



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'economia

Lo Stato Corporativo tra Diritto ed Economia

Prof. Giuseppe Colavitti

Matr.100802

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. I caratteri dello stato liberale	4
1. La sovranità	4
2. La rappresentanza politica	6
3. La rappresentanza degli interessi	10
2. L'anti-modello corporativo	13
1. Le fondamenta teoriche dello stato corporativo	13
2. Sergio Panunzio e lo statalismo sindacalista	17
3. Il contributo di Guido Zanobini, una critica alle posizioni dominanti nel regime ...	19
4. Lo Stato corporativo secondo Giuseppe Chiarelli	24
5. Le visioni di Othmar Spann sullo Stato corporativo e la critica di Carlo Costamagna 27	
3. La Camera dei Fasci e delle Corporazioni	31
1. La commissione Solmi.....	31
2. Le opere che hanno accompagnato la creazione della Camera e attività normativa di attuazione.....	39
3. Il funzionamento della Camera	43
CONCLUSIONI	48
BIBLIOGRAFIA	49

INTRODUZIONE

La seguente ricerca indaga il processo che ha portato all'affermazione, in Italia, dello Stato corporativo fascista. Partendo da un'analisi della concezione liberale della sovranità, della rappresentanza politica e della rappresentanza degli interessi, ho mostrato come tali idee siano state respinte e rielaborate dagli intellettuali che furono, più o meno, vicini al regime fascista, volenterosi nel creare un anti-modello rispetto a quello sorto dalla Rivoluzione francese. Più specificatamente, nel primo capitolo ripercorro il pensiero di studiosi illustri come Rousseau, Sieyès, Constant, Bagehot ed altri rispetto ai temi già citati, evidenziando come, all'interno del mondo liberale, ci fossero delle frazioni rispetto al modo di intendere questi cardini dell'ordinamento moderno. Nel secondo capitolo, mi preoccupo di mettere in luce le idee di cinque autori, particolarmente prolifici, attivi durante l'era fascista. Questi rispondono ai nomi di: Sergio Panunzio, Guido Zanobini, Giuseppe Chiarelli, Othmar Spann e Carlo Costamagna. Enunciando il pensiero di questi intellettuali, mi preoccupo di mostrare quale dovesse essere, secondo loro, l'architettura teorica di un nuovo sistema politico ed economico. Essi sentivano, infatti, la necessità di sviluppare un'organizzazione dello Stato superiore a quella liberal-democratica, del quale si preconizzava un collasso, su scala mondiale, dopo la Grande Guerra e, soprattutto, dopo la crisi del 29'. Allo stesso tempo, recuperando il pensiero di questi studiosi, segnalo la grande eterogeneità che caratterizzava il mondo fascista e, più in generale, anti-individualista. Tale eterogeneità esplode nei momenti decisivi rispetto alla definizione del nuovo Stato, lo Stato corporativo fascista. Gli anni immediatamente precedenti alla formazione dell'organismo fondamentale del nuovo sistema, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, sono densi di dibattiti e discussioni accalorate, ben racchiuse dalle trascrizioni delle sedute della Commissione Solmi, attiva dal 1936 al 1938. Durante gli anni, invece, in cui l'organo è stato attivo, ovvero dal 1939 al 1943, le relazioni prodotte dagli unici presidenti della Camera, Costanzo Ciano e Dino Grandi, assieme alle critiche presentate da Panunzio, forniscono una spiegazione esaustiva rispetto ai pregi e ai difetti della Camera.

1. I caratteri dello stato liberale

1. La sovranità

Il concetto di sovranità ha assunto significati diversi nel tempo. Dal medioevo ad oggi si sono succeduti intellettuali e filosofi per definire la sovranità e i suoi elementi caratteristici. Risale al XII-XIII secolo la formula «rex in regno suo est imperator», che delinea la pienezza dei poteri del re all'interno del suo ordinamento¹.

Circa 300 anni più tardi Jean Bodin, famoso filosofo francese, amplia questo concetto, definendo la sovranità come «summa in cives, legibusque soluta, potestas»². In tal modo, egli pone, nel XVI secolo, le fondamenta teoriche dell'assolutismo³.

Con l'avvento dello stato contemporaneo, il termine sovranità assume due accezioni diverse: la prima fa riferimento a l'originarietà dell'ordinamento giuridico statale, il quale non deriva il suo riconoscimento da ordinamenti superiori; la seconda riguarda la supremazia assoluta dello stato nei confronti di tutti i soggetti fisici e giuridici che si trovano all'interno del territorio nazionale (sovranità interna) e l'indipendenza rispetto ai soggetti giuridici che vi si trovano al di fuori (sovranità esterna)⁴.

La Rivoluzione francese ha segnato il passaggio dallo stato assoluto allo stato contemporaneo. Rispetto al tema della sovranità, il cambiamento fu epocale.

La borghesia trionfante trasformò l'assemblea del terzo stato in Assemblea Nazionale, un organo che, fino ad allora, aveva delimitato il suo raggio d'azione nel proporre istanze verso la corona governante, diviene ora la sede stessa del potere sovrano⁵.

L'abate Sieyès, eletto agli Stati Generali nel 1789, fornisce un'ottima spiegazione riguardo l'esercizio della sovranità nel nuovo stato. Avendo eliminato ogni riferimento al

¹ Treccani enciclopedia online, <https://www.treccani.it/vocabolario/rex-in-regno-suo-est-imperator/>

² J. Bodin, *De Republica* I, p. 8. Citato in <https://www.treccani.it/enciclopedia/sovranita/>

³ Il potere del sovrano era assoluto in quanto sciolto da vincoli, se non quelli rappresentati dalle leggi naturali e divine. Per mezzo della sovranità, il monarca svolgeva il compito di "elemento ordinante". (Stato e sovranità in Jean Bodin, <https://scienze politiche.uniroma2.it/wp-content/uploads/2017/10/6.-Bodin-1.pdf>)

⁴ Treccani enciclopedia online, <https://www.treccani.it/enciclopedia/sovranita/>

⁵ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati: Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi* (Milano: Dott.A Giuffrè Editore, 2005), p. 59.

mondo pluralistico e differenziato dell'antico regime, l'Assemblea, composta dai rappresentanti dei cittadini, è l'unico organo in grado di esprimere la volontà della Nazione e realizza ciò attraverso la formazione e l'emanazione di atti giuridicamente rilevanti. In questo modo il concetto di rappresentanza, che avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo, e quello di sovranità, si vanno a confondere.

L'Assemblea è legittimata ad esercitare il potere sovrano poiché essa si occupa della cosa pubblica ovvero tutto ciò che riguarda la Nazione, come la libertà comune o la sicurezza comune. Gli interessi comuni costituiscono l'interesse generale, il quale annulla gli interessi particolari degli individui, al punto che, citando Sieyès, il cittadino è chiamato a tollerare:” (...) i limiti legali che la società gli prescriverà in nome di quell'interesse comune al quale il suo interesse particolare è così utilmente unito”⁶.

Dunque, i membri dell'Assemblea godono del diritto di emanare leggi e, attraverso queste, definiscono ciò che attiene all'interesse generale. La risoluzione di questa tautologia anima ancora oggi il dibattito tra gli studiosi; basti citare Massimo Severo Giannini, giurista illustre del secolo scorso, che soltanto 36 anni fa sottolineava la necessità da parte dello Stato di svelare i veri interessi pubblici specifici, al di sotto di quelli generali, che la legge intende tutelare⁷.

La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793, realizzata dall'Assemblea Nazionale costituente francese, afferma, all'articolo 25, che: “La sovranità risiede nel popolo; essa è una e indivisibile, imprescrittibile e inalienabile”⁸. Attraverso tale norma, che si richiama evidentemente al pensiero democratico di Rousseau, si delinea un quadro concettuale diverso rispetto a quello del periodo immediatamente post-rivoluzionario, in cui lo stesso abate Sieyès scrive di sovranità della Nazione piuttosto che del popolo. Secondo Rousseau la sovranità è “l'esercizio della volontà generale”. Così egli distingue il concetto di volontà generale che si riferisce

⁶ Ivi, p. 61.

⁷ Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. I,II (Milano: Giuffrè, 1988) p.113. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p.61.

⁸ Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, atto costituzionale 24/06/1793, <https://scienzepolitiche.uniroma2.it/wp-content/uploads/2021/11/22.-ATTO-COSTITUZIONALE-1793.pdf>

all'interesse comune e quello di volontà di tutti, il quale racchiude la somma degli interessi particolari privati. Dunque, nel nuovo stato liberal-borghese, anche il concetto di interesse generale si lega, fino a confondersi, con quello di sovranità.

Ad ogni modo, non tutti i teorici della sovranità dell'epoca moderna condividono la stessa visione dell'argomento; ad esempio, Vittorio Emanuele Orlando, celebre politico liberal-democratico e giurista italiano, respinge l'idea della sovranità popolare, dal momento che egli considera: "l'espressione popolo come equivalente della parola Stato, ed è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica: pertanto popolo e stato sono le due facce, sinteticamente distinte, di un'idea essenzialmente unica"⁹.

2. La rappresentanza politica

Nell'era classica il concetto di rappresentanza politica era sconosciuto¹⁰. Benjamin Costant sostiene tale affermazione descrivendo l'esistenza di una grande differenza tra l'era degli antichi e quella dei moderni: laddove i primi partecipano direttamente alla gestione della cosa pubblica, i secondi si servono di rappresentanti. Il filosofo francese individua almeno due ragioni che hanno determinato il passaggio da un sistema all'altro: la prima riguarda l'aumento nella dimensione degli Stati e la loro popolazione, fatto che ha reso impossibile concedere a tutti i membri di una comunità la possibilità di sedere in assemblea e legiferare. La seconda riguarda l'aumento del peso degli interessi privati per i cittadini: mentre i romani valutavano l'assunzione di cariche pubbliche come un onore prima che come un onere, è corretto affermare che per i moderni il paradigma si è ribaltato.

Tra l'età moderna e quella classica vi è il medioevo, periodo durante il quale la rappresentanza si articola in maniera diversa.

Il rapporto tra rappresentante, che agisce nel Parlamento, e rappresentato, è di natura privatistica: dal momento che i primi operano come semplici mandatari dei secondi. Il mandato che lega il rappresentante al rappresentato è, poi, di tipo imperativo: ciò sta a

⁹ Il tema della sovranità tra il XVIII ed il XIX secolo, https://www.diritto.it/il-tema-della-sovranita-tra-il-xviii-ed-il-xix-secolo/#_ftnref12

¹⁰ Treccani enciclopedia online, <https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica/>

significare che il rappresentato fornisce istruzioni giuridicamente rilevanti al rappresentante e può rimuoverlo in ogni momento.

Al contrario, nell'età moderna, la rappresentanza politica diviene rappresentanza nazionale, per cui, come espresso dall'articolo 67 della Costituzione italiana, "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"¹¹.

Definito quindi l'oggetto della rappresentanza e il tipo di legame che lega rappresentante e rappresentato, è necessario esplicitare, secondo la teoria liberal-borghese, cosa rientri nel concetto di rappresentanza della Nazione.

Walter Bagehot, intellettuale britannico vissuto nel XIX secolo, credeva che il Parlamento dovesse "esprimere continuamente e con efficacia gli orientamenti dell'opinione pubblica, intesa come categoria unitaria"¹². Il compito del parlamentare non è, dunque, quello di rappresentare interessi particolari o di una specifica classe sociale, bensì egli deve adoperarsi per formulare giudizi su ciò di cui la Nazione abbia bisogno per progredire; inoltre, tali giudizi devono essere liberi e imparziali. Questa visione della rappresentanza non è "politicamente neutra"¹³, bensì è utile per affermare la supremazia del terzo stato rispetto all'aristocrazia e ai ceti popolari. Così, l'opinione pubblica cui fa riferimento Bagehot, altro non esprime che il modo di pensare di una classe, quella media.

Emmanuel Sieyès ritiene che, rappresentando gli interessi superindividuali all'interno del Parlamento, si arrechi un danno serissimo alle fondamenta del sistema liberal-borghese¹⁴. A differenza, infatti, dell'interesse individuale, che può facilmente essere isolato in un'assemblea, quello superindividuale, definito dall'intellettuale francese come

¹¹ Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 67, <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-ii/titolo-i/sezione-i/art67.html>

¹² Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 56.

¹³ *Ivi*, p. 57.

¹⁴ *Ivi*, p. 62.

“interesse di corpo”¹⁵, risulta essere particolarmente pericoloso poiché capace di unire i cittadini in corporazioni.

Sempre secondo l’abate, lo Stato non deve riconoscere a queste organizzazioni la capacità di inserirsi nei metodi di rappresentanza nazionale, in quanto: “gli attributi per cui i cittadini si differenziano tra loro sono al di là della qualità di cittadino (...) essi non snaturano l’eguaglianza nella qualità di cittadino”¹⁶. Non sono più dunque i lavoratori, organizzati nelle corporazioni, i soggetti politici legittimati a produrre norme giuridiche e intrattenere rapporti col potere sovrano, bensì quegli individui che hanno in sorte la possibilità di sedere in Parlamento, avendo vinto il gioco elettorale. Tali unità sono accomunate dalla titolarità dei diritti di cittadinanza, che le rende eguali. L’effetto pratico di tale considerazione teorica sta nella “Loi Le Chapelier”, presentata da Isaac Guy Le Chaepelier e promulgata nel 1791, questa annuncia che: “Deve essere senza dubbio consentito a tutti i cittadini di riunirsi; ma i cittadini di determinate professioni non dovrebbero potersi riunire per i loro cosiddetti interessi comuni; non c’è più una corporazione nello Stato; c’è solo l’interesse particolare di ogni individuo e l’interesse generale. A nessuno è permesso di ispirare nei cittadini un interesse intermedio e separarli dalla cosa pubblica con uno spirito di corporazione”¹⁷.

Continuando nell’esplicitazione del proprio pensiero, Sieyès afferma che gli interessi comuni sono “(...) i soli a causa ed in nome dei quali essi (i cittadini) possano rivendicare dei diritti politici, cioè una partecipazione attiva alla formazione della legge sociale, ed i soli quindi che imprimano nel cittadino la qualità della rappresentabilità”¹⁸. Tale enunciato implica che vengano esclusi dal parlamento anche gli appartenenti alla classe privilegiata, la quale si dimostra “nociva per il solo fatto che esista”. Così, per esclusione, la borghesia afferma la sua egemonia divenendo il perno della Nazione.

¹⁵ Emmanuel Sieyès, *Che cosa è il Terzo Stato?* (Qu’est-ce que le Tiers état?) (Roma: Editori riuniti, 1972), p. 119. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 62.

¹⁶ Ivi, Emmanuel Sieyès, *Che cosa è il Terzo Stato?* p. 121.

¹⁷ «Bulletin de l’Assemblée Nationale » del 14 giugno 1791 in Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel, 15 juin 1791.

¹⁸ Emmanuel Sieyès, *Che cosa è il Terzo Stato?* p. 122. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 63

Non tutti gli intellettuali liberali concordano con le visioni radicali di Sieyès sulla rappresentanza. Ad esempio, Benjamin Costant, si dimostra contrario a “un’idea assai esagerata dell’interesse generale”¹⁹, secondo la quale interesse comune e interessi particolari non possano assolutamente conciliarsi. Secondo Costant l’interesse generale è, invece, “la sintesi armoniosa degli interessi parziali, che i deputati debbono legittimamente rappresentare in parlamento, proprio perché dal loro confronto scaturisca la rappresentanza generale”²⁰.

Circa 100 anni dopo la morte di Sieyès, un altro grande autore ne riprendeva l’analisi sul concetto di rappresentanza.

Il riferimento è a Gerhard Leibholz, giurista tedesco del XX secolo, che nei suoi studi distingue tra *Repräsentation* e *Vertretung*: il primo termine si richiama a un piano valoriale e intende l’oggetto della rappresentanza come un’astrazione, il secondo, che non si collega a un sistema di valori, delinea invece la rappresentazione degli interessi economici, che, come tale, è una categoria propria del diritto privato²¹.

Per quanto riguarda la *Repräsentation*, questa è così importante da segnare una differenza netta tra il momento che la precede e quello che le succede. Prima della *Repräsentation*, la società è una massa informe di pulsioni e aspirazioni politiche e interessi più o meno organizzati, dopo la *Repräsentation* si forma un corpo politico capace di esprimersi politicamente e perseguire l’interesse generale.

Risulta corretto affermare, dunque, che la *Repräsentation* “crea la Nazione”. La Nazione, a sua volta, è costituita da una comunità che non è la risultante della somma degli individui, bensì essa comprende il lascito delle generazioni passate e tutela l’esistenza di quelle future.

La comunità è una comunità di valori, quindi un’unità ideale politica. Soltanto riconoscendosi in questa, il popolo può essere rappresentato.

¹⁹ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 65.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ivi*, p. 113.

3. La rappresentanza degli interessi

Definito dunque il contrasto tra interesse generale e interessi particolari nella dottrina liberal-borghese, è necessario indagare in maniera più approfondita sul significato che ha assunto il concetto di interesse generale nel corso dei secoli, e di come gli interessi parziali, ostracizzati dai Parlamenti moderni, abbiano recuperato vigore a partire dalla seconda metà del XIX secolo²².

I tentativi di trasformazione dell'interesse di chi governa in quello dello Stato sono assai antichi: già Macchiavelli e Guicciardini, vissuti a cavallo tra il XV e XVI secolo, riconoscevano come fosse l'interesse materiale del principe a definire il raggio d'azione del potere politico e la guida dello Stato²³.

Anche il cardinale Giovan Battista de Luca, il quale ha realizzato le sue considerazioni sul diritto e sulla politica nel XVII secolo, individua delle differenze nette tra l'attività politica del principe e quella del tiranno: laddove il primo si preoccupa della felicità e degli interessi dei sudditi, antepoendoli ai propri, il tiranno decide di operare in maniera opposta. Quest'ultimo mette il proprio interesse davanti a quello pubblico, talvolta opprimendo i sudditi per mezzo della violenza²⁴.

Un passo decisivo rispetto alla definizione di "interesse dello Stato" si realizza durante l'epoca del mercantilismo. Questo sistema economico è caratterizzato da diverse novità: prima di tutto il mercato, che anteriormente alla scoperta dell'America era soprattutto locale e interlocale, diviene nazionale e internazionale. A causa di ciò declina il ruolo delle corporazioni e, infine, si viene a costituire lo Stato nazionale²⁵.

A dire il vero, anche prima della scoperta dell'America si praticavano commerci a distanza ed esistevano imprenditori che operavano al di fuori della sfera di competenza delle corporazioni; tuttavia, è solo a partire dal XV secolo che tale atteggiamento si diffonde in un ampio numero di individui.

²² Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 73.

²³ Ivi, p.67.

²⁴ Giovan Battista de Luca, *Il principe cristiano pratico* (Roma: Stamperia della Reruenda Camera Apostolica, 1480), p. 71.

²⁵ Filippo Carli, *Le basi storiche e dottrinali della economia corporativa* (Padova: Casa Editrice Antonio Milani, 1938), p. 34.

La creazione dello Stato nazionale rende possibile una certa unità d'indirizzo nel campo della politica economica. Ad ogni modo, lo Stato è ancora lo Stato feudale, dove tutto è concentrato nella persona del sovrano, persino le ricchezze. La ricchezza nazionale, quindi, è considerata come tesoro del principe, e, dal momento che tale tesoro è necessario a sostenere la potenza del sovrano, la ricchezza diviene strumento di potenza. La concezione della ricchezza come potenza è, dunque, il tratto fondamentale del mercantilismo.

Le spinte degli individui verso la libertà economica sono forti ma limitate dall'azione dello Stato: il quale, in Francia per mezzo delle politiche di Jean-Baptiste Colbert, crea il sistema delle manifatture di Stato e cerca di unificare le corporazioni in un sistema nazionale. Sebbene quest'ultima politica non porti i risultati sperati, è segno di come lo Stato voglia limitare l'attività individuale per indirizzarla verso i propri scopi. L'epoca mercantilistica assume, dunque, grande rilevanza: essa rappresenta il momento di transizione verso un'organizzazione individualistica della società economica, propria del sistema "capitalistico"²⁶.

Rispetto al tema dell'interesse generale, la dottrina mercantilista ha prodotto innovazioni degne di eguale considerazione. Questa individua nella ricerca del benessere il punto di contatto tra l'interesse di potenza del sovrano e quello di ricchezza della borghesia²⁷. Nella creazione del concetto di interesse generale appaiono, inoltre, due diverse tendenze: quella degli individui, che presentano il proprio tornaconto o quello di un gruppo come interesse comune e quella della classe dirigente, che con tale invenzione avrebbe avuto "(...) maggiori vantaggi e governare molti uomini con maggiore facilità e sicurezza (...)"²⁸. (Mandeville)

Così come la rappresentanza, anche l'interesse generale è uno strumento utile ad affermare l'egemonia da parte della classe borghese: questi due concetti si intersecano con quello di sovranità quando il rappresentante, nell'età moderna, inizia a operare senza vincolo di mandato. Infatti, quando rappresentare oltre che "stare per" diventa "agire

²⁶ Ivi, p. 41.

²⁷ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 68.

²⁸ Ibidem.

per”, ovvero esercitare la sovranità, la rappresentanza assume l’obiettivo di unificare gli interessi economici in un solo interesse generale²⁹.

Le assemblee elettive quindi, respingendo gli interessi parziali, si mostrano come “assemblee deliberative di un’unica Nazione, con un solo interesse, quello dell’intero”³⁰.
(Burke)

Tuttavia, agli inizi del XIX secolo, le masse popolari cominciano a reclamare, con maggiore insistenza, della considerazione da parte dello Stato borghese. Si sviluppa così un dibattito tra i sostenitori della visione tradizionale liberal-borghese e quanti, invece, intendono cogliere la “politicità” della nozione di interesse³¹.

In questo periodo storico, le società occidentali iniziano ad allargarsi da un punto di vista demografico e il tessuto sociale che le caratterizza diviene più complicato da analizzare. Gli interessi economico-sociali aumentano significativamente e spingono per trovare forme di interlocuzione con lo Stato.

Hauriou, noto giurista francese, affronta il tema nell’opera “*Etude sur la decentralisation*”, in cui afferma che il decentramento rappresenta un elemento importante per garantire un governo efficiente e favorire una migliore gestione delle risorse. Inoltre, egli si auspica che gli interessi speciali vengano rappresentati all’interno delle assemblee politiche.

L’economista connazionale di Hauriou, Paul Leroy-Balieu, sostiene invece che “l’interesse collettivo non è la semplice giustapposizione degli interessi individuali, concepiti dal punto di vista angusto di ciascuno, ma è piuttosto una specie di fusione di tali interessi”³².

Di tendenze decisamente contrarie rispetto al pluralismo sociale e politico, proprio dell’era di Weimar, appare Carl Schmitt. Egli, lamentando la paralizzazione del sistema

²⁹ Ivi, p. 69.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ivi, p. 73.

³² Ivi, p. 74.

nella sua capacità di decidere, finirà per affermare la necessità di ricorrere al “Führerprinzip” per risolvere i difetti della repubblica tedesca³³.

Il dibattito riguardante il ruolo degli interessi sullo scenario politico è dunque molto acceso e tocca posizioni assai differenti tra loro.

A cavallo tra il XIX e XX secolo, viene espressa con maggiore chiarezza la funzione dell’interesse all’interno di ogni aggregazione politica, questa viene delineata come “l’attitudine degli interessi superindividuali a realizzare forme organizzative relativamente stabili, con orizzonti temporali di riferimento anche di medio e lungo periodo”.

Proprio la capacità di differire la soddisfazione dei bisogni nel tempo, e la stabilizzazione degli interessi perseguiti, rende le corporazioni degli organismi politici. La riscoperta di tali “organi di mediazione”³⁴ sembra rappresentare una soluzione efficace ai difetti politici ed economici del sistema liberal-borghese, accentuati in maniera esplosiva dalla Grande Guerra e dalla crisi del 29’.

2. L’anti-modello corporativo

1. Le fondamenta teoriche dello stato corporativo

Quando Mussolini crea il movimento fascista, il suo primo obiettivo è “l’azione e nient’altro che l’azione”, come lui stesso racconta nell’ “*Enciclopedia*”³⁵. Le circostanze politiche dell’epoca richiedevano, infatti, uomini capaci di agire immediatamente, che non fossero frenati dall’ “astrattezza cerebrale”³⁶. Tuttavia, una volta preso il potere, intellettuali come Othmar Spann o Walter Heinrich³⁷, sottolineano la necessità per il

³³ Ivi, p. 75.

³⁴ Filippo Carli, *Le basi storiche e dottrinali della economia corporativa*, p. 161.

³⁵ Othmar Spann e Walter Heinrich, *Lo Stato Organico: il contributo della scuola di Vienna a “Lo Stato” di Costamagna*, A cura di Giovanni Franchi con premessa di Gian Franco Lami (Roma: Settimo Sigillo, 1997), p. 27.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Othmar Spann (1878-1950) fu dal 1919 al 1938 professore di Economia Politica e Scienze Sociali all’Università di Vienna, venne sollevato dall’insegnamento in seguito all’ *Anschluss* e imprigionato

regime fascista di accompagnare, alla rivoluzione avvenuta sul campo fisico e politico, una di carattere dottrinale. Il sociologo austriaco denuncia il fatto che nel 1932, a ben dieci anni dalla marcia su Roma, nelle università italiane si studi l'economia focalizzandosi ancora sui "cosiddetti classici dell'individualismo"³⁸. Egli nota come sia fondamentale, per il fascismo, combattere le costruzioni ideologiche dell'individualismo liberale e marxista, con costruzioni ideologiche anti-individualiste, al fine di ottenere la "vittoria definitiva"³⁹. Spann, infatti, nota che "(...) alla lunga un atteggiamento basato unicamente sull'azione dovrebbe portare a degli insuccessi e reazioni. E questo già per una ragione molto ovvia: poiché l'avversario liberale o marxista è armato, dottrinariamente, molto bene!"⁴⁰.

Negli anni 20 e 30, in Italia, il dibattito dottrinale sulla forma dello Stato fascista è particolarmente acceso. Individuata tale forma nel corporativismo, dottrina "che assume la soluzione del problema dei rapporti tra individuo e Stato"⁴¹, rimane complicato giungere ad una visione unitaria rispetto al funzionamento dello Stato corporativo fascista. Sebbene il punto di partenza sia il medesimo, ovvero la crisi della rappresentanza liberal-borghese, le conclusioni a cui giungono gli intellettuali fascisti sono estremamente diverse, a dimostrazione della eterogeneità di inclinazioni politiche che caratterizzava gli uomini iscritti al partito o che simpatizzavano per esso.

dalle autorità naziste. Al termine della guerra si ritirò a vita privata. Fu uno dei maggiori esponenti della teoria "universale-organica". Tra le sue opere principali vi sono: *Der wahre Staat* (1921), *Kategorienlehre* (1924), *Gesellschaftsphilosophie* (1932) e *Naturphilosophie* (1937). Ha diretto la rivista "*Ständisches Leben*" (1931-1937), organo ufficiale della Scuola universale-organica. Othmar Spann e Walter Heinrich, *Lo Stato Organico*, p. 108.

Walter Heinrich (1902-1984) fu allievo di Spann. Nel 1933 divenne professore straordinario di Economia Politica a Vienna, carica che ricoprì fino al 1938, quando, a seguito dell'*Anschluss* venne arrestato dalle autorità naziste e internato a Dachau per un anno e mezzo. Finita la guerra, torna all'insegnamento. Tra le sue opere principali: *Der Faschismus. Staat und Wirtschaft im neuen Italien* (1932), *Die soziale Frage. Ihre Entstehung in der individualistischen und ihre Lösung in der ständischen Ordnung* (1934) e *Othmar Spann. Gesamtausgabe* (1963-1979); quest'ultima è considerata l'Opera Omnia di Othmar Spann e consiste di 21 volumi. Othmar Spann e Walter Heinrich, *Lo Stato Organico*, p. 108.

³⁸Othmar Spann e Walter Heinrich, *Lo Stato Organico*, p. 11.

³⁹Ivi, p. 30.

⁴⁰Ibidem.

⁴¹Filippo Carli, *Le basi storiche e dottrinali della economia corporativa*, p. 195.

Vi erano, ad esempio, i nazionalisti-tradizionalisti: i quali “avversavano l’universalismo democratico, massonico e rivoluzionario”⁴². Essi, nella maggior parte dei casi, avevano sostenuto il parlamentarismo e il suffragio universale, per poi ricredersi.

Anche i sindacalisti rivoluzionari giocano un ruolo importante nel dibattito sulla natura del corporativismo. Questi, intenzionati a rimodulare i concetti di sovranità e rappresentanza, combattono ferocemente i principi liberali e democratici ereditati dalla rivoluzione del 1789. I sindacalisti rivoluzionari credevano nella “vocazione politica delle rappresentanze sindacali”⁴³, e individuavano in quest’ultima la forma della rappresentanza politica della classe operaia. Tra i maggiori esponenti di questo filone culturale vi è sicuramente Sergio Panunzio, il quale, a differenza di altri uomini appartenenti alla stessa corrente politica, trova maggiore spazio all’interno del regime; tant’è che viene nominato consigliere nazionale alla neonata Camera dei Fasci e delle Corporazioni, nel 1939.

Una delle accuse rivolte verso il sistema liberal-borghese riguarda l’istituto parlamentare e la sua incapacità di adempiere al compito di rappresentare la Nazione. Si contesta, in particolare, l’incapacità di rispondere alle esigenze sempre più complesse del governo e dei settori dell’economia: così, in seno al regime, si sviluppa un’interessante discussione sui consigli tecnici, mentre il Paese è ancora sconvolto dal delitto del deputato socialista Giacomo Matteotti, avvenuto nel 1924⁴⁴.

La discussione registra diversi interventi qualificati. Pietro De Francisci, ministro di grazia e giustizia dal 1932 al 1935, studia la creazione dei consigli tecnici nell’ambito, più generale, di una riforma della Carta costituzionale. Egli sostiene che le competenze dei consigli tecnici locali “avrebbero dovuto adattarsi al decentramento funzionale dello Stato e avrebbero dovuto limitarsi ad aspetti consultivi o deliberativi in materie tecniche di interesse locale”. Allo stesso tempo, De Francisci respinge la visione del segretariato generale dei consigli tecnici, il quale ne proponeva la

⁴² Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 77.

⁴³ *ivi*, p. 78.

⁴⁴ Francesco Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, I fatti della storia, Collana diretta da Renzo De Felice (Roma: Bonacci Editore, 1991), p. 36.

creazione “come organi rappresentativi dei sindacati professionali, delle associazioni aziendali, degli istituti civili e morali concernenti le attività intellettuali, etiche e tecniche della Nazione”. Egli temeva che in questo modo i consigli tecnici locali sarebbero stati troppo eterogenei nella composizione, e che tale mancanza di organicità si sarebbe riflessa sul Consiglio nazionale della tecnica e delle corporazioni.

Augusto De Marsanich, personalità eminente nel regime, vede nei consigli tecnici un passaggio fondamentale verso lo Stato organico. Egli delinea la funzione fondamentale di tali organi, i quali sono “fonte di rappresentanza organica e di potere statale, come futuro organo della nuova rappresentanza statale”⁴⁵.

È dello stesso avviso Giuseppe Bottai, che descrive questi organismi come il mezzo attraverso cui superare i Parlamenti.

Anche il contributo di Francesco Paoloni, politico fascista, è rilevante rispetto all’argomento. Egli, e in questo si differenzia dagli intellettuali citati prima, afferma che i consigli tecnici non avrebbero sostituito i parlamenti politici, ma “avrebbero integrato e corretto il sistema rappresentativo, al momento affidato esclusivamente al Parlamento politico, e, ciò facendo, avrebbero segnato il passaggio da una fase embrionale inorganica del regime a una organica”.

La crisi dello Stato liberal-democratico, dopo la Grande Guerra, si manifesta sia sul piano politico che su quello economico: da una parte il vecchio sistema si dimostrava incapace, come già accennato, di risolvere la questione della rappresentanza politica, e, quindi, anche quella degli interessi. In questo senso, la soluzione corporativa si proponeva di dare pace e coesione sociale al popolo italiano, dissanguato dall’esperienza bellica e dalle lotte intestine del biennio rosso, attraverso la valorizzazione istituzionale “del carattere organizzativo e creativo del fenomeno associativo”⁴⁶.

Dal punto di vista economico invece, a causa della Grande Depressione, si crea una frattura tra individuo e capitalismo, col primo che ora cerca rifugio nello Stato per scampare agli esiti nefasti della crisi. Così, mentre Keynes consuma l’irrimediabile distacco dalla dottrina neoclassica, arrivando a considerare “lo Stato come fattore

⁴⁵ Ivi, p. 37.

⁴⁶ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 79.

necessario dell'equilibrio economico"⁴⁷, nasce la teoria dell'economia corporativa. Questa vuole inserire "lo Stato all'inizio della ricerca (...) e fare, dello Stato, una delle premesse del sistema teorico".

Volendo indagare più approfonditamente la sostanza della risposta corporativa, risulta necessario enucleare il pensiero di tre famosi giuristi vissuti nel XX secolo: Sergio Panunzio, Guido Zanobini e Giuseppe Chiarelli.

2. Sergio Panunzio e lo statalismo sindacalista

Panunzio appartiene, come scritto sopra, alla corrente dei sindacalisti-rivoluzionari. Egli rifiuta la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, elaborata da Santi Romano, secondo cui "il diritto non è monopolio di alcuna organizzazione (neanche dello stato), ma inerisce a qualunque organizzazione. Si pensi (...) alle confessioni religiose organizzate, alle imprese commerciali, alle associazioni sportive e alle mille altre nelle quali le persone si organizzano"⁴⁸. A tale teoria, Panunzio oppone quella della pluralità degli organi nell'unità del potere legislativo, basata sul principio di collaborazione con il Governo⁴⁹. Tale visione è ben riassunta dalla formula "molteplice giuridico, unità statale"⁵⁰, secondo cui le organizzazioni sociali (tra cui i sindacati) hanno la facoltà di produrre norme, tuttavia solo lo Stato, unico a godere del potere di coazione, può dare validità giuridica alle pretese che derivano dall'emanazione di tali atti.

In un discorso pronunciato il 5 marzo 1925 a Roma, durante una conferenza, Panunzio esplicita la tesi di uno stato sindacale nazionale e affronta il tema della rappresentanza nell'era fascista. Secondo il giurista pugliese, è necessario che i Parlamenti diventino Parlamenti sindacali, eletti quindi in base a criteri professionali piuttosto che demografici, e che il Senato rimanga come unico depositario della rappresentanza politica⁵¹. Egli definisce meglio i rapporti tra questi organi in "*Stato nazionale e sindacati*", in cui sostiene come il Senato sia "(...) politica pura, politica nel

⁴⁷ Filippo Carli, *Le basi storiche e dottrinali della economia corporativa*, p. 200.

⁴⁸ Augusto Barbera e Carlo Fusaro, *Corso di diritto pubblico* (Bologna: Il Mulino, 2020), p. 19.

⁴⁹ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 81.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Francesco Perfetti, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, pag. 58.

senso più classico della parola”⁵², così afferma di voler distinguere tale politica pura dalla tecnica, dando alla prima un piano superiore sulla seconda.

In base alla sua concezione dei rapporti tra sindacati e Stato, Panunzio viene considerato un seguace dello “statalismo sindacalista”⁵³: dal momento che considera fondamentale l’assorbimento dell’associazionismo “nell’orbita di un obiettivo nazionale di potenza, cioè con l’asservimento degli interessi di un gruppo all’unico preminente interesse nazionale”⁵⁴. L’aspetto della subordinazione verso lo Stato viene giustificato nell’ottica della pacificazione del conflitto tra interessi sociali, che prende il nome di solidarietà nazionale. Una definizione più precisa di tale locuzione viene dall’opera “*I principi generali del diritto fascista*”, in cui Panunzio scrive che: “La solidarietà nazionale, in cui si concreta il principio corporativo consiste nella coordinazione degli interessi dei singoli, individui e gruppi, tra loro, e nella loro subordinazione allo Stato”⁵⁵. In tale enunciato si cita anche il concetto di principio corporativo, il quale risulta essere al centro di dibattiti intensi nel biennio 1926-1927, in cui viene discussa una riforma sulla rappresentanza⁵⁶.

Per Panunzio, essendo tale principio, un “principio e non una verità parziale”⁵⁷, avrebbe dovuto riguardare “tutta la vita dello Stato in tutte ed in ciascuna delle sue parti e non nei singoli territori di essa”. Così il giurista prefigurava una riforma in senso corporativo della Camera e del Senato, ritenendo che fosse più semplice operare un cambiamento nel secondo piuttosto che nella prima⁵⁸. Questo perché il Senato non era basato sull’ “elezionismo puro ma sulle categorie”, sarebbe quindi bastato inserire degli elementi corporativi in tali categorie per operare un cambiamento netto rispetto al passato. Per quanto riguarda invece la Camera, che sarebbe stata Camera Corporativa,

⁵² Sergio Panunzio, *Stato nazionale e sindacati* (Milano:1924), p. 143-148. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 22.

⁵³ Francesco Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, p. 83.

⁵⁴ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 88.

⁵⁵ Sergio Panunzio, *I principi generali del diritto fascista* (Pisa: Arti grafiche Pacini Mariotti, 1940), p. 28. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 88.

⁵⁶ Francesco Perfetti, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 97.

⁵⁷ Ivi, p. 96.

⁵⁸ Ivi, p. 97.

Panunzio stabiliva dei titoli di eleggibilità; inoltre, “associava il principio sindacale-corporativo a quello familiare, in modo che il voto del capo-famiglia pesasse di più del voto dell’atomo individuale”. Tale organo si sarebbe suddiviso in tanti Parlamenti professionali per le materie particolari, riunendosi in maniera unitaria solo per le questioni generali e finanziarie come l’approvazione dei bilanci. Spiega poi Panunzio che tali parlamenti professionali, o “consigli nazionali sindacali-corporativi”⁵⁹, non rappresentano una novità sullo scenario pubblico italiano. Questi già operavano nella veste di “consigli o riunioni di sindacati”, la differenza, annuncia Panunzio, nella nuova camera, sarebbe che: “ (i vecchi congressi sindacali) avevano carattere extra-legale e certe volte illegale e si limitavano ad emanare ordini del giorno e voti platonici, e che i (consigli nazionali sindacali-corporativi) avranno carattere costituzionale ed emaneranno deliberazioni normative, (...) i primi si riunivano privatamente nelle sale e nei teatri , e i secondi si riuniranno pubblicamente nelle aule di Monecitorio”⁶⁰. Con quest’ultima frase, si conferma la tendenza Panunziana, e non solo, di voler portare dentro gli organi rappresentativi le forze vive della Nazione, dando “reale ed effettiva esistenza all’istituto della rappresentanza politica”⁶¹. La sostanziale differenza, dunque, tra il nuovo e il vecchio sistema è che “il parlamentarismo reale con i sindacati” viene a sostituire “il parlamentarismo nominale e verboso”⁶².

3. Il contributo di Guido Zanobini, una critica alle posizioni dominanti nel regime

Anche il contributo di Guido Zanobini, giurista eminente del secolo scorso e professore universitario, tra le altre materie, di diritto corporativo, assume particolare rilievo nell’ambito della riflessione sullo Stato corporativo.

Le considerazioni del giurista riguardano svariate tematiche, ad esempio: i rapporti tra il diritto corporativo e gli altri rami del diritto pubblico, l’analisi sul tema

⁵⁹ Sergio Panunzio, *Rivoluzione e costituzione* (Milano:1933), p. 99-106. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 97.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Francesco Perfetti, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 204.

⁶² Sergio Panunzio, *La Corporazione parlamentare*, in *Critica Fascista*, 1° settembre 1933. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 100.

dell'autogoverno degli interessi delle classi, pur "legalmente rappresentate e operanti sotto il controllo dello Stato"⁶³ e la riflessione sulla distinzione inconciliabile tra ordinamento corporativo e amministrativo⁶⁴.

Nella visione di Zanobini, le categorie economiche dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei liberi professionisti sono entità naturali, che il diritto riconosce. Appartenere a tali categorie è un fatto giuridico che prescinde dalle volontà dell'individuo, e da tale fatto l'ordinamento deriva una serie di diritti e doveri: il dovere, ad esempio, "di sottostare ai poteri pubblici delle associazioni sindacali della propria categoria e dei propri organi corporativi"⁶⁵, e, dall'altra parte, "il diritto alla protezione e all'assistenza da parte della stessa associazione". In tale maniera, "l'ordinamento corporativo presenta il graduale passaggio dai soggetti privati agli enti pubblici e allo Stato, attraverso una gerarchia di organizzazioni, nella quale l'elemento pubblicistico prevale via via sempre più su quello privato"⁶⁶.

Rispetto alla differenziazione tra diritto corporativo e diritto pubblico, Zanobini spiega come il primo abbia un carattere specificatamente organizzativo rivolto al sistema corporativo, il quale avrebbe avuto una funzione esclusiva rispetto ad altri rami del diritto pubblico come il diritto del lavoro, che, a sua volta, si occupa di "regolare i rapporti giuridici tra capitale e lavoro"⁶⁷.

Le corporazioni, nel pensiero di Zanobini, sono "i gruppi sociali delle persone più direttamente interessate, e per conseguenza ritenute più idonee, al conseguimento di determinati fini statuali e dallo Stato ordinate come altrettanti parti della sua organizzazione"⁶⁸. Così, tali associazioni, rappresentano la continuazione per via indiretta dell'azione statale: dal momento che i fini che esse perseguono sono i fini

⁶³ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo* (Milano: Giuffrè, 1937) p. 57. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 80.

⁶⁴ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 79.

⁶⁵ Ivi, p. 80.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ivi, p. 82.

⁶⁸ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 3. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 83.

dell'organizzazione più complessa chiamata Stato⁶⁹. Le organizzazioni che si occupano dell'incremento demografico o dell'educazione fisica e morale, fini sociali a cui lo stato liberale era estraneo, vengono considerate come enti pubblici dallo stato fascista, il quale si preoccupa di dare a tali organizzazioni i poteri pubblici necessari a raggiungere i propri scopi e li sottopone alla propria azione direttiva. Tra queste organizzazioni è bene citare anche il sindacato, “nuovo organismo sociale, ignorato anch'esso, alle origini, dall'ordinamento giuridico statale, che tende a supplire, con la propria azione normativa, la deficiente tutela degli interessi collettivi della classe”⁷⁰. Originariamente, per Zanobini, l'organizzazione sindacale era contrapposta allo stato, ciò risulta ben spiegato dalla “stretta dipendenza del movimento sindacale da quello socialista, tanto da costituire il primo un mezzo e una parte del secondo”⁷¹.

Zanobini riconosce una certa autonomia alle associazioni che operano all'interno del sistema corporativo, in questo modo si allontana dalla visione di intellettuali come Costamagna che vedevano il sindacato come “organo dell'unica e indivisibile sovranità dello Stato” che “possiede una comprensione sociale totalitaria” tale per cui “anche i concetti di autarchia e di autonomia debbano assumere un significato diverso”⁷². Invece, secondo Zanobini, l'autonomia delle associazioni è “la caratteristica più sostanziale dell'ordinamento corporativo”⁷³: attraverso di essa il sistema raggiunge i suoi obiettivi, i quali sono realizzati attraverso “enti e istituti distinti dallo Stato, cui però lo Stato riconosce taluni poteri”. Dando tanta importanza all'autonomia di questi organismi, non sorprende che Zanobini realizzi la sua visione del sindacalismo corporativo partendo dal principio della libertà sindacale, espresso dalla Dichiarazione III della Carta del Lavoro⁷⁴:

⁶⁹ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 84.

⁷⁰ Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo* (Padova: Cedam, 1936) p. 11. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 85.

⁷¹ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 25. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 82.

⁷² Carlo Costamagna, *L'associazione professionale nel diritto corporativo, Atti del primo convegno di studi sindacali e corporativi* (Roma: Edizioni del diritto del lavoro, 1930), pp. 85, 104 e 98. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 86

⁷³ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 87.

⁷⁴ Documento dello Stato fascista corporativo (1927). Costava di 30 dichiarazioni che costituivano principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e davano il criterio direttivo per

“chiunque può costituire e aderire ad un’associazione sindacale”⁷⁵. Tuttavia, questo principio si scontra con quello dell’unità sindacale, secondo cui “non può essere riconosciuta che una sola associazione per categoria, ed a questa la legge consegna la rappresentanza di tutti gli appartenenti alla categoria, iscritti o meno al sindacato”⁷⁶. Zanobini, dunque, afferma che gli statuti e i regolamenti delle associazioni sono a tutti gli effetti da considerare come fonti del diritto, poiché altrimenti si negherebbe “il principio di autonomia, che abbiamo ritenuto inseparabile dal sistema dell’organizzazione amministrativa indiretta”⁷⁷. Così il giurista osserva con grande dispiacere il tentativo di omogeneizzazione degli statuti messo in atto dal regime, che deprime la “loro funzione di organizzazione delle singole associazioni sindacali anche in modo differenziato”⁷⁸.

Come anticipato precedentemente, è bene ricordare che i fini dei sindacati sono, per natura, contrastanti rispetto a quelli dello Stato. Nel sistema corporativo, l’antitesi viene risolta grazie all’attività del legislatore, il quale, riconosciuti i sindacati legittimati ad operare nel sistema, stabilisce i fini che essi devono perseguire. Tra questi fini bisogna citare anche quelli che, in origine, erano competenza esclusiva dei sindacati, come la tutela degli interessi della categoria⁷⁹. Zanobini giustifica la pubblicizzazione dei sindacati ricorrendo al principio della collaborazione tra le categorie, il quale costituisce la base del sistema corporativo, e che, al fine di realizzarsi, si deve compiere dentro lo Stato, unico organo in grado di compiere una sintesi corretta tra interessi contrapposti. Ad ogni modo, Zanobini tiene a precisare come gli interessi dei sindacati “non cessano di essere propri della categoria (...) anche se, coincidendo con alcuni interessi dello Stato, questo riconosce come pubbliche le associazioni che ne sono titolari”⁸⁰; così, dunque, la personalità delle associazioni risulta essere “una conseguenza della particolarità degli

l’interpretazione e per l’applicazione della legge. (Treccani enciclopedia on line, <https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-del-lavoro/>)

⁷⁵ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 87.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 71. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 88.

⁷⁸ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 88.

⁷⁹ Ivi, p. 90.

⁸⁰ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 102. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 90.

interessi sociali che esse rappresentano”⁸¹. Zanobini si impegna anche nel difendere la “vocazione rappresentativa di tali organizzazioni, privilegiandone i momenti e gli spazi di autonomia; in questo quadro anche la personalità giuridica diviene uno schermo che protegge l’autonomia dell’ente, mentre altri autori riterranno invece di escludere che le associazioni costituiscano persone distinte giuridiche distinte dallo Stato”⁸². Tale rappresentanza non è di tipo privatistico, in quanto, la rappresentanza sindacale, si traduce “in un potere di comando sopra una collettività indeterminata di persone e che fonda un rapporto di diritto pubblico tra rappresentante e rappresentato”⁸³. Volendo usare le parole di Zanobini, si tratta di un “vero e proprio rapporto di sovranità e sudditanza”⁸⁴ quello che intercede tra associazioni e componenti delle rispettive categorie, che siano soci o non lo siano.

Con la legge numero 163 del 5 Febbraio 1934 vengono istituite le Corporazioni, queste raggruppano le associazioni sindacali e professionali sia dei datori di lavoro che dei lavoratori di un dato settore produttivo: “esse sono il luogo della conciliazione obbligatoria degli interessi, perché raccolgono le associazioni contrapposte operanti nello stesso settore, e conciliano inoltre gli interessi dei vari settori della produzione tra loro”⁸⁵. Come altri autori della stessa epoca, anche Zanobini definisce col nome di “produttori” le categorie dei lavoratori e dei datori di lavoro⁸⁶. Questi divengono i nuovi soggetti dell’obbligazione politica, sostituendo la figura del cittadino dell’era liberale. Rispetto alle corporazioni, Zanobini si preoccupa di precisare come queste siano riconosciute dalla legge in quanto “organi dello Stato”⁸⁷. Ciò avviene poiché tali organi

⁸¹ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 97. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 90.

⁸² Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 90.

⁸³ *Ivi*, p. 94.

⁸⁴ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, pp. 99-100. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 94.

⁸⁵ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 96.

⁸⁶ *Ivi*, p. 97.

⁸⁷ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, pp. 36-37. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 96.

“rappresentano integralmente gli interessi della produzione” della Nazione, ed essendo organi dello Stato, non possiedono personalità giuridica, a differenza dei sindacati⁸⁸.

Quasi quattro anni prima della creazione delle Corporazioni, il regime, attraverso la legge numero 206 del 20 marzo 1930, istituisce il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Tale organo doveva essere la fonte suprema di organizzazione di tutte le forze produttive e, citando sempre Zanobini, rappresentando tali forze in maniera unitaria avrebbe ridotto “il principio corporativo a coincidere effettivamente con l’unità integrale dello Stato fascista”⁸⁹, ciò era fondamentale per realizzare la fusione tra economia e politica, uno dei capisaldi della concezione fascista dello Stato. E tale unità è fondata sul “carattere rappresentativo del nuovo organo collegiale e particolarmente sulla rappresentanza degli organismi economici, che in esso, più chiaramente che nella camera elettiva, può realizzarsi, dato il modo della sua formazione”⁹⁰. Per Zanobini, dunque, il metodo corporativo consiste nella “valorizzazione dei gruppi per il perseguimento dei fini pubblici, non solo nel campo economico”.

4. Lo Stato corporativo secondo Giuseppe Chiarelli

Giuseppe Chiarelli, professore, avvocato e magistrato illustre del secolo scorso, intende il fenomeno corporativo in maniera diversa rispetto a Zanobini. Egli, infatti, sostiene che “l’ordinamento corporativo è giuridico in quanto statutale, ed è statutale in quanto giuridico”⁹¹, dando così un’interpretazione “più marcatamente statualista”⁹² rispetto al collega. Dal punto di vista di Chiarelli, “è lo Stato che conferisce all’organizzazione spontanea dei rapporti collettivi economici il carattere della giuridicità, con l’includerla nel proprio ordinamento”⁹³. Per quanto riguarda i motivi che hanno portato alla genesi del sistema corporativo, Chiarelli ripercorre brevemente la

⁸⁸ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 96.

⁸⁹ Guido Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, p. 199. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 99.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, p. 124. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 81.

⁹² Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 81.

⁹³ Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, p. 123. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 80.

storia delle imprese. Egli spiega come l'azienda, intesa come "organizzazione sociale basata su di un vincolo di signoria economica"⁹⁴, nasca dall'esigenza di produrre. A sua volta l'azienda genera l'organizzazione sindacale, che, nata per contrastare la prima, finisce per "tentare di influenzare fortemente lo Stato"⁹⁵, come, del resto, sosteneva Zanobini. La risposta all'organizzazione sindacale è data dall'organizzazione delle imprese, e così la società si trova "solcata da gruppi di interessi contrapposti" e, sul mercato, capita che abbia la meglio quell'interesse rappresentato da "una più forte organizzazione"⁹⁶. A questo punto, le associazioni, che hanno carattere privatistico, rivendicano obblighi di carattere pubblico e sociale e, dunque, si sviluppa l'esigenza di una regolazione del conflitto da parte dello Stato. Chiarelli, dunque, vede il sindacato, nel nuovo sistema fascista, come un "nuovo organismo sociale, ignorato anch'esso, alle origini, dall'ordinamento giuridico statale, che tende a supplire, con la propria azione normativa, la deficiente tutela degli interessi collettivi della classe". Contestualmente, l'ordinamento corporativo esiste al fine di regolare gli "interessi collettivi che si formano nel campo dei rapporti economici e di lavoro", e, specifica Chiarelli, tali interessi "solo nel diritto possono raggiungere quel coordinamento capace di escludere che un interesse particolare possa prevalere sull'interesse generale rappresentato dallo Stato".

Così come Zanobini, anche Chiarelli ritiene che la rappresentanza degli interessi collettivi sia diversa da quella privata; tuttavia, a differenza del primo, ci tiene a specificare come la rappresentanza degli interessi collettivi non sia riconducibile alla rappresentanza politica. Più precisamente, per Chiarelli, la rappresentanza di interessi collettivi di categoria si mostra "diretta alla organizzazione e alla protezione giuridica degli interessi medesimi, e al contemporaneo perseguimento degli interessi superiori alla produzione nazionale". In questo modo, mentre la rappresentanza politica sarebbe rappresentanza di interessi pubblici, quella sindacale sarebbe rappresentanza di interessi

⁹⁴ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 81.

⁹⁵ Ivi, p. 82.

⁹⁶ Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, p. 14. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 82.

collettivi⁹⁷. Le due forme di rappresentanza risultano inconciliabili nel pensiero di Chiarelli a causa di “una concezione assolutizzante dell’interesse pubblico, inteso come categoria irriducibile a bilanciamenti”. Oggi, invece, si tende a preferire teorizzazioni che constatino l’esistenza di “una pluralità di interessi pubblici, anch’essi soggetti alla necessità di contemperamento”⁹⁸.

Rispetto al dibattito sugli ordinamenti giuridici e la loro natura, molto acceso all’epoca di Chiarelli, egli precisa la sua posizione sostenendo che sarebbe errato ritenere che “ogni ente sociale o istituzione è un ordinamento giuridico, perché ha una propria organica struttura, dato che per ordinamento si intende l’organica struttura propria di ogni ente sociale”⁹⁹. Afferma, dunque, che il carattere della giuridicità non appartiene a tutte le istituzioni, ma solo a quelle il cui scopo è “la organizzazione dei rapporti dei soggetti che ne fanno parte e la garanzia dell’ordine sociale che ne deriva”¹⁰⁰. Le istituzioni, la cui organizzazione è esclusivamente funzionale al raggiungimento di un fine, non vanno considerate come istituzioni giuridiche in grado di produrre norme giuridiche¹⁰¹. I sindacati, quindi, appartengono all’alveo delle istituzioni giuridiche solo nella misura in cui vengono riconosciuti dallo Stato. Chiarelli, dunque, sostiene il carattere monistico dello Stato corporativo fascista, il quale ha avuto il merito di determinare la riduzione “sotto la suprema unitaria sovranità dello Stato di forze politiche che precedentemente agivano come forze disgregatrici del sistema politico statale”¹⁰². Di converso, quindi, liquida lo Stato pluralistico a “una forma imperfetta di organizzazione giuridica”¹⁰³.

⁹⁷ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 95.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, p. 139. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 97.

¹⁰⁰ Ivi, pag. 143.

¹⁰¹ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 98.

¹⁰² Giuseppe Chiarelli, *Lo Stato corporativo*, p. 162. Citato in Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 98.

¹⁰³ Ibidem.

5. Le visioni di Othmar Spann sullo Stato corporativo e la critica di Carlo Costamagna

Come scritto in precedenza, Guido Zanobini è mosso dall'idea secondo cui le categorie economiche dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei liberi professionisti siano entità naturali, riconosciute dallo Stato. Allo stesso tempo, ravvisa un grande valore in tutto l'insieme di associazioni sindacali che compongono lo Stato corporativo, ritenendo che meritino un certo grado di autonomia. Proprio l'autonomia viene da lui considerata come la "caratteristica più sostanziale dell'ordinamento corporativo".

Tali idee godono di poca considerazione tra gli intellettuali più illustri del regime fascista, come Costamagna, che accusa Zanobini di essere tra gli eredi "(...) della tradizione individualistica".

All'infuori della penisola, invece, si sviluppano teorie volte a sostenere una visione organica dello Stato corporativo, più simile, e a tratti più evoluta, di quella dello Zanobini. Il riferimento, in questo caso, è rivolto al sociologo austriaco Othmar Spann, il quale collabora, in quanto esponente della scuola organica, con la rivista "Lo Stato" di Carlo Costamagna nel corso degli anni 30'. Ne nasce una discussione assai prolifica sulla natura dello Stato corporativo che mette in evidenza due anime inconciliabili all'interno della cultura anti-individualista: una organicista, sostenuta da Spann, e un'altra che tendeva verso l'affermazione del totalitarismo fascista, abbracciata da Costamagna.

Innanzitutto, è bene chiarire cosa si intenda per organicismo, secondo tale teoria "il singolo non è concepibile per sé solo, ma secondo la sua essenza e la sua definizione nella comunità"¹⁰⁴.

Partendo da questo assunto, la teoria corporativa sostenuta da Spann sostiene che "(...) Il rapporto tra singolo e la totalità della società, non è utilitario o strumentale, ma spirituale e morale. Poiché le condizioni per l'esistenza della totalità sono anche le sue proprie condizioni d'esistenza, la totalità ha le stesse condizioni d'essere del suo membro. La totalità ne ha anche la precedenza, essendo prima del membro"¹⁰⁵. Secondo tale

¹⁰⁴ Othmar Spann e Walter Heinrich, *Lo Stato Organico*, p. 31.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

visione, la comunità risulta essere una totalità articolata, dal momento che “l’organico non è omogeneo, né l’omogeneo organico”. La disomogeneità è data dall’esistenza di “sfere di vita” diverse tra loro, che formano la società. Tra queste si possono citare la comunità religiosa, artistica, scientifica, economica o statale. Tali “sfere di vita” organizzate formano le corporazioni, le quali, nella teoria di Spann, assumono il nome di “*Stände*”. Lo *Stand*, più precisamente, risulta essere “la corporazione nel senso più vasto, quale comunità organizzata di coloro che hanno comuni funzioni di vita”¹⁰⁶.

Tali *Stände* devono auto-amministrarsi in maniera relativamente indipendente, ciò comporta la “coordinazione di parecchie differenti sfere autoritarie”. Questa autorità non deriva “dalla volontà soggettiva dei singoli” ma, al contrario, dalle “necessità obiettive del rispettivo *Stand*, in altri termini: dalle necessità vitali della totalità”¹⁰⁷.

Nell’idea di Spann, lo Stato non è altro che una corporazione, uno *Ständ* dunque, ed assume tale forma sia in senso oggettivo, “quale formazione organizzatrice”, sia in senso soggettivo, “quale gruppo di uomini che sviluppano lo Stato”¹⁰⁸. Tale *Ständ* risulta essere la corporazione “suprema e dirigente, (quella corporazione) che possiede la precedenza davanti a tutti gli altri *Stände*”. Le funzioni principali dello Stato sono due: una riguarda la direzione suprema di tutti gli altri *Stände*, mentre l’altra è una funzione suppletiva, secondo cui lo Stato dovrebbe intervenire in caso di un’attività deficitaria delle altre corporazioni, un esempio è dato dalla politica sociale, imposta dallo Stato liberal-capitalista. Secondo Spann, lo Stato inteso come corporazione supera la pluralità dei partiti politici, tipica nelle Nazioni democratiche. Egli sostiene tale differenza tra i due sistemi affermando che i cittadini, nello Stato fascista, vengono educati e formati allo scopo di comporre le classi dirigenti del futuro, laddove, nelle democrazie, i capi provengono dalle formazioni politiche. Sempre sullo Stato, il sociologo austriaco ha premura di delinearne un’immagine che non sia quella di “un mostro centralistico, un leviatano che tutto divora, non è onnipotente, ma una formazione decentralistica”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ivi, p. 32.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ivi, p. 34.

Per quanto riguarda l'economia, Spann la intende come “un edificio di mezzi (il suolo, le materie prime, le macchine, le forze del lavoro, le case, le idee degli inventori...) per determinati scopi”¹¹⁰. Concepita, quindi, l'economia come “sistema totalitario di mezzi subordinati ai fini”, risulta organizzata come una corporazione che a sua volta si articola in numerose corporazioni, che godono di una relativa auto-amministrazione e di una specifica vita propria in quanto membri della totalità. Secondo tale concezione, le corporazioni di categoria realizzano “(...) una costruzione tecnica a strati, una piramide di corporazioni parziali con auto-amministrazione in qualità di membri”. Sulla cima di questa piramide, Spann immaginava la presenza di una “Camera economica delle corporazioni”, la quale avrebbe retto “gli affari più alti e generici, mentre le articolazioni inferiori e territoriali, dal loro lato, sbrigano gli affari interni”. Così, tale organo, assume una conformazione simile al Consiglio Nazionale delle Corporazioni che operava in Italia.

Strutturando in tale maniera l'economia, secondo Spann, si sarebbero risolti anche i problemi sociali che attanagliavano il Paese¹¹¹. Ogni corporazione di categoria, così come la corporazione totale dell'economia, si sarebbe articolate nelle categorie subordinate degli imprenditori, impiegati e operai, facendo in modo che “ogni sezione amministra, sì, le proprie azioni, ma tutte collaborano organicamente alla totalità complessiva”. Così, “il capitalista liberale si trasforma, da un “singolo” egoisticamente determinato, in un dirigente dell'economia: l'operaio si trasforma da proletario, da un debole nella lotta economica, da un senza diritto in un governato (...)”¹¹². Attraverso poi le istituzioni che si occupano del “dopo-lavoro” si facilita la risoluzione della questione sociale, andando a sviluppare, col tempo, “il senso altruistico, l'onore del mestiere, *l'esprit du corps*”¹¹³. Per mezzo dell'implementazione di tale sistema si riuscirebbe anche ad annullare l'astio e la lotta tra le classi, insuperabile secondo Marx, trasformando tale spirito negativo in una “collaborazione organica di prestatori di funzioni”, nella quale “non è più né il possesso

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ivi, p. 35

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ivi, p. 36.

né il guadagno ciò che contraddistingue fundamentalmente i singoli, ma la loro prestazione e posizione di membro nella totalità complessiva dell'economia, in qualità di governanti e governati”.

La distanza tra Spann e Costamagna si evidenzia nella risposta concessa dall'intellettuale italiano sulla rivista “Lo Stato”. Secondo il giurista originario di Quiliano, infatti, Spann ha il difetto di essere assai lontano “dalla concezione unitaria e totalitaria dello Stato che appassionatamente il Duce del Fascismo rivendica nei Suoi scritti e nei Suoi discorsi”¹¹⁴. Così, “Lo Spann è decentralizzatore e automatico, quanto Mussolini è accentratore e volontario, cioè essenzialmente politico”. Appare evidente come la visione “modesta e frammentaria dello Stato” di Spann, secondo cui la corporazione Stato, pur stando al di sopra delle altre, risulta come uno *Ständ* tra i tanti, mal si concilia con la “comprensione sociale totalitaria”, attribuita a tale organo da Costamagna. I due studiosi sono in disaccordo anche rispetto al modo in cui operare il “rinnovamento dello spirito” del popolo italiano. Costamagna sostiene l'azione del regime, che realizza l'obiettivo imponendo lo Stato come valore sentimentale e quindi morale. Spann, al contrario, “lo attende dal risultato di una convinzione puramente scientifica del significato organico della vita”. Questa interpretazione di Costamagna si accompagna all'accusa, sempre rivolta all'intellettuale austriaco, di aggirarsi “nell'illusione scienziata” del XIX secolo, la quale ha avuto il demerito di “debilitare il senso creativo della volontà, che è essenzialmente politico e morale”.

Allo stesso tempo, Costamagna e Spann si trovano d'accordo nell'identificazione dello *Stand* “in un organismo etico, con valore universale”, ben diverso da una corporazione intesa in “senso economicistico, a contenuto sindacale”. Così, precisa Costamagna, “quando lo Spann parla di Stato corporativo non intende affatto alludere a un modo esclusivamente economico, o sindacale, di essere dello Stato; come, purtroppo, lo intendono i semplicisti del corporativismo nostrano”¹¹⁵. Qui, la critica del Costamagna potrebbe essere rivolta a Sergio Panunzio, promotore del cosiddetto “statalismo sindacalista”, come ho avuto modo di esplicitare precedentemente nel capitolo.

¹¹⁴ Ivi, p. 38.

¹¹⁵ Ibidem.

3. La Camera dei Fasci e delle Corporazioni

1. La commissione Solmi

L'ordinamento corporativo fascista si è realizzato passando per cinque tappe fondamentali: l'emanazione della legge del 3 aprile 1926¹¹⁶, la quale regola l'effetto dei contratti collettivi, l'approvazione della "Carta del Lavoro", da parte del Gran Consiglio del Fascismo, nel 1927; nel 1928 la legge numero 2632 autorizza il governo a adottare decreti-legge di attuazione della Carta del Lavoro e la legge 20 marzo 1930, numero 206, istituisce il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Il sistema corporativo può, infine, dirsi compiuto con la legge 5 febbraio 1934, numero 163, sulla costituzione e sulle funzioni delle corporazioni¹¹⁷.

Ad ogni modo, per quanto riguarda la creazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, bisognerà attendere fino al 1939. Tale ritardo è dovuto al lunghissimo dibattito che anima gli intellettuali fascisti tra gli anni 20' e 30' sulla formazione del nuovo organo. Al fine di operare una sintesi tra una moltitudine di opinioni, talvolta radicalmente contrapposte tra loro, il Gran Consiglio del Fascismo istituisce, nella data del 18 novembre 1936, una Commissione avente l'incarico di "(...) formulare proposte relative al funzionamento della nuova Camera dei fasci e delle corporazioni"¹¹⁸. Tale Commissione prende il nome di Commissione Solmi dal nome del relatore, Arrigo Solmi, giurista e ministro di grazia e giustizia dal 1935 al 1939. La Commissione, dunque, era rappresentativa "(...) se non proprio di tutte le varie anime del fascismo quanto meno delle più significative posizioni emerse nel corso del dibattito degli anni precedenti"¹¹⁹. Ad esempio, Ciano e Solmi si facevano portavoce di istanze più conservatrici, Bottai e

¹¹⁶ Tale legge, all'articolo 10, stabilisce che i contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali riconosciute "... hanno effetto rispetto a tutti i datori di lavoro, i lavoratori, gli artisti e i professionisti della categoria a cui il contratto collettivo si riferisce e che esse rappresentano". Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 92

¹¹⁷ Giuseppe Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, p. 96.

¹¹⁸ Benito Mussolini, *Opera Omnia*, A cura di Edoardo Susmel e Duilio Susmel, Volume XXVIII (Firenze: 1952-1963) pp. 79-81. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 174.

¹¹⁹ Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 175.

Lentini sostenevano con vigore la svolta corporativa mentre Starace curava gli interessi del partito. I lavori della Commissione si svolgono dal 1° dicembre 1936 al 14 luglio 1938 e fanno quindi registrare due tendenze opposte: da una parte, vi erano i sostenitori di una riforma senza stravolgimenti del sistema, che avrebbe rivalutato la camera in senso corporativo; dall'altra vi erano i più oltranzisti che agognavano un mutamento profondo e radicale¹²⁰.

La prima seduta ha luogo il 1° dicembre 1936, ed è dedicata a uno scambio generale di opinioni sulla riforma e sulla sua portata, anche in relazione ai rapporti col Senato. Mentre Starace, all'epoca segretario del partito, e Bottai si dichiarano contro l'utilizzo di meccanismi elettorali per stabilire la composizione della Camera, Solmi sostiene che "il fatto elettorale" va mantenuto, essendo "un grande atto di adesione del popolo al regime"¹²¹. Per questa ragione egli propone l'istituzione di una Camera costituita per metà da componenti designati in base alla funzione ricoperta e per metà scelti attraverso un procedimento elettorale.

Durante la seconda seduta, datata 10 dicembre 1936, la Commissione discute delle proposte contenute in una relazione della Confederazione dei lavoratori dell'industria. Tale relazione indicava la necessità di designare i membri della Camera corporativa in modo non troppo dissimile da come avveniva per la Camera dei deputati: la proposta di designazione avrebbe dovuto spettare, da una parte, "alle confederazioni sindacali con un numero di rappresentanti auspicabilmente inferiore al numero di membri di loro designazione esistenti nelle attuali corporazioni, e, per altro verso, agli enti estrasindacali, cioè al partito e agli organismi indicati nella legge elettorale vigente"¹²². Il corpo elettorale sarebbe stato raggruppato in collegi differenziati secondo le categorie sindacali o estrasindacali di appartenenza degli elettori, e, laddove un cittadino appartenesse a più categorie contemporaneamente, avrebbe avuto il diritto di voto per ciascuna di esse. Seconda questa proposta, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni "non avrebbe avuto una funzione legislativa, (...) ma sarebbe stata convocata all'inizio della

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ivi, p. 176.

¹²² Ivi, p. 177.

legislatura per ascoltare il discorso della corona e formulare l'indirizzo di risposta, e, ancora in via ordinaria, su invito del capo del governo”¹²³.

Il 7 gennaio 1937 si discute del funzionamento della Camera e dei rapporti tra Parlamento e corporazioni. Starace anima il dibattito chiedendo, agli altri membri della Commissione, se l'obiettivo fosse “quello di irrobustire oppur no l'istituto parlamentare”. Secondo Ciano, il regime non aveva intenzione di irrobustire tutto il sistema parlamentare, ma mirava a fornire alla Camera funzioni corporative, sino ad allora riservate ad un'istituzione posta alle dipendenze di un ministro. Egli riteneva che la Commissione dovesse perfezionare le attribuzioni della Camera, che “da campo di contesa, (...) era divenuta un organo di collaborazione”. Di parere contrario era invece Solmi, secondo il quale il regime aveva ucciso il regime parlamentare sopprimendo il predominio della Camera, il quale consisteva nella possibilità di impedire al governo di far funzionare correttamente l'istituto parlamentare, obbligandolo a ricorrere all'uso dei decreti-legge. Per quanto concerne invece il futuro delle corporazioni, Ciano era contrario a un'ipotesi che prevedesse l'assorbimento di tali organi dentro la Camera, ritenendo che dovessero mantenere la loro autonomia e un preciso campo d'azione al di fuori di questa. Anche Bottai sosteneva l'importanza di mantenere le corporazioni attive al di fuori della Camera, dove assolvevano funzioni importanti in campo amministrativo, sociale ed economico¹²⁴.

Nella sesta seduta della Commissione, datata 5 febbraio 1937, Solmi presenta due progetti di riforma. Il primo prevede una camera composta da 400 membri, nominati con decreto del Duce su proposta del Gran Consiglio, il quale, a sua volta, avrebbe scelto tali deputati tra i nominativi designati dal partito e dalle confederazioni. Una volta cessati dalla carica, i componenti della Camera avrebbero continuato a farne parte finché non fossero stati sostituiti in occasione della revisione annuale fatta dal Gran Consiglio del Fascismo. Il secondo, invece, presuppone che il Duce nomini il presidente della Camera, mentre la lista dei designati, destinati a rimanere in carica cinque anni, sarebbe stata

¹²³ Ivi, p. 178.

¹²⁴ Ivi, p. 180.

approvata dal popolo tramite il mezzo elettorale¹²⁵. Le due proposte provocano una divisione all'interno della Commissione: da una parte, Solmi, Lantini e Ciano si mostrano favorevoli all'ipotesi di un rinnovamento quinquennale e generale attraverso la forma del plebiscito; dall'altra, Starace e Bottai, sono favorevoli a una revisione annuale o poliennale, senza fare ricorso al plebiscito¹²⁶. Il presidente della commissione, nella persona di Ciano, legge ai membri della Commissione, nella seduta successiva del 20 febbraio, due schemi sulla designazione e nomina dei membri della Camera: uno prevedeva un mandato dalla durata di cinque anni per i deputati e l'altro una rivoluzione annuale. I due progetti avevano, però, anche dei punti in comune, tra cui quello che stabiliva che, per l'esercizio delle proprie funzioni, la Camera avrebbe operato mediante l'assemblea generale, le giunte legislative e l'assemblea del bilancio. Inoltre, si stabiliva che l'assemblea generale sarebbe stata formata di 400 rappresentanti con un presidente e quattro vicepresidenti nominati con decreto del Duce e si lasciava aperta la possibilità rispetto alla creazione di commissioni speciali per determinate questioni. Al termine della discussione, i commissari si trovano d'accordo, all'unanimità, rispetto alla soppressione sia del decreto-legge, responsabile dello strapotere della burocrazia, sia delle giunte corporative, perché già comprese in quelle legislative¹²⁷.

Durante la riunione del 2 aprile 1937 si tirano le somme di quanto discusso fino a quel momento. All'incontro partecipa anche il segretario generale della camera Rossi-Merighi. Ancora una volta si evidenziano due posizioni contrapposti rispetto alle ipotesi di rinnovamento annuale o quinquennale della Camera; Solmi sosteneva vivacemente la seconda posizione, affermando che il fatto di dover rinnovare ogni anno la Camera, anche solo per 15 o 20 individui, avrebbe messo "in subbuglio tutto il paese" e provocato "un certo sommovimento", quando invece era essenziale che la Camera trovasse, da subito, della stabilità¹²⁸. Ciano, dal canto suo, seguiva a sostenere l'idea di un rinnovamento annuale dell'organo, così da "(...) uscire realmente fuori in toto dal sistema

¹²⁵ Ivi, p. 181

¹²⁶ Ivi, pp. 181-182.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ivi, pp. 183.

parlamentare”. Alla fine, si decide per l’invio di entrambe le proposte al Duce e al Gran Consiglio. Nella stessa riunione si discute uno schema presentato da Rossi-Merighi, che affronta i temi delle attribuzioni e del funzionamento della Camera, già oggetto di dibattito nelle precedenti sedute. Secondo lo schema di Rossi-Merighi, la Camera avrebbe dovuto esercitare le proprie funzioni in “Assemblea generale e mediante la Giunta del bilancio e le Giunte legislative (articolo 9); si stabiliva l’abolizione delle Giunte corporative e, allo stesso tempo, che le Giunte diventassero organi permanenti costituiti dal presidente della Camera, “cui sarebbe spettato di nominarne i componenti in numero stabilito dal regolamento interno e di convocarle in qualsiasi tempo” (articolo 11). Le Giunte legislative sarebbero state “costituite in corrispondenza dell’attività di uno o più dicasteri” (articolo 14) mentre, fino ad allora, si erano avute solo “Commissioni a competenza generica”. La Camera e il Senato, riuniti in Assemblea generale, avrebbero discusso e votato i disegni di legge di carattere costituzionale, quelli di carattere generale, i progetti di bilancio e i rendiconti consuntivi dello Stato (articolo 19). Le giunte, invece, avrebbero prodotto “ordinanze legislative”, promulgate dal capo del governo attraverso una reale ordinanza legislativa e aventi “forza di legge a tutti gli effetti” (articolo 21). Questa differenza ribadisce, soprattutto per volontà di Solmi e di Rossi-Merighi, la centralità dell’assemblea nella funzione legislativa; mentre vi erano tendenze che puntavano a trasferirla nelle commissioni, riducendo in tale maniera il Parlamento a un organo meramente consultivo. La presenza delle “ordinanze legislative” implica la necessità di creare una gerarchia tra le leggi. Uno schema presentato il 15 marzo da Lentini presentava una ripartizione che metteva al vertice le leggi costituzionali, con al di sotto, in ordine, le leggi generali, le leggi particolari e le norme corporative. Solmi e Bottai erano contrari all’inclusione delle norme particolari nella quadripartizione, in modo da non complicare le cose. Sempre durante la seduta del 2 aprile, si discute della competenza legislativa delle corporazioni, e viene accettato il principio secondo cui, con l’autorizzazione del governo, queste “avrebbero potuto elaborare norme concernenti la disciplina della produzione, lo scambio dei prodotti o le prestazioni dei servizi economici fra gli appartenenti alle categorie professionali nei rami di attività economica loro

demandati. Queste norme sarebbero state presentate, col parere favorevole delle giunte competenti, al capo del governo: il quale le avrebbe promulgate con propria ordinanza” (articolo 24)¹²⁹.

Il 3 giugno 1937, prima Mussolini e in seguito il Gran Consiglio, ricevono una relazione, realizzata da Rossi-Merighi e revisionata da Ciano, sulle proposte di riforma costituzionale riguardanti l’ordinamento e il funzionamento della costituenda Camera. La relazione sottolinea come, a partire dal 1925, la Camera dei deputati si sia trasformata profondamente nelle funzioni e nella costituzione, a differenza di quanto era accaduto per il Senato, che aveva conservato il compito di collaborare alla funzione legislativa¹³⁰. Con le riforme del 1925-1928 la Camera aveva perduto le caratteristiche che la contraddistinguono nei regimi liberal-democratici, dove ha la funzione di formare e controllare il governo, essendo depositaria della sovranità popolare. Tali riforme avevano reso l’organo “espressione schietta della popolazione operante”, organizzata “secondo la capacità produttiva dei singoli” ma “tutta indirizzata ad unità di intenti”, inoltre, aveva assunto come base l’ordinamento sindacale-corporativo. In questo sistema le corporazioni, considerate nella loro totalità, esprimono l’intera Nazione organizzata nelle varie attività economiche. Tuttavia, al fine di evitare che gli interessi economici fossero prevalenti all’interno dell’organo, si era deciso di integrare anche i fasci nel Parlamento, rappresentando, questi ultimi, forze e interessi ideali¹³¹. Mentre, poi, nell’Italia prefascista uno dei fondamenti teorici dell’ordinamento costituzionale era il principio della divisione dei poteri, questo veniva respinto dal fascismo, che considerava il potere unico e non divisibile. Così, lo Stato fascista aveva la necessità che altri organi collaborassero col governo nell’ambito della funzione legislativa, amministrativa ed esecutiva e che questi fossero realmente rappresentativi delle forze nazionali. Individuati tali organi nelle corporazioni e nel partito, vi era il bisogno di riunirli in una Camera, che sarebbe stata la Camera dei Fasci e delle Corporazioni¹³². La relazione presenta anche le

¹²⁹ Ivi, pp. 184-186.

¹³⁰ Ivi, p. 187.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ivi, p. 188.

proposte, citate in precedenza, di una Camera rinnovata ogni cinque anni o a durata illimitata, con rinnovazioni parziali. Entrambe le proposte avevano anche dei punti di convergenza: il Duce componente di diritto della Camera, la Camera composta da 400 membri, la formazione della lista dei designati operata dal Gran Consiglio. In base alla prima proposta, la lista dei designati sarebbe stata sottoposta all'approvazione popolare e la Camera sarebbe rimasta in carica per un periodo determinato di tempo, secondo l'altra la nomina dei componenti sarebbe avvenuta per decreto. Venivano poi definiti due obiettivi da raggiungersi attraverso la riforma: l'inserzione delle corporazioni nella Camera e la semplificazione della procedura legislativa. Al fine di conseguire tali obiettivi, era prevista una procedura più rapida e semplice che, diminuendo i casi in cui era necessaria la deliberazione della Camera in Assemblea plenaria, dava spazio ad organismi interni alla Camera, ovvero le Giunte permanenti (la Giunta del bilancio e le Giunte legislative) e le Commissioni speciali, costituite di volta in volta per esaminare questioni particolari. Attraverso le Giunte legislative, le corporazioni sarebbero entrate nella Camera: queste avrebbero esercitato la funzione legislativa sia attraverso l'emanazione di norme corporative, sia esaminando preventivamente tutti i disegni di legge e approvandoli in sede di Giunta legislativa, sia attraverso la facoltà di proporre delle leggi in determinate materie¹³³. Oltre alla distinzione tra leggi e ordinanze legislative, già evidenziata nella riunione del 2 aprile, in questa relazione vengono meglio definite le norme corporative, le quali rientrano nei compiti istituzionali delle corporazioni e vengono emanate con provvedimento del capo del governo. La relazione precisa che tali norme non possono derogare alle leggi, che devono regolare la disciplina della produzione, che sarebbero durate per un periodo di tempo definito mai superiore a un quinquennio, salvo proroga e che, infine, avrebbero avuto efficacia circoscritta ai rami di attività economica ai quali si riferiva la corporazione. Il documento viene analizzato dal Gran Consiglio tra il 10 e l'11 marzo 1938. A seguito di queste riunioni, viene approvato un ordine del giorno che stabilisce il principio della fusione tra Consiglio Nazionale delle Corporazioni e Consiglio Nazionale del Pnf, definiva in 600 i membri

¹³³ Ivi, p. 189.

della nuova Camera e sanciva il criterio per cui i deputati sarebbero decaduti col decadere della funzione per la quale erano stati scelti. Il 14 marzo il Gran Consiglio delibera la necessità di “procedere al completamento della riforma costituzionale con l’aggiornamento dello Statuto del regno”¹³⁴.

Il 27 aprile 1938 la Commissione si riunisce per discutere della deliberazione, da tale atto emergono due questioni principali: il problema di delineare precisamente l’inizio e la fine della legislatura e l’aggiornamento dello Statuto Albertino. Rispetto al primo quesito la Commissione non adotta alcuna delibera, essendo troppo variegate e distanti le posizioni che animavano i membri dell’organo. Ad esempio, Solmi e Ciano sostenevano la tesi secondo cui i lavori del Senato e della Camera dovessero dividersi in legislature, della durata ordinaria di un quinquennio o meno, “anche per dar modo di udire la parola del sovrano”¹³⁵. Lantini, invece, proponeva di dividere i lavori parlamentari in periodi o in sessioni. Bottai, dal canto suo, affermava la necessità di approfondire la questione in futuro. Anche per quanto concerne l’aggiornamento dello Statuto, la Commissione preferisce non adottare una posizione precisa in quanto mancavano “non pochi elementi per addivenire ad un aggiornamento dello Statuto”, e si richiedeva la soluzione di quel “compito molto complesso” alla istituenda Camera¹³⁶. Ciò accade pur avendo a disposizione, durante la seduta, una serie di documenti realizzati da Costamagna che davano delle possibili soluzioni. Tali proposte venivano scartate, molto probabilmente, perché troppo radicali¹³⁷.

Nella penultima riunione della Commissione, datata 27 maggio 1938, si discute invece della competenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni in materia di norme corporative e accordi economici collettivi. Si discute anche della necessità di stabilire confini precisi tra la competenza delle corporazioni e quella della Camera e si dibatte

¹³⁴ Ivi, p. 190.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Questi documenti comprendevano “Norme per l’inquadramento della riforma costituzionale”, “Schema della riforma costituzionale”, “Relazione allo schema di legge sull’ordinamento generale dello Stato fascista e sulla procedura di formazione delle leggi” ed infine “Legge sull’ordinamento della funzione legislativa e sull’organizzazione della Camera dei fasci e delle corporazioni”.

rispetto al funzionamento delle Giunte della Camera e delle Commissioni del Senato¹³⁸. Solmi spera che attraverso il contributo delle Commissioni, nell'esercizio delle funzioni legislative, possa diminuire il numero di decreti-legge emanati dal governo, che al tempo erano il 98% dei progetti presentati alle Camere. La causa di questa decretazione eccessiva, sempre secondo Solmi, doveva essere ricercata negli intervalli troppo lunghi tra una riunione e l'altra delle Camere; questi, infatti, costringevano le stesse a lavorare di fretta. Dal punto di vista di Ciano, la fretta era dovuta "dalle insufficienze tecniche e dalle improprietà giuridiche" che infioravano i decreti-legge. Lentini, per risolvere questo inconveniente, proponeva il lavoro continuo delle Commissioni ma trovava il rifiuto di Starace, il quale non voleva che i nuovi rappresentanti fossero tenuti lontano dai loro compiti nelle periferie. A questo punto, Bottai decideva di rimettere il problema nelle mani del Duce.

La Commissione si riunisce per l'ultima volta il 14 luglio, al fine di elaborare il testo definitivo. Su proposta di Bottai si decide di chiamare il nuovo organo col nome di Consiglio Nazionale dei Fasci e delle Corporazioni piuttosto che Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Questa rimane l'unica modifica di rilievo operata in quella seduta, modifica che tra l'altro non viene recepita dal legislatore. Con l'esame del progetto definitivo, la Commissione esaurisce il proprio compito¹³⁹.

2. Le opere che hanno accompagnato la creazione della Camera e attività normativa di attuazione

Il Gran Consiglio del Fascismo approva il 7 ottobre 1938 lo schema di due disegni di legge, uno sull'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, l'altro sulla riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni¹⁴⁰. Il disegno di legge concernente l'istituenda Camera viene presentato da Mussolini alla Camera il 29 ottobre e al Senato il 14 dicembre. Il 1° dicembre veniva costituita una Commissione alla Camera, di cui Giacomo Acerbo era relatore, Costamagna segretario e Paolo Orano presidente, per esaminare tale disegno di legge. I lavori procedono con grande rapidità e il 14 dicembre,

¹³⁸ Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 194.

¹³⁹ *Ivi*, p. 195.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

dopo aver ascoltato la relazione di Acerbo, viene approvato il progetto legislativo e subito trasferito al Senato. La Camera Alta si dimostra ancora più celere e, appena cinque giorni più tardi, una Commissione speciale, con relatore Santi Romano, Giuseppe Guadagnini come segretario e Balbino Giuliano presidente, aveva già approvato il disegno di legge. Questo diventa la legge 19 gennaio 1939 numero 129. Il disegno di legge concernente la riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni segue un iter analogo, con la presentazione del Duce prima alla Camera (29 novembre 1938) e poi al Senato (14 dicembre 1938), del relativo progetto di legge accompagnato da una relazione, esaminata, ancora una volta, da due Commissioni per i rispettivi rami del Parlamento. Il disegno di legge diviene la legge 5 gennaio 1939 numero 10¹⁴¹.

Al fine di comprendere meglio, ancora una volta, la portata e i caratteri del cambiamento rispetto al sistema liberaldemocratico, risulta utile approfondire la relazione scritta da Mussolini, a corredo dei disegni di legge presentati a Camera e Senato, e quella realizzata da Santi Romano. Aggiungendo a queste relazioni i contributi letterali di Panunzio e Carlo Alberto Biggini, i quali nel 1939 pubblicano due opere riguardanti il nuovo organo, si arrivano a definire, in sintesi, quali fossero le aspettative nei confronti della nuova Camera.

Nella relazione di Mussolini si evidenzia la trasformazione del ruolo della Camera: da “essere arbitra delle sorti dei governi, ponendosi sulla via degli errori e dei danni di una progrediente e rovinosa demagogia” a “organo di alta collaborazione legislativa”. Tale cambiamento si realizza dal momento che il regime fascista rifiuta il principio liberale della divisione dei poteri, secondo cui potere legislativo ed esecutivo non devono essere esercitati dalla stessa persona o gruppo di individui. Il fascismo respinge tale principio, in favore di quello secondo cui il potere è unico e indivisibile. Spiega poi Mussolini, che le organizzazioni dei fasci e delle corporazioni risultano essere le forme più adatte per la conoscenza e la soddisfazione delle esigenze nazionali, delle aspirazioni popolari e come il sistema più proprio per la scelta dei migliori; così la nuova Camera, che integra queste due istituzioni, si presenta come “la vera rappresentanza

¹⁴¹ Ivi, pp. 195-202.

nazionale diretta”. Non è più, dunque, l’investitura popolare, ottenuta per mezzo delle elezioni, a legittimare l’opera del rappresentante, bensì il fatto che egli viene scelto dai capi del regime, i quali, nel nuovo sistema, non devono più indagare la volontà degli elettori ma quelle che sono le necessità della totalità. Tale concezione della rappresentanza, secondo Mussolini “veramente e sanamente moderna”, ha, tra i suoi obiettivi, quello di sostituire una classe politica spesso incompetente e ignorante sui temi economici e sociali su cui legifera, a una maggiormente capace, che opera all’interno dell’Istituzione proprio in virtù di questa funzione. Per questo nella Camera viene integrato il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, il quale si occupa dei grandi interessi nazionali della produzione, al Consiglio Nazionale del Partito Fascista, che riafferma il carattere politico dell’organo. Dal momento che i componenti della Camera dei Fasci e delle Corporazioni sono tali in quanto esercitano una funzione, viene meno la necessità di rinnovare periodicamente l’organo e così, precisa Mussolini, “la continuità della funzione garantisce che il rinnovamento dell’istituto legislativo non deriverà più da un evento esterno o periodico, elezione o plebiscito, ma da un moto perenne e incessante, che, insieme con la vita, assicurerà alla grande istituzione, in ogni momento, tutta la necessaria freschezza ed efficienza”¹⁴². Attraverso la rotazione degli uomini che formano le cariche del partito e delle corporazioni, l’organo si rinnova attraverso un processo permanente. Infine, quelli che nello Stato liberale venivano chiamati deputati o rappresentanti, divengono consiglieri nazionali¹⁴³. In questo modo, oltre a venir meno il concetto di delegazione popolare, si annulla anche quello di mandato legislativo.

Nella relazione di Santi Romano si scorge una visione troppo ottimistica rispetto agli effetti che avrebbe generato, nei campi della politica e dell’organizzazione dello Stato, l’istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Il giurista scriveva infatti che tale novità avrebbe riportato “echi e ripercussioni nella storia generale dei Parlamenti”¹⁴⁴, quando la realtà storica ha mostrato il contrario. Ad ogni modo, sono interessanti le considerazioni di Santi Romano sulla concezione della rappresentanza

¹⁴² Ivi, p. 197.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ivi, p. 200.

politica nell'era fascista. Egli spiega come prima dell'affermazione del regime, vigeva il preconconcetto secondo cui la rappresentanza potesse fondarsi esclusivamente su di un qualche sistema elettorale. Così si affaccendavano intellettuali e politologi al fine di trovare un sistema che fosse migliore del precedente e che riuscisse meglio a esprimere, in termini di composizione della Camera, la volontà della Nazione. Tuttavia, afferma Romano, tali tentativi si dimostrano sempre infruttuosi; questo perché “vera rappresentanza non può aversi finché l'assemblea che ha il compito di attuarla non rispecchi nella sua stessa struttura, anziché casuali, effimeri e contingentati raggruppamenti di individui, una istituzionale e solida organizzazione sociale”. Per questa ragione era stato necessario aspettare quasi due decenni per la creazione del nuovo istituto: vi era il bisogno che tutti gli altri organismi del regime, atti a comprendere la totalità organizzata del popolo italiano, si consolidassero.

Anche Panunzio, come già accennato, si esprime sulla nuova Camera e ricorda come, attraverso l'approvazione della legge istitutiva la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, si decretava “la fine completa del monopolio legislativo del Parlamento, che fu il massimo portato della rivoluzione dell'89”¹⁴⁵. Per quanto riguarda il tema della rappresentanza, egli sostiene che in luogo delle parole rappresentanza, rappresentante e rappresentativo, sarebbe più corretto usare i termini: organizzazione, organizzatore e organizzativo¹⁴⁶. Questo perché, spiega Panunzio, “la Camera, nella sua Assemblea plenaria e nelle sue Commissioni legislative fa le leggi, per limitarci ora alla funzione principale della Camera stessa, non in quanto le prime e le seconde rappresentano il popolo, ma in quanto (...) esse sono il popolo”¹⁴⁷. Il giurista pugliese identifica, quindi, il popolo con lo Stato, ed essendo la Camera un organo immediato e fondamentale dello Stato, questa rappresenta realmente e non fittiziamente il popolo.

Era della stessa idea Carlo Alberto Biggini, il quale afferma che “nello Stato fascista il popolo non è fuori o prima dello Stato: il popolo è permanentemente tutto organizzato

¹⁴⁵ Ivi, p. 202.

¹⁴⁶ Sergio Panunzio, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* (Roma, 1939), p.46. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 203.

¹⁴⁷ Ivi, Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 204.

nello Stato, ossia in istituzioni statali e, quindi, muovendosi ed operando, si muove ed opera in forma statale. Stato e popolo sono, nella concezione fascista, una perfetta identità”¹⁴⁸. Da ciò deriva, spiega Biggini, che nel regime fascista la sovranità non si realizza per mezzo di un organismo intermedio come il Parlamento, come invece avveniva nell’Italia liberal-democratica; qui, una volta esaurito il momento elettorale, il popolo si ritraeva in sé stesso rimanendo “esterno ed estraneo all’effettiva struttura e potestà statale”. Oltre a ribadire la tesi secondo cui la Camera dei Fasci e delle Corporazioni non sia l’unico organo rappresentativo della Nazione, ma uno dei tanti nei quali si manifesta la volontà del popolo; rimane interessante la visione di Biggini sulla rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politica. Sebbene si possa pensare che inserendo le corporazioni, rappresentanti per definizioni di interessi economici e sociali, all’interno del Parlamento, si operi un distacco netto rispetto ai principi della Rivoluzione francese, la realtà si mostra assai diversa. Biggini tiene infatti a precisare che “nella nuova Camera non si tratta di rappresentanza degli interessi, ma di rappresentanza generale della Nazione”¹⁴⁹, tale forma di rappresentanza si preoccupa degli interessi della collettività, quindi, nel pensiero fascista, dello Stato. Il popolo rimane il fondamento dell’istituto della rappresentanza, esattamente come negli Stati parlamentari, ciò che cambia è il modo in cui manifesta la sua volontà: “(...) non più l’indifferenziato corpo elettorale, ma concrete istituzioni statali rappresentative”¹⁵⁰.

3. Il funzionamento della Camera

La Camera dei Fasci e delle Corporazioni operò per poco più di quattro anni. Il 23 marzo 1939 si tenne la seduta reale per l’inaugurazione della trentesima legislatura, la prima della nuova Camera, mentre, con il regio decreto-legge 2 agosto 1943, questa venne sciolta. Sebbene l’istituto sia stato attivo per poco tempo, e durante il periodo della guerra, risulta comunque possibile tracciare un quadro del suo funzionamento: ciò è

¹⁴⁸ Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 205.

¹⁴⁹ Carlo Alberto Biggini, *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale* (Padova, 1939), p. 13. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 207.

¹⁵⁰ Ivi, Carlo Alberto Biggini, *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, p. 31.

possibile grazie alle relazioni realizzate dagli unici due presidenti della camera, Costanzo Ciano e Dino Grandi, i quali descrivono pregi e difetti del nuovo organismo.

Il 20 giugno 1939 Costanzo Ciano inviò a Mussolini una relazione dettagliata sul funzionamento della camera nel suo primo trimestre di vita. Le impressioni di Ciano furono assolutamente positive, soprattutto rispetto all'operato delle Commissioni legislative che, seppur talvolta preda di dibattiti accesi, avevano operato "senza divagazione e perditempi", sempre con "dignità e stile tipicamente fascista"¹⁵¹. Il presidente, tuttavia, fece notare a Mussolini anche degli inconvenienti, come quello relativo alla distribuzione delle leggi sulla base del criterio della competenza esclusiva o quello relativo al fatto che alcuni disegni di legge venivano presentati alla Camera senza l'approvazione prevista tra i ministri interessati. Pochi giorni dopo aver scritto questa relazione, il 27 giugno 1939, Ciano morì. Al suo posto venne nominato come presidente Dino Grandi, già ministro di grazia e giustizia dal 12 luglio dello stesso anno; tale scelta sollevò delle questioni rispetto alla compatibilità tra i due incarichi, pur non essendoci norme che vietassero questa fattispecie¹⁵².

Così, il 28 marzo 1940, Grandi inviò a Mussolini una relazione che descriveva il primo anno di vita della Camera e, al tempo stesso, suggeriva dei possibili miglioramenti. Innanzitutto, Grandi affermava che la riforma aveva avuto dall'esperienza "un collaudo pienamente favorevole" e sottolineava l'attività delle Commissioni legislative, capaci da una parte di eliminare provvedimenti analitici e di dettaglio dal lavoro delle assemblee plenarie, dall'altra di disporre "gruppi di spiccate di competenze, permanentemente mobilitati e altamente qualificati"¹⁵³. Per quanto riguarda le problematiche, egli riteneva che l'interferenza che si verificava, in sede di assegnazione dei decreti-legge, tra le Commissioni finanziarie della Camera e del Senato e le altre commissioni legislative competenti per le materie specifiche, rappresentasse la questione più importante da risolvere. Bisognava, infatti, precisare dei criteri che stabilissero "(...) i provvedimenti

¹⁵¹ Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 213.

¹⁵² Archivio Centrale dello Stato, Segreteria Particolare del Duce, Carteggio riservato, busta 14, fascicolo 205/R, Dino Grandi, Vicende politiche.

¹⁵³ Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, pp. 215-216.

che devono considerarsi più direttamente connessi con la situazione del bilancio e l'equilibrio finanziario generale, da riservarsi alla competenza della commissione del bilancio della camera e della commissione di finanza del Senato, e quelli in cui appaia preponderante la disciplina tecnica, da deferirsi alle singole commissioni legislative”¹⁵⁴. Altri difetti nel funzionamento della Camera stavano, secondo Grandi, nell'uso generalizzato della decretazione d'urgenza, che aveva prodotto “periodiche inondazioni di decreti-legge”. Questo perché troppo spesso venivano realizzate leggi in luogo di regolamenti o circolari ministeriali. Così era divenuto frequente, nella pratica governativa, adottare provvedimenti che richiedessero la forma legislativa, solo per essere state le rispettive materie, oggetti dei provvedimenti, già precedentemente regolate per legge. Era poi necessario eliminare dagli schemi legislativi le disposizioni di dettaglio ed esecuzione, che rientravano nella materia regolamentare. Ed infine, la decretazione d'urgenza doveva riservarsi per quei soli casi in cui fosse impossibile procedere per via ordinaria, dunque per “impellenti esigenze riferibili alla conservazione e alla vita dello Stato”¹⁵⁵.

In una riunione dei presidenti delle Commissioni legislative, tenutasi il 10 dicembre 1940, si affrontò il problema, già palesato da Ciano e Grandi, sulle interferenze tra le Commissioni finanziarie e le altre Commissioni. Furono ventilate diverse ipotesi per giungere a una soluzione, tuttavia nessuna trovò un consenso generale. Ad esempio, Araldo Di Crollanza, facente parte della corporazione vitivinicola e olearia, propose di convocare con maggior frequenza le Commissioni riunite, sia per i provvedimenti di maggior portata, sia per quelli che, pur privi di risvolti finanziari, segnassero “nella specie, un indirizzo in materia di opere pubbliche”¹⁵⁶. Dall'altra parte Luigi Ridolfi, facente parte dalla corporazione delle comunicazioni interne, sosteneva la necessità di delegare alcuni elementi competenti di ogni singola Commissione ad intervenire alle discussioni del bilancio, al fine di evitare che venissero convocate continuamente le Commissioni riunite. Per giungere ad una effettiva soluzione del problema, fu necessario

¹⁵⁴ Ivi, p. 216.

¹⁵⁵ Ivi, p. 217.

¹⁵⁶ Ivi, p. 219.

l'intervento della Commissione permanente per il regolamento, la quale affrontò il problema della ripartizione delle competenze il 28 maggio 1941. Le conclusioni cui giunse furono diverse: innanzitutto si richiedeva un aumento del numero delle Commissioni, con la creazione di una nuova Commissione della previdenza e del credito; poi si sottolineava la necessità di stabilire un semplice limite minimo per i membri di ogni Commissione, “onde permettere una più larga possibilità di movimento”; si affermava inoltre che laddove il procedimento legislativo, pur impegnando il bilancio, riguardasse la disciplina di una determinata attività amministrativa, sarebbe stato necessario presentare all'esame della Commissione competente il provvedimento, “salva sempre la facoltà del presidente della Camera di promuovere le Commissioni riunite”; infine si sottolineava la necessità di precisare le attribuzioni della Commissione generale del bilancio, alla quale, sostanzialmente, sarebbe spettato “l'esame della disciplina complessiva della entrata e della spesa dello Stato”¹⁵⁷.

Dino Grandi, sempre in qualità di presidente della Camera, produsse una relazione, nel 1941, circa i primi due anni di vita della nuova istituzione. Egli sottolineava il carattere di novità dell'assemblea, nella quale si affermava il concetto della rappresentanza funzionale, secondo cui i consiglieri nazionali erano tali in base alla funzione che svolgevano, e quindi il loro mandato cessava con l'esaurirsi della funzione stessa. Ciò permetteva di avere, al termine del biennio, “un'assemblea in prevalenza nuova, pur raccogliendo elementi che per la loro qualità si erano già affermati nella precedente esperienza parlamentare”¹⁵⁸. Altri risultati positivi derivavano dall'accelerazione dell'iter legislativo e da un minore ricorso alla decretazione d'urgenza.

L'ultima relazione prodotta da Dino Grandi, contenente valutazioni sul funzionamento della Camera, fu realizzata il 25 gennaio 1942. Si notava come l'entrata in guerra dell'Italia aveva mantenuto praticamente invariato il volume della legislazione, ma, al contempo, era aumentata la conversione di decreti-legge, anche quelli che non sembravano avere caratteri di urgenza. Ciò viene criticato da Grandi, il quale lamenta una

¹⁵⁷ Ivi, p. 220.

¹⁵⁸ Ivi, p. 222.

ripresa della “nota propensione della burocrazia all’emanazione delle norme per decreto-legge”¹⁵⁹.

Uno dei critici più severi della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, all’interno del mondo fascista, fu lo stesso Sergio Panunzio che tanto si era battuto per la formazione del nuovo organo. Egli affermava con vigore la necessità di inserire le corporazioni, in modo sistematico, all’interno della Camera. Allo stesso tempo, proponeva di chiarire la competenza delle Commissioni legislative e delle corporazioni per quanto riguardava la produzione normativa¹⁶⁰. Egli lamentava un’invasione costante dell’attività legislativa delle Commissioni nel campo delle corporazioni e, contemporaneamente, un ricorso troppo scarso alle norme corporative, le quali, nel nuovo ordinamento, costituivano una fonte, seppur ignorata, del diritto. Sosteneva che il criterio per specificare le competenze non provenisse dall’elemento materiale, bensì da quello formale dei destinatari delle norme, i quali, per quanto riguarda le norme corporative, “Non sono i cittadini in universale, ma le categorie in particolare. In altri termini, le norme corporative non sono che le leggi delle categorie e per le categorie”¹⁶¹. Inoltre, faceva notare Panunzio, come del resto aveva fatto Grandi, il carattere iperattivo delle Commissioni legislative, le quali troppo spesso si trovano a legiferare su “(...) minuzie e inezie, che non hanno nemmeno carattere regolamentare”. Così, se da una parte si era risolto il problema della iperproduzione di decreti-legge, tipico dell’Italia prefascista, dall’altra, tale problema si era ripresentato sotto le vesti di un’emanazione legislativa eccessiva. Il concetto viene ben riassunto in uno scritto di Panunzio, datato settembre 1941, circa l’operato della Camera dei Fasci e delle Corporazioni: “(...) si potrebbe notare che se è stato ridotto quasi a zero l’uso del decreto-legge, non per questo è a concludersi che si sia ridotto il numero delle leggi che emanano le Camere, mentre è più evidente che per molte materie più convenientemente e più normalmente, secondo lo spirito del nuovo sistema

¹⁵⁹ Ivi, p. 223.

¹⁶⁰ Ivi, p. 229.

¹⁶¹ Sergio Panunzio, *Per l’ordinamento delle corporazioni*, in “Gerarchia”, settembre 1942. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 230.

legislativo italiano, si dovrebbe fare ricorso alle nuove fonti corporative dell'ordinamento giuridico, e segnatamente alle norme corporative”¹⁶².

CONCLUSIONI

Lo Stato corporativo fascista ha rappresentato un tentativo di superamento dello Stato liberal-democratico sotto due punti vista. Uno concettuale, attraverso le critiche rivolte verso i principi che caratterizzavano il vecchio Stato, e uno pratico, per mezzo dell'organizzazione dell'economia nelle corporazioni e l'integrazione dei componenti del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, assieme ai membri del Consiglio Nazionale dei Fasci, nell'organo rappresentativo della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Tale istituzione fu lontana dalle aspettative di quanti volevano realizzare un corporativismo integrale, come Panunzio, e, al tempo stesso, largamente ignorata dagli studiosi a-fascisti, che l'hanno considerata, probabilmente, degna di poca attenzione. Ad ogni modo, è bene notare il fatto che alcuni dei caratteri sostanziali della Camera, come l'attribuzione delle funzioni legislative alle Commissioni permanenti, siano sopravvissuti al crollo del regime, trovando spazio, ad esempio, nella Costituzione dell'Italia repubblicana. Per quanto riguarda, invece, il contenuto degli attacchi teorici rivolti alle fondamenta dello Stato liberal-democratico, è corretto affermare che questo sia andato praticamente disperso nel corso dei decenni post-bellici. Tuttavia, se le conclusioni cui giunsero gli intellettuali vicini al regime sono contestabili, i presupposti della critica si dimostrano validi e spietatamente attuali. Ridurre gli interessi del mondo del lavoro a quelli dello Stato, facendo delle corporazioni e delle associazioni sindacali degli organi della massima istituzione, significa svilire le capacità del popolo di auto-organizzarsi. Così, il fatto di totalizzare gli interessi della collettività, che invece è plurale ed eterogenea, impedisce un reale superamento dei principi del 1789. Semplicemente, si passa da una concentrazione dei poteri nel Parlamento liberale a una nelle mani dello Stato fascista, dall'egemonia della classe borghese, si passa, ad una non meno dura, della classe

¹⁶² Sergio Panunzio, *Una relazione sull'attività della Camera dei Fasci e delle corporazioni*, in “Sindacato e Corporazione”, settembre 1941. Citato in Francesco Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, p. 223.

dirigente fascista. Intanto, i cittadini restano assai lontani dalle prospettive di un'auto-amministrazione degli interessi; che poi questa mancanza si verifichi in nome dell'interesse generale inteso come bene-essere o come interesse dello Stato, ciò non cambia la sostanza. Si resta comunque ben lontani da una prospettiva di equilibrio, in cui l'autonomia dei gruppi organizzati e il potere dello Stato riescano a convivere. A ragione, invece, gli intellettuali vicini al fascismo identificavano, come difetto grave dell'istituto della rappresentanza nel mondo moderno, l'incapacità di essere, da parte del Parlamento, uno specchio fedele della realtà sociale, che è fatta di interessi parziali o di categoria. Partendo da tale giudizio negativo, coloro che si sono impegnati nella creazione dello Stato corporativo, e in primis Mussolini, avrebbero dovuto accettare di dare dignità, come soggetti giuridici e politici, alle associazioni che si facevano portatrici di tali interessi "di corpo". Questo perché, quando le stesse associazioni si formano dal basso, fondandosi sulla volontà degli individui che ne fanno parte e che mantengono il potere rispetto alla direzione dell'organo, diventa più probabile che i capi vengano scelti sulla base di un criterio qualitativo. Quando invece vengono eletti dall'alto, come nel caso dello Stato fascista, è evidente che verrà privilegiata la lealtà sulle capacità, arrecando un danno all'intera organizzazione.

BIBLIOGRAFIA

Atto costituzionale-1793.pdf. 22 novembre 2021. <https://scienze politiche.uniroma2.it/wp-content/uploads/2021/11/22.-ATTO-COSTITUZIONALE-1793.pdf> (consultato il giorno maggio 7, 2024).

Barbera, Augusto, e Carlo Fusaro. *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino, 2020.

Biggini, Carlo Alberto. *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*. Padova, 1939.

Bodin, Jean. *De Republica I*. s.d.

Carli, Filippo. *Le basi storiche e dottrinali della economia corporativa*. Padova: Casa Editrice Antonio Milani, 1938.

- Carta-del-lavoro*. s.d. <https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-del-lavoro/> (consultato il giorno maggio 10, 2024).
- Chiarelli, Giuseppe. *Lo Stato corporativo*. Padova: Cedam, 1936.
- Colavitti, Giuseppe. *Rappresentanza e interessi organizzati: Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*. Milano: Dott.A Giuffrè Editore, 2005.
- Costamagna, Carlo. «Atti del primo convegno di studi sindacali e corporativi .» *L'associazione professionale nel diritto corporativo*. Roma: Edizioni del diritto del lavoro, 1930. 85, 104, 98.
- costituzione/parte-ii/titolo-i/sezione-i/art67*. s.d. <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-ii/titolo-i/sezione-i/art67.html> (consultato il giorno maggio 8, 2024).
- Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*. «Bulletin de l'Assemblée Nationale.» 15 giugno 1791.
- Giannini, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo, vol I, II*. Milano: Giuffrè, 1988.
- Heinrich, Othmar Spann e Walter. *Lo Stato Organico: il contributo della scuola di Vienna a "Lo Stato" di Costamagna*. A cura di Giovanni Franchi con premessa di Gian Franco Lami. Roma: Settimo Sigillo, 1997.
- Luca, Giovan Battista De. *Il principe cristiano pratico*. Roma: Stamperia della Reruenda Camera Apostolica, 1480.
- Mussolini, Benito. *Opera Omnia*. A cura di Edoardo Susmel e Duilio Susmel. Vol. 28. Firenze, 1952-1963.
- Panunzio, Sergio. «La Corporazione parlamentare.» *Critica Fascista*, 1 settembre 1933.
- . «Per l'ordinamento delle corporazioni.» *Gerarchia*, settembre 1942.
- . *I principi generali del diritto fascista*. Pisa: Arti grafiche Pacini Mariotti, 1940.
- . *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*. Roma, 1939.
- . *Rivoluzione e Costituzione*. Milano, 1933.
- . «Una relazione sull'attività della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.» *Sindacato e Corporazione*, settembre 1941.
- . *Stato nazionale e sindacati*. Milano, 1924.
- Perfetti, Francesco. *La Camera dei fasci e delle corporazioni*. Roma, : Bonacci Editore, 1991.

rappresentanza-politica. s.d. <https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica/> (consultato il giorno maggio 8, 2024).

Rex-in-regno-suo-est-imperator. s.d. <https://www.treccani.it/vocabolario/rex-in-regno-suo-est-imperator/> (consultato il giorno maggio 4, 2024).

Sgueo, Gianluca. *Il-tema-della-sovranià-tra-il-xviii-ed-il-xix-secolo*. s.d. https://www.diritto.it/il-tema-della-sovranita-tra-il-xviii-ed-il-xix-secolo/#_ftnref12 (consultato il giorno maggio 7, 2024).

Sieyès, Emmanuel. *Che cosa è il Terzo Stato? (Qu'est-ce que le Tiers ètat?)*. Roma: Editori riuniti, 1972.

Sovranità. s.d. <https://www.treccani.it/enciclopedia/sovranita/> (consultato il giorno maggio 3, 2024).

Stato e sovranità in Jean Bodin. 6 ottobre 2017. <https://scienze politiche.uniroma2.it/wp-content/uploads/2017/10/6.-Bodin-1.pdf> (consultato il giorno maggio 8, 2024).

Zanobini, Guido. *Corso di diritto corporativo*. Milano: Giuffrè, 1937.