

Forma di governo e sistema normativo della Repubblica Sociale Italiana

Daniele Trabucco¹; Michelangelo De Donà²

Recibido: 28 de febrero de 2017/ Aceptado: 4 de abril de 2017

«Ascolta più spesso ciò che vive / ascolta la voce del fuoco / ascolta la voce dell'acqua / e ascolta nel vento / i singhiozzi della boscaglia : / sono il soffio degli anenati. / I morti esistono, / essi non sono mai partiti, / sono nell'ombra che s'illumina, / e nell'ombra che scenden / ella profonda oscurità. / Sono nell'albero minaccioso e nel bosco che geme, / sono nell'acqua che scorre, / sono nell'acqua stagnante, / sono nelle capanne, sono nelle piroghe. / I morti non sono morti. / I morti esistono, / non sono mai partiti, / sono nei seni della donna / sono nel bimbo portato dal suo corpo / sono nel tizzone che si accende / non sono sotto terra /sono nell'incendio che divampa / sono nelle erbe che piangono / sono nelle rocce che gemono/ sono nella foresta, nelle abitazioni, nelle barche. / I morti non sono morti»

Birago Diop, *Les Souffles*

Resumen. El trabajo propone una caracterización jurídica, desde la perspectiva constitucional, de la célebre República Social Italiana (la República de Salò), creada por B. Mussolini en los últimos años de la II Guerra Mundial, al mismo tiempo que busca explicar el sistema normativo que dicho régimen fue capaz de alumbrar. Se busca poner de relieve cómo se organizó el poder, con la distinción típica entre Estado y Gobierno, qué instituciones eclosionaron y cuáles fueron sus productos jurídicos más relevantes.

Palabras clave: Italia; Guerra Mundial; Fascismo; Benito Mussolini; República Social Italiana; República de Salò.

[en] Italian Social Republic's government plan and legal system

Abstract. A juridical characterization of the famous Italian Social Republic (the Republic of Salò), created by B. Mussolini in the last years of World War II, from a constitutional perspective. This portrait seeks to explain the normative system that this regime was able to build. It seeks to highlight how power was organized, with the typical distinction between State and Government; what institutions hatched from it and what were its most relevant legal products.

Keywords: Italy; World War; Fascism; Benito Mussolini; Italian Social Republic; Republic of Salò.

¹ Doctor
Universidad de Padua
daniele.trabucco@unipd.it

² Doctorando de investigación
miguel_73@libero.it

Pur nell'ambito di una riflessione comune, Michelangelo De Donà è autore dei paragrafi 1 e 2 Daniele Trabucco dei paragrafi 3 e 4. I restanti paragrafi 5 e 6 sono stati scritti congiuntamente dai due autori.

Résumé. Le document propose une qualification juridique, du point de vue constitutionnel, de la célèbre République sociale italienne (la République de Salò), créé par B. Mussolini dans les dernières années de la Seconde Guerre mondiale, tout en cherchant à expliquer le système de réglementation du dit système qui l'a suivie. On vise à mettre en évidence la façon dont le pouvoir est organisé, avec la distinction typique entre État et gouvernement, quelles institutions ont éclo et quels sont ses produits juridiques les plus importants.

Mots clé : Italie; Première Guerre mondiale; fascisme; Benito Mussolini; République sociale italienne; République de Salò.

Sommario: 1. Definizione di forma di governo. 2. Quale forma di governo per la R.S.I. ? 3. La struttura costituzionale della R.S.I. 4. Le fonti di produzione del diritto della R.S.I. 5. La vocazione costituente della R.S.I. 6. Approfondimento: Il Consiglio dei Ministri della R.S.I.

Cómo citar: D. Trabucco; M. De Donà (2017). «Forma di governo e sistema normativo della Repubblica Sociale Italiana», *Cuadernos de Historia del Derecho*, XXIV, 2017, 243-252.

1. Definizione di forma di governo

Lo studio delle istituzioni della Repubblica³ sociale italiana⁴ e dei loro rapporti richiede di chiarire, preliminarmente, il concetto di forma di governo. Secondo la definizione *standard* risalente ad un passo delle *Storie*⁵ di Polibio, essa (la forma di governo, la c.d. *politéias eidos*) è impiegata con riferimento alla distribuzione delle funzioni tra i diversi organi «costituzionali». In altri termini, concerne la dimensione della allocazione dei pubblici poteri⁶, o meglio le modalità attraverso le quali il potere è distribuito tra gli organi dello Stato-apparato⁷. Di quali funzioni si tratti e quali siano i soggetti beneficiari del riparto è questione controversa in diritto pubblico. La dottrina tradizionale fa riferimento alle funzioni sovrane o meglio, più specificatamente, alla funzione di indirizzo politico⁸. In questo senso, secondo l'insegnamento di Mortati, la forma di governo indica i «diversi modi secondo cui si ordina e si esprime in concreto la suprema volontà statale...che trova la sua più saliente

³ Il nome Repubblica sociale italiana iniziò ad essere utilizzato a partire dal 01 dicembre 1943 in ottemperanza di quanto stabilito dal Consiglio dei Ministri del 24 novembre 1943. Per una lettura ravvicinata del periodo dell'esperienza fascista repubblicana si rinvia a E. Amicucci, *I 600 giorni di Mussolini*, Roma, Editrice Faro, 1948.

⁴ Sulla natura giuridica della Repubblica sociale italiana si vedano, *ex plurimis*, i contributi di V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, in *Foro it.*, 1950; M.S. Giannini, *La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1951; M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002; F. Perfetti, *Ascesa e declino del fascismo, la seconda guerra mondiale, la Repubblica sociale italiana*, Torino, Cidas, 2003. Recentemente D. Trabucco – M. De Donà, *L'ordinamento giuridico della Repubblica sociale italiana. Dal colpo di Stato del 25 luglio 1943 alla fine della guerra*, Chieti, Solfanelli Editore, 2017.

⁵ Polibio, *Storie*, lb. VI, V, 15, 1.

⁶ Cfr., G. Amato, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, il Mulino, 2006, 15.

⁷ Così C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 3; R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, 35.

⁸ In questo senso M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, 540.

espressione nella determinazione dell'indirizzo politico generale dello Stato»⁹. Nei sette punti dell'ordine del giorno fatto diramare da Mussolini il 15 settembre 1943¹⁰, alcuni giorni dopo la liberazione dalla prigionia sul Gran Sasso d'Italia, ossia 1) riassunzione della suprema direzione del fascismo da parte del Duce; 2) la nomina di Alessandro Pavolini a segretario (per il momento provvisorio) del partito repubblicano fascista; 3) ripristino delle funzioni da parte delle autorità militari, politiche, amministrative e scolastiche; 4) ricostituzione degli uffici del partito; 5) ricostituzione di tutte le formazioni e di tutti i reparti della Milizia; 6) nomina del luogotenente generale Renato Ricci comandante in capo della M.V.S.N.; 7) liberazione degli ufficiali delle forze armate del giuramento fatto al Re, si può vedere come, salvo il terzo, le priorità erano il partito e la Milizia¹¹. Lo si comprende bene dal discorso di Radio Monaco della sera del 18 settembre 1943, il partito fascista repubblicano¹² era il *prius* logico-politico¹³ per la determinazione della successiva forma di governo, la condizione per uno Stato «nazionale e sociale nel senso più alto della parola, ... cioè fascista». La forma di governo che andremo brevemente ad analizzare in queste pagine è improntata ad una dimensione di provvisorietà, in quanto intrinsecamente legata alle vicende belliche. Il comunicato diramato il 29 settembre 1943, relativo al primo Consiglio dei Ministri tenutosi presso la Rocca delle Caminate (Provincia di Forlì) il 28, mostra però la volontà, da parte del nuovo Stato repubblicano fascista, di trovare «nella Costituente... la promulgazione dei suoi definitivi ordinamenti costituzionali»¹⁴.

2. Quale forma di governo per la R.S.I.?

Si è discusso se l'affermazione del punto 2 dell'ordine del giorno del 15 settembre 1943, cioè l'assunzione da parte del partito fascista della qualifica di repubblicano, implicasse anche un'esplicita proclamazione della Repubblica¹⁵. Certamente, come ricorda Bruno Spampanato, l'intenzione del Duce era quella di una presenza, all'interno del nuovo ordinamento nato dal colpo di Stato del 25 luglio 1943 e dal tradimento dell'08 settembre¹⁶, non solo del P.F.R.¹⁷, ma anche di quei partiti che, nati e ricostituitesi durante i quarantacinque giorni del Governo Badoglio, ne avessero accettato «gli istituti e le leggi» di «avanzato progresso sociale» e di «assoluta unità

⁹ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Padova, Cedam, 1969, 128.

¹⁰ Così A.O. Guerrazzi, *Storia della Repubblica sociale italiana*, Roma, Carocci Editore, 2012, 62-63.

¹¹ Cfr. R. De Felice, *Mussolini e il fascismo. La guerra civile 1943-1945*, vol. VIII, Torino, Einaudi, 2006, 346.

¹² Cfr., per uno studio approfondito sul Partito fascista repubblicano, R. D'Angeli, *Storia del partito fascista repubblicano*, Roma, Castelvecchi Editore, 2016.

¹³ Sulla stessa linea anche la testimonianza di J. Goebbels, *The Goebbels Diaries*, Edited and translated by Louis Lochner, Hamish Hamilton, London, 1948, 606. Parla, viceversa, di priorità di riorganizzazione dello Stato rispetto al partito D. Martinelli, *Ordinamento costituzionale forze armate della R.S.I.*, Roma, Bibliotheca, 2015, 15.

¹⁴ Cfr. F. R. Scardaccione, *La Repubblica sociale italiana: aspetti istituzionali ed archivistici*, in *Verballi del Consiglio dei Ministri della Repubblica sociale italiana*, I, Roma, 2002, XVIII.

¹⁵ Dubita sul punto R. De Felice, *op. cit.*, 346.

¹⁶ Cfr. P. Baroni, *8 settembre 1943: il tradimento*, Milano, Greco e Greco Editore, 2005.

¹⁷ Con Decreto del 30 giugno 1944 il P.F.R. si trasformò in una struttura militare con la formazione delle Brigate Nere.

nazionale»¹⁸. Quello che pare indubbio è l'instaurazione di una forma di governo volta a superare la contrapposizione dei due organi costituzionali¹⁹, Corona e Capo del Governo, presupposto della diarchia²⁰ affermatasi dopo le leggi fascistissime 24 dicembre 1925, n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100. Un' «istituzione binaria», per dirla con Carlo Costamagna, che aveva determinato una complessa dialettica istituzionale: il Primo Ministro doveva ricercare ed ottenere il consenso esteriore del Re per la formazione di tutti gli atti politici essenziali (salva l'eccezione costituita dai Decreti del Duce), mentre il Re poteva pretendere di essere informato ed ascoltato dal Primo Ministro. Proprio queste ragioni, congiuntamente alla persistenza di alcuni poteri forti pre-fascisti²¹ impedenti la piena realizzazione del progetto autoritario²², giustificarono la scelta a favore della repubblica presidenziale²³ con Mussolini il quale, fin dalla deliberazione del primo Consiglio dei Ministri alla Rocca, assunse la carica di Capo del Governo e di Capo di Stato²⁴ in quanto «Duce del fascismo» sulla base alla Costituzione esistente prima del 25 luglio²⁵, «fondamento rappresentativo dell'Ufficio di Capo del Governo»²⁶. Queste funzioni sarebbero state ricoperte, precisava il comunicato del 29 novembre 1943, fino all'entrata in vigore del definitivo ordinamento costituzionale, risultato del lavoro dell'Assemblea Costituente²⁷, ed alla successiva elezione del Presidente della Repubblica la cui permanenza in carica, secondo quanto stabilito nel punto tre del Manifesto di Verona del novembre 1943, era fissata in cinque anni²⁸. Resta comunque il fatto che la scelta della forma di governo della Repubblica sociale non fu solo l'approdo conclusivo della riflessione sull'articolazione dello Stato-apparato, ma anche l'occasione per la riorganizzazione della sovranità nella sintesi già formata dei suoi elementi costitutivi e la maniera attraverso la quale essa (la sovranità), nelle sue tipiche manifestazioni, si pose in un determinato tipo di Stato nei rapporti con gli abitanti, le loro forze associate ed il territorio²⁹.

¹⁸ Cfr., in merito, B. Spampanato, *Contromemorale*, II, Roma, C.E.N., 1974, 33.

¹⁹ Dichiarando, però, nel corso del Congresso di Verona, decaduta la monarchia, sciolto e soppresso il Senato di nomina regia, sciolto il regio esercito per sostituirci una nuova organizzazione militare, oltre che per la stessa denominazione assunta, il governo della R.S.I mostrava di aver reciso fin dall'inizio ogni legame con l'ordinamento costituzionale statuario: così V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1970, 129.

²⁰ A riguardo L. Paladin, *Fascismo*, in S. Bartole (a cura di), *Saggi di Storia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008, 48-49. *Contra* D. Donati, *Sulla posizione della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. dir. pubbl.* 1937, 5 e ss. Ritieni che il Re, mano a mano che aumentavano le sue prerogative (da Re d'Italia a imperatore d'Etiopia a imperatore d'Albania), era sempre più soggetto al potere preminente del Duce U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e Istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2014, 81.

²¹ Sulla mancata «destrutturizzazione» della società da parte del fascismo italiano si rinvia al volume di D. Fischella, *Totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, Roma, Pagine, 2015, 300.

²² Cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1974, 170 e ss.

²³ Sull'influsso del pensiero di Giuseppe Mazzini nella componente antisabauda e e repubblicana della R.S.I. si rinvia a G. Parlato, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Bologna, il Mulino, 2000, 59-67.

²⁴ Cfr. F. R. Scardaccione, *op. cit.*, XVII.

²⁵ Cfr. E. Lodolini, *Dal Governo Badoglio alla Repubblica italiana. Saggio di Storia costituzionale del «quinquennio rivoluzionario» 25 luglio 1943-1 gennaio 1948*, Genova, 2011, 244-245.

²⁶ G.D. Ferri, *La funzione di governo ed il Gran Consiglio del fascismo*, vol. II, in *Il Gran Consiglio del fascismo*, Roma, Athenaeum, 1941, 146. Sulla rottura della R.S.I. con il fascismo della monarchia R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci Editore, 2011, 253.

²⁷ Così D. Martinelli, *op. cit.*, 16.

²⁸ Sul punto sia consentito rinviare a D. Trabucco – M. De Donà, *op. cit.*, 32-33.

²⁹ Cfr. C.A. Biggini, *Il contributo italiano agli studi nel campo del diritto costituzionale, negli ultimi cento anni*,

3. La struttura costituzionale della R.S.I.

Si è già detto, nel paragrafo precedente, come lo Stato fascista nato nel settembre del 1943 fosse una repubblica di tipo presidenziale dove le cariche di Capo dello Stato e Capo del Governo si assommavano nella figura del Duce, coadiuvato nell'attività di governo da un Consiglio dei Ministri, ciascuno dei quali nominato dal Duce stesso e solo a lui responsabile³⁰. La forma di governo presidenziale, com'è noto, è caratterizzata dall'esistenza di un potere esecutivo monocratico affidato ad un Presidente della Repubblica, diretta espressione della volontà popolare, e da una separazione rigida fra i poteri garantita dall'inesistenza del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento del Parlamento³¹. Nel caso della Repubblica sociale italiana, tuttavia, sarebbe più opportuno parlare di «regime presidenzialista»³², in quanto le vicende della guerra impedirono sia l'elezione del Capo dello Stato, sia la costituzione di Camere rappresentative funzionanti con conseguente concentrazione del potere legislativo e del potere esecutivo nelle mani del Governo. Il Duce, tuttavia, dispose il trasferimento a Venezia degli uffici e del personale delle due Camere, affidandone la gestione ad Arlando di Crollalanza in qualità di Commissario governativo per le due Camere³³.

Quanto alla distribuzione dei Ministeri e delle sedi amministrative della neonata Repubblica vennero utilizzati diversi centri³⁴ situati tra i laghi del nord d'Italia³⁵: la residenza del Duce a Gargano, la Presidenza del Consiglio dei Ministri a Bogliaco (presso Palazzo Bettoni), il Ministero dell'Interno a Maderno, quello dell'Educazione Nazionale a Padova, quello dell'Agricoltura a Treviso, quello della Difesa a Cremona etc. ... Una scelta non legata ad un disegno di accampamento disordinato³⁶, ma il frutto di una precisa volontà politica del Duce³⁷, funzionale all'instaurazione di uno Stato unitario in campo politico, ma decentrato in quello amministrativo e con un pronunciatissimo contenuto sociale³⁸.

4. Le fonti di produzione del diritto della R.S.I.

L'attività legislativa della Repubblica sociale restò sempre caratterizzata «da un processo di produzione normativa eccezionale, come è tipico nei periodi di guerra e di

in *Un secolo di progresso scientifico italiano 1839-1939*, Roma, Società italiana per il progresso delle scienze, 1939, 393.

³⁰ Così M. Viganò, *Il Ministero degli Affari Esteri e le relazioni internazionali della Repubblica sociale italiana 1943-1945*, Milano, Edizioni universitarie Jaca, 1991, 24.

³¹ Cfr. G. Morbidelli – L. Pegoraro – A. Reposo – M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, 347-348.

³² Il termine è utilizzato come degenerazione della forma di governo presidenziale dal G. Morbidelli – L. Pegoraro – A. Reposo – M. Volpi, *op. cit.*, 347-348.

³³ M. Viganò, *op. cit.*, 24.

³⁴ L'idea di spostare la capitale da Roma al nord d'Italia, secondo il verbale del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 1943 riunitosi a presso l'Ambasciata tedesca dell'Urbe, era motivata dal tentativo di evitare bombardamenti nemici e vittime innocenti.

³⁵ Così G. Oliva, *La Repubblica di Salò*, Firenze, Giunti, 1997, 23-24.

³⁶ Cfr. F. W. Deakin, *Storia della Repubblica di Salò*, II, Torino, Einaudi, 1962, 817.

³⁷ Secondo Friedrich Eitel Moellhausen, console tedesco a Roma, non vi era alcuna ragione politica che imponesse la divisione dei Ministeri: lo riporta G. Bocca, *La Repubblica di Mussolini*, Bari, Laterza, 1974, 49.

³⁸ Cfr. R. Mancini, *Oltre destra e sinistra: il socialismo fascista*, Roma, Pagine, 2015, 205.

emergenza»³⁹. In assenza di un'Assemblea legislativa, gli atti di normazione primaria degli Esecutivi costituiscono la fonte quasi ordinaria della legislazione. L'aspetto significativo fu che, al contrario della decretazione nel Regno del Sud⁴⁰, la produzione normativa della R.S.I. continuò, a seguito della determinazione del Commissario per le finanze n. 751 del 29 settembre 1943, la numerazione progressiva interrotta con il regio decreto n. 750 del 1943 adottato dal «traditore» Badoglio⁴¹. Inoltre tutti i provvedimenti normativi della Repubblica furono regolarmente pubblicati nel Giornale ufficiale dello Stato, assoggettati a registrazione della Corte dei Conti e sottoposti all'apposizione del visto del Guardasigilli. La stessa Gazzetta Ufficiale fino al numero 243 del 18 ottobre 1943 continuò ad essere denominata «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia»; poi, a partire dal 19 ottobre 1943 semplicemente «Gazzetta Ufficiale d'Italia»⁴².

Il provvedimento fondamentale per la regolare attività normativa della R.S.I. fu il **decreto dell'08 ottobre 1943**⁴³ con il quale fu attribuita ai singoli Ministri la facoltà di provvedere, con propri **decreti** (c.d. **decreti ministeriali**), sulle materie di rispettiva competenza «*qualunque sia la forma dei provvedimenti previsti dal soppresso ordinamento costituzionale dello Stato*»⁴⁴. Questi decreti, che potevano contenere disposizioni normative di natura legislativa o regolamentare, dovevano essere sottoposti a ratifica da parte del Consiglio dei Ministri; viceversa i decreti contenenti disposizioni interne o di ordinaria amministrazione non erano soggetti a ratifica. Nulla si diceva in merito alla loro pubblicazione⁴⁵. Il successivo **decreto legislativo del Duce del 18 gennaio 1944, n. 41**, contrariamente al decreto dell'08 ottobre 1943, stabilì da un lato che tutti i decreti ministeriali o interministeriali⁴⁶, aventi contenuto di legge o regolamento⁴⁷, previa registrazione alla Corte dei Conti, dovessero essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale ed inseriti nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti dall'altro introdusse, per i decreti da sottoporre a ratifica, un termine preciso, prevedendo che questa dovesse avvenire entro e non oltre il 120 giorno dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale d'Italia. Termine che, con il **d. lgs. del Duce del 18 agosto 1944, n. 607**, venne portato a 180⁴⁸. Se entro il termine di 180 giorni il decreto ministeriale od interministeriale non fosse stato ratificato dal Consiglio dei Ministri, esso cessava di avere vigore dal giorno della scadenza di detto termine. Qualora, invece, il decreto ministeriale od interministeriale fosse stato ratificato con emendamenti, l'efficacia di questi decorreva dalla pubblicazione della ratifica nella Gazzetta Ufficiale⁴⁹. A questi **decreti ministeriali** si aggiunsero come fonti di pro-

³⁹ Lo mette bene in evidenza D. Martinelli, *op. cit.*, 19-20.

⁴⁰ F. Palamenghi Crispi, *Incostituzionalità del Regno del Sud*, I, in *Architrave*, 1948, I, nn. 7-8, 10, parla di «trasmissione quasi regolare di poteri» tra il Governo Badoglio e Mussolini.

⁴¹ Cfr. M. Fiorillo, *op. cit.*, 112.

⁴² M. Fiorillo, *op. cit.*, 112.

⁴³ Sui contenuti precisi si rinvia a V. Andrioli, *Cinquant'anni di dialoghi con la giurisprudenza 1931-1981*, I, Milano, Giuffrè, 2007, 1034.

⁴⁴ M. Fiorillo, *op. cit.* 113.

⁴⁵ D. Martinelli, *op. cit.*, 24.

⁴⁶ Secondo l'art. 1 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 41 i decreti ministeriali ed interministeriali dovevano contenere la formula «*Ritenuta la necessità urgente ed assoluta di provvedere*».

⁴⁷ Art. 2 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 41.

⁴⁸ Si rinvia, ancora, all'ottimo lavoro di D. Martinelli, *op. cit.*, 24.

⁴⁹ Art. 2 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 41.

duzione normativa le **determinazioni commissariali** della Città Aperta di Roma⁵⁰, i **bandi militari** delle autorità tedesche ed i **decreti legislativi del Duce** emanati in qualità di Capo della Repubblica sociale italiana ed introdotti nell'ordinamento dall'art. 1 del **decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 26**. Questi si distinguevano in: a) **decreti a carattere legislativo**⁵¹, b) **decreti recanti norme esecutive e regolamentari**⁵². I primi non erano sottoposti alla registrazione da parte della Corte dei Conti e dovevano essere pubblicati per esteso; i secondi, invece, dovevano essere registrati⁵³ e potevano essere pubblicati anche solo in estratto. Non erano sottoposti a pubblicazione i decreti relativi a singole persone fisiche e quelli la cui «pubblicità avrebbe potuto nuocere agli interessi dello Stato»⁵⁴,⁵⁵. Tutti gli originali dei decreti legislativi del Duce, da inserirsi nella Raccolta ufficiale secondo quanto stabilito dall'art. 6, dovevano essere poi trasmessi al Ministro della Giustizia che avrebbe apposto il proprio «visto» ed il sigillo dello Stato⁵⁶.

All'obiezione mossa da una parte della dottrina costituzionalistica per la quale si sarebbe in presenza di una elasticità e di un disordine delle fonti di produzione, prove evidenti del «dissolvimento interno e del profondo illegalismo dell'ordinamento repubblicano»⁵⁷, è possibile replicare che le caratteristiche della incertezza e della provvisorietà se da un lato impedirono una sistemazione omogenea del sistema delle *fontes iuris*, dall'altro non preclusero a coloro che governavano la Repubblica sociale italiana l'elaborazione di un sistema di norme sulla produzione normativa il più possibile idoneo al perseguimento dell'indirizzo politico in quel particolare contesto storico⁵⁸.

5. La vocazione costituente della R.S.I.

La vocazione costituente della Repubblica sociale si spiega in ragione di quel «doppio fascismo» che, secondo lo storico Giuseppe Parlato, contraddistinse la sua intima natura: da una parte momento di continuità amministrativa, dall'altra momento

⁵⁰ Con l'ordinanza n. 3 del 14 settembre 1943 e con l'ordinanza n. 6 del 16 settembre 1943, entrambe pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 1943, il Comandante della Città Aperta di Roma nominò dei Commissari in tutti i Ministeri, compresi quelli della Marina e dell'Aeronautica, ossia i due unici Ministeri che avevano seguito Pietro Badoglio al sud. Tra i provvedimenti dei Commissari si segnalano le determinazioni relative alla soppressione delle prescrizioni e dei termini nei Comuni di Grosseto e Sulmona (in G.U. 24 settembre 1943, n. 223), certamente fuori dalla Città di Roma. Ora, la nomina dei Commissari proveniva dal Comandante della Città Aperta, la cui giurisdizione era limitata all'Urbe e non a porzioni di territorio lontane e diverse da Roma: cfr. E. Lodolini, *L'illegittimità del Governo Badoglio*, Milano, Gastaldi Editore, 1953, 77-78.

⁵¹ L'art. 1 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 26 prevedeva, per i decreti aventi carattere legislativo, l'indicazione del Ministro proponente e degli eventuali Ministri d'intesa con i quali il provvedimento veniva adottato.

⁵² In base all'art. 3 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 26, qualora fosse stato richiesto il parere del Consiglio di Stato o fosse intervenuta una deliberazione previa del Consiglio dei Ministri, si doveva fare menzione di tali adempimenti prima dell'indicazione del Ministro proponente.

⁵³ Art. 2 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 26.

⁵⁴ Art. 7 del decreto legislativo del Duce 18 gennaio 1944, n. 26.

⁵⁵ Cfr. F.R. Scardaccione, *op. cit.*, XVII.

⁵⁶ Cfr. P. Pisenti, *Una Repubblica necessaria (R.S.I.)*, Roma, Volpe Editore, 1977, 119.

⁵⁷ Cfr. G. Guarino, *Due anni d'esperienza costituzionale italiana*, in *Dalla Costituzione all'Unione Europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, I, Napoli, Jovene, 1994, 7 e ss.

⁵⁸ P. Pisenti, *op. cit.*, 119.

di rottura politica⁵⁹. Questa duplice dimensione è evidente nel Congresso di Verona del novembre 1943 dove il segretario del P.F.R., Alessandro Pavolini, espose all'Assemblea un Manifesto in materia costituzionale-interna, in materia sociale ed in materia di politica estera che, in diciotto punti, riassume il programma d'azione del partito. In materia costituzionale-interna, che in questa sede interessa, il documento prevedeva (punti 1-7) la convocazione di una Costituente, «*potere sovrano di origine popolare che dichiara la decadenza della monarchia, condanni solennemente l'ultimo re traditore, proclami la Repubblica sociale e ne nomini il Capo*»⁶⁰. La Costituente, rinviata alla fine della guerra⁶¹, sarebbe stata composta dai rappresentanti di ogni Corpo od Istituto, la cui partecipazione avrebbe dovuto contribuire a fare di essa la sintesi di tutti i valori della Nazione. Il suo scopo principale l'adozione di una nuova Costituzione con il compito di assicurare al cittadino soldato, lavoratore e contribuente il diritto di controllo e di critica sugli atti della Pubblica amministrazione, nonché il diritto di pronunciarsi ogni cinque anni sulla nomina del Capo dello Stato⁶² e di garantire l'indipendenza della Magistratura⁶³.

Il Manifesto di Verona, se da un lato poneva un limite all'esercizio del potere costituente, cioè la forma di governo repubblicana, dall'altro non indicava quale tipo di Repubblica l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto individuare. I progetti di Costituzione⁶⁴, elaborati durante il biennio 1943-1945, oscillavano da una forma di semipresidenzialismo a preminenza del Capo dello Stato (Carlo Alberto Biggini) con un bicameralismo differenziato per struttura e funzioni⁶⁵ ad un presidenzialismo (Vittorio Rolandi Ricci) «fondato sul consenso» con potere di controllo, da parte delle Camere, sull'operato del Governo e non tanto per ragioni di efficienza legislativa, quanto piuttosto come strumento per censurare i Ministri e la loro burocrazia, nonché lo stesso Capo dello Stato (in carica per 10 anni, ma non rieleggibile). Spampanato ricorda l'interesse del Duce per la Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, ma al contempo evidenziava le perplessità di Mussolini sulle carenze del sistema che necessitavano diverse e non secondarie correzioni⁶⁶.

La preferenza per il modello presidenziale va collocata non solo nella prospettiva del rifiuto del parlamentarismo e delle sue disfunzioni⁶⁷, ma anche in quella della consapevolezza che il fascismo mussoliniano, come sistema costituente, si era chiuso con la crisi della diarchia Re-Duce e che diveniva quanto mai necessario aprire «un nuovo capitolo nel quale delineare una Repubblica presidenziale nella quale

⁵⁹ Cfr. G. Parlato, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia, 1943-1948*, Bologna, il Mulino, 2006, 16-17.

⁶⁰ G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani. Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, II, Torino, Giappichelli, 2015, 409-410.

⁶¹ Così decise il Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 dicembre 1943.

⁶² Ancora G. Volpe, *op. cit.*, 410.

⁶³ Sul punto D. Meldi, *La Repubblica di Salò*, Roma, Gherardo Casini Editore, 2008, 48.

⁶⁴ Cfr., sui progetti di Costituzione durante la Repubblica sociale italiana, F. Franchi, *Le Costituzioni della Repubblica sociale italiana. Vittorio Rolandi Ricci il «Socrate» di Mussolini*, Roma, Edizioni Settimo Sigillo, 1997, 9 e ss.

⁶⁵ Cfr. L. Garibaldi, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, 106-119.

⁶⁶ Cfr. B. Spampanato, *op. cit.*, 74.

⁶⁷ Per tutti si veda il lavoro di G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, in G. Scola (a cura di), *Scritti politici*, I, Torino, Giappichelli, 1982. Per un quadro d'insieme sulla letteratura in tema di antiparlamentarismo cfr. T. E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rivista A.I.C.*, 06 ottobre 2008.

tutto il popolo fosse effettivamente incluso mediante un sistema rappresentativo pluralista sia nell'ambito politico che in quello sociale»⁶⁸. La proposta politico-costituzionale di una forma di Governo in questa direzione, fondata sul presupposto di uno Stato come società organizzata dove il solidarismo di massa, cementato dai simboli dell'unità nazionale, è elemento in grado di assicurare dignità ed efficienza al senso di identità ed appartenenza, costituisce il contenitore giuridico in grado di riproporre «l'organizzazione corporativa della società che diviene Stato, superando la mera rappresentanza tecnico-specifica di interessi economico-sociali mediante una rappresentanza organica di competenze sociali e di orientamenti politici»⁶⁹.

6. Approfondimento: Il Consiglio dei Ministri della R.S.I.

Il Consiglio dei Ministri era il centro dell'attività di normazione della Repubblica sociale italiana data la mancanza di un Parlamento. Nella dottrina costituzionalistica tradizionale il Governo è definito come un organo complesso ineguale, poiché le sue componenti non si trovano su un piano di parità, né quanto a struttura, né quanto ai rapporti reciproci, né quanto ai compiti da esse esercitati⁷⁰. Una considerazione valida anche per la struttura governativa dello Stato fascista repubblicano. Il Consiglio dei Ministri rappresentava una di queste componenti, ossia quella collegiale, mentre le altre due erano costituite da organi individuali: i singoli Ministri ed il Capo del Governo che era anche Capo dello Stato. La scelta a favore del «regime presidenzialista» implicava una posizione di assoluta preminenza del Capo del Governo sia rispetto ai singoli Ministri (verso di lui direttamente responsabili) con potere di nomina e di revoca, sia rispetto al Consiglio.

Erano, inoltre, assenti regole che stabilissero una qualche periodicità delle sedute, né vi erano disposizioni quanto alla frequenza, alle date ed alle località in cui si sarebbero tenute le riunioni del Consiglio⁷¹. Dai verbali della R.S.I.⁷², pubblicati dall'Archivio Centrale dello Stato nell'anno 2002, emerge come molti provvedimenti «venivano discussi in sede di Consiglio dei Ministri senza essere accompagnati dalla relativa relazione del Ministro proponente»⁷³. Come opportunamente è stato osservato dalla dottrina, «il pressochè assente rispetto per queste procedure non si può motivare se non adducendo come giustificazione la complessità della situazione e l'urgenza di taluni provvedimenti»⁷⁴.

⁶⁸ Cfr. P. Siena, *La perestroika di Mussolini. Dalla dittatura cesariana alla democrazia organica*, Chieti, Solfanelli Editore, 2012, 206.

⁶⁹ P. Siena, *op. cit.*, 207.

⁷⁰ Cfr. L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, 405.

⁷¹ D. Martinelli, *op. cit.*, 26.

⁷² Nei verbali compare solo la firma di Mussolini, mai invece quella di Barracu, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷³ D. Martinelli, *op. cit.*, 26.

⁷⁴ Cfr. D. Martinelli, *op. cit.*, 26.