

Aldo G. Ricci

La Repubblica sociale italiana e la sua influenza sull'Italia del dopoguerra*

**(Relazione in occasione del convegno di studi storici: "Il regno di Vittorio Emanuele III - Gli anni delle tempeste, 1938-1946", organizzato dalla ASSGG. Vicoforte, 10 ottobre 2020).*

La Repubblica italiana nasce a seguito del referendum istituzionale del 2 giugno 1946. La maggioranza di 12.718.641 voti per la repubblica, rispetto ai 10.718.502 per la monarchia non rappresentava uno scarto così significativo anche in ragione delle molte circostanze che influirono su quel risultato. In particolare l'impossibilità di votare per molti reduci ancora non rientrati e per molte zone del Paese non restituite alla sovranità nazionale, ma soprattutto per il calcolo del quorum vincente non sui voti espressi, come previsto dal DLL sul referendum, ma sui voti considerati validi (escludendo schede bianche e nulle: 1.936.708), come sancito dalla Corte di cassazione.

Ma, al di là di queste contraddizioni del risultato referendario, c'è un altro aspetto paradossale nella vittoria della repubblica che viene spesso dimenticato. E' noto che i dati del voto del 2 giugno fotografarono un'Italia divisa in due: una netta maggioranza per la monarchia al Sud, e l'esatto contrario al Nord, naturalmente con alcune eccezioni e zone miste in entrambi i casi, come anche nelle regioni del Centro.

Di questa divaricazione sono state date molte spiegazioni storico-sociologiche. Ma, riflettendo su questa contrapposizione, non bisogna dimenticare un altro elemento: ovverosia che questa spaccatura coincide anche con la divisione dell'Italia in due Stati: la RSI e il Regno del Sud, impegnati per oltre un anno e mezzo in una duplice guerra su fronti opposti, mondiale e civile.

E di conseguenza non bisogna dimenticare che uno dei tratti caratterizzanti della RSI è stato non solo la scelta istituzionale radicalmente repubblicana, come recita il suo stesso atto di nascita, ma anche una violenta polemica contro la monarchia, accusata di tradimento, una polemica portata avanti ininterrottamente nel corso dei 600 giorni durante i quali la repubblica fascista governava la metà del Paese.

Quale che sia il giudizio sulla RSI, non si può negare che una percentuale non esigua della sua popolazione abbia vissuto in quello Stato assorbendone valori e propaganda: tutti fattori che sarebbe irragionevole pensare che non abbiano influito nel determinare la maggioranza repubblicana al Nord. Quindi, paradossalmente, la vittoria repubblicana al

referendum deve molto alla Repubblica sociale, così come le deve molto sul piano dei valori enunciati nella Carta costituzionale, in particolare nel campo economico-sociale, ma anche per alcuni provvedimenti adottati dalla RSI e conservati, sostanzialmente, nella legislazione del dopoguerra. Per suffragare queste valutazioni conviene procedere in modo sistematico.

Il punto di partenza non può che essere la dichiarazione programmatica svolta da Mussolini all'esordio della seconda riunione dell'esecutivo, il 28 settembre del 1943, dopo aver tracciato un breve quadro della situazione catastrofica del Paese all'indomani dell'8 settembre, affermando la necessità di vendicare il «tradimento senza precedenti» compiuto dalla monarchia.

Per tener fede agli impegni con gli alleati (un tema ricorrente, come è facile immaginare), compito primario del nuovo esecutivo doveva essere la riorganizzazione delle forze armate. A questo scopo era necessario consolidare il fronte interno, «concentrando autorità e responsabilità in una sola persona» a livello locale, con la nomina di «Capi delle Provincie» di fiducia del partito (il cui ruolo si annunciava ben più rivelante che negli anni precedenti) e dando vita a tribunali speciali anche a livello provinciale, che avrebbero giudicato «i casi di tradimento e fellonia».

Ma il nuovo Stato avrebbe dovuto anche segnare una rottura netta con il passato e, a questo scopo, uno dei compiti fondamentali del governo consisteva nel «preparare la Costituente», che avrebbe dovuto «consacrare il programma del Partito con la creazione dello Stato fascista repubblicano». Sui caratteri del nuovo Stato, Mussolini dichiarava di non poter entrare nei particolari, ma di poterne comunque anticipare i tratti essenziali. Aggiunse infatti che la repubblica sarebbe stata «unitaria nel campo politico, decentrata in quello amministrativo» e avrebbe avuto «un pronunciatissimo contenuto sociale, tale da risolvere la 'questione sociale' almeno nei suoi aspetti stridenti, tale cioè da stabilire il posto, la funzione, la responsabilità del lavoro in una società nazionale veramente moderna».

I compiti fissati nella dichiarazione programmatica, secondo una tradizione tipica dei documenti di tale natura, erano assai ambiziosi e avrebbero potuto trovare attuazione solo in misura limitata nei mesi successivi, in particolare nei tre settori fondamentali delle forze armate, dell'assetto costituzionale e degli interventi sociali, per i quali la situazione complessiva si presentava assolutamente sfavorevole. In misura maggiore si sarebbero invece realizzati i progetti legati al nuovo ruolo del partito, che accrebbe le sue funzioni in tutti i campi: da quello sindacale a quello militare a quello della giustizia straordinaria.

Risultati concreti sarebbero stati ottenuti anche in settori cosiddetti di ‘ordinaria amministrazione’, che per loro natura non potevano evidentemente rientrare nei punti di un programma.

Per la denominazione della nuova realtà istituzionale venne avanzata inizialmente la proposta di «Stato nazionale repubblicano d’Italia», ma si trattava di una proposta che non recepiva i contenuti innovativi che erano stati enunciati e nella seduta del 24 novembre il Consiglio dei ministri decise che il nuovo Stato avrebbe preso «il nome definitivo di Repubblica Sociale Italiana».

Il congresso di Verona, apertosi il 14 novembre sotto la presidenza di Pavolini, aveva fissato in 18 punti (elaborati dallo stesso Pavolini con il contributo dell’ex comunista Nicola Bombacci) il programma del partito, che sottolineava i compiti ‘rivoluzionari’ che questo sarebbe stato chiamato a svolgere in tutti i settori della vita pubblica, piuttosto che gli aspetti costituzionali che il nuovo Stato avrebbe dovuto assumere.

Particolarmente interessanti per la nostra ricerca i punti dal 9 al 18 relativi a quella che viene definita la “materia sociale”.

Al punto 9 si afferma che “base della Repubblica sociale e suo oggetto primario è il lavoro, manuale, tecnico, intellettuale, in ogni sua manifestazione”: un’affermazione che suona familiare a chi ha presente l’articolo 1 della nostra Costituzione che al primo capoverso recita “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”.

Il programma, considerato un preambolo alla futura Costituzione, prosegue con indicazioni sull’agricoltura, sulla proprietà, sul sindacato ecc. In particolare al punto 12 si prevede che in ogni azienda le rappresentanze dei tecnici e degli operai coopereranno alla fissazione dei salari e alla partecipazione agli utili, in alcuni casi sostituendo addirittura i Consigli di amministrazione con Consigli di gestione, come verrà poi confermato dalla successiva Legge sulla ‘Socializzazione delle imprese’.

Anche questa prescrizione non risulta molto dissimile da quanto previsto dall’articolo 46 della nostra Costituzione, che recita: “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”. Sarà questa la base giuridica partendo dalla quale si svilupperà nel dopoguerra la battaglia per conservare i Consigli di gestione istituiti nelle aziende durante la RSI.

Nonostante tutte le incertezze su tempi e modi per la possibile convocazione di una Costituente, alla quale Mussolini teneva molto, tuttavia il Consiglio dei ministri del 24 dette mandato al ministro dell’Educazione nazionale, Carlo Alberto Biggini, di stendere

un progetto di costituzione (compito che lo stesso assolse in tempi brevissimi), prevedendone una discussione a breve termine, se non addirittura entro la fine del 1943. Ma le condizioni generali sconsigliavano di affrettare questo difficile passaggio, che pure avrebbe potuto rappresentare un progresso importante sul piano della consacrazione formale del nuovo Stato repubblicano, e l'unico segnale concesso ai sostenitori della costituente fu la delibera del Consiglio dei ministri del 16 dicembre che, alla sua apertura, fissò minuziosamente le categorie che sarebbero state chiamate a formare la futura assemblea. Il progetto non fu mai formalmente accantonato, ma rinviato, secondo una formula dello stesso Mussolini, a «quando l'Italia repubblicana fascista avrebbe ripreso il suo posto di combattimento». Ma questo momento non sarebbe mai arrivato e la questione restò viva soltanto come tema di discussione interna e di polemica tra i sostenitori della RSI.

Vale tuttavia la pena di riportare l'articolo 1° del progetto elaborato da Biggini perché anch'esso illuminante ai fini del nostro ragionamento.

L'autore spiega in tale articolo le ragioni della denominazione 'Repubblica Sociale'.

“**Repubblica**, ossia popolo sovrano, padrone assoluto dei propri destini, dove tutte le leggi vengono emanate dai rappresentanti eletti con piena libertà dal popolo stesso, non escludendo per leggi di massima importanza anche il referendum” : termine che suona familiare di questi tempi.

“**Sociale**, perché verranno elaborate provvidenze legislative per tutti, assistenza ai colpiti da grave malattia, mantenimento degli invalidi, pensione nella vecchiaia, distribuzione con giustizia del lavoro e della remunerazione in modo che a nessuno più sarà consentito di vivere sfruttando il suo simile, ciascuno dovrà godere in pieno il frutto del proprio lavoro: tutto quello che sarà necessario al fine di garantire la fratellanza umana”. Al di là delle formulazioni veterosocialiste, merita osservare a proposito di questa seconda parte, che molti degli interventi di previdenza sociale annunciati verranno effettivamente approvati per legge nei mesi successivi e in gran parte resteranno in vigore anche nel dopoguerra.

I programmi rivoluzionari del segretario del PFR, Pavolini, di certo l'elemento più dinamico della nuova realtà statale investivano anche le tematiche relative alla struttura sociale, un campo dove i settori più radicali del partito vedevano finalmente la possibilità d'intervenire senza i condizionamenti precedenti. Illuminante, per questa prospettiva, la relazione di Pavolini (all'indomani del congresso di Verona, che si era pronunciato chiaramente per una svolta in campo sindacale) che accompagna il decreto approvato il

24 novembre del 1943, con cui veniva costituita la «Confederazione Generale del Lavoro, della Tecnica e delle Arti», quale organo rappresentativo «fuso in unico blocco» di tutti «i produttori della RSI», a prescindere dalla loro posizione, e quindi lavoratori, tecnici, dirigenti (escludendo i rappresentanti del capitale, se non impegnati nella produzione: una posizione in contrasto sia con gli esponenti del vecchio corporativismo, che con i sostenitori della socializzazione come Angelo Tarchi).

Era il tentativo di superamento del «sindacalismo dualistico» su cui si fondava il vecchio ordinamento corporativo, reso possibile dal mutamento delle condizioni, e in particolare dalla rimozione dell'ostacolo rappresentato dalla Corona, che, secondo la relazione di Pavolini, aveva indotto Mussolini a «superare la linea di compromesso» precedente riprendendo il cammino rivoluzionario delle origini. Questa svolta era già nell'aria prima del 25 luglio, secondo il segretario, e questo aveva indotto «i maggiori capitalisti a cambiare la resistenza al regime da passiva in attiva, e a cooperare, nella difesa delle loro posizioni, all'organizzazione della disfatta».

Dovevano però passare alcuni mesi perché venissero approvati i provvedimenti attuativi del nuovo ordinamento, destinati a diventare operativi solo in minima parte (i dirigenti del sindacato, per esempio, vennero nominati soltanto dopo l'estate). Un passo ulteriore fu l'istituzione, il 18 settembre, dell' «Associazione generale dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni», per consentire «la partecipazione alla vita politica, economica e sociale dello Stato» di queste categorie cruciali che non rientravano nel precedente decreto, alle quali vennero successivamente estesi anche i «diritti politici previsti per gli iscritti ai sindacati del lavoro, della tecnica e delle arti».

Si trattava sostanzialmente di sigle la cui efficacia operativa era limitata, ma che esprimevano, nelle motivazioni che ne accompagnavano la nascita, stati d'animo e progetti diffusi e radicati. L'espressione ultima, e in un certo senso più caratteristica di questa realtà è il tanto atteso e più volte annunciato «Ordinamento sindacale», approvato nella seduta del 18 gennaio del 1945, con decreto del duce di pari data, e pubblicato, con insolita solerzia, sulla Gazzetta ufficiale di otto giorni dopo, per gli effetti propagandistici che il governo se ne riprometteva.

Al di là del testo del provvedimento, che per la sua complessità e per le resistenze che incontrava avrebbe richiesto ben più delle poche settimane di vita che rimanevano alla repubblica per entrare in una vera fase operativa, resta l'interesse storico della lunghissima relazione di accompagnamento, nella quale, oltre alle idee di Pavolini, si sentono suggestioni che possono farsi risalire a Nicola Bombacci, che già aveva

collaborato alla stesura della 'carta di Verona'.

Il nocciolo del ragionamento discende dalla dichiarata necessità di superare il principio della 'collaborazione di classe' che aveva informato la legge del 1926 sulla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro. Quella normativa, si legge nella relazione, risultava ormai superata per due ordini di ragioni. Anzitutto perché con essa «il lavoro era inesorabilmente costretto a rimanere ai margini della produzione, dato che gli era precluso ogni esame dei costi di produzione, degli orientamenti dell'azienda, della determinazione dei profitti»; e infatti il salario restava «espressione economica di un rapporto di soggezione del lavoro al capitale». Poi perché assumendo il lavoro a «base del nuovo Stato sociale» il programma di Verona intendeva escludere il diritto di rappresentanza per quei datori di lavoro «che non partecipino attivamente ed appassionatamente alla vita dell'impresa», «che del lavoro non sentano l'eticità, la nobiltà, la rispondenza ai fini superiori della nazione».

In conclusione il nuovo sistema sindacale prevedeva la rappresentanza solo per i «produttori» effettivamente impegnati nella vita economica, superando la vecchia «collaborazione delle classi per realizzarne invece l'unità di fronte alla Nazione». Naturalmente, si trattava più di una dichiarazione d'intenti, tra l'altro con evidenti obiettivi propagandistici, che di un reale progetto operativo, anche se molti dei suoi sostenitori (e dei suoi autori) non ne erano consapevoli, ma si trattava comunque di una delle più esplicite formulazioni ideali e normative del nuovo radicalismo fascista, destinato a lasciare una traccia significativa anche negli epigoni successivi.

Vale anche la pena di osservare che nel dopoguerra, fino alla scissione sindacale del 1948, la CGIL egemonizzata dal PCI portava avanti parole d'ordine d'impronta totalitaria che richiamano molte dell'ultimo sindacalismo fascista.

Se i programmi sindacali del partito, imperniati sulla creazione di un sindacato unico, che escludesse i rappresentanti del capitale non impegnati nella produzione, come principale soggetto della futura 'rivoluzione sociale', con il passare del tempo, incontrarono minori resistenze rispetto alla fase iniziale, anche perché ne erano evidenti i limiti e i condizionamenti legati alla situazione di emergenza, difficoltà ben maggiori incontrarono invece i responsabili dell'altra strategia rivoluzionaria, imperniata sulla socializzazione delle imprese e indicata fin dalla seduta programmatica del 28 settembre come uno dei cardini della nuova repubblica.

I protagonisti di questa strategia furono anzitutto Angelo Tarchi, che assunse l'incarico di ministro dell'Economia corporativa a partire dal 31 dicembre del 1943

(anche se già nelle settimane precedenti aveva contribuito a fornire appunti direttamente a Mussolini sul problema della socializzazione), e il suo capo di gabinetto, Manlio Sargenti.

Gli obiettivi del progetto erano stati fissati da Mussolini e Tarchi nel colloquio con cui quest'ultimo era stato convinto ad accettare l'incarico, e si potevano riassumere in tre punti: contenere l'invasione tedesca nell'economia italiana (e la rapina cui questa era sottoposta), aumentare la produzione e dare voce a quel progetto di intervento dello Stato nella produzione e di 'collaborazione sociale' (così si esprimeva inizialmente Tarchi, mentre il termine 'socializzazione' sembra si dovesse far risalire a Bombacci) che era alla base del programma di Verona.

I principi generali vennero enunciati due settimane dopo l'arrivo di Tarchi, nella riunione dell'11 gennaio del 1944, quando il Consiglio dei ministri approvò la cosiddetta «Premessa fondamentale per la creazione della nuova struttura dell'economia italiana», nella quale confluivano elementi della vecchia 'mobilitazione industriale' legata alle condizioni di guerra, anche se con una più accentuata presenza dello Stato, ed esigenze di partecipazione delle forze produttive. Con tale documento veniva dichiarato che lo Stato avrebbe assunto «la gestione diretta di aziende che controllino settori essenziali per l'indipendenza economica e politica del Paese», attraverso un apposito istituto (che avrebbe dovuto anche assorbire IMI e IRI); che la gestione delle aziende sarebbe stata «socializzata», ovvero «amministrata da un Consiglio di gestione eletto da tutti i lavoratori», mentre il capo dell'azienda avrebbe risposto direttamente allo Stato, attraverso il nuovo istituto previsto, del suo funzionamento.

Nella relazione di Tarchi, che accompagnava il provvedimento predisposto, ma che non venne però discusso per le resistenze dei Tedeschi, si rassicurava il mondo produttivo sul fatto che il provvedimento non dimenticava «che la proprietà privata rimane la base dell'ordinamento economico-sociale italiano» e che «l'iniziativa privata veniva considerata come lo strumento più efficace e più utile dell'interesse della Nazione nel campo produttivo», anche se «lo Stato, in quanto espressione della vita e dei superiori fini nazionali» poteva e doveva «intervenire a limitare o sostituire l'iniziativa privata ogni qual volta questa si fosse rivelata insufficiente», consentendo anche che i rappresentanti dei lavoratori («collaboratori attivi dell'impresa economica») potessero «vivere la vita dell'impresa, conoscere i particolari della sua gestione e rendersi conto dei problemi che da questa sorgono», e che tutti i lavoratori, attraverso una «limitazione degli utili del capitale», potessero partecipare agli stessi.

Nonostante si parlasse anche di socializzazione, in questa prima fase l'accento veniva

posto maggiormente sulla 'statizzazione' delle imprese maggiori impegnate nella produzione bellica, e questa prospettiva entrava in rotta di collisione con i compiti non previsti da nessuna legge italiana, ma ben precisi sul piano pratico, del RUK (Rüstung und Kriegsproduktion), che dipendeva da Albert Speer ed era rappresentato in Italia dal generale Hans Leyers, con compiti di sovrintendere all'economia utilizzando quanto necessario alla Germania.

Questo evidente contrasto portò a un braccio di ferro tra Tarchi, sostenuto da Mussolini, e l'ambasciatore Rahn, che tentò fino all'ultimo di impedire l'approvazione del decreto attuativo della socializzazione, cedendo poi per evitare una grave crisi politica, nella convinzione, peraltro rivelatasi poi fondata, che l'approvazione di un decreto poteva poi essere neutralizzata altrettanto efficacemente ostacolandone la sua attuazione pratica.

Si arrivò così, in un clima rovente di polemiche, alla seduta del 12 febbraio del 1944, quando finalmente il decreto dedicato alla «Socializzazione delle Imprese» venne approvato con un nuovo testo di 46 articoli che stabiliva che tutte le imprese, private o pubbliche, con almeno un milione di capitale o cento lavoratori venissero socializzate, creando l'Istituto di gestione e finanziamento per il controllo delle imprese secondo le direttive del Ministero dell'economia corporativa. Il decreto approvato recava la stessa data della seduta, segno evidente dell'importanza che gli attribuivano i suoi promotori, anche per l'eco che avrebbe immediatamente avuto sulla stampa (come in effetti accadde), ma fu pubblicato soltanto dopo quasi cinque mesi sulla Gazzetta ufficiale (30 giugno 1944), segno altrettanto evidente delle resistenze che esso incontrava.

Inoltre, all'articolo 32, il decreto prevedeva che successivi decreti avrebbero determinato le imprese di cui lo Stato avesse inteso assumere la proprietà diretta (diversa, naturalmente, dalla socializzazione, come precisava la relazione al provvedimento), rinviando questa opzione a tempo indeterminato. Sempre nella relazione di accompagnamento si chiariva che anche la stessa partecipazione agli utili sarebbe stata realizzabile soltanto quando «il lavoro avesse preso conoscenza e coscienza dell'attività produttiva dell'impresa, dei suoi problemi, delle sue esigenze e delle sue possibilità, assumendo concretamente la figura di collaboratore alla gestione dell'impresa stessa», limitando la fase immediata alla creazione di consigli di gestione, ovvero a una sede d'incontro tra lavoro e proprietà, dai compiti e dai poteri quanto mai vaghi.

Il provvedimento venne accolto con diffidenza dal mondo imprenditoriale e con ostilità dai settori più politicizzati del movimento operaio (che pure avrebbe ripreso le

stesse tematiche dopo la fine del conflitto), mentre i tedeschi si preoccuparono soltanto che venissero escluse dalla socializzazione quelle imprese che lavoravano espressamente con commesse per la Germania. Questo spiega i ritardi sia nella sua pubblicazione che nell'approvazione delle «Norme integrative e di attuazione», in mancanza delle quali era impossibile tradurlo in atto. Tali norme approdarono infatti al Consiglio dei ministri soltanto il 12 ottobre del 1944, in una situazione ormai definitivamente compromessa sul piano operativo, e quando le illusioni sulla socializzazione erano pressoché svanite anche tra i suoi promotori. Basti ricordare in proposito che il primo provvedimento che socializzava quattro ditte del settore dell'editoria e della carta avrebbe dovuto attendere il beneplacito tedesco per diventare operativo.

Lo sbocco legislativo di questa delusione fu, nella seduta del 9 dicembre, lo smembramento del Ministero dell'economia corporativa, con la creazione del Ministero del Lavoro, al quale passarono le competenze sulla socializzazione e di cui fu nominato titolare un vecchio sindacalista come Giuseppe Spinelli (che negli ultimi mesi di vita della RSI cercò di recuperare il tempo perduto, avviando i pochi esperimenti di socializzazione realizzati) e del Ministero della produzione industriale, che rimase invece affidato a Tarchi. La delusione di quest'ultimo fu cocente e lo stesso ministro l'affidò a una eloquente relazione che accompagnava il provvedimento con il quale, nella seduta del 15 febbraio furono approvati gli ordinamenti dei due nuovi ministeri; una relazione nella quale la situazione del ministero veniva paragonata a «quella di un esercito che, subita la rottura del proprio fronte in un punto nevralgico, e costretto a rinunciare alla propria attività offensiva e ad abbandonare le proprie posizioni, deve continuare a difendere queste il più a lungo possibile».

Lo stato di sbandamento evocato dalla relazione è ben espresso dall'esito che ebbero le sue proposte degli ultimi mesi: a cominciare dal provvedimento sull'«Ordinamento corporativo», presentato e approvato il 18 gennaio con una significativa relazione (nella stessa data in cui vedeva invece rapidamente la luce il decreto sull'ordinamento sindacale auspicato da Pavolini), ma destinato a rimanere nei cassetti del ministero. Stesso esito, ma con ancor più evidenti motivazioni legate all'imminenza della fine, ebbe il decreto approvato nell'ultima seduta verbalizzata del governo, il 14 marzo 1945, con il quale si assicurava al nuovo Ministero della produzione industriale la conservazione delle competenze per quanto «concerne il passaggio delle imprese in proprietà dello Stato» e il controllo dell'Istituto di gestione e di finanziamento: una richiesta che, nella situazione della primavera del 1945 si presentava come una evidente e pura affermazione di

principio.

Un bilancio più positivo Tarchi poteva invece vantare nella legislazione su problemi meno politicamente rilevanti, anche se di notevole impatto sul piano sociale. Un esempio per tutti, significativo e destinato a lasciare un segno importante nella legislazione del dopoguerra è costituito dal decreto approvato l'11 marzo del 1944, all'indomani di quello sulla socializzazione, con il quale veniva decisa l'«Unificazione dei contributi e la tenuta del libretto di lavoro nel settore dell'industria».

Con questa riforma, come veniva spiegato nella relazione, si puntava a uniformare i contributi assicurativi a partire dal settore più omogeneo, quello dell'industria appunto, estendendoli a tutte le categorie, in misura percentuale alla retribuzione e a prescindere dall'età raggiunta. I contributi venivano posti interamente a carico del datore di lavoro, in ragione sia del fatto che, a seguito della socializzazione, «l'azienda e il lavoratore s'immedesimavano, partecipando questi alla gestione e alla ripartizione degli utili», sia per il superamento della condizione precedente, quando il concorso del lavoratore nel versamento del contributo «aveva per fine la sua educazione alla previdenza sociale». Infine veniva sancito l'obbligo del libretto di lavoro, su cui figuravano gli stessi contributi, che diventava a tutti gli effetti «un documento pubblico, con tutte le conseguenze che derivavano dalla sua falsificazione».

Era il primo passo, concludeva la relazione, verso l'unificazione della legislazione sociale e l'eliminazione di «ogni disparità di condizione» tra le diverse categorie: un passo dal destino meno effimero di altri di quel periodo.

E' significativo che nella relazione sull'attività del ministero presentata da Tarchi alla fine del 1944, dopo una premessa ideologica sul carattere rivoluzionario della legislazione sulla socializzazione, nel tracciare poi un bilancio concreto dei risultati raggiunti, questi si trovassero tutti concentrati nel settore delle assicurazioni sociali. Oltre a quello appena ricordato, l'estensione dei contributi obbligatori agli artigiani, la creazione dell'Opera nazionale mutilati e invalidi del lavoro, la riforma del trattamento previdenziale dei ferrotramvieri e così via: tutti provvedimenti che saranno conservati dai governi del dopoguerra.

Ma il più rilevante elemento di continuità tra la gestione della cosa pubblica da parte del governo e degli apparati della RSI e poi da parte del governo dell'Italia unita dopo la fine del conflitto riguarda quella ben più vasta attività normativa 'minore', attigua a quella amministrativa, che l'insieme delle strutture centrali e locali continuò a esercitare gestendo per quasi due anni più della metà del Paese, con interventi ordinari e

straordinari, con regolarità operativa (compatibilmente con le condizioni esistenti) e con innovazioni spesso destinate a prolungarsi oltre la durata di quell'esperienza.

Se si vuole avere una idea complessiva di quanto si viene dicendo, un utile approccio potrebbe essere la lettura delle previsioni di spesa, per l'esercizio finanziario 1944-1945, dei diversi ministeri, approvate nella primavera del 1944 e ratificate nella seduta del 31 agosto successivo. Si tratta, evidentemente, come suggerisce la cronologia, dell'unico bilancio di previsione elaborato interamente dalla RSI, perché quello dell'anno precedente era stato approvato prima del 25 luglio, e su di esso entrambi i governi avevano dovuto operare con stralci e integrazioni, mentre l'anno successivo il governo del Nord non sarebbe stato più in carica nel periodo preposto a queste scadenze.

Detto questo, senza entrare ovviamente in particolari, aggiungo soltanto che la lettura delle 260 pagine del supplemento della Gazzetta dedicate a questo obbligatorio passaggio istituzionale documenta nel migliore dei modi la regolarità di funzionamento della macchina amministrativa, in particolare nel delicato settore delle finanze, in quei mesi pur segnati dall'emergenza.

Un eco di questo impegno (è noto il ridotto tasso d'inflazione al Nord) si può trovare nella seduta del 15 novembre, quando il Consiglio, dopo aver ascoltato la relazione del ministro delle Finanze, Pellegrini, ribadiva la necessità di proseguire in una politica volta al risanamento della finanza pubblica, e in specie alla strenua difesa della capacità di acquisto della lira, «simbolo e strumento fondamentale della capacità economica e della potenza del Paese».

Quanta importanza venisse attribuita al settore della spesa (e di converso al potenziamento delle entrate) può essere verificata ancora due mesi dopo, nella seduta del 18 gennaio del 1945 (a tre mesi quindi dalla fine del conflitto), quando il Consiglio, udita una nuova relazione di Pellegrini, esprimeva la necessità che venissero adottati tutti i provvedimenti necessari a eliminare le spese superflue, contenendo quelle indispensabili «nella più stretta economia di guerra per la salvaguardia del patrimonio nazionale». Nella stessa seduta veniva di conseguenza approvata una raffica di provvedimenti per il taglio della spesa e per l'introduzione di nuove tasse.

Altrettanto eloquenti sono, in questo senso, le relazioni al governo dei responsabili dei diversi settori, che, al di là dei provvedimenti ricordati, fotografano in termini abbastanza realistici il complesso dell'attività portata a termine. È così, per esempio, per la relazione del responsabile del Commissariato nazionale dei prezzi, Carlo Fabrizi, che in tre relazioni acquisite dal Consiglio nella seduta del 9 dicembre 1944, riferisce

analiticamente, settore per settore, e per oltre 200 prodotti, l'opera svolta dai circa 300 dipendenti dell'ufficio, nel corso del 1944, per vigilare sull'andamento dei prezzi, combattendo spesso l'improvvisazione e l'indisciplina dei capi delle provincie, l'ostilità dei tedeschi, i pericoli inflattivi derivanti dagli aumenti salariali accordati nell'autunno del 1944.

La relazione, che rappresenta un punto di riferimento indispensabile per lo studio dell'economia italiana di quei mesi, ma anche di quelli immediatamente successivi alla fine della guerra, deve essere letta insieme a quella, acquisita nella stessa seduta, del responsabile dell'Agricoltura, Edoardo Moroni, che traccia un quadro quanto mai preciso dell'andamento dei raccolti, delle diverse colture, degli allevamenti, dei prodotti sostitutivi incrementati per supplire a quelli mancanti, con una prosa scarna che restituisce tuttavia nel modo più efficace le condizioni di vita del duro inverno del 1944.

E' quasi inutile sottolineare come questa rigorosa gestione dell'economia e della finanza pubblica abbia contribuito in maniera decisiva alla normalizzazione della vita sociale del Paese dopo la liberazione e alla ripresa delle attività produttive.

Ma al di là di questi salienti passaggi di sintesi, sono gli innumerevoli provvedimenti minori che costituiscono il vero tessuto connettivo dell'azione quotidiana di governo. Prendiamo alcune sedute-tipo, relative a un periodo, primavera-estate del 1944, in cui il governo era in qualche modo sufficientemente stabilizzato. Così, l'11 marzo del 1944 vedono la luce una serie di provvedimenti minori, ma essenziali per il funzionamento quotidiano della macchina delle imposte. Si approva il decreto che prolunga al termine della guerra le competenze dei Comitati censuari per lo svolgimento del contenzioso catastale. Viene riordinato il servizio ispettivo della finanza locale, per vigilare sugli uffici delle imposte di consumo che negli ultimi mesi hanno diminuito il gettito, costringendo lo Stato a ripianare i debiti degli enti locali; e, al contempo, si provvede a rivedere i contratti di appalto per la riscossione delle stesse imposte, i cui termini risultavano ormai troppo onerosi per gli appaltatori in ragione delle nuove condizioni di guerra. In materia di pensioni, poi, si concedono degli acconti sulle pensioni di reversibilità alle famiglie dei pensionati statali e a rinnovare la composizione del Comitato di liquidazione per le pensioni di guerra.

Lo stesso quadro si ripropone un mese dopo, nella seduta del 18 aprile. Tra gli oltre 40 provvedimenti presentati dalle Finanze, citiamone solo due, particolarmente legati alle condizioni di quei mesi. Anzitutto quello che introduceva il risparmio obbligatorio (in titoli di Stato) di una quota degli stipendi per i dipendenti pubblici (militari compresi) e

che inaspriva le imposte di successione per i grandi patrimoni, con la motivazione che gli eventi bellici avevano da un lato favorito la creazione di grandi ricchezze di origine speculativa e, dall'altro, proprio per l'elevata mortalità legata alla guerra, rendevano frequenti passaggi di proprietà su cui era giusto che lo Stato intervenisse.

Ma questo impegno di lavoro riguarda anche amministrazioni non legate al settore economico.

L'impegno del ministro dell'Educazione Nazionale, Biggini, continuò instancabile fino all'ultimo, prescindendo dalle condizioni sempre più difficili e impegnando il suo ministero ancora nelle ultime settimane in progetti di respiro ben più ampio di quanto la situazione non avrebbe consigliato, nel tentativo di riportare la scuola nell'alveo dell'impostazione gentiliana dalla quale essa si era in parte discostata con alcuni provvedimenti di Bottai.

Così, per esempio, si preoccupò di tradurre in atto il nuovo ordinamento dei ginnasi e dei licei (la cui relazione spiega in modo quanto mai preciso le ragioni tecniche e pedagogiche che stavano alla base della riforma), al quale stava lavorando già prima del 25 luglio, e che venne ratificato soltanto il 15 febbraio del 1945; e altrettanto fece per i licei artistici. Nello stesso tempo continuò fino all'ultimo a emanare circolari che chiarivano quale fosse la sua concezione del ruolo permanente della scuola come «palestra per l'esercizio al dovere». In particolare quella per cui gli allarmi aerei non dovevano mai essere occasioni per saltare le lezioni e quella sul fatto che il servizio militare non poteva costituire motivo per superare esami in condizioni di favore.

Questo, per sommi capi, il quadro dell'attività di governo della RSI: un'attività che, come si è detto, proseguì ininterrottamente e con burocratica precisione, anche se spesso più formale che sostanziale, lungo i 600 giorni di vita della Repubblica sociale. La ricca e complessa attività normativa di quello Stato conferma la logica che regola il funzionamento delle strutture burocratiche, i cui automatismi prescindono dalla valutazione dell'evolversi delle vicende politiche, seguendo un percorso tracciato dalla necessaria prosecuzione di quanto è stato fatto in precedenza.

Si tratta di uno degli aspetti dei meccanismi di continuità che regolano la vita degli apparati, già analizzato da Weber nelle sue pagine esemplari dedicate alla burocrazia nell'età contemporanea, descritta come una macchina impersonale che procede per una dinamica interna, legata alla specificità del suo funzionamento, al servizio dello Stato esistente, prescindendo largamente da una valutazione sulle trasformazioni politiche del mondo circostante.

Questa tendenza intrinseca della macchina statale, che ne rappresenta a un tempo la forza e i limiti, è espressa in modo esemplare, nel nostro caso, da un alto funzionario degli Esteri della RSI, Luigi Bolla, il quale, pur di sentimenti monarchici, accettò comunque di continuare il suo lavoro al Nord in nome di quello che si potrebbe definire ‘spirito di servizio’. «L’intera burocrazia — scrive Bolla cercando di spiegare la vasta partecipazione delle strutture pubbliche alla gestione della Repubblica sociale — procedeva in tal senso sul suo cammino di sempre, senza bisogno di particolari intese e senza neppure pensare a una posizione di doppio gioco, anche se era necessario guardarsi dai nuovi capi provenienti dal partito, dalle spie e da qualche illuso o fanatico, casi piuttosto rari tra i funzionari» (*Perché a Salò*, Milano, 1980, p.40).

E’ proprio su questa vastissima ‘zona grigia’, che comprende quei maggioritari settori della società e degli apparati dello Stato e delle amministrazioni locali che non aderivano per esplicita e cosciente scelta politica alla Repubblica sociale, ma condividevano comunque le necessità proprie di una vita associata di continuare a produrre beni di consumo, ma anche sentenze, ordine, istruzione, sanità, pensioni e così via, che è necessario riflettere per cogliere la continuità tra questa ricca produzione normativa e amministrativa, e quella vasta parte di essa recepita nel dopoguerra.

Già il governo Bonomi con il decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944 n.249 (“Assetto della legislazione nei territori occupati”) aveva affrontato il problema dell’efficacia dei pubblici poteri operanti sotto il governo della RSI e dei provvedimenti da essi adottati. Nella relazione di accompagnamento al provvedimento si concludeva con l’impossibilità di riconoscere efficacia alle norme giuridiche emanate dal governo repubblicano, ma nell’articolato si distingueva tra le norme nelle quali era evidente e determinante il carattere politico, da considerarsi irrilevanti sul piano giuridico, e quelle di carattere amministrativo per le quali si lasciavano ampi margini di discrezionalità ai diversi dicasteri. Con successive proroghe il termine per invalidare le norme adottate durante i 600 giorni venne più volte prorogato fino al 30 settembre del 1948, lasciando ampi varchi al recupero di molti dei provvedimenti di quel periodo, in particolare negli ambiti sopra citati.

Questo riconoscimento venne sancito anche formalmente dalla sentenza del 26 aprile 1954 del Tribunale Supremo Militare italiano, che riconobbe alla RSI la posizione giuridica di governo di fatto, sia per la persistenza dell’organizzazione statale e dell’applicazione delle leggi, sia per i rapporti internazionali che intrattenne con numerosi stati.

Questa ricca e ampia attività legislativa trova riscontro documentario nei *Verbali del Consiglio dei Ministri della RSI*, che sono stati pubblicati in edizione critica quasi vent'anni fa (cfr. Bibliografia).

Da questa documentazione — ma lo stesso discorso potrebbe essere ripetuto per quella che risulta dai verbali dei governi legittimi, che si trovavano a gestire altre emergenze nel resto del Paese, pubblicati anche essi in edizione critica tra il 1994 e il 1998 dalla Presidenza del Consiglio — non emergono quindi soltanto elementi nuovi per indagare l'Italia *della* Repubblica sociale, ma anche, e per certi aspetti soprattutto, i dati e le informazioni che permettono di ricomporre il quadro dell'Italia *nella RSI e poi nel dopoguerra*: un'Italia che conserva un tessuto connettivo minimo, amministrativo e gestionale, sostanzialmente comune nelle due Italie; un tessuto connettivo che consentì, al termine del conflitto, di procedere sulla strada del ritorno alla normalità con tempi più brevi e traumi minori di quanto la durezza della guerra civile non avrebbe potuto far prevedere.

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia relativa alla Repubblica Sociale Italiana è ovviamente vastissima. In questa sede ci si limiterà a indicare le pubblicazioni, non numerosissime, che hanno un'attinenza diretta con il tema del nostro saggio, vale a dire la natura giuridica della RSI e dei provvedimenti approvati durante i 600 giorni.

Archivio Centrale dello Stato. *Verbali del Consiglio dei Ministri (1943-1948)*, edizione critica a cura di Aldo G. Ricci, voll. X, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1994-1999.

Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana. Settembre 1943-aprile 1945*, edizione critica a cura di Francesca Romana Scardaccione, voll.II, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione Generale per gli Archivi, Roma 2002.

Avvocatura Generale dello Stato, *Il contenzioso dello Stato negli anni 1942-1950* (Relazione dell'Avvocato generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei ministri), Parte straordinaria, III, pp. 420-452.

T. Ballarino, *Repubblica Sociale Italiana*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XV, pp.467-473

(con una esaustiva bibliografia sull'argomento).

M. Borghi, *Tra fascio littorio e senso dello Stato. Funzionari, apparati, ministeri nella Repubblica sociale italiana (1943-1945)*, Padova 2001.

Enzo Collotti, *L'amministrazione tedesca dell'Italia occupata. Studio e documenti*, Milano 1963.

Michelangelo de Donà e Daniele Trabucco, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica della RSI*, in "Revista de Historia Constitucional, n. 17, 2016, pp. 261-272.

Renzo De Felice, *Mussolini l'alleato, II. La guerra civile. 1943-1945*, Einaudi, Torino 1997.

Luigi Ganapini, *La Repubblica delle camicie nere (I combattenti, i politici, gli amministratori, i socializzatori)*, Milano 1999.

Massimo Severo Giannini, *La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano*, in "Rivista italiana per le scienze giuridiche", serie III, V, 1951, pp.340-417.

Vincenzo Gueli, *Rilevanza giuridica della "Repubblica Sociale Italiana"*, in *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Società Foro Italiano, Roma 1950, pp.83-197.

Istituto storico della RSI, *Bibliografia sulla Repubblica Sociale Italiana*, a cura di A. Conti, Bologna 1996.

L. Klinkhammer, *L'occupazione tedesca in Italia. 1943-1945*, Torino 1993.

Elio Lodolini, *L'illegittimità del governo Badoglio*, Milano 1953.

Elio Lodolini, *Dal governo Badoglio alla Repubblica Italiana, Saggio di Storia costituzionale del "quinquennio rivoluzionario". 25 luglio 1943-1 gennaio 1945*, Genova 2011.

Domenico Martinelli, *Ordinamento costituzionale e forze armate della RSI*, Biblioteca edizioni 2015.

Diego Meldi, *La Repubblica di Salò*, Gherardo Ceriani ed., 2008.

Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996.

Mola Aldo A., *Il referendum Monarchia-Repubblica del 2-3 giugno 1946. Come andò davvero?*, Foggia 2016.

Amedeo Osti Guerrazzi, *Storia della RSI*, Carocci ed., Roma 2012.

Claudio Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della resistenza*, Torino 1991.

Claudio Pavone, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini, ora in Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino 1995.

Uomini e scelte della RSI. I protagonisti della Repubblica di Mussolini, a cura di Fabio Andriola, Foggia 2000.

M. Viganò, *Il Ministero degli Affari Esteri e le relazioni della Repubblica Sociale Italiana (1943-1945)*, Milano 1991.