), quella del senatore Cordero di Montezemolo a governare le provincie Siciliane (Regio decreto 2 dicembre 1860) quella del generale Lamarmora a Roma (R. decreto 9 ottobre 1870). In realtà qui trattavasi di pura nomina a Commissarii Straordinarii con gli amplissimi poteri richiesti dalle circostanze, al momento in cui vaste regioni si riunivano alla patria: non erano delegazioni del potere regio per tutto lo Stato, ma istituzioni di Governatori Generali per determinate parti dello Stato medesimo: e perciò i prescelti non sempre furono Principi Reali, come nel caso della vera Luogotenenza».

100 G. MASIELLO, p. 479. Cfr. F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 2. V. E. PAGLIANO, *Reggenza e luogotenenza*, Tip. della Camera dei deputati, Roma, 1915.

101 G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1913, p. 421.

102 G. MASIELLO, cit. p. 482.

103 A. ORIGONE, voce *Luogotenenza*, cit. p. 1113.

104 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 97.

con la pubblicazione nel 1918 di una monografia sulle luogotenenze generali nell'esperienza giuridica italiana¹⁰⁵.

Caratteristiche diverse dalle luogotenenze generali e regionali del periodo risorgimentale ebbe invece quella italo-albanese del 1939¹⁰⁶; dopo l'invasione italiana dell'Albania e la fuga del re Zog il potere fu assunto da un'assemblea nazionale costituente, la quale con deliberazione n.1 del 12 aprile 1939 dichiarò decaduto il regime già esistente e l'abrogazione della Costituzione dell'1 dicembre 1928, offrendo nella forma dell'unione personale la corona d'Albania a Vittorio Emanuele III e ai suoi successori¹⁰⁷. Con la legge del 16 aprile 1939 n. 580 relativamente all'accettazione della corona albanese da parte del re d'Italia fu stabilito all'art. 2 che il sovrano sarebbe stato rappresentato in Albania da un Luogotenente generale. In altri termini l'istituzione di questa luogotenenza fu opera di una serie di atti legislativi sia nell'ordinamento italiano sia nell'ordinamento albanese¹⁰⁸. La Luogotenenza Generale d'Albania trovava dunque la sua fonte di legittimità non nella volontà del sovrano, bensì nella legge e presentava due caratteristiche *sui generis*: la prima era una natura permanente; la seconda quella di essere al contempo organo costituzionale albanese ed organo secondario italiano poiché dipendente dal sottosegretariato agli affari albanese. La natura permanente o ancora meglio "la stabilità" della luogotenenza italo-albanese era sconosciuta all'esperienza italiana e secondo Faso era assimilabile piuttosto ai governatori dei *dominions* britannici¹⁰⁹.

5. Il collasso del regime fascista e l'espedito della luogotenenza.

Nel 1943 l'andamento negativo della guerra provocò una crisi all'interno del regime fascista; nella notte fra il 24 e il 25 luglio, con le forze alleate oramai sbarcate in Sicilia¹¹⁰, il Gran Consiglio del Fascismo, dopo una discussione «sullo stato generale della nazione¹¹¹» avvenuta nel corso di una «drammatica seduta notturna¹¹²» e «constatata la grave situazione nel paese¹¹³» deliberò a maggioranza una risoluzione politica, vale dire l'ordine del giorno Grandi¹¹⁴, con il quale chiese alla Corona di riappropriarsi delle prerogative statutarie, invitando il monarca di assumere con l'effettivo comando delle forze armate che competeva al re secondo l'articolo 5 dello Statuto¹¹⁵ anche «quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a lui attribuiscono¹¹⁶». Terminava in tal modo «un ciclo della storia politico-

105 G. MASIELLO, p. 482. Cfr T. MARCHI, *Le luogotenenze generali (1848-1915) nel diritto costituzionale italiano* Athenaeum, Roma, 1918.

106 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, p. 2. Sulla luogotenenza italo-albanese del 1939 v. inoltre G. CANSACCHI, *La luogotenenza generale per l'Albania*, in *Jus*, 1941, pp. 241 ss.

107 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 102.

108 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 2.

109 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 103.

110 V. ONIDA, *La costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 29.

111 S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, ESI, Napoli, 1995, p. 275.

112 A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 54.

113 G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848 – 1967*, Nuova Guaraldi, Editore, Firenze, 1983, p.282.

114 S. LABRIOLA, cit. p. 275

115 A. REPOSO, cit. p. 54.

116 Riporto l'ordine del giorno Grandi. «Il Gran Consiglio, riunendosi in questi giorni di supremo cimento, volge innanzitutto il suo pensiero agli eroici combattenti d'ogni arma che, a fianco della fiera gente di Sicilia, in cui più alta risplende l'univoca fede del popolo italiano, rinnovano le nobili tradizioni di strenuo valore e d'indomabile spirito di sacrificio delle nostre gloriose Forze Armate. Esaminata la situazione interna ed internazionale e la condotta politica e militare della guerra, proclama il dovere sacro per tutti gli italiani di

istituzionale italiana¹¹⁷» ove vi era stata una graduale sovrapposizione «degli organi politici della dittatura al sistema costituzionale dello Statuto Albertino¹¹⁸».

A seguito dell'approvazione dell'ordine del giorno Grandi, Mussolini rassegnò le dimissioni, accettate dal sovrano, il quale nominò il nuovo governo, presieduto dal Maresciallo Pietro Badoglio e composto da tecnici, ufficiali e funzionari pubblici¹¹⁹, mentre l'ex capo del governo fu posto in stato di arresto. Era un vero e proprio colpo di stato della Corona¹²⁰, con il quale fu abrogata la costituzione autoritaria mentre il re si innalzò ad organo straordinario. Il potere personale del sovrano colmava il vuoto determinato dal colpo di Stato e perdurò tanto quanto il primo governo Badoglio¹²¹, che fu un governo della Corona¹²². Il nuovo governo iniziò a smantellare le istituzioni create dal regime – il Partito Nazionale Fascista, il Gran Consiglio, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato - abrogò le disposizioni contro il celibato, non furono invece abolite le leggi razziali mentre la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale fu incorporata nell'esercito¹²³. Inoltre con il r.d.l. del 2 agosto 1943 fu prevista entro quattro mesi dal termine del conflitto¹²⁴ l'elezione di una nuova Camera dei Deputati¹²⁵. L'obiettivo dell'operazione era evidente ossia: separare le responsabilità della Corona da quella del fascismo; ripristinare la funzione garantista della monarchia, attestata sia dall'annuncio da parte del governo di elezioni al termine del conflitto che dal ristabilimento delle garanzie statutarie¹²⁶ e salvaguardare la continuità della monarchia e del regime statuario in contrasto con l'orientamento espresso dai partiti antifascisti¹²⁷.

difendere a ogni costo l'unità, l'indipendenza, la libertà della Patria, i frutti dei sacrifici e degli sforzi di quattro generazioni, dal Risorgimento ad oggi, la vita e l'avvenire del popolo italiano; afferma la necessità dell'unione morale e materiale di tutti gli italiani in quest'ora grave e decisiva per i destini della Nazione; dichiara che a tale scopo è necessario l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali; invita il Capo del Governo a pregare la Maestà del Re, verso la quale si rivolge fedele e fiducioso il cuore di tutta la Nazione, affinché egli voglia, per l'onore e per la salvezza della Patria, assumere con l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare e dell'aria, secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno, quella suprema iniziativa di decisione, che le nostre istituzioni a lui attribuiscono, istituzioni che sono sempre state in tutta la nostra storia nazionale il retaggio glorioso della nostra augusta dinastia di Savoia». Sugli eventi del 25 luglio 1943 v. E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Roma – Bari, Laterza, 2020. Per quanto riguarda le competenze del Gran Consiglio del Fascismo v. L. PALADIN, voce *Fascismo (dir. cost)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XVI, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 890 e 895; cfr. inoltre G. NEGRI, voce *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Volume XIV, Roma, 1989.

117 G. SILVESTRI, *La nascita della Costituzione italiana ed i suoi valori fondamentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 3/2006, p. 585.

118 G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 586.

119 S. LABRIOLA, *cit.* p. 279.

120 S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 278. Sulla definizione di Colpo di Stato v. A. BRUNIALTI, voce *Colpo di Stato*, in *Il Digesto italiano*, Volume VII, Tomo II, Utet, Torino, 1897 – 1902, pp. 780 – 788; V. GUELI, voce *Colpo di Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume VII, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 666 – 679.

121 S. LABRIOLA, *cit.* p. 278.

122 S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 81.

123 M. ROSA DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 329.

124 M. ROSA DI SIMONE, *op. loc. ult. cit.*

125 G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, p. 119.

126 S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *cit.* p. 82.

127 M. ROSA DI SIMONE, *cit.* p. 329.

Al di là delle dichiarazioni di facciata, sia il sovrano che il governo avviarono, seppur in modo confuso, contatti con gli anglo-americani¹²⁸ e si giunse all'armistizio dell'8 settembre 1943¹²⁹. La maggior parte della penisola fu occupata dalle forze militari teutoniche e l'esercito italiano, privo di ordini si sfaldò¹³⁰ mentre il re e il governo fuggirono a Brindisi, abbandonando Roma e l'Italia centrale e settentrionale ai tedeschi.

La penisola risultò divisa in due; al Nord la Repubblica Sociale Italiana guidata da Mussolini – quest'ultimo, nel frattempo, era stato liberato dai tedeschi – e nel Meridione il Regno del Sud. L'Italia finì con il ritrovarsi divisa fra due governi e lacerata dalla guerra civile. Il primo governo Badoglio – il governo dei 45 giorni – fu un governo composto da tecnici, anche se dopo l'8 settembre egli provò a creare un governo politico¹³¹ ma i partiti antifascisti, riunitisi nel Comitato di Liberazione Nazionale e al Nord nel Comitato di Liberazione Nazionale dell'Alta Italia¹³², per un verso respinsero espressamente il tentativo del sovrano di convogliare i mutamenti istituzionali nell'alveo delle vecchie istituzioni statutarie e richiesero un processo costituente nuovo ed aperto; per l'altro verso posero apertamente la propria candidatura a guidare il processo politico e costituzionale di rinnovamento in quanto forze egemoni del postfascismo¹³³.

Emerse quindi la questione istituzionale ossia la forma di governo che l'Italia avrebbe dovuto assumere una volta conclusa la guerra¹³⁴.

Nel gennaio 1944 i partiti del C.L.N., riunitisi a Bari in congresso, manifestarono la loro indisponibilità a cooperare con Vittorio Emanuele III, ritenuto responsabile della disfatta. I liberali –*in primis* Benedetto Croce ed Enrico De Nicola – suggerirono l'immediata abdicazione del sovrano e l'insediamento di una reggenza affidata ad un Consiglio o in subordine al principe Umberto in attesa che il figlio di questi raggiungesse la maggiore età. Era una soluzione di compromesso che avrebbe potuto salvare la monarchia e attenuare la macchia dell'8 settembre, ma il sovrano non acconsentì¹³⁵. Infine, con il Patto di Salerno dell'aprile 1944 tra i Savoia e i partiti del Comitato di Liberazione Nazionale¹³⁶ fu raggiunto un compromesso provvisorio sulla questione istituzionale: il sovrano, subito dopo la liberazione di Roma si sarebbe ritirato irrevocabilmente a vita privata¹³⁷ e avrebbe trasmesso ogni potere al suo primogenito Umberto di Savoia¹³⁸, che avrebbe assunto la carica di

128 R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848 – 2001)*, Carrocci, Bari, 2001, p. 247.

129 S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, cit. p. 82.

130 A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1981, p. 75.

131 P. BARILE – E. CHELI – S. GROSSI, cit. p. 92.

132 V. ONIDA, voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume IV, Utet, Torino, 1989, p. 341.

133 V. ONIDA, *op. loc. ult. cit.*

134 L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Monduzzi, Bologna, 1997, pp. 78 – 79.

135 R. MARTUCCI, cit. p. 254.

136 M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 420. «Accettata, infatti, come soluzione di compromesso, la nomina da parte del Re – scrive Carlo Lavagna - di un Luogotenente generale ed il rinvio di ogni questione istituzionale e costituzionale ad un'Assemblea costituente, i sei partiti del C.L.N. decisero di partecipare al governo», v. C. LAVAGNA, voce *Comitati di liberazione*, in *Enciclopedia di diritto*, Volume VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 781.

137 A. PIZZORUSSO, cit. p. 77.

138 L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, cit. pp. 78 – 79.

Luogotenente del Re¹³⁹ secondo una formula elaborata da Enrico de Nicola¹⁴⁰, anche per superare «le resistenze di un sovrano restio ad uscire di scena¹⁴¹» e salvaguardare la dignità formale di Vittorio Emanuele III.

Del resto, era stato lo stesso De Nicola, nel corso di un incontro con il monarca avvenuto nel febbraio dello stesso anno a prospettargli tale espediente¹⁴². La stipulazione del compromesso non era stata agevole sia per la ritrosia del vecchio sovrano sia per l'intransigenza degli ambienti antifascisti, i quali, diffidenti nei confronti dell'istituto monarchico, avrebbero probabilmente preferito – in attesa di una decisione finale del paese sulla questione istituzionale – l'immediata abdicazione di Vittorio Emanuele III oltre la rinuncia del figlio Umberto alla successione al trono e la nomina di un reggente in favore del nipote del sovrano; prevalse infine sia per la capacità persuasiva di Enrico De Nicola che per l'appoggio degli angloamericani l'idea della luogotenenza¹⁴³. L'accordo fu reso esplicito nel proclama del sovrano del 12 aprile 1944 oltre che nell'ordine del giorno approvato del 15 dello stesso mese dalla Giunta permanente del C.LN. nonché nel programma elaborato dal nuovo governo formato dal maresciallo Badoglio con la partecipazione dei partiti antifascisti¹⁴⁴.

6. I presupposti della luogotenenza del 1944.

Già in passato era stato fatto ricorso all'istituto, personalità quali il principe Eugenio di Carignano, Massimo Cordero di Montezemolo e Carlo Farini avevano ricoperto l'ufficio luogotenenziale nel corso del Risorgimento e il principe Tommaso di Savoia aveva esplicito le funzioni delegategli da Vittorio Emanuele III nel corso della Prima Guerra Mondiale. Se, però, la luogotenenza in passato era stata fondata sull'impedimento materiale del sovrano allo svolgimento delle sue funzioni – impedimento totale o parziale a seconda delle circostanze ma comunque temporaneo e definito per la durata, se non altro in relazione ad un evento futuro anche se incerto quale poteva essere la fine dello stato di guerra – invece la luogotenenza creata dopo la liberazione di Roma del giugno del 1944 era imperniata su altri presupposti¹⁴⁵.

In primo luogo, l'impedimento del re ad esercitare le sue funzioni non era stato provocato da motivazioni di natura materiale – assenza del sovrano della capitale per ragioni belliche o temporanea impossibilità di adempiere ai suoi obblighi – bensì per un'altra causa, vale a dire «la chiara volontà espressa dalla classe politica di mantenere il re estraneo alla vita pubblica nazionale¹⁴⁶» in un momento in cui era in discussione il futuro istituzionale dell'Italia¹⁴⁷.

139 L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *op. loc. ult. cit.*

140 E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1981, p. 12.

141 T.L. RIZZO, *Enrico de Nicola nel cinquantenario della sua scomparsa (1959 – 2009)*, in *Nuova Antologia*, 4/2009, p. 58.

142 T.L. RIZZO, *op. loc. ult. cit.*

143 C. GHISALBERTI, *cit.* p. 395.

144 A. PIZZORUSSO, *cit.* p. 77. V. G. GUARINO, *Le gouvernement provisoire en Italie du 25 juillet 1943 au 2 juin 1946*, in *Revue de Droit Public*, 1946, pp. 270 – 286, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione Europea*, Tomo I, Jovene, Napoli, p. 53.

145 C. GHISALBERTI, *cit.* p. 395.

146 C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 396.

147 C. GHISALBERTI, *op. loc. ult. cit.*

In secondo luogo, per la durata indefinita nel tempo della luogotenenza, priva una chiara indicazione di scadenza, stante anche la consapevolezza del necessario e definitivo allontanamento di Vittorio Emanuele III dal trono¹⁴⁸.

6.1. Caratteristiche.

Vittorio Emanuele III con il r.d. n. 140 del 5 giugno 1944 in ottemperanza al patto di Salerno nominò come Luogotenente Generale il figlio Umberto, delegandogli la potestà di provvedere in suo nome a tutti gli affari dell'amministrazione ed esercitare tutte le prerogative regie, nessuna esclusa¹⁴⁹. Sulla scorta di quanto risultava dalla dichiarazione del re del 12 aprile dello stesso anno la nomina del Luogotenente era stata determinata dalla decisione definitiva ed irrevocabile del monarca di ritirarsi dalla vita pubblica¹⁵⁰.

L'atto di nomina recava la dizione «Nomina di S.A.R. Umberto di Savoia, Principe di Piemonte, a Luogotenente Generale di Re¹⁵¹» e prevedeva il passaggio di tutti i poteri nelle sue mani¹⁵², riproducendo la formula adoperata dal r.d. del 25 maggio 1915 n. 699, ma la qualifica mutò fin dal d.lgs.lgt n.151 del 25 giugno 1944 negli atti ufficiali da *Luogotenente del Re* a *Luogotenente del Regno*¹⁵³. Secondo Piero Calamandrei era un'espressione tale da far intendere «che dietro a questo mandatario la persona del mandante non c'era più, e che egli era soltanto lo schermo provvisorio di una vacanza istituzionale, che doveva cessare solo colla Costituente¹⁵⁴».

Il tenore letterale del decreto sembrava sottintendere la possibilità che il sovrano fosse rimasto titolare della Corona e permanessero in capo al monarca i poteri attribuitigli dallo Statuto¹⁵⁵; al riguardo Ranalletti ritenne che «provvedere in nome del Re» ed «esercitare i poteri del Re» segnalassero la permanenza sul trono del sovrano e il mantenimento in capo a

148 C. GHISALBERTI, *op. loc. ult. cit.*

149 C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, p. 115.

150 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 3.

151 R.D. 5 giugno 1944 n. 140. «Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione Re d'Italia. Nomina di S.A.R. Umberto di Savoia, principe di Piemonte a Luogotenente Generale del Re. Sulla relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio stesso; abbiamo ordinato e ordiniamo quanto segue: il Nostro amatissimo figlio Umberto di Savoia, Principe di Piemonte, è nominato nostro Luogotenente Generale. Sulla relazione dei Ministri responsabili, Egli provvederà in nome Nostro a tutti gli affari dell'amministrazione ed eserciterà tutte le prerogative regie, nessuna eccettuata firmando i Reali decreti quali saranno controsegnati e vidimati nelle solite forme. Ordiniamo a chiunque di osservare il presente decreto e di farlo osservare come legge dello Stato».

152 V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, p. 126.

153 D.lgs.lgt 25 giugno 1944 n. 151. «Umberto di Savoia. Principe di Piemonte. Luogotenente Generale del Regno In virtù dell'autorità a Noi delegata; Visto il R. decreto-legge 30 ottobre 1943, n. 2/B; Visto l'art.18 della legge 19 gennaio 1939, n. 129; Ritenuta La necessità e l'urgenza per causa di guerra; Sentito il Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo Ministro Segretario di Stato; Abbiamo decretato e decretiamo: Art. 1 Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione della Stato. I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento».

154 P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche. Diritto e processo costituzionale*. Volume III, RomaTre Press, Roma, 2019, p. 303. Cfr. M. PERINI, *Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 13/2013, pp. 716 – 726.

155 A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 100.

quest'ultimo dei poteri regi, il cui solo esercizio sarebbe stato trasferito al Luogotenente¹⁵⁶; di contro Santi Romano reputava che il conferimento di tutte le prerogative regie nonché la facoltà di provvedere a tutti gli affari dell'amministrazione fosse stata imperniata sull'esclusione del contemporaneo esercizio di questi poteri da parte del sovrano¹⁵⁷.

La dicitura *Luogotenente generale del Regno* per un verso rilevava la «figura di organo dell'ordinamento provvisorio¹⁵⁸» piuttosto che quella di “rappresentante” o “delegato” del monarca¹⁵⁹, per l'altro verso mascherava malamente il compito che Umberto era stato chiamato ad espletare; del resto era pacifico come l'incarico andasse al di là della semplice luogotenenza del sovrano coinvolgendo piuttosto «la regalità nella sua dimensione istituzionale di espressione statutale¹⁶⁰».

Peraltro, come ha rilevato Mortati, per comprendere pienamente la relazione tra il Re e il Luogotenente nonché la natura della carica ricoperta da quest'ultimo, era necessario esaminare non solo il testo del r.d. n. 140 del 5 giugno 1944 di nomina del Luogotenente, ma anche la dichiarazione resa pubblica dal monarca il 12 aprile, dato che era parte integrante dello stesso decreto e rappresentava la motivazione della decisione prevista da quest'ultimo.¹⁶¹

L'illustre studioso evidenziava come la luogotenenza fosse subordinata ad esigenze di pubblico interesse e la sua attuazione sottratta al potere di disposizione personale del monarca, deferita pertanto al «concorso degli organi costituzionali¹⁶²» che integravano la volontà regia e assumevano la responsabilità, vale a dire i ministri, accompagnata pertanto dalla espressa indicazione delle cause assunte nei singoli casi «a giustificazione dello spostamento di competenza operatosi con la nomina del luogotenente¹⁶³».

Secondo Mortati la motivazione appariva «tanto più rilevante per potere far luogo efficacemente alla luogotenenza¹⁶⁴ poiché l'istituto non era imperniato su nessuna disposizione statutaria, ma era fondata esclusivamente sulla prassi sorta per provvedere al regolare esercizio delle funzioni regie in caso di temporaneo o parziale impedimento del sovrano ad attendervi. Dato che la luogotenenza rivestiva un carattere eccezionale, in quanto operava una deroga alle competenze statutarie, oltre a comportare una scissione nell'esercizio delle funzioni regie – queste unitarie per loro natura – l'indicazione dei motivi era necessaria per accertare che fosse contenuta entro i limiti tracciati dalla prassi¹⁶⁵».

6.2 Anomalia e atipicità.

La luogotenenza del 1944 era differente dalle precedenti, non soltanto per la formula adoperata, ma anche dal punto di vista giuridico-formale¹⁶⁶.

156 O. RANELLETTI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico. Diritto pubblico generale. L'ordinamento costituzionale italiano dallo statuto del Regno alla costituente e al referendum. L'abdicazione*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 220.

157 S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 206.

158 V. CRISAFULLI, cit. p. 126.

159 V. CRISAFULLI, *op. loc. ult. cit.*

160 A. MASTROPAOLO, cit. p. 100 – 101.

161 C. MORTATI, *La Costituente*, Darsena, Milano, 1945, p. 146.

162 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

163 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

164 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

165 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

166 A. MASTROPAOLO, cit. p. 101.

Ad ogni modo e indipendentemente dal contenuto o dalle funzioni della luogotenenza nella prassi statutaria, questa in passato era stata fondata sull'impedimento materiale nello svolgimento delle funzioni da parte del sovrano; peraltro a seconda delle circostanze l'impedimento poteva essere parziale o totale, ma rimaneva sempre temporaneo ed era definito quanto alla durata, anche in relazione ad un evento futuro, pur se incerto nella data, quale poteva essere, nella luogotenenza risalente alla Grande Guerra, un evento come la fine del conflitto¹⁶⁷. D'altro canto, la luogotenenza creata dopo la liberazione di Roma del giugno del '44 era imperniata invece su altri elementi ossia la volontà di mantenere Vittorio Emanuele III lontano dalla vita pubblica nonché dalla sua natura indefinita.

Era una luogotenenza atipica¹⁶⁸ o per usare le parole di Paolo Biscaretti di Ruffia anomala¹⁶⁹ in quanto l'istituto non era previsto – certamente non secondo la forma del 1944 – nella prassi statutaria.

Secondo Mortati difatti le caratteristiche della Luogotenenza Generale erano: la discrezionalità nella scelta di ricorrervi; un'impossibilità anche solo relativa per il Capo dello Stato di adempiere ad una o a tutte le sue mansioni; il permanere per il monarca della possibilità di esercitare le sue funzioni e la continuazione effettiva delle stesse in modo tale da determinare la compartecipazione di due titolari per la stessa carica in una sorta di *coimperium*; la limitazione delle competenze del Luogotenente per solo una parte delle funzioni regie; la temporaneità della carica e l'automatico riassorbimento delle competenze delegate nel re delegante al termine della stessa; la facoltà per il sovrano di avocare le funzioni attribuite al Luogotenente nonché l'illimitata facoltà per il sovrano di ritirare totalmente o anche solo parzialmente la delega; la responsabilità del luogotenente dinanzi al re¹⁷⁰.

I requisiti e gli elementi tipici della luogotenenza, i quali trovavano giustificazione nella permanenza nella titolarità della corona di un sovrano capace anche se impedito nello svolgimento di tutti i suoi poteri, non si riscontravano invece nella luogotenenza del 1944¹⁷¹. Mortati al riguardo sottolineava come la decisione del sovrano fosse stata presa non per una valutazione di convenienza, bensì per permettere la formazione di un ministero politico per il quale – a giudizio dei partiti - la permanenza al potere di Vittorio Emanuele III era un ostacolo. D'altra parte, il sovrano stesso non aveva accolto con favore la proposta di abdicare. Il ritiro del re dalla vita pubblica, avvenuto con un impegno solenne, definitivo ed irrevocabile assunto dal sovrano comportava una «incapacità all'esercizio o alla riassunzione delle funzioni che gli [a Vittorio Emanuele III] sarebbero spettate¹⁷²» e conseguentemente provocava sia l'ampliamento dei poteri del Luogotenente a tutte di funzioni sia l'impossibilità di revocare la delega fatta allo stesso Luogotenente o l'avocazione di uno degli atti o dell'esercizio della responsabilità davanti al delegante¹⁷³. Se, quindi, l'investitura a Luogotenente per il principe Umberto formalmente aveva avuto origine nella volontà regia, è anche vero che l'esercizio dei poteri connessi alla luogotenenza così come le vicende successive e la fine della luogotenenza stessa furono sottratte alla volontà del monarca,

167 C. GHISALBERTI, cit. p. 395.

168 P. BARILE – E.CHELI – S. GRASSI, cit. p. 93.

169 P. BISCARETTI DI RUFFIA, cit. p. 435.

170 C. MORTATI, cit. p. 148.

171 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

172 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

173 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

effetto di «un'incapacità completa, definitiva e permanente¹⁷⁴» venutasi a creare verso il sovrano.

L'illustre studioso aveva evidenziato come la disamina sulla luogotenenza del 1944 richiedesse di valutare la situazione sorta con il d.lgs.lgt del 25 giugno 1944 n. 151, con il quale era stata sanzionata la decisione costituente vale a dire la convocazione di un'Assemblea costituente. Mortati rilevava che, a seguito della decisione costituente, era cambiata la qualifica giuridica posseduta in precedenza dal governo e dal Luogotenente. Il governo, da organo dello stato monarchico, si trasformò in organo di un governo provvisorio avente il proprio fondamento nell'ordinamento che «in via temporanea si era dato allo stato con i citati decreti n. 141 e n. 98¹⁷⁵». Secondo Mortati, se è vero che ogni costituzione deve avere il suo limite naturale e insopportabile nella conservazione del proprio fondamentale principio informatore, nel momento in cui il governo progettò di innovare quello posto alla base dello Statuto Albertino, allora il governo stesso non ebbe più la possibilità di ricavare da esso titolo di validità per sé e per la decisione costituente ma «dovette necessariamente metterne in essere uno nuovo, agire come organo di instaurazione di un diverso ordinamento, caratterizzato dalla funzione specificamente attribuitagli di preparare la formazione di un rinnovato, stabile assetto costituzionale, in radicale opposizione al precedente¹⁷⁶».

La novità da assegnare al governo sorto in virtù di tale decisione costituente si ricavava anche dal carattere straordinario, «irriducibile all'antico ordine¹⁷⁷», assunto dagli organi che lo componevano; conseguentemente anche la luogotenenza che entrò a comporre questo ordinamento di governo non poteva ricondursi all'istituto previsto dalla precedente prassi statutaria¹⁷⁸, essendo quella luogotenenza per la sua natura sia limitata nel tempo che nell'estensione dei poteri, mentre nel 1944 tali limiti furono eliminati dato che il Luogotenente si era sostituito a tutti i poteri regi.

D'altro canto, secondo autorevole dottrina l'istituto del 1944 trovava la sua legittimazione né nella prassi statutaria né nelle norme, peraltro inapplicabili, del vecchio ordinamento, bensì «dall'accordo stipulato a Salerno¹⁷⁹» e «dalle nuove regole che la tregua istituzionale introduceva nei rapporti tra gli organi costituzionali, in vista della decisione costituente¹⁸⁰». Se, fino alla formazione del terzo Governo Badoglio erano formalmente rimaste in vigore le disposizioni relative alla nomina del Capo del Governo, alla struttura e alle funzioni della compagine ministeriale; alla responsabilità dei Ministri e dello stesso Capo del Governo verso il sovrano, la nuova situazione venutasi a creare ne comportava una radicale mutamento. Pertanto, fu abbandonata la dizione di Capo del Governo per passare a quella di Presidente del Consiglio dei Ministri, superando la regola che voleva incentrata qualunque decisione politica sul Capo del Governo e rimodulando quest'organo come un *primus inter pares* unitamente all'assunzione da parte del Consiglio dei Ministri della funzione di indirizzo politico tipica del Governo. Questo mutamento incideva sulla responsabilità

174 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

175 ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Cedam, Padova, 1975, p. 89.

176 C. MORTATI, *op. cit.*, p. 90.

177 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

178 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

179 P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 49.

180 P. CARETTI, *op. loc. ult. cit.*

ministeriale; per un verso la formula del giuramento mutava da “fedeltà al Re” a “fedeltà alla Nazione”, per l’altro verso si affermava il principio della responsabilità collegiale del Governo nella situazione venutasi a creare¹⁸¹.

In una simile situazione il potere di nominare il Presidente del Consiglio rimaneva formalmente in capo al Luogotenente, ma mutava completamente significato e risultava privo di ogni discrezionalità, poiché si riduceva alla semplice conferma delle designazioni fatte dall’organo che era effettivo titolare dell’indirizzo politico e dinanzi al quale il Governo era responsabile¹⁸². Il Luogotenente sanzionava gli atti normativi deliberati dal Consiglio dei ministri; in altri termini si realizzò una sorta di «di diarchia e di equilibrio fra Capo dello Stato e Governo¹⁸³». D’altra parte dal patto di Salerno derivava per il Luogotenente l’obbligo di risolvere eventuali crisi di governo conformemente alle delibere del C.L.N. e dunque nel divieto di affidare l’incarico di formare il Ministero a soggetti diversi da quelli designati dal C.L.N.¹⁸⁴. Faso analizzando la luogotenenza del ’44 aveva rilevato come il trasferimento dei poteri regi avvenuto nel corso delle luogotenenze precedenti presentasse come costanti i caratteri «provvisorietà, quello della conseguente revocabilità e quello della parzialità delle funzioni delegate¹⁸⁵». In primo luogo, la provvisorietà e in relazione ad essa, al di là del breve arco di tempo delle luogotenenze, una volta venuto meno il «fatto-condizione¹⁸⁶» che ne era stato causa, il monarca riassumeva le sue prerogative, a volte automaticamente, altre volte dopo l’emanazione del decreto di cessazione della luogotenenza¹⁸⁷. In secondo luogo, la revocabilità della luogotenenza; connessa sia alla facoltà del sovrano di fissarne la durata sia alla possibilità per il re, nel caso di mantenimento dell’impedimento, di cambiare il Luogotenente per il venir della fiducia risposta nello stesso¹⁸⁸. In terzo luogo, la parzialità dei poteri trasferiti; d’altra parte Santi Romano nell’esaminare la luogotenenza aveva evidenziato come l’istituto consistesse in una «delega provvisoria e straordinaria di poteri

181 P. CARETTI, *op. loc. ult. cit.*

182 P. CARETTI, *op. cit.*, p. 50. «Il mutamento della posizione di Primo Ministro – scrive Giuseppe Guarino – coincide con l’affermazione del potere giuridico del C.L.N. Si ebbe, infatti, contemporaneamente, la soppressione della figura del Capo del Governo e l’impossessamento da parte del C.L.N. del potere di impartire le direttive politiche generali dell’attività governativa: il Consiglio dei Ministri, che aveva ereditato dal Capo del Governo l’attribuzione di segnare le direttive politiche, divenne da questo momento responsabile verso il C.L.N., di cui era emanazione. La posizione del Gabinetto era a questo punto quasi analoga a quella esistente in regime parlamentare. Bisognava solo che venisse ancora sancito il principio della sua responsabilità collegiale. Anche qui il momento del passaggio da uno stadio all’altro si accompagna ad una sostituzione di formule, questa volta del tutto spontanea. Infatti anche le dimissioni del terzo Gabinetto Badoglio, benché collegiali come le precedenti, avvennero per singole persone. Il Luogotenente, su proposta del Presidente del Consiglio, accettava le sue dimissioni e singolarmente quelle dei Ministri per le rispettive cariche. Il Gabinetto successivo, invece, che era il primo presieduto da Bonomi, si dimise collegialmente. Il Luogotenente accettò le dimissioni non dei singoli Ministri, ma del Gabinetto. [...] L’attuale sistema non può ritenersi del tutto analogo a quello del sistema parlamentare nella forma assunta nei paesi del continente e in particolare in Italia, perché questo consentiva al Sovrano larghe possibilità di una politica attiva, soprattutto mediante la scelta del Primo Ministro, mentre oggi il Luogotenente viene ad accettare le personalità proposte dal C.L.N., e le consultazioni da lui effettuate in periodo di crisi non hanno mai portato a risultati concreti». G. GUARINO, *op. cit.*, pp. 19-20.

183 C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 116.

184 C. LAVAGNA, *op. loc. ult. cit.*

185 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 97.

186 I. FASO *op. loc. ult. cit.*

187 I. FASO, *op. loc. ult. cit.*

188 I. FASO, *op. loc. ult. cit.*

del Re, fatta dal Re stesso¹⁸⁹». Nei periodi di luogotenenza, dunque, sussisteva «una specie di bicefalismo al vertice della vita statale¹⁹⁰» dato che il re non si spogliava di tutti i suoi poteri a favore del Luogotenente; conseguentemente sulla base del decreto istitutivo era possibile distinguere tra attività svolte dal re da un lato; attività esercitate per espressa delega dal Luogotenente dall'altro lato¹⁹¹.

La luogotenenza del 1944 invece non presentava invece né il carattere della provvisorietà né la parzialità né la revocabilità delle funzioni¹⁹²; la responsabilità politica verso il sovrano e la possibilità di revocare la delega erano escluse, come confermato dalla sottile sfumatura nella delegazione ed affermato anche in diritto, pur rimanendo nei limiti formali della luogotenenza in quanto rimaneva coperto l'ufficio regio e i poteri erano stati assunti sulla scorta di una delegazione e non *ope legis*¹⁹³. D'altra parte, la giustificazione assunta come motivazione giuridicamente rilevante della luogotenenza del 1944 non era la materiale impossibilità di fatto del sovrano ad esercitare i compiti delegati al Luogotenente, bensì la «incapacità morale ad esplicare il complesso delle proprie prerogative¹⁹⁴» in quanto ritenuto corresponsabile con il regime fascista¹⁹⁵.

7. Osservazioni conclusive.

La soluzione della luogotenenza fu brillante dal punto di vista politico e ad essa diede un contributo di primo piano Enrico De Nicola, il quale riuscì a farla accettare a Vittorio Emanuele III¹⁹⁶; la figura del nuovo luogotenente non trovava però fondamento nel sistema albertino o in quello sardo, dato che in essi aveva svolto una funzione di supplenza e carattere provvisorio¹⁹⁷.

Benedetto Croce aveva espresso dubbi sulla situazione venutasi a creare; l'illustre studioso aveva annotato infatti il 13 aprile 1943: «*il re stabilisce un luogotenente sine die e dichiara che egli si ritira a vita privata. Dunque, di chi il luogotenente sarà luogotenente? Di un re che non è più re? e se il luogotenente si ammala o muore o non ne può più e dà le dimissioni, chi nominerà il nuovo luogotenente del re, che non più re? Insomma, ci capisco poco*¹⁹⁸». Erano evidenti, dunque, le perplessità di Croce sul ritiro del sovrano a vita privata e la contestuale nomina di un Luogotenente così come la relazione tra quest'ultimo e un monarca che formalmente continuava ad essere tale, ma sostanzialmente aveva subito una *deminutio* sia per la decisione definitiva ed irrevocabile di ritirarsi dalla vita pubblica che per l'impossibilità di revoca, parziale o totale, del Luogotenente.

Nella dottrina coeva all'istituzione della luogotenenza furono espresse peraltro opinioni diverse; secondo Alfonso Tesaurò la sua creazione era stata causata dall'*impossibilità politica* del monarca di esercitare le sue funzioni. L'autorevole studioso rilevava come il fondamento della luogotenenza dovesse essere rinvenuto nell'articolo 16 dello Statuto che regolava la

189 S. ROMANO, cit. p. 186.

190 I. FASO, voce *Luogotenenza*, cit. p. 98.

191 I. FASO, *op. loc. ult. cit.*

192 F. BRUNO, voce *Luogotenenza*, p. 3.

193 A. ORIGONE, voce *Luogotenenza* cit. p. 1114.

194 V. CRISAFULLI, cit. p. 126.

195 V. CRISAFULLI, *op. loc. ult. cit.*

196 P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, cit. p. 93.

197 A. REPOSO, cit. p. 60.

198 B. CROCE, *Taccuini di guerra*, Adelphi, Milano, 2004, p. 117.

reggenza nel caso di fisica impossibilità del sovrano di regnare, disposizione applicabile in via analogica. Partendo da questo presupposto osservava: «non è possibile disconoscere, invero, che l'impossibilità fisica del Re di esercitare le sue funzioni è, senza dubbio, una situazione analoga a quella della fisica impossibilità di regnare, come si rileva fino all'evidenza valutando l'attuale situazione in virtù della quale il Re non aveva alcuna possibilità concreta ed effettiva di continuare ad esercitare le sue funzioni in modo adeguato alle attuali improrogabili esigenze dato che gli esponenti dei vari partiti politici costituitisi al crollo del fascismo si rifiutavano di far parte del governo¹⁹⁹» qualora il sovrano non avesse rinunciato al trono o quantomeno all'esercizio delle funzioni regie²⁰⁰. Concludeva Tesauro affermando che «la dichiarazione fatta di recente dal Re e che contiene un riferimento improprio all'istituto della luogotenenza ha il valore di riconoscere la sussistenza della situazione in virtù della quale si fa luogo alla reggenza spettante di diritto all'erede presuntivo al trono, riconoscimento fatto altresì dal Consiglio dei ministri²⁰¹» e che i poteri conferiti al principe Umberto discendevano «non dal Re, ma dalla costituzione²⁰²» e gli atti posti in essere «erano compiuti in modo autonomo e indipendente e non quale rappresentante del Re²⁰³».

Guarino la reputava invece un istituto «profondamente rivoluzionario²⁰⁴» tale da caratterizzare in modo peculiare e nuovo la posizione della monarchia e imperniato su semplice fondamento di fatto²⁰⁵.

Secondo Mortati «la delegazione generale, illimitata ed irrevocabile²⁰⁶» contenuta nel decreto in esame non aveva le caratteristiche della delega, essendo quest'ultima limitata e revocabile, bensì quella di una sostanziale rinuncia all'ufficio regio²⁰⁷. Non presentava la natura di una formale abdicazione: in primo luogo per la diversa denominazione; in secondo luogo per il contrassegno ministeriale che corredeva il decreto, estraneo invece all'atto di abdicazione nonché per il carattere personale di quest'ultimo; in terzo luogo per la designazione del successore, ipotesi non contemplata dall'atto di abdicazione. Pur non avendo natura formale di abdicazione secondo l'illustre studioso ne era identica quanto agli effetti²⁰⁸ dato che eliminava «per sempre il re dalla funzione prima esercitata²⁰⁹»; secondo Carlo Lavagna invece parlare di abdicazione era in contrasto non soltanto con il mantenimento in capo al sovrano di alcuni diritti personali, ma anche con l'abdicazione formale di Vittorio Emanuele III, avvenuta il 10 maggio 1946²¹⁰. D'altra parte, nonostante fosse meno impegnativa per la monarchia rispetto alla formale abdicazione, fu secondo autorevole dottrina una situazione più compromettente rispetto alla rinuncia formale al trono, poiché se da un lato aveva gli effetti negativi dell'abdicazione ossia il ritiro

199 G. TESAURO, *Corso di diritto costituzionale*, Rondinella, Napoli, 1944, p. 232.

200 G. TESAURO, *op. loc. ult. cit.*

201 G. TESAURO, *op. cit.*, p. 233.

202 G. TESAURO, *op. loc. ult. cit.*

203 G. TESAURO, *op. loc. ult. cit.*

204 G. GUARINO, *cit.* p. 13.

205 G. GUARINO, *op. loc. ult. cit.* Cfr. G. GUARINO, *La Luogotenenza istituita con r.d. 5 giugno 1944 n. 140*, in *Annali dell'Università di Napoli*, I, 1946.

206 C. MORTATI, *La Costituente*, p. 149.

207 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

208 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

209 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

210 C. LAVAGNA, *cit.* p. 116.

irrevocabile del monarca da ogni ingerenza nella vita dello Stato, dall'altro lato non presentava gli effetti positivi ossia l'immediata ascesa al trono del successore²¹¹.

Mortati, inoltre, riteneva che la situazione venutasi a creare non potesse essere equiparata alla reggenza in quanto «*la reggenza presuppone un re in carica, titolare dell'organo, ed idoneo almeno potenzialmente a riassumere l'esercizio al cessare della temporanea incapacità*²¹²», mentre in quel contesto il re non poteva più ritenersi in carica²¹³. Secondo l'illustre studioso la non applicazione dell'articolo 23 dello Statuto Albertino, a mente del quale il reggente prima di assumere tale *status* doveva prestare giuramento, era un ulteriore elemento a sostegno della mancata costituzione della reggenza²¹⁴.

D'altronde vi è chi ha reputato che la luogotenenza del 1944 presentasse quasi i caratteri della reggenza, sia perché era stato nominato il principe ereditario Umberto stesso sia per l'estensione illimitata delle funzioni²¹⁵; peraltro l'accostamento alla reggenza «poteva sembrare più rispondente alla realtà delle cose²¹⁶» poiché da tale prospettiva l'incapacità politica del sovrano era del tutto simile all'impedimento fisico, il quale secondo lo Statuto era una delle cause sufficiente per dar luogo alla reggenza²¹⁷. D'altro canto, è pur vero che le disposizioni dello Statuto relative alla reggenza erano volte ad individuarne chiaramente i presupposti e in quanto norme eccezionali non erano suscettibili di prestarsi ad una interpretazione analogica²¹⁸. D'altra parte, vi è chi ha evidenziato il ricorso alla luogotenenza un espediente per denominare in modo diverso quella che era una vera e propria crisi della Corona, crisi intesa non nel senso di titolarità, bensì della legittimazione costituzionale²¹⁹. L'istituto, non uniformato alla prassi statutaria era «un sostituto convenzionale della dichiarazione di vacanza del trono²²⁰» e lo stesso luogotenente assumeva la natura di Capo dello Stato nel governo provvisorio sulla base di un accordo intercorso tra Vittorio Emanuele III, il principe Umberto e i partiti antifascisti, almeno fino alla convocazione dell'Assemblea costituente²²¹; sulla dizione di *Luogotenente generale del Regno* adoperata in luogo di *Luogotenente del Re* Calamandrei scriveva che era stata adoperata per far comprendere come «*dietro a questo mandatario la persona del mandante non c'era più, e che egli era soltanto lo schermo*

211 P. CALAMANDREI, cit. p. 299.

212 C. MORTATI, cit. 150.

213 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

214 C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

215 A. ORIGONE, voce *Luogotenenza*, cit. p. 1114.

216 A. REPOSO, cit. p. 60.

217 A. REPOSO, *op. loc. ult. cit.*

218 A. REPOSO, *op. cit.*, p. 61

219 S. LABRIOLA, cit. p. 283.

220 *Ibidem.* S. LABRIOLA, *op. loc. ult. cit.*

221 Cfr. C. MORTATI, *La Costituente*, p. 151 «Dalle precedenti considerazioni si può desumere la conclusione che il procedimento seguito non trova il suo fondamento nello statuto, ma poggia su una base del tutto di fatto. All'atto della rinuncia da parte del re non si è provveduto nel senso che sarebbe disceso dalle norme sulla successione al trono bensì con una soluzione di carattere temporaneo. E, come si è dimostrato, la temporaneità non è in dipendenza della possibilità di mutamento della volontà regia, e neppure è condizionata ad altri eventi relativi all'ordine stabilito dallo statuto per l'investitura della corona, ma invece esclusivamente collegato con la decisione costituente. Ne segue che il luogotenente è venuto ad assumere il carattere di capo dello Stato nel governo provvisorio, instauratosi in virtù della decisione predetta, e ne esercita le funzioni in nome proprio, non per rappresentanza di altri, né tanto meno in virtù di una delega, che non si sarebbe potuta validamente effettuare da parte di chi aveva già rinunciato alla carica (*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*) ma esclusivamente per effetto di un accordo corso fra l'antico sovrano, l'erede al trono ed i gruppi antifascisti, da valere fino alla convocazione dell'assemblea».

*provvisorio di una vacanza istituzionale, che doveva cessare solo colla Costituente*²²²». Nell'ordinamento creato dal d.lgs.lgt del 25 giugno era possibile desumere la vera figura della luogotenenza, del resto con il suddetto decreto fu creato un ordinamento costituzionale provvisorio, ove il Luogotenente vi entrò non in quanto rappresentante di un re ancora sul trono, bensì come organo nuovo, creato da tale ordinamento e avente in esso la sua unica legittimazione²²³.

Un'interpretazione diversa è stata fornita da Paolo Colombo, il quale ha ritenuto che Vittorio Emanuele III tramite la luogotenenza provò a ritirare «*provvisoriamente in seconda linea la Corona in attesa del momento per gettarla di nuovo nella mischia*²²⁴»; questo evento secondo lo studioso fu rappresentato dalla formale abdicazione del sovrano e all'ascesa al trono di Umberto nelle settimane precedenti il referendum istituzionale; d'altro canto di recente autorevole dottrina ha evidenziato la soluzione della luogotenenza come «scelta politica di compromesso rispetto all'abdicazione del re richiesta da una parte dei partiti del C.L.N²²⁵» e realizzata sul piano politico per impedire ad un sovrano compromesso con il regime fascista l'esercizio delle funzioni, delegandole senza al figlio prevederne l'abdicazione²²⁶.

Piuttosto può ritenersi la Luogotenenza Generale del Regno come simbolo di una situazione di equilibrio tra il vecchio ordinamento oramai crollato e il nuovo ordinamento che si profilava all'orizzonte, non appartenendo né al primo né al secondo²²⁷.

222 P. CALAMANDREI, cit. p. 303.

223 P. CALAMANDREI, *op. loc. ult. cit.*

224 P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma – Bari, 2001, p. 122. La diatriba sulla natura della Luogotenenza è descritta con queste parole da Falcone Lucifero all'indomani dell'abdicazione di Vittorio Emanuele III «Roma, 10 maggio [1946] Il nuovo Re [Umberto II] è rientrato alle 0.45 da Napoli. Per tempo vengo a Palazzo Reale. È alla messa con la quale inizia il Regno. De Gasperi attende di essere ricevuto perché alle 10 ha il Consiglio dei ministri e prevede battaglia grossa da parte di Togliatti, che ieri ha sostenuto che il Re non poteva abdicare. De Gasperi mi ha raccontato che, presi i decreti del giugno 1944, si è trovato che Umberto era proprio il Luogotenente *personale* di Vittorio Emanuele e quindi la tesi che si trattava di una luogotenenza speciale è caduta, del Regno e non del Re, è caduta». F.LUCIFERO, *L'ultimo re. I diari del ministro della Real Casa 1944-1946*, a cura di A. LUCIFERO E F. PERFETTI, Mondadori, Milano, 2002, p. 534.

225 G.S. PENE VIDARI, *Storia del diritto in età contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2019, 228.

226 G.S. PENE VIDARI, *op. cit.*, p. 229.

227 G. SILVESTRI, cit. p. 587.