

UNIVERSITÀ DI SIENA - DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
COLLANA DI STUDI "PIETRO ROSSI" NUOVA SERIE - VOLUME XXXIII

L'ITALIA A 80 ANNI DALLE LEGGI ANTIEBRAICHE E A 70 DALLA COSTITUZIONE

Atti del Convegno tenuto a Siena
nei giorni 25 e 26 ottobre 2018

a cura di
MARIO PERINI

con una presentazione di
FRANCESCO FRATI

con un'introduzione di
FLORIANA COLAO


**Pacini
Giuridica**



Evento e pubblicazione realizzati con il contributo di REGIONE TOSCANA



Regione Toscana

Evento patrocinato da



Fondazione
Centro di
Documentazione
Ebraica
Contemporanea
CDEC - Onlus

© Copyright 2019 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-6995-XXXXXXXXXX

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione

Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa

IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

Presentazione <i>di Francesco Frati</i> p.	11
Introduzione: 1938 Italia. Il senso di una rassegna di studi tra storia e memoria <i>di Floriana Colao</i> »	19

PARTE PRIMA

Memorie: perché nessuno dimentichi

RICORDO DELLE PERSECUZIONI A SIENA: LA VICENDA DI IRMA MILANESI MORANDINI, GIUSTA TRA LE NAZIONI <i>di Renzo Azelio Castelnuovo</i> »	33
RIGHTEOUS AMONG THE NATIONS: THE CASE OF TOSCANA <i>di Joel Zisenuwine</i> »	43
1. Yad Vashem..... »	43
2. Typology of Rescue..... »	45
2.1. Hiding Jews in the rescuers' home or on their property..... »	45
2.2. Providing false papers and false identities »	46
2.3. Smuggling and assisting Jews to escape »	46
3. Honoring of the Righteous Among the Nations »	47
4. Righteous Among the Nations in Italy »	48
LE LEGGI ANTIEBRAICHE DEL FASCISMO. SVOLGIMENTO ED EFFETTI <i>di Liliana Picciotto</i> »	57
VOCI DI CARTA: LE LEGGI RAZZIALI NEI DOCUMENTI DELLA CITTÀ DI SIENA <i>di Cinzia Cardinali - Ilaria Marcelli Lorenzo Bastida</i> »	75
1. Prima parte. Le leggi razziali e il censimento del 1938 »	78
2. Seconda parte. Le conseguenze delle leggi del 1938 sulla vita delle persone .. »	82

2.1. I provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista	83
2.2. Le conseguenze sulle attività lavorative.....	85
2.3. Il sequestro dei beni e la perdita della proprietà	86
2.4. Conclusioni	88

OGNE LINGUA PER CERTO VERRIA MENO: SULL'INEFFABILITÀ DANTESCA IN "SE QUESTO È UN UOMO" <i>di Lorenzo Bastida</i>	91
1. L'ombra del limbo.....	94
2. I seminatori di odio.....	103
3. "Come la voce di Dio"	114

PARTE SECONDA

Gli appartenenti alla razza ebraica e l'ordine del diritto

I GIURISTI TRA LE «LEGGI RAZZIALI INGIUSTE», «CONFORMI ALLA LEGGE E DUNQUE GIURIDICAMENTE GIUSTE PER DEFINIZIONE», ANTIGONE E PORZIA (1938-1955) <i>di Floriano Colao</i>	131
1. Legalità, «vera» legalità	132
2. L'«ufficio del giurista» nello Stato razzista.....	134
3. L'impassibilità del giurista	136
4. I «cittadini italiani di razza ebraica».....	138
5. L'antisemitismo. Una storia italiana.....	141
6. La giurisprudenza: «orientamento «liberale» e «governativo».....	143
7. La «persona colpita dalle leggi razziali». Una riparazione incompresa.....	147
8. L'«umanità del giurista»	150
9. Diritto naturale e diritto positivo.....	155
10. Antigone e Porzia	159

LO SCHERMO INFRANTO DELL'EGUAGLIANZA. LE PREMESSE DELLA LEGISLAZIONE ANTIEBRAICA TRA SVOLTA ANTISEMITA E PROGRESSIONE RAZZISTA <i>di Paolo Passaniti</i>	161
1. Una premessa tra storiografia e diritto	161
2. L'eguaglianza dei culti e i riflessi dell'antisemitismo ottocentesco	170
3. Le insidie della diseguaglianza dei culti ritrovata	177
4. Il fondamento biologico-sanitario della legislazione sociale e il popolazionismo igienista.....	179
5. Dalla legislazione coloniale al primo libro del Codice civile.....	184
6. Considerazioni conclusive.....	189

PIERO CALAMANDREI E LE LEGGI RAZZIALI <i>di Elena Bindi</i>»	191
1. Premessa.....»	191
2. Le leggi razziali e il ceto dei giuristi.....»	196
3. La conferenza alla FUCI del gennaio 1940: la fede nel diritto come unica salvezza contro il dispotismo.....»	206
4. Il rifiuto delle leggi razziali nei testi più intimi.....»	212
5. Il 1944: l'esortazione ai giuristi a non applicare la legge ingiusta.....»	217
6. La legalità è molto, ma non è tutto.....»	223
7. Dalle leggi dell'umanità non scritte nei codici alle leggi scritte nella Costituzione.....»	229
8. Calamandrei, un antifascista non eroico ma onesto?.....»	234
 LA LOTTA ALLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE <i>di Federico Lenzerini</i>»	 239
1. Introduzione.....»	240
2. Evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani e discriminazione razziale.....»	240
3. La lotta alla discriminazione razziale attraverso la promozione della tolleranza e della comprensione reciproca tra i popoli.....»	255
4. Conclusione.....»	259
 LE LEGGI CONTRO IL NEGAZIONISMO NELL'ESPERIENZA COMPARATA <i>di Irene Spigno</i>»	 263
1. Introduzione. Il problema della definizione del negazionismo e della costituzionalità delle normative che lo puniscono.....»	264
2. La normativa francese in materia di negazionismo.....»	271
3. L'evoluzione dell'ordinamento tedesco con riferimento alla "menzogna di Auschwitz".....»	277
4. L'aggravante del negazionismo nell'ordinamento italiano.....»	282
5. La reintroduzione del delitto di negazionismo nell'ordinamento spagnolo.....»	287
6. Il problema del trattamento giuridico della storia. Riflessioni finali.....»	291
 DALLA CRIMINALIZZAZIONE DEI DISCORSI D'ODIO ALL'AGGRAVANTE DEL NEGAZIONISMO: NIENT'ALTRO CHE UN PRODOTTO DELLA LEGISLAZIONE PENALE "SIMBOLICA"? <i>di Filippo Bellagamba</i>»	 293
1. L'attuale assetto normativo in tema di <i>hate speech</i> e di negazionismo.....»	293
2. La controversa individuazione del bene giuridico tutelato e le modalità di attivazione del giudizio di bilanciamento: posizione del problema.....»	299
3. Le forme di manifestazione del negazionismo e la soluzione adottata dal	

legislatore italiano.....»	305
4. La difficile “composizione” tra commissione di un delitto ed esercizio di un diritto.....»	315
5. Considerazioni conclusive.....»	322
DALLE LEGGI RAZZIALI ALLA COSTITUZIONE: LAVORI NEGATI, LAVORI FORZATI E DIRITTO AL LAVORO	
<i>di Lara Lazzeroni</i>»	325
1. Introduzione.....»	325
2. Le dimensioni del lavoro negato nel periodo fascista.....»	326
3. Un caso, in particolare, di privazione del lavoro nell’impresa privata.....»	330
4. Lo scarso contenzioso... ..»	333
5. Gli schiavi del lavoro.....»	335
6. L’epoca non così nuova delle restituzioni e delle reintegrazioni.....»	337
7. La giustizia formale e l’ingiustizia sostanziale nell’impiego privato e pubblico..»	340
8. La questione razziale alla Costituente.....»	344
IL DIVIETO DI MATRIMONIO RAZZIALMENTE MISTO	
<i>di Gianluca Navone</i>»	353
1. Il divieto di matrimonio misto nella “ <i>magna charta</i> ” del razzismo italiano.....»	353
2. I prodromi del divieto nella legislazione coloniale e la sua (ben più che) rigida applicazione.....»	360
3. Il divieto di trascrizione del matrimonio canonico “antirazzista”: fu vero <i>vulnus</i> al Concordato?.....»	363
LEGGI RAZZIALI E GIUDICE AMMINISTRATIVO:	
LA “LEGALITÀ DEL MALE” NEL PRISMA DELL’INTERPRETAZIONE GIUDIZIARIA	
<i>di Simone Lucattini</i>»	371
1. “Legalità” e “banalità” del male.....»	371
2. La macchina amministrativa esecutrice.....»	372
3. L’ermeneutica riduttiva: Consiglio di Stato e leggi razziali.....»	377
4. Verso la fine.....»	381
IL SISTEMA TRIBUTARIO E LE LEGGI ANTIEBRAICHE (NEL QUADRO DELLA POLITICA FISCALE DEL FASCISMO)	
<i>di Filippo Dami</i>»	385
1. Premessa: l’assenza di disposizioni tributarie direttamente discriminatorie nelle Leggi Razziali.....»	385
2. L’espropriazione patrimoniale e le interdizioni all’esercizio delle attività dei cittadini italiani di razza ebraica quale forzata riduzione della loro capacità di concorrere alle spese pubbliche.....»	387

3. Le diverse scelte della Germania nazista: la tassazione “punitiva” degli ebrei...»	389
4. Le norme tributarie contenute nel RDL 9 febbraio 1939 n. 126.....»	392
5. L’evoluzione dell’ordinamento tributario nel periodo fascista»	396
5.1. L’imposta sui celibi come traduzione emblematica dell’ideologia fascista»	397
6. Conclusioni»	400

L’ITALIA REPUBBLICANA E IL “DEBITO” VERSO GLI EBREI: COSTITUZIONE,
MEMORIA E RISARCIMENTI

<i>di Mario Perini</i>»	405
1. Premessa.....»	405
2. Alcune coordinate costituzionali»	408
3. L’atteggiamento e l’azione della Repubblica nei confronti dei perseguitati per ragioni di “razza”»	414
3.1. Nel dibattito politico»	414
3.2. Nella disciplina normativa.....»	422
3.3. Nell’attuazione della disciplina normativa.....»	433
4. Alcune annotazioni finali.....»	441

APPENDICE

<i>Storie di persecuzione a Siena: Guido Tedeschi</i> <i>a cura di Mario Perini</i>»	445
PARTE PRIMA – EBREI E OCCIDENTE E PERSECUZIONI NELL’ETÀ MODERNA	
Generalità»	447
Baruch Spinoza»	449
Dalla caricatura alla persecuzione»	450
INTERLUDIO	
Giuristi, ebrei e università nell’Italia Unita»	458
- Generalità»	458
- La famiglia di Guido Tedeschi: una famiglia di funzionari pubblici e docenti universitari “ <i>Filii matrizarum</i> ”»	461
PARTE SECONDA – LA VITA DI GUIDO TEDESCHI	
In Italia»	463
L’espulsione degli ebrei durante il fascismo: l’affare Guido Tedeschi a Siena.....»	468
Che fare?»	472
In Israele»	475

L'ITALIA REPUBBLICANA E IL “DEBITO” VERSO GLI EBREI: COSTITUZIONE, MEMORIA E RISARCIMENTI

di Mario Perini

The essay aim is twofold: a) to underline norms and principles enshrined in Italian Constitution about Jewish persecution during the Second World War; b) on the light of those norms and principles, to evaluate the Government Action in restoring and refunding the Jews during the Republican regime. The result of this assessment seems to highlight many deficiencies and some factual wrongdoings.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune coordinate costituzionali. – 3. L'atteggiamento e l'azione della Repubblica nei confronti dei perseguitati per ragioni di “razza”. – 3.1. Nel dibattito politico. – 3.2. Nella disciplina normativa. – 3.3. Nell'attuazione della disciplina normativa. – 4. Alcune annotazioni finali.

1. Premessa

Non vi è dubbio che le leggi razziali, la persecuzione e lo sterminio di ebrei e di altre minoranze durante la Seconda Guerra Mondiale possa considerarsi, da un punto di vista storico, come uno dei massimi orrori commessi dall'Uomo e, dal punto di vista giuridico, come una delle peggiori aberrazioni cui siano giunti ordinamenti giuridici avanzati. Dal punto di vista del diritto, il cui paradigma è quello della giustizia umana (almeno nel senso di una costante tensione ad essa)¹, la normativa razziale e la sua attuazione hanno rappresentato la sua stessa negazione, anche in una prospettiva prettamente positivista.

Peraltro, questi giudizi possono essere espressi con estrema facilità soprattutto col senno di poi e in forza dei valori e delle garanzie che l'attuale Costituzione rigida ci offre. Nella prospettiva dell'ordinamento fascista – cioè di ciò in cui l'ordinamento liberale statutario si era tra-

¹ Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1967, pp. 57 ss.

sformato, facilitato da un appiattimento della cultura giuridica sul puro positivismo – il giudizio sarebbe potuto essere assai più problematico, sia nel suo fondamento giuridico sia per la concreta possibilità di esprimerlo.

Superata l'esperienza fascista e dunque avendo chiari e certi riferimenti valoriali per una netta condanna delle leggi antiebraiche e della loro attuazione, nonché salde garanzie per poterla esprimere e ripetere, pare utile al giurista cercare di capire come questa nuova realtà ordinamentale abbia fatto i conti con quella normativa e con gli effetti da essa prodotti, cioè capire se i valori e le garanzie che ci permettono, dal 1 gennaio 1948, di esprimere tale chiarissima e fortissima condanna sono anche serviti per riparare gli effetti di quanto biasimato.

Purtroppo – almeno fino ad oggi – il tempo non può essere invertito e quanto emanato dal 1938 e portato ad esecuzione non può essere in alcun modo ridotto in pristino, rimanendo un'onta assolutamente indelebile nella storia, in generale, e nella storia del diritto, in particolare; ma vi sono almeno due ragioni per verificare quanto l'ordinamento repubblicano abbia fatto con riferimento a quelle vicende ormai trascorse.

La prima ragione riguarda il perdurare degli effetti prodotti dalla legislazione razziale e dalla sua attuazione anche nel periodo repubblicano, nella prospettiva di una continuità dell'ordinamento: gli effetti delle persecuzioni, delle deportazioni, degli internamenti, delle esecuzioni, delle spoliazioni – di beni e diritti –, delle depredazioni nonché i danni morali e patrimoniali subiti da cittadini italiani e da altri esseri umani, tutti eventi causati dallo Stato italiano, avrebbero richiesto, a partire dal 1 gennaio 1948, di essere riparati, proprio alla luce dei valori sopraggiunti. E proprio questi valori posti al centro del nuovo assetto costituzionale avrebbero imposto di fornire concreta ed effettiva giustizia e protezione a quelle minoranze a suo tempo falciate e perseguitate. Il non farlo o non farlo efficacemente – che poi è lo stesso – avrebbe significato e significherebbe, in un certo senso, una sconfessione di quegli stessi valori.

La seconda ragione – indipendente dagli effetti perduranti di quella nefasta legislazione e dalla continuità ordinamentale – riguarda l'atteggiamento del nuovo sistema costituzionale verso quelle vicende. Se si condivide la posizione di chi sostiene che con il diritto non si possa occuparsi della ricostruzione storica², è peraltro possibile ritenere con

² Si pensi a tutta l'attuale polemica circa le leggi contro i negazionismi su cui si

qualche ragione che il diritto possa e debba giudicare di essa. È proprio la nostra Carta costituzionale che fornisce un esempio di tali giudizi valoriali. A tal riguardo è possibile richiamare due articoli, contenuti nelle disposizioni transitorie e finali, nei quali è chiaramente contenuta una condanna nei confronti di eventi, personaggi e ideologie del passato regime: la XII, che stabilisce un divieto e allo stesso tempo un anatema nei confronti del partito fascista, e la XIII che, soprattutto nella sua versione originale, manifesta una chiara *damnatio memoriae* nei confronti di Casa Savoia³. Ma più in generale è lo stesso (neo)costituzionalismo del secondo dopoguerra che permette un'operazione di questo genere, giungendo a inserire tipiche istanze assiologiche (valori e "moral rights"⁴) tra il materiale giuridico positivo delle Costituzioni successive alla Seconda Guerra Mondiale⁵. E dunque in base a quei valori positivizzati nel diritto che diviene possibile – e anzi doveroso, tenuto conto delle ragioni alla base delle codificazioni costituzionali del secondo dopoguerra – esprimere giudizi assiologici nei confronti di eventi passati.

Se dovessimo provare ad esprimere un giudizio, questa volta su quanto fatto dall'ordinamento repubblicano, alla luce dei suoi stessi valori – e dunque non quell'operazione, per certi versi "facile" col senno di poi, di condannare eventi passati alla luce di principi sopravvenuti –, esso sarebbe certamente assai meno problematico, sul piano logico, ma altrettanto più rigoroso perché si tratterebbe di valutare leggi e comportamenti posti in essere sotto la vigenza della Costituzione alla luce dei principi da essa stessa fissati.

Se, ad esempio, verificassimo che troppo poco e molto lentamente è stato fatto in epoca repubblicana per riparare quei danni e fare i conti con quelle vicende, allora il giudizio dovrebbe forse essere ancor più negativo, perché saremo alla presenza di un vero e proprio dolo (almeno

rinvia alla relazione di I. SPIGNO in questa raccolta. Sul rapporto tra storia e diritto, cfr. il bel volume G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, 2012.

³ Per una più ampia argomentazione sul punto, cfr. E. BINDI - M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2013, pp. 25 ss.; M. PERINI, *Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 13/2013, pp. 727 ss.

⁴ Cfr. P. COSTA, *Dai diritti naturali ai diritti umani*, in M. MECCARELLI - P. PALCHETTI - C. SOTIS (a cura di), *Il lato oscuro dei diritti umani. Esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014, pp. 27 ss.

⁵ Cfr. M. PERINI, *A proposito di neocostituzionalismo*, in *Studi senesi*, 2003, par. 2.2.

“eventuale”) delle nostre Istituzioni alla luce degli obblighi e dei valori che esse erano e sono tenute a rispettare.

Con questo saggio si intende evidenziare le eventuali norme costituzionali rilevanti nell'inquadramento giuridico della persecuzione fascista degli ebrei; esaminare quanto concretamente fatto dalla Repubblica per riparare i perduranti danni prodotti dalla legislazione fascista e provare a capire se quanto fatto sia coerente e consistente con i cardini costituzionali da cui l'analisi è partita.

2. *Alcune coordinate costituzionali*

Apparentemente la Costituzione e i lavori della Costituente non si occupano specificamente delle vicende della persecuzione degli ebrei e delle altre minoranze razziali né, cosa forse più sorprendente, delle deportazioni e dello sterminio, nonostante fin d'all'apertura dei suoi lavori, gli eventi erano noti già da molti mesi, forse anni ⁶.

Una possibile spiegazione di tale atteggiamento sembra fornita molti anni dopo da parte di una delle protagoniste, Nadia Gallico Spano, la quale nel corso di un seminario dedicato a Teresa Noce e Elettra Pollastrini, si pone proprio questa domanda “*La Costituente tenne conto e in che modo, nella stesura della Costituzione, della tragedia della Deportazione?*”, posto che nei suoi lavori “*non vi è un riferimento esplicito a questo fatto*”. La risposta che fornisce è assai significativa: i Costituenti ne “*tengono conto nel loro lavoro, che non è però quello di sanare le emergenze più drammatiche, ma quello di costruire uno Stato nuovo, più giusto nel quale la gente possa contare e sentirsi al riparo da un ritorno al passato*” ⁷. Nella prospettiva del Costituente, allora, la Costituzione, destinata a durare nel tempo, si sarebbe occupata di disegnare le colonne portanti del nuovo sistema e fornire risposte generali ed astratte, non essendo

⁶ Cfr. F. FOCARDI, *La percezione della Shoah in Italia nell'immediato dopoguerra: 1945-1947*, in M. FLORES - S. LEVIS SULLAM - M.A. MATARD-BONUCCI - E. TRAVERSO (a cura di), *Storia della Shoah in Italia. Vicende, memorie, rappresentazioni*, Torino, 2010, II, pp. 11 ss.

⁷ Le citazioni sono riprese da AA.VV., *Un silenzio della storia. La liberazione dei campi e il ritorno dei deportati. L'ombra del Lager e la luce della volontà di riscatto nella formulazione dei Principi Fondamentali della Costituzione della Repubblica Italiana. Tre seminari di studio dedicati alle deputate dell'Assemblea Costituente ed ex-deportate Teresa Noce e Elettra Pollastrini*, Roma, 1997, pp. 14 ss.

coerente con questa sua aspirazione indulgere in questioni particolari, sebbene assai dolorose e drammatiche.

In particolare, la principale⁸ risposta offerta dall'Assemblea Costituente alle persecuzioni razziali risiede nell'articolo 3 della vigente Costituzione che stabilisce, al primo comma, la pari dignità sociale e l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge "senza distinzioni [...] di razza" e, al secondo comma, l'eliminazione degli ostacoli sociali ed economici per garantire il pieno sviluppo della persona umana.

È stato ripetutamente ricordato – anche di recente, a seguito di polemiche sviluppatesi forse a causa del venir meno della memoria storica dei lavori in Assemblea costituente⁹ – che il riferimento specifico alla "razza" – apparentemente in contrasto con le tesi scientifiche più accreditate, che negano rilievo a tale concetto, e suscettibile di perpetuare un'idea che si vuole viceversa condannata per sempre – è stato inserito proprio per la precisa volontà di negare il concetto che vi è legato e affermare l'eguaglianza di tutti i cittadini¹⁰. Come dimostrano i lavori dell'Assemblea, quel termine avrebbe dovuto servire proprio ad esecrare la persecuzione ebraica; avrebbe dunque un valore analogo a quelle disposizioni transitorie sopra riportate che altre condanne contengono.

Si legge, infatti, nei resoconti d'Aula come si fosse "tutti d'accordo nella sostanza e la sostanza è che la legge è uguale per tutti e che tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge. Anche qui evidentemente, in questa

⁸ Anche se non la sola, ovviamente, sempre muovendosi nella prospettiva suggerita dalla madre costituente. Si pensi al riconoscimento di quelle libertà negate dalla legislazione antiebraica, da quella personale a quella di domicilio, a quella religiosa e così via dicendo.

⁹ Cfr. ad es. S. BENCIVELLI, *Carlo Alberto Redi: «Razza. Via dalla Costituzione, per la scienza non esiste»*, in *La Repubblica* del 14/10/2017 e le reazioni, tra cui si possono citare: P. GROSSI, *La parola razza rimanga nella Costituzione è un monito contro l'odio*, in *La Repubblica* del 7/2/2018; C. MELZI D'ERIL - G.E. VIGEVANI, *Razza, quella «parola maledetta» inserita nella Costituzione*, in *Il Sole 24 Ore* del 24/1/2018. Sul punto cfr. anche la tavola rotonda *Tornata accademica La parola «razza» e la sua presenza nelle Costituzioni degli Stati*, Firenze, Accademia della Crusca, 10 aprile 2018; nonché i saggi: S. SALARDI, «Razza»: *falsi miti e danni reali di un concetto. Abolirlo serve alla causa anti-discriminatoria?*, in *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, 2016, pp. 451 ss.; P. CARETTI, *A ottant'anni dalle leggi razziali: non solo memoria*, in *Lo Stato*, 2018, pp. 55 ss.

¹⁰ Cfr. ampiamente il bel saggio di G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in L. GARLATI, T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, Milano, 2009, pp. 212 ss.

*specificazione, si sente la condanna del regime nefasto che si caratterizzò nella sua attività criminosa, anche più barbaramente che in qualsiasi altro modo, con la persecuzione razziale; e si è voluto stabilire un principio di eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di razza*¹¹ (enfasi aggiunta). Sebbene si riconosca che la parola “razza” sia priva di valore giuridico e scientifico, si ritiene che essa debba “essere usata appunto per dimostrare che si vuole ripudiare quella politica razziale che il fascismo aveva instaurato”¹² (enfasi aggiunta). Si spiega, infatti, come sia comprensibile “che vi sia chi desideri liberarsi da questa parola maledetta, da questo razzismo che sembra una postuma persecuzione verbale; ma è proprio per reagire a quanto è avvenuto nei regimi nazifascisti, per negare nettamente ogni diseguaglianza che si leghi in qualche modo alla razza ed alle funeste teoriche fabbricate al riguardo, è per questo che — anche con significato di contingenza storica — vogliamo affermare la parità umana e civile delle razze”¹³ (enfasi aggiunta).

La presenza di questa parola pare appunto costituire una condanna (assiologica) di un preciso fatto storico passato, al pari di quelle verso casa Savoia (XII disp. trans., Cost.) e il fascismo (XIII disp. trans., Cost.): “questo richiamo alla razza costituisce un richiamo ad un fatto storico realmente avvenuto e che noi vogliamo condannare, oggi in Italia, riteniamo che la parola «razza» debba essere mantenuta”¹⁴ (enfasi aggiunta).

L’articolo 3, dunque, per quanto interessa in questa sede, presenta due importanti coordinate da sfruttare nell’esame della legislazione repubblicana diretta ad affrontare il tema degli effetti della legislazione razziale: da un lato, la volontà di condannare il passato, inserendo la parola “razza” nel testo costituzionale e così imponendo al legislatore e a tutta la Repubblica di rispettare, perpetuare e diffondere tale giudizio di valore; dall’altro, di assicurare appunto l’eguaglianza tra tutti i “cittadini” (*rectius*, gli uomini) e, per restare al nostro tema, tra gli individui di “razza” ebraica e tutti gli altri italiani.

In base al primo significato ricavabile dall’art. 3, Cost. – la prima coordinata costituzionale rintracciata –, sembrerebbe potersi individua-

¹¹ Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 15/3/1947, On. Targetti, p. 2150.

¹² Assemblea Costituente Commissione per la Costituzione, Prima sottocommissione, seduta del 14/11/1946, On. Togliatti, p. 378.

¹³ Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 24/3/1947, On. Ruini, p. 2424.

¹⁴ Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 24/3/1947, On. Laconi, p. 2423.

re una norma che, programmaticamente, impone al legislatore, da un lato, di assicurare una continua memoria di quanto accaduto e, dall'altro, di fare in modo che ciò che accaduto non si ripeta. La struttura di principio e a maglie larghe della norma non permette di individuare gli strumenti specifici per perseguire queste finalità, rimettendo allo stesso legislatore la loro determinazione, ma parrebbe imporre un obbligo (costituzionale) di tal fatta. Sempre il suo carattere di norma di principio dovrebbe costringere qualunque operatore giuridico e, primi tra tutti, i giudici di fornire un'interpretazione "conforme" della disciplina normativa sub-costituzionale¹⁵.

In base, poi, al secondo significato ricavabile dall'art. 3, Cost. – la seconda coordinata costituzionale –, non solo non sarebbero più ammissibili "nuove" discriminazioni basate sulla "razza", ma se vi fossero delle differenze residue derivanti dalla passata normativa, queste si sarebbero dovute eliminare. Non sarebbe, infatti, ammissibile il perdurare di una situazione di disuguaglianza – anzi di vera e propria discriminazione, si tratterebbe¹⁶ – tra individui determinata dalla loro "razza".

Una terza coordinata costituzionale può essere rinvenuta nella giurisprudenza costituzionale che si è occupata di interpretare e applicare lo stesso art. 3, Cost. Il principio di uguaglianza, infatti, fin dal 1957 viene interpretato nel noto senso di trattare casi uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso. Già nella sentenza n. 3/1957, la Corte per la prima volta afferma che questo principio impone, anzitutto al legislatore, di non poter equiparare, nella regolamentazione giuridica, casi – che nella sua "ragionevole" discrezionalità esso considera – fattualmente diversi. Si legge nella sentenza che *"il legislatore [può] dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse, adeguando così la disciplina giuridica agli svariati aspetti della vita sociale. Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione. La valutazione della rilevanza delle*

¹⁵ Sulla interpretazione "adeguatrice" o "conforme" a Costituzione, cfr. ad es. G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a costituzione*, Milano, 2006; M. PERINI, *L'interpretazione della legge alla luce della costituzione fra Corte costituzionale ed autorità giudiziaria*, in E. MALFATTI - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, pp. 33 ss.

¹⁶ Sulla distinzione tra disuguaglianza e discriminazione, cfr. per tutti L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005, pp. 33 ss.

diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti dei rapporti da regolare non può non essere riservata alla discrezionalità del legislatore, salva l'osservanza dei limiti stabiliti nel primo comma del citato art. 3". Sebbene si consideri comunemente come questa accezione di eguaglianza si riconducibile al solo tema di quella formale (cioè al primo comma dell'art. 3), sembra in verità affacciarsi un passaggio verso la c.d. eguaglianza sostanziale (cioè al secondo comma dell'art. 3)¹⁷, "se con «eguaglianza formale» si intende la proprietà di un trattamento, ovvero l'eguaglianza stabilita dalla normazione, e con «eguaglianza sostanziale» un tipo di relazione tra le persone, ovvero l'eguaglianza perseguita dalla stessa normazione"¹⁸. Tra queste due accezioni di eguaglianza, infatti, non solo non può "ravvisarsi in linea di principio una incompatibilità"¹⁹, ma sono l'una il completamento necessario dell'altra per trasferire dal piano delle enunciazioni a quello dei fatti una concreta eguaglianza di trattamento²⁰.

¹⁷ Sull'equivoco esistente nel linguaggio dei giuristi tra eguaglianza c.d. formale e c.d. sostanziale, cfr. per tutti L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, 1996, I, coll. 1961 ss., dove si legge che "di significati dell'eguaglianza giuridica se ne possono individuare almeno sei, che sono: 1. Generalità delle regole – 2. Unicità del soggetto giuridico – 3. Eguaglianza di fronte alla legge – 4. Divieto di discriminazioni – 5. Eguaglianza nei diritti fondamentali – 6. Pari opportunità di perseguire i progetti di vita e di partecipare all'organizzazione della società. Aggiungo che c'è più di un modo di mettere ragionevolmente in relazione tra loro questi significati, nonché di accostarne tra loro alcuni, sulla base di caratteri comuni, per distinguerli dagli altri. Una prima caratteristica evidente dell'elenco appena formulato è che al suo interno c'è un ordine; ed il criterio di questo ordine consiste nell'incremento progressivo dei requisiti dell'eguaglianza, cioè delle condizioni che al normatore si richiede di soddisfare per non violare il principio. Si tratta, come è chiaro, di una progressione nel senso di una sempre più incisiva operatività o concretezza del principio – al di là della sfera del simbolico che pure è, evidentemente, essenziale quando si tratta del fenomeno giuridico – verso il dominio degli eventi e dei fatti: della vita. E così – poiché i significati di «concreto» e «simbolico» possono ben essere resi con i termini «sostanziale» e «formale» – in riferimento a questo ordine, si può dire che, dei sei significati dell'eguaglianza sopra individuati, ciascuno è «formale» rispetto a quelli che nella lista lo seguono, e «sostanziale» rispetto a quelli che lo precedono". Della stessa autrice si veda anche *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005.

¹⁸ L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Si legge sempre nel saggio della L. GIANFORMAGGIO da ultimo citato che "nella locuzione «trattamento formalmente eguale» il termine «formalmente» è pleonastico; mentre l'altra locuzione «trattamento sostanzialmente eguale» è metonimica, dato che la sostanza di cui in essa si dice rimanda al di là della regola, cioè del trattamento: rimanda ai fatti (la «eguaglianza sostanziale» appunto), o ai valori (la «pari dignità» di tutti)" (par. 6).

Con riferimento al tema che qua interessa, allora, alla luce di queste considerazioni avanzate dalla stessa Corte costituzionale, gli ebrei – che si trovavano in una condizione fattuale di discriminazione, cioè diversamente peggiore rispetto a quella degli altri cittadini, a causa degli effetti prodotti dalla previgente normativa – non si sarebbero potuti trattare (equiparare) agli altri cittadini, richiedendosi apposite misure di favore per ristabilire l'eguaglianza in precedenza violata dalla legislazione razziale i cui effetti concreti perduravano anche nell'ordinamento repubblicano. Se infatti in base alla seconda coordinata sopra richiamata, nessuna differenza (nel senso di trattamento deteriore) in base alla "razza" potrebbe legittimamente affermarsi sul piano dei diritti fondamentali e della dignità; alla luce di questa terza coordinata, il legislatore avrebbe dovuto adeguatamente considerare la situazione fattuale nella quale le leggi razziali avevano ridotto gli israeliti e avrebbe dovuto imporre trattamenti giuridici differenziati (in senso favorevole) rispetto ad altre categorie di soggetti. Viceversa, un trattamento eguale tra discriminati (dalle leggi razziali) e tutti gli altri non sarebbe consistito in una applicazione dell'art. 3, Cost., ma anzi in una sua violazione. Non avrebbe fatto altro che perpetuare la diseguaglianza (di fatto) prodotta dalle leggi razziali²¹.

L'ultima coordinata costituzionale che pare possibile richiamare è emersa, ancora una volta, nella giurisprudenza costituzionale, negli anni più recenti. Tra i destinatari di atti di persecuzione durante il regime fascista – cioè i discriminati di cui si diceva poc'anzi –, gli ebrei si sono trovati in una situazione del tutto particolare. Nella sentenza n. 268/1998, la Corte costituzionale riconosce che *"La condizione di chi ha subito persecuzioni per motivi razziali dopo il 7 luglio 1938, delineata dalla stessa legge n. 96 del 1955, presenta, sebbene siano identici i benefici previsti ed il tipo di situazioni lesive cui si è, con tale legge, inteso porre rimedio, caratteristiche diverse. Manca, difatti, per costoro ogni collegamento con l'attività politica contro il fascismo, mentre assume rilievo, come causa del-*

²¹ In senso parzialmente analogo, si esprimeva chi rilevava come la norma costituzionale di eguaglianza (art. 3 comma 1 cost.) rendeva giustificati quei trattamenti di vantaggio verso soggetti precedentemente discriminati *"ogni qualvolta le disposizioni legislative attribuiscono una situazione di vantaggio a persone individuabili con riferimento obiettivo a danni da esse subiti a cagione di precedenti leggi discriminatorie, giacché in tale ipotesi la situazione di vantaggio è collegata al danno da rimuovere e non ha diretto riferimento a distinzioni di razza (o di opinioni politiche), alle quali invece è collegata la situazione di danno"*, C. MIRABELLI, voce *Israeliti*, in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, 1972, par. 4.

le situazioni lesive della persona, l'appartenenza alla minoranza ebraica: le persecuzioni sono infatti dovute ad una condizione personale, indipendentemente dalle opinioni e dall'attività politica di chi le ha subite. [...] 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 regio 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 individua una comunità di minoranza, che colpisce con la «persecuzione dei diritti», sulla quale si innesterà, poi, la «persecuzione delle vite»²² (enfasi aggiunta).

Tale tragica specificità, proprio alla luce del principio di eguaglianza sopra richiamato, avrebbe imposto al legislatore di non equiparare i perseguitati ebrei ad altri perseguitati dal regime fascista, come ad esempio quelli per ragioni politiche. Proprio l'assoluta irriducibilità della persecuzione ebraica (e delle altre minoranze) avrebbe imposto un trattamento del tutto specifico e particolare tale da poter – per quanto possibile – riparare gli effetti prodotti dalla legislazione razziale e dalla sua applicazione.

Alla luce di queste coordinate costituzionali, è possibile ora procedere ad esaminare l'azione della Repubblica diretta a “riparare” quanto fatto dalla legislazione antiebraica.

3. L'atteggiamento e l'azione della Repubblica nei confronti dei perseguitati per ragioni di “razza”

3.1. Nel dibattito politico

Un primo profilo che pare opportuno approfondire è quello della discussione politica. Sebbene questo aspetto non attenga propriamente al piano normativo e a quello dell'attuazione dell'ordinamento giuridico, una tale ricostruzione permette, però, di individuare il sostrato, il clima, politico-culturale nel quale l'implementazione delle coordinate costituzionali sopra richiamate si è sviluppata. L'esame di questo profilo – che

²² Corte cost., sent. 268/1998, par. 5, considerato in diritto.

forse è di pertinenza storica piuttosto che giuridica – è anche la principale cartina di tornasole per capire se la prima coordinata costituzionale – quella che impone una condanna di valore verso quanto accaduto – e la quarta – quella che impone una specificità nel trattamento dei perseguitati – siano state comprese e ascoltate dal legislatore repubblicano.

È certo che non sia possibile ripercorrere in queste pagine tutta la storia repubblicana sul tema né se ne possa svolgere una completa analisi storica²³ – essendo privo, chi scrive, delle conoscenze e compe-

²³ Per una ricostruzione storica del dibattito giuridico-istituzionale repubblicano sulle leggi razziali, tra i molti, cfr. ad es. F. COLAO, *Introduzione: 1938 Italia. Il senso di una rassegna di studi tra storia e memoria*, in questo volume; A. TABET, voce *Ebrei*, in *Enc. Forense*, Milano, 1958, pp. 395 ss.; M. TOSCANO (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)*, Roma, 1988; AA.VV., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987). Presentazione del libro della Collana del Servizio studi del Senato della Repubblica «Problemi e profili del nostro tempo»*, Roma, 1989; D. BIDUSSA, *I caratteri «propri» dell'antisemitismo italiano*, in AA.VV., *La Menzogna della razza. Documenti e immagini del razzismo e dell'antisemitismo fascista*, Bologna, 1994; D. BIDUSSA, *Il mito del bravo italiano*, Milano, 1994; P. MOMIGLIANO LEVI (a cura di), *Storia e memoria della deportazione: modelli di ricerca e di comunicazione in Italia ed in Francia*, Firenze, 1996; L. BECCARIA ROLFI, *L'esile filo della memoria. Ravensbrück, 1945: un drammatico ritorno alla libertà*, Torino, 1996; C. VIVANTI (a cura di), *Gli ebrei in Italia, Annali della storia d'Italia. Vol. II. Dall'emancipazione ad oggi*, Torino, 1997; AA.VV., *Un silenzio della storia. La liberazione dei campi e il ritorno dei deportati. La liberazione dai campi e il ritorno dei deportati*, Roma, 1997; M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Firenze, 1998; F. FOCARDI, *Alle origini di una grande rimozione. La questione dell'antisemitismo fascista nell'Italia dell'immediato dopoguerra*, in *Horizonte. Italianistische Zeitschrift für Kulturwissenschaft und Gegenwartsliteratur*, 1999, pp. 135 ss.; P. LAGROU, *The Legacy of Nazi Occupation. Patriotic Memory and National Recovery in Western Europe (1945-1965)*, Cambridge, 2000; I. PAVAN - G. SCHWARZ (a cura di), *Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione postbellica*, Firenze, 2001; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione con il compito di ricostruire le vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e private, *Rapporto Generale*, Roma, 2001; L. PICCIOTTO, *Il libro della memoria: gli ebrei deportati dall'Italia, 1943-1945*, Milano, 2017; I. PAVAN, *Tra indifferenza e oblio. Le conseguenze economiche delle leggi razziali in Italia 1938-1970*, Firenze, 2004; D. BANKIER (ed.), *The Jews are coming back. The return of the Jews to their countries of origin after WW II*, Jerusalem, 2005; R.S.C. GORDON, *The Holocaust in Italian Collective Memory: Il giorno della memoria, 27 January 2001*, in *Modern Italy*, 2006, pp. 167 ss.; G. D'AMICO, *Quando l'eccezione diventa norma: la reintegrazione degli ebrei nell'Italia postfascista*, Torino, 2006; F. PELINI - I. PAVAN, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra Guerra e dopoguerra*, Bologna, 2009; G. SCHWARZ, *The Reconstruction of Jewish Life in Italy after World War II*, in *Journal of Modern Jewish Studies*, 2009, pp. 360 ss.; L. GARLATI - T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A 70 anni dalle leggi razziali cit.*; F. FOCARDI, *La percezione della*

tenze adeguate –, ma pare forse utile e ragionevole sottolineare alcuni snodi fondamentali nella vita politico-istituzionale della nostra Repubblica nel corso dei quali è emerso in modo più evidente il dibattito sulle (passate) leggi razziali e le sue conseguenze.

Lasciando da parte il periodo successivo all'8 settembre 1943 fino all'instaurazione della Repubblica²⁴ – che comunque già manifesta atteggiamenti che si ripresenteranno costantemente nella successiva storia politico-istituzionale italiana –, non si può non partire dal dibattito in Assemblea costituente²⁵. Tre gli elementi che pare utile richiamare: anzitutto, l'assenza di qualsiasi dibattito specifico sul tema, nonostante la conoscenza dei fatti e l'enormità della vicenda²⁶; secondariamente, la diffusa equiparazione tra tutti i deportati, anzi il comune richiamo a quelli politici come prototipo di tale categoria; infine, la legislazione

Shoah in Italia nell'immediato dopoguerra: 1945-1947 cit.; V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, 2012; M. SARFATTI, *Le vicende della spoliazione degli ebrei e la Commissione Anselmi (1998-2001)*, in G. SPECIALE (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano. Razza diritto esperienze*, Bologna, 2013, pp. 299 ss.; M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Contemporanea*, 2014, pp. 577 ss.; G. CANZIO, *Le leggi razziali e il ceto dei giuristi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018; I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia. Storia, burocrazia e giustizia (1955-2015)*, in G. FOCARDI - C. NUBOLA (a cura di), *Nei tribunali. Pratiche e protagonisti della giustizia di transizione nell'Italia repubblicana*, Bologna, 2015, pp. 303 ss.; G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Leggi razziali – Passato/Presente*, Roma, 2015; A. SPERANZONI, *La difesa delle vittime nei processi per crimini nazifascisti in Italia. Tra ricostruzione dei fatti e «irrisolto» risarcitorio*, in G. FOCARDI, C. NUBOLA (a cura di), *Nei tribunali* cit.; E. COLLOTTI, *Il fascismo e gli ebrei. Le leggi razziali in Italia*, Roma-Bari, 2018, par. 8; M. SARFATTI, *Gli ebrei nell'Italia fascista. Vicende, identità, persecuzione*, Torino, 2018; gli interventi al Convegno *La vera legalità. Dal '38 ad ottant'anni dall'emanazione dei provvedimenti per la tutela della razza*, Roma, 24 gennaio 2018; gli interventi al Convegno *A ottanta anni dalle leggi razziali fasciste: tendenze e sviluppi della storiografia internazionale sull'antisemitismo e la Shoah*, Pisa, 20-21 settembre 2018.

²⁴ Su cui ampiamente cfr. M. TOSCANO, *Dall'«Antirisorgimento» al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, in ID. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)*, pp. 30 ss.

²⁵ Su cui ampiamente G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana* cit.

²⁶ Cfr. sopra nota n. 6. Si rileva ad esempio che “*La sensazione [...] è di una qualche difficoltà a confrontarsi con il tema, forse anche di una qualche rimozione, quasi che l'abrogazione delle leggi sulla razza [ad opera del r.d.l. n. 25/44 e d.lgs.lgt. n. 252/44, n.d.r.], la riaffermazione dello status civitatis per gli ebrei italiani, il ritorno alla parità dei diritti civili e politici e la reintegrazione nel possesso dei loro beni potessero far ritenere chiusa una vicenda per molti motivi di ignominia e vergogna*”, G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana* cit., p. 209.

razziale e la sua attuazione, quando casualmente evocate, sono annoverate tra le malefatte del regime fascista – che assume sempre più vita autonoma e distinta rispetto all'ordinamento (statutario) italiano – e al "Fascismo" – ora identificato in Mussolini e (parte) della dirigenza statale ora isolato e personificato in un'entità quasi astratta distinta dallo Stato e dal popolo italiani²⁷.

Se il primo elemento (la mancanza di dibattiti specifici) può forse essere compreso con quanto la madre costituente Gallico Spano ci ha spiegato nel 1997²⁸ – sebbene, vista l'enormità della vicenda e la conoscenza che si aveva dei campi di concentramento e sterminio, non può non destare un qualche legittimo stupore –, gli altri due elementi sembrano invece dettati da un disagio profondo nell'affrontare il tema²⁹ e dal tentativo – poi sviluppato sia dalla storiografia³⁰ sia dalla scienza costituzionalistica³¹ – di considerare il "fascismo" come una parentesi nella storia istituzionale e nell'evoluzione giuridico-costituzionale dello Stato italiano; un regime, quello fascista, ritenuto non coincidente né, giuridicamente, con l'ordinamento italiano, né, socialmente, con il popolo italiano. Sembrano così affacciarsi i presupposti ideologico-culturali del mito del "bravo italiano"³², cioè di un popolo

²⁷ Si vedano significativamente le discussioni in Assemblea costituente richiamate sopra con riferimento all'inserimento nella Carta del termine "razza".

²⁸ Cfr. sopra nota n. 6.

²⁹ Tale disagio, a parere di chi scrive, pare emergere anche nell'atteggiamento del Costituente nei confronti delle richieste avanzate dalle Comunità israelitiche italiane già a partire dal 1946: una quasi totale chiusura, come se – una volta riconosciuta l'eguaglianza e la (formale) reintegrazione degli ebrei – ci si volesse completamente dimenticare della loro concreta esistenza e dunque della loro storia (recente). Su tali richieste, cfr. G.E. Vigevani, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana* cit., pp. 210 ss.

³⁰ Cfr. ampiamente B. CROCE, *Scritti e discorsi politici: (1943-1947)*, Napoli, 1993, II, pp. 244 ss.

³¹ Si pensi alle ricostruzioni di Paolo Barile e della sua scuola – dottrina costituzionalistica assolutamente maggioritaria – che vedono nell'avvento del fascismo una rottura col precedente regime, determinata da un "colpo di Stato monarchico-fascista dell'ottobre 1922", e, nelle vicende del 1943, una ulteriore rottura con quel regime, causata da un "colpo di Stato «di restaurazione» del 25 luglio 1943". Il fascismo, appunto, come parentesi costituzionale e ordinamentale; una sorta di sfera isolata dal prima, statutario, e dal dopo, statutario-repubblicano. Cfr. P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1998, cap. II; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018, cap. IV.

³² Cfr. D. BIDUSSA, *Il mito del bravo italiano* cit.; di recente cfr. G. SCHWARZ, *On Myth Making and Nation Building: the Genesis of the «Myth of the Good Italian» 1943-*

fondamentalmente non razzista, a differenza di quello tedesco, il quale lo ha costretto a introdurre e applicare i principi razziali.

Passando ai dibattiti parlamentari in occasione dell'approvazione delle principali leggi con cui si tenta di reintegrare gli ebrei perseguitati nei loro diritti, si riscontrano analoghi atteggiamenti della classe e del dibattito politici³³. Salvo eccezioni, su cui si tornerà in seguito, il dato assolutamente più evidente è quello costituito da un appiattimento sulla categoria generale dei deportati e perseguitati, senza quasi mai far emergere le specificità della persecuzione ebraica. Anzi, in diversi casi – il più importante dei quali è senza dubbio costituito dalla legge n. 96/1955 – l'iniziativa legislativa e il dibattito che si svolge in parlamento fa assai raramente cenno alla persecuzione per motivi razziali e a quanto subito dai perseguitati ebrei, concentrandosi essenzialmente

1947, in *Yad Vashem Studies*, 2008, pp. 111 ss.; ID., *A Paradigm Shift. On the Demise of the Myth of the Good Italian*, intervento al Convegno *A ottanta anni dalle leggi razziali fasciste: tendenze e sviluppi della storiografia internazionale sull'antisemitismo e la Shoah*, Pisa, 20-21 settembre 2018.

³³ Per un elenco (al 1988) degli atti normativi diretti alla "reintegrazione", cfr. M. TOSCANO (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)* cit., pp. 5 ss. Se si esamina tale elenco e le leggi successivamente emanate, emerge che le norme di portata generale successive all'avvio delle Legislature repubblicane non siano molte. La maggior parte dei provvedimenti hanno carattere settoriale oppure sono diretti a prorogare termini o ad estendere discipline a settori dell'ordinamento o a categorie di soggetti prima non previsti esplicitamente oppure a interpretare autenticamente precedenti discipline normative. Dopo il periodo costituente, le norme a portata generale che pare di poter ravvisare sono: la legge n. 96/1955 ("Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti"); legge n. 130/1961 ("Riconoscimento di diritti ai cittadini già deportati ed internati dal nemico"); d.p.R. 6/10/1963, n. 2043 ("Norme per la ripartizione della somma versata dal Governo della Repubblica Federale di Germania, in base all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste"); legge n. 441/1971 ("Interpretazione dell'articolo 78 del trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, concernente i cittadini italiani di origine ebraica"); legge n. 791/1980 ("Istituzione di un assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista K.Z."); legge n. 932/1980 ("Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali"); legge n. 94/1994 ("Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista KZ"); legge n. 233/1997 ("Disposizioni di solidarietà per gli appartenenti alle comunità ebraiche ex perseguitati per motivi razziali, ai fini della applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni ed integrazioni"); legge n. 211/2000 ("Istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti").

sui perseguitati politici³⁴ e riconoscendo ai primi benefici in quanto assimilabili a questi ultimi³⁵.

Un altro emblematico atteggiamento politico assai interessante riguarda propriamente un'omissione, cioè la mancanza di un accertamento ufficiale circa gli effetti delle persecuzioni razziali. Con riferimento alla "persecuzioni delle vite", l'unico atto ufficiale sembra costituito dagli "*Elenchi nominativi delle domande accolte per gli indennizzi ai cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste di cui alla legge 6 febbraio 1963, n. 404*", pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Supplemento ordinario n. 130 del 22 maggio 1968. Pare utile notare che l'inserimento nell'elenco presupponeva l'iniziativa della vittima o dei suoi successori. Nessun onere di accertamento "d'ufficio" era posto o spontaneamente compiuto dai pubblici poteri.

L'unico lavoro completo ad oggi esistente sulla "persecuzione delle vite" è stato fatto da privati³⁶ che nel corso di decenni sono riusciti a raccogliere schede personali per identificare 9.399 vittime della persecuzione ebraica da parte dello Stato italiano, mancando ancora all'appello circa "900-1.000 persone, delle quali si è persa ogni speranza di ritrovare i nomi"³⁷.

Qualcosa di più sembra che sia stato fatto con riferimento alla "persecuzione dei diritti", in particolare di quelli patrimoniali. Il dibattito politico anzitutto è stato stimolato con un convegno promosso dal Senato in occasione del cinquantenario delle leggi razziali in cui, tra l'altro, si affrontava il tema delle restituzioni dei diritti e dei beni raz-

³⁴ Cfr., ad esempio, Camera dei Deputati, II Legislatura, Prima Commissione, Resoconto stenografico del 23/2/1955, pp. 403 ss.; Senato della Repubblica, II Legislatura, Assemblea, resoconti stenografici delle sedute del 15, 16, 20 e 21 dicembre 1954.

³⁵ Anzi, i perseguitati razziali iniziano a essere denominati nel linguaggio giuridico comune come "assimilabili": "*Alla iniziale sfera di soggetti ex combattenti elencati dalla legge n. 336 del 1970 si aggiunsero quelli «assimilati» a seguito della legge 8 luglio 1971, n. 541 (Norme di applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, recante benefici a favore dei dipendenti pubblici ex combattenti ed assimilati): gli ex deportati, gli ex perseguitati, sia politici che razziali*", Corte cost., sent. n. 330/1992, par. 2, considerato in diritto.

³⁶ Si fa riferimento a quanto fatto dal Comitato Ricerche Deportati Ebrei, prima, e dal Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea di Milano, successivamente, e confluito nell'opera di L. PICCIOTTO, *Il Libro della memoria*, Milano, Mursia (1° ed. 1991; ult. ed. 2017).

³⁷ *Ibidem*, p. 26.

ziati³⁸. Negli anni successivi il governo, con il d.p.c.m. 1/12/1998, ha istituito la “*Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*” (c.d. “Commissione Anselmi”)³⁹. Nonostante i limiti alla propria azione, rilevati dalla stessa Commissione, il *Rapporto finale* è stato in grado di ricostruire nelle sue grandi linee sia l’apparato normativo e amministrativo fascista diretto alla spoliatura dei beni degli ebrei sia la sua implementazione sia, infine, l’azione dell’Italia liberata diretta alle restituzioni di tali beni.

Se si guarda ai dibattiti politici nei tempi a noi più vicini, paiono illuminanti alcuni episodi della vita politico-istituzionale della c.d. seconda repubblica.

Il primo riguarda la discussione parlamentare svolta in occasione di quella che diverrà la legge n. 211/2000 recante “*Istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti*”. Leggendo i lavori preparatori⁴⁰ si nota come, soprattutto da una parte politica, vi sia una fortissima pressione a equiparare la Shoà a tutte le altre tragedie del XX secolo. Questo atteggiamento, sebbene non venga trasfuso in disposizioni del d.d.l., si formalizza però in un ordine del giorno accolto dal governo⁴¹ e diretto ad estendere la condanna, espressa dal disegno di legge in esame, a tutte le tragedie del XX seco-

³⁸ Cfr. M. TOSCANO (a cura di), *L’abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987), reintegrazione dei diritti dei cittadini e ritorno ai valori del Risorgimento* cit.

³⁹ I lavori sono reperibili sul sito della presidenza del consiglio all’indirizzo: http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html (visitato il 7/12/2018).

⁴⁰ Soprattutto quelli svolti al Senato: cfr. Senato della Repubblica, XIII Legislatura, I Commissione, resoconti stenografici delle sedute del 5/4 e del 5/7 del 2000.

⁴¹ Cfr. Senato della Repubblica, XIII Legislatura, I Commissione, Resoconto stenografico della seduta del 5/7/2000, p. 5. Il testo dell’ordine del giorno (on. Besostri) accolto dal governo è il seguente: “*Il Senato della Repubblica, richiamata la discussione sul disegno di legge istitutivo del giorno della memoria coincidente con il 27 gennaio, giorno della liberazione del Campo di Auschwitz; concordando sul fatto della unicità della Shoah e pertanto sull’opportunità di un giorno della memoria rievocativo di quella tragedia, ne sottolinea altresì la emblematicità per altri lutti e tragedie che hanno funestato l’umanità in questo secolo, impegna il Governo: affinché, nel rispetto delle libertà di pensiero e di manifestazione dello stesso degli organizzatori delle cerimonie, previste dall’articolo 2, in tale occasione si ricordino le persecuzioni razziali in tutta Europa, le repressioni politiche, le vittime del lavoro forzato sotto le dittature di ogni genere e le stragi perpetrate in nome di ideologie oppressive per motivi etnici, religiosi o politici*”.

lo, negandosi così – almeno politicamente – le particolari caratteristiche assunte dal genocidio ebraico.

La vicenda non si ferma qua, in quanto nella successiva Legislatura, proprio al fine di reagire all'affermazione normativa dell'unicità della Shoà contenuta nella legge n. 211/2000, viene approvata la legge n. 92/2004, recante "*Istituzione del «Giorno del ricordo» in memoria delle vittime delle foibe, dell'esodo giuliano-dalmata, delle vicende del confine orientale e concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati*", che è sembrato⁴² un modo di tradurre in disposizioni legislative gli argomenti politici emersi nella discussione della legge sulla memoria della precedente legislatura e dare seguito all'o.d.g. accolto dal governo nel 2000 al Senato⁴³. L'aver posto il tema della persecuzione razziale e della Shoà sul piano della polemica politica⁴⁴ presentando "*an annual «day of memory» for victims of the foibe [...] in clear apposition, if not quite opposition, to the Holocaust memorial day*"⁴⁵ pare confermare, ancora ai nostri giorni, – sebbene con modalità assai più grossolane rispetto a come analoghe posizioni erano ufficialmente espresse dalla politica della c.d. prima repubblica – quella equiparazione (e assimilazione) tra perseguitati razziali e altri perseguitati politici del Novecento⁴⁶.

⁴² Cfr. R.S.C. GORDON, *The Holocaust in Italian Collective Memory: Il giorno della memoria*, 27 January 2001 cit., in part. pp. 177 ss.

⁴³ Particolarmente significative, quanto al rapporto tra la legge n. 211/2000 e il ddl in discussione, sono i seguenti dibattiti parlamentari e gli interventi indicati tra parentesi: Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Aula, seduta del 4/2/2004 (on. Menia, resoconto stenografico, pp. 113 ss.); Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Aula, sedute dell'11/3/2004 (onn. Pagliarulo e Malabarba) e 16/3/2004 (on Basso).

⁴⁴ A tal proposito, pare utile richiamare l'intervento dell'on. Maran durante i lavori preparatori di quella che diventerà la legge n. 92/2004: "*L'intento è di conferire al fenomeno delle foibe una dimensione metastorica. Il genocidio degli italiani riecheggia, infatti, l'Olocausto degli ebrei ad Auschwitz. Il risultato è di pareggiare i conti con le responsabilità del fascismo rispetto allo sterminio nazista, rilevando la pari, se non superiore, violenza politica del comunismo*", Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Aula, resoconto stenografico della seduta del 4/2/2004, p. 109.

⁴⁵ Cfr. R.S.C. GORDON, *The Holocaust in Italian Collective Memory: Il giorno della memoria*, 27 January 2001 cit., p. 183.

⁴⁶ L'equiparazione tra queste due distinte e incommensurabili tragedie è emersa anche di recente nel dibattito politico, sia a livello nazionale, con alcune prese di posizione dell'attuale (febbraio 2019) Ministro degli Interni e Vice Presidente del Consiglio, Salvini (vd. ad es. https://www.ilgazzettino.it/nordest/trieste/foibe_basovizza-4290738.html), sia locale (cfr. l'iniziativa del Sindaco di Siena riportata nelle cronache locali: vd. ad es. https://firenze.repubblica.it/cronaca/2019/01/26/news/un_unica_data_per_ri

Sempre al fine di evidenziare un atteggiamento assai diffuso nella cultura politica repubblicana, ma senza alcuna intenzione di polemica politica, parrebbe utile richiamare quanto affermato dall'ex presidente del consiglio dei ministri in occasione della Giornata della memoria il 27 ottobre 2013 al binario 21 della Stazione di Milano quando ha sostenuto, tra le altre cose, che le leggi razziali e la loro implementazione sono state sostanzialmente imposte dall'alleato nazista⁴⁷. Anche in questo caso, riemerge quell'atteggiamento, già ampiamente conosciuto nei precedenti dibattiti politici, di ricostruzione del fascismo – e delle sue “malefatte” – come non riconducibili, socialmente, al popolo e, giuridicamente, all'ordinamento italiani, ma frutto di fattori ad essi estranei.

L'ultima vicenda, in ordine cronologico, che pare opportuno richiamare riguarda i nostri giorni e, in particolare, le vicende del d.l. n. 119/2018 recante “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*”, dove l'allegato recante le riduzioni delle dotazioni finanziarie annovera al punto 14.3 un azzeramento del fondo “*Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali*”. A livello istituzionale è stato chiarito che tale taglio non comporta alcuna conseguenza agli assegni per le vittime delle leggi razziali e per i perseguitati, trattandosi di meri avanzi di gestione, cioè di un “*allineamento dello stanziamento in bilancio alla effettiva erogazione delle risorse in base ai diritti soggettivi degli interessati*”⁴⁸. Nonostante conseguenze pratiche sembrerebbero non esservi, la vicenda è peraltro indicativa di una scarsa attenzione nel dibattito politico al tema che, nonostante il passare dei decenni, sembra sia preferibile “azzerare”.

3.2. Nella disciplina normativa

La disciplina normativa diretta alla “riparazione”⁴⁹ è stata ampia-

cordare_shoah_e_foibe_buferia_sulla_proposta_del_comune_di_siena-217530021/).

⁴⁷ G. SCHWARZ, *Les Amnésiques*, Paris, 2017, pp. 263 ss., in part. p. 277 s.

⁴⁸ Cfr. Ministero Economia e Finanze, Comunicato Stampa n. 170 del 29/10/2018, reperibile al link: http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/comunicato_0170.pdf (visitato il 7/12/2018).

⁴⁹ Si usa per ora questo termine in modo del tutto generico.

mente esaminata dagli storici ⁵⁰; un poco meno dai giuristi ⁵¹ e dallo stesso Stato ⁵². Il materiale ormai a disposizione è assai ampio e non pare utile in questa sede riassumerlo o procedere a una sua nuova rassegna. Ciò che si intende fare, allora, seguendo la linea di ricerca del precedente paragrafo, è di evidenziare alcuni aspetti tra quelli che appaiono più rilevanti a chi scrive.

⁵⁰ Cfr. ad es. M. TOSCANO (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)* cit.; AA.VV., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)* cit.; C. VIVANTI (a cura di), *Gli ebrei in Italia, Annali della storia d'Italia. Vol. II. Dall'emancipazione ad oggi* cit.; M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale* cit.; G. FUBINI, *Dalla legislazione antiebraica alla legislazione riparatoria*, in M. SARFATTI (a cura di), *1938 le leggi contro gli ebrei*, Torino, 1988; I. PAVAN - G. SCHWARZ (a cura di), *Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione postbellica* cit.; I. PAVAN, *Tra indifferenza e oblio. Le conseguenze economiche delle leggi razziali in Italia 1938-1970* cit.; D. BANKIER (ed.), *The Jews are coming back. The return of the Jews to their countries of origin after WW II* cit.; R.S.C. GORDON, *The Holocaust in Italian Collective Memory: Il giorno della memoria, 27 January 2001* cit.; F. PELINI - I. PAVAN, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra Guerra e dopoguerra* cit.; G. SCHWARZ, *The Reconstruction of Jewish Life in Italy after World War II* cit.; M. SARFATTI, *Le vicende della spoliazione degli ebrei e la Commissione Anselmi (1998-2001)* cit.; E. COLLOTTI, *Il fascismo e gli ebrei. Le leggi razziali in Italia* cit., par. 8; G. D'AMICO, *Quando l'eccezione diventa norma* cit.

⁵¹ Cfr. ad es. A. TABEL, voce *Ebrei* cit.; E. BATTISTI, *Note sulla legislazione a favore dei perseguitati politici o razziali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1981, II, pp. 351 ss.; M. ARRIGUCCI, *In tema di riconoscimento di benefici in favore dei perseguitati politici e razziali*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2002, pp. 3038 s.; M. MADONNA, *Il risarcimento delle vittime delle leggi razziali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pp. 189 ss.; S. DI SALVO, *Risarcire gli ebrei: leggi razziali e Costituzione nelle decisioni dei giudici (1956-2008)*, in G. SPECIALE (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano: razza, diritto, esperienze*, Bologna, 2013, pp. 285 ss.; G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, VII, pp. 3207 ss.; G. SPECIALE, *Il risarcimento dei perseguitati politici e razziali: l'esperienza italiana*, in G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare, risarcire, ricordare: un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, 2012, pp. 115 ss.; M. CARTA, *Historical injustices: legittimazione passiva e forme della riparazione nel diritto internazionale ed europeo*, in *Ibidem*, pp. 173 ss.; L. MARTONE, *L'infamia dimenticata: l'esproprio dei beni patrimoniali dei cittadini ebrei imposto dalle leggi del 1938-1939 ed il problema delle restituzioni*, in L. GARLATI, T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A 70 anni dalle leggi razziali* cit., pp. 147 ss.; T. VETTOR, *L'esperienza delle leggi razziste tra passato e presente*, in *Ibidem*, pp. 35 ss.; G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Leggi razziali - Passato/Presente*, Roma, 2015.

⁵² Cfr. i lavori della Commissione Anselmi e, in particolare, *Rapporto finale*, pp. 261 ss. (*"L'abrogazione delle leggi razziali: l'Egeli e le restituzioni"*).

In primo luogo, è possibile classificare⁵³ gli strumenti normativi emanati dopo la caduta del fascismo con i quali si è tentato di operare una “riparazione” di quanto compiuto attraverso l’emanazione e l’attuazione della legislazione razziale. La tassonomia che si propone utilizza come criterio ordinatore quello teleologico. Una prima categoria di leggi ha come contenuto l’eliminazione della normativa razziale e della sua applicazione, mirando a (ri)stabilire *status*, diritti e libertà *pro futuro*⁵⁴. Un secondo gruppo di provvedimenti legislativi ha come scopo quello di riparare i “danni” subiti nel passato, a seguito dell’applicazione delle leggi razziali⁵⁵. Un terzo gruppo, assai più recente, mira a sanzionare “moralmente” il passato⁵⁶ e approntare mezzi affinché si

⁵³ La classificazione che si andrà a proporre si distingue rispetto a quella proposta, ormai molti decenni fa, dal Tabet secondo il quale si poteva distinguere tra: a) norme reintegrative (nei diritti); b) norme restitutorie (di beni, diritti e *status*); c) norme risarcitorie (per equivalente): cfr. A. TABET, voce *Ebrei* cit., p. 396 s

⁵⁴ Sono riconducibili a questa prima categoria: a) i provvedimenti generali costituiti dai r.d.l. nn. 25 e 26 del 1944 (più precisamente dal r.d.l. n. 25/44 e dal d.lgs.lgt. n. 252/44 con il quale si pubblica il r.d.l. 26/44) diretti a reintegrare i perseguitati razziali nei loro diritti civili, politici e patrimoniali; b) le disposizioni integrative (ad es. di beneficiari), complementari (ad es. di proroga di termini) ed attuative (ad es. relative ai diversi settori dell’ordinamento, dall’università, ai singoli ministeri, all’esercito) dirette a eliminare gli effetti della legislazione razziale al fine di reintegrare effettivamente (*ex nunc*) i perseguitati negli *status*, nei rapporti di lavoro (pubblico), nei diritti civili, politici e patrimoniali; c) le norme dirette a eliminare le strutture organizzative create dalla legislazione razziale per la sua attuazione.

⁵⁵ In questa seconda categoria è possibile annoverare tre sottoclassi di provvedimenti: a) quelli diretti ad una reintegrazione retroattiva (*ex tunc*) nei diritti e negli *status*, come, ad esempio, la ricostruzione delle carriere nei rapporti di lavoro pubblici; il computo del periodo di allontanamento dal servizio ai fini pensionistici e dell’anzianità; le equiparazioni dei titoli di istruzione conseguiti all’estero; la nomina a posti di ruolo per vincitori di concorsi che non riuscirono a conseguirli a causa della legislazione razziale; l’ammissione agli esami di maturità e di abilitazione per coloro che non poterono frequentare i corsi; b) quelli diretti alla restituzione dei beni che erano stati sostanzialmente “depredati” dallo Stato relativamente alla “quota eccedente”, ai “sequestri”, alle “confische”, alle “donazioni” e “vendite” (simulate o fatte per sottrarsi ai provvedimenti ablatori), attraverso una pluralità di strumenti giuridici: dalla retrocessione dei beni ancora in possesso dello Stato (in particolare dell’Egeli), alla concessione ai perseguitati di azioni processuali speciali (aventi caratteristiche peculiari rispetto a quelle ordinariamente previste dai codici) dirette ad annullare vendite o donazioni, ad ottenere la dichiarazione di simulazione di negozi, ad ottenere la rescissione per lesione; c) quelli miranti a garantire un risarcimento per i danni subiti alle persone e alle cose: si tratta, come si dirà nel testo, della categoria di atti assolutamente più carente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

⁵⁶ In generale sulla possibilità e utilità di tali operazioni, cfr. G. RESTA - V. ZE-

riduca la probabilità del ripetersi di eventi di razzismo⁵⁷.

In secondo luogo, pare utile evidenziare i principali caratteri e soprattutto i limiti di queste tre categorie di norme.

Una caratteristica assolutamente evidente con riferimento a tutte e tre le classi di norme richiamate è l'alluvionalità nella loro produzione. Delle centinaia di norme approvate dal periodo transitorio ai nostri giorni pare non potersi trovare un ordine di sviluppo coerente. Dopo i primi atti a carattere generali del 1944, ne sono seguiti innumerevoli altri a carattere generale e provvedimentale, ma senza alcune logicità se non quella di rispondere a problemi applicativi che si manifestavano via via e a (legittime) istanze che venivano portate all'attenzione della politica da parte dei perseguitati, delle loro famiglie, delle associazioni di categoria e dai loro enti esponenziali. Un atteggiamento del legislatore che pare chiaramente manifestare – a essere indulgenti – la convinzione di aver risolto il problema delle leggi razziali con la loro iniziale abrogazione nel 1944 e l'assenza di una seria riflessione politica su quella atroce legislazione e sugli effetti da essa prodotti.

Approfondendo l'analisi e passando dal dato puramente quantitativo ad elementi qualitativi, è possibile anzitutto limitarsi ad osservare le rubriche dei provvedimenti adottati e notare l'innumerabile quantità di atti di "proroga" ed "estensione" di termini⁵⁸, nonché di "interpretazione" e "interpretazione autentica"⁵⁹ di precedenti provvedimenti normativi. Questi elementi sembrano denotare l'approssimazione con cui sono state redatte le norme dirette ad abrogare l'apparato razziale

NO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare, risarcire, ricordare: un dialogo tra storici e giuristi* cit.; IDEM, *Leggi razziali - Passato/Presente* cit.

⁵⁷ Sono riconducibili a questa categoria sia la legge n. 211/2000 sul c.d. "Giorno della memoria", diretta a "*ricordare la Shoah (sterminio del popolo ebraico), le leggi razziali, la persecuzione italiana dei cittadini ebrei, gli italiani che hanno subito la deportazione, la prigionia, la morte, nonché coloro che, anche in campi e schieramenti diversi, si sono opposti al progetto di sterminio, ed a rischio della propria vita hanno salvato altre vite e protetto i perseguitati*" (art. 1); sia le leggi di criminalizzazione dei discorsi d'odio fondati su argomenti razziali (ad es. l. n. 654/1975; d.l. n. 122/1993; d.lgs. n. 21/2018 e successive modificazioni ed integrazioni), sia quelle che introducono l'aggravante del negazionismo (l. n. 115/2016). Su questi ultimi due gruppi di disposizioni si vedano in questo volume gli interventi di F. BELLAGAMBA, I. SPIGNO e F. LENZERINI.

⁵⁸ Tra i molti cfr. ad es. d.lgs.lgt. n. 668/1945; d.m. 25/11/1946; d.lgs.c.p.s. n. 472/1946; d.lgs.c.p.s. n. 148/1947; d.lgs.c.p.s. n. 612/1947; d.lgs.c.p.s. n.762/1947; d.lgs.c.p.s. n. 771/1947; d.lgs.c.p.s. n. 1153/1947; l.n. 220/1950; d.m. 26/10/1961.

⁵⁹ Tra i molti cfr. ad es. l.n. 37/1962; l.n. 1424/1965; l.n. 361/1968; l.n. 441/1971.

e “ripararne” gli effetti prodotti. Se, infatti, si esaminano i contenuti di questi provvedimenti di proroga e interpretazione, nonché le loro relazioni, quando esistenti, si nota che l’intervento normativo è giustificato a causa delle manchevolezze delle disposizioni interpretate o prorogate. Manchevolezze sul piano della loro formulazione verbale (leggi di interpretazione) che non teneva adeguatamente conto della molteplicità delle forme di persecuzione e della specificità di quelle per ragioni razziali (come si è detto, normalmente equiparate nella legislazione repubblicana a quelle politiche). Manchevolezze sul piano della loro azionabilità (leggi di proroga) prevedendo termini troppo brevi, non in assoluto, ma con riferimento ai destinatari, spesso emigrati all’estero per sopravvivere alle razzie fasciste o rientrati da campi di concentramento, e dunque impegnati più sul loro ritorno ad una qualche forma di vita che non sugli adempimenti burocratici imposti da uno Stato che mostrava di non comprendere la loro condizione e l’enormità di quello che avevano subito.

Scendendo ancora più nel merito della legislazione e concentrandosi sulle prime due categorie di atti normativi, è possibile evidenziarne alcuni limiti rispetto alle coordinate costituzionali sopra evidenziate.

Anzitutto la scelta di utilizzare un linguaggio tecnico-giuridico apparentemente corretto, ma che contribuiva a perpetrare gli effetti nefasti della legislazione razziale. Ciò è particolarmente evidente con riferimento al tema delle “restituzioni” dei beni, patrimoni e ricchezze sostanzialmente razziate dallo Stato attraverso vari strumenti giuridici previsti dalle leggi antiebraiche (“quota eccedente”, “sequestri”, “confische”, ecc.) o attraverso il loro concreto operare (“donazioni”, “vendite”, “cessioni d’azienda”, ecc.). Il legislatore post-fascista decide di seguire questo schema e distingue, come farebbe un bravo giurista, tra le differenti ipotesi e prevede distinti meccanismi giuridici per “riparare” le razzie, rimettendone l’attivazione a carico esclusivo del perseguitato (o di chi ne faceva le veci). Una soluzione ben diversa rispetto a quella seguita in altri paesi dove lo Stato democratico ritiene di non poter e voler distinguere tra gli strumenti formalmente e sostanzialmente usati durante le persecuzioni per sottrarre beni agli ebrei, riferendosi ai beni oggetto di tali razzie come “*confiscati o acquisiti con la frode, la violenza o la rapina tanto dalle forze occupanti quanto dalle autorità*”⁶⁰.

⁶⁰ Così ad esempio in Francia: cfr. I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia*.

Sempre in questa prospettiva formalistica, apparentemente corretta sul piano tecnico-giuridico, è possibile leggere la riconduzione di qualunque azione riparatoria ad onere esclusivo del perseguitato o dei suoi aventi causa, senza così rendersi conto – ancora una volta – della situazione in cui la maggior parte di questi versavano: se anche non rientrassero tra coloro la cui vita era stata devastata dall'esperienza concentrazionista⁶¹, si trattava di persone che volevano fortemente reinserirsi in una vita normale e non essere costrette a ricordare (tempi, luoghi e meccanismi della persecuzione) da parte dello stesso Stato che li aveva perseguitati al fine di poter recuperare beni e patrimoni da quello stesso Stato o da coloro che la condotta di quest'ultimo aveva ingiustamente favorito.

Un ulteriore limite rinvenibile nelle prime due categorie di legislazione "riparatoria" attiene alla iperburocratizzazione⁶² dei procedi-

Storia, burocrazia e giustizia (1955-2015) cit., p. 314.

⁶¹ E per comprendere lo stato fisico e morale in cui i reduci si trovarono al rientro e per molti anni dopo, sarebbe bastato leggere la memorialistica che già dal 1945 si diffondeva in Italia e nel mondo: L. LEVI, *Nei campi della morte. Diario di un giovane deportato*, Milano, 1945; A. CAVALIERE, *I campi della morte in Germania nel racconto di una sopravvissuta*, Milano, 1945 (dove si raccoglie la testimonianza di Sofia SCHAFRANOV); A. VALECH CAPOZZI, *A 24029*, Siena, 1946; F. MISUL, *Fra gli artigli del mostro nazista: la più romanzesca delle realtà, il più realistico dei romanzi*, Livorno, 1946; L. NISSIM MOMIGLIANO, *Ricordi della casa dei morti*, in P. LEWINSKA - L. NISSIM MOMIGLIANO (a cura di), *Donne contro il mostro*, Torino, 1946; G. FIORENTINO TEDESCHI, *Questo povero corpo*, Milano, 1946; L. MILLU, *Il fumo di Birkenau*, Milano, 1947; P. LEVI, *Se questo è un uomo*, Torino, 1947. Sulla memorialistica italiana, cfr. ad es. A. BALDINI, *La memoria italiana della Shoah (1944-2009)*, in S. LUZZATTO, G. PEDULLÀ (a cura di), *Atlante della letteratura italiana. Vol. 3. Dal romanticismo a oggi*, Torino, 2012, pp. 758 ss. Per conoscere quanto si sapeva sull'olocausto è assai utile l'opera di W. LAQUEUR, *Il terribile segreto*, Firenze, 1995. È altrettanto utile conoscere quanto i reportage fotografici e video, dal fronte via via liberato, riportassero all'attenzione della popolazione: cfr. ad es. *Mémoire des camps. Photographies des camps de concentration et d'extermination nazis (1933-1999)*, Paris, 2001 (mostra fotografica tenuta a Parigi, Hôtel de Sully, il 12 gennaio-25 marzo 2001).

⁶² Si pensi che ancora ai nostri giorni si svolgono controversie giudiziarie originate da rigetti di istanze da parte delle pp.aa. per insufficienza o non correttezza della documentazione allegata, quali certificati o atti relativi al periodo delle persecuzioni e della guerra, che i privati hanno oggettivamente difficoltà a reperire, oppure per carente ricostruzione dei fatti da parte dei privati stessi: cfr. ad es. Cons. St., sez. IV, sent. 5908/2018; Cons. St., IV sez., sent. n. 464/2017; TAR Lazio, sez. III, sent. n. 3936/2014; TAR Lazio, sez. III, sent. n. 3186/2014; TAR Lazio, sez. III, sent. n. 6564/2016; TAR Lazio, sez. III, sent. n. 3936/2014; Cass., sent. n. 22022/2010; Cass., sez. III civ., sent. n. 22837/2010; TAR LAZIO, Sez. I, sent. n. 36110/2010; C. conti, sez. giur. reg. Molise,

menti diretti alla reintegrazione nei beni, nei diritti e negli *status*⁶³. Nonostante l'eccezionalità della vicenda che colpì gli ebrei, il legislatore decide di optare per meccanismi giuridici che rimettono interamente in capo ai perseguitati l'onere di attivarsi o dinanzi ad amministrazioni o, molto più spesso, dinanzi al giudice, imponendo il rispetto delle ordinarie istanze amministrative e azioni giurisdizionali – salvo deroghe specifiche, in fatto di termini (leggermente più ampi) e condizioni (talvolta semplificate). Anche nei processi giurisdizionali – la cui attivazione è richiesta, ad esempio, per ottenere l'annullamento, la rescissione o la simulazione di contratti – non si prevede alcuna effettiva facilitazione, come ad esempio – non certo l'utilizzo del principio inquisitorio, del tutto estraneo al giudizio civile, ma almeno – il ricorso al principio acquisitivo, già allora ben conosciuto nel processo dinanzi al Consiglio di Stato e probabilmente coerente con la finalità di riparare una situazione creata dallo stesso Stato italiano. Sempre nel solco del rispetto degli ordinari principi dell'ordinamento, nonostante la straordinarietà delle vicende causate dallo Stato italiano alla minoranza ebraica, si muove quella legislazione che fa prevalere il terzo in buona fede al momento della richiesta di retrocessione di beni⁶⁴. Nessuno mette in dubbio che tale principio costituisca e abbia costituito un cardine dell'ordinamento civile italiano, ma forse una diversa soluzione sarebbe stata imposta dalle circostanze storiche, e, una volta entrata in vigore la Costituzione, dalle stesse coordinate costituzionali prima richiamate.

I testi normativi sono spesso redatti in modo poco chiaro, tanto da richiedere numerosi interventi interpretativi successivi, e denotano una scarsa attenzione per le concrete vicende subite dai perseguitati ebrei durante il fascismo e negli anni immediatamente successivi. Si

22-04-1996, n. 98; C. conti, sez. IV, pens. guerra, 16-06-1994, n. 75073.

⁶³ Con riferimento ai procedimenti di retrocessione dei beni razzati a vario titolo dallo Stato, dalla documentazione d'archivio, risulta comune che “*gli interessati avanzano rimostranze per le richieste che gli rivolgiamo, e rilevano spesso che dovrebbero procedere con tutt'altro criterio, più aderente, cioè, a consapevolezza che si trattò di una legge iniqua*”. La posizione della scrupolosa amministrazione repubblicana nei confronti di tali rimostranze era netta sostenendo che: “*trattandosi di materia assai delicata e che involge responsabilità di carattere economico non può farsi a meno di procedere con circospezione e cautela*” (enfasi aggiunta), Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, Appendice MPS, p. 459.

⁶⁴ Cfr. artt. 1, comma 1, e 4, comma 2, d.lgs. lgt. n. 393/1946.

pensi, ad esempio, al tema dei beni derelitti di coloro che non solo erano stati perseguitati, ma sterminati assieme a tutti i familiari possibili successibili. Se non fosse intervenuta una netta presa di posizione delle Comunità israelitiche, a seguito della quale venne emanato il d.lgs.c.p.S. n. 364/1947⁶⁵, essi sarebbero stati incamerati da quello stesso Stato – in forza dell'art. 586 c.c. – che aveva contribuito attivamente ad annientare loro e le loro famiglie.

Un'altra manifestazione della assai "scarsa attenzione" dello Stato per le vicende della persecuzione traspare dall'evoluzione della normativa che ha disciplinato una qualche forma di riparazione dei danni subiti⁶⁶. Originariamente nessuna forma di risarcimento per danni fisici o morali era stata prevista dallo Stato, che si era limitato a reintegrare – con i limiti detti – nei diritti e negli *status* e a mettere in condizione i perseguitati di recuperare beni e patrimoni, con le difficoltà ricordate⁶⁷. Finalmente nel 1955, con la c.d. "legge Terracini", la n. 96 del 1955, si introduce una qualche forma di ristoro, ma con evidenti manchevolezze. Anzitutto, come già ricordato, la legge era stata pensata originariamente per i soli perseguitati politici, cui viene equiparata, in sede di lavori parlamentari, la categoria di quelli razziali, senza però introdurre adeguati adattamenti⁶⁸, tra i quali ad esempio la presenza di un rappresentante di questo gruppo di perseguitati nella Commissione deputata a esaminare le domande, omissione che condurrà ad una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale

⁶⁵ Il quale prevede che questi beni sono trasferiti all'Unione delle Comunità israelitiche italiane (art. 1). Anche in questo caso, però, il trasferimento richiedeva che l'Unione avanzasse domanda specifica e dunque si fosse fatta parte diligente per conoscere quali fossero tali beni, conoscenza assai spesso concretamente impossibile da conseguire.

⁶⁶ Si fa riferimento, in particolare, alla seconda categoria di norme e alla sottoclasse indicata con c, sopra, nella nota n. 52.

⁶⁷ Peraltro, anche sul piano del risarcimento dei danni materiali alle cose, nel 2001 (a distanza di oltre 55 anni dalla fine del conflitto), la Commissione Anselmi, rilevato che ancora molte posizioni non erano state risarcite, raccomandava che "il Governo, anche alla luce delle risultanze emerse dal lavoro della Commissione e secondo modalità che riterrà più opportune, renda sollecitamente possibili i risarcimenti individuali alle vittime di sequestri, confische e furti avvenuti negli anni 1938-1945 e nell'ambito della persecuzione antiebraica. E ciò in collegamento con i beneficiari aventi titolo e gli organismi che li rappresentano", Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, p. 538.

⁶⁸ Ampiamente, cfr. G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit., pp. 3211 ss.

nel 1998 ⁶⁹. In secondo luogo, il “risarcimento” è limitato sotto molteplici profili: a) si deve trattare di cittadini italiani; b) si deve trattare di persecuzione subita prima dell’8/9/1943 ⁷⁰; c) tali persecuzioni devono aver determinato la perdita della capacità lavorativa superiore al 30%; d) tale riduzione di capacità lavorativa deve essere legata da un nesso causale con tre possibili cause: 1) la detenzione in carcere; 2) l’assegnazione a confino di polizia o a casa di lavoro; 3) atti di violenza o sevizie da parte di persone alle dipendenze dello Stato o appartenenti a formazioni militari o paramilitari fasciste, o di emissari del partito fascista; e) queste tre situazioni (detenzione, confino, violenza) siano esclusivamente dipese da “motivi di ordine razziale” ⁷¹. Ora, è piuttosto evidente che, di tutti i perseguitati razziali, coloro che fossero in grado di soddisfare (e, ovviamente, dimostrare *per tabulas*) tutte le predette condizioni ⁷² erano una minoranza. Rimanevano esclusi – oltre ai perseguitati e gli sterminati dopo l’8/9/1943 – coloro che non avessero perso capacità lavorativa o l’avessero persa in misura inferiore al 30%

⁶⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 268/1998.

⁷⁰ Cosa certamente comprensibile da un punto di vista meramente formale, in quanto dopo quella data le persecuzioni sono state poste in essere (principalmente, ma non solo) dalla Repubblica Sociale Italiana, con cui l’ordinamento repubblicano ha sempre negato qualsiasi continuità giuridica o istituzionale. Tale discontinuità si nota anche nella legislazione riparatoria che distingue nettamente i due periodi. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale in relazione alla legge Terracini (n. 96/1955), “con tale normativa, quindi, lo Stato italiano si impegna a una riparazione nei riguardi di coloro che, per aver svolto attività in vario modo contrarie al regime fascista, siano stati vittime di restrizioni e violenze imputabili a quest’ultimo; [... le ...] persecuzioni successive alla caduta del fascismo e per opera del regime nazionalsocialista, [sono] palesemente estrane[e] all’accennata disciplina”. Tali successive persecuzioni sono riconducibili “nel distinto filone legislativo orientato a riconoscere talune provvidenze a chi sia stato colpito da misure persecutorie nazionalsocialiste [...] alla cui origine sta la legge 6 febbraio 1963, n. 404, di ratifica dell’accordo tra l’Italia e la Repubblica federale di Germania per gli indennizzi ai cittadini italiani deportati per ragioni di razza, fede o ideologia, e che si sviluppa in seguito con il d.P.R. 6 ottobre 1963, n. 2043, con la legge 6 agosto 1966, n. 646, e con la legge 18 novembre 1980, n. 791”, Corte cost., ord. n. 231/1996.

⁷¹ Cfr. art. 1, l. n. 96/1955 nella sua formulazione originaria.

⁷² La stessa Corte costituzionale chiarisce la necessità del ricorrere di tutte queste condizioni anche con riferimento ai perseguitati razziali: “le «identiche ipotesi» elencate nelle lettere da a) a e) del secondo comma della stessa norma [...] art. 1, l. n. 96/1955 [...] sono previste, in relazione di causa ed effetto, in collegamento alla perdita della capacità lavorativa non inferiore al trenta per cento (art. 1, primo comma) ovvero alla morte del cittadino perseguitato (art. 2 della legge), quali elementi costitutivi anche ai fini del beneficio riconosciuto dalla legge ai perseguitati razziali, dato il richiamo che a quelle «ipotesi» viene fatto nel terzo comma dell’art. 1 impugnato”, ord. n. 231/1996.

nonché chi non avesse subito violenza fisica. Cosa dire allora a coloro "semplicemente" espulsi da scuola o dal lavoro? A coloro costretti a vivere in una continua situazione di "tensione" psicologica, fisica e morale, pur non avendo subito violenze o sevizie fisiche? A coloro che avessero ricevuto, qualche seria bastonata, ma tale da non far loro perdere almeno il 30% della capacità lavorativa? Nel 1955, in pieno regime repubblicano e con una Carta che tracciava le coordinate costituzionali sopra richiamate, la Repubblica riteneva fossero situazioni – prodotte direttamente dal suo immediato predecessore ai suoi stessi cittadini, ma – non sufficientemente meritevoli di attenzione. Anche le innovazioni legislative e gli interventi interpretativi successivi non riescono a rispondere alla domanda di giustizia che la Costituzione aveva imposto⁷³, tanto che ancora pochissimi anni fa', domande di ex perseguitati dirette a ottenere qualche forma di ristoro venivano respinte dalla p.a. e dai giudici contabili con una certa facilità⁷⁴.

Oltre ai diversi limiti richiamati circa la legislazione riparatoria, occorre accennare anche ad alcune vere e proprie "barbarie" contenute in essa. Due pare significativo evidenziare: l'art. 8, d.lgs.lgt. n. 393/1946⁷⁵

⁷³ Scrive molto bene il Colaianni che "la riparazione prevista dalla l. 96/55 spetta solo a coloro che «siano stati vittime di restrizioni e di violenze imputabili» al regime fascista, come stabilito (prima della Corte dei conti, già) da Corte cost. 3 luglio 1996, n. 231 (Foro it., Rep. 1997, voce Perseguitati politici e razziali, n. 1, per esteso, Giur. cost., 1996, 2111), la quale aveva invitato il giudice a quo a ricercare la regola giuridica applicabile anche nei filoni legislativi affini che istituiscono provvidenze a prescindere da un quid pluris di violenza imputabile a persone [...]. Certo, anche in questo caso occorre che gli aspiranti beneficiari siano stati «concretamente danneggiati da provvedimenti razziali» (Cass. 17 maggio 1973, n. 1417, Foro it., 1973, I, 2460), sicché rimane confinata nel giuridicamente irrilevante la «mera» – aggettivo purtroppo quasi irridente – soggezione alle leggi razziali. In realtà, la variegata legislazione sulle provvidenze presuppone la legittimità, e quindi l'irreparabilità, della violenza connaturata all'applicazione corretta di quelle leggi, pur intrinsecamente lesive della dignità della persona. È come se il diritto si arrestasse ammutolito dinanzi alla persecuzione «ordinaria», non estrema ma quantitativamente più estesa, specialmente se se ne considera l'effetto indotto collaterale del nuovo clima di discriminazione diffuso ad ogni livello della società", N. COLAIANNI, *Perseguitati razziali e rappresentatività dell'unione delle comunità ebraiche*, in *Foro it.*, 1998, parte I, col. 3466 s.

⁷⁴ Cfr. ampiamente G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit.

⁷⁵ Secondo il quale "Nel conto di gestione sono addebitate al proprietari dei beni, oltre alle spese per la normale gestione e per la conservazione dei beni, le somme erogate per la estinzione di debiti, per riparazioni e per incremento e miglioramento dei beni, ed in genere tutte le spese che i proprietari avrebbero dovuto sostenere se avessero conserva-

e il d.lgs.c.p.S. n. 143/1947 che stabilisce, tra l'altro, l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio degli italiani al fine di far fronte alla difficile situazione post bellica. Da questa seconda imposta vennero colpiti non solo i cittadini ebrei perseguitati, ma addirittura gli "ex" cittadini ebrei dichiarati "nemici della patria" – e dunque stranieri – da parte della Repubblica Sociale Italiana. La situazione che si venne a creare fu così odiosa dal punto di vista morale – oltre che palesemente contraria a una norma di diritto internazionale pattizio⁷⁶ – che il legislatore – a dire il vero con non poco ritardo – dovette intervenire con la legge interpretativa n. 441/1971⁷⁷, proprio per ristabilire, come si legge nei lavori preparatori, un bisogno "*morale, del resto abbastanza intuitivo*"⁷⁸. L'art. 8, d.lgs.lgt. n. 393, introduce l'obbligo a carico degli ebrei spogliati dei loro beni di pagare una serie di spese: a) quelle "*per la normale gestione e per la conservazione dei beni*"; b) quelle "*per riparazioni e per incremento e miglioramento dei beni*"; c) "*tutte le spese che i proprietari avrebbero dovuto sostenere se avessero conservato il godimento dei loro beni*"; d) e infine, "*i compensi dovuti ai gestori*". Non solo questa minoranza di *cittadini* era stata oggetto di una vera e propria razzia dei suoi beni da parte dello Stato, ma quest'ultimo, come si trattasse di una normale gestione per conto altrui, gli richiedeva tutte le spese, comprese i "compensi" per la gestione. Questa richiesta, formalmente giustificabile in situazioni ordinarie, nel caso

to il godimento dei loro beni, nonché i compensi dovuti ai gestori, che saranno liquidati nella misura strettamente necessaria alla normale gestione. Sugli accreditamenti e sugli addebiti precedenti alla restituzione dei beni è computato l'interesse bancario di conto corrente, mentre sul saldo finale, attivo o passivo, del conto, sono computati gli interessi legali dal giorno della restituzione".

⁷⁶ L'art. 78, comma 6, Trattato di pace del 10/2/1947 tra l'Italia e le potenze alleate, eseguito in Italia con d.lgs c.p.S. n. 1430/1947.

⁷⁷ Al cui articolo 1 si chiarisce che "*Ai cittadini italiani di origine ebraica, che siano stati oggetto di provvedimenti razziali in base a norme anche della Repubblica sociale italiana, compete l'esenzione prevista dall'articolo 78, paragrafi n. 6 e n. 9, lettera a), secondo comma, del trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430*".

⁷⁸ Queste le parole dell'on. Andreotti, in Camera dei deputati, V Legislatura, III Commissione, resoconto stenografico della seduta dell'11/3/1971, p. 195. Analogamente al Senato, il sen. Gronchi si esprime in termini di "*esigenza di giustizia*" e il sen. Calamandrei riconosce che l'iniziativa legislativa "*è del tutto coerente con i principi di ordine politico, giuridico e, posso ben dire, etico, cui ci ispiriamo*": cfr. Senato della Repubblica, V Legislatura, III Commissione, resoconto stenografico della seduta 13 maggio 1969, p. 26.

di specie e alla luce di quanto accaduto negli anni immediatamente precedenti, appare quasi disumana, tanto che condusse ad una più che comprensibile reazione, prima, degli ex-proprietari razzati⁷⁹ e, poi, della stessa Unione delle Comunità israelitiche⁸⁰.

3.3. Nell'attuazione della disciplina normativa

Se dal piano legislativo si passa a quello dell'attuazione normativa, il distacco tra le coordinate costituzionali e la pratica amministrativa e giurisdizionale risulta altrettanto marcato.

Non è certo possibile né utile scendere in un'analisi dettagliata della prassi amministrativa e della giurisprudenza dei giudici comuni: esistono ormai molti saggi, soprattutto degli ultimi decenni, che affrontano il tema⁸¹. Come si è tentato di fare con riferimento alla normativa, si

⁷⁹ Cfr. ad es. F. LEVI (a cura di), *Le case e le cose: la persecuzione degli ebrei torinesi nelle carte dell'EGELI, 1938-1945*, Torino, 1998, che, con riferimento alla gestione del San Paolo, per conto dell'Egeli, riporta: "Le reazioni degli ebrei espropriati [...] non mancarono, e furono recise e unanimesi, quando il San Paolo, sempre per conto dell'Egeli, chiese nel '47, e quindi con molto ritardo, il pagamento delle spese di gestione. Di fronte a tale pretesa non c'è pratica che non contenga copia di dure lettere di risposta degli interessati" (p. 75).

⁸⁰ Cfr. Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, pp. 285 ss.

⁸¹ Cfr. ad es. A. TABET, voce *Ebrei* cit., p. 397; A. SCALPELLI, *L'Ente di Gestione e Liquidazione Immobiliare: note sulle conseguenze economiche della persecuzione razziale*, in G. VALABREGA (a cura di), *Gli ebrei in Italia durante il fascismo*, Milano, 1962, pp. 92 ss.; S. BENVENUTO, *Orientamenti giurisprudenziali e bibliografia giuridica*, in M. TOSCANO (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)* cit., pp. 83 ss.; N. COLAIANNI, *Perseguitati razziali e rappresentatività dell'unione delle comunità ebraiche* cit.; I. PAVAN, *Gli incerti percorsi della reintegrazione. Note sugli atteggiamenti della magistratura repubblicana 1945-1964*, in I. PAVAN, G. SCHWARZ (a cura di), *Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione postbellica* cit., pp. 85 ss.; F. PELINI, *Appunti per una storia della reintegrazione dei professori universitari perseguitati per motivi razziali*, *Ibidem*, pp. 113 ss.; I. PAVAN, *Tra indifferenza e oblio. Le conseguenze economiche delle leggi razziali in Italia 1938-1970* cit., pp. 183 ss.; F. PELINI, I. PAVAN, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra Guerra e dopoguerra* cit., pp. 119 ss.; G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit.; IDEM, *Il risarcimento dei perseguitati politici e razziali: l'esperienza italiana* cit.; IDEM, *L'eredità delle leggi razziali del 1938. Nuove indagini sul passato, ancora lezioni per il futuro*, in G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Leggi razziali - Passato/Presente* cit., pp. 129 ss.; U.G. ZINGALES, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *federalismi.it*, n. 2/2014; I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia. Storia, burocrazia e giustizia (1955-2015)* cit.; A. SPERANZONI, *La difesa delle vittime nei processi per crimini nazifascisti in Italia. Tra ricostruzione dei fatti e «irrisolto» risarcitorio* cit.; L. MOTOLESE, *La deportazione nella*

proverà a indicare alcuni tratti caratterizzanti i processi di implementazione.

A livello amministrativo, i primi studi sembravano evidenziare una solerte attuazione priva di particolari problemi⁸², ma con il passare degli anni sono emerse innumerevoli criticità.

Se, ad esempio, si prende in considerazione una delle principali misure adottate per riparare alla “persecuzione delle vite”, cioè la Legge Terracini⁸³, si può constatare alcuni importanti profili relativi alla sua esecuzione. Anzitutto il ruolo, assolutamente primario, svolto dal MEF in relazione all’attività della Commissione incaricata di esaminare le domande⁸⁴ che rende evidente una estrema attenzione della p.a. ai profili di contenimento della spesa pubblica. Si stima che su una cifra approssimativa di 60.000 fascicoli complessivi (perseguitati politici e razziali), le domande provenienti da perseguitati razziali accolte dalla Commissione sono state 533, dal 1955 al 1998, e 4.539, dal 2001 (quando la Commissione ha ripreso i lavori, essendo rimasta congelata dal 1998 al 2001 a seguito della sent. cost. n. 268/1998) al 2010⁸⁵. Senza entrare nel merito dell’esame della prassi amministrativa⁸⁶ – certamente condizionata dai difetti della formulazione delle disposizioni legislative e dalla giurisprudenza contabile –, il dato quantitativo è alquanto inquietante.

Se si passa ad un altro settore piuttosto studiato dalla dottrina – quello cioè della reintegrazione dei professori universitari “dispensati” –, si evidenziano altrettante disfunzioni nell’attuazione della legislazione riparatoria, questa volta da parte di amministrazioni autonome,

prassi amministrativa e nella giurisprudenza contabile, in *Contabilità pubblica* reperibile all’indirizzo <http://www.contabilita-pubblica.it/Dicembre/La%20deportazione%20nell.htm> (visitato il 7/12/2018).

⁸² Cfr. A. TABET, voce *Ebrei* cit., p. 397, dove si legge che “*le pubbliche amministrazioni ottemperarono prontamente e spontaneamente alle leggi reintegrative*”.

⁸³ Cfr. ad es. E. CORRADINI, *Il difficile reinserimento degli ebrei. Itinerari e applicazione della legge Terracini*, Torino, 2012; G. D’AMICO, *La legge «Terracini» e i suoi prodromi*, in G. SPECIALE (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell’ordinamento italiano: razza, diritto, esperienze*, Bologna, 2013, pp. 267 ss.

⁸⁴ Cfr. I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia. Storia, burocrazia e giustizia (1955-2015)*, cit., p. 322, nota n. 47.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 322 ss.

⁸⁶ Su cui si rinvia a E. CORRADINI, *Il difficile reinserimento degli ebrei* cit.; G. D’AMICO, *La legge «Terracini» e i suoi prodromi* cit.; I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia* cit.; G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit.

come quelle universitarie. Il "caso Tedeschi"⁸⁷ a Siena è assolutamente emblematico, anche se si tratta dell'unico caso di espulsione per motivi razziali di questo Ateneo⁸⁸: le difficoltà di una piena reintegrazione nello *status* e nei diritti patrimoniali che si protrae per diversi anni, l'assenza di memoria, se non in anni più recenti, sono tutti indici di una qualche certa "disattenzione" nella corretta implementazione della normativa riparatoria.

Volgendo, infine, l'attenzione all'attuazione delle norme dirette a riparare la "persecuzione dei diritti" patrimoniali, molte utili considerazioni vengono dal *Rapporto finale* della Commissione Anselmi⁸⁹ dove si evidenzia come, a distanza di oltre 50 anni dalla pubblicazione del r.d.l. n. 26/1944, ancora molte posizioni risultano non definite, i risarcimenti individuali per le razzie del 1938-1945 del tutto assenti, la ricostruzione precisa delle spoliazioni non è stata possibile a causa delle ridotte risorse e tempi concessi alla stessa commissione⁹⁰, l'atteggiamento delle amministrazioni, deputate alle restituzioni, assolutamente inflessibili nel loro operare al rispetto puramente formale della legislazione⁹¹.

⁸⁷ Su cui, cfr. G. CIANFEROTTI, *Le leggi razziali e i rettori delle Università italiane (con una vicenda senese)*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2004, pp. 15 ss.; N. CORDISCO, *Università e fascismo: il caso senese*, Firenze, 2012; IDEM, *L'Università di Siena e le leggi razziali: l'espulsione del professor Guido Tedeschi*, in *Studi senesi*, 2001, pp. 586 ss.; F. COLAO, *Note su Guido Gad Tedeschi, giurista ebreo del novecento*, in *Studi senesi*, 2018, pp. 101 ss.; M. PERINI, *Introduzione*, in *Studi senesi*, 2018, pp. 55 ss.; G. DE POLO - M. PERINI (a cura di), *Storie di persecuzione a Siena: Guido Tedeschi. Vicende paradigmatiche del Novecento. Le Università di Siena e Gerusalemme attraverso la storia avventurosa di un giurista ebreo*, in appendice al presente volume.

⁸⁸ Ben più estesa fu la "epurazione" per ragioni razziali in altri Atenei toscani, come quello di Pisa, su cui esistono studi assai approfonditi: F. PELINI - I. PAVAN, *La doppia epurazione. L'Università di Pisa e le leggi razziali tra Guerra e dopoguerra* cit.

⁸⁹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione con il compito di ricostruire le vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e private, *Rapporto Generale* cit.

⁹⁰ *Ibidem*, Considerazioni conclusive, pp. 535 ss. La dottrina ha rilevato che "Sembrava così emergere da parte del governo italiano una certa inconsapevolezza della complessità dell'indagine che la Commissione era chiamata a svolgere" nonché "una convinzione, pregiudiziale, circa la limitatezza delle vicende che la Commissione si apprestava a ricostruire secondo una vulgata in quegli anni ancora assai radicata che considerava la legislazione antisemita del fascismo blanda e, specie nei suoi risvolti economici, applicata dal regime e dalle sue burocrazie senza particolare convinzione e zelo", I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia* cit., p. 310.

⁹¹ Tra le molte vicende, si ricorda ad esempio una circolare emanata dall'Egeli nei

Sempre dai lavori della commissione è possibile avere chiara notizia delle vicende circa l'attuazione amministrativa dell'art. 8, d.lgs.lgt. n. 393, che fissa, come già visto, l'obbligo a carico degli ebrei spogliati dei loro beni di pagare una serie di spese di gestione. L'amministrazione, nel pieno rispetto della legge, richiede ai soggetti che ottennero le retrocessioni l'esatto pagamento di questi costi. Alcuni pagarono, molti rifiutarono quantomeno di pagare i "compensi" di gestione facendo rilevare in vario modo l'ingiustizia di tale prescrizione. Nel 1956 "*tra la fine del maggio e gli inizi del giugno [...] furono notificati ai singoli debitori nuovi inviti di pagamento con il precipuo scopo di interrompere la prescrizione decennale*"⁹² che altrimenti si sarebbe verificata. La zelante amministrazione repubblicana, però, si rende conto della situazione – grazie soprattutto alle pressioni provenienti dall'Unione delle Comunità israelitiche italiane – e nel maggio del 1958 è costretta a rilevare che "*allo stato delle cose, giudicando sotto un profilo etico, giuridico ed economico, convenga evitare sia le azioni di recupero dei crediti in questione, sia le procedure di cui sopra dalle quali deriverebbero, con il prolungamento della liquidazione, notevoli spese che potrebbero essere superiori anche ai possibili risultati e che convenga, invece, attendere il verificarsi di un sicuro termine di prescrizione (24 dicembre 1958)*"⁹³. Il

confronti degli Istituti bancari delegati alle operazioni di restituzione dove viene chiarito che – rispetto ai beni raziati, a vario titolo, a norma del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 126 – alla retrocessione dei beni ai perseguitati "*si sarebbe dovuto dar corso unicamente dietro presentazione di domanda da parte degli interessati, richiesta che avrebbe potuto essere inoltrata anche all'istituto gestore; qualora la proprietà fosse stata a suo tempo alienata a terzi, la richiesta andava inoltrata al nuovo proprietario o possessore, inviandone poi copia all'Egeli. La restituzione doveva avvenire mediante la stipulazione di un atto pubblico e nessuna sanatoria doveva essere concessa per le arbitrarie immissioni in possesso, sia passate che future. Per quanto concerneva poi il pagamento della semestralità di interessi sui certificati nominativi speciali, questi andavano computati, sia che i certificati fossero stati emessi o meno, a partire dal giorno della presa in possesso sino a quello in cui sarebbe pervenuta la domanda di retrocessione. Alla data di presentazione della richiesta di retrocessione doveva essere chiuso il rendiconto finale di gestione redatto dagli Istituti gestori: in esso andavano inseriti debiti e crediti in sospeso, oltre a dover essere indicate le spese sostenute dall'Egeli per migliorie apportate e riparazioni straordinarie*", Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, Appendice Compagnia di San Paolo, p. 446.

⁹² Promemoria del Ragioniere generale dello Stato per il Ministro del tesoro, ACS, Egeli, b.47, fasc. Liquidazione Egeli, Ministero del tesoro 16 maggio 1958 Promemoria 401459 per il Ministro, riportato quasi integralmente in Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, pp. 284 ss. Il brano riportato nel testo di trova a p. 285 del *Rapporto finale*.

⁹³ Cfr. Promemoria del Ragioniere generale dello Stato per il Ministro del tesoro cit., in Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, p. 286. Non pare superfluo rilevare che,

Ministero del Tesoro rinuncia allora a procedere esecutivamente nei confronti dei perseguitati reintegrati.

Sempre con riferimento alla persecuzione dei diritti patrimoniali, occorre rilevare che – anche dopo la legge interpretativa n. 441/1971, con la quale si ritennero non soggetti all'imposta patrimoniale straordinaria, destinata alla ricostruzione post-bellica, gli ebrei perseguitati – l'amministrazione fiscale repubblicana continuò a ritenere dovute le somme spontaneamente versate, almeno finché non vi fosse una specifica istanza di rimborso da parte del perseguitato. Questo atteggiamento vessatorio, in pieno regime repubblicano, è stato successivamente censurato dalla giurisprudenza che ha riconosciuto che *“l'art. 1 l. 11 giugno 1971 n. 441, che, con disposizione di natura interpretativa, ha riconosciuto ai cittadini italiani di origine ebraica il diritto a non corrispondere l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, in applicazione dei benefici fiscali concessi dall'art. 78 del trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate ed associate [...] comporta l'automatico riconoscimento di una situazione di originaria non debenza fiscale, per cui non è configurabile un obbligo del contribuente di rappresentare particolari condizioni di esenzione, bensì sussiste l'obbligo della amministrazione finanziaria di riconoscere la particolare situazione contributiva e dare corso ai conseguenti rimborsi previsti dalla legge”*⁹⁴.

Se dall'attuazione delle leggi riparatorie da parte delle pp.aa. si passa alla giurisprudenza, la valutazione, alla luce delle coordinate costituzionali inizialmente ricostruite, pare mutare solo di poco. È certo che l'atteggiamento formalistico seguito dalla pubblica amministrazione possa essere in parte spiegato – anche se forse non giustificato – alla luce del principio di legalità e dunque, in definitiva, di difetti presenti nella stessa normativa riparatoria. Viceversa, più difficile risulta comprendere l'atteggiamento di chiusura che – soprattutto nei primi decenni successivi alla fine delle ostilità belliche – si riscontra nella magistratura, ordinaria e speciale. Se è vero che *“i giudici sono soggetti soltanto alla legge”* (art. 101, comma 2, Cost.), è stato chiarito, fin dall'inizio della storia repubblicana, che la “legge” ricomprenda anche la Costituzione, con la conseguenza sia dell'obbligo di sollevare

nonostante si richiamino istanze etiche, la ragione fondamentale che spinge la Ragioneria generale sia quella di evitare i costi, maggiori delle entrate, che deriverebbero dalle azioni esecutive.

⁹⁴ Cass. civ., sez. I, sent. 25-02-1993, n. 2367.

questioni di legittimità costituzionale di quelle norme primarie contrarie a principi costituzionali sia del dovere di interpretare la legislazione in conformità della Carta. Si potrebbe obiettare che questo ultimo obbligo istituzionale dei giudici comuni sia soprattutto il frutto di una giurisprudenza costituzionale piuttosto recente⁹⁵, ma in verità la necessità di ricercare, tra i possibili significati delle disposizioni primarie, quelli non contrari alla Costituzione è affermato fin dai primi anni di funzionamento della Corte costituzionale attraverso la tecnica delle sentenze interpretative.

Nonostante ciò, è stato rilevato come l'atteggiamento della giurisprudenza nell'applicazione della legislazione riparatoria sia stato assai restrittivo e teso a limitarne la portata. Al proposito, senza poter entrare nei dettagli e rinviando alla dottrina che specificamente si è occupata dell'argomento, si è fatto rilevare che “*dopo il 1945, le resistenze opposte dall'apparato statale alla riaffermazione dei diritti degli ebrei furono molto più rilevanti nella giurisprudenza che nella legislazione*”, evidenziando, in particolare, “*la tendenza delle magistrature superiori – Corte di Cassazione – ad adottare interpretazioni restrittive e piuttosto sfavorevoli [ai perseguitati]*”⁹⁶. A fronte di atteggiamenti più aperti delle giurisdizioni inferiori⁹⁷ – soprattutto dei giudici ordinari e di quelli amministrativi –, si ritrovano posizioni formalistiche e rigorose della Cassazione e del Consiglio di Stato, nonché in genere dei giudici contabili⁹⁸, nonostante importanti *revirements* degli ultimi anni⁹⁹.

⁹⁵ L'obbligo dell'interpretazione adeguatrice, prima di procedere a sollevare una q.l.c., si consolida nella giurisprudenza costituzionale soprattutto a partire dagli anni '90: cfr. ad es. M. PERINI, *L'interpretazione della legge alla luce della costituzione fra Corte costituzionale ed autorità giudiziaria* cit.

⁹⁶ G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano: dal periodo napoleonico alla Repubblica*, Firenze, 1974, p. 89; analogo giudizio era già stato espresso da A. TABET, voce *Ebrei* cit., p. 397. In senso analogo e ampiamente cfr. I. PAVAN, *Gli incerti percorsi della reintegrazione* cit.; EADEM, *Tra indifferenza e oblio* cit.; EADEM, *Le «Holocaust Litigation» in Italia* cit.

⁹⁷ Cfr. ad es. Commissione Anselmi, *Rapporto finale* cit., p. 265, nota 28.

⁹⁸ Su cui ad es. G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit.; L. MOTOLESE, *La Commissione per le provvidenze ai perseguitati politici antifascisti o razziali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Un caso esemplare*, in *Contabilità pubblica* reperibile all'indirizzo <http://www.contabilita-pubblica.it> (visitato il 7/12/2018).

⁹⁹ Si pensi in particolare ai mutamenti giurisprudenziali della Corte dei Conti sull'interpretazione della legge “Terracini” con riferimento al concetto di “violenza” (Corte dei Conti, sez. riun., sent. 01-04-1998, n. 9/QM) e quello di “persecuzione”

Anche la stessa Corte costituzionale – almeno fino all'importante sentenza n. 268/1998, relativa alla composizione della Commissione istituita dall'art. 8, della legge n. 96/1955, per esaminare le richieste di assegni di benemeranza da parte degli ex perseguitati razziali – ha mostrato un atteggiamento assai timido nei confronti della legislazione riparatoria, come sembrano dimostrare le ripetute decisioni di inammissibilità pronunciate negli anni precedenti¹⁰⁰. In una di queste pronunce, ad esempio, con riferimento ad una q.l.c. vertente sulla pretesa illegittimità costituzionale dell'esclusione dei lavoratori del commercio dal beneficio dell'accredito dei contributi figurativi previsto dalla legge Terracini, si riconosce la mancanza di soluzioni "a rime obbligate" e dunque la rimessione della soluzione alla discrezionalità del legislatore, che dovrà tener conto delle "effettive disponibilità finanziarie" del sistema¹⁰¹. La decisione è formalmente ineccepibile, ma lascia un po' di amaro in bocca se si tiene conto sia del diverso atteggiamento avuto in quegli anni verso altre e ben più costose decisioni di spesa sia del numero assai limitato della platea dei possibili beneficiari sia dell'eccezionalità delle vicende che sono alla base della (obiettivamente difettosa) legislazione riparatoria.

Un ultimo aspetto dell'attuazione di questa normativa cui pare opportuno accennare riguarda i privati: non tanto coloro che furono "svantaggiati" dalla legislazione riparatoria – e che si trovarono a dover restituire, a seguito dell'esperimento di variegata azioni giudiziarie da parte dei perseguitati spogliati dei loro beni e delle loro aziende, quanto avevano conseguito grazie all'operare delle leggi razziali e della loro attuazione¹⁰² –, quanto quei soggetti privati incaricati dallo Stato ad

(Corte dei Conti, sez. riun., sent. 25-03-2003, n. 8/QM): vd. G. SPECIALE, *Le leggi razziali, la costituzione, la legislazione risarcitoria: la giurisprudenza della Corte di Conti (1955-2008)* cit.; I. PAVAN, *Le «Holocaust Litigation» in Italia* cit., pp. 324 ss.

¹⁰⁰ Cfr. Corte cost., ordd. nn. 630/1987; 357/1988; 231/1996.

¹⁰¹ Corte cost., ord. n. 357/1988.

¹⁰² Peraltro fin dal primo dopoguerra, si evidenziò come "molte resistenze si ebbero da parte di privati, individui od enti, i cui interessi si trovavano in contrasto con le norme reintegrative e riparatorie", A. TABET, voce *Ebrei* cit., p. 397. Con riferimento ai rapporti di lavoro privato troncati dai datori in omaggio alla legislazione razziale e alle vicende successive alla loro abrogazione, si veda il saggio di L. LAZZERONI in questo volume e in particolare i casi Fiandra e Philippsthal. Altra vicenda assai significativa riguarda la Banca Nazionale del Lavoro dove, a seguito della normativa riparatoria, vengono riammessi in servizio i dipendenti ebrei licenziati a seguito delle leggi razziali con ricostruzione della carriera. Al tempo del licenziamento, però, era stata loro assegnata una liquidazione che, riassunti in servizio,

attuare la legislazione riparatoria. Il tema riguarda principalmente, ma non solo, gli istituti bancari delegati a gestire i beni immobili razzati, a vario titolo, ai perseguitati, i quali, in periodo repubblicano, divengono delegati alle operazioni di riconsegna dei beni ancora nelle loro disponibilità. Queste banche si sono da sempre presentate come meri esecutori della volontà legislativa (razziale) e degli ordini del regime fascista, dunque prive di alcuna responsabilità diretta nella persecuzione dei diritti¹⁰³. Con la legislazione riparatoria, ci si sarebbe forse attesi una solerzia e attenzione almeno pari a quella usata nell'esecuzione della legislazione razziale, ma non è sempre stato così. Anzitutto, le disposizioni riparatorie furono talvolta applicate con rispetto formale senza coglierne lo spirito profondo: in mancanza di iniziative dai perseguitati o in assenza di istruzioni dell'amministrazione (Ministero del Tesoro o Egeli), nulla o quasi è stato fatto spontaneamente¹⁰⁴; neppure in termini di risistemazione degli archivi c.d. Egeli, dove cioè sono raccolti in modo del tutto confuso e non riordinato (ancora ad oggi) i documenti relativi alle spoliazioni del 1938-1945 cui gli Istituti di credito avevano preso parte, con conseguente impossibilità, per gli eventuali eredi rimasti, di poter accedere a quella conoscenza indispensabile per poter attivare procedimenti risarcitori o restitutori¹⁰⁵. Sempre ispirato a un atteggiamento formalistico e legalistico – assai poco rispettoso della tragedia vissuta dai perseguitati e lontano da quelle coordinate

gli viene richiesta indietro, assieme – e questo è il punto – agli “*interessi del 5% capitalizzati semestralmente e computati con decorrenza dalla data di riscossione delle competenze di liquidazione*” (Commissione Anselmi, *Rapporto finale*, Appendice Banca Nazionale del Lavoro, p. 420). Come se non bastasse, questi importi a debito dei perseguitati vennero accantonati e maggiorati regolarmente degli interessi, con capitalizzazione semestrale, ad ogni scadenza. A fronte delle rimostranze mosse dai perseguitati per l'iniquità di tale misura che determinava un debito che si andava accrescendo di anno in anno, l'ufficio del personale della Banca rilevò che fosse “*equo all'Ufficio che ad essi dovesse incombere l'obbligo di corrispondere un interesse sulla somma che ebbero a percepire all'atto della dispensa dal servizio, interesse dovuto sino al giorno in cui disponevano di tali somme*” (*Ibidem*).

¹⁰³ Sebbene non tutti gli storici siano d'accordo con questa ricostruzione: ad es., I. PAVAN, *Tra indifferenza e oblio* cit., pp. 140 ss.

¹⁰⁴ Cfr. sopra nota n. 89.

¹⁰⁵ Da un accesso all'archivio del MPS, sezione Egeli, effettuato il 13/9/2018 si è appreso che in anni recenti erano giunte richieste dall'estero da legali di eredi di soggetti perseguitati durante il fascismo chiedendo informazioni sulla documentazione disponibile. La Banca, però, non si riteneva competente a svolgere tali ricerche di archivio, essendo a carico esclusivo del privato interessato raccogliere tali informazioni in vista di eventuali azioni giurisdizionali o istanze amministrative.

costituzionali richiamate in avvio del presente saggio – è la richiesta dei compensi di gestione (di cui all'art. 8, d.lgs.lgt. n. 393/1946) fatta, in alcuni casi, secondo le tariffe applicabili ai "sudditi nemici"¹⁰⁶, essendo così stati formalmente qualificati, gli ebrei, a partire dal novembre 1943 dalla Repubblica sociale italiana¹⁰⁷. Se la scelta di far pagare ai perseguitati i compensi di gestione dei beni loro razzati, come s'è visto, era stata presa dal legislatore repubblicano – il quale peraltro stabiliva dovessero essere "*liquidati nella misura strettamente necessaria alla normale gestione*" (art. 8, cit.) –, quella di calcolarli sulla base delle specifiche tariffe (interne allo stesso istituto di credito) applicabili ai "sudditi nemici" era interamente riconducibile ad una autonoma decisione della banca.

4. Alcune annotazioni finali

Alla domanda che si era posto all'inizio di questo saggio e cioè come fosse da valutare il comportamento della nostra Repubblica nei confronti dei perseguitati razziali alla luce delle coordinate costituzionali ricavabili dalla Carta, la risposta non può essere positiva.

Ciò che risulta evidente al giurista da un esame complessivo della normativa, della giurisprudenza e delle prassi amministrative repubblicane è una generale scarsissima sensibilità al tema¹⁰⁸ che ha deter-

¹⁰⁶ Cfr. testimonianza di R.A. CASTELNUOVO nel reportage di Juri GUERRANTI, 1938-1944 *La politica razziale del regime fascista a Siena*, Siena, 2014, scaricabile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=VPyHwiSYh08> (visitato il 7/12/2018). Dal verbale di riconsegna del 20/9/1944 presente nell'archivio privato della famiglia Castelnuovo, si ricava che la somma che si restituiva a titolo di frutti prodotti nel frattempo dai beni sequestrati era "*ridotta di L. 5.000. = rimborso forfetario di spese dovute al Credito Fondiario del Monte dei Paschi per la gestione sequestrataria dei beni urbani e rustici*" (punto 2, p. 4).

¹⁰⁷ A Verona, il 14 novembre 1943, l'assemblea del nuovo partito fascista repubblicano approva un manifesto programmatico dove si legge che "*Gli appartenenti alla razza ebraica sono stranieri. Durante questa guerra appartengono a nazionalità nemica*" (punto 7). Seguiranno l'ordine di polizia n. 5 del Ministro dell'Interno Buffarini-Guidi e il d.lgs. (della RSI) 4 gennaio 1944 n. 2 con cui si stabilisce la totale razzia dei beni ebraici e la concentrazione della popolazione.

¹⁰⁸ Tale scarsa sensibilità è segnalata da varia dottrina, giuridica e storica, e spiegata in vario modo. Cfr. tra i molti M. TOSCANO, *Dall'«Antirisorgimento» al postfascismo*, cit., pp. 60 ss.; R. DE FELICE in AA.VV., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)*. *Presentazione del libro della Collana del Servizio studi del Senato della Repubbli-*

minato “ingiustizie” – per essere più rigorosi, situazioni di illegittimità o quantomeno di disarmonia con l’ordito costituzionale – non giustificabili alla luce dei valori repubblicani contenuti nella Carta del 1948.

Concreti passi avanti sono stati fatti soprattutto a partire dal 1988 che dimostrano un certo risveglio dal torpore in cui le Istituzioni e l’opinione pubblica erano cadute, forse per la convinzione dell’esclusiva responsabilità dell’alleato tedesco nella persecuzione razziale e della autorappresentazione del popolo italiano come fundamentalmente “bravo”.

Oltre a uno smuoversi dell’opinione pubblica e della politica, si assiste anche a importanti azioni dell’amministrazione (ad esempio, con la costituzione della Commissione Anselmi) e della giurisprudenza delle giurisdizioni superiori e costituzionale che affermano importanti principi, navigando più speditamente tra i punti cardinali indicati dalla Costituzione.

Anche il Parlamento giunge a comprendere come un’effettiva riparazione passi anche da una legislazione che faccia proprio l’auspicio di chi, già nel 1945, scriveva che “*Se l’Italia è veramente il paese civile che vanta di essere [...] deve compiere un giusto atto di contrizione verso gli ebrei*”¹⁰⁹. La sanzione “morale” del passato e l’approntamento dei mezzi affinché si riduca la probabilità del ripetersi di analoghe tragedie si concretizza, tra l’altro, nella legge n. 211/2000. Questa normativa, pur con tutti i suoi limiti¹¹⁰, alla luce delle coordinate costituziona-

ca cit., pp. 13 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO in *Ibidem*, pp. 16 ss.; F. FOCARDI, *Alle origini di una grande rimozione* cit.; IDEM, *La percezione della Shoah in Italia nell'immediato dopoguerra* cit.; G. SCHWARZ, *On Myth Making and Nation Building* cit.; N. COLAIANNI, *Perseguitati razziali e rappresentatività dell'unione delle comunità ebraiche* cit.; P. LAGROU, *Return to a Vanished World. European Societies and the Remnants of their Jewish Communities, 1945-1947*, in D. BANKIER (ed.), *The Jews are coming back* cit., p. 8.

¹⁰⁹ G. OTTANI, *Un popolo piange. La tragedia degli ebrei italiani*, Milano, 1945, p. 11 s. Più di recente, si è scritto molto convincentemente che quella dell’Italia e degli italiani “*Non è una responsabilità giuridica, è una responsabilità storica. Se non la riconosciamo, se non ne accettiamo il peso, con la serenità che deve darci la consapevolezza che quegli eventi contribuiscono a costituire la nostra identità, che quegli eventi sono, insieme alla guerra civile che divise il nostro paese per la liberazione dal nazifascismo, alle radici del nostro ordinamento, resteremo condannati a uno stato di perdurante immaturità collettiva*”, G. SPECIALE, *L’eredità delle leggi razziali del 1938* cit., p. 139.

¹¹⁰ Essa non è certo priva di limiti, come è stato recentemente osservato da chi ha evidenziato come “*l’istituzionalizzazione del giorno della memoria con l’inevitabile conseguente retorica ripetitiva e rituale che innesca, può condurre in alcuni casi a fenomeni di «rigetto»*”, G. SPECIALE, *L’eredità delle leggi razziali del 1938* cit., p. 141.

li richiamate all'inizio di questo saggio, potrebbe qualificarsi almeno come "costituzionalmente necessaria" – riprendendo a prestito la nota espressione della giurisprudenza costituzionale in materia di referendum –, cioè come una di quelle leggi che "*non possano essere soppresse senza con ciò stesso ledere principi costituzionali*" ¹¹¹ e, di conseguenza, "*una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento*" ¹¹². Essa, infatti, rappresenta, a distanza di molti, forse troppi, decenni l'attuazione di quanto ricavabile dalla formulazione dell'art. 3, comma 1, Cost., dove l'utilizzo di quel termine "razza" sembrerebbe non solo pleonastico, ma contrario alle conoscenze scientifiche ed incoerente con l'ordito costituzionale, avendo invece un significato estremamente importante come monito inesauribile di condanna verso la persecuzione razziale ¹¹³.

¹¹¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 17/1997, par. 3, considerate in diritto.

¹¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 49/2000, par. 3, considerate in diritto.

¹¹³ Cfr. sopra nota n. 14 e testo correlato.