

# Guerra civile e diritto: una costituzione per la Repubblica di Mussolini

LUCIANO MARTONE

## 1. *Guerra civile e storia giuridica*

La contrapposizione ideologica, che ha caratterizzato gli studi sulla vicenda della Repubblica Sociale Italiana, ha scoraggiato sinora l'indagine storica degli aspetti giuridici dell'attività del governo fascista. Eppure in Italia nel periodo tra il 18 settembre 1943 – giorno in cui Mussolini annunciò da radio Monaco la creazione di un nuovo Stato fascista repubblicano – ed il 25 aprile 1945, operarono due governi, ciascuno a sovranità limitata, rispettivamente per l'occupazione militare tedesca e per quella alleata, entrambi su porzioni del territorio nazionale limitate e differenti: più ampia inizialmente quella della Repubblica di Mussolini, dal Centro al Nord, molto più ristretta, sempre nel periodo iniziale, quella del Regno Sabauda al Sud.

In altri termini per seicento giorni due realtà politiche e governative italiane svolsero, nella tragica situazione di guerra civile, un'attività legislativa, operarono nel campo amministrativo, misero in cantiere

anche progetti di vasto respiro tendenti a legittimarsi e non solo in nome di una mera legalità burocratica<sup>1</sup>.

Ciononostante allo stato, dal punto di vista storico-giuridico, appare indagato solo l'aspetto produttivo dell'antifascismo e della Resistenza, mentre per l'attività del governo della R.S.I., immediatamente considerato illegittimo, la rimozione è stata quasi generalizzata<sup>2</sup>. Ha senz'altro nociuto, ad una ricerca non ideologicamente orientata e scientificamente autonoma, la tesi politica della irrilevanza dell'attività svolta dalla R.S.I. nel quadro dell'ordinamento dello Stato postbellico italiano. Per la R.S.I. si è negata anche la qualifica di governo di fatto<sup>3</sup>.

In effetti, da un punto di vista strettamente giuridico, sin dal 1951, Massimo Severo Giannini segnalò in punto di fatto una realtà diversa, sostenendo la necessità di evitare «nella politica un atteggiamento di assoluta intransigenza e consigliò di regolare la complessa materia, almeno in alcuni ambiti lasciando in vita i provvedimenti e

norme adottate dalla R.S.I. anche se singolarmente e con specifica manifestazione di volontà dell'esecutivo»<sup>4</sup>.

In quest'ottica Melis (1996, p. 395) ha posto in rilievo la verificata tendenza a porre l'attività amministrativa – gestionale della R.S.I. – non sottoposta al controllo dei tedeschi – in una linea di continuità di apparati e procedure con la realtà del Ventennio precedente. In effetti, una nuova attenzione per gli aspetti storici ma anche giuridici della vicenda repubblicana è maturata alla fine degli anni '70 in ambito giornalistico con i lavori di Bertoli e Bocca (Bertoli 1976; Bocca 1977). Successivamente, ma solo nell'ultimo decennio, alcuni storici si sono interessati al problema, annunciando una nuova stagione di studi non condizionata da nostalgiche celebrazioni o da sostanziale rigetto per la *sedicente* Repubblica di Mussolini.

Oggi il *corpus* documentario disponibile – in particolare quello dell'Archivio Centrale dello Stato e degli Istituti della Resistenza, nonché la recente edizione critica dei verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana<sup>5</sup> – favorisce una ricostruzione della memoria storica non soltanto legata agli aspetti militari della guerra civile. Hanno ormai cittadinanza anche indagini su altri aspetti e riflessioni storiografiche, che pur appartenendo alla categoria della guerra civile, sottopongono a verifica una realtà fatta di apparati, di strutture amministrative, ed anche di iniziative e progetti politico istituzionali impensabili negli anni del Ventennio.

L'argomento che qui interessa esaminare senza interferenze ideologiche, non è l'attività di governo né quella amministrativa, ma due sorprendenti iniziative costituenti, di cui la prima del dicembre '43, finora lasciata del tutto in ombra e la seconda appe-

na accennata negli studi sulla Repubblica di Mussolini, legata all'opera di Carlo Alberto Biggini<sup>6</sup>, giovane professore di diritto costituzionale che fu ministro dell'educazione nazionale per pochi mesi prima del 25 luglio 1943 e ricoprì la stessa carica durante la Repubblica Sociale Italiana<sup>7</sup>.

In concreto, al fianco dell'attività di normalizzazione istituzionale vi fu nei primi mesi di vita della Repubblica di Mussolini anche una pulsione rivoluzionaria antimonarchica e sociale, estranea agli anni del Regime, che rivendicò nuove ed impegnative scelte costituenti per il nuovo Stato<sup>8</sup>. Questa tendenza rivoluzionaria che si ricollegava ai programmi del primo fascismo, quello dei fasci di combattimento soprattutto per il richiamo, tra l'altro, «*alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al funzionamento tecnico dell'industria, all'obbligo per i proprietari di coltivare le terre, con la sanzione che se non coltivate sieno date a cooperative di contadini, con speciale riguardo a quelli reduci dalla trincea*», nonché «*all'abolizione del Senato dell'istituzione di un Consiglio Nazionale Tecnico del lavoro intellettuale e manuale, dell'industria, del commercio e dell'agricoltura*»<sup>9</sup>, espresse un entusiasmo costituente libertario molto simile a quello generato dall'impresa di Fiume. In questo caso proprio la natura della guerra, producendo condizioni eccezionali stimolò l'abbandono delle posizioni sociali ed economiche difese durante il Ventennio.

L'ordine costituito non si identificava più con il passato: era richiesto soprattutto da quei fascisti di sinistra che durante il Ventennio si erano tenuti in disparte, finalmente con l'elaborazione di proposte alternative a quelle conservatrici che avevano caratterizzato il fascismo trionfante. Un programma, definito da De Felice, netta-

mente di sinistra, che al ritorno di Mussolini sulla scena politica nella seconda metà del settembre 1943, divenne d'attualità per breve momento: le proposte costituzionali per un nuovo ordine non ebbero, infatti, fortuna. Dopo pochi mesi lo spazio di manovra si ridusse entro stretti confini. Trascorso il dicembre 1943 «tutta la situazione precipitò lungo la china della guerra civile» (De Felice 1997, vol. II, p. 359).

Non a caso la convocazione di un'Assemblea Costituente fu di fatto abbandonata, e ciò determinò la definitiva sconfitta dell'anima democratica nonché moderata del fascismo repubblicano rispetto a quella estremista.

## 2. *Alla ricerca delle motivazioni costituenti*

In realtà Mussolini, ritornato in Italia dopo il soggiorno tedesco, avvertì subito l'urgenza di dare assetto legale alla Repubblica attraverso una costituzione a cui fosse affidato soprattutto il compito di offrire unità politica al nuovo Stato, promuovendo il consenso delle forze sociali. Il processo costituente più che definire competenze, organi, apparati e fissando regole e principi – doveva disciplinare un processo politico in grado di determinare partecipazione. Era, questo, lo strumento più efficace per contrastare le sfavorevoli condizioni storiche, soprattutto lo strapotere militare tedesco e l'organizzarsi della resistenza. Dunque un tentativo di legittimazione del nuovo Stato su fondamenta nuove e non soltanto un diversivo demagogico.

La novità dell'iniziativa è stata sinora oggetto di scarso interesse e tra quei pochi studiosi che si sono soffermati ad esamina-

re i progetti costituenti, il più noto ha guardato con profonda diffidenza all'iniziativa di Mussolini.

Il giudizio di De Felice su questo impegno costituente è infatti nettamente negativo. Per lo storico del fascismo, a Mussolini sfuggivano i termini reali della situazione e tra essi il più grave

fu certamente quello di fare affidamento ancora sulle masse, di credere di poterle coinvolgere in qualcosa che potesse essere per esse più importante della loro immediata sopravvivenza.

[*Ibidem*, p. 356]

In realtà proprio quell'attenzione spasmodica delle masse ai problemi di sopravvivenza consentiva un ristrettissimo margine temporale di iniziativa.

È stato osservato che i primi nuclei di resistenza si costituirono ad opera di militari sbandati e di piccoli gruppi di antifascisti, mentre lentamente si formarono le prime bande organizzate. Solo nell'inverno inoltrato del 1944, la resistenza partigiana cominciò ad essere attiva e complessivamente preparata militarmente. Dalle cifre fornite da Parri nel maggio 1945 il numero di arruolati in formazioni regolari nel febbraio 1944 non superava per l'Italia Settentrionale i novemila uomini (Parri, 1976, p. 554. In tema anche Solari 1979, pp. 186 e ss.).

Una cifra modesta se rapportata ai duecentomila del marzo – aprile 1945 che tutto sommato rende evidente come almeno nei primi tre mesi di vita della Repubblica l'ostilità delle masse non fosse direttamente collegata alla lotta di liberazione, ma dovuta alle difficilissime condizioni di vita quotidiane.

Il problema della sopravvivenza era centrale. Su questo Mussolini intendeva intervenire e determinare almeno una immedia-

ta speranza di miglioramento delle condizioni di vita anche attraverso specifiche iniziative politiche del nuovo Stato. La sua Costituzione avrebbe dovuto avere soprattutto un contenuto sociale nuovo rispetto all'esperienza ventennale del Regime, bloccato nelle sue riforme politiche dalla presenza dell'istituzione monarchica e dal dualismo delle strutture statali e fasciste. L'intenzione non era soltanto quella di dare una parvenza giuridico-costituzionale al nuovo Stato repubblicano – come ha sostenuto De Felice – «per assicurare alla repubblica la collaborazione per essa indispensabile – dell'apparato amministrativo statale» (De Felice 1997, vol. II, p. 359).

In realtà, come hanno dimostrato studi più recenti (Ganapini 2002, pp. 254 e ss.; Borghi 2001) la burocrazia italiana rimase naturalmente compromessa con il nuovo fascismo e conservò ritmi di lavoro e formalismi propri, anche nella trattazione degli affari più drammatici come i massacri civili (F. De Felice 1993, pp. 599-638). La scelta costituente non aveva come obiettivo prioritario la ricerca di un consenso burocratico, che ebbe modo invece di manifestarsi senza traumi.

Uno stile statale strettamente tecnico e formale caratterizzò l'attività della pubblica amministrazione della R.S.I. Questa adesione tuttavia, come di recente sottolineato da Paola Carucci, non cambiò molto nella forma, ma cambiò nella sostanza, in quanto il potere, sia pure nei limiti consentiti dalla presenza tedesca, si concentrò per le funzioni più importanti negli organismi di partito (Carucci 2002, p. XI).

Al riguardo i *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica Sociale Italiana* hanno evidenziato la complessità e la vastità della produzione amministrativa confer-

mando indirettamente un'attività burocratica di dimensioni notevoli.

Il fine costituente di Mussolini andava oltre la ricerca del consenso burocratico che durante i 600 giorni della Repubblica Sociale non venne mai meno. In effetti nelle settimane di Salò, Mussolini tentò di dar vita ad un progetto organico di riforma politico sociale, non sperimentato nel Ventennio, che avrebbe dovuto determinare un sostegno popolare alla nuova istituzione statale in grado di scongiurare o attenuare, od anche solo ritardare l'apertura di un fronte interno in grado di portare rapidamente ad una spietata guerra civile.

L'esercizio di un potere costituente, del resto, avrebbe di fatto contenuto la forte ingerenza militare tedesca. Dunque un fervore di idee costituzionali che nonostante lo stato di sbandamento della popolazione poteva tuttavia non avere esiti politicamente contrari alla nascente R.S.I.

Ad ogni modo, in questa prospettiva erano necessari atti di particolare impatto sociale come la *socializzazione delle imprese* e scelte *costituzionali* aperte alle ideologie dei partiti antifascisti. Nei primi mesi della Repubblica Sociale anche Mussolini, per non far evolvere lo stato di sbandamento in aperta lotta politica al nuovo governo fascista, sembrò convinto della necessità di scelte audaci. Di qui i contatti con alcuni esponenti del fascismo moderato e dell'antifascismo di sinistra «dopo vent'anni di antisocialismo»<sup>10</sup>. Ha scritto Giorgio Bocca, al riguardo, che

il movimento riscopre il fascino della parola *socialismo* e la vocazione del ritorno alle origini.  
[Bocca 1977, p. 84]

Del resto la borghesia dopo il 25 luglio del 1943 aveva abbandonato rapidamente il

fascismo per correre in soccorso del governo Badoglio e degli alleati. Di qui gli stretti contatti di questi primi mesi repubblicani soprattutto con i vecchi compagni, Silvestri e Bombacci.

La borghesia per Mussolini si era allontanata dal fascismo ed ora alimentava la rivolta, organizzava la resistenza. Nell'analisi politica di quei tragici giorni, l'antico socialista ritornava verso il popolo non tanto per riacquistare una popolarità ormai perduta ma per fissare alcune idee-forza con l'obiettivo dell'unità del corpo sociale della R.S.I. Invero, egli operava una forzatura della situazione contingente perché le nuove idee non erano condivise dalla maggior parte dei fascisti che sostenevano il suo governo repubblicano: i gerarchi di Salò si consideravano innanzitutto dei combattenti e non dei costituenti. L'ispirazione Sansepolcrista coinvolgeva solo alcuni moderati, la cultura ispiratrice della R.S.I. era tutt'altra: traeva alimento dal disonore dell'armistizio, dalla volontà di vendetta nei confronti dei cosiddetti *traditori* e dalla convinzione che un governo italiano in un paese occupato da un esercito straniero non fosse che di mero sostegno militare verso l'alleato.

### 3. Il tempo dei costituenti e le proposte

L'azione costituente ebbe dunque tempi minimi. Il Congresso di Verona del 14 novembre 1943, e il contestuale eccidio di Ferrara<sup>11</sup>, nonché le successive condanne a morte nel processo a Ciano e agli altri traditori dell'*Idea*, svoltosi sempre a Verona, tolsero ogni energia e concretezza al tentativo costituzionale.

Gli eventi accennati e quelli successivi



*Mussolini consegna la bandiera di combattimento a una delle nuove divisioni addestrate in Germania. Sul bianco del tricolore, al posto dello scudo sabaudo, un'aquila.*

legati alla rappresaglia sempre più violenta nei confronti della resistenza partigiana, portarono al trionfo della «logica spietata della guerra civile» (De Felice 1997, II, p. 339). Alla fine del dicembre 1943 l'anima estremista ebbe il sopravvento su quella moderata in maniera definitiva. Pavolini, Farinacci, Borghese imposero lo sviluppo delle operazioni militari delle rappresaglie anziché la convocazione della Costituente.

Ad ogni modo uno spazio d'azione per il progetto costituzionale, anche se breve, vi fu e non poche energie furono spese per la sua riuscita. La drammatica esperienza della

guerra civile, in questo caso, diede espressione ad una diffusa aspirazione rivoluzionaria diretta alla realizzazione di un assetto giuridico diverso.

Da ottobre a dicembre 1943 Mussolini si occupò della convocazione di una Costituente in maniera concreta, così come fu vivissima la sua attenzione «per l'atteggiamento, le idee, i programmi dell'antifascismo di sinistra» (Spampanato, *Appunto per il Duce*, 1997). A tal fine incontrò Carlo Silvestri, Nicola Bombacci, Leandro Arpinati, tuttavia non fece nulla per determinare un concreto ricambio politico tra i quadri dirigenti del nuovo partito fascista repubblicano al fine di determinare sostegno e credibilità alla sua iniziativa costituzionale.

La sua azione di governo in questa direzione durò dunque qualche mese ed in questo periodo interpellò varie persone ed acquisì più pareri. Il primo dei problemi da risolvere fu senz'altro quello della composizione della Costituente.

Nell'appunto di Spampanato (*Ibidem*, p. 136), la Costituente non doveva ripetere assolutamente i sistemi di investitura o di funzioni rappresentative che aveva inficiato il vecchio Regime fascista. Pertanto l'assemblea costituente, attraverso regolari elezioni, avrebbe dovuto portare alla ribalta uomini, correnti, forze nuove per stabilire «il vivo e autentico contatto tra il popolo convocato in prima persona attraverso una genuina rappresentanza e Mussolini considerato da solo come il promotore del secondo ciclo della Rivoluzione»<sup>12</sup>.

Diverso l'intendimento di Pavolini che immaginava, da corporativista convinto, l'elezione dei membri della Costituente nell'ambito di precise categorie: *i rappresentanti del popolo che lavora* andavano selezionati attraverso le organizzazioni sindacali, le

rappresentazioni dei combattenti, quelle dell'esercito e della magistratura ed altre che potevano contribuire a rappresentare la nazione<sup>13</sup>.

Nel breve progetto di costituzione di Vittorio Rolando Ricci è assente ogni indicazione circa la formazione dell'assemblea costituente<sup>14</sup>.

Il primo dei problemi da affrontare fu senz'altro quello della composizione della Costituente. La questione trovò soluzione con deliberazione del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Nel verbale della riunione del 16 dicembre 1943 vennero infatti chiamati a far parte dell'Assemblea Costituente come rappresentanti del popolo un migliaio di componenti scelti nell'ambito di precise categorie sociali ed istituzionali<sup>15</sup>.

In quella circostanza i ministri ebbero modo di venire a conoscenza di uno schema di costituzione, che allegato agli atti del Consiglio, non fu poi oggetto di deliberazione. In effetti questo testo doveva essere noto anche ad altri fascisti. È presumibile che proprio la conoscenza del suo contenuto rivoluzionario abbia ispirato l'articolo di Giuseppe Morelli, sottosegretario alla Giustizia, pubblicato il 7 dicembre 1943 sul *Corriere della Sera* con il titolo eloquente: *Meno Costituente e più Combattenti*. Ma anche per Vittorio Rolando Ricci, che certo non riteneva l'andare a combattere l'unica missione dei fascisti di Salò, quel testo destava perplessità e preoccupazioni. Sicché l'accenno alla tranquillizzante presenza tra i ministri di *un bravo costituzionalista*, in grado di influire sulle decisioni che eventualmente sarebbero state prese nella riunione del 16 dicembre – inserito nel fluente articolo in sostegno della convocazione della Costituente dal titolo *In vista della Costituente*,

pubblicato sempre sul *Corriere della Sera* appena tre giorni dopo il polemico invito di Marelli (10 dicembre 1943) – è frutto di una diretta conoscenza del testo che Mussolini avrebbe portato in discussione.

Ora questi interventi, oltre a chiarire le riserve e lo stato d'animo dei fascisti più vicini a Mussolini in relazione alla proposta costituente contenuta nella bozza, rendono evidente che la sua divulgazione risaliva ai primi di dicembre 1943 e quindi che la sua stesura era quantomeno antecedente a questo periodo così come l'affidamento della redazione al suo autore.

Nell'opera a stampa dei verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana, questo originale testo costituzionale è attribuito senz'altro al ministro Biggini. La bozza riprodotta integralmente tra i documenti allegati alla riunione del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre viene presentata come «il progetto di *Costituzione* preparato, su incarico del governo, dal ministro dell'educazione nazionale, Biggini»<sup>16</sup>.

La paternità del testo, in verità, non è così certa.

Sul punto, tale attribuzione è innanzitutto contraddetta dal rifiuto esplicito di ogni questione di razza che si legge all'articolo 14° della bozza in questione. Il ministro dell'Educazione Nazionale Carlo Alberto Biggini, nel precedente Consiglio dei ministri della Repubblica di Salò, del 26 novembre 1943, aveva fatto approvare un decreto da lui proposto avente ad oggetto il sequestro di beni appartenenti a cittadini di razza ebraica. Il secondo comma dell'articolo 1 del citato decreto disponeva il sequestro anche per le opere d'arte per le quali vi sia il fondato motivo di sospettare che appartengano a persone di razza ebraica o ad istituzioni israelitiche, ancorché figurino appartenen-

ti ad altre persone od enti»<sup>17</sup>. In altri termini il decreto di Biggini, primo provvedimento antisemita della R.S.I., colpì il patrimonio di quegli ebrei che non riuscendo ad esportare i propri capitali avevano investito in opere d'arte.

Dunque una tempestiva normativa discriminatoria che contrasta con l'articolo della bozza che anzi riteneva «il popolo italiano ... superflua ogni questione di razza»<sup>18</sup>.

Inoltre nella bozza manca qualsiasi riferimento alle competenze del Duce, il potere esecutivo non è trattato in alcun modo. Anzi è del tutto assente ogni sua descrizione, attribuzione di funzioni, rapporto con il legislativo ed il giudiziario.

Un *bravo costituzionalista* come Biggini non avrebbe in alcun modo trascurato di definire i caratteri del potere di governo. Del resto in quello che certamente è il suo *progetto* – ovvero quello reso noto da Luciano Garibaldi e pubblicato da Franchi nel 1987 – la concezione del potere esecutivo non è affatto marginale, all'opposto è il nucleo centrale dell'ordinamento costituzionale elaborato per la Repubblica di Salò.

Per il diritto costituzionale fascista l'aspetto più originale risiedeva «nell'elevata considerazione del potere esecutivo incorporato nel Duce. Esso viene perciò indicato anche dalla dottrina fascista dello Stato come *l'espressione più genuina dello Stato, l'organo essenziale e supremo della sua azione, come emanazione diretta della sovranità dello Stato* o come sintesi nella quale si cristallizza l'intera vita dello Stato nella sua forma attivistica»<sup>19</sup>.

Se dunque l'azione del Duce era stata così determinante per la formazione della volontà statale, non si comprende perché un esperto studioso di diritto costituzionale

non abbia mantenuto questo carattere anche per il futuro della R.S.I., o non abbia per nulla considerato, proprio in un periodo di emergenza normativa, il ruolo dell'esecutivo in rapporto all'assemblea legislativa.

In effetti nella *Bozza* del '43 è assente qualsiasi regolamentazione della sfera di competenza e funzionamento degli organi esecutivi.

A ben guardare la *bozza* aveva poi una precisa ispirazione socialista, se non addirittura apertamente comunista, che non appartiene alla formazione ideologica e culturale di Biggini che poteva considerarsi dal punto di vista politico un pragmatico moderato. In conseguenza è opportuno riflettere ulteriormente sull'attribuzione della *bozza* in questione.

Al riguardo un dato va rimarcato e cioè che l'attribuzione della *bozza* a Biggini è senz'altro dovuta al fatto che questa si trovi tra le carte della Segreteria particolare del Duce insieme alla lettera – già nota agli storici<sup>20</sup> – del 27 maggio 1944 con la quale Mussolini accompagnando la restituzione del testo costituzionale invita Biggini a rivedere alcuni punti, quelli *controlineati*. La copia della lettera autografa di Mussolini è conservata nello stesso faldone e nel medesimo fascicolo.

Ma il testo ritrovato tra le carte della famiglia Biggini dopo la guerra presenta, come riferito da Franchi, sottolineature ma anche aggiustamenti significativi e su aspetti centrali. È dunque il testo del '44 quello a cui si riferisce la lettera del 27 maggio 1944.

D'altra parte già De Felice ha ricostruito la vicenda, per lui Biggini, il 4 maggio 1944, avrebbe cercato di conoscere il giudizio di Mussolini sul suo progetto:

il discorso tra i due si sarebbe però mantenuto molto sulle generali. Fu però certamente in conseguenza di questa *sollecitazione* che una ventina di giorni dopo Mussolini rinviò a Biggini la *bozza* con un breve biglietto di accompagnamento in cui era espresso un giudizio complessivamente favorevole; ma anche un indiretto suggerimento a rimetterci le mani ... Dal diario di Biggini risulta che il 2 giugno, incontratolo per questioni inerenti il suo ministero, questi assicurò Mussolini che avrebbe perfezionato il progetto, appartenendovi *le necessarie modificazioni*.

[De Felice 1997, II, p. 416]

Dunque il testo che riporta le correzioni di Mussolini, restituito il 27 maggio 1944<sup>21</sup>, era senz'altro opera di Biggini.

La lettera in questione non accompagna la restituzione della *bozza* del dicembre '43, sino al 2005 del tutto sconosciuta, resa nota solo a seguito della pubblicazione dei Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. La presenza contestuale nel medesimo fascicolo d'Archivio – *lettera* del 27 maggio 1944 e *bozza* '43 – è solo casuale. In effetti anche la *bozza* '43 riporta parti sottolineate con matita blu. Tuttavia manca qualsiasi modifica, qualsiasi intervento autografo sul testo dattiloscritto.

#### 4. *I due testi: la bozza del '43 ed il progetto del '44*

Molto probabilmente Mussolini, in occasione della seduta del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1943, edotto sul da farsi dai suggerimenti di Rolando Ricci, affidò in quella occasione e non prima a Biggini il compito di studiare la questione e di predisporre un compiuto e coerente progetto costituzionale da sottoporre ai membri della Costituente una volta convocata, così da

procedere in modo ordinato e non caotico come era avvenuto al Convegno di Verona, alla elaborazione dei principi fondamentali della repubblica fascista. La *bozza* dal titolo *Alcune idee sul futuro assetto politico e sociale del popolo italiano*, ordinata in 31 articoli, non è opera del ministro dell'Educazione Nazionale e non è il testo pubblicato da Franco Franchi e considerato dalla storiografia il progetto costituente di Biggini.

In realtà l'iniziativa costituente di Mussolini produsse due progetti di ispirazione molto differente. Il primo, ovvero la *bozza* allegata agli atti del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1943 è opera di forte impronta democratica e socialcomunista e l'autore potrebbe essere Nicola Bombacci<sup>22</sup>; il secondo ovvero il *progetto*, ritrovato tra le carte della famiglia Biggini nel dopoguerra, rappresenta un testo organico di carta costituzionale ordinato in 142 articoli che risente fortemente della prudente ideologia conservatrice maturata nel Ventennio.

Entrambi, al tempo della Repubblica Sociale, rimasero sconosciuti all'opinione pubblica.

Il primo testo del dicembre 1943, sinora ignorato, esprime i sentimenti innovativi e rivoluzionari che in quel periodo influenzavano ed animavano l'impegno costituente di un autore senz'altro contrario, in quella circostanza storica, alla semplice riproposizione dei programmi politici del dispotismo fascista che aveva caratterizzato gli anni della costruzione dello Stato totalitario. Con piena ed autonoma assunzione di responsabilità culturale e politica, nel primo elaborato programmatico si attribuiva alla Costituzione una funzione di governo collegata alla definizione di una nuova sovranità popolare che traeva forza e fondamento nel modello democratico ed in quella poli-

tica di collaborazione sociale solo proclamata negli anni del primo fascismo. Di contenuto, carattere politico e struttura giuridica tradizionale il secondo, senz'altro elaborato dal ministro Biggini.

Nel programma costituente messo in campo da Mussolini, il ministro dell'Educazione Nazionale intervenne in un secondo momento quando l'iniziativa politica aveva ormai perso d'attualità. L'autore della *bozza* '43 non è Biggini.

Mussolini era rimasto deluso dai risultati del Congresso di Verona e probabilmente anche del *Manifesto* predisposto da Pavolini, nonché sorpreso dal contenuto rivoluzionario della *bozza* preparata per il Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1943. Di qui due contestuali iniziative non contrastanti: il differimento a data da destinarsi della convocazione della Costituente e l'incarico a Biggini.

In conseguenza l'autore della *bozza* va cercato tra i sostenitori di un programma socialista, largamente riformista, tra gli epigoni di un fascismo non più legato alle aspirazioni della media borghesia ed ai favori dei potenti gruppi industriali.

Per De Felice «l'attenzione di Mussolini per l'atteggiamento, le idee, i programmi dell'antifascismo di sinistra fu vivissimo» (1997, II, p. 378) soprattutto nei primi mesi della R.S.I., tanto che «ricercò sostegni ed adesioni alla sua politica essenzialmente in due direzioni: tra i vecchi fascisti della prima ora (quasi sempre provenienti come lui dal sovversivismo prebellico) che erano stati o si erano spontaneamente allontanati dal Partito, e ancor più tra i suoi vecchi compagni ed amici di quando militava nel partito socialista» (*Ibidem*).

Di certo ebbe una parte importante nell'azione costituente dispiegata da Mussoli-

ni nei primi mesi della repubblica, il giornalista Carlo Silvestri che dopo aver denunciato gli autori del delitto Matteotti fu confinato politico dal 1927 al 1932. Tra le carte della segreteria particolare del Duce è conservata una sua *memoria* datata 25 settembre 1943 dove in dieci punti vengono delineate le linee di una azione di governo democratica e socialmente utile per la particolare contingenza storica nettamente contrapposta alla politica dittatoriale del Ventennio: «Al regime totalitario e dispotico reggentesi sull'impedimento alla manifestazione delle idee e di opinioni non strettamente conformistiche, occorre contrapporre non la sterile critica superficiale né la unilaterale reazione degli interessi lesi o dei sentimenti offesi, bensì la visione alta ed il linguaggio virile di un movimento per un governo – stato – regime (socialista) capace di intendere e risolvere i grandi problemi del popolo che si propongono: il ristabilimento delle garanzie statutarie col dilemma: Costituzione o Costituente e l'avvento di un regime costituzionale rappresentativo democratico e autoritario, unitario e organico che faccia luogo ad una amministrazione pubblica rispondente ai criteri basilari: – della legittimità – moralità (derivazione e controllo popolare – della capacità (uomini adatti al posto giusto) – della stabilità (l'Esecutivo governa, il Legislativo collabora e controlla)<sup>23</sup>.

In estrema sintesi il Silvestri proponeva a Mussolini «il rispetto delle regole consensuali della democrazia (convincere, non imporre)<sup>24</sup> e tutta una serie di nazionalizzazioni nonché l'adozione di garanzie immediate per le masse lavoratrici. Il suo non era un progetto costituzionale ma un promemoria delle proprie idee in materia.

E Silvestri non fu il solo interlocutore

costituente di Mussolini; si conosce il progetto di Spampanato (*Progetto per la Costituente*) e quello di Vittorio Rolando Ricci tutto centrato sui caratteri della Costituente<sup>25</sup> in forma di breve appunto dove la novità di rilievo è rappresentata dalla accanita difesa del Senato nonché quello che, secondo De Felice, sarebbe stato consegnato a Mussolini il 23 agosto 1944 da Araldo Crolalanza<sup>26</sup>.

L'autore della bozza del '43 non è senz'altro tra questi.

In effetti, solo Nicola Bombacci poteva tentare di indurre Mussolini, nella situazione determinatasi dopo il crollo del regime ed il suo inatteso ritorno al potere favorito dai tedeschi ad una nuova comune militanza per realizzare finalmente un socialismo nazionale. Gli intensi contatti tra Mussolini e Bombacci sin dagli ultimi mesi del 1943 e nei primi del 1944 sono noti<sup>27</sup>. La formazione massimalista e comunista di Bombacci, il suo desiderio di indurre Mussolini «a tradurre in pratica i suoi propositi di pacificazione»<sup>28</sup> costituiscono dati significativi nella ricerca sulla paternità della bozza del '43.

Nicola Bombacci ha un profilo ideologico non in contrasto con i caratteri del documento politico che Mussolini porta con sé al Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1943.

Peraltro una disposizione marginale della bozza del '43 prevede l'originale istituzione di un Ente Nazionale Edile che avrebbero avuto come esclusiva finalità quella di costruire case di proprietà per le famiglie italiane. Ebbene a Bombacci, una volta insediato nel suo ufficio presso il Ministero dell'Interno della R.S.I. fu affidato proprio lo studio del problema delle case per i lavoratori (Dolfin 1949, p. 118).

Una coincidenza, o forse una anticipazione alla quale in qualche modo, nonostan-

te l'abbandono politico della *bozza*, il Bombacci continuò a dedicare in concreto le sue energie nell'ambito di quella collaborazione con la RSI che lo portò a seguire Mussolini sino al tragico epilogo di Dongo<sup>29</sup>.

Invero il profilo culturale del ministro dell'Educazione Nazionale era tutt'altro (Veneruso 1968). Il Biggini – per gli storici sconosciuto gerarca fascista – aveva aderito al partito solo nel 1928. In effetti egli era coetaneo di Pavolini<sup>30</sup>, ma la sua storia personale e la sua carriera politica era maturata in ambienti diversi. La sua formazione era stata prevalentemente giuridica con specifici e prevalenti interessi nel campo del diritto pubblico e soprattutto in ambito corporativo. Biggini fu «alieno dal partecipare alle lotte di corrente in seno al fascismo, sia perché convinto della necessità di conservare l'unità della classe dirigente fascista, sia per la natura culturale e la matrice gentiliana della propria vocazione politica che tendeva al mito della *fedeltà*, e riuscì» secondo il Veneruso – «a mantenere sempre buoni rapporti con i maggiori esponenti del fascismo nazionale delle più varie tendenze e nutrì una autentica devozione per Mussolini» (Veneruso 1968).

In effetti Biggini costruì la sua carriera politica parallelamente a quella accademica: giovane professore universitario, autore di un documentato lavoro sui Patti Lateranensi, deputato nel 1934 e Rettore dell'Università di Pisa nel 1942, quindi ministro dell'Educazione Nazionale il 3 febbraio del 1943 ed in conseguenza entrò a far parte del Gran Consiglio del Fascismo poco prima della storica seduta del 25 luglio 1943. In questa circostanza si schierò con Mussolini contro l'ordine del giorno Grandi.

Liberato Mussolini il 23 settembre divenne ministro dell'Educazione Naziona-

le della Repubblica di Salò. In questa posizione le sue prime iniziative governative, come in precedenza sottolineato, non furono proprio in linea con quella svolta politica che inizialmente sembrò coinvolgere lo stesso Mussolini; anzi grave fu il suo segnale di continuità in tema di discriminazione razziale. E tutto ciò nello stesso periodo in cui Mussolini ristabiliva rapporti con vecchi camerati allontanatisi dal partito e prendeva contatti anche con antifascisti, per favorire scelte di pacificazione sociale.

Spampanato al riguardo ascrive a Mussolini la volontà di evitare «il rischio di varare la repubblica del fascismo per acclamazione. Ci arriveremo alle sue tavole, ma attraverso una preparazione necessaria» (Spampanato 1974, III, p. 631), Spampanato attribuisce queste considerazioni alla prima settimana di dicembre del 1943, data del suo incontro con Mussolini a Gargano. Per Mussolini la Costituente non poteva avere un rapporto con il Congresso di Castelvecchio, mancavano tra i fascisti condizioni politiche favorevoli di progetto, soprattutto per quella concezione del ritorno del fascismo come estrema vendetta nei confronti dei traditori *dell'Idea* che in modo esemplare aveva trovato sfogo nella feroce rappresaglia squadristica compiuta a Ferrara per l'uccisione del federale Ghisellini, sollecitata, approvata ed organizzata proprio nel corso dell'assemblea veronese (Ganapini 2002, p. 170).

Tuttavia la decisione del rinvio per la convocazione della Costituente con probabilità traeva motivo dalla mancanza di un testo idoneo a guidare una ordinata discussione nel delineare i principi costituzionali per la repubblica fascista, l'autore della bozza del '43 si mostrava troppo convinto della necessità di profonde innovazioni: il

nuovo Stato doveva essere espressione di una riforma concretamente democratica. Il consenso sociale andava conseguito attraverso una larga partecipazione elettorale, in concreto attraverso una competizione politica aperta alla contrapposizione partitica<sup>31</sup>. Si trattava dunque di un testo sotto più profili rivoluzionario che per imporsi in Costituenti avrebbe avuto bisogno dell'esplicito ed autorevole sostegno di Mussolini.

In questa complessa trama si colloca il ricorso all'opera prudente del Biggini, senz'altro in sintonia con la consapevolezza di Mussolini di trasferire la sostanza della dottrina fascista in una carta costituzionale senza stravolgere i suoi elementi costitutivi, così come manifestatisi durante il Ventennio, nonostante la nuova necessaria ricerca del consenso delle classi lavoratrici in sostituzione dei vecchi punti di riferimento del Regime. Un'attività di studio e di scrittura – quella di Biggini – che si svolse in uno spazio temporale successivo al 16 dicembre 1943.

##### 5. I contenuti della prima proposta

Invero, nella bozza del '43, le idee sul futuro del nuovo Stato repubblicano erano espressione di convincimenti e riflessioni politiche senz'altro innovative e significative, soprattutto per il contesto storico in cui emergevano. Oltre all' «ampia libertà di stampa, di culto»<sup>32</sup>, alla concessione del voto *tout court* alle donne al pari degli uomini senza alcun riferimento a particolari categorie come nella legge per l'elettorato amministrativo del 1927, mai applicata (in argomento Martone 1996, pp.542-547), all'abolizione della coscrizione obbligato-

ria<sup>33</sup>, al riconoscimento dell'autonomia regionale ed alla soppressione delle provincie<sup>34</sup>, ad una magistratura libera ed indipendente non soggetta ad alcuna influenza esterna e con magistrati eletti con plebiscito popolare<sup>35</sup>, l'articolato contiene due sorprendenti novità ulteriormente rivoluzionarie che riguardano la razza e il diritto di proprietà<sup>36</sup>.

In tema di discriminazione razziale, l'articolo 14°, I comma, della bozza così recita: «*Il popolo italiano ritiene ogni questione di razza abolita e per quanto riguarda i semiti sosterrà, nel campo internazionale la opportunità di una sistemazione definitiva con la creazione dello Stato Ebraico*». Mussolini deve aver avuto almeno un sussulto, leggendo la dichiarazione forte e chiara, di radicale e sostanziale condanna della politica razziale imposta nel 1938, eppure questo punto non risulta sottolineato dalla sua matita blu.

La carta costituzionale pertanto intendeva trascendere dall'evento che l'avrebbe prodotta e conduceva – con la sua autorità proiettata nel futuro – ad una effettiva conciliazione non solo con gli ebrei, di nuovo cittadini italiani, ma anche con il sionismo internazionale. In concreto la bozza del '43, non solo si caratterizzava per aver fortemente attinto dal modello democratico occidentale, ma guardava anche al passato fascista con sguardo fortemente critico.

Per il suo autore il regime aveva perso il consenso degli italiani per errori etico – politici, non già per l'onta del tradimento provocata dalle scelte contrarie all'*Idea* di alcuni alti gerarchi. Il tentativo costituzionale aveva senso e motivo se in possesso di caratteri originali e valori forti in grado di frenare i combattenti del neonato partito fascista repubblicano e trasformare radicalmente l'ordinamento della vita sociale, alla

ricerca effettiva di una ritrovata concordia nazionale.

Su questa rinnovata solidarietà tra tutti gli italiani bisognava puntare per risolvere anche le esigenze di sopravvivenza quotidiana soprattutto delle masse lavoratrici, essendo il lavoro non più soggetto a sfruttamento da parte di privilegiati imprenditori.

Di qui la seconda grande novità del progetto costituzionale che formalizzava un nuovo rivoluzionario assetto addirittura del diritto di proprietà e non limitato ai soli rapporti tra capitale e lavoro negli stabilimenti industriali. Infatti all'articolo 18° si legge, non senza sorpresa, che «il capitale non potrà essere più elemento di sfruttamento e di privilegio per alcuno, tutta la proprietà immobiliare passerà esclusivamente nelle mani dello Stato, fatte le seguenti eccezioni: a) per i possessori della casa che serve di abitazione delle propria famiglia; b) della terra che viene fecondata con le proprie braccia; c) e di quant'altro ove risulti chiaramente che il capitale ed il lavoro siano riuniti nelle stesse mani»<sup>37</sup>.

L'articolato proposto veniva poi sostenuto con una serie di considerazioni sulla natura del capitale<sup>38</sup> e sulla necessità per il nuovo Stato di nazionalizzare tutto il settore dei trasporti e delle comunicazioni, nonché di assumere provvisoriamente la gestione diretta<sup>39</sup>, togliere la proprietà dei terreni coltivabili «a chi ne ha in esuberanza»<sup>40</sup> per poi distribuirla a chi effettivamente la lavora compiendo così una riparazione ed un atto di giustizia sociale». Dalla lettura del testo emerge dunque un progetto sociale che per l'economia industriale va oltre il corporativismo e mira in politica agraria ad un sistema di piccola proprietà rafforzato da una ulteriore modifica del regime delle successioni<sup>41</sup>.

La *bozza* disegna una comunità politica retta da norme che garantiscono le libertà e vincolano i diritti dei cittadini ad un passaggio storico significativo per il fascismo. Il problema affrontato in sede costituente, non era tanto quello di dare un contenuto di legittimizzazione alla Repubblica di Salò, quanto piuttosto di dare preminenza ed un rinnovato quadro di riferimento politico – ideologico, considerato essenziale per raggiungere nell'immediato un positivo effetto di concordia con quelle componenti sociali che altrimenti avrebbero dato il loro appoggio alla resistenza.

Nel più lungo periodo si riteneva di portare a termine il programma più volte sollecitato negli ultimi anni del Ventennio di elaborazione di una legge costituzionale che finalmente riusciva ad enunciare in maniera solenne e sistematica i principi generali della dottrina del Fascismo. Con questa *bozza* in concreto, anche se in una diversa contingenza storica, finalmente si modificava la gerarchia delle fonti giuridiche attraverso la vigenza di una normativa superiore alle leggi ordinarie. Così anche da questa prospettiva si dava spazio ad una novità di rilievo rispetto alla precedente esperienza istituzionale fascista.

È evidente che siamo senz'altro nel campo di una scelta decisamente ideologizzata diretta a sottrarre la volontà statale all'arbitrio e capace di raccogliere in unità tutta una serie di supporti sociali dando rilevanza ad un preciso modello di consociazione. Un'operazione mai tentata durante il Ventennio. Già Paolo Pombeni ha rilevato che il «fascismo rinviò *sine die* qualsiasi razionalizzazione del suo regime»<sup>42</sup> non giungendo ad una formalizzazione costituzionale del nuovo assetto dei poteri avviato nel 1928 con la trasformazione in organo

dello Stato del Gran Consiglio del Fascismo, portata avanti dopo la proclamazione dell'Impero, con la legge sui due marescialli e nel 1938 con l'abolizione della Camera dei Deputati e la istituzione della Camera dei Fasci.

In effetti la vigenza dello Statuto Albertino e le prerogative regie avevano impedito un'evoluzione costituzionale esplicita, sanzionata con un nuovo solenne documento politico che avrebbe dovuto affrontare l'impegnativo rapporto tra monarchia e fascismo. Un politico esperto come Mussolini era consapevole del fatto che la battaglia istituzionale si combatteva efficacemente anche con iniziative tecnico-formali, con strumenti legislativi, piuttosto che attraverso inutili e spesso rischiose prove di forza.

Il mezzo più efficace nel Ventennio, per affermare il potere del partito fascista sullo Stato e quello personale del Duce rispetto all'ordinamento della monarchia sabauda, era stato un altro. L'obiettivo di ridimensionare la supremazia istituzionale del monarca, di superare il sistema parlamentare, di rafforzare l'esecutivo attraverso singole soluzioni operative era stato raggiunto di volta in volta con singole iniziative legislative.

## 6. *Sviluppi della politica istituzionale*

In effetti a ben guardare, e questo a Mussolini senz'altro non sfuggì, la *bozza* del 16 dicembre 1943 delegittimava la politica istituzionale del Ventennio in maniera profonda. Sulla base di questo progetto il passaggio verso la Costituente si rivelava per Mussolini un passaggio difficile e troppo rischioso. La maggior parte dei camerati che

lo avevano seguito a Salò, avrebbero considerato inaccettabili i contenuti programmatici della *bozza*. Nel confronto con il passato le differenze ideologiche di fondo erano troppo rilevanti rispetto alla politica razziale sino ad allora perseguita ed alle limitazioni da introdursi al fondamentale diritto di proprietà.

Il progetto in concreto andava ben oltre il processo di socializzazione per la gestione delle aziende poi attuato con legge nel 1944<sup>43</sup>.

Nella *bozza* si legge un disegno più ampio che riguarda la struttura sociale del paese nel suo complesso. Non è più uno Stato dittatoriale ed oligarchico quello che viene prospettato, ma uno Stato da costruire attraverso il consenso democratico e per di più decisamente lontano da ogni soluzione liberista ed in grado di realizzare un programma per il quale «l'uomo, dopo tanti secoli di lotta dalla schiavitù al servaggio, al salariato, finalmente arriverà a deporre il pesante fardello del giogo del capitale, e solo allora godrà in pieno i frutti della sua intelligenza, del suo sapere e del suo lavoro»<sup>44</sup>. In sostanza con il nuovo assetto sociale il sistema capitalistico sarebbe stato smantellato seguendo un modello statualistico di tipo comunista ancor più che socialista.

Di qui le perplessità di Mussolini non disponibile per un così audace cambiamento e l'abbandono della *bozza* che risulta solo allegata agli atti del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana del 16 dicembre 1943, senza cenno di discussione e neppure di esplicita presa d'atto.

La *bozza* rimase dunque un documento non ufficiale e riservato. Mussolini, pur essendo in quel momento molto attento alle idee ed ai programmi dell'antifascismo di sinistra, avvertì l'impossibilità di identifi-

carsi con il comunismo. Inoltre la sua volontà costituente era determinata soprattutto dalla necessità di dare legittimità alla Repubblica e dalla ricerca di un rinnovato consenso che nel tragico momento storico contingente non maturava sulla base di profonde convinzioni ideologiche ed era assoggettato anche a necessità e condizionamenti propagandistici. In altri termini, la posizione di Mussolini rispetto alla *bozza del '43*, in cui si manifestava una rivoluzionaria e forte volontà costituente, era molto più prudente, moderata e pragmatica.

In effetti, nel momento in cui la *bozza* venne a conoscenza dei rappresentanti del Governo, il nuovo partito fascista aveva già discusso gli indirizzi generali e le attribuzioni dello Stato. Pavolini con i 18 punti del *Manifesto* del Congresso di Verona, del 16 novembre 1943, aveva già messo paletti alla degenerazione socialista e comunista, e chiaramente affermato in un documento ufficiale che il programma sociale che doveva caratterizzare il nuovo regime repubblicano non poteva dunque che essere soltanto l'evoluzione del principio corporativo<sup>45</sup>.

Per Mussolini dunque la *bozza* era inutilizzabile, sicché altro e più meditato modello andava proposto ai membri della Costituente. È quindi a questo punto che entrò in campo il professor Biggini con uno specifico compito, quello di elaborare un progetto costituzionale capace di precisare i caratteri del nuovo stato repubblicano, senza però rinnegare completamente l'esperienza del Ventennio ed il suo ordinamento.

Il tentativo di adeguare il nuovo assetto dello Stato repubblicano al vecchio ordinamento del Ventennio precedente è rappresentato dal progetto di costituzione elaborato da Biggini e pubblicato da Franco Franchi<sup>46</sup> soltanto nel 1987.

### 7. *La seconda proposta: il progetto Biggini*

In realtà quella conosciuta da De Felice è la seconda proposta costituente, fortemente condizionata dalle indicazioni, dai parametri politici, dalle considerazioni, dalle scelte prudenti di Mussolini. Una carta costituzionale di ben 142 articoli, profondamente diversa nell'impianto generale e soprattutto nella cultura istituzionale che aveva ispirato originariamente la *bozza del '43* che proponeva la rifondazione dello Stato e riteneva irrecuperabile il vecchio costituzionalismo liberale e gli aggiustamenti fascisti del Ventennio<sup>47</sup>.

Per comprendere bene questa profonda differenza tra i due testi è opportuno prendere in esame le opzioni alquanto diverse e contrapposte che emergono nel progetto di costituzione del 1944 rispetto alla *bozza del 16 dicembre 1943*.

Il *progetto Biggini* propone un testo compiuto, analitico e rigido, che sceglie un modello di Stato differente da quello precedentemente ipotizzato, dove predomina l'interesse della nazione rispetto agli «individui, isolati o raggruppati, che in ogni momento vi fanno parte»<sup>48</sup>. In altri termini l'idea di democrazia ampiamente affermata sulla *bozza del '43* è qui ripresa entro uno schema corporativo che risente del modello dello Stato totalitario costruito nel Ventennio.

Il punto che risente in maniera fortissima dell'opinione del Capo riguarda la scelta razziale antisemita. Nella *bozza del '43* la posizione contraria ad ogni norma discriminatrice è netta, addirittura appassionata nella motivazione. Per contro nel *progetto Biggini* ritorna in vigore una normativa ispirata ai valori della razza italiana e della sua civiltà anche se attraverso una nuova politi-

ca di *purità della stirpe* e di *difesa della famiglia*. Ciononostante la discriminazione nei confronti degli ebrei italiani non viene inibita, anzi viene confermata attraverso una specifica nuova disciplina.

L'articolo 73 del progetto<sup>49</sup>, disciplinando il matrimonio, faceva assumere all'italiano di razza ebraica la condizione giuridica che era stata propria dei sudditi coloniali<sup>50</sup> con tutti i conseguenti impedimenti e differenze giuridiche rispetto ai *regnicoli*.

In altre parole, il testo elaborato da Biggini confermava la politica razziale inaugurata nei confronti degli ebrei nel 1938 (cfr. AA.VV. 1998) anche se in maniera implicita. Di fronte all'immane tragedia degli ebrei il professore con il suo lavoro costituzionale riapriva il varco alle sopraffazioni, al predominio iniquo. Il suo articolato persecutorio, anche se in apparenza poco eloquente, operava comunque una scelta di campo netta a favore della discriminazione razziale. Invece di norme chiare, indirizzate ad esprimere una concezione di superiorità razziale, Biggini si limitava a segnalare una condizione di sudditanza e non di cittadinanza per gli ebrei italiani che comunque affermava per il nuovo Stato una vocazione nettamente razzista.

Va ricordato che, tra la redazione della bozza ed il progetto Biggini, ossia tra l'autunno del '43 e la primavera del '44, il governo repubblicano aveva già adottato atti di sicura ispirazione antisemita. La presenza del divieto matrimoniale tra ebrei e cittadini italiani ariani e non di poche altre norme discriminatorie nel testo costituzionale, non deve trarre in inganno. La scelta della prosecuzione della politica antisemita era netta, e questa volta, in concreto, per gli ebrei italiani non solo di segregazione dalla società civile si trattava. Del resto già il 16

ottobre 1943 la polizia tedesca aveva attuato nel ghetto di Roma una retata di oltre mille ebrei poi deportati ad Auschwitz. Ed il 30 novembre 1943, il Ministro dell'Interno della R.S.I., Buffarini Guidi, con l'ordinanza n. 5, aveva disposto l'arresto e l'internamento di tutti gli ebrei nei campi di concentramento. Inoltre i partecipanti al Congresso di Verona, sin dalla metà dello stesso mese di novembre, avevano deciso di considerare gli ebrei italiani appartenenti a *nazionalità nemica*<sup>51</sup>. Si veda al riguardo il settimo dei diciotto punti del *Manifesto* di Verona, recepito dagli articoli 89 e 90 del *progetto Biggini*<sup>52</sup>. Il testo di Biggini recepiva in materia deliberazioni autorevolissime.

Il *progetto* del Biggini seguiva dunque, in questo punto, le direttive del governo e del partito fascista repubblicano, anche se la conferma della persecuzione degli ebrei passava attraverso una norma costituzionale che si collocava in un contesto più generico di difesa della stirpe e della famiglia e non della razza, tuttavia il suo articolato, pur non facendo ricorso a parole d'ordine antisemite, prevedeva ugualmente e ristabiliva in concreto precisi criteri di segregazione degli ebrei italiani dalla società civile attraverso la loro identificazione sul piano razzista e religioso.

Dunque una proibizione di natura matrimoniale, che inserita in un testo costituzionale autorizzava autorevolmente il predominio dei cittadini di stirpe italica sui sudditi ebrei sino, purtroppo, – nel corso della guerra – alla segregazione ed allo sterminio. Nessuna protezione, nessuna tutela, assicurava loro il riferimento alla stirpe anziché alla razza. Le belle idee espresse al riguardo nella *bozza* venivano quindi contraddette e negate nella stesura finale del *progetto*. Ed in effetti non fu questo il solo

tema soggetto a profonda revisione nell'elaborato di Biggini.

### 8. *Rispetto della proprietà privata e ritorno al passato*

Altro argomento centrale, quello del capitale e della *proprietà privata* che trovò infatti una corrispondente ridefinizione. Nel progetto vi è la «proclamazione del rispetto della proprietà privata»<sup>53</sup> dunque non più «elemento di sfruttamento e privilegio per alcuni» come scritto all'articolo 18 della bozza del '43, ma anzi «completamento e mezzo di applicazione della personalità umana».

Messi a confronto l'articolo 18° della bozza e l'articolo 105 del progetto risultano diversi anzi opposte. In effetti l'osservanza alle direttive di Mussolini determina in Biggini una totale soggezione. L'audacia ispiratrice della bozza soccombe.

In generale nel progetto del '44 trionfano le opzioni costituzionali tradizionali. Così la coscrizione militare non è più abolita<sup>54</sup>. L'elettorato attivo non è più riconosciuto a tutti i cittadini di ambo i sessi ma soltanto a coloro che lavorano<sup>55</sup>. Le provincie non sono più soppresse<sup>56</sup> e della istituzione delle Regioni non se ne tratta più. Così l'ampia libertà «di riunione, di associazione, di stampa, di culto,» di cui all'articolo 7 della bozza si tramuta in «libertà di parola, di stampa, d'associazione, di culto» – quindi rimane esclusa quella di riunione – ma con l'aggiunta di una precisa limitazione: «deve essere garantita fino al limite in cui è compatibile con preminenti esigenze dello Stato e con la libertà degli altri individui»<sup>57</sup>.

Il Biggini inoltre nel suo testo sposta l'at-

tenzione sulle situazioni di effettività dell'esercizio del diritto di libertà fissando in questo modo regole diverse: non più un diritto pieno, ma la specificazione giuridico – formale di limiti discrezionali. Identica la soluzione per l'organizzazione politica del nuovo Stato: «I partiti possono spiegare la loro attività di propaganda delle loro idee e dei loro programmi, purché non in contrasto con i fini supremi della Repubblica»<sup>58</sup>.

Anche il nuovo articolato sulla scuola ci restituisce una immagine sbiadita delle norme scritte nel '43. «La scuola non avrà dogmi. Saranno escluse le influenze politiche e religiose ... I programmi verranno ampiamente discussi dal corpo degli insegnanti stessi», così nella bozza del '43<sup>59</sup>. Ora, nello scrivere le norme del progetto del '44 il ministro dell'Educazione Nazionale dimostra, anche in questo settore di sua specifica competenza, di essersi allineato ad una concezione autoritaria, di aver rinunciato ad ogni proposito innovativo. Infatti nell'articolo 79 del suo progetto si individua come finalità dell'insegnamento scolastico «la formazione di una cultura del popolo ispirata agli estremi valori della razza italiana e della sua civiltà», pertanto i programmi scolastici «sono fissati in vista della funzione della scuola»<sup>60</sup>. In conseguenza vi sono dei precisi principi informativi che orientano l'attività del docente.

Dunque due orientamenti ben differenziati, due anime, una libertaria, l'altra stalinista. L'insegnamento appare nel progetto del '44 come manifestazione di una vocazione obbediente alle direttive politiche del governo; la libertà dell'insegnamento viene calata all'interno di una realtà culturale ben delimitata che merita, solo essa, di essere valorizzata ed insegnata. Il progetto del '44 è

dunque un testo che rivela chiaramente la retrostante ideologia autoritaria. Così, mentre la *bozza* del '43 attesta una volontà rivoluzionaria che rompe con il passato, il *progetto* del '44 esprime all'opposto un sentimento di rispetto per la tradizione fascista e costruisce su queste antiche fondamenta l'edificio del nuovo Stato repubblicano. In realtà mentre la *bozza* del '43 contiene motivazioni e soluzioni fortemente ispirate da una nuova proposta politica che tendeva ad evitare il male funesto della guerra civile. Per contro il progetto del '44 è ormai soltanto un puro esercizio di scrittura giuridica sostanzialmente condizionato dall'esperienza dell'ordinamento del Regime di cui era profonda conoscitore.

L'impegno costituente di Biggini si risolve in una scelta formale e consapevole tendente ad esprimere in forma compiuta le idee costituzionali maturate negli anni del fascismo nonché le novità sociali condivise dal Duce. Non a caso Mussolini aveva consegnato a Biggini un articolo sulla Costituzione della Repubblica Romana del 1849<sup>61</sup>: un testo approvato l'ultimo giorno di vita della Repubblica e mai entrato in vigore e quindi soltanto testimonianza di una precisa identità politica, matura espressione giuridica di un ordinamento statale che affidava ai posteri il messaggio politico – istituzionale di una nuova organizzazione della società.

Un modello al quale il professor Biggini, nel suo solitario lavoro aderì, identificando nella scrittura dei principi e delle regole fondamentali dello Stato sociale repubblicano la cifra giuridica autentica del fascismo italiano da consegnare alla storia. Un compito al quale adempiva come portavoce del Capo, unico detentore del potere costituente. Il testo che Biggini andava scrivendo nel

1944 era ormai destinato solo alla testimonianza di un disegno politico istituzionale ideale. Il ministro doveva esserne cosciente. In coerenza con questo sentire, non poteva instaurarsi contrapposizione dialettica, i tratti della dimensione teorica dovevano essere riconducibili all'unica fonte politica legittimata a lasciare un messaggio alle future generazioni: il Duce della Repubblica Sociale Italiana.

### 9. *L'idea mussoliniana di Stato repubblicano*

Il progetto del '44 è dunque fedele alla tradizione fascista, sicché l'importanza dell'opera è nella scoperta della proposta mussoliniana di Stato repubblicano a prescindere dalle sue contingenti motivazioni. Una proposta che non è conforme ai diciotto punti del *Manifesto di Verona* anche se è contro gli ebrei, e che non ostile al capitalismo nonostante l'intenzione di socializzare l'Italia. Inoltre i caratteri di tale legge superiore non erano direttamente collegati alla società che viveva il dramma della guerra e soprattutto quella civile.

I principi fondanti la *Carta* ispirata da Mussolini erano espressione dei bisogni di una società che guardava ancora al passato più che al futuro. I diritti civili, sociali, economici, politici, erano riconosciuti nel loro contenuto essenziale ma si realizzavano solo se coincidevano integralmente con i fini superiori della Repubblica fascista. In altri termini i diritti inviolabili erano garantiti solo se rispondevano a tale modello. Del resto i diritti dei cittadini erano controbilanciati dai doveri e la relativa normativa trovava spazio solo nel capo VI del progetto ovvero dopo la definizione costituzionale

della struttura dello Stato. La determinazione della forma di Stato è infatti centrale nella *Carta* elaborata da Biggini.

L'affermazione degli *organi supremi della Nazione* è dominante per la costruzione della struttura repubblicana fascista. E questi essenziali punti di riferimento sono il *Popolo* e il *Duce della Repubblica*. Il *Popolo* partecipava alla vita dello Stato «mediante gli organismi che si formano nel solo seno per esprimere gli interessi morali, politici ed economici delle categorie di cui si compone, e attraverso l'Assemblea costituente e la Camera dei rappresentanti del lavoro»<sup>62</sup>.

Lo schema è quello della democrazia indiretta o rappresentativa che si esplica nell'ambito dell'appartenenza a determinate categorie. Sotto quest'aspetto viene riportato il modello dello Stato corporativo<sup>63</sup> dove rappresentanza e responsabilità politica sono espressione dell'organizzazione delle forze della produzione e del lavoro.

La figura istituzionale del *Duce della Repubblica* – posta al di sopra di ogni altro organo statale, unica, diretta interprete della volontà popolare – è invece di nuova creazione. Il Biggini per segnare l'autonoma funzione di Mussolini, determinante per la vita politica della Repubblica, in quanto diretto interprete della volontà popolare, pone questa carica istituzionale al centro del suo progetto.

L'importanza del capo carismatico capace di interpretare la volontà delle masse, espressione del sincretismo ideologico tipico del fascismo, trova qui modo di riaffermarsi pienamente nonostante lo schema repubblicano. L'ostilità verso la rappresentanza parlamentare, l'avversione per la democrazia riemergono dunque attraverso questa complessa ed originale articolazione di potere. L'azione pubblica è tutta affidata

al *Duce della Repubblica Sociale Italiana* che esercita il potere legislativo in collaborazione con il Governo e la Camera dei rappresentanti del lavoro<sup>64</sup> e quello esecutivo, di cui è massima espressione, o direttamente o a mezzo del Governo – di cui non si limita a nominare e revocare sia i ministri che il Capo del Governo<sup>65</sup> – ma ne dirige e ne coordina l'opera, lo convoca e ne fissa l'ordine del giorno<sup>66</sup>.

Siamo in sostanza alla istituzionalizzazione di una forma dittatoriale, alla riaffermazione di un ordine antico calato in un novello atto costituzionale. Il nuovo regime repubblicano, che aveva preso forma di fatto con la liberazione di Mussolini dal Gran Sasso, aspirava alle origini in maniera confusa, come in precedenza rilevato, ad una generale rottura con il Ventennio: il testo elaborato dal ministro dell'Educazione Nazionale chiudeva definitivamente questa breve stagione di libera critica storico-istituzionale.

Con lo schema di costituzione di Biggini il potere veniva di nuovo, sostanzialmente, delegato a un uomo solo che assumeva anche se con il termine temporale del settennato, la pienezza della competenza legislativa ed esecutiva. Non così disponevano gli articoli della *bozza* del dicembre 1943. Sul punto la differenza d'impostazione risulta molto marcata.

L'attenzione originaria alle attribuzioni della Costituente da trasformarsi in Assemblea legislativa ed al Senato considerato organo supremo del lavoro<sup>67</sup>, viene – nel testo di Biggini riveduto da Mussolini – orientata sulla figura del Capo dello Stato di cui vengono fissate le funzioni e le ampie competenze in dettaglio. Nella *bozza* del '43 l'unico accenno a questa figura istituzionale riguardava la sua nomina affidata all'As-

semblea Nazionale legislativa. Per contro nel progetto del '44 il suo rilievo istituzionale è centrale e non soltanto sul piano ideologico.

Non il Parlamento ma la figura del Duce costituisce il fulcro di tutte le decisioni politiche. In questo progetto peraltro il Governo assumeva il compito di semplice interprete ed esecutore dell'indirizzo politico e legislativo elaborato dal Duce della Repubblica. In questo modo il ruolo dei partiti politici veniva reso del tutto marginale.

In effetti nel modello costituzionale delineato da Biggini e Mussolini, una volta superato il dualismo istituzionale monarchia – fascismo che aveva caratterizzato il Ventennio, il Duce della Repubblica si sostituiva al Re per esercitare in sede politica una decisiva influenza personale secondo lo schema formale del vecchio Statuto Albertino. Superata la diarchia, il ruolo decisivo per la determinazione della politica generale del paese veniva dunque formalmente affidato senza più ipocrisie a Mussolini nella sua nuova qualità di capo supremo del nuovo Stato repubblicano.

10. *Un precedente determinante: il Convegno pisano del 1943*

Al riguardo va ricordato che Biggini nel 1943, poco prima del 25 luglio, aveva organizzato presso l'università di Pisa, di cui era Rettore, un significativo convegno diretto a fissare i principi generali dell'ordinamento giuridico. Con questa iniziativa scientifica, il professore aveva tentato di offrire un contributo determinante per indirizzare il diritto pienamente nella civiltà fascista e nello Stato corporativo.

La politica legislativa del regime espressa attraverso la riforma del Codice civile, della procedura civile, dei codici penali doveva ora trovare una enunciazione chiara dei principi informatori dell'orientamento giuridico creato dal Fascismo. Conclusi i lavori per la codificazione era ormai tempo di fissare, per un sistema giuridico già rinnovato, «la forza della propria ideologia» (Biggini 1943, p. 383) e segnare le linee certe del futuro sviluppo. Tutta una nuova concezione dello Stato e del diritto, secondo Biggini, tutta una serie di nuovi istituti e principi non potevano essere costretti entro gli schemi del vecchio ordinamento giuridico liberale.

L'opera legislativa del fascismo era *un prodotto politico* e non «un'opera essenzialmente tecnica e strettamente giuridica» (*Ibidem*). Considerare l'elemento politico come un semplice antecedente separato dalla realtà giuridica, era una erronea rappresentazione, ma una falsa concezione del diritto e della politica, non coscienza della loro intima e profonda unità. Il punto focale del ragionamento di Biggini era costituito dalla dimostrazione della *enorme contraddizione* di preferire l'applicazione «caso per caso, istituto per istituto, i principi fascisti attraverso l'interpretazione di essi, come principi dell'ordinamento giuridico, anziché vederli fissati in una norma astratta» (*Ibidem*, p. 387). L'appassionata polemica contro la continuità giuridica dello Stato mostrava dunque una spiccata sensibilità e vocazione costituzionale. Ormai l'indirizzo normativo civilistico e le trasformazioni costituzionali del regime costituivano dei fattori interruttivi, determinanti.

La costituzione materiale non aveva che pochi punti di contatto con le norme fondamentali ottocentesche. Lo Statuto Albertino,



Venezia, 9 febbraio 1944: giuramento della Guardia Nazionale repubblicana presso la caserma Manin (Istituto Luce, Roma).

che non viene mai citato da Biggini in questo saggio, era da considerarsi fonte giuridica ormai inadeguata a rinnovare l'ordinamento. Lo Statuto non rappresentava più la norma base, la ragione costitutiva dell'ordinamento giuridico.

Il professor Biggini, in questa occasione pisana si assunse il compito di prendere posizione a favore di una riscrittura del testo costituzionale. Ed a tal fine accompagnò lo scritto con la formulazione delle sue proposte, con la redazione di un testo in 69 articoli che avrebbe dovuto fornire uno *schema di massima*, per giungere ad una «enunciazione solenne e sistematica dei principi generali dell'ordinamento giuridico sorto dalla Rivoluzione, una legge costituzionale che svolgeva i principi fondamentali della dottrina che il Fascismo aveva posto e che conteneva gli istituti fondamentali modifi-

cati o diversamente orientati o creati dal Fascismo, per la necessità, se non si volessero trovare altre ragioni spirituali e politiche, che il nuovo ordinamento giuridico dello Stato abbia la propria unità anche dal punto di vista formale» (*Ibidem*, p. 400). Fu questa esigenza dogmatica a spingerlo alla stesura di un testo normativo che ha tutte le caratteristiche di una carta costituzionale dove la nozione di potere di Governo superiore e diverso dal potere esecutivo legislativo e giudiziario, è centrale.

Trova espressione in questo testo la concezione di un potere di governo – che per la legge del 24 dicembre 1925 ... le successive leggi costituzionali e la legge del 19 gennaio 1939 che hanno tutte interessato la figura del Capo del Governo – «prima e più fondamentale potestà dello Stato» (*Ibidem*) che concerne «la direzione suprema e genera-

le dello Stato nel suo complesso e nella sua unità». E questo dato così importante ed originale si trova poi riprodotto nel progetto costituzionale del 1944 per la Repubblica Sociale. Biggini in questo caso non inventa nulla di nuovo per la figura istituzionale legata alla persona di Mussolini. Nel testo del 1943 elaborato prima del 25 luglio, il Duce del Fascismo, quale Capo del Governo, avrebbe esercitato questo superiore potere unitario e di indirizzo politico per delega del Re; nel testo del 1944, per le note circostanze storiche, il Capo supremo dello Stato è direttamente il Duce della Repubblica Sociale Italiana<sup>68</sup>.

Ogni mediazione è superflua.

Negli ultimi mesi del regime fascista Biggini svolse dunque con impegno un energico personale tentativo per sollecitare un'attiva politica costituzionale che trovò poi modo di esprimersi anche su sollecitazione ufficiale al tempo della Repubblica Sociale. Tuttavia in questo successivo periodo repubblicano le sue riflessioni ed elaborazioni non ebbero alcuna circolazione, neppure sul mondo accademico. Il suo *progetto* non ebbe modo di circolare neppure tra studiosi di diritto costituzionale, come era avvenuto prima del 25 luglio 1943 per lo schema preparato in occasione del convegno pisano. Anzi la redazione del *progetto* del 1944, che si ricollega allo schema da lui pubblicato nel 1943, rimase del tutto sconosciuta ai contemporanei.

In effetti la sola parte del lavoro costituzionale del Biggini che trovò attuazione normativa negli ultimi mesi della R.S.I., ma ad opera di altri gerarchi, soprattutto di Angelo Tarchi, fu quella relativa alla socializzazione delle imprese. Un tema quest'ultimo del tutto assente nell'articolo pubblicato prima del 25 aprile 1943, anche se le norme

corporative che avevano per oggetto la tutela della produzione avevano specifico riconoscimento e trattazione negli articoli dal 28 al 32.

La socializzazione delle imprese fu comunque un'altra vicenda.

#### 11. *Comunque oltre il Ventennio: dall'ordine corporativo alla socializzazione delle imprese. Conclusioni*

Come ha scritto Luciano Garibaldi l'intero capo quarto del progetto del '44 era «il punto di arrivo del corporativismo di sinistra» (Garibaldi 1983, p. 111). Nelle aziende private si sarebbe attuato l'ingresso dei lavoratori nei Consigli d'Amministrazione in numero non inferiore a quello dei rappresentanti eletti dall'assemblea degli azionisti. Nelle aziende pubbliche il Consiglio di gestione sarebbe stato interamente eletto dai lavoratori. In questo modo i lavoratori avrebbero comunque concorso alla gestione, alla formazione del bilancio, agli investimenti. È evidente che il problema così affrontato della gestione delle imprese sottraeva al datore di lavoro quella responsabilità di direzione che la *Carta del Lavoro* del 1934 all'articolo VII gli aveva invece pienamente riconosciuta. Il prestatore d'opera, nella Repubblica di Salò, non era più soltanto un attivo collaboratore dell'impresa economica.

Nella rappresentazione costituzionale dei suoi diritti poi fissati dalla legislazione ordinaria, i lavoratori partecipavano alla gestione, percepivano utili. L'orientamento legislativo era ora senz'altro a favore della categoria dei lavoratori rispetto a quella dei datori di lavoro<sup>69</sup>. Il formale equilibrio della

Carta del Lavoro, delle sue enunciazioni di principio, era nettamente superato dal ricorso ad una nuova e rovesciata contrapposizione tendente a favorire senz'altro gli operai rispetto ai capitalisti.

Come è noto il tentativo di guadagnare il consenso degli operai al nuovo regime di Mussolini mediante una politica di ispirazione socialista si scontrò con il netto rifiuto degli imprenditori ed ancor di più con l'ostilità degli organi economici tedeschi<sup>70</sup>. I tedeschi ostacolarono la politica di socializzazione «sul piano pratico, di modo che una gran parte della strategia che mirava a ottenere un maggior consenso fu messa in crisi, poiché le parole d'ordine sociali del governo inevitabilmente degenerarono in vuota fraseologia, cosicché non fu ottenuto il deliberato collegamento con le masse operaie» (Klinkhammer 2007, p. 262).

In concreto questo nuovo Stato, che per il tradimento delle vecchie *élites* di potere ricercava una nuova base sociale rimaneva poi imbrigliato in un progetto di Costituzione che non riusciva ad appoggiarsi alla popolazione lavoratrice neppure con l'adozione delle misure di socializzazione, l'unica decisione politica portata avanti da Mussolini senza chiusure conservatrici e successivi ripensamenti. Non a caso l'opinione proposta era fecondata su una autentica democraticità mentre il progetto concepiva una rappresentanza parzialmente legata al momento elettorale e soprattutto espressione delle sue funzioni gerarchiche secondo il modello proprio del corporativismo e della riconosciuta centralità del capo dello Stato come vertice istituzionale. Del resto il carattere rappresentativo del nuovo Stato corporativo era stato già evidenziato da Biggini nel suo lavoro sulla Camera dei Fasci (Biggini 1939, pp. 548-549) sicché nel progetto del

'44 vi è solo una ripresa di questa tematica.

In definitiva l'elaborazione di un testo costituzionale sul quale aprire ufficialmente un ampio confronto di idee, non ebbe efficace importanza nell'ambito della strategia di pacificazione messa in campo da Mussolini. Del resto sia la *bozza* che il *progetto* di Biggini, rimase del tutto sconosciuta fuori dal cerchio di gerarchi che frequentava Mussolini a Gardone.

E nel cosiddetto *Memoriale di Padova* (Biggini 1945, pp. 324-344), scritto dopo il 25 aprile 1945 per fornire giustificazioni circa il suo operato come ministro della Repubblica Sociale Italiana il professor Biggini si guardò bene dal dare notizie di questo suo impegno costituente.

Così l'incertezza e la prudenza di Mussolini da un lato e l'intransigenza della maggior parte dei fascisti di Salò dall'altra resero anche il lavoro di Biggini – e non solo quello dell'ignoto autore della *bozza* del '43 – un mero esercizio di scrittura poco significativo per le decisioni di governo. Tuttavia l'opera del ministro, grazie alla revisione operata da Mussolini, offre la rappresentazione di una precisa idea politica di organizzazione dello Stato. Una testimonianza purtroppo frustrata dalla segretezza che circondò il lavoro costituente durante la vita breve e violenta della Repubblica Sociale ed anche dopo per la scomparsa precoce dei protagonisti: Bombacci, il probabile autore della *bozza* fu fucilato a Dongo, Biggini morì per malattia pochi mesi dopo l'aprile 1945, ricoverato sotto falso nome alla clinica San Camillo di Milano<sup>71</sup>.

Un silenzio che dunque si ricollega agli esiti della lotta armata ma non solo. Tuttavia un percorso intellettuale fu comunque compiuto anche se non si riuscì a ridisegnare la struttura dello Stato, a perseguire spe-

cifici obiettivi sociopolitici ed in definitiva a contrapporre un progetto fascista repubblicano a quello monarchico del Regno del Sud, nonché a quello ideologico del movimento partigiano.

Il programma costituzionale portato a termine da Biggini, tenendo conto delle direttive e dei suggerimenti di Mussolini, disegna un assetto di poteri che presenta molti punti di contatto con l'ordinamento fascista del Ventennio e manifesta una tendenza che contrasta con l'aspirazione alla rottura manifestatasi alla nascita del nuovo Stato repubblicano.

In questa prospettiva di continuità dell'apparato statale, ma non anche di blocco delle forze sociali attorno alle nuove istituzioni repubblicane, si sviluppa e riduce l'impegno costituente di Mussolini.

In conclusione, l'imprevista vicenda del fascismo repubblicano determinò anche riflessioni nuove, liberò energie, ma non riuscì a produrre, dal punto di vista costituzionale, un qualche rinnovamento. Il tentativo costituente, pur procedendo originariamente alla ricerca di una terza via tra il comunismo ed il capitalismo, alla fine – anche se nel totale silenzio che circondò il suo sviluppo – conservò infamanti pregiudiziali razziste, non innovò sul piano istituzionale, ripiegò, nonostante le misure di socializzazione, verso formule dirigistiche che ancora una volta davano massima importanza alla volontà del Capo carismatico, affidandogli il destino delle masse.

In questa prospettiva, la normativa della socializzazione delle imprese, peraltro fortemente ostacolata in concreto dall'occupante tedesco, rappresentò l'unica significativa e coerente novità, tuttavia, per l'assenza di una vera e libera rappresentanza sindacale rimase anche essa estranea alle

coscienze operaie e sostanzialmente mero esercizio di scrittura giuridica.

### Bibliografia

- AA.VV. *La persecuzione degli ebrei durante il fascismo. Le leggi del 1938*, Roma, 1998;
- Andriola F., *Il Carteggio segreto Churchill-Mussolini*, Milano, 2007;
- Archivio Centrale Dello Stato, *Verbalì del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana, settembre 1943 – aprile 1945*, ed. critica a cura di Francesca Romana Scardaccione, voll. 2, Roma, 2002;
- Ballarino T., *Repubblica Sociale Italiana*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», Torino. UTET, 1968, vol. XV, pp. 467-473;
- Bertoli S., *Salò, vita e morte della Repubblica Sociale Italiana*, Milano, 1976;
- Biggini C. A., *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel suo nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, vol. I;
- *Dei principi generali dell'ordinamento giuridico fascista (contributo alla loro formulazione)*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico*, a cura della Facoltà di Giurisprudenza e della Scuola di Perfezionamento nelle discipline corporative della Regia Università di Pisa, Pisa, 1943;
- *Memoriale di Padova (maggio 1945)*, in Garibaldi 1983;
- Bocca G., *La Repubblica di Mussolini*, Bari, 1977;
- Bonini R., *La Repubblica Sociale Italiana e la socializzazione delle imprese dopo il codice civile del 1942*, Torino, 1993;
- Borghi M., *Tra fascio littorio e senso dello Stato. Funzionari, apparati, ministeri nella Repubblica Sociale Italiana (1943 – 1945)*, Padova, 2001;
- Carucci P., *Presentazione*, in *Verbalì del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, vol. I, cit., p. XI;
- De Felice F., *I massacri civili nelle carte di polizia dell'Archivio Centrale dello Stato*, in «Studi Storici», 1993, n. 3, pp. 599 – 638;
- De Felice R., *Mussolini il rivoluzionario, 1883 – 1920*, Torino, 1965;
- *Mussolini l'alleato 1940-1945*, vol. II; *La guerra civile 1943 – 1945*, Torino, 1997;
- Dolfin G., *Con Mussolini nella tragedia*, Milano, 1949;
- Franchi F., *Le Costituzioni della Repubblica Sociale Italiana. Vittorio Rolando Ricci, il «Socrate» di Mussolini*, Roma, 1997.
- Ganapini L., *La repubblica delle camicie nere. I combattenti, i politici, gli amministratori, i socializzatori*, Milano, 2002 (1ª ed. 1999);
- Garibaldi L., *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, 1983;

## Martone

- Giannini M.S., *La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano*, in «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», serie III, V, 1951, pp. 330-417;
- Klinkhammer L., *L'occupazione tedesca in Italia 1943-1945*, Torino (1<sup>a</sup> ed. 1993), 2007;
- Leibholz G., *Il diritto costituzionale fascista*, trad. it. a cura di A. Scalone, Napoli, 2007;
- Martone L., *L'incapacità della donna nel sistema giuridico dell'Italia liberale*, in «Democrazia e Diritto», nn. 2-3, 1996, anno XXXVI;
- *Giustizia coloniale. Modelli e prassi penale per i sudditi d'Africa dall'età giolittiana al fascismo*, Napoli, 2002;
- Martucci R., *Storia Costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002;
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996;
- Oliva G., *I vinti e i liberati, 8 settembre 1943-25 aprile 1945*, Milano, 1998 (1<sup>a</sup> ed. 1994);
- Paladini G., *Per un profilo giuridico del concetto di guerra civile*, in *Guerra, guerra di liberazione, guerra civile*, a cura di M. Legnani e F. Vendramini, Milano, 1990;
- Paolucci V., *La Repubblica sociale italiana e il partito fascista repubblicano. Settembre 1943-Marzo '44*, Urbino, 1979;
- Parri F., *Scritti 1915-1975*, a cura di E. Collotti, G. Rochat, G. Solaro, P. Speciale, Milano, 1976;
- Peregalli A., *L'altra resistenza. La dissidenza di sinistra durante la R.S.I.*, in «Studi Bresciani. Quaderni della Fondazione Micheletti», I, 1986, pp. 31-38;
- Petacco E., *Il comunista in camicia nera. Nicola Bombacci tra Lenin e Mussolini*, Milano, 1996;
- Pombeni P., *La Costituente. Un problema storico politico*. Bologna, 1995;
- Ricci A.G., *Una storia da scrivere*, in *Verbalì del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, cit., Vol. I;
- Ricci R. V., *Progetto di Costituzione*, in Franchi, *Le Costituzioni della Repubblica Sociale Italiana*, cit., pp. 149-152;
- Salotti G., *Nicola Bombacci da Mosca a Salò*, Roma, 1986;
- Scardaccione F.R., *La Repubblica Sociale Italiana: Aspetti istituzionali ed archivistici*, in *Verbalì del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, cit., vol. I;
- Solari F., *L'armonia discutibile della Resistenza*, Milano, 1979;
- Spampanato B., *Contromemorale*, vol. III, Roma, 1974;
- *Appunto per il Duce. Urgenza della convocazione della Costituente*, in Franchi, *Le Costituzioni della Repubblica Sociale Italiana*, cit., pp. 133-148;
- *Progetto di Costituzione*, *Ibidem*;
- Speciale G., *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Torino, 2007;
- Stolzi I., *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007;
- Tarchi A., *Teste dure*, Milano, 1967;
- Veneruso D., *Biggini Carlo Alberto*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XV, Roma, 1968;
- Viganò M., *Il Congresso di Verona. (14 novembre 1943) Documenti e testimonianze*, Roma, 1994.

<sup>1</sup> Sulla consistenza della documentazione amministrativa della Repubblica Sociale Italiana cfr. la pubblicazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali Direzione Generale per gli Archivi, Archivio Centrale Dello Stato, *Verbalì del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana, settembre 1943-aprile 1945*, 2002.

<sup>2</sup> Dal punto di vista giuridico l'attività legislativa ed amministrativa del governo della R.S.I. fu indagata nell'immediato dopoguerra con esclusivo riferimento alla verifica della sua legittimità; al riguardo soprattutto Giannini 1951 e Ballarino 1968 con l'utile bibliografia in argomento.

<sup>3</sup> Sulla questione dell'esistenza

giuridica o meno del governo della R.S.I. per l'ordinamento giuridico dello Stato italiano, cfr. Scardaccione 2002, vol. I, pp. XXIV-XXVII.

<sup>4</sup> Giannini 1951, p. XXV. Sull'uso della nozione di *governo di fatto* per la R.S.I. più di recente: Paladini 1990, pp. 78-80.

<sup>5</sup> Sulle nuove fonti documentarie ora disponibili cfr. l'interessante saggio di Ricci 2002, vol. I, pp. LXVIII-XCIV.

<sup>6</sup> Carlo Alberto Biggini, professore ordinario di diritto costituzionale, ministro dell'Educazione Nazionale della Repubblica Sociale Italiana, fidato collaboratore di Mussolini. Sul suo ruolo costituente cfr. *infra*, in particolare paragrafo 7.

<sup>7</sup> Fabio Andriola, nel suo recente

lavoro sul probabile carteggio segreto Churchill-Mussolini, accennando al ruolo di Biggini sulla vicenda lo definisce un moderato «di grande intelligenza e preparazione, stimato ed apprezzato pure dagli antifascisti che, in più di un caso, a fine guerra intervennero a spendere una parola in suo favore» (Andriola 2007, pp. 314).

<sup>8</sup> La nuova civiltà fascista destinata a seppellire quella borghese, l'alternativa rivoluzionaria al liberalismo ed al comunismo generata dalla prima guerra mondiale, aveva perso vigore negli anni di consolidamento del Regime. Il tragico epilogo del fascismo, compromesso con la borghesia e la monarchia, determina da parte di alcuni supersti-

- ti fascisti l'elaborazione di proposte politiche legate alle origini. Una tendenza che spinse Mussolini a cercare, nei primi mesi di vita della Repubblica – che definisce volutamente sociale e non fascista – interlocutori nella sinistra antifascista. «Dal momento del suo rientro in Italia e durante tutto il periodo repubblicano» – ha scritto De Felice – «l'attenzione di Mussolini per l'atteggiamento, le idee, i programmi dell'antifascismo di sinistra fu vivissimo e, per quel che poteva essere in quei frangenti, anche genuino» (De Felice 1997, p. 378).
- <sup>9</sup> *Programma dei Fasci di Combattimento* – giugno 1919 – in De Felice 1965, *Appendice, documento n. 20*, pp. 742-743.
- <sup>10</sup> Bocca 1977, p. 84; sugli incontri frequenti di Mussolini con esponenti socialisti, ed ex fascisti e sulla «politica transfascista e di riconciliazione»: Klinckhammer 2007, pp. 261 e ss.
- <sup>11</sup> Nel corso del Congresso di Verona fu dato «l'annuncio dell'assassinio del federale di Ferrara, Iginio Ghisellini (attribuito agli antifascisti, in realtà perpetrato dai suoi stessi camerati per contrasti interni, come avrebbe concluso il processo celebrato nel 1948)... squadre d'azione partivano subito da Verona e da Padova dirette in Romagna e a Ferrara massacravano 17 antifascisti, segnando una svolta decisiva nell'atteggiamento della Repubblica di Salò verso gli oppositori» (Oliva 1998, p. 208). La spedizione punitiva di Ferrara fu un segnale forte diretto a sostenere l'aggressività di combattenti ed a rendere evidente l'impossibilità oggettiva di qualsiasi tentativo di riconciliazione sociale.
- <sup>12</sup> Così nella relazione svolta da Pavolini al Congresso di Verona, cfr. Viganò 1994, p. 137.
- <sup>13</sup> *Il progetto di costituzione di Vitto-*

*rio Rolando Ricci (nel testo trasmesso da Ermanno Amicucci), in Franchi 1997, pp. 149 – 152.*

- <sup>14</sup> «Il Consiglio dei Ministri delibera che a far parte dell'Assemblea Costituente vengono chiamati: i componenti il Governo Fascista Repubblicano, il Direttorio del Partito Fascista Repubblicano, i Capi Province, i Triumviri federali del Partito; i presidi delle Province, i podestà dei capoluoghi di provincia di quelli con popolazione superiore ai 50mila abitanti, i rappresentanti dei lavoratori, dei tecnici e dei dirigenti dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito e dell'assicurazione, dell'artigianato, della cooperazione; i rappresentanti dei professionisti e degli artisti; i rappresentanti dei dipendenti statali; i rappresentanti delle provincie invase; i rappresentanti degli Italiani all'estero; i presidi delle Associazioni nazionali delle Famiglie dei Caduti in guerra; delle Famiglie dei Caduti, dei mutilati, dei feriti per la rivoluzione; dei Mutilati e Invalidi di guerra; delle Medaglie d'oro; del Nastro azzurro; dei Combattenti; dei Volontari d'Italia; della legione garibaldina, delle Associazioni d'Arma; i rappresentanti dei prigionieri di guerra; i rappresentanti delle Famiglie numerose; il Presidente dell'Accademia d'Italia; i Rettori delle Università; il I Presidente della Corte Suprema di Cassazione; i primi presidenti delle Corti d'Appello; i presidenti del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato e del Tribunale Supremo militare; i presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti» (*Verbale riunione del Consiglio dei ministri 16 dicembre 1943*, in *Verballi del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, vol. I, pp. 165 – 166).
- <sup>15</sup> Così si esprimeva Rolando Ricci

sul *Corriere della Sera* del 10 dicembre 1943 nell'articolo intitolato *In vista della Costituente*.

- <sup>16</sup> In realtà la bozza, composta di 31 articoli e una breve appendice, nella sua versione originale non riporta alcuna firma o altro elemento che consenta una incontestabile attribuzione di paternità. Il riferimento archivistico è il seguente: Archivio Centrale dello Stato, Segreteria Particolare del Duce, *Repubblica Sociale Italiana*, Carteggio Riservato (1943 – 1945), ACS, SPD, RSI, CR, fascicolo 24; la bozza è stata pubblicata in *Verballi del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, vol. I, pp. 172 – 182, ed ha il seguente titolo: *Alcune idee sul futuro assetto politico e sociale del popolo italiano*, d'ora in poi *Bozza '43*.
- <sup>17</sup> *Decreto per il sequestro di beni appartenenti a cittadini di razza ebraica*, articolo 1, I comma: «Le opere d'arte pura od applicata appartenenti a persone di razza ebraica o a istituzioni israelitiche sono sottoposte a sequestro», in *Verballi del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana*, vol. I, p. 108.
- <sup>18</sup> *Bozza '43*, articolo 14<sup>o</sup>, p. 174.
- <sup>19</sup> Leibholz 2007 (1928), p. 45. Nella bozza al silenzio sulle attribuzioni del Duce corrisponde un'ampia trattazione delle competenze legislative. Per contro da un punto di vista storico-istituzionale il fascismo aveva determinato una configurazione nuova dei rapporti tra esecutivo e legislativo evitando sia una rappresentanza del popolo attraverso il Parlamento, sia riducendo, con la creazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, la sua funzione a una mera attività tecnica subordinata alla volontà di Mussolini. Giustamente già nel 1928 Gerhard Leibholz parlava per il fascismo di «struttura cesaristico-rappresentativa» (*Ibidem*, p. 43)

cogliendo nel suo fondamento plebiscitario un elemento di profonda differenza con ogni espressione costituzionale riconducibile alla democrazia.

<sup>20</sup> La lettera del 27 maggio 1944 – conservata in ACS, SPD, RSI, CR, fascicolo 24 – è citata da Garibaldi 1983, p. 108; Franchi 1997 p. 17; De Felice 1997, II, p. 416.

<sup>21</sup> Si tratta dei «52 fogli di carta da bozze legati assieme con un nastrino di seta bianco» di cui diede notizia Garibaldi 1983 p. 108.

<sup>22</sup> Nicola Bombacci (1879 – 1945), socialista e poi fondatore con Gramsci nel 1921 del partito comunista era vecchio compagno e conterraneo di Mussolini. Sino alla prima guerra mondiale condivise con lui molte battaglie politiche. Nel gennaio del 1920 presentò un progetto di costituzione dei Soviet in Italia che però ottenne pochi consensi e molte critiche da parte dei compagni. Dal 1933 si avvicinò al fascismo, ma sempre da sinistra; tollerato dal Regime, fondò e diresse la rivista «La Verità». Dopo l'8 settembre 1943, convinto che si potesse finalmente attuare il socialismo nazionale scelse di sostenere la Repubblica di Mussolini. È da attribuire a lui l'iniziativa per quel progetto di socializzazione, che con obiettivi più modesti, fu varato nel 1944. Durante i mesi della R.S.I. ebbe costanti contatti con Mussolini sino agli ultimi giorni dell'epilogo di Dongo catturato insieme a Mussolini. Fu fucilato dai partigiani sulla riva del Lago di Como il 28 aprile 1945. Sui rapporti Mussolini – Bombacci: Salotti 1986; De Felice 1997, II, pp. 539 – 540; Klinkhammer 2007, pp. 250 – 252; Peregalli 1986, pp. 31–38.

<sup>23</sup> *Linee di un movimento per un governo – stato – regione (socialista) capace di intendere e di risolvere tutti i grandi problemi del*

*popolo (lasciato al Duce dal giornalista SILVESTRI)*. Visto e riconosciuto dall'«ecc. Pavolini 17/12», in ACS, RSI, SPD, CR. Carte Silvestri. Inv. 50/3, busta 7, fascicolo 33. Il memoriale suddiviso in 10 punti programmatici, consta di nove cartelle dattiloscritte.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 7. Nel Memoriale Carlo Silvestri sintetizzò il proprio punto di vista in una serie di affermazioni di principio. La parte più interessante è senz'altro quella che riflette sull'esperienza del passato Ventennio: «Al regime totalitario e dispotico reggentesi sull'impedimento alla manifestazione delle idee di opinioni non strettamente conformistiche, occorre peraltro contrapporre non la sterile critica superficiale né la unilaterale reazione degli interessi lesi o dei sentimenti offesi, bensì la visione alta ed il linguaggio virile di un MOVIMENTO ...che si proponga: 1) ristabilimento delle garanzie statutarie col dilemma: Costituzione o Costituente; e l'avvento di un REGIME COSTITUZIONALE RAPPRESENTATIVO democratico e autoritario, unitario e organico, che faccia luogo ad un'amministrazione pubblica rispondente ai criteri basilari: – della legittimità – moralità (derivazione e controllo popolare); – della capacità (uomini adatti al posto adatto); – della stabilità (l'Esecutivo governa, il Legislativo collabora e controlla) (*Ibidem*, p. 6).

<sup>25</sup> Rolando Ricci, *Progetto di Costituzione*; il testo risulta articolato in 22 punti, prevede l'eleggibilità delle donne sia al Senato che alla Camera (*Ibidem*, punto 12°, p. 151).

<sup>26</sup> De Felice 1997, II, p. 417. De Felice accenna anche a testi inviati a Mussolini spontaneamente da politici e studiosi, tra questi cita il caso del prof. Francesco Cosentino autore di una costituzione preparata per il

presidente del Messico nel 1932 e prontamente riadattata per la R.S.I. (*Ibidem*, p. 389).

<sup>27</sup> Cfr. *supra* nota 22.

<sup>28</sup> De Felice 1997, II, p. 541. Secondo Angelo Tarchi, l'autore del decreto sulla socializzazione delle imprese approvato il 12 febbraio 1944 dal Consiglio dei Ministri della repubblica Sociale Italiana, l'espressione «socializzazione» venne suggerita a Mussolini da Nicola Bombacci: «Ritengo che la parola socializzazione sia stata suggerita da Bombacci a Mussolini, in quanto nella mia relazione sulla organizzazione economica dello Stato repubblicano del Lavoro, avevo insistito più sulla collaborazione sociale che si riallacciava all'idea corporativa sviluppandone i concetti» (Tarchi 1967, p. 49).

<sup>29</sup> Sull'ultimo viaggio di Mussolini e Bombacci sulla riva sinistra del Lago di Como, cfr. Petacco 1996, p. 223.

<sup>30</sup> Pavolini, rispetto a Biggini, era più giovane di un anno, essendo nato nel 1903.

<sup>31</sup> BOZZA '43, articolo 2°: «Le elezioni si svolgeranno col sistema della proporzionale per dare modo a tutti i partiti ed a tutte le correnti della nazione di essere rappresentati nel supremo consenso». E sempre a questa apertura democratica corrispondeva poi il dettato del successivo articolo 8°: «Il diritto di voto sarà concesso ad ambo i sessi appena compiuto il 24° anno di età, anche le donne possono essere eleggibili. Il voto ad ambo i sessi è un atto di giustizia perché anche la donna nella vita ha una funzione sociale non meno importante dell'uomo, il diritto viene esercitato appena compiuto il 24° anno di età per ragioni di una maggiore maturità di coscienza».

<sup>32</sup> BOZZA '43, articolo 7°, I comma: «Ampia libertà per tutti di riu-

- nione, di associazione, di stampa, di culto».
- <sup>33</sup> BOZZA '43, articolo 9°, I comma: «Coscrizione obbligatoria abilitata, creazione di una milizia nazionale volontaria per l'ordine pubblico».
- <sup>34</sup> BOZZA '43, articolo 5°, I comma: «Autonomie comunali e regionali, soppressione delle provincie».
- <sup>35</sup> BOZZA '43, articolo 4°: «Magistratura indipendente; i magistrati eletti con plebiscito popolare, così pure delle liste dei giurati, i primi a vita, i secondi rinnovabili ogni cinque anni. La Giustizia non subirà alcuna influenza esterna, né sarà più al servizio di correnti dominanti, ma libera e indipendente dovrà essere, i suoi giudizi verranno presi con assoluta tranquillità secondo i dettami della propria coscienza; ... Anche l'attuale sistema di detenzione e pena dovrà essere riveduto, studiato e modificato».
- <sup>36</sup> Negli ultimi anni del Regime le norme di discriminazione razziale avevano trovato concreta applicazione nonostante una giurisprudenza orientata «a ricondurre l'aberrante legislazione razziale entro il quadro ordinamentale complessivo per originarne la potenzialità espansiva (Speciale 2007, p. 171).
- <sup>37</sup> BOZZA '43, articolo 18°, I comma.
- <sup>38</sup> «Togliere bruscamente la proprietà a chi ne ha in esuberanza, alcuni crederanno di poter sostenere che è un principio immorale. Ciò non corrisponde al vero, perché il capitale è il risultato di uno sfruttamento più o meno lungo del lavoro altrui o frutto di scaltrezza e di corruzione di ogni genere ai danni della collettività nazionale. Togliere questo capitale e metterlo a disposizione esclusivamente di chi lavora costituisce una riparazione di giustizia sociale, sarà il più grande omaggio che l'at-

tuale generazione possa rendere ai suoi avi che nei secoli passati hanno sofferto, patito, e tante volte maledetto chi gli aveva dato il bene dell'esistenza nel vedersi portar via il frutto delle loro fatiche e del loro lavoro mancate per i propri figli», BOZZA '43, articolo 18°.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> «Il diritto all'eredità è limitato ai figli legittimi, i beni goduti dai celibi e dai coniugi senza prole, alla fine della loro esistenza passeranno a disposizione della collettività nazionale» (BOZZA '43, articolo 21°, I comma).

<sup>42</sup> Pombeni 1995, p. 41. In effetti, nel corso del Ventennio lo Stato fascista si era realizzato in modo compiuto «attraverso la decisione sempre rinnovata del Capo, il cui carisma – anche diventando esteriormente visibile nello stile del discorso e nel gesto – (aveva animato) la massa e (trasformato) la società meccanizzata in una comunità» (Leibholz 2007 p. 75). L'aspetto dinamico aveva sempre allontanato ogni modifica statutaria nonostante l'avvenuta negazione dello Stato costituzionale rappresentativo liberale – borghese. Come era evidente a Leibholz già nel 1928 «la Costituzione in Italia (era) solo più una legge cornice, che può conferire le basi giuridiche agli ordinamenti più differenti e opposti fra loro» (*Ibidem*, pp. 10-11). Il patto con la monarchia non consentiva peraltro un rinnovamento più profondo e completo, ma solo un'integrazione pragmatica del sistema statale.

<sup>43</sup> Il decreto di socializzazione predisposto da Angelo Tarchi prevedeva la cogestione degli operai alla direzione delle imprese e la loro partecipazione alla proprietà delle azioni. Nella *Bozza* '43, sempre articolo 18°, le idee di fondo espresse erano molto più estreme: «Lo Stato stabilito

- il valore di uno stabilimento industriale, lo suddividerà in tante parti uguali fra gli operai addetti così si formeranno delle quote capitali per ciascun operaio e per chi non avesse la possibilità di riscatto immediato, lo Stato nella sua gestione provvisoria, sia cogli utili derivanti dall'azienda e con trattenute adeguate per ciascun operaio andrà ad integrare la formazione delle quote capitali spettanti a ciascuno e solo allora lo Stato cederà l'industria agli operai ed ai tecnici costituiti in associazione cooperativa». In altri termini l'autore della *Bozza* sostiene un vero e proprio esproprio generalizzato degli stabilimenti industriali da parte dello Stato e la successiva attribuzione in proprietà *pro quota* ai lavoratori.
- <sup>44</sup> Articolo 31°, II comma, BOZZA '43. In sintonia con questo principio, l'affermazione di istruzione e formazione culturale libera e senza condizionamenti politici e religiosi: «La scuola non avrà dogmi. Saranno escluse le influenze politiche e religiose, l'insegnamento sarà aperto alle grandi correnti di pensiero, i programmi verranno ampiamente discussi dal corpo degli insegnanti stessi», Articolo 15°, II comma, BOZZA '43.
- <sup>45</sup> Sul punto in maniera esplicita De Felice 1997, II, p. 400, che riporta l'opinione di Pavolini desunta dalla sua relazione sulla ripresa fascista e la preparazione della Costituzione, ora in Paoletti 1979, pp. 135-140.
- <sup>46</sup> Il progetto di Costituzione di Carlo Alberto Biggini, d'ora in poi *PROGETTO BIGGINI*, è pubblicato in Franchi 1997, pp. 153-196.
- <sup>47</sup> Sulle vicende istituzionali del periodo fascista: Martucci 2002, in particolare pp. 161-248.
- <sup>48</sup> *PROGETTO BIGGINI*, articolo 1.
- <sup>49</sup> Sul punto Biggini è esplicito. Nella *Premessa* del progetto il

- professore dichiarava di voler «interpretare la sostanza della dottrina fascista, senza usarne frequentemente l'espressione. Avverto però che ciò non corrisponde alla mia opinione, che sarebbe nel senso del più aperto ricollegamento a un sistema di cui dobbiamo essere fieri, e che ci ha spiritualmente posto alla testa della nuova Europa».
- <sup>50</sup> Sulla differenza tra cittadinanza e sudditanza nell'esperienza coloniale italiana rinvio a Martone 2002, pp. 41 e ss.
- <sup>51</sup> Si veda al riguardo il 7° dei diciotto punti del Manifesto di Verona – recepito dagli articoli 89 e 90 del *PROGETTO BIGGINI* – che con chiarezza enunciava, tra le altre direttive programmatiche, anche la seguente: «Gli appartenenti alla razza ebraica sono stranieri. Durante questa guerra appartengono a nazionalità nemica».
- <sup>52</sup> Caribaldi, nel suo lavoro sull'attività di Biggini, quale ministro della Repubblica di Salò, pur riconoscendo che tre articoli – 73, 89, 90 e non solo – del suo progetto di Costituzione contenevano norme di discriminazione razziale, riporta episodi di ebrei da lui aiutati a sostegno della sua convinzione secondo cui «Biggini non era razzista, né tantomeno antisemita» (Caribaldi 1983, p. 113).
- <sup>53</sup> A commento dell'articolo 105 del suo progetto, Biggini ritenne di precisare in una nota esplicativa che «la proclamazione del rispetto della proprietà privata vale a eliminare ogni equivoco su pretese tendenze consumistiche». Una scelta di campo netta, inconciliabile con ideologie che ispirava la *BOZZA '43*.
- <sup>54</sup> «La coscrizione militare è un servizio d'onore per il popolo italiano, ed un privilegio per la parte più elevata di esso. Tutti i cittadini hanno il diritto e il dovere di servire in armi la Nazione, quando ne abbiano la idoneità fisica e non si trovino nelle condizioni di indegnità morale, stabilite dalla legge» (*PROGETTO BIGGINI*, articolo 59). Al riguardo, poi Biggini, aggiungeva una nota esplicativa tendente ad affermare il carattere di diritto oltre che di obbligo del servizio militare nell'ordine fascista e precisava per sottolinearne ulteriormente il peculiare privilegio, che proprio per tale intrinseca qualità «gli ebrei furono esclusi e non esentati dal servizio militare».
- <sup>55</sup> «La Camera dei rappresentanti del lavoro è composta di un numero di membri pari a 1 ogni 100.000 abitanti, eletti col sistema del suffragio universale diretto da tutti i cittadini lavoratori maggiori degli anni 18» (*PROGETTO BIGGINI*, articolo 17).
- <sup>56</sup> *PROGETTO BIGGINI*, articolo 85: «i Comuni e le Provincie sono enti ausiliari dello Stato. La loro istituzione e le loro circoscrizioni sono regolate dalla legge».
- <sup>57</sup> *Ibidem*, articolo 97.
- <sup>58</sup> *Ibidem*, articolo 98.
- <sup>59</sup> *Supra* nota 45.
- <sup>60</sup> Il *PROGETTO BIGGINI*, articolo 83, precisava inoltre: «la Repubblica Sociale Italiana considera fondamento e coronamento dell'istituzione pubblica l'insegnamento della Dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica».
- <sup>61</sup> In effetti Mussolini non inviò a Biggini, con la nota lettera del 27 maggio 1943 una copia della Costituzione della Repubblica Romana, ma solo un articolo di giornale che trattava dell'argomento. Nel fascicolo d'archivio è conservata anche la nota di trasmissione della lettera autografa di Mussolini, dove si legge: «Inviato il plico tramite il Questore Apollonio 25.5.XXII: 1) Progetto di Carta Costituzionale; 2) Articolo sul giornale dal titolo «Costituzione della Repubblica Romana»» (*Nota della Segreteria Particolare del Duce*, in ACS, SPD, RSI, CR, b.2, fascicolo 24).
- <sup>62</sup> *PROGETTO BIGGINI*, articolo 12.
- <sup>63</sup> Sul modello dello Stato corporativo, cfr. il recente, documentato lavoro, di Stolzi 2007.
- <sup>64</sup> *PROGETTO BIGGINI*, articolo 40.
- <sup>65</sup> *Ibidem*, articoli 45, 49 e 54.
- <sup>66</sup> *Ibidem*, articolo 51
- <sup>67</sup> *BOZZA '43*, articoli 2 e 3.
- <sup>68</sup> *PROGETTO BIGGINI*, articolo 35: «Il duce della Repubblica Sociale Italiana è il Capo dello Stato. Quale supremo interprete della volontà nazionale che è la volontà dello Stato, realizza in sé l'unità dello Stato».
- <sup>69</sup> Accenni sommari alla legislazione sulla socializzazione delle imprese in Bonini 1993, pp. 23 e ss.
- <sup>70</sup> Klinkhammer, nel suo interessante e documentato studio, rileva anche lo scarso impatto tra gli operai delle norme sulla socializzazione (2007, p. 255). Sugli esiti del progetto Tarchi cfr. anche Ganapini 2002, pp. 370-401.
- <sup>71</sup> Gli ultimi mesi di vita di Biggini sono oggetto di dettagliata ricostruzione biografica da parte di Fabio Andriola il quale sostiene che Mussolini affidò al professore documenti importanti «sia per le capacità, sia per l'indiscussa fedeltà» (Andriola 2007, p. 315) dimostrata nei momenti più difficili. Secondo Andriola, Biggini custodiva tra l'altro copia del presunto carteggio Churchill-Mussolini consegnato poco alla volta da quest'ultimo a Biggini nel corso delle sue varie udienze a Villa Feltrinelli. Carteggio che Biggini il 26 aprile, in piena insurrezione, non fece in tempo a prelevare dalla sua residenza.