

# L'Italia neutrale, il Parlamento e la legittimazione della guerra

di *Andrea Guiso*

## I

### Una guerra contro il Parlamento?

Ricostruire il ruolo del Parlamento nel contesto della neutralità italiana significa interrogarsi sulla crisi dei valori civili e dell'identità costituzionale della classe dirigente dell'ultimo liberalismo. Ed è quanto questo saggio si propone di fare, concentrandosi in particolare su due questioni intimamente collegate: il rapporto tra istituzioni, culture politiche e uomini e il problema della legittimazione della guerra. Un'analisi di questo tipo rimanda in linea di principio a una precisa scelta di carattere metodologico, vale a dire lo studio della guerra come "discorso sulla polis". Come "luogo" cioè entro il quale la comunità politica elabora coscienza di sé, dei legami civili e ideali da costruire, modificare o preservare. Prospettiva che la ricerca dell'ultimo trentennio, senza eccezioni geografiche, ha esplorato per lo più in chiave di storia culturale e sociale, assecondando una generale caduta di interesse per le questioni istituzionali e per la "politica alta"<sup>1</sup>.

La vicenda del Parlamento italiano durante la Grande Guerra rappresenta da questo punto di vista un caso emblematico, per certi aspetti paradossale. Pur essendo infatti uno dei temi più sollecitati nel dibattito sull'ingresso in guerra dell'Italia, nonché sul legame tra guerra e crisi del sistema politico liberale, esso non è stato oggetto di studi specifici e sistematici<sup>2</sup>. Nonostante ciò la storiografia ha spesso ritenuto di dover vedere nell'intervento italiano l'espressione di una radicale, assoluta "guerra contro il Parlamento", la cui vicenda politico-istituzionale avrebbe finito da quel momento per identificarsi con la «storia di una sconfitta»<sup>3</sup>. Dentro questa cornice si sono delineati nel corso degli anni due principali paradigmi interpretativi. Il primo, volto a evidenziare il processo di *regressione* di una forma di governo tendenzialmente parlamentare verso modalità di esercizio del potere d'impronta «costituzionale» (secondo la formula crispina «il Parlamento per le leggi, ed il Re per il governo»)<sup>4</sup>. Il secondo, fondato sul motivo del *disvelamento*, vale a dire sulla rivelazione di un insopprimibile carattere autoritario della forma di governo dello Stato liberale contenente *in nuce* tutte le premesse del fascismo<sup>5</sup>. Entrambe queste posizioni, nelle

loro diverse sfumature, hanno finito in qualche modo per convalidare il paradigma “eccezionalista” della vicenda politica e costituzionale unitaria, culminante nell’esperienza totalitaria fascista<sup>6</sup>.

Questo contributo tenterà di offrire una diversa chiave di lettura, sollecitando, in premessa, un confronto con l’evoluzione del rapporto tra guerra e forme rappresentative di governo in quei paesi che storicamente sono stati un costante, essenziale punto di riferimento del processo di unificazione politica, giuridica e amministrativa del Regno d’Italia, vale a dire Francia e Gran Bretagna<sup>7</sup>. Approccio che intende valorizzare un indirizzo ormai ampiamente consolidato nella storiografia internazionale sulla Grande Guerra, i cui sviluppi tuttavia sembrano talora risentire della tendenza a concepire ancora la comparazione come un quadro di storie nazionali destinate a correre in parallelo<sup>8</sup>. Senza contare il problema della scarsa circolazione degli studi su alcuni specifici casi nazionali – l’Italia è certamente tra questi – non di rado completamente ignorati nelle grandi opere collettive e di sintesi. Valga l’esempio, su tutti, della voce dedicata proprio ai *Parlamenti* nell’autorevole *Cambridge History of the First World War*, la cui ampia rassegna delle diverse esperienze nazionali durante il conflitto non contiene alcun riferimento al caso italiano<sup>9</sup>.

## 2

### **Guerra e Parlamento nella crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento. Elementi di un’analisi comparata**

Prima di esaminare il concreto funzionamento dell’istituzione-Parlamento nel contesto della neutralità italiana, occorrerà innanzitutto tentare di rispondere alla domanda se sia da considerarsi corretta o meno l’interpretazione *eccezionalista* dell’intervento italiano come guerra contro il Parlamento. L’ottica comparata suggerisce una conclusione meno perentoria, evidenziando, al di là delle diverse dinamiche nazionali di entrata in guerra, una crescente frizione tra questione militare e forme rappresentative di governo nei maggiori stati europei a cavallo tra Otto e Novecento. Sul terreno costituzionale i due decenni precedenti il conflitto del 1914-18 avevano infatti segnato l’acme di una crisi dello Stato strutturalmente legata alla tensione tra diversi principi di legittimazione del sistema politico, e in modo particolare alla problematica definizione del ruolo istituzionale del Parlamento nel contesto dei processi di trasformazione dello Stato e del governo rappresentativo nell’Europa tra i due secoli<sup>10</sup>. Dinamiche, queste, come vedremo, fortemente influenzate dal “pensiero della guerra” e dalle

sfide correlate di come governare una società di massa e di come affrontare i cambiamenti qualitativi della politica di potenza e della competizione internazionale tra Stati industrializzati; sfide che sollecitavano una assai più sviluppata efficienza dell'intera macchina dello Stato<sup>11</sup>. Un primo riscontro di quanto appena affermato è offerto dal dibattito britannico sulla crisi della «immemorabile» costituzione e intorno alla questione – riemersa prepotentemente sullo sfondo della guerra anglo-boera – della «*National Efficiency*»<sup>12</sup>. Slogan che racchiudeva l'insofferenza di ampi (e trasversali) settori della classe dirigente inglese verso il prodotto istituzionale e politico di quasi un secolo di egemonia culturale *whig*, con particolare riferimento a quella *balanced constitution* che attraverso il primato della Camera dei Comuni rappresentava l'espressione più eloquente del predominio politico di una *gentry* modernizzante, abile nell'integrare le istanze più radicali del riformismo sociale e costituzionale di marca illuminista e benthamiana all'interno di una visione più temperata del progresso e del gioco istituzionale<sup>13</sup>. Sarebbero stati, tuttavia, proprio lo shock della *Black week* e le feroci polemiche sollevate dalla scriteriata condotta militare in Sud Africa a spogliare definitivamente della sua aura sacrale l'ideale aristotelico di un *mixed government* che in molti non ritenevano più idoneo alla tutela degli interessi imperiali, né in grado di assicurare il progresso morale e materiale della nazione<sup>14</sup>. Il presentimento della decadenza, esasperato dai fallimenti militari e dalle minacce, reali o sopravvalutate, al predominio politico ed economico britannico, avrebbe così contribuito a sensibilizzare nel discorso politico inglese l'idea di una urgente riconfigurazione del pubblico potere secondo linee di sviluppo già emerse nitidamente a partire dagli anni Ottanta del XIX secolo, in particolare attraverso l'espansione del *droit administratif*, il rafforzamento del potere esecutivo a spese del Parlamento e dei partiti, il connubio sempre più stretto tra tecnica e politica, tra managerialità e organizzazione dello stato al fine di elevare qualità ed efficienza della decisione<sup>15</sup>. Nel dibattito sulla «Economic Warfare», avviato in seno al *Committee of Imperial Defence* (CID) sin dai tempi della prima crisi marocchina e culminato nella istituzione della Commissione Desert (1912), non a caso, si possono rintracciare i riflessi più significativi della sempre più stretta connessione tra pensiero della guerra e riforma dello Stato – in particolare per ciò che concerne il tema del rafforzamento del potere esecutivo e dei suoi strumenti d'intervento nei vari ambiti della vita economica e sociale legati alla difesa degli interessi strategici del paese (finanza, commercio, telecomunicazioni, assicurazioni)<sup>16</sup>. Istituita, con funzioni di coordinamento, nel quadro delle attività di studio e di preparazione promosse dal governo in previsione di una futura conflagrazione

mondiale e affidate alle diverse sottocommissioni del CID, la commissione doveva infatti risultare decisiva nella nascita del “poliedro istituzionale” di uffici tecnici e dipartimentali direttamente coinvolti nella pianificazione strategica nazionale in caso di guerra. Le conseguenze sul piano costituzionale del lavoro svolto dal CID negli anni precedenti il conflitto non potevano essere sottovalutate, data la vastità dei compiti che, nella cornice propria di una «predelegation of executive authority», le strutture tecniche dell’amministrazione militare e civile – organismi di fatto “irresponsabili” di fronte al Parlamento – si sarebbero visti assegnare in caso di guerra<sup>17</sup>.

Il caso francese, pur nelle sue indubbie peculiarità, si presta ad analoghe considerazioni circa il legame stringente tra pensiero della guerra e riforma costituzionale in senso “antiparlamentare”. Espressione, anche in questo caso, che non va riferita all’invettiva letteraria o alla deprecazione di tipo morale sulla *clase distutidora* o sulla degenerazione della vita pubblica<sup>18</sup>, bensì intesa nel senso proprio di una critica argomentata (di carattere giuridico o politico-istituzionale) su quali limiti funzionali presentasse una forma di governo basato sulla centralità del Parlamento nella formazione dell’indirizzo politico e della volontà negoziale dello Stato<sup>19</sup>. Anche Oltralpe, come si diceva, la prospettiva della guerra venne a costituire un elemento qualificante del dibattito sulle istituzioni. In tal senso il momento di svolta è rappresentato dall’elezione di Raymond Poincaré alla Presidenza della Repubblica. Evento che avrebbe segnato una brusca discontinuità nella prassi e nelle logiche istituzionali della «Repubblica assoluta», nel tentativo di ampliare le basi politiche e sociali dell’obbligazione patriottica in vista di un grande conflitto europeo<sup>20</sup>. Nella decisione del candidato repubblicano di forzare i collaudati meccanismi di designazione del capo dello Stato ch’erano espressione dell’egemonia radicale nel sistema politico della Terza Repubblica, si poteva infatti leggere la volontà di saldare la prospettiva della guerra (Poincaré era stato un ardente fautore della legge dei tre anni per il servizio di leva) con un disegno, neanche troppo velato, di riforma istituzionale, volto a ricostruire una più ampia base di legittimazione per il regime repubblicano e a rianimare lo spirito del “compromesso costituzionale” orleanista alla base delle “leggi del 1875”<sup>21</sup>. Se l’azione di Poincaré poteva pertanto essere letta come volontà di guardare oltre la forma di governo assembleare instauratasi nella prassi repubblicana dopo la sconfitta di MacMahon, al fine di rafforzare gli elementi di governabilità e di decisionalità del sistema politico (anche tramite l’esercizio di una più autorevole magistratura d’influenza da parte del Capo dello Stato)<sup>22</sup>, non bisogna altresì dimenticare come essa riflettesse l’esigenza, altrettanto vitale, di ricostruire, dopo la crisi Dreyfus, un più solido rapporto di fiducia e

cooperazione tra potere civile e potere militare, sul modello sperimentato dal Ministro della guerra Freycinet negli anni Ottanta del XIX<sup>23</sup>.

Si tratta di temi e suggestioni che la classe di governo dell'Italia unita non aveva del tutto ignorato. L'avvento al potere di Crispi aveva infatti coinciso con il tentativo più ambizioso di sciogliere l'ambivalenza strutturale della forma di governo italiana – scissa tra prerogativa regia e potere reale del Parlamento – coniugando riforma dello Stato in chiave efficientista e rilancio della vocazione imperiale e militare del paese<sup>24</sup>. La sconfitta di Adua e l'uscita di scena dello statista siciliano avrebbero tuttavia segnato in modo profondo i rapporti tra la politica estera e le priorità di governo dei liberali, contribuendo, sul versante della classe di governo, ad affrancare l'idea della modernizzazione del paese da una concezione dello Stato sempre più permeata di metafore vitalistico-biologiche e di codici morali legati al concetto di prestigio e di onore<sup>25</sup>. Se è giusto riconoscere all'età giolittiana l'aver affermato un ideale di progresso morale e materiale della nazione legato al primato della politica interna sulla politica estera, è bene però sottolineare come questi due ambiti dell'azione di governo non fossero affatto riconducibili, nel sistema liberale, a un medesimo centro di imputazione politica. Il che, come andremo subito a vedere, complica, e non poco, il quadro della nostra analisi per ciò che concerne la relazione tra guerra e Parlamento in Italia nei mesi della neutralità.

### 3

#### **“Polo della costituzionalità” e “polo costituente” nella crisi dei rapporti tra governo e Parlamento durante i mesi della neutralità**

La storiografia istituzionale e giuridica ha ripetutamente sottolineato, concentrandosi sul rapporto tra lettera e prassi dello Statuto albertino (con particolare riferimento agli articoli 5 e 3), l'importanza decisiva della prerogativa regia nella rappresentazione e nella formazione della «volontà negoziale dello Stato» nel campo della politica estera e nella decisione di guerra<sup>26</sup>. Importanza che, a dispetto del costante accrescimento delle funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento, non sarebbe mai venuta attenuandosi nel corso degli anni. Quasi superfluo ricordare come tale prerogativa rinviasse, nella concreta prassi istituzionale, a una esplicita affermazione di autonomia del potere esecutivo (Re e gabinetto) dal Parlamento nella sfera del «potere estero» e della politica di guerra. La dottrina liberale, a dire il vero, non aveva espresso pareri univoci in merito. E se a prevalere al suo interno era l'opinione di quanti, giuristi e scienziati

politici, ritenevano l'intervento delle Camere nelle materie specificamente menzionate nell'articolo 5 espressione della competenza legislativa delle medesime – e la funzione del Parlamento in relazione all'esercizio del «potere estero» come essenziale per il corretto funzionamento del sistema costituzionale – non di meno la maggior parte di essi (Brunialti, Zanichelli, Orlando, Raccioppi, Crosa, Romano, per dire dei più importanti) non avrebbe esitato a interpretare tale competenza come limitata, per lo più, alla sola efficacia interna degli accordi internazionali o, al massimo, alla funzione ispettiva e di controllo del Parlamento<sup>27</sup>. Tale orientamento di fondo era d'altronde in linea con uno sviluppo concreto dell'ordinamento costituzionale che non mostrava esempi particolarmente edificanti di un simile controllo. La prassi, in altri termini, metteva in luce l'esistenza di una sorta di *convention of the constitution* tendente a riservare un'ampia sfera di discrezionalità all'esecutivo nel campo della politica estera<sup>28</sup>. E ciò in virtù sia della tradizionale autoreferenzialità della Consulta nella conduzione della politica estera (è infatti più corretto parlare di una “diarchia” formata dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero degli Affari Esteri), sia delle prerogative che lo Statuto attribuiva al Re, sia infine degli intrecci e dei collegamenti tra la corte e i corpi dello Stato più strettamente connessi alla politica internazionale: diplomazia, esercito, marina. Se la dottrina giuridica era dunque propensa a interpretare la prerogativa regia nell'esercizio della sovranità statale come un potere avente valore di integrazione e di sintesi di un atto costituzionalmente complesso<sup>29</sup>, l'influenza reale del Capo dello Stato in tale ambito si dimostrava di gran lunga superiore alla teoria, proprio grazie alle sue ramificate influenze nell'amministrazione e a strumenti politici “pesanti” quali la convocazione, la proroga e lo scioglimento della Camera.

All'osservanza di questi principi di autonomia e di ampia discrezionalità dell'esecutivo in materia di politica estera si erano d'altronde sempre ispirati i maggiori leader nazionali. Valga per tutti l'esempio di Giolitti, che non aveva esitato a provocare l'intervento militare in Libia a Camere chiuse<sup>30</sup>. Analogamente si potrebbe citare la famosa lettera del «parecchio», esempio piuttosto plateale dell'attitudine dei leader costituzionali a discutere della politica estera solo, e rigorosamente, in sede extraparlamentare<sup>31</sup>. Di qui, il senso profondo di quella distinzione, sempre viva e operante nella “costituzione vivente” liberale, tra la sfera del *gubernaculum* – ossia l'insieme delle prerogative quasi-discrezionali in capo al potere esecutivo al fine di tutelare gli interessi e la vita dello Stato nel consorzio interstatale – e quella della *iurisdictio* parlamentare. Espressione, quest'ultima, che qui si vuole utilizzare in senso sia metaforico che sostanziale, a sotto-

lineare la vocazione del Parlamento italiano a essere innanzitutto luogo deputato al contemperamento delle diverse e confliggenti istanze sociali, ma soprattutto strumento atto a depotenziare la politica di ogni divisiva carica ideologica, al fine di preservare l'unità fondamentale del "partito costituzionale" sui grandi indirizzi di governo del paese<sup>32</sup>. Cosa del resto abbastanza comprensibile alla luce delle difficoltà e delle contraddizioni del processo di unificazione nazionale e di costruzione dell'intelaiatura istituzionale e giuridica dello Stato.

L'interpretazione dello Statuto come "costituzione impolitica", sistematizzata in dottrina da Vittorio Emanuele Orlando – fondata sulla equidistanza della forma di governo tanto dal principio assolutistico della monarchia di diritto divino, quanto dal principio contrattualistico dei diritti e della sovranità popolare – avrebbe continuato insomma a tradursi, nella cultura istituzionale dei liberali, in una decisa negazione della funzione parlamentare quale meccanismo atto a formalizzare una dialettica di forze organizzate in vista di un obiettivo politico generale<sup>33</sup>. E di conseguenza in una decisa negazione della possibilità che la decisione politica "per eccellenza" – la scelta tra pace e guerra – potesse risultare il frutto di una deliberazione parlamentare e di un confronto politico tra opposte visioni. Esemplare, al riguardo, l'atteggiamento di Sonnino, che, pur in disaccordo con la curvatura della politica neutrale del Di San Giuliano, e dunque, in quel momento, del governo Salandra, riteneva comunque prioritario garantire la coesione del partito costituzionale e la legittimazione dell'operato del governo «quale si sia»<sup>34</sup>. Una posizione che richiama, nel metodo, l'analoga decisione di Giolitti di votare nel dicembre '14 e nel marzo '15 a favore del governo Salandra perché potesse disporre della libertà d'azione necessaria a realizzare le giuste aspirazioni del paese<sup>35</sup>.

In altri termini vi era un generale consenso sul significato da attribuire al dettato costituzionale per ciò che riguardava la delega al governo a espletare tutte le azioni necessarie al conseguimento degli interessi e delle aspirazioni vitali del paese. Se questo è vero non deve sorprendere che la decisione della neutralità fosse stata presa dal governo Salandra senza formale convocazione del Parlamento, la cui chiusura avrebbe finito, con l'acquiescenza dei più influenti leader parlamentari, per protrarsi addirittura fino al mese di dicembre. Tuttavia proprio il problema dell'estensione e dei limiti della delega al governo sull'alternativa pace o guerra – problema dal quale dipendeva la concreta definizione dei mobili confini tra potere esecutivo e potere legislativo – non poteva certo prescindere dalla presenza di un Parlamento che le elezioni a suffragio universale maschile del 1913 avevano profondamente rivoluzionato nella sua composizione politica, nei

suoi equilibri, nei suoi rapporti di forza. Una situazione, come lo stesso Giolitti aveva dovuto constatare personalmente, destinata a creare non poche difficoltà al governo al momento di discutere la richiesta di maggiori stanziamenti per l'esercito<sup>36</sup>. Se da un lato, dunque, con lo scoppio della guerra, era in atto un rafforzamento istituzionale del potere esecutivo sul potere legislativo, perfettamente congruo peraltro con la prassi statutaria, dall'altro lato, bisognava tener conto dei più fragili presupposti politici dell'egemonia liberale nelle istituzioni, a cominciare dall'esistenza di un Parlamento assai meno omogeneo e disciplinato sul piano politico e ideologico. La tensione tra queste due logiche poneva in essere un serio problema di legittimazione della costituzione politica dello Stato liberale, ma soprattutto – è il caso di dire – una vera e propria “sfida costituente” nel contesto politico segnato dalla scelta tra guerra o pace. Il peso preponderante della leadership di Giolitti in seno alla Camera dei deputati faceva sì che quella tensione fosse destinata a scaricarsi politicamente sulla sua maggioranza, di fatto determinante nella scelta di indirizzare il Parlamento nell'una o nell'altra direzione: o verso il “polo della costituzionalità”, nel rispetto della convenzione statutaria che assegnava all'esecutivo un potere fortemente discrezionale, seppur *sub lege*, in materia di politica estera o, viceversa, verso il “polo costituente”, attraverso l'apertura di una vera e propria fase di deliberazione sulla politica estera funzionale a una compiuta “parlamentarizzazione” della forma di governo.

## 4

**Neutralità, neutralismo, interventismo.  
Come agisce la maggioranza?**

Per affrontare questo cruciale snodo politico e costituzionale – che in ultima istanza chiamava in causa il potere ben più che “discreto” della monarchia – dovremo concentrarci su una delle questioni più dibattute dalla storiografia, ossia il confronto tra la maggioranza parlamentare neutralista e le componenti istituzionali ed extraistituzionali del vario interventismo. Un confronto, a onor del vero, che sarebbe più corretto definire attraverso tre distinti elementi: neutralità, neutralismo e interventismo. Laddove la differenza tra neutralità e neutralismo non è soltanto nominale, trattandosi del discrimine tra una scelta di politica internazionale sempre potenzialmente reversibile e negoziabile all'interno di una vasta gamma di opzioni e di soluzioni intermedie (ed è come vedremo la posizione di Giolitti) e una posizione politica – il neutralismo *usque ad finem* – dotata di una sua intrinseca coerenza valoriale, tale da non ammettere opzioni alternative



alla pace (ed è la posizione, con diverse sfumature, dei socialisti italiani, dei cattolici, non tutti, e di qualche esponente liberale)<sup>37</sup>. La polemica del tempo amava distinguere tra «neutralità relativa» e «neutralità assoluta». Ma la neutralità relativa, come è bene ricordare, era stata sanzionata nei dibattiti parlamentari dal voto quasi unanime di tutte le componenti liberali, compresa ovviamente quella giolittiana, attraverso la qualifica di «neutralità vigile e armata»<sup>38</sup>. Su questo punto, di estrema importanza per il nostro ragionamento, avremo modo di tornare. La precisazione, però, non è affatto superflua, se si considera la tendenza, oggi prevalente, a voler ricondurre il dibattito sulla neutralità all'interno di categorie quali il «partito della pace» e il «partito della guerra», tese a estremizzare oltre il lecito l'immagine di una guerra civile già nettamente definita nelle sue dinamiche e motivazioni.

Se non si vuole accondiscendere a una visione che rischia di essere fuorviante, bisogna allora cercare innanzitutto di comprendere la natura, lo scopo, la logica politica di quell'aggregazione parlamentare che, per comodità di sintesi, converrà ancora chiamare «maggioranza giolittiana», giacché, incrociando le fonti, tale definizione potrebbe non apparire poi così del tutto scontata. La sensazione, infatti, rileggendo i carteggi, i diari e le memorie dell'epoca, è quella di un progressivo indebolimento della presa di Giolitti sul «suo» Parlamento che sembra, in certi momenti, quasi agire (e agitarsi) in proprio. Una prima spiegazione di questa dinamica risiede, lo si è in parte pure accennato, nel meccanismo che – concentrando nell'esecutivo la gestione politica quasi esclusiva del ruolo dell'Italia nella crisi europea – aveva contribuito a devolvere al governo Salandra una forza di cui era totalmente privo all'atto del suo insediamento, emancipandolo, sia pure in modo imperfetto, dalla tutela politica della Camera. In altri termini, è il fatto stesso della guerra a rendere meno efficace la leva parlamentare al fine di condizionare il governo e, se necessario, sfiduciarlo. Se la dinamica istituzionale è di per sé chiara, più oscure appaiono le ragioni del progressivo inabissarsi di Giolitti in un silenzio (quasi una forma di «ozio», se si deve dar retta alle lettere familiari) che persino molti dei suoi seguaci faticano a decifrare.

Le carte evidenziano abbastanza chiaramente lo smarrimento degli «amici» di Giolitti per una «rinuncia al potere» da qualcuno giudicata persino inopportuna<sup>39</sup>. Una rinuncia che finiva altresì per fare il gioco di quanti, nel campo avversario, avevano tutto l'interesse a presentare l'odiato Giolitti nelle vesti dell'imbelle politicante o del germanofilo. In realtà, proprio le lettere dei suoi più fidati collaboratori possono contribuire a enucleare i capisaldi della concezione giolittiana della neutralità «non

assoluta». Posizione, questa, che Giolitti accompagnava con la richiesta di un contestuale, risoluto processo di riarmo, nella consapevolezza che la neutralità non dovesse rappresentare un dogma, alla stregua di quanto asserivano i socialisti, ma che ogni negoziato – e Giolitti insisteva su questo aspetto di breve-medio termine – presupponesse sempre un'alternativa che non fosse meramente tattica o fittizia<sup>40</sup>. Che l'alternativa, *in extrema ratio*, potesse essere la guerra, questo Giolitti non escludeva, e mai aveva escluso<sup>41</sup>, come una lettura ponderata della lettera a Peano e l'esegesi della stessa da parte di amici e sodali dello statista piemontese lasciavano chiaramente intendere<sup>42</sup>. Quale dovesse poi risultare lo scopo e l'obiettivo finale di una guerra italiana era questione che Giolitti non avrebbe esitato ad affidare, privatamente, a osservazioni non prive di quel cinismo di cui la politica, talora, ama nutrirsi. Con un guizzo machiavellico, in risposta a una precisa domanda di Malagodi sulla eventualità di una guerra, avrebbe infatti risposto che un intervento sarebbe stato più opportuno «quando l'Austria (fosse) caduta». Se un senso aveva intervenire era, senza troppi giri di parole, «pel testamento»<sup>43</sup>. Affermazione ripetuta, con *nuances* più sottili, anche in altre circostanze e che presentava qualche elemento di convergenza «oggettiva» con l'azione del governo<sup>44</sup>.

Sarà allora utile, a questo punto, un'analisi più dettagliata dei fatti politici e degli orientamenti parlamentari espressi durante i mesi della neutralità, e sanzionati attraverso il solo strumento grazie al quale la volontà politica generale è in grado di formarsi e definirsi: vale a dire il principio di maggioranza. Se analizziamo questi fatti politici, nonché i più importanti dibattiti alla Camera nei mesi tra il dicembre del '14 e il marzo del '15 veniamo a trovarci di fronte a un quadro per certi versi sorprendente, dal quale emerge l'immagine di un «paese legale» molto meno strutturalmente contrapposto di quanto non appaia a livello di rappresentazione storiografica. Consideriamo qui quattro fatti essenziali. Il primo, il rimpasto del governo Salandra, con la sostituzione del ministro del Tesoro Rubini, contrario all'aumento delle spese di guerra e la nomina di Sonnino agli Esteri. Significativo il fatto che la nuova compagine, decisamente più sbilanciata su un indirizzo politico ispirato al «sacro egoismo», vedesse l'ingresso al suo interno di due personalità legate al *reseaux* giolittiano, quali Orlando, nuovo ministro degli Interni, e soprattutto Carcano, la cui azione, di conserva con il governatore della Banca d'Italia Stringher, doveva rivelarsi determinante nell'approntamento della «costituzione economica di guerra»<sup>45</sup>. Secondo fatto, il voto (dicembre 1914) sull'o.d.g. Bettolo definito giustamente «un allusivo invito al governo a prepararsi alla guerra» (tanto allusivo, si potrebbe aggiungere, che qualcuno avrebbe

finito per votarlo perché a favore dell'intervento con la Francia, qualcuno per rispetto dei trattati internazionali, qualcun altro perché contrario alla guerra!), votato con una maggioranza di 423 sì contro 49 voti a sfavore<sup>46</sup>. Terzo fatto, la convinzione espressa più volte da Giolitti circa la necessità di riconoscere al governo, nella drammaticità del momento, l'esercizio della sua piena autorità. Convinzione che si sarebbe infine tradotta nella esortazione ai suoi amici più dubbiosi a votare a favore di Salandra nella cruciale seduta del marzo del '15, al fine di accordargli la proroga dei lavori parlamentari e avere così la libertà d'azione necessaria a realizzare le più giuste aspirazioni del paese<sup>47</sup>. Infine, la serie di provvedimenti restrittivi delle libertà costituzionali predisposti dal Ministro Orlando tra febbraio e marzo, in particolare il Disegno di Legge significativamente intitolato «Per la difesa economica e militare dello Stato», presentato dal Guardasigilli alla Camera e approvato il 14 marzo con i voti della maggioranza giolittiana. Un provvedimento che poteva a tutti gli effetti essere considerato quasi un preambolo della costituzione di guerra<sup>48</sup>.

## 5

**La rinuncia al potere di Giolitti  
e le sue conseguenze politico-costituzionali**

Naturalmente, ci si guarderà bene dal suggerire l'immagine di un liberalismo riconciliato, impegnato in una marcia all'unisono verso la guerra. Salandra e Giolitti, per temperamento, sensibilità politica, visione, incarnavano due anime della cultura liberale italiana poco affini e in sostanziale disaccordo. In Giolitti, certamente, le valutazioni sulla guerra non erano improntate esclusivamente a criteri di natura "morale". Con il passare del tempo, però, una volta rivelatosi il vero carattere della guerra, la loro importanza aveva finito per crescere esponenzialmente, legandosi alle preoccupazioni per l'impreparazione militare del paese (che nella visione giolittiana si tingevano di pregiudizi quasi antropologici), per i costi esorbitanti e insostenibili di una lunga guerra di logoramento, per le conseguenze devastanti che una entrata in guerra dell'Italia avrebbe provocato nelle relazioni con la Germania<sup>49</sup>. Il pensiero di una guerra europea su vasta scala rappresentava in fondo – lo si è osservato da più parti – la negazione più radicale dell'«ideologia» giolittiana, plasmata da una visione positivista, «necessaria», del progresso morale e materiale delle società umane, dalla quale derivava, in ultima istanza, l'assoluta certezza che solo armandosi di tempo e pazienza un paese «ritardatario» come l'Italia avrebbe potuto agganciarsi al treno della Storia<sup>50</sup>. In questa ottica, la politica estera, nelle

sue più alte espressioni di prudenza ed equilibrio, poteva essere considerata tutt'al più come strumento per «comprare» tempo e consentire al paese uno sviluppo lento, ma costante. La grande guerra, da questo punto di vista, altro non era per Giolitti che una sincope irrazionale nel cammino della civiltà europea<sup>51</sup>. Difficile, però, trarre da questa conclusione una univoca opzione “pacifista” del suo pensiero e della sua azione nel contesto della neutralità italiana. Se non altro perché egli sentiva di dover far valere, sul piano politico, anche considerazioni di altra natura, legate alle sue ambizioni personali, alla speranza di riconquistare il potere (magari stando attento a non inimicarsi quei settori democratici a lui non pregiudizialmente ostili, seppur apertamente interventisti in politica estera), alla necessità, più volte ribadita, di assicurare la tenuta delle istituzioni e della monarchia stessa<sup>52</sup>. Ma la partita di Giolitti sulla politica estera era ormai destinata a giocarsi fuori dalla sfera delle decisioni sovrane, gelosamente custodite – fatta eccezione per il capitolo dei provvedimenti in materia finanziaria<sup>53</sup> – dall'apparato esecutivo di governo.

Ogni giudizio storico sull'operato di Giolitti in quei mesi deve certo poter tener conto della mancanza di dettagliate informazioni da parte dello statista circa l'andamento dei negoziati del duo Salandra-Sonnino con le potenze dei due schieramenti. Giolitti, come è noto, avrebbe poi sostenuto la tesi dell'inganno da parte di Salandra (un «inganno da pugliese!»), abile, a suo dire, nel nascondersi dietro la maschera dell'indefesso negoziatore a oltranza della neutralità. La verità, come quasi sempre accade, sta nel mezzo. Sarebbe ingenuo pensare che Salandra potesse giocare a carte scoperte la partita nella quale dovevano decidersi le sorti politiche del suo governo. La costituzione, d'altra parte, lo confortava in tal senso, sebbene in gioco non vi fossero soltanto i destini di “un” governo, bensì quelli di un'intera classe dirigente e di un paese. Elementi, questi, che militavano, non oziosamente, a favore della richiesta di un più ampio coinvolgimento dell'opinione consapevole del paese, di cui il Parlamento, nonostante il crescente discredito di cui era fatto segno, continuava ad essere espressione fondamentale. Detto questo, si può anche notare, però, come Giolitti avesse scelto male la tempistica e gli strumenti politici della sua battaglia. O, forse è il caso di dire, avesse perso lucidità politica. Spiegazione umanissima, e da non scartare a priori, quando si pensi a una personalità razionale, positivista («è uomo che quando entra in acqua, vuole sempre toccare il fondo»<sup>54</sup>), intimamente legata – nella valutazione delle cose – all'esercizio del potere (un potere... ultradecennale). Come giudicare, del resto, la sua proposta di mettere sul piatto la neutralità dell'Italia per ottenere, non era ben chiaro come, «parecchio» (cioè territori) da uno Stato – l'impero austro-

ungarico – che al netto delle preesistenti e radicate rivalità, era impegnato in un combattimento per la vita o la morte (nel quale, oltretutto, erano coinvolti proprio soldati provenienti da quei territori)? Ottenere tutto questo, poi, con una saldatura del conto a guerra finita, era evidentemente una pretesa irrealistica (gli austro-ungarici avrebbero potuto anche perdere la guerra e i vincitori non si sarebbero certo sentiti vincolati verso l'Italia sulla base di un accordo sottoscritto con uno stato della coalizione nemica). Ma soprattutto era una pretesa politicamente insostenibile: come avrebbe potuto mai infatti accettare, l'opinione italiana, neutralista o interventista che fosse, un accordo che avrebbe dovuto (la richiesta di Bülow era in tal senso assai esplicita) restare segreto?

Queste palesi contraddizioni mettevano in evidenza la debolezza della strategia di Giolitti, le cui speranze di riprendere il controllo politico della situazione dipendevano ormai esclusivamente da un possibile rovesciamento di Salandra, posto che al Re sarebbe pur sempre spettata l'ultima parola. Ma le intenzioni del sovrano non erano ormai più un mistero per nessuno, tanto meno per Giolitti, informato dal ministro Carcano nella giornata del 9 maggio della firma del Patto di Londra<sup>55</sup>. Chiuso ormai in un vicolo cieco Giolitti reagiva furiosamente, ben consapevole di trovarsi di fronte a una scelta drammatica: accettare la sconfitta oppure mettere in atto l'unica grande opzione politica ancora a sua disposizione, quella cioè di trasformare un "potere sui generis"<sup>56</sup>, il suo ancora considerevole potere personale, in un «potere costituente», volto a riconfigurare la politica estera come terreno di lotta e di divisione politica. Un atto che avrebbe però avuto come conseguenza quella di sconfessare l'operato del Re, scoprendolo politicamente fino a provocare una crisi costituzionale dagli esiti imprevedibili<sup>57</sup>.

Era questo in fin dei conti lo snodo cruciale della crisi di maggio, come lasciava chiaramente intendere la minaccia di abdicazione fatta pesare da Vittorio Emanuele III nel colloquio decisivo con Giolitti del 10 (una forzatura costituzionale che doveva rivelarsi a conti fatti decisiva)<sup>58</sup>. Soltanto a quel punto Giolitti avrebbe realizzato che non vi sarebbe stata altra possibilità – premessa la sua indiscussa lealtà nei confronti della monarchia – se non quella di fare un passo indietro, rinunciando a imporre nel dibattito politico i sentimenti neutralisti della Camera (i famosi 300 biglietti da visita recapitati al suo indirizzo romano)<sup>59</sup>. Una decisione della quale, come lui stesso avrebbe poi confidato a Malagodi, non si sentiva pentito<sup>60</sup>. Quasi istantaneamente la sua maggioranza – destinata presto a evaporare con le «seconde giornate» di maggio, che avevano visto crescere l'adesione e il consenso popolare alla guerra<sup>61</sup> – accettava di consegnarsi

al tandem Salandra-Sonnino: un po' per necessità, molto per vocazione ministeriale, ma soprattutto per mancanza di alternative politiche. Sicché sarebbe stato proprio il Parlamento italiano l'unico, fra quelli dell'Intesa, a votare formalmente i pieni poteri al governo<sup>62</sup>. Anche se, per il modo in cui quella decisione era maturata, appariva chiaro che forma e sostanza non coincidevano, come doveva osservare il ministro ultra-interventista Martini nell'intimità del suo diario. Al governo, era la sua amara conclusione, non sarebbe rimasta che la speranza di condurre la guerra «con la simulata fiducia della Camera, e con la manifesta sfiducia di se stesso e del paese»<sup>63</sup>.

Appare chiaro a questo punto come l'entrata in azione dell'interventismo più esagitato e manesco (complice la grande stampa d'opinione e gli apparati di sicurezza dello Stato) fosse venuta a suggellare la sconfitta politica di Giolitti, più che a determinarla. Una sconfitta che veniva da lontano: preparata dal brusco rovesciamento nei rapporti di forza tra governo e Parlamento che la guerra, corroborando la prassi statutaria, aveva contribuito a provocare. Ma poi maturata in un quadro ancora più complesso di circostanze, nel quale avrebbero finito per giocare un ruolo decisivo elementi di cultura istituzionale lungamente sedimentati e scelte individuali dei più rappresentativi uomini delle istituzioni. La storiografia sull'Italia neutrale – pur tra notevoli differenze di metodo e argomentazione – ha generalmente sottolineato il nesso tra la delegittimazione del Parlamento ad opera della «piazza» interventista e un processo di involuzione extralegale dello Stato prefigurante i successivi sviluppi in senso autoritario o totalitario del medesimo. È stato giustamente notato come la sovrastruttura di uno «Stato illegale» – poi compiutamente realizzata dal fascismo – avesse trovato le sue radici in quel processo volontaristico e autoistitutivo di una minoranza che si voleva, e sapeva volersi «paese reale», grazie alla teatralizzazione della piazza come corpo sovrano della nazione e alla speculare iconizzazione del Parlamento come organismo infetto da mettere in quarantena<sup>64</sup>. Vale forse la pena però considerare anche un altro aspetto della «sconfitta» di Giolitti e del suo Parlamento. Quello relativo alla sua gestione politica, il cui significato costituzionale è stato sorprendentemente sottovalutato in sede di analisi storica. Si tratta di un passaggio delicatissimo, carico di conseguenze soprattutto per ciò che concerne le dinamiche di legittimazione dello «stato di eccezione» e della guerra italiana. La fiducia al governo, infatti, non avrebbe mai potuto tradursi in piena legittimazione a dirigere lo sforzo della guerra se non in virtù di un atto che desse simbolicamente e politicamente il senso di una ritrovata coesione politica e costituzionale del partito liberale. A pronunciare moniti in tal senso erano personalità politiche di varia tendenza.

Ma era significativo che tale esigenza venisse avvertita urgentemente da uomini vicini allo stesso Giolitti. Tra questi vi era Carlo Schanzer, uno dei suoi fedelissimi, da tempi non sospetti convinto sostenitore di un ruolo politico attivo della Camera dei Deputati in politica estera<sup>65</sup>. In una lettera del 16 maggio egli decideva così di rivolgere al suo amico questo appello:

Mi permetto di farti presente un'idea che mi pare degna di considerazione. Non potresti tu, appena costituito il nuovo Ministero, scrivere a Salandra una lettera pubblica, assicurandolo, in vista dell'atto della Corona nell'esercizio della prerogativa, dell'incondizionato appoggio tuo e dei tuoi amici? Mi sembrerebbe un modo alto e simpatico di risolvere la questione, anche prima della riapertura della Camera, e che ci metterebbe a posto tutti<sup>66</sup>.

E tuttavia, da quel momento Giolitti sceglieva un'altra strada, ritirandosi a Cavour e rinunciando a sedere in Parlamento; e dunque a vincolare quel suo estremo atto di lealtà istituzionale al ruolo, che la sua storia e il suo prestigio naturalmente gli attribuivano, di leader politico parlamentare nel quadro di una vigorosa, ma leale dialettica con il governo, come del resto accadeva in Francia e in Inghilterra. Una scelta difficile da interpretare allo stato della documentazione. Ma decisamente singolare se ci si deve attenere a quanto egli stesso aveva voluto confidare a Olindo Malagodi: l'essere cioè necessario che il paese, una volta tratto il dado, sostenesse il governo con unità di intenti<sup>67</sup>. La rinuncia a sedere in Parlamento (il giorno del voto sulla legge delega che avrebbe concesso al governo i pieni poteri, Giolitti non sedeva tra i banchi della Camera) avrebbe invece finito per avere conseguenze politiche e costituzionali pesantissime. In un certo senso, se è concessa la provocazione, il silenzio di Giolitti avrebbe rappresentato uno degli atti più "antiparlamentari" della guerra, configurandosi a tutti gli effetti come un abbandono del campo politico e del confronto istituzionale. La rinuncia dei mezzi a disposizione della politica per far valere le sue ragioni. E si potrebbe aggiungere, una involontaria esortazione alle forze dell'antipolitica – tecnici militari (alla Cadorna) e organizzatori della morale pubblica (giornalisti alla Albertini) – a occupare gli spazi lasciati vuoti dalle istituzioni e a intestarsi il controllo della direzione militare e morale della guerra<sup>68</sup>.

Non era così che accadeva altrove, dove gli sconfitti politici o i più severi critici della condotta di guerra dei propri governi, si pensi a un Asquith in Inghilterra o a un Clemenceau o un Abel Ferry in Francia, restavano i più decisi nel fare appello al Parlamento quale «ultima riserva di guerra del paese». Le scelte maturate nel contesto italiano avrebbero invece finito per trasformare il Parlamento in un teatro d'ombre, dove sarebbe stato sempre



più difficile distinguere tra realtà e immaginazione. Il mistero che avvolgeva le intenzioni del convitato di pietra della politica italiana del tempo di guerra doveva così dare un contributo decisivo alla logica attraverso cui sarebbero di lì in avanti venuti fissandosi preconcezioni e odi totali, volti a mortificare ogni possibilità di dialettica e a radicalizzare lo scontro tra “nazione” e “antinazione”, entità ideologiche ormai dotate di vita propria.

### Note

1. Il lavoro che rappresenta, nelle sue punte di eccellenza, questa tendenza generale è S. Audoin-Rouzeau, A. Becker, *14-18, retrouver la Guerre*, E. Gallimard, Paris 2000.
2. Ancora oggi il miglior contributo, seppur limitato all'estate-autunno del 1914, resta quello di B. Vigezzi, *L'Italia di fronte alla Prima Guerra Mondiale*, vol. 1, *L'Italia neutrale*, Riccardo Ricciardi Editore, Milano-Napoli 1966. Dello stesso autore si veda per il periodo successivo l'altrettanto fondamentale raccolta di saggi *Da Giolitti a Salandra*, Vallecchi, Firenze 1969. Per osservazioni assai penetranti sulla politica italiana tra pace e guerra si segnala il fondamentale saggio di V. De Caprariis, *Partiti politici e opinione pubblica durante la grande guerra*, in Id., *Scritti*, vol. 3, P & M Associati, Messina 1986. Recenti contributi alla questione dei rapporti tra governo e Parlamento sono in A. Guiso, *Governo e parlamento durante il primo conflitto mondiale: Francia, Italia e Gran Bretagna*, in F. Perfetti (a cura di), *Grande Guerra e identità nazionale. La prima guerra mondiale nella politica e nelle istituzioni*, Le Lettere, Firenze 2014; E. Papadia, *Lotta politica e Parlamento*, in N. Labanca (a cura di), *Dizionario storico della Prima Guerra Mondiale*, Laterza, Roma-Bari 2014; A. Frangioni, *La prassi degli interventismi*, in *Abbasso la guerra! Neutralisti in piazza alla vigilia della Prima guerra mondiale in Italia*, Le Monnier, Firenze 2015, pp. 19-30.
3. G. Carocci, *Giolitti e l'età giolittiana*, Einaudi, Torino 1971, p. 167; E. Vitale, *Il Parlamento durante la guerra*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Nuova CEI informatica, Milano 1988, vol. 9, *1915-1919: guerra e dopoguerra da Salandra a Nitti*, p. 82. Su questa linea si muovono eccellenti lavori di sintesi come quelli di M. Isnenghi e G. Rochat, *La Grande Guerra 1914-1918*, il Mulino, Bologna 2008; A. Gibelli, *La Grande Guerra degli italiani 1915-1918*, Rizzoli, Milano 1998; G. Procacci, *La Prima Guerra Mondiale*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. IV, *Guerre e fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1997. Sul terreno della riflessione comparata si veda l'inchiesta della Union Interparlementaire pubblicata nel 1928, ora tradotta in italiano: H. J. Laski, C. Borgeaud, F. Larnaud, G. Mosca, M. J. Bonn, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo*, il Mulino, Bologna 2011.
4. G. Perticone, *Le disfunzioni del sistema parlamentare nei ministeri di guerra*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano 1960; e Id., *La politica italiana nell'ultimo trentennio*, vol. 1, Edizioni Leonardo, Roma 1945. All'opposto, su un versante di agiografica rivalutazione del ruolo del Parlamento durante la guerra si veda L. Gasparotto, *L'azione del parlamento nel primo conflitto mondiale*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Camera dei Deputati, Roma 1948.
5. G. Salvemini, *Memorie e soliloqui. Diario 1922-1923*, il Mulino, Bologna 2001. Salvemini avrebbe poi corretto il suo giudizio sul nesso di causalità tra guerra e fascismo. Con riferimento alle sue posizioni e a quelle specularmente opposte di Giovanni Gentile e Gioacchino Volpe si veda C. Ghisalberti, *Il sistema politico italiano e la Prima Guerra Mondiale*, in “Clio”, 17, 1981.
6. L'interpretazione del maggio radioso come “colpo di Stato” e quale logica premessa della costruzione dello Stato illegale fascista venne proposta più volte da L. Salvatorelli, si



veda Ghisalberti, *Il sistema politico italiano e la Prima Guerra Mondiale*, cit., p. 333. Anche se meno esplicito in tal senso si veda M. Isnenghi, *La tragedia necessaria. Da Caporetto all'8 settembre*, il Mulino, Bologna 1999.

7. Scelta che per ragioni di spazio non si può adeguatamente argomentare in questa sede. In linea generale la comparazione con il caso tedesco, a livello di strutture politiche, presenta elementi di oggettiva complessità anche solo a voler considerare aspetti quali la debolezza del Parlamento nel sistema di governo tedesco e la presenza di decisori il cui peso sul sistema politico nel suo complesso non ha alcun riscontro negli altri casi presi in esame. Su tutti la figura dell'Imperatore e il ruolo delle élite militari. Cfr. R. Chickering, *Imperial Germany and the Great War*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; G. Ritter, *I militari e la politica nella Germania moderna*, 3 voll., Einaudi, Torino 1967-73.

8. Si veda ad esempio S. Audoin-Rouzeau, J. J. Becker, *La prima guerra mondiale*, 2 voll., Einaudi, Torino 1997.

9. Ed. by J. Winter, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

10. A. G. Manca, W. Brauner (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, il Mulino-Dunker & Humblot, Bologna-Berlino 2000.

11. R. Chickering, D. Showalter, H. Van de Ven, *The Cambridge History of War*, IV, *World and Modern War 1850-2005*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

12. G. R. Searle's, *The Quest for National Efficiency*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles 1971.

13. J. W. Burrow, *Il dibattito costituzionale nella Gran Bretagna del diciannovesimo secolo*, in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna 1992; F. Cammarano, *Crisi politica e politica della crisi: Italia e Gran Bretagna 1880-1925*, in P. Pombeni (a cura di), *Crisi, legittimazione, consenso*, il Mulino, Bologna 2003.

14. Circa l'influenza del pensiero della guerra sulla politica britannica si veda D. French, *The Edwardian Crisis and the Origins of the First World War*, in "The International History Review", 4, 2, May 1982.

15. Esempio a tale riguardo l'affermazione di un convinto "efficientista" come Lord Rosebery secondo cui «State is in essence a great joint stock company with unlimited liability on the part of its shareholders». Lord Rosebery, *Miscellanies*, 1921, vol. II, pp. 240-1. Per un esame (critico), dal punto di vista giuridico, delle trasformazioni costituzionali nella Gran Bretagna di fine secolo si rimanda al classico di A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, il Mulino, Bologna 2003.

16. N. A. Lambert, *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, Harvard University Press, Harvard 2012.

17. CID, "War Book 1914", 30 May 1914, Secret, K-30, CAB.15/5, cit. in Lambert, *Planning Armageddon*, cit., pp. 178-80.

18. Per una approfondita ricostruzione dell'antiparlamentarismo nel dibattito intellettuale italiano e francese di fine Ottocento si veda L. Mangoni, *Una crisi fine secolo. La cultura italiana e la Francia tra Otto e Novecento*, Einaudi, Torino 1985.

19. Per uno sguardo di insieme su questo secondo filone cfr. G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione, costituzione*, Giuffrè, Milano 1998.

20. J. Keyger, *Raymond Poincaré*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

21. Sull'evoluzione del modello politico repubblicano si veda C. Nicolet, *L'idée républicaine en France 1789-1924*, Gallimard, Paris 1982; S. Bernstein, O. Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, PUF, Paris 1992.

22. N. Roussellier, *Vers une histoire de la loi*, 2 voll., Habilitations à diriger des recherches, Institute d'études politiques, Paris 2006.

23. Sulla crisi delle relazioni tra potere civile e potere militare in Francia si veda J. Snyder, *Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive*, in "International Security", 9,

1, 1984; D. Porch, *March to the Marne: the French Army 1871-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1981.

24. G. Astuto, «Io sono Crispi». *Adua*, 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto, il Mulino, Bologna 2005; R. Romanelli, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in «Quaderni storici», 6, 18, 1971.

25. Per uno sguardo generale su queste tendenze M. MacMillan, *The War that Ended Peace*, Random House, London 2014. Si veda inoltre P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 3, *La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 457-546.

26. P. Colombo, *La "ben calcolata inazione": Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria in Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 2001; S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano*, Donzelli, Roma 1995.

27. M. Caravale, *Prerogativa regia e competenza parlamentare in politica estera: l'interpretazione dell'art. 5 dello Statuto Albertino*, in «Storia e politica», 17, 1978.

28. Cfr. *ivi*, pp. 410-2.

29. D. De Martino, *Il potere del Re nella dichiarazione di guerra*, in «Rivista d'Italia», XVIII, II, XII, dicembre 1915.

30. Cfr. H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana 1909-1913*, 3 voll., Camera dei Deputati, Roma 1979.

31. Lo annotano incidentalmente Isnenghi, Rochat, *La Grande Guerra*, cit.

32. Per un'analisi di queste dinamiche si veda F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale 1861-1901*, Laterza, Roma-Bari 1999.

33. S. Merlini, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino 2009.

34. S. Sonnino, *Diario 1914/1916*, vol. II, Laterza, Bari 1972, alla data del 21 settembre 1914.

35. Vitale, *Il Parlamento durante la guerra*, cit.

36. *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana* (d'ora in avanti CG), III, lettera del Ministro del Tesoro Tedesco a Giolitti, 14 gennaio 1914.

37. Sulla possibilità – ritenuta assai improbabile – di un accordo con Giolitti su una politica di neutralità del paese, inevitabile se questi si fosse realmente dichiarato per la neutralità «assoluta», si veda il lucido giudizio di Anna Kuliscioff in Filippo Turati, Anna Kuliscioff, *Carteggio*, IV, 25 febbraio 1915.

38. Nella sua dichiarazione di voto del 5 dicembre 1914 Giolitti aveva affermato di approvare «il programma del Governo di una neutralità armata e vigile per la tutela dei vitali interessi dell'Italia», Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, XXIV Legislatura, prima sessione, Discussioni, tornata del 5 dicembre, p. 5650.

39. CG, Il senatore Paternò di Sessa a Giolitti (p. 145); cfr. poi il deputato Falcioni a Giolitti (p. 137).

40. In una lettera a Sonnino (*Diario*, cit., p. 53, 25 dicembre 1914) Barzilai precisava che Giolitti pur essendo ultra neutralista, ammetteva però «la necessità di armarsi». Si confronti questa testimonianza con la lettera di Colosimo a Giolitti (CG, p. 116, 5 gennaio 1915) volta a rassicurarlo in merito all'opera di chiarificazione della sua neutralità presso il gruppo interventista Barzilai-Bissolati. Secondo la testimonianza di Fernando Martini, l'esortazione di Giolitti a «continuare nella preparazione militare [...] allo scopo di ottenere dall'Austria possibili concessioni maggiori» sarebbe stata reiterata nella faticosa giornata del 10 maggio, durante i colloqui con i vertici istituzionali dello Stato e del governo, cfr. *Diario 1914-1918*, Mondadori, Milano 1966, pp. 412-3.

41. Cfr. la lettera di Giolitti a Colosimo, citata in A. Mola, *Giolitti. Lo statista della nuova Italia*, Mondadori, Milano 2003, p. 364. Si veda inoltre Martini, *Diario*, cit., p. 319.

42. Si veda la lettera di Peano a Giolitti (CG, p. 125, 2 febbraio 1915).

43. Malagodi, *Conversazioni sulla guerra*, cit., p. 37.

44. Ivi, p. 48.

45. Al momento della sua nomina a capo del Ministero del Tesoro, Carcano era il presidente della Giunta del Bilancio infarcita prevalentemente di giolittiani. Sul rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia si veda G. Toniolo (a cura di), *La banca d'Italia e l'economia di guerra*, Laterza, Roma-Bari 1989.

46. Vitale, *Il Palamento*, cit.

47. Per contro si veda la dura requisitoria di Turati – che protestava anche per i termini eccessivi della proroga parlamentare richiesta dal governo – contro lo stato di «alegalità» e di «tenace moratoria» in cui era venuto a trovarsi il Parlamento per effetto del regolare ricorso alla decretazione d'urgenza su materie direttamente o indirettamente riconducibili alla preparazione della guerra. Cfr. Camera dei Deputati, Atti parlamentari xxiv Legislatura, prima sessione, Discussioni, tornata del 22 marzo 1915, pp. 7898 ss.

48. Il provvedimento era stato presentato da Salandra nella tornata del 1° marzo 1915. Il ministro proponente, Orlando, dopo averlo definito «legge eminentemente tecnica», aggiungeva significativamente: «ogni questione tecnica qui dentro è questione politica». Il Guardasigilli aveva poi concluso il suo discorso dichiarando che se si fosse trovato davanti alla scelta tra libertà e sicurezza del proprio paese, quel giorno, con angoscia ma senza esitazione, avrebbe sacrificato la libertà. Il resoconto stenografico registrava *vivissime approvazioni- vivissimi prolungati applausi – moltissimi deputati vanno a stringere la mano all'onorevole ministro*. Cfr. Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, xxiv Legislatura, prima sessione, Discussioni, tornata del 14 marzo 1915, p. 7215 e p. 7221.

49. E. Papadia, *Il neutralismo giolittiano*, in Cammarano, *Abbasso la guerra!*, cit., pp. 83-94.

50. G. Orsina, *L'ideologia giolittiana e la grande guerra*, relazione presentata al Convegno “L'Italia neutrale 1914-15”, LUISS Guido Carli, 10-12 dicembre 2014.

51. Malagodi, *Conversazioni sulla guerra*, cit., p. 25.

52. Ivi, p. 28.

53. Sull'ampia decretazione del governo durante la guerra anche nelle materie finanziarie di competenza parlamentare si veda T. Tittoni, *I rapporti fra il Parlamento e il governo durante la guerra*, in Id., *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Laterza, Bari 1919.

54. Malagodi, *Conversazioni sulla guerra*, cit.

55. *Il Diario di Salandra*, cit., p. 33. Si veda anche Martini, *Diario*, cit. Sul Patto di Londra e la crisi del governo Salandra si veda Adesso A. Varsori, *Il radioso maggio*, il Mulino, Bologna 2015.

56. Così Martini, *Diario*, cit.

57. A dir poco implausibile, infatti, era l'ipotesi avanzata da Giolitti al capo del governo di un reincarico sulla base di un programma neutralista e sotto l'egida del Parlamento giolittiano. Una offerta evidentemente irricevibile per un governo che a quel punto – come poteva ribattere facilmente Salandra – sarebbe stato completamente screditato in patria e all'estero. Cfr. *Il diario di Salandra*, a cura di G. B. Gifuni, Pan Editrice, Roma 1969, p. 38.

58. In questo quadro anche le dimissioni di Salandra assumevano un significato politico inequivocabile, non di messa in scena, come si è talora erroneamente sostenuto, ma di remissione del giudizio sull'indirizzo di governo alle due sole fonti costituzionali di legittimazione del potere politico autorizzate a esprimersi in tal senso, il Re e il Parlamento. Per una ricostruzione della decisione che portò alle dimissioni del governo si vedano *Il diario di Salandra*, cit. e Martini, *Diario*, cit.

59. *Il diario di Salandra*, cit.

60. «Comprende che la guerra è ormai un fatto compiuto, e che bisogna affrontarla con tutte le forze, senza tentennamenti e pentimenti». Anche se non mancò poi di aggiungere: «non dubito che il paese e l'esercito faranno il loro dovere. La prova sarà aspra e lunga; e

gli uomini che l'hanno provocata a cuor leggero andranno incontro a molte delusioni», in Malagodi, *Conversazioni sulla guerra*, cit., p. 63.

61. Vigezzi, *Da Giolitti a Salandra*, cit.

62. F. Bock, *Parlamenti, potere civile e potere militare*, in Audoin-Rouzeau, Becker, *La prima guerra mondiale*, cit.

63. Martini, *Diario*, cit.

64. Isnenghi, *La tragedia necessaria*, cit., pp. 17-8.

65. C. Schanzer, *Regia prerogativa o competenza parlamentare? Recenti questioni di diritto coloniale italiano*, in "Lo Spedaliere", I, 1891.

66. Lettera di Schanzer a Giolitti del 16 maggio 1915, CG, p. 164. Anche Marcello Soleri avrebbe espresso in seguito alcune riserve sulla condotta di Giolitti in quei mesi. Cfr. M. Soleri, *Memorie*, Libro Aperto, Roma 2013.

67. Malagodi, *Conversazioni sulla guerra*, cit., p. 63.

68. Mi sia permesso rinviare ad alcune considerazioni svolte nell'introduzione a *Il direttore e il generale. Carteggio Albertini-Cadorna 1915-1928*, a cura di Andrea Guiso, prefazione di Simona Colarizi, Corriere della Sera, Milano 2014.