

LA RAPPRESENTANZA POLITICA E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI. I GIUSPUBBLICISTI DEL FASCISMO E LA RICERCA DELLA “TERZA VIA”

*Salvatore Prisco**

*Ancora una volta ad Aldo Mazzacane,
con gratitudine e rimpianto per le nostre discussioni,
che come vede - dovunque Egli sia ora - continuano*

SOMMARIO: 1. Premesse di metodo dell'esposizione. - 2. La prolusione romaniana su “Lo Stato moderno e la sua crisi”. - 3. L'approfondirsi della crisi nelle diagnosi dei giuristi all'alba del Ventennio. - 4. La costruzione del sistema costituzionale fascista e il ruolo istituzionale del corporativismo. - 5. Gli anni Trenta del Novecento: figure emblematiche e confronto di posizioni. - 6. I bruchi e la farfalla: la questione teorica di fondo di come ricondurre la pluralità di interessi frazionari a un'unità politica che li incorpori e li trascenda. - 7. La rappresentanza degli interessi oltre il corporativismo autoritario: conclusioni provvisorie per una storia che continua.

1. Premesse di metodo dell'esposizione

Affrontare il tema del nesso tra rappresentanza politica (e sua crisi) e rappresentanza degli interessi attraverso la porta di ingresso del dibattito giuridico-economico svoltosi soprattutto – ma non soltanto – tra gli anni Venti e Quaranta del Novecento italiano significa prima interrogarsi sulla forzata presa d'atto che i giuristi di formazione liberale dovettero compiere (alcuni negandone invero a lungo la necessità e recalcitrando) della rapida trasformazione del contesto socio-economico, politico e culturale che ne aveva fin lì sorretto le certezze scientifiche maturate e le relative traduzioni istituzionali, quindi esplorare la ricerca, da parte di una generazione più giovane di intellettuali organici al nuovo orientamento politico dominante (l'unico ufficialmente ammesso, del resto, a partire da un certo momento), di una soluzione appunto “terza” tra quella liberale e quella collettivista nella regolazione del rapporto tra Stato, diritto ed economia, che richiedeva secondo loro – al fine di restaurare l'autorità dello Stato – non il ritorno all'assetto tradizionale dei pubblici poteri, ma una sua profonda trasformazione¹.

* *Università di Napoli Federico II.*

¹ La formula della “terza via” è in realtà uno stilema consueto, in dibattiti filosofici e in contesti economici e storico-politici anche molto diversi fra loro, quando si voglia sfuggire alla stretta della classificazione dicotomica dei concetti o dei fenomeni indagati. Nell'esperienza politica italiana (ma l'espressione ha avuto diffusione più ampia) sono state ad esempio di volta in volta attestate su istanze di “terza via” la cultura liberalsocialista (si veda L. MASCILLI MIGLIORINI, *Immagine storiografica del liberalsocialismo*, ne *Il Politico*, 2/ 1984, 321 ss.) e quella socialdemocratica (si legga L. RAPONE, *Socialdemocrazia*, in *Enc. it.*, V App., Roma, 1995, XXXI, 987 ss.), sempre rispetto all'indicata polarità, nonché gli “eurocomunisti” (si legga S. PONS, *Enrico Berlinguer e la riforma del comunismo. Il PCI, l'Europa e l'Unione Sovietica nella tarda guerra fredda*, in *Italiani Europei*, 3/2004, 227 ss.). In Gran Bretagna l'opzione è stata teorizzata in un passato recente [ma per i precedenti in un diverso contesto storico si veda V. TORREGGIANI, *Il corporativismo nell'esperienza inglese degli anni Trenta. Auto-governo industriale e rappresentanza degli interessi*, in *Memoria e Ricerca*, (53), 3/2016, 541 ss., che peraltro ricorda in nota, in premessa, anche le esperienze straniere, a capofila delle quali si pose il fascismo italiano] da intellettuali laburisti che avevano in Tony Blair il loro punto di riferimento (si legga A. GIDDENS, *La Terza via*, trad. it., Milano, 1999; ID., *Oltre la destra e la sinistra*, trad. it., Bologna, 2011 e sul ripensamento critico di quell'esperienza, ora, O. CRAMME - P. DIAMOND, *La nuova socialdemocrazia?*, tratto da *After the Third Way. The Future of Social*

La faticosa e controversa *pars construens* della vicenda non fu solo speculazione intellettualistica, anche se è vero che il corporativismo – cioè appunto la specifica soluzione italiana al problema che si agitò in quella stagione – vide prevalere dibattiti e progetti, piuttosto che concrete e soddisfacenti attuazioni delle varie proposte, al di là della messa in opera di un pletorico apparato organizzativo.

Esso si nutrì comunque in molti di un'ambizione non piccola, visto che l'obiettivo prefigurato si caricò in molti delle speranze “rivoluzionarie” che si potesse edificare su tale base addirittura una “nuova civiltà”, il che determinò poi accuse di “tradimento” provenienti da voci al suo interno, via via che il raggiungimento della meta mostrò di soffrire inceppi e ritardi².

Si trattò di auspici speculari e “sfidanti” rispetto a quelli di quanti guardavano, nello stesso torno di tempo, al modello bolscevico, in via di costruzione nella Russia sovietica e nella riflessione in termini (non solo italiana e non unicamente fascista) confluirono molteplici filoni ideali³.

Vanno rese esplicite in premessa tre scelte metodologiche compiute in questa occasione da chi scrive, a beneficio di quanti si apprestano a prestare orecchio a questa relazione e in seguito di chi ne facesse lettura.

In primo luogo e in generale, tra quanti provano a ricostruire la storia contestualizzando gli eventi di un'epoca e quanti si lasciano prendere da suggestioni attualizzanti nell'analisi, a chi scrive sembra miglior partito quello di tenere a bada le seconde, per quanto gli riesca di fare, mantenendosi ben consapevole del rischio di velleitarismo che ogni rilettura anacronistica del passato nasconde.

Al tempo stesso, chi ascolta oggi o leggerà domani dovrà lui pure rammentare, l'insegnamento “classico” per cui “ogni storia è storia contemporanea”⁴, sicché certo non può negarsi che (al netto di ogni *caveat* metodologico e pur proponendosi chi scrive uno sforzo di prudenza ed equilibrio nella descrizione critica dei temi e dei problemi oggetto del suo studio) il passato sia sempre interrogato da

Democracy in Europe, London - New York, 2012, trad. it. in *Critica Sociale*, 18 maggio 2012). Una dichiarazione pessimistica di fallimento della “terza via” di compromesso socialdemocratico in un contesto economico capitalistico globalizzato è ora resa da G. AMATO, nell'intervista ad Aldo Cazzullo dal titolo *Il populismo non è sconfitto. La Terza via? Un fallimento per la sinistra*, in *Corriere della Sera*, 12 giugno 2017.

² «Ogni “rivoluzione”, vera o che si presenta come tale, sembra aver bisogno di un principio guida che ne sintetizzi le ragioni, le aspirazioni e gli obiettivi. Questo principio fu, per la “rivoluzione” fascista, l'idea corporativa»: così R. CANOSA, *Giuristi e ideologia corporativa in Italia sotto il fascismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1986, 1277 ss. La citazione apre il lavoro, prezioso per la ricostruzione critica delle posizioni del dibattito, le cui espressioni più significative sono ampiamente sintetizzate, quanto ai diversi contributi originali richiamati.

³ Per le discussioni e realizzazioni anche straniere coeve e le declinazioni anche socialiste e cattoliche del corporativismo, si leggano *ex multis Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, a cura di G. Vardaro, Milano, 1988; C. MAIER, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale*, trad. it., Bologna, 1999; S. FERNÁNDEZ RIQUELME, *La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX*, in *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXXI*, 2009, 399 ss.; ID., *La “solución corporativa”*, *El Derecho político ante el pluralismo social en la era de anteguerras (1919 – 1945)*, in *Rev. Pléyade*, II sem. 2009, 156 ss.; ID., *La historia del corporativismo en Europa. Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo*, in *Diálogos. Rev. electr. Hist.*, (13), n.1/2012: i lavori dell'A. ult. cit. inventariano le idee e le realizzazioni (ma non solo le pur prevalenti declinazioni autoritarie e organiche del fenomeno) ed inoltre il loro ripresentarsi odierno come “neo-corporativismo”, identificando una base comune a tutte – nei diversi contesti storici esplorati e nelle prospettive attuali – nel paradigma esplicativo del “tecnicizzarsi della politica”.

⁴ La citazione è invero notissima: «Il bisogno pratico, che è nel fondo di ogni giudizio storico, conferisce a ogni storia il carattere di “storia contemporanea”, perché, per remoti e remotissimi che sembrano cronologicamente i fatti che vi entrano, essa è, in realtà, storia sempre riferita al bisogno e alla situazione presente, nella quale quei fatti propagano le loro vibrazioni» (B. CROCE, *La storia come pensiero e come azione*, Bari, I ed. econ., 1966, 5 (ed. or. 1938) e altrove: «È evidente che solo un interesse della vita presente ci può muovere a indagare un fatto passato; il quale, dunque, in quanto si unifica con un interesse della vita presente, non risponde a un interesse passato, ma presente» (*Teoria e storia della storiografia*, II ed., Bari, 1929, 4).

chi è mosso dalla sensibilità del proprio tempo ed è quindi immerso nel dibattito pubblico che gli è contemporaneo, nelle sue preoccupazioni e passioni.

Possiamo dunque ben porre la massima cura nel ripercorrere le forme in cui si presentavano all'epoca le discussioni dei primi due decenni del Novecento italiano (prima e soprattutto dopo il grande conflitto bellico) sulle trasformazioni sociali e sulle incertezze dell'*élite* liberale nel fronteggiarle; chiederci come sia venuto cambiando quel sistema politico e l'idea che esso aveva della rappresentanza di interessi generali e frazionali; fotografare il presentarsi sul proscenio anche allora di istanze di democrazia diretta, con le loro caratteristiche di "immediatezza" decisionale e in definitiva il mutamento del rapporto tra diritto ed economia che andava allora definendosi e poi si trasfuse in istituzioni del tutto nuove e in quell' "ordine corporativo" che ne fu il cuore⁵, al fine di ritrovare in tale quadro aspettative e insoddisfazioni del periodo, ma facendo in modo di non sovrapporre acriticamente epoche, contesti ed esiti tra loro differenti, insomma di non guardare i materiali esaminati con occhi odierni.

Dobbiamo tuttavia sapere che non è onestamente possibile essere contemplatori distaccati di quegli eventi, perché dal nostro modo di guardare ai problemi di fondo del presente siamo comunque inevitabilmente condizionati. Almeno in parte (perché la storia non si ripete mai uguale a se stessa), il passato ci costringe cioè sempre a interrogarci su noi medesimi.

In secondo luogo, l'intreccio di proposte e realizzazioni delle cui linee essenziali si proverà a dare conto mostra la profonda erroneità (e, di più, la scorrettezza euristica) degli assunti che al progetto fascista hanno talora negato – quantomeno sul piano del diritto – ogni dignità culturale⁶, palesemente

⁵ Nel linguaggio del tempo si definiva quella funzionalizzata ad obiettivi politici, insomma non solo di libero mercato autoregolato, come «economia programmata»: si veda R. FAUCCI, *Dall' "economia programmata" corporativa alla programmazione economica. Il dibattito fra gli economisti*, in *Quad. fior. per la storia del pensiero giuridico moderno* (28), *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Milano, 1999, I, 10 ss. Tra i contributi recenti di sintesi che fanno il punto sulle diverse valutazioni delle realizzazioni economiche del corporativismo, si vedano D. CAVALIERI, *Il corporativismo nella storia del pensiero economico italiano: una rilettura critica*, in *Il pensiero economico italiano*, II, n. 2/1994, 7 ss.; A. CARDINI, *Cultura economica e governo dell'economia nell'Italia fascista*, in *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane, Baden Baden, 2002, 51 ss., ove anche E. ZAGARI, *Corporativismo e teoria economica*, 67 ss. Quanto all' "ordine corporativo" sul piano giuridico, l'espressione virgolettata – in se stessa comune – fa specificamente anche da titolo al ponderoso e articolatissimo volume di I. STOLZI, che reca il sottotitolo *Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007.

⁶ Dalla riproposizione di questo provocatorio interrogativo, che risale in origine alla cultura azionista e infatti l'autore cita espressamente Bobbio (ma è noto che anche Croce aveva sostenuto che il fascismo fu una sorta di malattia morale della Nazione, letteralmente una "parentesi" oscura, un "interregno", ovvero un evento paragonabile all' "invasione degli Hyksos" nell'antico Egitto, all'interno di un percorso storico che altrimenti sarebbe stato di evoluzione lineare dalla monarchia alla Repubblica: per le espressioni virgolettate si veda ID, in *Scritti e discorsi politici*, a cura di A. Carella, Napoli, 1963, nell'ordine, II, 3 54, I., 61 e ancora II, 101) prende le mosse - per delineare un quadro in realtà complesso e fornire al dubbio una risposta problematica - il saggio introduttivo di A. MAZZACANE, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, nel volume a sua cura richiamato nella nota che precede, 1 ss.

Per la sottolineatura, in particolare, degli elementi di continuità tra il lavoro dei giuristi del prefascismo, del fascismo (che dunque non può dirsi parentesi involutiva, espungibile come corpo estraneo dalla storia nazionale, senza nessi col passato e il futuro), può leggersi da ultimo l'illuminante sintesi di S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010. Per un'efficace delineazione dei nessi intergenerazionali e tematici nella dottrina costituzionalistica italiana del periodo, si legga F. LANCHESTER, in *Quad. fior.*, cit., II/1999, 749 ss., in part. 750-753, anche se (è il giudizio del medesimo A. ne *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, ne *Il pensiero giuridico di C. M.*, a cura di M. Galizia - P. Grossi, Milano, 1990, 188) «esiste tuttora una remora fortissima a riconoscere quel nesso di continuità/ rottura che lega la dottrina ...italiana del "regime" a quella del secondo dopoguerra» e dunque – anche se l'analisi dell'A. che citiamo ora è dedicata alla scienza giuridica civilistica – si può generalizzare l'immagine di quello che è stato felicemente definito "il fascismo invisibile" (P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile*.

viziati dalla preoccupazione di prendere le distanze politiche da un'esperienza (e in taluni dalla volontà di fare dimenticare un certo zelo nel sostenerla), ma che esprimevano esigenze polemiche meramente contingenti.

Semmai il fascismo fu sincretistico: utilizzò molti materiali, coltivò una pluralità di suggestioni, raccolse uomini che venivano dal socialismo e dal sindacalismo, dal nazionalismo, dal liberalismo autoritario e si giovò utilmente di tecnocrati di non poco peso (come ad esempio De Stefano e Beneduce), nonostante la dichiarata e solo superficiale unità di intenti derivante dal comune ossequio a un Capo, a sua volta proveniente dal radicalismo socialista.

Più che concludere, dunque, che non ebbe cultura giuridica (ed economica), sembra aderire maggiormente alla verità storica l'osservare che esso ne ebbe semmai più di una, tra le quali (nell'azione di governo, nel dibattito delle riviste, nella distinzione tra movimento, sindacato - specialmente nella prima fase - partito e istituzioni) intercorsero talora convergenze occasionali, altre volte tensioni.

In particolare, quanto al filone più visibile della continuità istituzionale, che è grande parte di questo specifico problema, è stato bene osservato che “[I]l regime precedente era tutt'altro che liberale: aveva struttura autoritaria, temperata da alcuni principi liberali. Per cui fu facile...cancellare le timide componenti liberali, utilizzare una buona parte delle istituzioni precedenti, innestare su altre nuove norme di ispirazione più autoritaria, giustapporvi nuovi istituti, più autenticamente fascisti”⁷.

Anche prendendo atto dello scacco delle prospettazioni intellettuali più impegnate del Ventennio e soprattutto del loro difetto di concreto approdo efficace, anche facendo – nella fluviale letteratura sul e del corporativismo – la tara dei tanti materiali d'occasione o di propaganda e della retorica che inevitabilmente vi si accompagnava, non può allora negarsi che nelle discussioni si siano impegnati ingegni brillanti.

In non pochi casi essi furono attivi e onorati anche dopo quell'epoca, essendo inoltre Maestri di studiosi divenuti a loro volta voci autorevoli dell'età democratica, i quali – ai loro primi passi di elaborazione scientifica – avevano del resto essi pure condiviso coi primi orizzonti di riflessione, comuni in non pochi punti anche con quanto si era pensato e scritto nei Paesi di più consolidata democrazia liberale *entre deux guerres* e fuori di essi: la soluzione corporativa destò insomma al tempo larghe curiosità e provocò empiti di sintonia, talora insospettabili.

Da ultimo, si è scelto (non solo per ragioni di strategia comunicativa, tante volte riuscita felice a beneficio di platee studentesche, ma che forse potrebbero non disturbare troppo nemmeno un ben più sofisticato uditorio di colleghi illustri e di giovani studiosi brillanti e magari riuscire addirittura gradite anche a loro) di adottare uno stile per quanto possibile “narrativo” e che tocchi momenti tipici di biografie – intellettuali e non solo – tra loro intrecciate⁸.

Una ipotesi di esperimento storiografico tra codificazione e regime, in *Quad. fior.*, 1999/I, cit., 175 ss., ma tutto l'impianto del volume è in generale teso, anche negli altri contributi che qui non possono venire citati per brevità, ad esplorare fili di continuità e momenti di cesura nei vari rami dell'esperienza giuridica tra fascismo e postfascismo).

⁷ S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit., 15.

⁸ Chi scrive ha già fatto applicazione di questo approccio di prudente incrocio tra biografia personale e ricostruzione di un sistema di pensiero nel suo *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista tra storia e politica*, ora in *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio tra Storia e prospettive*, Torino, 2014, 95 ss. È nota la polemica nei confronti di Charles-Augustin de Sainte Beuve, per il quale «la letteratura non è distinta o, per lo meno, separabile dal resto dell'uomo e della sua organizzazione», da parte di Marcel Proust, secondo il quale invece “Un libro è il prodotto di un io diverso da quello che si manifesta nelle nostre abitudini, nella vita sociale, nei nostri vizi” (si veda del secondo *Contro Sainte-Beuve*, trad. it., con saggio introduttivo di F. Orlando, Torino, 1974). Diverso è però il discorso sui giuristi, nei quali il piano dell'impegno pubblico-istituzionale e quello degli studi teorici sono strettamente compenetrati e naturalmente intercambiabili, come dimostrano proprio l'esperienza di molti dei personaggi di cui si sta parlando e quelle precedenti e successive, anche odierne. Sull'uso (certo da sorvegliare) della biografia privata nelle ricostruzioni storiche si vedano comunque le varie posizioni esemplificate in *Biografia e storiografia*, a cura di A. Riosa, Milano, 1983 e in

2. La prolusione romaniana su “Lo Stato moderno e la sua crisi”

Essendo utile, al fine appena indicato, prendere le mosse da un sia pur convenzionale punto di partenza, è parso opportuno anche a chi scrive individuarlo (non certo per primo, perché questa è anzi una scelta assai diffusa, praticamente canonica⁹) nel 1910, anno in cui esce sulla *Rivista di diritto pubblico* la prima delle molte prolusioni pisane di Santi Romano, pronunciata l’anno precedente e dedicata a *Lo Stato moderno e la sua crisi*¹⁰.

Ne è autore un giovane professore trentacinquenne, brillante, ma non molto empatico, come gli rimprovererà il suo invece vulcanico mentore, osservando che l’apertura agli altri è dote essenziale dei Maestri¹¹.

Si tratta di poche pagine fin troppo note e battute dall’esegesi di tanti illustri interpreti, come si notava, perché sia necessario ricordare altro che la principale linea di fondo che le ispira: un elogio dello Stato “stupenda creazione del diritto”, giacché – egli ragiona – “l’impersonalità del potere pubblico o, meglio, la personificazione del potere per mezzo dello Stato, concepito esso stesso come persona: ecco il principio fondamentale del diritto pubblico moderno”.

Nondimeno, «questa luminosa concezione dello Stato... sembra che, da qualche tempo in qua, subisca un’eclissi, che di giorno in giorno diviene più intensa”.

Il fatto è che “in seno ad esso e sovente... contro di esso, si moltiplicano e fioriscono con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di organizzazioni ed associazioni, che, alla loro volta, tendono a unirsi e a collegarsi fra loro. Esse si propongono gli scopi speciali più disparati, ma tutte hanno un carattere comune; quello di raggruppare gl’individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico”.

Romano denominerà variamente – qui e in saggi successivi – questi raggruppamenti come sindacati, istituzioni di mutualità, camere di lavoro, leghe di mestiere.

Richiamerà, a fondarne l’identità culturale di lungo periodo, il corporativismo di ascendenza medievale, ma nondimeno siamo qui al cuore delle preoccupazioni della dottrina liberale, acutamente consapevole del fatto che “c’è... nel diritto pubblico comune agli attuali Stati un istituto al quale si guarda con un curioso sentimento: con la credenza, da una parte, che esso sia necessario e vitale, con la coscienza, dall’altra, che il suo scopo non rimanga raggiunto... È l’istituto della rappresentanza politica (che) così com’è regolata, non dà vita a nessun rapporto tra eletti ed elettori che sia un vero rapporto di

particolare le precisazioni di SE. ROMANO, *ivi*, 15 ss.: in sostanza, è rilevante che attraverso la ricostruzione biografica di un personaggio, pur sempre critica e non edulcorata, né “esemplare”, passi una riflessione sui suoi tempi, la cui comprensione ne risulta perciò meglio illuminata.

⁹ Molti riferimenti alle varie analisi critiche condotte su queste fondamentali pagine sono in A. MUSUMECI, S. R., *un giurista tra due secoli*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918 - 1925)*, a cura di I. Birocchi - L. Loschiavo, Roma, 2015, 325 ss., onde a questo attento studio può farsi utilmente rinvio.

¹⁰ Ora, con altri scritti, nel volume che dal saggio prende appunto il titolo, Milano, 1969, 3 ss. e da ultimo in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2006, come si dettaglia meglio *infra*.

¹¹ S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, in *Le carte e la storia. Rivista di storia delle istituzioni*, 1/2012, 6. Professore di diritto amministrativo e costituzionale in molte università (fu anche preside in quella pisana nel 1923-1925 e in quella milanese nel periodo 1925-1928), già membro della “Commissione dei Soloni”, grande consulente del regime, si iscrisse al partito nel 1928 e fu subito nominato (restandolo fino al 1943) presidente del Consiglio di Stato. Allievo di Vittorio Emanuele Orlando (che aveva a sua volta rifondato giovanissimo *more germanico* il metodo della scuola giuspubblicistica italiana e ne fu *dominus* indiscusso per molti anni, oltretché politico e in tale qualità anche Presidente del Consiglio “della Vittoria” nella prima guerra mondiale, nel Ventennio ritiratosi nella professione forense, ma poi di nuovo cattedratico a vita a Roma, membro infine dell’Assemblea Costituente), Romano non lasciò mai l’università. Nominato nel 1934 Senatore del Regno, fu nel 1944 oggetto di un procedimento epurativo, ma la sua autorevolezza rallentò il giudizio, poi estinto dalla scomparsa, intervenuta nel 1947.

rappresentanza», di talché “la cosiddetta volontà popolare ha assai poche probabilità di trovare nei parlamenti il suo fedele oracolo”.

Come si esce dalla percezione di tale discrasia? Tenendo insieme il pluralismo sociale e la «luminosa concezione» dello Stato, cioè rinnovando il secondo, nella consapevolezza che “il nucleo di verità più indiscutibile che anima le moderne tendenze al sistema corporativo sta nel rilievo molto semplice che i rapporti sociali che direttamente interessano il diritto pubblico non si esauriscono in quelli che hanno per termini l’individuo, da una parte, lo Stato e le comunità territoriali minori, dall’altra”.

Pertanto, «il sistema corporativo, considerato nel suo svolgimento normale e non nelle sue degenerazioni, appare naturale, può servire a mitigare le conseguenze dell’eccessivo individualismo, ...a sviluppare il sentimento di solidarietà tra i singoli, e il sentimento di reciproco rispetto fra i diversi gruppi di individui, contribuendo così ad una più completa e compatta organizzazione sociale».

Se ne potrebbe giovare “la costituzione politica (*dal momento che*) “si può anche sperare che il movimento corporativo sia diretto, non già a travolgere lo Stato, nella figura che, per diritto moderno, è venuta ad assumere, ma a completarne le deficienze e le lacune, che...presenta per necessario effetto della sua origine”.

In effetti, “a parte la difficoltà pratica di conciliare gli interessi particolari di ciascun gruppo con quelli generali, la rappresentanza dei primi non è in urto con la difesa dei secondi” sia che per l’integrazione tra le due si pensi a “istituire una serie di parlamenti speciali, per ciascun ramo della legislazione, riguardante questo o quel gruppo sociale” (abbiano poi essi funzione solo consultiva o anche normativa specifica, limitatrice di quella del “Parlamento centrale”, cui resterebbe un coordinamento e un controllo), ovvero a riformare “il Senato, facendone una Camera, i cui componenti sarebbero eletti dai colleghi professionali”.

Quello che è essenziale è che si confermi “il principio... di un’organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E quest’organizzazione superiore potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno”.

Si è scomposto e riassembleto il seminale saggio del Maestro siciliano, ma si confida di averlo fatto con fedeltà allo spirito, oltre che alle espressioni testuali virgolettate.

Si è di fronte a suggestioni che per un verso raccoglievano gli stimoli di studiosi francesi coevi, per un altro e più sullo sfondo guardavano alle discussioni attraverso le quali dottrine dello Stato tedesche, anche risalenti e poi più vicine¹², avevano provato ad affrontare le forme nuove e moderne di un’antica tensione, a loro già nota nel (peraltro differente) palesarsi di una contraddizione tra particolarismi della società cetuale ed esigenza dell’unità politica generale.

Il pluralismo degli interessi frazionali che si scontrano (e nella prospettiva di taluni scrittori pretendono anzi e addirittura di governarsi da soli, confinando lo Stato a un ruolo pressoché quasi “notarile” e arbitrale di fronte ai loro conflitti) non è in Romano – che per questo è stato felicemente definito, in un lavoro il cui titolo si è ricordato in nota, “un giurista tra due secoli” – demonizzato e respinto in via pregiudiziale (e sarà anzi in seguito il *leitmotiv* del suo saggio più noto, appena pochi anni

¹² Come osserva esattamente, con ampia ricostruzione di entrambe le linee di tali precedenti (rispettivamente Duguit e Hauriou, quindi von Moltz, von Stein, Gierke) o di studiosi contemporanei all’Autore (Leibholz, Schnur e i molti altri che furono appunto influenzati in Germania dalla teoria dell’istituzione), A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Diritto e società*, 2/2013, 461 ss. Il dibattito – in origine weimariano, ma nel volume esplorato fino ai suoi sviluppi, prima dell’immediato secondo dopoguerra e poi dell’oggi, con le tendenze all’”istituzionalizzazione dei *Verbände*” – è ricostruito con puntualità nelle sue diverse e autorevoli voci da A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996. Sulla *Staatslehre* dell’età pre-weimariana sono fondamentali le pagine di F. LANCHESTER, *Nascita di una Costituzione. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1910 e il 1918*, Milano, 1985 e da ultimo (anche sul più ampio dibattito giuspubblicistico tedesco), quelle di P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016.

più tardi¹³), come invece avvenne per Schmitt, autore peraltro dichiaratamente sensibile lui pure alle suggestioni istituzionistiche sistematizzate dal collega¹⁴, ma tuttavia alquanto egli dice sui valori metagiuridici ai quali ancorare questa “organizzazione superiore” che è (e resterà per lungo tempo, come abbiamo letto nella sua preveggente ricostruzione) lo Stato.

Non v'è insomma in lui traccia delle preoccupazioni di rinvenire criteri di unificazione assiologica dell'ordinamento che saranno altrove proprie, ad esempio, di uno Heller e si è pure distanti dal modo di concepire l'integrazione di uno Smend¹⁵, anche se si coglie in tutti e tre un'analogia ricerca (che segue comunque per ognuno di loro itinerari diversi) del necessario collegamento funzionale dei piani tra le energie vitali e perciò rinnovatrici di una società ormai irreversibilmente dinamica e il ruolo di recezione e di ordine delle sollecitazioni che da essa provengono, da riservare al pubblico potere.

3. L'approfondirsi della crisi nelle diagnosi dei giuspubblicisti all'alba del Ventennio

Non ci fu d'altronde giurista italiano di rilievo che non si confrontasse in seguito¹⁶, ma appunto a partire da qui, con il problema dell'emersione pubblica della molteplicità disomogenea delle voci di una società ribollente, che reclamava una rappresentanza politica e categoriale, ovvero ormai *diversamente politica* – rispetto alla tradizione ricevuta – *proprio perché categoriale*, nella crescente consapevolezza dell'esigenza di rifondare su altre basi le istituzioni rappresentative di stampo liberale ereditate dalla tradizione e che apparivano a molti superate, nell'epoca nuova che si viveva.

Come nelle bottiglie di *champagne* o dell'autoctono spumante incautamente agitate, era ormai “saltato il tappo” e si era palesata e conclamata in tutta la sua profondità la connessa crisi delle *élites* liberali, all'insegna – come è stato giustamente scritto¹⁷ – del fenomeno de “la rebelión de las masas”, che l'epocale libro di Ortega y Gasset razionalizzerà solo diversi anni dopo, ad ulteriore conferma della

¹³ Il riferimento è ovviamente a *L'ordinamento giuridico*, che qui si cita dalla II ed., Firenze, 1946. Sulla fortuna straniera dello studio, contrapposta a una certa sua iniziale difficoltà di venire stampato all'interno del Paese, si sofferma specificamente S. CASSESE, *Ipotesi sulla fortuna all'estero de “L'ordinamento giuridico” di Santi Romano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2015, 177 ss.

¹⁴ Come ad esempio risulta dall'esplicito richiamo contenuto in C. SCHMITT, *I tre tipi di pensiero giuridico*, in *Le categorie del politico*, trad. it. e cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 260.

¹⁵ Nota U. POMARICI, fine biografo e studioso di Capograssi, che questi, nell'analisi de *L'ultimo libro di Santi Romano*, un saggio del 1951 (in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 21 ss., ora in *Opere*, V., Milano, 1959, 221 ss.) “critica il “radicale empirismo” romaniano, che rende “profondamente problematico” il suo concetto di diritto come fatto: in esso resta inevasa infatti la questione del senso. La realtà giuridica “non solo c'è, ma pretende di esserci” (p. 250), e questa pretesa spoglia il fatto della sua mera datità”. Così in G. C., in *La cultura giuridica italiana*, Roma, 2012, 575 ss.

¹⁶ In precedenza, peraltro, si ricordano ad esempio due celebri articoli di G. MOSCA apparsi sul *Corriere della Sera* e di fiera deprecazione dei nuovi fenomeni, intitolati rispettivamente *Feudalesimo funzionale*, 19 ottobre 1907 e *Il pericolo dello Stato moderno*, 27 maggio 1909; si veda P. MARCHETTI, *Lo Stato sindacale: un dibattito tra giuristi del '900 tra speranza, panico e profezia*, in *Atlante di numeri e lettere*, 3/2006, online, 4. Lo scritto riceve poi sviluppi più ampi in *Giornale di Storia Costituzionale*, 7/2004, 169 ss. e 9/2005, 159 ss.

¹⁷ Dal medesimo A. ult. cit. nella nota che precede, 7. Questa stagione è stata peraltro fatta oggetto – passate le generazioni direttamente coinvolte negli eventi – di molti ed autorevoli contributi scientifici, individuali e collettanei. Si vedano infatti fra i primi almeno gli ampi panorami critici di F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli, 1963; S. CASSESE - B. DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, in *Quaderni storici*, 3/1971, 943/1970; L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, ivi, 1/1982, 75 ss.; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, 2009; A. LUONGO, *Lo “Stato moderno” in trasformazione. Momenti del pensiero giuridico italiano del primo Novecento*, Torino, 2015 e fra i secondi *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, 1996; *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918 – 1925)*, a cura di P.L. Ballini, Venezia, 2005; *Saggi e ricerche sul Novecento giuridico*, a cura di A. De Martino, Torino, 2014.

veridicità della constatazione hegeliana per cui “la nottola di Minerva vola sempre al tramonto sul campo di battaglia”.

Nel mondo della normazione giuridica dei fenomeni sociali, la ricerca di una “terza via” emergeva del resto concretandosi nel diritto del lavoro e sindacale proprio come *tertium genus* tra pubblico e privato¹⁸, che palesava innanzitutto l’istanza dell’ introduzione di nuove ed autonome fonti non statali, come il contratto collettivo, in conseguenza delle trasformazioni dei processi produttivi e delle condizioni concrete dei lavoratori.

Nell’anno della prolusione pisana sopra ricordata, Alfredo Rocco, coetaneo di Romano, si avviava anch’egli alla maturità¹⁹ ed era appena passato dall’insegnamento in quella Palermo di cui l’altro era originario alla cattedra patavina di diritto commerciale. Uomo mite e affabile, personalmente disinteressato ad accumulare ricchezze, secondo le testimonianze dei contemporanei²⁰, congiunse sempre un intenso impegno politico a quello accademico.

Tecnicamente conosceva bene, per motivi professionali, il mondo dei nuovi processi produttivi, che non lo spaventava, anche se si poneva anche lui il problema di disciplinarlo, riconducendolo – a sistema – al controllo pubblico.

Sul piano politico, dismesse ormai le propensioni giovanili verso il radicalismo e superate le illusioni di un innesto tra liberalismo e nazionalismo, si avviava, in quel momento, decisamente sulla strada del secondo.

I contributi che vedranno confrontarsi lui e altri autorevoli giuristi sui temi del periodo sono peraltro più tardi: si addensano attorno agli anni Venti, cioè tra il “biennio rosso” e l’immediata vigilia della marcia fascista su Roma, o poco dopo.

Al timore del disordine, constatato da Oreste Ranelletti (amministrativista di rigorosa impostazione formalista e statualista operante nell’orbita orlandiana, che veniva però da studi inizialmente romanistici sotto la guida di Vittorio Scialoja)²¹ soprattutto nel fenomeno – per lui inconcepibile e al quale anche Romano aveva fatto cenno – della sindacalizzazione del “pubblico”, nella prolusione napoletana del 1920 su *I sindacati e lo Stato*, Rocco rispondeva citandolo esplicitamente – con un’ammirazione non scevra peraltro da una simultanea presa di distanza – nella propria del medesimo anno, pronunciata al

¹⁸ *Ex plurimis*, si veda ancora P. MARCHETTI, *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di contratto collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano, 2006, nonché E. MARCHISIO, *Sulle “funzioni” del diritto privato nella Costituzione economica fascista. Contratto, impresa e concorrenza*, Macerata, 2007 e da ultimo L. GAETA, *La “terza dimensione del diritto”: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4/ 2016, 573 ss.

¹⁹ Napoletano, ma di prima formazione scolastica nisseno, avendo la famiglia seguito in Sicilia il padre, ingegnere e funzionario statale, dopo l’insegnamento di cui si dice nel testo a Padova, città in cui fu consigliere comunale nella lista nazionalista (S. BATTENTE, *A. R. dal nazionalismo al fascismo 1907-1935*, Milano, 2006; G. SIMONE, *Il Guardasigilli del regime. L’itinerario politico e culturale di A. R.*, Milano, 2012), diventò deputato nel 1921, partecipò alla crisi seguita al delitto Matteotti e assisté all’Aventino da presidente della Camera. Prima sottosegretario al Tesoro, dal 1925 fu Guardasigilli, ruolo che gli permetterà di seguire in modo determinante la conclusione dei Patti Lateranensi del 1929 e di legare il suo nome soprattutto ai codici penale e di procedura penale del 1930; fu rettore dal 1932 dell’Università di Roma, senatore del Regno nell’ultimo anno di vita e morì nella capitale nel 1935. Si leggano inoltre su di lui, tra gli altri, P. UNGARI, *A. R. e l’ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1974 (ristampa accresciuta); F. LANCHESTER, *A. R. e le origini dello Stato totale*, in *A. R.: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di E. Gentile, F. Lancheester, A. Tarquini, Roma, 2010, 15 ss.; G. CHIODI, *A. R. e il fascino dello Stato totale*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit, 103 ss

²⁰ G. SPECIALE, *A. R.*, ne *Il contributo italiano alla storia del pensiero – Diritto* (Roma, 2012, *on line*), il quale riferisce il giudizio di Benito Mussolini, prefatore nel 1938 della raccolta postuma dei suoi *Scritti e discorsi politici* (“Disinteressato..., sdegnoso di fortune materiali”, chiese “al crepuscolo della sua vita un modesto aiuto per pagare un’operazione chirurgica”) e, sulla mitezza di carattere, nonostante l’autorevolezza, di Giuliano Vassalli, che lo conobbe da studente, mentre per Piero Gobetti, più aspramente, egli fu un “candido giurista, inesperto di storia”.

²¹ Un sintetico profilo biografico-scientifico ne è tracciato nella voce *ad nomen* di B. SORDI, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, 2016, *online*.

“Bo’ ”, su *Crisi dello Stato e sindacati*²² e ben altrimenti problematica: l’auto-organizzazione professionale è un portato ineliminabile della modernità e del nuovo modo di produrre, non può essere negata, ma va disciplinata e integrata dalla superiore sovranità dello Stato, che deve farsi carico delle esigenze unitarie e quindi del ripristino della sua autorità.

Con bella immagine, si è scritto che “Ranelletti sembra l’*Angelus Novus* di Paul Klee. Procedo con lo sguardo rivolto all’indietro. Viaggia nel ‘900, ma riesce a vedere solo il secolo passato... Rocco però non è Ranelletti. Guarda avanti. E sembra proprio vederci bene”²³.

Sullo stesso tema ritornerà, praticamente quasi a ridosso, Sergio Panunzio. Nel 1910 egli era in fondo ancora – sebbene proprio in quell’anno si fosse sposato e avesse pubblicato un libro, che non era poi nemmeno il primo – il giovane che dalla natia Molfetta era venuto a Napoli, prima scoprendo attraverso lo studio una passione socialista e subito dedicandosi a una febbrile attività di collaborazione a periodici di impegno politico con articoli che vennero immediatamente raccolti in volume, quindi laureandosi in giurisprudenza nel 1908, con una tesi di taglio “soreliano” in diritto costituzionale, a relazione di Giorgio Arcoleo, seguita nel 2011 da una seconda in filosofia²⁴.

Nel 1922, però – dopo avere abbandonato su consiglio di Nitti un percorso di avvocato che non gli permetteva di mantenere la famiglia, perché difendeva soprattutto compagni che lo pagavano poco e male – egli era a Ferrara, dove inaugurò da fresco straordinario, meno di un mese dopo la marcia su Roma, il proprio corso di Filosofia del Diritto, trattando di *Stato e Sindacati*²⁵.

Col socialismo giuridico “della cattedra” e dunque del notabilato politico-accademico era stato, fin dal ricordato esordio giovanile, anch’egli (in questo come Rocco) polemico, muovendosi appunto nel diverso solco dell’anarco-sindacalismo soreliano, ma in questo periodo venne addirittura iscritto d’autorità al fascio locale da Italo Balbo, di cui era divenuto amico.

La tesi di fondo della lezione è quella della circolazione di energie nuove che, muovendo dall’auto-organizzazione professionale, salgono verso lo Stato, lo rinnovano e rilegittimano e da questo tornano (come pretesa regolatoria e strumento unificante di un pluralismo altrimenti distruttivo) alla società.

Questa resterà in sostanza la linea centrale del suo pensiero anche in futuro, ma intanto qui la diretta chiamata in causa, compiuta non senza sarcasmo, del vate riconosciuto della giuspubblicistica Vittorio Emanuele Orlando e l’utilizzazione, che questi giudicò scorretta e decontestualizzata, di impostazioni concettuali del suo allievo Santi Romano, piegato a suo parere da Panunzio a legittimare una lettura che oggi diremmo “populista” dell’ordinamento (ond’è che in esso, in conseguenza della sindacalizzazione

²² Entrambi gli scritti in *Politica*, rispettivamente 3/1920, 257 ss. e 1/1921, 1 ss. e il primo ora anche in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2006, come si dettaglia meglio *infra*.

²³ P. MARCHETTI, *Lo Stato sindacale*, cit., 7.

²⁴ Il primo libro del prolifico Autore, nato dalla sua precoce esperienza giornalistica, è *Il socialismo giuridico*, Genova, 1907 e fu ben recensito dai contemporanei; si legga però anche, con qualche riserva sull’acerbità dell’autore, S. CASSESE, *Socialismo giuridico e “diritto operaio”*. *La critica di Sergio Panunzio al socialismo giuridico*, in *Quad. fior. per la storia del pensiero giuridico*, (3-4), Milano, 1975, 485 ss.; la tesi di laurea in giurisprudenza aveva per titolo *L’aristocrazia sociale: i sindacati. Applicazione della teoria pareiana della circolazione delle aristocrazie: quella in filosofia*, con Iginio Petrone, *Lo Stato e l’autorità* (poi, in volume a stampa, *Il diritto e l’autorità: contributo alla concezione filosofica del diritto*, Torino, 1912). Tra il primo e questo si annoverano *La persistenza del Diritto (discutendo di sindacalismo e di anarchismo)*, Pescara, 1909 e *Sindacalismo e Medio Evo*, Napoli, 1910. Su questa fase giovanile si legga altresì G. CAVALLARI, *Pluralismo e gerarchia nel pensiero filosofico – giuridico di S. P., (1907 - 1912)*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, 1986, 413 ss. Le notizie su questo Autore (richiamate qui e altrove – per la seconda fase della sua vita - nel nostro lavoro) sono desunte dalla approfondita e perspicua voce di F. LANCHESTER, *ad nomen*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 81, Roma, 2014, *online*.

²⁵ in *Riv. int. fil. dir.*, 2/1923, 1 ss.

spinta, «Lo Stato si oscura e passa in prima linea la società», come è espressamente scritto nella prolusione), provocarono una puntuta replica in forma di articolo del professore palermitano²⁶.

Questi ribadiva quanto gli premeva, vale a dire l'ortodossia giuridica del discepolo e assieme il carattere tutto e solo politico del fenomeno, osservato, derubricando anzi (con sarcasmo simmetrico a quello ricevuto) a moda intellettuale le attenzioni verso di esso dei più giovani studiosi, mentre riaffermava, con effetto di anestetizzazione delle tensioni, che riportava al suo sistema, la validità analitica delle categorie esegetiche e formalistiche sempre impiegate (e, di più, da lui proposte per primo, con la sua ben nota "rivoluzione metodologica").

"Orlandiana" nel metodo e nello sviluppo argomentativo fu del pari, in questo torno di tempo, la prolusione pavese di Giuseppe Menotti De Francesco²⁷, mentre Ferruccio Pergolesi²⁸ esaminava dal suo canto le soluzioni costituzionali comparate al problema dell'epoca che altrove si davano, sotto forma di collegi di rappresentanza professionale di carattere consultivo, o di riserva ai sindacati di decisioni di settore, in ogni caso lasciando alle assemblee politiche le deliberazioni ultime in materia; un'indagine che per il diritto amministrativo interno aveva svolto altresì Giovanni Salemi nella sua prolusione urbinata, pure del 1920, con toni preoccupati e analoghi a quelli di Ranelletti nella valutazione del fenomeno²⁹.

Non potrebbero peraltro ed infine venire dimenticate (tra tante altre che pure si potrebbero ricordare) le riflessioni giovanili in tema, di straordinaria lucidità analitica e antiveggenza, condotte in questa temperie da una "figura di studioso singolarmente appartata" quanto ad impegno pubblico, rispetto a quello dei personaggi fin qui richiamati (ma che ebbe grande profondità, originalità ed influenza), come fu Giuseppe Capograssi³⁰, che nell'anno assunto come "esemplare" punto di partenza del discorso qui condotto, cioè il 1910, era dal suo canto alla vigilia della discussione della tesi proprio con Vittorio Emanuele Orlando, divenuta poi il libro d'esordio.

4. La costruzione del sistema costituzionale fascista e il ruolo istituzionale del corporativismo

Sono note le tappe successive del progetto costituzionale fascista, a partire dal superamento della serissima crisi politica in cui esso era precipitato dopo il rapimento e l'assassinio del deputato socialista Giacomo Matteotti, in sostanza dal gennaio del 1925 in poi, con una previa attività istruttoria sui problemi dello Stato svoltasi prima nella commissione (di partito) "dei quindici" e poi in quella (di Governo) "dei diciotto", detta anche popolarmente "dei Soloni", presieduta da Giovanni Gentile³¹.

²⁶ Lo "Stato sindacale" e le condizioni attuali della scienza del diritto pubblico, in *Rivista di diritto pubblico*, 16/1924, 4 ss. Si veda peraltro Santi Romano, Orlando, Ranelletti e Donati sull' «Eclissi dello Stato» (sei scritti di inizio Secolo XX), a cura di A. Sandulli, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, cit, 77 ss., che ripubblica dopo una Introduzione molti testi di quel dibattito, compreso quest'ultimo.

²⁷ *Rappresentanza politica e rappresentanza sindacale nella scienza del diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, I / 1925, 267 ss.

²⁸ *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Roma, 1923.

²⁹ *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, I/1921, 37 ss.

³⁰ Si tratta del *Saggio sullo Stato* (1919), dedicato appunto al relatore della tesi, di *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi* (1921), infine de *La nuova democrazia diretta* (1922), tutte appunto ora in *Opere*, I, Milano, 1959. L'aggettivo virgolettato del testo è quello opportunamente usato da U. POMARICI, nella voce già segnalata *supra*. Nato a Sulmona nel 1889 da famiglia di antica nobiltà, che vantava anche un papa, filosofo del diritto di impostazione cattolica e avvocato, oltre alle celebrate opere scientifiche nel segno dell' "esperienza comune" e poi "giuridica", ci ha lasciato la raccolta delle *Lettere a Giulia* (Ravaglia, poi sua moglie, sposata nel 1924). Professore dal 1933, insegnò in molte università, essendo in particolare a lungo a Napoli, quindi a Roma, nella facoltà di Scienze Politiche. Nominato dal Presidente della Repubblica giudice della Corte costituzionale, non poté farne parte, giacché morì il giorno stesso – 23 aprile 1956 – in cui si teneva la sua prima udienza.

³¹ Come suggestione meramente impressionistica (per non incorrere nell'anacronismo metodologico da cui si vorrebbe guardarsi) può rammentarsi come anche una crisi istituzionale recente abbia singolarmente visto il

Dal lato dei rapporti di lavoro, è questo il momento del patto di palazzo Vidoni tra Confindustria e Corporazioni, trasfuso poi nella legge 563/1926 e seguita dal regio decreto 1130 del medesimo anno, a cui fu coeva l'istituzione del ministero delle Corporazioni (avvenuta con r. d. dalla numerazione immediatamente consecutiva), mentre nell'aprile dell'anno seguente vide la luce la Carta del Lavoro, sul valore giuridico dei cui principî (pubblicati a parte immediatamente prima) si condusse negli anni successivi una cruciale battaglia culturale e giuridica.

Sotto il profilo della riorganizzazione propriamente costituzionale – ma qui distinguiamo i diversi profili solo per comodità espositiva, essendo essi inscindibili – va elencata in primo luogo la legge 2263/1925 sulle attribuzioni e prerogative del capo del Governo, seguita dalla legge 100/1926 sui poteri normativi dell'organo da questi presieduto.

Sul piano parlamentare, dopo le elezioni del 1924 vide la luce la riforma della legge elettorale (legge 122/1925), imperniata sul ritorno al collegio uninominale.

Essa però non fu mai applicata, perché nel 1928 (con l. 1019) si introdusse formalmente il sistema del partito unico, che sanzionava una risalente situazione di fatto e tra l'altro attribuiva al suo Gran Consiglio (esistente fin dal 1922 e presieduto dal capo del partito e assieme del Governo) anche la qualità di organo dello Stato.

Con la legge 1029 del medesimo anno ed il testo unico 1993 di pochi mesi successivo ebbe dunque ingresso una logica plebiscitaria per la formazione della Camera dei Deputati.

Il popolo come corpo unitario e organico, non frammentato, poteva allora (e lo fece per due volte, nel 1929 e nel 1934) semplicemente approvare o a respingere in blocco – organizzato in un collegio unico nazionale – una lista di quattrocento deputati, preparata dal Gran Consiglio, che li sceglieva liberamente in una rosa di nomi dal numero più che doppio, ad esso proposti dalle confederazioni corporative nazionali (ecco dunque un primo incontro tra i due filoni di rinnovamento) e da associazioni ed organismi culturali ed assistenziali, oltre che individuati dal medesimo Gran Consiglio tra personalità che il procedimento selettivo appena descritto avesse trascurato.

Solo ove la lista ufficiale non fosse stata approvata dal popolo, in questo simulacro di procedimento elettorale, si sarebbero potute formare liste concorrenti da parte di associazioni e altre organizzazioni con un certo numero di aderenti, ma in tale ipotesi il riparto degli eletti non sarebbe stato proporzionale ai voti da ciascuna ricevuti, dal momento che i seggi della Camera sarebbero stati integralmente attribuiti alla lista vincitrice. Vennero anche introdotte modificazioni tali da restringere il numero dei cittadini (peraltro solo di sesso maschile) ammessi ad esprimersi nella consultazione, ma non mette troppo conto riferirne qui, atteso che questa modalità pseudo-rappresentativa di investitura della Camera ebbe vita breve (seppure di successo; la partecipazione sfiorò il 90% degli aventi diritto in prima applicazione e pressoché la totalità nel 1934 e del pari senza discussione fu entrambe le volte l'approvazione dell'unica lista: erano del resto gli anni del massimo consenso al regime, sia pure "non elezionista", come si diceva con espressione dell'epoca).

In ogni caso, anche questo sistema cessò nel 1939 (ex l. 129 del medesimo anno) e a quella dei Deputati subentrò la Camera dei fasci e delle corporazioni, composta per intero *ex officio* da personale partitico e del Consiglio nazionale delle corporazioni medesime (costituite effettivamente solo con la l. 163/1934, che attribuì ad esse funzioni normative, consultive e conciliative quanto ai rapporti di lavoro,

delinarsi di somiglianti – non identiche: è mancata la fase interna di partito – vie di uscita da essa: prima la costituzione di due commissioni di "saggi" costituite *extra ordinem* per inventariare problemi aperti da parte di un Presidente della Repubblica in scadenza di mandato, in prossimità della scadenza anche della legislatura e quindi con l'impossibilità di sciogliere le Camere in anticipo, per un *memento* a chi sarebbe venuto dopo e poi la costituzione di un *team* di studiosi da parte del Governo in carica nella legislatura successiva. Sia permesso in merito il rinvio al nostro *A futura memoria. Il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, ora in *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio tra Storia e prospettive*, Torino, 2014, 242 ss. (e spec. 247) e in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 841 ss.

successivamente estese con altri provvedimenti al controllo di ampî settori dell'economia), senza cioè nemmeno più la finzione del concorso della partecipazione popolare a legittimarne mediamente la composizione.

Non potrebbero venire dimenticati, nel concludere questi richiami sintetici al complessivo assetto costituzionale del fascismo, gli interventi repressivi delle libertà, mirati fin dal suo installarsi al governo del Paese a colpire con ripetuti interventi soprattutto associazioni segrete e antinazionali e stampa³² (il che non impedì di valorizzare invece associazioni e riunioni di carattere plebiscitario, operanti a favore del regime, coerentemente con quanto avveniva per la Camera dei Deputati nella fase e nella forma appena descritta) e in seguito sugli enti locali, ridotti ad autarchici, con un podestà che le comunità territoriali non sceglievano e sugli ordini professionali, commissariati dall'alto.

Le restrizioni alle libertà – e in generale il controllo dell'ordine pubblico – ebbero già dal 1926 come colonna portante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 1848) e dal 1930 dovettero fare i conti anche con i codici penale e di procedura penale di ispirazione autoritaria, essendosi tra l'altro introdotta nel primo la pena di morte per attentati al re, alla regina e al capo del Governo, mentre si riorganizzava l'*Ovra*, cioè la polizia politica, in funzione di repressione del dissenso verso il regime³³ e si istituiva in questo stesso torno di tempo il Tribunale speciale per la sicurezza dello Stato (l. 2008/1926)³⁴.

Dal novembre 1938, infine, prendevano avvio con il r.d.l. 1728 e si realizzavano con altri decreti successivi i provvedimenti discriminatori verso gli appartenenti alla “razza ebraica”, adottati per compiacere l'alleato tedesco e sostenuti dal fiancheggiamento di tecnici che ne legittimavano le presunte basi scientifiche e di riviste *ad hoc*, di taglio polemico-culturale³⁵.

Si deve a un celebre studioso tedesco, che ne aveva esplorato poco dopo la nascita il formarsi, una chiara e precoce identificazione dei caratteri essenziali del movimento fattosi regime:

«Fondato sul dogma dell'identità fra Stato e nazione, rafforzato ideologicamente dall'apporto dei nazionalisti, il fascismo per Leibholz – è stato scritto da una dottrina, a commento delle sue tesi – imputa congiuntamente al liberalismo e alla democrazia parlamentare la dissoluzione 'atomistica' dell'ordine politico-sociale e propone un diverso “metodo d'integrazione”; il controllo delle masse attraverso la capillare ‘presenza’ dello Stato nella società».

E si aggiunge da chi lo chiosa, sempre seguendo questa traccia, che «la conciliazione fra capitale e lavoro, il nuovo ordinamento sindacal-corporativo passano attraverso la riconduzione della società allo Stato. Lo Stato viene però ripensato in modo da porre in evidenza la centralità della funzione di governo e far emergere, conclusivamente, il ruolo del giudice e il suo carisma. Se quindi, da un lato, il fascismo è una nuova tecnica di integrazione sociale, dall'altro esso è definibile come una dittatura fondata plebiscitariamente»³⁶.

³² S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit., 47 ss.

³³ Sulla quale (restando peraltro privo di una spiegazione univocamente accettata il significato dell'acronimo, che per taluni significherebbe *Organizzazione Volontaria di Repressione dell'Antifascismo*), si leggano ad esempio G. LETO, *L'Ovra, Fascismo antifascismo*, Milano, 1961; M. FRANZINELLI, *I tentacoli dell'OVRA. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Torino, 1999; M. CANALI, *Le spie del regime*, Bologna, il Mulino, 2004.

³⁴ J. C. S. TORRISI, *Il Tribunale speciale per la difesa dello Stato. Il giudice politico nell'ordinamento dell'Italia fascista (1926-1943)*, Bologna, 2016.

³⁵ Fondamentale sull'intero paragrafo A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, II ed., 1995, con ampia appendice documentaria, cui *adde, ex multis*, I. STAFF, *Teorie costituzionalistiche del fascismo*, in *Diritto Economia e Istituzioni*, cit., 83; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit. Nel convegno in cui questa relazione si inserisce tali profili sono peraltro trattati da M. BELLETTI, *Lo Stato di diritto*, a cui si rinvia. Sulla politica razziale del fascismo (e sulle “lezioni per il futuro”), molto ricco il volume collettaneo *Leggi razziali. Passato / presente*, a cura di G. Resta e V. Zeno Zencovich, Roma, 2015.

³⁶ P. COSTA, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quad. fior.*, 1999, cit., I, 62 ss., che cita testualmente (si veda 68 s.). G. LEIBHOLZ, *Zu den Problemen des Faschischen*

Una definizione illuminante, in rapporto alla quale va precisato che l'accentramento della funzione di governo – teorizzandosi come specifico apporto italiano al pensiero costituzionalistico la "quarta funzione" dello Stato, cioè quella appunto che Panunzio definirà "corporativa" e che la dottrina successiva rideclinerà come "di indirizzo politico"³⁷ – era stato già preparato dalle necessità della produzione ad uso bellico³⁸ e fin dal dopoguerra accompagnato da una trasformazione, un accrescimento ed una entificazione delle strutture e dei compiti dell'amministrazione pubblica che la dottrina di settore (ferma, come era accaduto del resto alla teorizzazione orlandiana del diritto costituzionale e al giudizio crociano rammentato in nota, a ritenere questi fenomeni come parentetici e transeunti rispetto alle pietre miliari del sistema e perciò destinati a rientrare) aveva tardato a cogliere, o comunque aveva ritenuto non degni di troppa attenzione³⁹.

Qui si pone dunque il problema del carattere totalitario del fascismo, ancora di recente sottolineato da taluno, mentre da altri si è fatta notare – ad attenuarlo, pur senza negarlo – la già qui rilevata continuità legislativa con la tradizione precedente (certo, dopo una complessiva torsione autoritaria) e inoltre la persistenza nel post-fascismo di molte sue realizzazioni istituzionali, benché "depurate" dai caratteri più tipici, cui molto ha – come noto – contribuito la giurisprudenza costituzionale.

Il vero è che siffatta tendenza totalitaria trovò resistenze (e dunque non si compì mai in modo integrale, benché ve ne fosse certamente l'intenzione) ad esempio nell'atteggiamento della Chiesa cattolica, nonostante la conciliazione del 1929, in quello di molta magistratura e accademia (che impiegarono allo scopo le risorse "frenanti" del formalismo giuridico), a tratti nel Senato e altresì nel persistere – quantomeno sotto traccia – di una forma di diarchia con la Corona, manifestatasi poi apertamente all'esterno nelle vicende che ebbero come spartiacque la decisiva notte del Gran Consiglio del 25 luglio 1943⁴⁰.

Verfassungsrechts, Berlin, 1928, si veda 68 s.), il quale dal suo canto ebbe modo di conoscere e penetrare con lucidità le caratteristiche istituzionali dell'assetto che l'Italia si diede dopo il 1922 (e con maggiore nettezza a partire da tre anni dopo), essendosi inoltre interrogato anche sulle dinamiche di trasformazione strutturale in senso antiliberali della rappresentanza politica in Germania. Si vedano dell'A. *Il diritto costituzionale fascista*, trad. it. e cura di A. Scalone, Napoli, 2007; ID., *La dissoluzione della democrazia liberale e la forma di Stato autoritaria in Germania*, a cura e con una *Presentazione* di F. Lanchester, trad. it., Milano, 1996. Va nella medesima direzione leibholziana il giudizio di G. GALASSO, in *Croce e lo spirito del suo tempo*, Roma-Bari, 2002, 305 s., che da storico arricchisce il quadro di altri colori, sul "fascismo come esperienza di un regime totalitario moderno, che vede l'avvento sostanziale della piccola borghesia al ruolo di classe dirigente, che si avvale dei mezzi dalla tecnica delle comunicazioni di massa per l'aggregazione e lo sviluppo del consenso e per il controllo ideologico della vita politica e sociale; che esprime la vocazione di massa di una società dell'era industriale al di fuori dell'appello di classe fondato su motivi socialisti; che pratica in forme peculiari il culto del capo; che lega in un equilibrio estremamente precario, ma a suo modo funzionale i motivi di un tradizionalismo e di un modernismo egualmente oltranzisti, o se si vuole, storicismo reazionario e futurismo, ruralità e macchinismo...la proposta di un regime politico di più indigena gestazione e formulazione italiana dopo l'esperienza del comune e della signoria medievali e rinascimentali".

³⁷ Nel seminario in cui questa relazione è collocata si veda quella specifica sul tema di C. TRIPODINA, coi relativi richiami di autori, testi e problemi.

³⁸ Si legga infatti F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1/1919, 1 ss.

³⁹ Si vedano G. MELIS, *La storiografia giuridico-amministrativa sul periodo fascista*, in *Diritto Economia e Istituzioni nell'Italia fascista*, cit., 21 ss.; A. CARDINI, *Cultura economica e governo dell'economia nella dittatura fascista*, ivi, 51 ss.; C. MARZUOLI, *Su alcuni aspetti della dottrina del diritto amministrativo tra fascismo e Repubblica*, in *Quad. fior.*, 1999, cit., II, 788 ss. (in part. 789-797); B. SORDI, *La resistibile ascesa del diritto pubblico dell'economia*, ivi, II, 1039 ss.

⁴⁰ Una discussione recente della questione in S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit., *passim* (tutto il libro è in realtà rivolto a mettere in dubbio la nettezza di tale qualificazione, ma si veda spec. 13-32) e in precedenza si leggano gli svolgimenti di L. PALADIN, *Fascismo*, voce dell'*Enc. dir.*, XVI, Milano, 1967, 887 ss., ora in *Saggi di Storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, 2008, 35 ss.

Il fascismo fu in sostanza un episodio (una variante italiana, poiché regimi analoghi ebbero corso anche altrove, come si è ricordato all'inizio, richiamando in nota alcune fonti storiografiche) di indubbio rinnovamento epocale, ma reazionario, guidato dall'alto e al tempo stesso di massa, il modo specifico, insomma – dichiaratamente antiliberal, antidemocratico (rispetto al modello classico) e sul finire razzista – in cui l'Italia entrò nella modernità e, sociologicamente, si sorresse anzitutto sulla promozione e il consenso, pur non elettoralmente e periodicamente verificato, dei ceti medi.

Basti tuttavia qui solo tale accenno, perché approfondirlo (anche a volere sottacere il dubbio sulla competenza professionale di chi scrive ad addentrarsi oltre nell'intricatissima questione) distrarrebbe dall'oggetto specifico di questa relazione.

5. Gli anni Trenta del Novecento: figure emblematiche e confronto di posizioni

Torniamo dunque al tema centrale di questo lavoro. Il giudizio comune fra storici generali e del diritto⁴¹ è che il corporativismo fascista fu sostanzialmente inefficace (come si è anticipato) quale soluzione specifica del problema cui intese rispondere, vale a dire l'assorbimento in un più ampio "interesse dei produttori", funzionalizzato alla potenza nazionale, della fisiologica conflittualità tra capitale e lavoro.

Certo incisero in questo esito circostanze esterne sfavorevoli: mentre il sistema raggiungeva la forma prefigurata dai suoi fautori, dovettero essere registrate tanto il rovesciarsi sul Paese delle conseguenze della crisi economica (prodottasi anche allora partendo dagli Stati Uniti), quanto più tardi la decisione di entrare in guerra e le modificazioni che da questa derivò sulla struttura e il funzionamento dei poteri costituzionali. Entrambe le circostanze accentuarono infatti l'accentramento e la personalizzazione dittatoriale del regime.

Già fin dalla legge del 1926, prima ricordata, la dialettica di classe era stata ricondotta, senza negarla, ad una sua gestione che contemplava – ancorché non vi si parlasse ancora esplicitamente di corporazione – la creazione di un sistema che prevedeva la creazione, per ogni categoria produttiva e di artisti, di un solo sindacato dei lavoratori e di uno solo dei datori di lavoro (art. 6), ciascuno diretto da soggetti che "diano garanzia di capacità, di moralità e di sicura fede nazionale" (art. 3).

Non confusi fra loro – insomma non misti - e ad appartenenza obbligatoria (art. 5), essi erano titolati a stipulare monopolisticamente i contratti collettivi di settore, senza potere ricorrere ai tradizionali strumenti giuridici di duro confronto in materia, cioè sciopero e serrata, che venivano vietati (art. 18), rimettendosi i conflitti di lavoro alla cognizione e soluzione da parte di una magistratura del lavoro pure appositamente creata (13).

Il corporativismo produsse invero, come già si accennava, una miriade impressionante di studi di varia mole e qualità, dalla saggistica "alta" e accademica a quella retorico-propagandistica, dalla manualistica per i pratici alla *pampllettistica*⁴².

Se ne alimentò un inesausto dibattito tra le correnti del fascismo e i loro sindacalisti e intellettuali, ovvero tra politici e professori di riferimento (qualifiche in taluni casi unificate nella medesima persona), che attraverso riviste appositamente create esibivano *vis polemica* contrapposta e regolavano conti reciproci e magari non solo culturali, ma – dopo la fiammata di entusiasmo che raggiunse il picco negli anni Trenta e trovò evidenza espressiva nei due congressi di Roma del 1930 e di Ferrara del 1932 – si avvità progressivamente in un'elefantica struttura funzionariale e nel prevalere progressivo di una connessa prassi controintuitiva rispetto alle premesse (e promesse) ideali.

Come si è icasticamente scritto da un brillante storico e opinionista nostro contemporaneo, «[I] sistema creò un considerevole apparato burocratico, ma l'aereo continuò a rullare sulla pista senza

⁴¹ G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, 2006, spec. 239 ss., A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, 2010, VIII; I. STOLZI, *op. cit.*, 16 ss.

⁴² Il rilievo è comune nella recente storiografia appena richiamata, Si vedano ad esempio G. SANTOMASSIMO, *op. cit.*, 11; A. GAGLIARDI, *op. cit.*, VIII s.

decollare"⁴³ e ad esempio il libro V, *Del lavoro*, del codice civile del 1942, pur se non certo percorso da una filosofia liberale, come pure analogamente orientata era la Carta del Lavoro, non ne faceva conto.

La legge 563/1926 costituì appunto il contributo essenziale di Rocco al tema. Si è già citata la sua prolusione padovana del 1920, che si concludeva con una illuminante professione di fede: "Io ho fede nell'avvenire dello Stato. Lo Stato non è qualche cosa di diverso o di sovrapposto alla società; è *la società stessa in quanto si organizza*"⁴⁴.

Egli aveva esposto ripetutamente in questi stessi anni (da docente e da politico, ma i diversi momenti – come si diceva – sono, anche e specialmente in lui, inscindibili) il programma che poi riuscirà a realizzare effettivamente sul piano legislativo:

"Io non voglio ipotecare l'avvenire. Credo anzi fermamente che lo sviluppo fatale dell'organizzazione economica condurrà ad una *trasformazione* della produzione, che non potrà non ripercuotersi sull'organismo statale. Il fenomeno, preesistente alla guerra, ma che la guerra ha enormemente accelerato, della concentrazione industriale, e il fenomeno parallelo dell'organizzazione sindacale dei due elementi della produzione, imprenditori e operai, preparano probabilmente, con altre forme, un ritorno all'organizzazione corporativa della produzione. Creata per ogni industria un cartello o sindacato *nazionale*; organizzati in fasci poderosi i capi e direttori delle industrie, da una parte, i lavoratori manuali dall'altra, nell'impresa nazionale troveranno posto, armonizzando i loro interessi sostanzialmente solidali, i fasci padronali ed operai, in un unico sindacato, con funzione nazionale e carattere pubblicistico, organo dello Stato"⁴⁵.

Colpiscono la lucidità e la coerenza interna della visione, come pure la sua modernità seppure autoritaria e indirizzata all'assorbimento organico del pluralismo sociale nella compagine potestativa pubblica.

Veniva, col suo successo, ridimensionata la componente "sindacalista" del fascismo, emblematicamente riassumibile, tra gli altri, nel nome di Edmondo Rossoni, che avrebbe voluto, almeno inizialmente, mantenere alle organizzazioni dei lavoratori una preminenza, pur all'interno del sistema corporativo *in fieri*.

Per richiamare inoltre un'ulteriore visione e precisare il quadro delle opzioni possibili, "nel dibattito tra Stato e sindacati la posizione di Gentile" rispetto a quella di "chi, come Edmondo Rossoni e Sergio Panunzio, prospettava uno Stato sindacale e, in realtà, una subordinazione dello Stato al sindacato, (pur senza condividere il sindacalismo integrale e "dannunziano", che provocava una evanescenza dello Stato), collimava con quella statalista di Bottai, dello stesso Mussolini e di Alfredo Rocco"⁴⁶.

Le voci di Bottai e di Panunzio, quella "dell'uomo di potere colto, sempre attento a che il fascismo conquistasse anche un'adeguata struttura ideale" e l'altra "del filosofo e del teorico generale del diritto ugualmente interessato a lavorare nel presente a quella stessa esperienza politica"⁴⁷ sono in effetti accomunate da accenti critici verso l'andamento ufficiale del regime, anche se i loro profili si articolano poi diversamente.

⁴³ SE. ROMANO, *Corporativismo fascista, un'illusione europea*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre 2008.

⁴⁴ Corsivo nostro

⁴⁵ Il primo corsivo è nostro, sul testo della prolusione già richiamata; il secondo è testuale e si trova in ID., *Il momento economico e sociale*, in *Politica*, 24 aprile 1919. Entrambi gli scritti sono richiamati da G. CHIODI, *op. cit.*, rispettivamente 127 e 122.

⁴⁶ G. M. BARBUTO, *Nichilismo e Stato totalitario. Libertà e autorità nel pensiero di Giovanni Gentile e Giuseppe Rensi*, Napoli, 2007, 32, richiamando E. GENTILE, *Le origini dell'ideologia fascista (1918 - 1925)*, Bologna, 1996, 443 ss.

⁴⁷ I. STOLZI, *op. cit.*, 134

Il primo⁴⁸ fu una figura intellettuale particolarmente sfaccettata, forse più di altri vicino all'ipotesi del fascismo come ipotesi di sviluppo "totalitario" e guidato della democrazia, nel senso che i fascisti davano alla parola.

Il corporativismo di Bottai era diverso da quello di Rocco, attento al rendimento dell'apparato di comando dello Stato, nella misura in cui egli enfatizzava la partecipazione popolare, realizzata attraverso il partito e la promozione di una certa dialettica tra visioni diverse cui esso avrebbe dovuto essere strumentale: un confronto di idee che andava lasciato fiorire, ma beninteso tenendo conto che il pluralismo partitico era giudicato impossibile, perché sarebbe stato distruttivo, in una società di massa.

Come accade ad altri e con motivo comune anche alle pulsioni ordinanti delle antiche élites del mondo vetero-liberale, egli condurrà una polemica contro l'eredità della Rivoluzione francese (in Bottai poeta c'è ad esempio il motivo del vagheggiamento del piccolo mondo tradizionale e dei suoi legami, produttivi di identità sociale), che però non era semplice impulso reazionario, non insomma nostalgia dell'*Ancien Régime*, ma si proponeva di sfociare nella costruzione di una mobilitazione e di una maturazione popolari che non avessero tuttavia una base individualistica, il che avrebbe recato con sé il vizio capitale dell'atomismo.

Si può dire che, mentre Rocco rappresentò il volto repressivo del fascismo, Bottai ne fu la faccia propulsiva⁴⁹.

Nell'analisi di Cassese⁵⁰ – che ne ricorda l'opera spiegata altresì al Ministero dell'educazione nazionale, in cui era giunto alla fine di quella al dicastero delle Corporazioni (appunto nella fase del "corporativismo senza corporazioni") – un fautore consapevole di una logica pianificatrice, effettivamente poi passata nelle leggi di protezione dei beni culturali e del paesaggio.

Nel tempo venne accentuando una posizione critica, pur dall'interno del regime, deluso dalla pratica routinaria che il fascismo di governo aveva assunto, rendendosi così capace di promuovere energie fresche e anche di accostare aree intellettuali ostili, chiamate a collaborare alle riviste di cui si fece

⁴⁸ Si veda S. CASSESE, *ad vocem*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. XIII, Roma, 1971, *online*. Bottai ebbe vita molto avventurosa e tormentata. Nato in una famiglia romana di origini toscane, col padre repubblicano e massone, vicino al movimento futurista, dopo la scuola superiore interrompe gli studi universitari di Giurisprudenza e va in guerra, influenzato da suggestioni interventiste, con il corpo degli "Arditi". Nel dopoguerra si laurea, contribuisce a fondare il Fascio romano, sarà deputato dal 1943 alla caduta del regime – provocata anche da lui, come cofirmatario dell'ordine del giorno Grandi nel luglio 1943 – e pertanto condannato a morte dalle Repubblica Sociale nel processo di Verona. Era però già lontano, nella Legione Straniera, dalla quale tornerà in Italia, perché amnistiato, nel 1947, riprendendo la cattedra di diritto del lavoro, cui era stato chiamato "per chiara fama" mentre era al Ministero delle Corporazioni, ma per lasciarla definitivamente in anticipo nel 1954, essendo peraltro stato tra i fondatori della rivista *Diritto del Lavoro*. Da uomo con molti ruoli di governo, era stato sottosegretario e poi Ministro delle Corporazioni (1919-1932) e promosse in tale veste la Carta del Lavoro, presidente dell'INPS per un triennio (1932-1935), Governatore di Roma (1935) e, memore dell'antico arditismo, perfino maggiore dell'esercito in Africa Orientale Italiana, dove entrò con la divisione Sila ad Addis Abeba e ne divenne per breve tempo Governatore (1936), prima di ritornare nell'Esecutivo come Ministro dell'Educazione nazionale. Qui volle la Carta della Scuola, all'interno della sua riforma del settore – l. 899 /1940 – e le due leggi del 1939 sulla tutela dei beni culturali (1089) e del paesaggio (1047). Con Alessandro Pavolini organizzò tra il 1932 e il 1940 i Littoriali della gioventù. Fondò e diresse riviste del regime (peraltro critiche: *Critica Fascista* – si veda per un'analisi delle sue tematiche F. DE ROSA, *Il fascismo corporativo. Una riflessione fra le pagine di Critica Fascista (1925-1927)*, in *Studi e ricerche sul Novecento giuridico*, cit., 27 ss. – e *Primato*, caratterizzata anche da un non dissimulato indirizzo razzista. Negli ultimi anni italiani, vicino alla destra politica, si avvicinò alla Chiesa cattolica e riprese – dirigendo *ABC* – l'attività giornalistica. Morì nella capitale nel 1959. Non sono molti gli studi specifici sull'A., se non ci sbagliamo, a parte le pagine su di lui nelle più complessive storie del fascismo e i saggi sulle riviste dirette e sui diversi ruoli che ricoprì, ma si veda la biografia di G.B. GUERRI, *G.B., fascista*, Milano, 1995.

⁴⁹ I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., 139 s.

⁵⁰ *Un programmatore degli anni Trenta: Giuseppe Bottai*, in *Pol. dir.*, 1970, 409 ss.

promotore, sicché può dirsi suo merito paradossale anche quello di avere preparato parte della classe dirigente destinata a superare il regime.

Il termine di confronto del dibattito soprattutto degli anni Trenta era quanto veniva costruendo in quel momento storico il bolscevismo, che suscitava nei fascisti un interesse non nascosto, ma anzi dichiarato.

A Mosca guardava così anche l'analisi di Panunzio⁵¹. Come è stato messo opportunamente in rilievo, la sua forte curiosità intellettuale e l'impegno di studioso non certo distaccato – che finì per colorarne la ricerca del tempo sulla nuova democrazia del lavoro di accenti quasi (è stato detto) mistici⁵² – non manca di considerare comparativamente tale esperienza in corso, anche se per sottolineare alla fine la superiorità della soluzione fascista, perché senza la Nazione l'assunta "dittatura del proletariato" è in realtà dittatura del partito.

Inoltre, la sua impronta è riconoscibile nelle dinamiche culturali e giuridiche a lui successive ben oltre la propria stagione, tanto nella riflessione che egli avviò – a partire dalla Carta del Lavoro – sui principi generali del dritto e sulla loro vincolatività rispetto all'ordinamento che deve dare ad esso esecuzione, quanto in quella fase dell'età repubblicana in cui il sindacato sembrò potere nuovamente provare a farsi soggetto immediatamente politico⁵³.

⁵¹ Si è in precedenza lasciato lo studioso quando, appena vinta la cattedra ferrarese di filosofia del diritto, pronunciava la sua prolusione sul ruolo dei sindacati nello Stato a ridosso della marcia su Roma. In effetti aveva fatto esperienza di organizzazione sindacale nell'Unione italiana del lavoro (UIL) di Alceste De Ambris ed Edmondo Rossoni. Deputato dal 1924 e per le tre legislature successive, uomo di governo nel ruolo cruciale per il regime di sottosegretario alle Comunicazioni, fu nel mondo corporativo segretario generale della corporazione della scuola e membro di primo piano di molte commissioni di riforma di diversi settori dell'ordinamento. Sul piano accademico, intanto, si trasferiva a Perugia e nel biennio 1925-26 fu lì anche rettore. Chiamato a Roma subito dopo, per insegnare a Scienze Politiche Dottrina generale dello Stato, restò tuttavia contemporaneamente commissario nella nascente facoltà consorella umbra, per organizzarla secondo gli intendimenti del regime, che aveva bisogno di quadri intellettuali competenti e fedeli. A Roma diresse l'istituto di diritto pubblico, succedendo a Luigi Rossi e vi ebbe come allievi, tra l'altro, Mortati e Crisafulli. Nella casa del primo si nascose al crollo del regime, privato di tutti gli incarichi e nella capitale si spense nell'ottobre del 1944 a Roma, ormai cieco come negli ultimi anni di vita era stato altresì il suo antico Maestro Giorgio Arcoleo. Sull'esperienza della facoltà romana di Scienze politiche si dispone dell'attenta analisi di P. RIDOLA, *Sulla fondazione teorica della «Dottrina dello Stato»*. I giuristi della facoltà romana di Scienze Politiche dalla fondazione della facoltà al 1943, nel volume *Passato e futuro delle Facoltà di Scienze Politiche*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2003, 109 ss. e poi, del medesimo curatore del volume appena citato, del saggio in altra collettanea *Origini e sviluppi della Facoltà romana di Scienze politiche*, in *Le scienze politiche. Modelli contemporanei*, a cura di V. I. Comparato - R. Lupi - G. E. Montanari, Milano 2011, 106 ss.

⁵² Il giudizio è di F. LANCHESTER, *ad vocem*, in *Dizionario Biografico...*, cit.. L'Autore contrapponeva ad esempio "l'ateismo e agnosticismo" dello Stato liberale alla fede nei valori dello Stato etico, per lui perciò (con espressione che oggi impieghiamo ad altro titolo) uno "Stato ecclesiastico". Pur in un linguaggio dalla cui turgidità retorica siamo oggi lontani, la sua riflessione tocca il tema dei totalitarismi del secolo XX come "religioni politiche", qualificazione per contrastare la quale si legga H. KELSEN, *Religione secolare. Una polemica contro l'errata interpretazione della filosofia sociale, della scienza e della politica moderne come "nuove religioni"*, trad. it. e cura di P. De Lucia e L. Passerini Glazel. Si tratta di pagine solo di recente pubblicate, in critica al suo allievo Voegelin, per i molti ripensamenti dell'Autore. Si legga anche, per una recente rassegna (dichiaratamente sintonica col suo oggetto) degli studi storici che hanno tematizzato questo profilo della dottrina fascista dello Stato, M. PIRAINO, *L'essenza dottrinale del Fascismo: lo Stato etico fascista come realtà morale, politica ed economica unitaria nella riflessione dei teorici del Regime*, in *La Razón Histórica*, 2014, 1 ss., con appendice documentaria, il cui autore smentisce peraltro anch'egli la riconducibilità del fascismo alla nozione di religione politica (ivi, 10).

⁵³ Sono imprescindibili in argomento G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1967; G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali: diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2007, nonché ed ovviamente (per il primo tema accennato) V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio* (1952) ora in *Id.*, *Prima e dopo la Costituzione*, con introd. di F. Modugno, Napoli, 2015, su cui si vedano anche le puntuali riflessioni di Y. M. CITINO, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nómos*, 2/2016, 1 ss.

Le altre due figure che possiamo richiamare a completamento del panorama (in verità la scena era popolatissima di attori non trascurabili e la scelta qui compiuta non ha potuto essere che dolorosa, privando la rappresentazione di comprimari – se non di protagonisti – che l'avrebbero comunque arricchita) sono minori, ancorché presenti con pervicace riconoscibilità nel dibattito di questi anni.

Carlo Costamagna volse in senso iperfascista la costruzione rocciana. La sua polemica, che molto lo divise da Panunzio, fu diretta all'associazionismo (e *in primis* al sindacato) come dannoso parcellizzatore dell'unità statale, nonché al ruolo dello Stato, per la parte in cui restava comunque garante dei diritti soggettivi (dello stesso sindacato, dunque, oltre che dell'individuo)⁵⁴.

Ugo Spirito⁵⁵ ed Arnaldo Volpicelli⁵⁶ – filosofi, non giuristi, ma da ricordare necessariamente nella circostanza – monopolizzarono dal loro canto l'attenzione soprattutto nel dibattito del Convegno di studi corporativi di Ferrara del 1932.

Nella divisione dei compiti tra loro evidentemente sostenuta, il secondo polemizzò con le letture conservatrici del diritto privato di Carnelutti o, con maggiore rispetto, del diritto pubblico di Santi Romano, mettendo in luce il progressivo avvicinamento che si stava verificando delle figure del capitalista e del lavoratore, sostenendo che il cittadino – compenetrandosi nello Stato – ne diviene addirittura organo e preparando il terreno al secondo.

La loro idea, avanzata da Spirito in modo provocatorio rispetto agli stessi intendimenti del regime e nelle conclusioni di sintesi molto annacquata e criticata dal medesimo Bottai, che ne prese le distanze, era come noto quella di una socializzazione degli strumenti produttivi, la “corporazione proprietaria”.

A rileggerla oggi, dopo – ad esempio – l'esperienza tedesca della *Mitbestimmung* e le ripetute proposte di cointeressare i lavoratori di una fabbrica alle sorti aziendali, attraverso l'azionariato diffuso o comunque mediante la partecipazione ai profitti d'impresa, essa non reca in sé, per vero, grande motivo di scandalo. Nell'assise fu invece contrastata da molti presenti e specialmente dal rappresentante degli industriali, Gino Olivetti.

⁵⁴ L'A., ligure, fu magistrato fino alla Cassazione, poi divenne titolare (il primo in Italia) della cattedra di diritto corporativo a Ferrara (quindi a Pisa e a Roma). Coinvolto precocemente in vari incarichi pubblici (segretario nazionale della federazione dei Consigli tecnici, segretario della Commissione dei “Soloni”, segretario della commissione redattrice della Carta del Lavoro, fu più tardi deputato, componente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e senatore per pochi mesi, nel 1943. La rivista fondata con Rosbach e da lui diretta, *Lo Stato*, fu un osservatorio importante e un tramite di rapporti culturali con Schmitt ed Evola, tra gli altri, che vi pubblicarono. Nel dopoguerra, privato della cattedra, svolse attività pubblicistica e partecipò tra l'altro alla fondazione del Movimento Sociale Italiano. Si veda M. CUPELLARO, *ad nomen*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 30, Roma, 1984, *online*. Per un giudizio critico, M. TORALDO DI FRANCA, *C. C.*, in *Il contributo italiano alla storia del diritto*, Roma, 2012, *on line*: “Ciò che differenzia e contraddistingue la sua posizione nel dibattito è l'assenza di qualsiasi propensione a considerare le formazioni sociali intermedie, sia pure disciplinate e sottoposte a un rigido controllo statale, come possibili portatrici di una forma qualitativamente superiore di organizzazione sociale, da valorizzare nella progettazione del nuovo ordine. Gli scritti di Costamagna sul tema si sforzano sempre di rappresentare il fenomeno dell'associazionismo, aggregante gli individui secondo il criterio dell'interesse economico e professionale, come un fenomeno dotato di una logica perversa, causa prima del processo di disgregazione pluralistica della sovranità statale, che inevitabilmente conduce a esiti disastrosi per la tenuta del legame politico e sociale”; ID., *Per un corporativismo senza “corporazioni”*: “*Lo Stato*” di Carlo Costamagna, in *Quad. fior. per la storia del pensiero giuridico moderno*, (18), 1989, 267 ss.; F. LANCHESTER, “*Dottrina*” e *politica nell'università italiana: Carlo Costamagna e il primo concorso di diritto corporativo*, in *Lavoro e diritto*, 1994, 49 ss.

⁵⁵ Aretino, laureato a Roma in giurisprudenza e in filosofia, in questo secondo caso con Giovanni Gentile nel 1920, a lungo ne fu seguace (e firmò il *Manifesto degli intellettuali fascisti*) per allontanarsene poi, quanto a prospettive filosofiche, entrando a Pisa (dov'era Volpicelli) nella cerchia di Bottai. Professore ordinario di filosofia teoretica, fondatore e direttore di *Nuovi studi corporativi*, diresse la casa editrice Sansoni di Firenze. Si legga A. TARQUINI, *ad nomen*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero – Filosofia*, Roma, 2012, *online*).

⁵⁶ Ai limitati fini di sommaria informazione di questa nota basterà ricordare che l'A. è stato un filosofo di scuola gentiliana.

Com'è stato dunque scritto, "[I]l convegno di Ferrara, anche se segnò il punto più alto della discussione sulla corporazione, si concluse sostanzialmente con una sconfitta dei corporativisti "pisani", dalla quale essi non si sarebbero più ripresi"⁵⁷.

Possiamo in conclusione tracciare uno schema classificatorio sintetico (che vale solo per quel poco che vale ogni semplificazione consimile), pur ribadendo che tutti i teorici citati si muovono pur sempre all'interno di un assetto monopartitico autoritario: Rocco irrigidisce, dall'alto e gerarchicamente, trovando in fondo terreno già arato per l'operazione, i motivi autoritarî e statalistici presenti nella tradizione ottocentesca di un liberalismo nel complesso asfittico; Bottai è il modernizzatore che concepisce l'intervento statale nell'ambito di logiche pianificatorie e di incentivo alla partecipazione, ancorché plebiscitaria; Panunzio offre del sistema una lettura che oggi diremmo "movimentista" e quasi di sacralizzazione dello Stato, ma in quanto questa legittimazione assiologica gli sia apportata dall'organizzazione sindacale, mentre Costamagna e Spirito si collocano rispettivamente, se volessimo usare le nostre categorie più usuali e fors'anche usurate, all'estrema destra e all'estrema sinistra del quadro, rispetto a chi lo guarda.

6. I bruchi e la farfalla: la questione teorica di fondo di come ricondurre la pluralità di interessi frazionali a un'unità politica che li incorpori e li trascenda

La relazione che era stata richiesta potrebbe concludersi qui, salvo brevi parole di sintesi del discorso e di congedo: essa avrebbe infatti, giunta a questo punto, adempiuto al mandato che le era stato conferito di ricostruire a grandi linee una stagione conclusa e non ripetibile del diritto pubblico italiano. Se poi lo si sia fatto bene o male è giudizio da lasciare allo "spettabile pubblico", come una volta dicevano i teatranti della Commedia dell'Arte, riuniti al proscenio alla fine della *pièce* per salutare e ringraziare gli spettatori.

Senonché, innanzitutto il compito di tracciare un panorama storico avrebbe richiesto un esperto dell'area disciplinare e, siccome si è a oggi Firenze, una tale figura la si sarebbe potuta trovare, senza nemmeno chiederle la fatica di spostarsi troppo da casa, in una o più delle colleghe e dei colleghi della scuola che si raccoglie attorno a Paolo Grossi e ormai (essendo il Maestro impegnato al momento in un altissimo ufficio) ai suoi autorevoli allievi.

In secondo luogo, come si è detto all'inizio, non esiste riflessione storica, per quanto distaccata, che non solleciti meditazioni sul presente – dalle cui inquietudini, anzi, parte – e sul futuro prevedibile: la parte notoriamente più problematica di un intervento, posto che all'analista si chiede di fare a questo punto l'indovino, mettendo dunque in preventivo clamorose smentite dopo breve tempo, o l'acrobata, che potrebbe rompersi l'osso del collo, se intende compiere volteggi troppo arditi.

Consapevoli peraltro che il rischio è sempre insito nella condizione professionale dello studioso, procediamo impavidamente.

Il tema della rappresentanza degli interessi, in rapporto a quella politica, è stato molte volte indagato.

In particolare, una autorevole e classica dottrina tedesca lo ha considerato avvicicabile al mandato privatistico, laddove l'altra sarebbe espressione di un tipo mandato (non imperativo, nella teoria liberaldemocratica e anche nella nostra Costituzione, che sotto questo profilo l'accoglie) appunto ontologicamente differente, teso a farsi carico esso pure di interessi, ma di carattere e di sintesi generale⁵⁸.

⁵⁷ R. CANOSA, *op. cit.*, 1311.

⁵⁸ Si allude evidentemente a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. e cura di S. Forti, Milano, 1989. Molto proficua riesce per una riconsiderazione approfondita del problema la lettura del ben impostato e chiaro saggio di G. DE TOGNI *La componente della rappresentanza politica degli ordinamenti costituzionali moderni, profili storici e teorici*, nel sito *online gruppodipisa*, L'A. ricorda fra l'altro il famoso assunto: "Il diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini non in forza delle qualità che li differenziano, ma in forza

Le due forme sono in realtà accostabili, pur restando teoreticamente ben distinguibili, sulla base della realistica considerazione, di recente avanzata, che “[N]ella società pluralistica del nostro tempo, inevitabilmente, le aspirazioni che mirano a realizzarsi nella sfera pubblica si presentano come interessi. E anche l’idea di considerare “politici” gli interessi che si prestano alla generalizzazione deve scontare l’ovvia osservazione che tali appariranno a chi li difende, ma non a chi li osteggia”⁵⁹.

In un contesto costituzionale ben lontano da quello odierno, si era del resto potuto sostenere che anche il fascismo ha conosciuto (vigente lo Statuto albertino) una “rappresentanza istituzionale” di carattere politico: “la rappresentanza non si forma solamente attraverso l’atto elettivo dei componenti di un collegio... poiché anche chi non derivi da un’elezione la propria posizione potestativa può assumere la posizione del rappresentante”⁶⁰.

All’interno di un sistema autoritario dominato da una *leadership* personale carismatica (ancorché ricondotta a legge e non esercitata fuori di essa) e a partito unico, che respinge l’“elezionismo” perché ritiene che la rappresentanza del sistema sia assicurata nei termini appena ricordati e la rappresentatività sia organicamente garantita e verificata da una costante partecipazione degli iscritti ad esso, o meglio dei suoi militanti attivi, è naturalmente in questo nesso stretto tra capo e suo docile strumento operativo – rimanga o no in piedi un simulacro di Parlamento organizzato formalmente secondo principî liberali – la sede effettiva della mediazione⁶¹, quella che consente la trasformazione dei bruchi degli interessi particolari che premono e si scontrano nella farfalla dell’ “interesse generale”⁶².

Questa nozione non può limitarsi ad essere la somma algebrica dei primi o l’epifania di loro precarie alleanze, ma in tesi dovrebbe manifestarsi quale un *quid pluris*, contenere cioè appunto un valore aggiunto unificante, com’è del resto implicito nella logica dei mandati non vincolati per comporre

delle qualità che sono ad essi comuni”, in E. J. SIEÈYES, *Che cos’è il Terzo Stato?*, trad. it. e cura di U. Cerroni, Roma, 1972, 121.

⁵⁹ G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, XII s.

⁶⁰ Una ricostruzione approfondita dello sviluppo storico del problema in F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, passim (ma spec., per il periodo fascista, 107 ss.), di cui è la citazione (ivi, 10 s.). PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, II, 867 ss., ora in ID., *Saggi di storia costituzionale*, cit., 65 ss., ricostruisce ampiamente il dibattito di quegli anni a partire appunto dalle note posizioni di C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, Padova, 1940, 307 ss. e di V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, 1952.

⁶¹ G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Representation*, in *Percorsi e vicende attuali*, cit., 145 ss., osserva correttamente (181) che “[P]erfino lo Stato fascista integra ad unita le varie volontà non grazie alla Camera dei fasci e delle Corporazioni, ma grazie al Capo del governo, e quindi grazie al principio cesaristico. Il sindacalismo corporativo poi svolgerebbe un ruolo meramente decorativo; solo se venisse a mancare la funzione unificatrice del dittatore, e non comparisse altra istanza rappresentativa — la Corona o il Gran Consiglio del Fascismo — la Camera corporativa potrebbe esercitare un ruolo in tal senso”. Il saggio si presenta come una pregevole ricostruzione della problematica nella Dottrina dello Stato borghese e nel suo superamento e apre alla fine alla istituzionalizzazione delle *lobbies*, problema certo non rinviabile nelle democrazie attuali, intese — alla Dahl — come *poliarchie* e per il quale si veda (relativamente al nostro dibattito interno attuale) la nota di chiusura del nostro scritto.

⁶² Illuminante infatti quanto osserva in apertura di un suo saggio D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, II, 247 ss.: “Il concetto di rappresentanza politica è uno di quelli in cui si rivela — al pari di tanti altri e, forse, meglio che in tanti altri — l’antinomia insita in ogni manifestazione della vita dell’uomo e con la quale il pensiero è costantemente chiamato a confrontarsi: l’antinomia tra l’uno e il molteplice. Ed è probabilmente il fatto di sottintendere, e svelare ad un tempo, questa tensione dialettica tra pluralità ed unità che ne indica la natura essenzialmente giuridica, ché il *quid proprium* dei concetti giuridici è il *recar* sempre, più o meno implicita, quella antinomia. In termini sintetici “[L]a tensione tra *situazione* e *rapporto rappresentativo*, tra interesse generale ed interessi particolari, non è che uno dei tanti aspetti della corrispondente tensione tra uno e molteplice (250 s.)” (Gli ultimi due corsivi sono nostri).

assemblee, nelle quali va raggiunto attraverso la discussione un risultato che di fatto riesce perlopiù compromissorio e transattivo in ordine alle decisioni da assumervi.

Laddove il quadro è (come accade nelle democrazie mature) pluripartitico ed a maggior ragione se l'assemblea è composta sulla base di leggi elettorali ad impianto proporzionalistico, la mediazione è peraltro ed ovviamente più laboriosa.

Figuriamoci poi la difficoltà se, quando e dove il sistema dei partiti – tramite fisiologici del consenso dei consociati alle istituzioni di vertice e della comunicazione in senso opposto – soffre di una crisi di credibilità e sconta fughe dalla partecipazione di iscritti e/o simpatizzanti, il che fa registrare un'elevata percentuale di diserzioni dalle urne il giorno del voto, se formalmente previsto come obbligatorio (anche nella forma tenue e non più blandamente sanzionata della "doverosità civica", impiegata dalla nostra Carta fondamentale).

Mirate campagne referendarie abrogative (organizzando magari i quesiti "a grappolo", cioè su leggi diverse)⁶³, o emersione di movimenti ossessionati dal desiderio di non contaminare la "purezza" della loro identità, che quindi dichiarano e praticano una bassa o nulla capacità di coalizione – ma interpellano elettronicamente la base ad ogni nodo imbarazzante, con una scarsa trasparenza su chi e come pone le domande "giuste", ma comunque con una velocità di incasso dei risultati imparagonabile con quella che si conseguiva una volta, nelle riunioni di sezione tra eletti nelle assemblee e militanti attivi – sono inoltre pascolo evidente del successo possibile, quantomeno di attenzione, di interessi frazionari (di categoria professionale, con ritorno economico o, da gran tempo, di altro tipo di istanze idealmente motivate)⁶⁴.

Analogamente accade quando lo strumento per saltare la mediazione politico-rappresentativa è l'appello ai tecnici e (come specificazione di questa più ampia modalità del fare politica in forme nuove) quando sono chiamati in campo – da minoranze che in un Parlamento soccomberebbero per gli sfavorevoli rapporti di forza – magistrati, che non possono esimersi da decisioni che i gruppi di pressione organizzata ritengono esemplari, o autorità indipendenti, o ancora organi di giustizia costituzionale che, con il ricorso "ragionevole" al criterio guida del "bilanciamento" tra principi, cavano sovente le castagne dal fuoco a classi politiche indebolite e incapaci di decidere⁶⁵.

Nel volume più volte citato in nota nelle ultime pagine, accenti pessimistici sulla attuale effettiva rappresentatività e idoneità alla rappresentanza dei Parlamenti furono manifestati, tra gli altri, anche dal richiamato contributo di Leopoldo Elia, mentre – aderendo solo in parte a tale stato d'animo – altri segnalava la necessità di terapie che vorremmo definire "mutifattoriali" di attacco alla crisi rilevata⁶⁶.

⁶³ Con la consueta lucidità, che ci porta anche per questo a rimpiangere la mancanza delle ulteriori sollecitazioni che ci avrebbe regalato, si legga in termini L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende*, cit., 103 ss.

⁶⁴ Perspicui svolgimenti in termini sono quelli di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende*, cit., 110 ss.; adde su questi problemi, da ultimo, il volume collettaneo *La rappresentanza in questione. Giornate di Diritto e Storia costituzionale «Atelier 4 luglio - G. G. Floridia»*, (V), a cura di R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi, Napoli, 2016, in cui – ove lo si voglia – si può rinvenire anche la *Nota introduttiva* dello scrivente ad uno dei tre convegni, quello napoletano del 2013, i cui *Atti* sono qui raccolti assieme, 61 ss. e ivi altresì P. MARSOCCI, *Le tracce di populismo e plebiscitarismo nell'odierna realtà costituzionale italiana*, 93 ss.

⁶⁵ Sia ancora permesso di rinviare al nostro *Rigore è quando arbitro fischia? Spunti di "ragionevole" scetticismo su legislatore, Corti e interpretazione*, in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, 2016, 633 ss.

⁶⁶ M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende*, cit., 119 ss. L' A. concorda sul fatto che la crisi della rappresentanza politica si manifesti tanto "dal lato del rappresentato", quanto nel cuore stesso dell'istituzione parlamentare e indica terapie di manutenzione costituzionale da applicare da entrambi i lati, all'insegna della necessità di rafforzare il ruolo dei partiti e poi prosegue "Manifesto...qualche perplessità sulla proposta di prevedere o rafforzare una rappresentanza degli interessi sociali e professionali. Qui siamo a mio parere fuori dal terreno della rappresentanza politica e più vicini a quello della rappresentanza

7. La rappresentanza degli interessi oltre il corporativismo autoritario: conclusioni provvisorie per una storia che continua

Certo si può concordare con chi osserva⁶⁷ che: “Nelle scienze sociali e in quelle storiche il problema delle corporazioni si ripresenta con ciclica regolarità. Ai prolungati periodi in cui la corporazione viene risolutamente osteggiata o avvolta in un circospetto e imbarazzato silenzio, si succedono altrettanto

giuridica. Nel merito la proposta può attrarre perché intende tener dietro alla complessità sociale e dargli una espressione rappresentativa. Ma ho qualche dubbio che questa possa funzionare efficacemente, tanto più quanto più fosse effettivamente rappresentativa di una società fortemente segmentata e il funzionamento di organi come il CNEL, anche dopo la sua riforma, rafforza i miei dubbi. Inoltre, anche se si affiancasse all'assemblea elettiva una di tipo “neocorporativo”, sarebbe comunque la prima a dover selezionare le domande sociali e adottare le grandi decisioni di indirizzo. Forse può essere più utile immaginare che organi “neocorporativi” siano istituiti a livello periferico, sulla base delle scelte autonome compiute dalla varie Regioni, che tengano conto dello specifico contesto sociale ed economico del proprio territorio. Mi chiedo, infine, se pensare al rilancio delle forme partecipative nei luoghi di lavoro, nelle scuole e nelle università (soprattutto nel momento in cui viene riconosciuta la loro autonomia), nei servizi (a vantaggio degli utenti) sia solo lo sfogo illusorio di chi come me crede che il sistema democratico possa essere arricchito da una presenza più costante dei cittadini nelle loro diverse configurazioni sociali o possa essere oggetto di una ripresa di riflessione e di dibattito, anche alla luce di un bilancio delle esperienze, non certo esaltanti, compiute nel passato”. Sulla necessità della partecipazione popolare come integrazione della rappresentanza e non come sua contestazione, perché la democrazia dev'essere nel complesso *responsiva* (corsivo dell'A., 37) degli eletti nei confronti del corpo elettorale, una rigorosa ricostruzione del dibattito storico-giuridico in tema, seguita dalla proposta di strumenti di rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta a questo fine, è in M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 31 ss. Il problema è insomma quello di garantire la rappresentanza politica, intesa come *rapporto* e non solo come *situazione* che opera all'intermo del collegio rappresentativo e unicamente attraverso questo, integrando dunque con il riconoscimento di strumenti costituzionali di partecipazione democratica permanente gli strumenti di selezione elettiva dei mandatari di tipo tradizionale. Vanno esplorate allora soluzioni strumentali e funzionali tese a scongiurare il fenomeno patologico che si diceva classicamente di *trasformismo* e oggi si definisce di *trasfughismo*, con riferimento agli incontrollati cambi di schieramento degli eletti in Assemblea, che effettuano passaggi da un gruppo all'altro che essi assumono legittimati dal principio della libertà di mandato, di cui – da noi – all'art. 67 Cost. (si veda in termini S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, ma è tema che l'A. riprende più volte in seguito; si veda, a titolo meramente esemplificativo, ID., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, in *Federalismi*, 6/2017), ma la ricerca di quanto sia utile a frenare l'abuso nel richiamo a tale classico principio si muove in realtà tra Scilla e Cariddi. Nemmeno si potrebbe infatti vincolare ogni decisione da assumere nelle Assemblee politiche alla previa consultazione su ogni punto dell'agenda alla necessaria consultazione del corpo elettorale (in concreto: della parte attiva e militante dei cittadini). Questo esito sarebbe infatti eccessivo, perché contraddittorio con l'esigenza di normale elasticità della pratica parlamentare (sempre inevitabilmente compromissoria, come si è detto nel testo) e inefficace, perché non garantirebbe di per sé le Assemblee politiche dall'esigenza che va egualmente assicurata - di tenere a bada le *lobbies*, bensì sposterebbe semplicemente il problema al controllo del corretto impiego degli strumenti di integrazione partecipativa della rappresentanza classicamente intesa: se non è certo esente da tentazioni di abusi la sede della rappresentanza, nulla infatti autorizza realisticamente (e non per atto di fede) a pensare che il popolo che decide in via “immediata” e controlla in modo pressante i suoi eletti sia a sua volta impermeabile a pressioni di interessi particolari. Sulla ricerca di una nuova lettura del mandato parlamentare libero si veda di recente N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Pecorsi e vicende*, cit., 131 ss. Sul nesso tra democrazia rappresentativa e “controdemocrazia”, rappresentato da cittadini che non solo nel momento elettorale reclamano voce nelle decisioni e non si limitano ad assumere atteggiamenti di protesta, ragiona da ultimo F. M. DI SCIULLO, *La questione della rappresentanza nell'età della post-democrazia*, in *Democrazia e sistema bicamerale. teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*. Atti del convegno di Messina, 12-13 marzo 2015, pubblicati in *Storia e Politica*, (VII), 2015, a cura di G. Bottaro e V. Calabrò, 25 ss.

⁶⁷ L. ORNAGHI, *Corporazione*, in *Enc, Scienze Sociali*, II, Roma, 1992, 569.

lunghe età in cui l'organizzazione corporativa sembra prefigurare il modello ideale di "autoregolazione" del sistema economico-sociale e di "ordine politico" per l'intera collettività.

Quando si riapre, il problema delle corporazioni segnala di norma che si è in una fase "critica" del ciclo politico".

È tuttavia paradossale e persino imbarazzante constatare oggi che la salvezza dell'organo nella cui istituzione approdò l'istanza di prevedere una sede di rappresentanza di rilievo costituzionale degli interessi categoriali e professionali, dopo l'infruttuoso tentativo di collocarla a base del Senato repubblicano⁶⁸, sia stata un effetto collaterale dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Se un punto di accordo unanime attraversava le contrapposte schiere dei fautori del sì e del no, questo era infatti la necessità, da tutti condivisa, di dismettere l'accanimento terapeutico nei confronti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, di constatarne il decesso e di dare finalmente ad esso onorata sepoltura.

Questa sopravvivenza oltre ogni ragionevole previsione segnala però, in modo emblematico, che del problema sottostante alla sua esistenza e (debolissima) funzionalità non è possibile liberarci tanto facilmente e che – collocandoli qui, all'insegna del "visto che c'è, proviamo almeno a rivitalizzarlo", o altrove, collegandoli in un modo o in un altro alla sede della rappresentanza politica elettiva, secondo la febbrile fantasia e inventiva di cui i costituzionalisti hanno sempre dato prova – gli interessi (categoriali) continueranno a provocare ancora il nostro interesse (intellettuale)⁶⁹.

⁶⁸ La vicenda storica al riguardo è da ultimo ricostruita analiticamente da M. A. COCCHIARA, *Il bicameralismo "perfetto" nei lavori costituenti*, in *Democrazia e sistema bicamerale*, cit., 181 ss. e in modo più sintetico da G. MOSCHELLA, *La trasformazione del Senato della Repubblica nell'ordinamento costituzionale. Dal dibattito in Assemblea Costituente alla fine del bicameralismo paritario*, *ivi*, 247 ss. (e spec. 253 ss.). mentre un esame delle soluzioni teoricamente sperimentabili a proposito di composizione delle seconde Camere e di collocazione in esse degli interessi (essenzialmente a base categoriale-professionale, territoriale o "zonale", ovvero ancora mista) è effettuato da ultimo da L. BUSCEMA, *Rappresentanza politica degli interessi e bicameralismo: questioni di metodo e di valori*, *ivi*, 291 ss.

⁶⁹ Sul punto si aprirebbe una riflessione (che per i limiti di oggetto del presente studio non può che essere semplicemente indicata) su come far emergere in modo trasparente e quindi disciplinare i gruppi di pressione, che in Italia ha prodotto finora tentativi non andati a buon fine, sebbene il dibattito in merito sia da qualche tempo ripartito, in forte ritardo sulle esperienze straniere e dell'Unione europea. *Ex plurimis*, a parte il saggio richiamato in precedenza di G. COLAVITTI, si veda già *La rappresentanza degli interessi nei Paesi industrializzati*, a cura di G. Lehbruch - Ph. C. Schmitter, trad. it., Bologna, 1982 e, del secondo, anche la voce *Corporativismo/Corporatismo*, in *Enc. Sc. Soc.*, II, cit., 457 ss. Fra gli ultimi contributi, si vedano M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, 2011; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto comparato*, Milano, 2011 (su cui si legga l'ampia recensione di G. CERRINA FERONI, in *Ianus*, 8/ 2013, 167 ss., rilevante per disegnare lo stato del dibattito italiano e soprattutto tedesco in materia); M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Milano, 2012; G. SGUEO, *Lobbying&lobbismi. La rappresentanza degli interessi in una democrazia reale*, Milano, 2012; il numero monografico in tema di *Percorsi Costituzionali*, 3/ 2012, introdotto da un editoriale del curatore T. E. Frosini; L. CUOCOLO - G. SGUEO, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Milano, 2014; *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, a cura di G. Macrì, Soveria Mannelli, 2016 (e in precedenza, del curatore, la voce *Lobbies*, in *Dig. - Disc. pubbl.*, Torino, V agg., 2012, 471 ss.). Infine, se è permesso il rinvio, si può leggere in tema il nostro *Italia 2013. Partecipazione politica, democrazia, partiti, lobbies*, in *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studi fra Storia e prospettive*, Torino, 2014, 275 ss.