

RIVISTA ITALIANA  
PER LE  
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE  
Cesare Pinelli

nuova serie

14  

---

2023



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

**Direttore:** Cesare Pinelli

**Direttore emerito:** Mario Caravale

**Direzione e redazione:** Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

**Comitato di direzione:** Silvia Diaz Alabart (Madrid) - Guido Alpa (Sapienza, Roma) - Mads Andenas (Oslo) - Jean Bernard Auby (Parigi) - Luisa Avitabile (Sapienza, Roma) - Sergio Bartole (Trieste) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Andrea Biondi (Londra) - Enzo Cannizzaro (Sapienza, Roma) - Marta Cartabia (Milano) - Claudio Consolo (Sapienza, Roma) - Enrico Del Prato (Sapienza, Roma) - Oliviero Diliberto (Sapienza, Roma) - Pierre Marie Dupuy (Parigi) - Antonio Gambaro (Milano) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) - Stefan Grundmann (Firenze) - Riccardo Guastini (Genova) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Sapienza, Roma) - Gianni Iudica (Milano) - Erik Jayme (Heidelberg) - Guillaume Leyte (Parigi) - Hans W. Micklitz (Firenze) - Laura Moscati (Sapienza Roma) - Carlos Manuel Petit Calvo (Huelva) - Johannes M. Rainer (Salisburgo) - Filippo Reganati (Sapienza, Roma) - Jerome H. Reichman (Durhan) - Gaetano Silvestri (Messina) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco) - Paolo Zatti (Padova)

**Redazione:** Fulvio Costantino (redattore capo), Nicola Giovanni Cezzi, Andrea Caravita di Toritto, Carolina Rendina

**Amministrazione:** JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia  
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) - email: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

**Abbonamento:** € 35,00

**Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:** **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: [www.jovene.it](http://www.jovene.it).

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

**Direttore responsabile:** Cesare Pinelli

**ISSN 0390-6760 - Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.**

Stampato in Italia Printed in Italy

# INDICE

## PROLUSIONI

- 3 GUSTAVO ROMANELLI  
*Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*
- 27 ALESSANDRO ZAMPONE  
*Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli*

## SAGGI

- 47 UGO RUFFOLO  
*Artificial Intelligence e diritto romano. Lo “schiavo robotico” quale nuovo servus?*
- 69 ANDREA AMIDEI  
*Nuovi “schiavi contemporanei”? Riflessioni su proprietà industriale e intellettuale, “personalità elettronica” e “creazione” della res A.I.*
- 89 LAURA MOSCATI  
*Savigny e la cultura giuridica meridionale in un saggio di Armando De Martino*
- 101 CESARE PINELLI  
*Désinformation, liberté d’expression et régulation des plateformes numériques*

## IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

- 113 CESARE PINELLI  
*Presentazione*
- 115 LUISA AVITABILE  
*Il principio di eguaglianza*
- 127 FEDERICO ROGGERO  
*Questione forestale ed eguaglianza sociale in italia (1900-1923)*

- 147 GAETANO AZZARITI  
*Realizzare l'eguaglianza*
- 159 ALESSANDRA DI MARTINO  
*Dimensioni costituzionali dell'eguaglianza e linee di conflitto sociale: recenti sviluppi negli Stati Uniti e in Germania*
- 179 ALESSANDRA GIANELLI  
*Il principio di sovrana eguaglianza degli Stati nel diritto internazionale*
- 195 ALFREDO MOLITERNI  
*Principio di eguaglianza e diritto amministrativo*
- 215 GIANDOMENICO DODARO  
*I tortuosi percorsi del principio di uguaglianza nella scienza del diritto penale*
- 233 GUIDO ALPA  
*Il principio di eguaglianza e la responsabilità civile*
- 253 MIRZIA ROSA BIANCA  
*Il principio di uguaglianza e il diritto di famiglia*
- 269 ENRICO DEL PRATO  
*Principio di eguaglianza ed enti non lucrativi*
- 287 ALESSANDRO SOMMA  
*Principio di uguaglianza e ordine economico*
- 309 DOMENICO MEZZACAPO  
*Riflessioni sparse sul principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*
- 325 ALESSANDRO ZAMPONE  
*Principio di eguaglianza e diritto della navigazione*
- 351 ROBERTA TISCINI  
*Principio di uguaglianza e processo civile*
- 369 FRANCESCO CAPRIOLI  
*Principio di eguaglianza e processo penale*
- 381 PIETRO BORIA  
*Il potere tributario come funzione dell'eguaglianza*
- 401 MARIO CARAVALE  
*Disuguaglianza giuridica e autorità di governo nei giuristi del periodo fascista*

## RECENSIONI

- 433 L. SERAFINELLI, *U.S. Law Schools. Una visione alternativa della formazione del giurista negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2023 (Nicola Giovanni Cezzi)

# Disuguaglianza giuridica e autorità di governo nei giuristi del periodo fascista

---

Mario Caravale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Partito fascista e gerarchia. – 3. Categorie professionali e associazioni sindacali. – 4. La funzione di governo.

## 1. *Introduzione*

«Il principio... che in una forma o nell'altra è diventato il principio di tutte le scuole di pensiero fascista è l'idea dell'antindividualismo», così scriveva Polanyi nel 1935<sup>1</sup>. Ed in effetti la condanna dell'individualismo risulta ripetutamente proclamata da giuristi ed intellettuali italiani del periodo fascista. «L'errore [del liberalismo] esiste ed è... centrale: è la concezione atomistica dell'individuo... Gli individui non sono entità singolari ed atomiche, da cui la società 'risulti' in un secondo momento... ma sono i modi di essere, le individuazioni organiche della società. Solo la società esiste ed è reale; benché esista e sia reale *soltanto* nelle sue articolazioni. L'individuo è il modo di essere della società, l'autodeterminazione di questa» scriveva, ad esempio, Arnaldo Volpicelli<sup>2</sup>. Era stata la Rivoluzione francese a imporre la preminenza dell'individuo sullo Stato, proclamando principi che la rivoluzione fascista contestava e ribaltava. «I principî della rivoluzione francese... hanno avuta (sic) una formulazione che noi

<sup>1</sup> K. POLANYI, *The essence of fascism*, in *Christianity and the social revolution*, a cura di J. LEWIS, K. POLANYI e D.K. KITCHIN, London, 1935, 359-394. Il saggio è stato tradotto in italiano e pubblicato con il titolo di *L'essenza del fascismo*, in POLANYI, *La libertà in una società complessa*, Torino, 1987; il passo citato è a p. 93.

<sup>2</sup> A. VOLPICELLI, *I fondamenti ideali del corporativismo*, in *Archivio di studi corporativi*, 1930, 203. Su Adriano Volpicelli, 1892-1968, si vedano le biografie redatte da M. FIORAVANTI sia per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, a cura di I. BIROCCHI, E. CORTESI, A. MATTONI, M.N. MILETTI, Bologna, 2013, II, 2066 s., sia per il *Dizionario biografico degli Italiani*, C, Roma, 2020, 146-148, nonché il saggio di C. LATINI, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2012, 509-512. «Si dice da più parti che il nostro tempo va dissolvendo una concezione giuridica... l'individualismo» rilevava F. BATTAGLIA, *Dall'individualismo allo Stato*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1933, 302 (su Felice Battaglia, 1902-1977, F. POLATO, in *Dizionario biografico degli Italiani*, XXXIV, Roma, 1988, 311-315 e S. TESTONI BINETTI, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 194 s.).

non possiamo accettare. E infatti in questa formulazione è l'origine e la causa dell'aspetto che noi consideriamo errato... Si afferma... la priorità del cittadino di fronte allo Stato... è perciò che lo Stato liberale è andato degenerando in una atomistica astratta democrazia» scriveva Giuseppe Bottai<sup>3</sup>. La vera natura dell'individuo era quella di essere parte della società, come fattore della produzione e dello sviluppo economico dello Stato e come componente della nazione nella quale si annullava la sua particolarità. «Non l'uomo o il cittadino solo perché tali sono presi in considerazione dall'ordinamento giuridico emanante dallo Stato Fascista; ma il consociato è preso in considerazione solo in quanto lavori e produca. La concezione è superiore: le norme fasciste considerano soltanto chi nel consorzio civile non è parassita vegetante, ingombrante il cammino dello Stato, ma chi apporta quel che può, contribuendo al divenire dello Stato» affermava Bernardo Pirro<sup>4</sup>. «Il Fascismo non ammette l'individualismo assoluto... [l'individuo] è elemento dello Stato e come tale viene rispettato e protetto nella sua manifestazione e nello sviluppo delle sue facoltà... E sia operaio, imprenditore, proprietario, capitalista, impiegato, professionista, l'individuo ha il dovere di interessarsi alla produzione seguendo un indirizzo, conforme agli interessi della Nazione... In tal modo l'interesse della Nazione è perseguito attraverso

<sup>3</sup> G. BOTTAI, *Dalla rivoluzione francese alla rivoluzione fascista*, in *Archivio di studi corporativi*, 1930, 421 s. Su Giuseppe Bottai, 1895-1959, oltre alla biografia di S. CASSESE, in *Dizionario biografico degli Italiani*, XIII, Roma, 1971, 398-404, si vedano F. MALGERI, *Giuseppe Bottai*, in *Uomini e volti del fascismo*, a cura di F. CORDOVA, Roma, 1980, 105-144 e Id., *Giuseppe Bottai e «Critica fascista». Saggi introduttivi all'antologia di Critica fascista (1923-1943)*, San Giovanni Valdarno, 1980, nonché i recenti volumi di M.G. BOTTAI, *Giuseppe Bottai, mio padre: una biografia privata e politica*, Milano, 2015, di G.B. GUERRI, *Giuseppe Bottai*, Milano, 2019, di N. D'ELIA, *Giuseppe Bottai e la Germania nazista: i rapporti italo-tedeschi e la politica culturale fascista*, Roma, 2019 e di A. POLIMENO, *Mussolini io ti fermo. Storia leggendaria di Giuseppe Bottai. Scelse la patria combatté i nazisti*, Milano, 2023.

<sup>4</sup> B. PIRRO, *Il diritto fascista*, in *Il diritto fascista*, 28 ott. 1932, 15. Su Bernardo Pirro, fondatore della rivista *Il diritto fascista*, S. GENTILE, *Fascismo e riviste giuridiche. Il caso de 'Il diritto fascista' (1932-1943)*, in *La costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, a cura di BIROCCHI, G. CHIODI, M. GRONDONA, Roma, 2020, 102 scrive: «Di Bernardo Pirro si conosce... poco. Da un 'Appunto per la Segreteria particolare di S.E. il Capo di Governo' apprendo che... aveva vinto un concorso presso il ministero dell'Interno nel 1926, intraprendendo però una carriera tutt'altro che da funzionario modello, ricevendo richiami disciplinari e 'punizioni' e, più in generale, facendosi notare per 'leggerezza di carattere' e per 'scarso senso di disciplina'».

l'opera del singolo, la cui attività viene perciò ad assumere carattere pubblicistico fino ad essere considerata... attività svolgentesi anche nell'interesse dello Stato» aggiungeva Carlo Talarico<sup>5</sup>.

Secondo l'ideologia fascista, allora, il singolo esaltava la propria individualità annullandola nella comunità unitaria della nazione e dello Stato. «Lo Stato fascista è... lo Stato, che realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della Società. E la Società, nella concezione del fascismo, non è una pura somma di individui, ma un organismo che ha una sua propria vita e suoi propri fini, che trascendono quelli degli individui» teorizzava Alfredo Rocco<sup>6</sup>. «Il rapporto tra lo Stato e... ogni cittadino... è così intimo... che lo Stato esiste in quanto e per quanto lo fa esistere il cittadino. Quindi la sua formazione è formazione della coscienza dei singoli, e cioè della massa, nella cui potenza consiste» scriveva Giovanni Gentile<sup>7</sup>. «L'individuo s'intende come l'individuazione orga-

<sup>5</sup> C. TALARICO, *La rivoluzione francese e l'uguaglianza dei cittadini. La rivoluzione fascista e l'uguaglianza delle categorie*, Pisa, 1933, 128 s. Carlo Talarico risulta nato l'8 marzo 1886 da Michele e Marianna Lisi. Laureatosi in Giurisprudenza nell'Università di Roma, entrò al Ministero delle Poste e telecomunicazioni. Collaborò a lungo con Achille Starace.

<sup>6</sup> A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma, 1927, 16. Un quadro dei numerosi studi su Alfredo Rocco, 1875-1935, a partire da quello di P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963, è offerto dalle biografie redatte da M. SBRICCOLI per il *Dizionario del fascismo*, a cura di V. DE GRAZIA e S. LUZZATTO, II, Milano, 2015, 533-538, da G. SPECIALE per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, cit., 559-562, da P. COSTA per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1701-1704, da A. TARQUINI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXXVIII, Roma, 2017, 58-61. Si vedano inoltre S. BATTENTE, *Alfredo Rocco. Dal nazionalismo al fascismo (1907-1935)*, Milano, 2005; G. SIMONE, *Il guardasigilli del regime. L'itinerario politico e culturale di Alfredo Rocco*, Milano, 2012; G. CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascino dello Stato totale*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di BIROCCHI e L. LOSCHIAVO, Roma, 2015, 103-127, nonché *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. LACCHE', Roma, 2015, ad *Indicem* e il mio studio *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna, 2016, ad *Indicem*.

<sup>7</sup> G. GENTILE, *L'essenza del fascismo*, in *La civiltà fascista illustrata nella dottrina e nelle opere*, a cura di G.L. POMBA, Torino, 1928, 115. Gli studi sul pensiero e sulla vita politica di Giovanni Gentile, 1875-1944, sono, come noto, numerosissimi: oltre alla raccolta di AA.VV., *Giovanni Gentile la vita e il pensiero*, 14 volumi, Firenze, 1948-1972, la biografia redatta da G. SASSO per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LIII, Roma, 2000, 196-212 e quella di B. DE GIOVANNI per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Filosofia*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2012, 604-614, mi limito a ricordare tra i lavori più recenti: *Giovanni Gentile. La filosofia italiana tra idealismo e*

nica della società, cioè nel solo modo logicamente possibile» ribadiva Arnaldo Volpicelli<sup>8</sup>. Ed era questa fusione tra individuo e Stato che caratterizzava l'ideologia fascista, come è stato da tempo evidenziato dalla storiografia<sup>9</sup>. Una fusione che trovava la sua più chiara manifestazione nella struttura organicistica del corporativismo, la quale doveva svolgere la complessa funzione di inquadrare nelle associazioni sindacali delle varie categorie produttive da un canto i datori di lavoro, dall'altro i lavoratori, di unire le stesse associazioni nell'unità della corporazione dove avrebbero potuto essere mediati, anche in virtù dell'intervento di rappresentanti del governo e del partito, i contrapposti interessi<sup>10</sup>. L'ordine corporativo, comunque, non esauriva la struttura organicistica dello Stato fascista. A detta di Maurizio Maraviglia, ad esempio, «la Rivoluzione fascista prima di essere corporativa, è nazionale e tiene soprattutto a potenziare lo Stato, che riassume in sé ogni ragione di vita e di potenza della Nazione»<sup>11</sup>: una funzione unitaria che l'ordinamento fascista svolgeva mediante l'inquadramento della società nelle strutture e nelle articolazioni del partito nazionale fascista.

*anti-idealismo*, a cura di B. DE GIOVANNI, Milano, 2003; A. SIGNORINI, *Giovanni Gentile e la filosofia*, Firenze, 2007; A. AMATO, *L'etica oltre lo Stato. Filosofia politica in Giovanni Gentile*, Milano, 2011; A.J. GREGOR, *Giovanni Gentile. Il filosofo del fascismo*, Lecce, 2014; L. CANAPINI, *Il pensiero e la realtà: l'attualismo di Giovanni Gentile e il suo rapporto con il pensiero scientifico del primo Novecento*, Milano, 2017; M.E. MOSS, *Giovanni Gentile. Il filosofo fascista di Mussolini*, Roma, 2019; *Attualismo e storia. Saggi su Giovanni Gentile*, a cura di F. CERRATO, Soveria Mannelli, 2019; M. FRANZINELLI, *Il filosofo in camicia nera: Giovanni Gentile e gli intellettuali di Mussolini*, Milano, 2021; *Giovanni Gentile: la pedagogia, la scuola*, a cura di M.A. D'ARCANGELI e G. SPADAFORA, Roma, 2023.

<sup>8</sup> VOLPICELLI, *I fondamenti ideali del corporativismo*, in *Archivio di studi corporativi*, 1930, 204 e in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1930, 167.

<sup>9</sup> Mi limito a ricordare in proposito COSTA, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini*, 1999, 61-67.

<sup>10</sup> Rinvio sul punto all'approfondita ricerca di I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007.

<sup>11</sup> M. MARAVIGLIA, *La corporazione nello Stato unitario*, in *Nuova Antologia*, s. 7, novembre-dicembre 1933, 429. Su Maurizio Maraviglia, 1878-1955, si vedano, insieme con la biografia redatta da D. D'ALTERIO per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXIX, Roma, 2007, 459-461, CORDOVA, *Il fascismo nel Mezzogiorno: le Calabrie*, Soveria Mannelli, 2003, ad *Indicem* e A. RIDOLFI, *I «decostituiti» della «Sapienza»*. Santi Romano, Maurizio Maraviglia e Carlo Costamagna, in *I costituenti della Sapienza. Atti del Convegno. Roma 20 marzo 2017*, a cura di F. LANCHESTER e R. D'ORAZIO, Milano, 2021, 261-293.

Lo Stato fascista, dunque, era esaltato come antitesi dello Stato liberale. Ne conseguiva che in esso non potevano trovare spazio i principi di libertà e di uguaglianza giuridica affermati dalla Rivoluzione francese. Ma mentre del diritto di libertà giuristi e intellettuali fascisti proponevano non già l'eliminazione, bensì una lettura radicalmente diversa da quella liberale<sup>12</sup>, per il principio dell'uguaglianza giuridica in molti affermavano l'avvenuta sua eliminazione. Mussolini aveva proclamato la «diseguaglianza irrimediabile e feconda e benefica negli uomini»<sup>13</sup> e la sua dichiarazione era stata assunta come verità incontestabile da molti giuristi. Così, ad esempio, si era espresso Bernardo Pirro: «Una visione veramente organica della società non può disconoscere le differenze qualitative esistenti fra i componenti della stessa, perciò il fascismo afferma la disuguaglianza irrimediabile e feconda e benefica degli uomini che non si possono livellare»<sup>14</sup>. E Nino Tripodi, dopo aver detto «postulare il livellamento degli uomini valse a cullare le più audaci utopie anarchiche»<sup>15</sup>, aggiungeva «lo Stato è un derivato dell'eterogeneità sociale, ma allo stesso tempo ne è anche il promotore, avendo interesse ad utilizzare le più differenti energie per portare al massimo il rendimento collettivo... È in questo senso che Mussolini ha... parlato di 'diseguaglianza irrimediabile e feconda e benefica negli uomini'... Per il fascismo l'eguaglianza esiste come eguaglianza di doveri, non di diritti... Non è eguaglianza di diritti perché il singolo vive inquadrato nella collettività e quindi ha doveri verso di essa... I doveri che eguagliano gli uomini di fronte allo Stato si realizzano... attraverso il lavoro»<sup>16</sup>. Carlo Talarico concordava ed aggiungeva «la dottrina e il regime individualistico crearono il principio filosofico dell'uguaglianza» che dette «subito l'impressione della raggiunta 'giustizia sociale' alla quale le classi umili... anelavano», dette, cioè «alle classi

<sup>12</sup> In proposito rinvio a quanto ho scritto in *Una incerta idea*, cit., in particolare 141-151.

<sup>13</sup> *La dottrina del fascismo*, in *Enciclopedia Italiana*, XIV, Roma, 1932, 847-851.

<sup>14</sup> PIRRO, *Introduzione e istituzioni di diritto fascista*, in *Il diritto fascista*, 1935, 137.

<sup>15</sup> N. TRIPODI, *Il concetto di eguaglianza nella dottrina del fascismo*, in *Quaderni de L'assistenza sociale*, 1940, 5.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 11 s., 21. Su Antonino (Nino) Tripodi, 1911-1988, rinvio alla biografia redatta da G. PARLATO per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XCVI, Roma, 2019, 820-822, nonché a *Fondazione U. Spirito R. De Felice. Inventario del fondo Nino Tripodi. 1930-1988, con documentazione precedente e documenti degli anni Novanta-Duemila*, a cura di A. CAVATERRA, Roma, 2019.

umili l'illusione di aver raggiunta (sic) l'attesa uguaglianza con i cittadini delle altre classi... E brevissima fu l'illusione... In una società in cui regna... la forza dei potenti... i non abbienti sono uguali ai potenti soltanto in diritto presuntivo e pertanto, in confronto degli altri, nello stato di assoluta inferiorità»<sup>17</sup>.

Un principio di disuguaglianza, dunque, che la dottrina approfondì in particolare sotto due profili, riferendolo da un canto alla società nazionale plasmata, educata ed inquadrata nell'organizzazione del partito nazionale fascista, dall'altro all'articolazione organica del corporativismo.

## 2. *Partito fascista e gerarchia*

Sotto il primo profilo la società era letta come articolata in più strati disposti in forma piramidale al cui vertice era il Capo del Governo e duce del fascismo. «La struttura dell'organismo sociale dal punto di vista politico è paragonabile ad una sovrapposizione di strati, che nell'insieme compongono a guisa di una piramide» affermava Antonio Corrado Puchetti nel 1926. E precisava «Nel primo strato basilare possiamo comprendervi la maggioranza degli appartenenti alla nazione, i quali di fronte alla politica conservano una condotta indifferente; nel secondo strato quelli iscritti ad un partito; in un terzo gli stessi iscritti che si dimostrano più diligenti nei rapporti col partito; nei successivi strati, sempre gradualmente più piccoli, possiamo rintracciare quelli che pongono la loro opera a profilo di un partito con funzione saltuaria od intermittente, con funzioni costanti, quelli che costituiscono i vari comitati permanenti insino ad arrivare ad una direzione centrale, che rappresenta il vertice sociale... Dal che si deduce che l'organismo sociale non può essere acefalo, ma, invece, è dominato da una minoranza... che costituisce la così detta *élite*». E concludeva «nella concezione dello Stato... il fascismo non si discosta dalla realtà palpitante»: pertanto «il fascismo [è] fatto essenzialmente di gerarchia»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> TALARICO, *La rivoluzione francese e l'uguaglianza dei cittadini*, cit., 44, 46 s.

<sup>18</sup> A.C. PUCHETTI, *Il fascismo scientifico (Studio sociologico)*, Torino, 1926, 16 s., 120. Puchetti è autore dello studio *Il ricorso gerarchico*, Padova, 1938, che è stato ancora ricordato di recente da A.A. GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, IV, Buenos Aires, 2010, 123, n. 114 e da F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 154, n. 52. Scoca lo indica come seguace della tesi di Enrico Guicciardi secondo

Per Puchetti, dunque, la società era divisa in due parti: da un canto erano gli iscritti ad un partito (e dal 1926 uno solo, quello fascista, era ammesso in Italia), dall'altro la massa dei non iscritti: questi ultimi non erano inquadrati nella gerarchia che conduceva all'*élite* di governo, mentre i primi erano graduati a seconda del loro impegno politico in vari strati sociali gerarchicamente posizionati, così che quelli inferiori avevano minori diritti e poteri dei superiori e da loro dipendevano. In quello stesso torno di anni il fascismo portò avanti una politica di penetrazione nella società, diretta ad inquadrarla tutta nell'articolata organizzazione del partito. Nella lettura formulata nel 1938 da Carlo Costamagna non sembra essere prevista alcuna parte della società fuori del partito. Dopo aver ricordato che Mussolini aveva dichiarato «È tempo di dire pochi, ma eletti»<sup>19</sup>, il giurista affermava che il problema primario era «quello di assicurare la dinamica della classe politica e con questa la sua responsabilità... Non vi può essere una *élite* valevole... se negli elementi di essa non è ben chiara e potente la coscienza di una 'missione'. Perciò accanto al problema di educare la massa politica, vi è il problema anche più delicato di 'preparare' la classe politica. In questo punto il fascismo ha istituito da tempo la 'leva fascista' come metodo di reclutamento del partito. E quanto alla 'classe politica'... si sono gettate le linee dei 'Corsi di preparazione politica dei giovani' presso le Federazioni federali dei Fasci... Il '*cursus honorum*' deve essere giuridicamente determinato e con esso la procedura di formazione degli organi pubblici... Dunque riconoscimento di una 'effettiva' classe politica»<sup>20</sup>. Il fascismo, dunque, penetrava nel profondo la società, l'educava, la

il quale la *causa petendi* attiva nei giudizi amministrativi non è l'interesse legittimo, ma l'esistenza di una norma a tutela dell'interesse pubblico. Puchetti, inoltre, nel 1948 si candidò al Senato, senza successo, nel collegio di Este per il Blocco nazionale.

<sup>19</sup> B. MUSSOLINI, *Da che parte va il mondo*, in *Gerarchia*, 25 febbraio 1922.

<sup>20</sup> C. COSTAMAGNA, *Storia e dottrina del fascismo*, Torino, 1938, 421-424. Su Carlo Costamagna, 1881-1965, si vedano le biografie redatte da M. CUPELLARO per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XXX, Roma, 1984, 276-279, da M. TORALDO DI FRANCIA per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, cit., 504-509, da STOLZI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 598-600, nonché A. PAGLIUCA, *Lo Stato nel pensiero di Carlo Costamagna*, Napoli, 1987; LANCHESTER, *Dottrina e politica nell'Università italiana: Carlo Costamagna e il primo concorso di diritto corporativo*, Padova, 1995; TORALDO DI FRANCIA, *Per un corporativismo senza corporazioni. «Lo Stato» di Carlo Costamagna*, in *Quaderni fiorentini*, 1989, 267-322; RIDOLFI, I «decostituiti» della «Sapienza», cit., 261-293.

strutturava: l'appartenenza a questa organizzazione era titolo indispensabile per entrare a far parte della scala gerarchica. «Lo Stato autoritario» affermava Corrado Petrone «intende organizzare un sistema gerarchico perfetto fondato sulla responsabilità degli organi inferiori nei confronti degli organi superiori e sul consenso effettivo del popolo. Si tratta di un sistema gerarchico democratico cioè di una scala di posti gerarchici non riservati a categorie speciali o caste precostituite, bensì aperte liberamente al popolo». Il partito fascista, dunque, plasmava gerarchicamente la società nazionale e se doveva necessariamente affrontare il problema «della scelta dei gerarchi», non aveva dubbi sul vertice della gerarchia, naturalmente spettante al «duce del Fascismo, Capo del Governo che oggi riassume nella sua persona la suprema direzione gerarchica sia del potere politico dello Stato, sia della tradizionale funzione esecutivo-amministrativa, sia in fine della funzione legislativa dello Stato Fascista»<sup>21</sup>.

Requisito indispensabile per far parte della società inquadrata nei gradi gerarchici era, come dicevamo, l'iscrizione al partito fascista. Lo proclamava Nino Tripodi nel 1940 in termini di assoluta adesione alla politica totalitaria e razzista del regime: «Potrebbe sorgere l'obiezione di un'apparente antitesi tra l'eguaglianza dei doveri per tutti i cittadini dello Stato ed una nuova forma di *diminutio capitis* a cui andrebbero soggetti ebrei e non iscritti al P.N.F. negandosi ad entrambi non soltanto il godimento di determinati diritti personali e patrimoniali, ma persino la possibilità di ottemperare ad alcuni doveri. L'obiezione trascura i motivi etici da cui questi doveri discendono. Solo chi è entrato a far parte del fascio ha l'obbligo di operare per lo sviluppo dello Stato»<sup>22</sup>. Tripodi, dunque, giustificava la netta, assoluta, disuguaglianza giuridica all'interno della società italiana: da un canto erano gli iscritti al partito fascista, dall'altro coloro che avevano rifiutato detta iscrizione e quanti erano stati colpiti dalle leggi razziali; i primi godevano della pienezza dei diritti civili e politici, i secondi avevano una capacità giuridica fortemente ridotta.

Ma anche tra i primi non c'era uguaglianza, perché tra loro operava una struttura gerarchica. «Lo Stato moderno esiste, le autorità

<sup>21</sup> C. PETRONE, *Principi di diritto fascista. Autorità e Gerarchia*, Roma, 1940, 81 s., 100. Su Corrado Petrone rinvio a quanto ho scritto in *Una incerta idea*, cit., 149, n. 42. Si veda anche GENTILE, *Fascismo e riviste giuridiche*, cit., 102-109, 115-120, 123-138.

<sup>22</sup> TRIPODI, *Il concetto di eguaglianza*, cit., 15.

hanno pieno diritto e completa possibilità di emanare comandi, solo in quanto si riesca a creare nella dottrina politica e nella coscienza popolare la gerarchia dei valori individuali. In tal modo non si ha una ingiusta soppressione dell'uguaglianza, bensì una correzione» affermava Corrado Petrone<sup>23</sup>. Ugo Spirito aggiungeva «Nella gerarchia... governano tutti, ma i migliori di più e i peggiori di meno, ciascuno a seconda delle sue capacità e nella sua sfera strettamente collegata a tutte le altre nell'unico organismo. Il criterio democratico dell'uguaglianza perde ogni carattere materialistico e non fa più trionfare il numero ma si adegua all'individuo»<sup>24</sup>. E Carlo Costamagna chiariva che la gerarchia non si limitava a definire differenti gradi di autorità, ma creava anche disuguaglianze nella titolarità di diritti: «dal punto di vista morale la gerarchia è il risultato del riconoscimento delle superiorità umane e della responsabilità connessa alla direzione degli interessi pubblici... dal punto di vista politico la regola della gerarchia implica una determinata distribuzione del potere per gradi... Sotto il profilo giuridico si esplica una distinzione positiva di competenze subordinate da parte dell'ordinamento giuridico. Essa è riscontrabile tanto nel diritto pubblico quanto, se pure in più ristretta misura, nel diritto privato»<sup>25</sup>. L'organizzazione gerarchica, pertanto, aveva sconfitto il «dogma dell'uguaglianza» esaltato dalla «dottrina individualistica»<sup>26</sup>.

### 3. *Categorie professionali e associazioni sindacali*

Per Tripodi, dunque, l'ordinamento giuridico fascista aveva definito una netta disuguaglianza giuridica tra i cittadini che avevano

<sup>23</sup> PETRONE, *Principi di diritto fascista*, cit., 42.

<sup>24</sup> U. SPIRITO, *Regime gerarchico*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1934, 20 s. Tra i numerosi studi su Ugo Spirito, 1896-1979, mi limito a ricordare *L'opera di Ugo Spirito*, a cura di F. TAMASSIA, Roma, 1986; STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., ad *Indicem*; D. BRESCHI, *Spirito del Novecento. Il secolo di Ugo Spirito dal fascismo alla contestazione*, Soveria Mannelli, 2010; C. GILY, *L'onnicentrismo di Ugo Spirito e l'eleganza dell'io*, Nocera Superiore, 2022, oltre alle biografie redatte da PARLATO per il *Dizionario del fascismo*, cit., II, 600, da FIORAVANTI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1907 s. e da TARQUINI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XCIII, Roma, 2018, 754-758.

<sup>25</sup> COSTAMAGNA, *Storia e dottrina del fascismo*, cit., 414.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 415.

aderito al partito e quelli che per loro scelta o in seguito alle leggi razziali non ne facevano parte. E Costamagna aggiungeva che anche tra i primi esistevano disuguaglianze giuridiche come conseguenza della diversa collocazione nella gerarchia sociale introdotta dal regime. Con queste letture non era però del tutto d'accordo Giorgio Del Vecchio, il quale nel 1934 – quindi prima delle leggi razziali, ma dopo le leggi che avevano imposto l'iscrizione al P.N.F. a docenti, funzionari e professionisti –, pur ribadendo la necessità di «determinare il senso dell'appartenenza dell'individuo allo Stato» e aver detto che «tale appartenenza deve essere intima e sostanziale, e diciamo integrale... in tal guisa che l'individualità e l'autonomia si trovino in realtà riaffermate, rafforzate e difese nel loro universale valore», dichiarava che «il nuovo Stato italiano... non ha abolito i grandi principi... della eguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge, dei diritti civili spettanti indistintamente ad ogni uomo..., del primato esclusivo della legge... ma a questi principi ne ha aggiunto altri non meno fecondi, come quello proclamato dalla 'Carta del Lavoro' del 1927: 'Il lavoro... è un dovere sociale. A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato'»<sup>27</sup>. Questa affermazione di Del Vecchio concorda con quanto nello stesso torno d'anni scriveva Bernardo Pirro: «Il secolo fascista – insegna il duce – mantiene anzi consolida il principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge..., ma ve ne aggiunge un altro non meno fondamentale: l'eguaglianza degli uomini dinanzi al lavoro inteso come dovere e come diritto»<sup>28</sup>. Il cittadino, dunque, sarebbe stato tutelato dallo Stato non soltanto nella sua individualità, ma anche, e soprattutto, in quanto titolare di un'attività lavorativa, in quanto, cioè, soggetto che contribuiva alla produzione economica nazionale. Ma in realtà tale nuova lettura aveva la conseguenza di trasformare radicalmente il principio liberale dell'uguaglianza e di posizionare detto principio all'interno dell'ordinamento organicistico corporativo. Ed è proprio nel quadro

<sup>27</sup> G. DEL VECCHIO, *Individuo, Stato e corporazione*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1934, 552, 559. Su Giorgio Del Vecchio, 1878-1970, si vedano le biografie redatte da V. FROSINI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XXXVIII, Roma, 1990, 391-396 e da B. MONTANARI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 744-747, nonché A. CARAGLIU, *Il principio etico. Diritto e morale in Giorgio Del Vecchio*, Ariccia, 2016.

<sup>28</sup> PIRRO, *Introduzione*, cit., 139.

dell'ordinamento corporativo che si esprime il secondo profilo della disuguaglianza.

L'ordinamento corporativo che il fascismo era impegnato a costruire prendeva in considerazione, come diceva Vincenzo Zangara, «non gli individui, ma i gruppi, le categorie». Non, dunque, l'individuo in quanto tale, bensì in quanto impegnato in un settore produttivo specifico; e in detto settore produttivo erano coinvolti sia datori di lavoro, sia prestatori d'opera, due categorie che si esprimevano in distinte associazioni sindacali i cui contrapposti interessi erano composti nell'unità della corporazione. In questa maniera «il popolo è inquadrato nei suoi sindacati come un esercito nei suoi reggimenti»<sup>29</sup>. Un ordinamento radicalmente diverso da quello liberale, come rilevava Carlo Talarico, il quale, dopo aver ripetuto le critiche, correntemente rivolte dagli intellettuali fascisti al principio liberale dell'uguaglianza («i principi della libertà e dell'uguaglianza ... diedero alle classi umili l'illusione di aver raggiunta [sic] l'attesa uguaglianza con i cittadini delle altre classi»<sup>30</sup>) e aver sostenuto che «nonostante la proclamazione dei principi ideali e giuridici 'di libertà e di uguaglianza' i diritti individuali rimangono misconosciuti... giacché lo stato di fatto... rimane al di fuori della legge comune, di quella legge che, proclamando astrattamente la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, finisce con abbandonare il debole all'arbitrio del più forte»<sup>31</sup>, affermava che «la dottrina fascista considera la società in forma organica, nella quale le masse sono organizzate verso la realizzazione di scopi comuni e il conseguimento di interessi generali»<sup>32</sup>. Era questa la funzione dell'ordinamento corporativo che ordinava la società «a base professionale... sostituendo all'individuo l'aggregato, la cui formazione è una necessità indispensabile per poter tutelare l'interesse delle categorie, che è una realtà della vita sociale, emergente dal tra-

<sup>29</sup> V. ZANGARA, *I sindacati e lo Stato*, Roma, 1929, 25, 33. Sul giurista, 1902-1985, rinvio alle biografie redatte da A. BARBERA per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II 2082 s. a LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994; *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?, Convegno in occasione dell'80 anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a 'La sapienza'*. Roma 29 novembre 2018, a cura di LANCHESTER, Padova, 2019.

<sup>30</sup> TALARICO, *La rivoluzione francese*, cit., 46; *Le due rivoluzioni. Dall'eguaglianza dinanzi alla legge all'eguaglianza dinanzi al lavoro*, Milano, 1939, 74.

<sup>31</sup> Id., *Le due rivoluzioni*, cit., 81.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 229.

vaglio del lavoro umano, dal complesso delle attività che intendono ad una medesima funzione produttiva»<sup>33</sup>.

Il punto centrale di questa lettura era, allora, la nozione di categoria che, a detta di Carlo Talarico, era sorta dalla divisione del lavoro, la quale avendo reso necessario l'esercizio di una attività identica in un dato ramo della produzione, «ha determinato interessi comuni giuridicamente regolati in modo unitario»<sup>34</sup>. Per Giuseppe Chiarelli la categoria non era «una mera astrazione», come riteneva Francesco Carnelutti<sup>35</sup>, ma «una entità collettiva della quale fanno parte tutti coloro che esercitano quella data attività e sono portatori di quegli interessi»<sup>36</sup>. E Alfredo Cioffi concordava con lui affermando «la nozione della categoria professionale è di fondamentale importanza, perché costituisce la base sulla quale è stato costruito l'ordinamento corporativo italiano... la categoria è anteriore ad ogni concreta associazione della quale costituisce ambito e base»<sup>37</sup>. La categoria, aggiungeva Carlo Talarico «è caratterizzata anche da uno spirito comune, estraneo e superiore a quello che informa la concezione classista»<sup>38</sup>. Al suo interno tutti i componenti godevano degli stessi diritti: «tutti coloro... che si trovano in una posizione giuridica determinatrice di un interesse identico in ciascuno, tutelato come interesse collettivo, costituiscono la categoria» ripeteva Giuseppe Chiarelli<sup>39</sup>. All'interno della categoria si realizzava l'uguaglianza giu-

<sup>33</sup> ID., *La rivoluzione francese*, cit., 137; *Le due rivoluzioni*, cit., 230.

<sup>34</sup> ID., *Le due rivoluzioni*, cit., 231.

<sup>35</sup> F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto industriale. Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930, 129. Su Francesco Carnelutti, 1879-1965, insieme con le biografie redatte da G. TARELLO per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XX, Roma, 1977, 452-456 e di M. ORLANDI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 455-459, entrambe con ampia bibliografia, si veda *Per Francesco Carnelutti a cinquant'anni dalla scomparsa*, a cura di G. TRACUZZI, Padova, 2015.

<sup>36</sup> G. CHIARELLI, *La personalità giuridica delle associazioni professionali*, Padova, 1931, 231. Su Giuseppe Chiarelli, 1904-1978, rinvio alle biografie redatte da LANCHESTER sia per il *Dizionario biografico degli Italiani*, XXXIV, Roma, 1988, 715-717 sia per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 520 s., e al saggio dello stesso autore, *Giuseppe Chiarelli, un innovatore nella continuità*, in *Nomos*, 2022, 3.

<sup>37</sup> A. CIOFFI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano, 1935, 84, 86.

<sup>38</sup> TALARICO, *Le due rivoluzioni*, cit., 231.

<sup>39</sup> CHIARELLI, *Il diritto corporativo. Le fonti*, in R. BALZARINI, W. CESARINI SFORZA, CHIARELLI, R. DEL GIUDICE, C.M. IACCARINO, G.G. LOSCHIAVO, G. MAZZONI, R. RESTA, A. UCKMAR, *L'organizzazione sindacale e corporativa*, I, Milano, 1940, 17.

ridica, la quale «si manifesta anzitutto, tanto per i datori di lavoro quanto per i lavoratori, attraverso la libera facoltà associativa e nella formazione delle rispettive associazioni»<sup>40</sup>. Quindi era nell'ambito della loro specifica categoria che i soggetti godevano degli stessi diritti. Le categorie, dal canto loro, godevano dell'uguaglianza di fronte alla legge, dato che quest'ultima prevedeva per tutte la medesima disciplina. Altro discorso era, invece, come vedremo tra poco, quello relativo all'uguaglianza giuridica tra soggetti appartenenti a categorie diverse.

La nozione di categoria poneva non pochi problemi: innanzi tutto quello della sua natura giuridica, poi quello del suo rapporto con l'associazione sindacale, quello della natura giuridica e dei contenuti di quest'ultima. Per quanto riguarda il primo problema Giuseppe Chiarelli affermava che la categoria non era «fornita di personalità giuridica», la quale invece «risiede nell'Associazione Professionale» con la quale entra «in rapporti giuridici come portatrice di una sua volontà». La categoria, dunque, si esprimeva in termini giuridici nell'associazione sindacale cui si riferiva, la quale, dotata di personalità giuridica in virtù del riconoscimento statale, ne realizzava la volontà nell'ordinamento. E «il rapporto tra l'Associazione Professionale e la categoria è identico a quello regolato dal diritto in tutti gli altri casi di una analoga divergenza, nei quali la legge costituisce un rapporto di rappresentanza tra il soggetto dell'interesse e il soggetto della volontà. Tipico fra questi casi, la rappresentanza dell'interdetto e del minore conferito al curatore e al tutore... Sorge così quella rappresentanza della categoria da parte dell'Associazione Sindacale che si esplica... nell'esercizio della capacità giuridica dell'Associazione... Trattasi... di una rappresentanza legale in senso tecnico, che segna la sfera della capacità giuridica dell'Associazione»<sup>41</sup>. L'opinione di Chiarelli appare generalmente accolta dalla dottrina<sup>42</sup>, mentre non

<sup>40</sup> TALARICO, *La rivoluzione francese*, cit., 142.

<sup>41</sup> CHIARELLI, *La personalità giuridica*, cit., 233-235.

<sup>42</sup> Così, ad esempio O. RANELLETTI, *Le associazioni professionali nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. La giustizia amministrativa*, 1930, 19: «Le associazioni sindacali legalmente riconosciute hanno personalità giuridica e rappresentano legalmente tutti i datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti della categoria» (su Oreste Ranalletti, 1868-1956, rinvio alle biografie redatte da B. SORDI sia per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1652-1654, sia per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXXVI, Roma, 2016, 392-395

sembra trovare seguito la tesi opposta formulata da Dario Guidi, secondo il quale la legislazione italiana «si fonda non sul riconoscimento giuridico *delle* associazioni professionali, ma sul riconoscimento giuridico *alle* associazioni professionali della rappresentanza di categoria»<sup>43</sup> e, di conseguenza, bisognava riconoscere personalità giuridica alla categoria<sup>44</sup>.

«Considerando la categoria come soggetto dell'interesse rappresentato dall'Associazione, la volontà di questa non può esplicarsi che nel perseguimento di scopi appartenenti alla sfera di quell'interesse» proseguiva Giuseppe Chiarelli; ed aggiungeva che gli obiettivi dell'associazione sindacale avevano per contenuto non già gli interessi particolari dei singoli, «ma si riferiscono invece a tutta la categoria nella sua funzione rispetto alla produzione nazionale» e, di conseguenza, «assumono il carattere di scopi di pubblica utilità»<sup>45</sup>. Si doveva, allora, definire la natura giuridica delle associazioni sindacali, che incorporando le categorie, fornivano loro l'involucro della personalità giuridica. Al riguardo Giuseppe Maggiore, dopo aver affermato che lo Stato fascista «non annulla i vari ordinamenti ma li conserva sotto la sua sovranità, in un sistema gerarchico, sottoponendo l'individuo non solo alla disciplina dello Stato, ma delle varie unità associative, di cui egli si trovi a far parte», concludeva «lo stato corporativo mira a conservare gli enti collettivi nati nel suo seno, come suoi strumenti e organi»<sup>46</sup>. Se nelle «varie unità associative» Maggiore avesse inteso comprendere anche le associazioni sindacali, queste sarebbero qualificate come organi dello Stato. Ma la maggior dot-

e alla ricca bibliografia ivi ricordata); A. CIOFFI, *Istituzioni*, cit., 90: «la soggettività spetta al sindacato perché non sorge capacità giuridica di una corporazione senza organizzazione che sola rende possibile l'unificazione dei voleri... il sindacato è indubbiamente parte della categoria, ma la soggettività spetta al solo sindacato, che pel concorso dei requisiti di legge, abbia ottenuto il riconoscimento».

<sup>43</sup> D. GUIDI, *Note di diritto corporativo. 'Sindacato unico' o 'rappresentanza di categoria'?*, in *Il diritto del lavoro*, 1927, 752 s. Sul giurista, 1898-1931, STOLZI, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 1091 s.

<sup>44</sup> Contro l'opinione di Guidi ad esempio CHIARELLI, *La personalità giuridica*, cit., 232 e CIOFFI, *Istituzioni*, cit., 89 s.

<sup>45</sup> CHIARELLI, *La personalità giuridica*, cit., 237 s.

<sup>46</sup> G. MAGGIORE, *L'ordinamento corporativo nel diritto pubblico*, in *Il diritto del lavoro*, 1928, 192 s. Sul giurista, 1882-1954, S. ZAPPOLI, in *Dizionario biografico degli Italiani*, LXVII, Roma, 2006, 392-394 e S. SEMINARA in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1227 s.

trina risulta di opinione diversa. Guido Zanobini, ad esempio, affermava che in virtù della legge 3 aprile 1926, n. 563 sulla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro «le associazioni professionali godono ... dell'autonomia nella misura più ampia che sia nel nostro diritto»<sup>47</sup>. Le associazioni sindacali erano enti autonomi anche per Vincenzo Zangara, a detta del quale la suddetta legge «parla di sindacati persone giuridiche e di associazioni di fatto. Il sindacato, riconosciuto come persona giuridica, è un soggetto di diritti pubblici e privati, mentre le associazioni di fatto... sono regolate dalle disposizioni del diritto comune»<sup>48</sup>. «I sindacati non sono enti sovrani, ma, in quanto subordinati allo Stato, enti autarchici» concordava Sergio Panunzio<sup>49</sup> e la stessa opinione era condivisa da Virgilio Feroci il quale, dopo aver ricordato che «per ogni categoria di imprenditori o di lavoratori non può essere riconosciuta che una sola associazione», affermava «una volta ottenuto il riconoscimento da parte dello Stato, la associazione sindacale acquista personalità giuridica di diritto pubblico... è pertanto un ente autarchico, perché ha personalità propria distinta da quella dello Stato»<sup>50</sup>. Sul punto era d'accordo anche Carlo Talarico, il quale dichiarava che in virtù del riconoscimento ottenuto

<sup>47</sup> G. ZANOBINI, *La legge, il contratto collettivo e le altre forme di regolamento professionale*, in *Il diritto del lavoro*, 1929, 332. Su Guido Zanobini, 1890-1964, A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, 2009, 211-219 e le biografie redatte dallo stesso SANDULLI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 2083-2086 e da SORDI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, C, Roma, 2020, 550-553.

<sup>48</sup> V. ZANGARA, *I sindacati e lo Stato*, cit., 76.

<sup>49</sup> S. PANUNZIO, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Modena, 1931, 52. Numerosi sono gli studi su Sergio Panunzio, 1886-1944; in proposito rinvio alle biografie di PARLATO per il *Dizionario del fascismo*, cit., II, 305 s., di D. IPPOLITO per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1500-1502 e di LANCHESTER per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXXI, Roma, 2014, 31-36. Tra i lavori più recenti ricordo A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Frankfurt a.M., 2005, *ad Indicem*; Sergio Panunzio: *profilo di un giurista. Atti della Giornata di studi, Perugia, 16 giugno 2006*, a cura di F. CERRONE e M. VOLPI, Napoli, 2007 e TARQUINI, *Il Gentile dei fascisti. Gentiliani e antigentiliani nel regime fascista*, Bologna, 2009, *ad Indicem*.

<sup>50</sup> V. FEROCI, *Istituzioni di diritto pubblico secondo la vigente legislazione fascista (costituzionale, amministrativo, sindacale e corporativo)*, Milano, 1939, 432 s. Virgilio Feroci, 1891-1943, fu giudice del tribunale di Milano, redattore capo della *Rivista italiana di diritto penale*, poi, dal 1931, redattore capo della *Rivista di diritto penale*. Su di lui G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988, *ad Indicem* e il mio studio *Una incerta idea*, cit., *ad Indicem*.

dallo Stato «le Associazioni sindacali vengono ad assumere la figura di Enti Autarchici a carattere sociale»<sup>51</sup>. E alle obiezioni che avrebbe potuto suscitare l'idea dell'esistenza di enti autonomi all'interno dello Stato, autoritario e unico, Tullio Ascarelli rispondeva «nel seno dell'ordinamento statale... possono essere ricompresi una serie di ordinamenti minori, i presupposti di ciascuno dei quali risultano anch'essi determinati dall'ordinamento statale, pur godendo ciascuno di essi di una determinata autonomia nel fissare il proprio contenuto»<sup>52</sup>. Idee condivise da Guido Zanobini che dichiarava «Io non ritengo che parlare di autonomia sia in contrasto coi principî totalitari dello Stato fascista. Bisogna tener fermo che anche le norme autonome sono volute dallo Stato, l'autonomia è legislazione indiretta dello Stato, come l'autarchia è amministrazione indiretta del medesimo. Enti autarchici ed enti autonomi sono, nel diritto odierno, persone giuridiche di cui lo Stato si serve per conseguire i suoi fini... Lo Stato ha dato a questi sindacati il carattere di enti pubblici e alle loro norme il carattere di norme giuridiche»<sup>53</sup>. E il tema trovava una chiara definizione nelle parole di Francesco Carnelutti, il quale precisava la differenza tra l'associazione sindacale e la corporazione di cui entrava a far parte, dicendo «il sindacato si contrappone allo Stato, mentre la corporazione si inserisce nello Stato, di cui rappresenta un organo. Il sindacato riconosciuto è dunque una persona giuridica pubblica, non un organo dello Stato»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> TALARICO, *Le due rivoluzioni*, cit., 232.

<sup>52</sup> T. ASCARELLI, *Sul contratto collettivo di lavoro. Appunto critico*, in *Archivio giuridico*, 1929, 184. Su Tullio Ascarelli, 1903-1959, oltre alle biografie redatte da S. RODOTÀ per il *Dizionario biografico degli Italiani*, IV, Roma, 1962, 371 s., da M. STELLA RICHTER JR. per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, cit., 207-711 e per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 108-111, si vedano G. GAZZOLO, *Una doppia appartenenza. Tullio Ascarelli e la legge come interpretazione*, Pisa, 2018, F. MIGLIORINO, *Lecture corsare di Tullio Ascarelli. Penalisti e criminologi da Weimar al Terzo Reich*, Milano, 2021 e *Tullio Ascarelli e il ragionamento tipologico*, a cura di G. FERRI JR. e STELLA RICHTER JR., Milano, 2022.

<sup>53</sup> ZANOBINI, *Discussione sui temi 'Il contratto collettivo di lavoro nell'ordinamento corporativo' e 'Rapporti tra legge e contratto collettivo'*, in *Atti del primo Convegno di studi sindacali e corporativi*, II, *Comunicazioni e verbali*, Roma, 1930, 225 s.

<sup>54</sup> CARNELUTTI, *Lezioni di diritto industriale*, cit., 99. E in merito al rapporto tra sindacato e corporazione aggiungeva: «Contratto collettivo e corporazione rappresentano egualmente la fusione di due sindacati opposti; soltanto, col primo la fusione è momentanea, col secondo permanente; col primo è, oserei dire, puramente funzionale, col secondo diventa organica» (*ibid.*, 134).

«Le associazioni professionali godono per la legge 3 aprile 1926 dell'autonomia nella misura forse più ampia che sia nel nostro diritto» affermava, come abbiamo visto, Guido Zanobini<sup>55</sup>. Le associazioni sindacali, infatti, avevano il diritto «di tutelare gli interessi di tutta la categoria di fronte allo Stato, alle altre associazioni professionali e ai singoli; di stipulare i contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria, di imporre tributi obbligatori per i soci e non soci»<sup>56</sup>. In particolare esse avevano la potestà di rappresentanza unitaria della categoria, una potestà normativa, una potestà assistenziale ed educativa e una potestà tributaria. La prima «si attua... nella presentazione di rappresentanti... nella difesa degli interessi particolari alla categoria dei rappresentati soci e non soci di fronte allo Stato; nella stipulazione dei contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria»; la potestà normativa «il cui esercizio può assumere diverse manifestazioni, rileva la sua importanza massima nel contratto di lavoro»; la potestà assistenziale ed educativa «si esplica nella funzione dell'attività sociale dello Stato, in quanto gli scopi educativi ed assistenziali... rientrano nei fini... dello Stato», e infine la potestà tributaria sui componenti della categoria «è diretta al potenziamento dell'attività sindacale per il conseguimento degli... scopi interessanti le categorie e la collettività»<sup>57</sup>.

E tra queste attribuzioni delle associazioni i giuristi mettevano in particolare rilievo quella legislativa. Giuseppe Maggiore sottolineava che, mentre «la dottrina tradizionale considerava come formato della regola di diritto la norma legislativa in senso formale, emessa cioè dal potere legislativo... la nuova dottrina fa della norma un paradigma unico, che variamente si differenzia secondo le diverse situazioni, un genere, in una parola, con più specie subordinate». Ne conseguiva che «nella categoria delle norme rientra non solo la legge formale, ma il regolamento, l'atto amministrativo, la sentenza, e in fine lo stesso contratto di diritto privato». Di modo che si poteva affermare: «le corporazioni possono dettare norme obbligatorie nel

<sup>55</sup> ZANOBINI, *La legge*, cit., 332.

<sup>56</sup> TALARICO, *La rivoluzione francese*, cit., 142.

<sup>57</sup> *Ibid.*, 142-145. Si vedano anche, tra gli altri, RANELLETTI, *Le associazioni professionali*, cit., 21-24; CIOFFI, *Istituzioni*, cit., 121-128; PETRONE, *Principi di diritto fascista*, cit., 109 s.

campo di loro competenza... esse sono organi legiferanti, accanto agli altri organi tipicamente legislatori dello Stato»<sup>58</sup>. Veniva così applicata alle associazioni sindacali la tesi della differenza tra legge formale e legge materiale che la dottrina andava elaborando da tempo. A detta di Guido Zanobini non si trattava di una distinzione tra due categorie giuridiche, bensì di quella tra genere e specie, il genere costituito dalla legge materiale, la specie dalla legge formale. «Mentre il potere legislativo è unico, e unica è la fonte della legge in senso formale, la funzione normativa può spettare a più e svariati organi, dando luogo a una pluralità di fonti legislative in senso materiale... esercitata, oltreché dal potere legislativo, dall'esecutivo e non solo dagli organi supremi di esso, ma in parte anche da organi subordinati; e inoltre, oltreché dallo Stato, anche da enti pubblici da lui distinti». Si chiedeva, allora, come potesse essere qualificato il contratto collettivo di lavoro; e dopo aver chiarito che «non rientrava fra le leggi formali» e quindi doveva essere iscritto tra le «leggi in senso soltanto materiale... che si distinguono in regolamenti e norme autonome», concludeva che doveva essere assegnato alle seconde in quanto espressione della «potestà riconosciuta dalla legge o dalla costituzione a una persona giuridica diversa dallo Stato, di dettare norme destinate a far parte dell'ordinamento giuridico statale... il contratto collettivo ha efficacia di fonte giuridica accanto a quelle emanate dallo Stato, mentre deriva da una persona giuridica, l'associazione professionale, distinta dallo Stato»<sup>59</sup>.

La tesi di Zanobini era condivisa da Panunzio il quale, dopo averne ricordato l'idea per cui «la legge formale... è una specie rispetto alla legge materiale che è il genere», concludeva «solo in quanto si ammetta che lo Stato non sia la fonte unica del diritto, si comprende che tragga enti da sé stesso distinti *alcune parti del suo ordinamento*»<sup>60</sup>. E Giuseppe Maggiore metteva in evidenza che l'ordinamento corporativo aveva introdotto «una trasformazione dei principî che parevano più saldamente acquisiti al nostro diritto pubblico. Uno di questi principî... era l'appartenenza del potere legisla-

<sup>58</sup> MAGGIORE, *Il diritto corporativo e la trasformazione della dogmatica giuridica*, in *Archivio di studi corporativi*, 1930, 550-552; PETRONE, *Principi di diritto fascista*, cit., 109: «I Sindacati devono essere considerati fonti di diritto»

<sup>59</sup> ZANOBINI, *La legge*, cit., 328-330.

<sup>60</sup> PANUNZIO, *Stato e diritto*, cit., 54.

tivo esclusivamente al Re e alle due Camere (art. 2 Statuto). Orbene questo monopolio legislativo non è più senza eccezioni, per via delle cosiddette ‘leggi professionali’, o delle leggi a carattere tecnico che vengono emanate da altri organi. Questi organi sono le associazioni sindacali, la magistratura del lavoro, gli organi corporativi». Pertanto, mentre «la dottrina tradizionale considerava come forma-tipo della regola di diritto la norma legislativa in senso formale, emessa cioè dal potere legislativo... la nuova dottrina fa della norma un paradigma unico, che variamente si differenzia secondo le diverse situazioni»<sup>61</sup>.

Ed è alla luce di quanto abbiamo or ora detto che si può leggere il tema della disuguaglianza giuridica tra soggetti appartenenti a categorie, e quindi ad associazioni sindacali, differenti. Ogni associazione, infatti, usava la propria potestà normativa per disciplinare i propri specifici interessi, e tale potestà normativa si esprimeva in atti che la dottrina qualificava come leggi in senso materiale. Di conseguenza la stessa dottrina finiva per ammettere che soggetti appartenenti a differenti associazioni sindacali non potevano vantare tra loro uguaglianza di fronte alla legge, ma, al contrario, fossero segnati da una sensibile disuguaglianza tra loro. Una disuguaglianza che era ulteriormente accentuata da alcuni giuristi, come Carlo Costamagna<sup>62</sup> e Corrado Petrone<sup>63</sup>, i quali parlavano di rapporto gerarchico tra le categorie e, quindi, tra le relative associazioni sindacali.

#### 4. *La funzione di governo*

In virtù di detta potestà normativa le associazioni sindacali attraverso il contratto collettivo di lavoro definivano l'ordinamento giuridico che rispondeva ai loro interessi, un ordinamento giuridico

<sup>61</sup> MAGGIORE, *L'ordinamento corporativo nel diritto pubblico*, cit., 548-550. Si deve sottolineare che Maggiore metteva in evidenza che insieme con le associazioni sindacali avevano potestà legislativa anche le corporazioni. Concludeva, infatti, la sua analisi scrivendo «le corporazioni possono dettare norme obbligatorie nel campo di loro competenza... esse sono organi legiferanti» (*ibid.*, 551).

<sup>62</sup> COSTAMAGNA, *Storia e dottrina del fascismo*, cit., 444: «le associazioni sindacali... si innestano su quella istituzione direttiva che conclude la scala della gerarchia pubblica».

<sup>63</sup> PETRONE, *Principi di diritto fascista*, cit., 72: «le categorie professionali devono intervenire alle attività politiche secondo l'importanza delle loro funzioni economiche».

che pertanto era diverso da categoria associata all'altra, così da dar vita ad una pluralità di ordinamenti autonomi diversi gli uni dagli altri. Tale molteplicità, comunque, non comportava la rottura dell'unità. Scriveva Bruno Biagi: «Si profila ora l'ultima fase della rivoluzione fascista nella trasformazione dello Stato: la creazione di nuovi istituti rappresentativi in cui la rappresentanza politica sia espressa non già dagli individui organizzati nei partiti, ma degli individui organizzati nei sindacati... sintesi organica di tutti gli elementi che costituiscono la società moderna, in guisa che il governo sia espressione totalitaria ed unitaria della collettività nazionale, che si frazioni nelle molteplici categorie e si ricompona nel concetto unitario dello Stato»<sup>64</sup>. «La fusione... dell'ordinamento giuridico delle istituzioni con quello dello Stato» precisava Sergio Panunzio «non è e non deve essere fusione giuridica... ma è, e altro non può essere, che fusione e unità politica. L'unità è della sovranità della politica; non è necessario che sia unità anche giuridica; e la pluralità giuridica, tutt'altro che escludere, domanda ed esige assolutamente l'unità politica dello Stato, e questo è tanto più forte e reale, quanto più ricca e complessa è quella»<sup>65</sup>. Perciò concludeva «la mia posizione attuale... si riassume nella formula: Molteplicità giuridica, unità statale»<sup>66</sup>.

La molteplicità degli enti autonomi, dunque, trovava la sua composizione nell'unità dello Stato. Ma Panunzio sembra non accontentarsi dello Stato ordinamento giuridico, dato che sottolinea più volte il carattere politico dell'unità statale. Carattere politico su cui insisteva anche Carlo Curcio il quale, nel commentare alcuni studi di Panunzio, sosteneva innanzi tutto che «l'individuo, per sé, è nulla; la massa è astrazione. L'ente semplice e concreto è dato dall'associazione... L'associazione è il dato primo, fondamentale della società». Pertanto aggiungeva «la società è molteplicità; la molteplicità è data dalle associazioni, dagli enti, dalle istituzioni. Così nasce il

<sup>64</sup> B. BIAGI, *Le corporazioni*, in *Gerarchia*, agosto 1934, 628. Bruno Biagi, 1889-1947, fu deputato dal 1924 al 1939 quando divenne membro della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Fu sottosegretario al Ministero delle Corporazioni e insegnò diritto corporativo nell'Università di Bologna. Su di lui si veda *Il PNF in Romagna. Personale politico, quadri sindacali, cooperazione*, a cura di M. DEGL'INNOCENTI, P. POMBENI, A. ROVERI, Milano, 1988, ad *Indicem*.

<sup>65</sup> PANUNZIO, *Stato e diritto*, cit., 57.

<sup>66</sup> *Ibid.*, 61.

diritto; diritto non statale, diritto ‘sociale’; diritto che è norma, che ogni ente, ogni associazione si dà per il solo fatto che è ente, associazione... L’ordinamento giuridico... è di sua natura pluralistico». E detta pluralità trovava unità nello Stato: «al contrario lo Stato è di per sé unitario, e la Politica è unità, è sovranità... Lo Stato è tutto; ma nella sfera della sua competenza, del potere, dell’autorità, della sovranità»<sup>67</sup>

E il profilo politico della sovranità dello Stato trovò approfondita attenzione in quel torno d’anni da parte di Costantino Mortati. Egli rilevava che mentre di solito l’attività di governo veniva rappresentata «come ramo speciale della funzione esecutiva» accanto a quella amministrativa, «la prima, fondamentale funzione dello Stato è... quella di porre in modo corretto le direttive generali della sua azione, di predeterminarne il suo programma. Programma che può dirsi politico, in quanto... è ottenuto dalla sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale, che fonde e armonizza tra loro, superandoli, i particolari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono venire valutate: sintesi, senza residui e senza contraddizioni, di tutta la vita dello Stato, nei rapporti interni e in quelli esterni»<sup>68</sup>. Ed aggiungeva: «è impossibile pensare che sia mantenuta l’unità della volizione dello Stato senza che una tale attività raggruppi intorno ai fini generali le volontà singole: solo a tale condizione ed entro questi limiti è possibile ammettere l’esistenza di una pluralità di organi autonomi»<sup>69</sup>. La funzione di governo, che ha

<sup>67</sup> C. CURCIO, *Pluralismo giuridico e unità dello Stato*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1931, 660 s. Su Carlo Curcio, 1898-1971, si vedano R. DE MATTEI, *Carlo Curcio*, in *Storia e politica*, 1972, 1-10; *Bibliografia ragionata degli scritti di Carlo Curcio (1898-1971)*, a cura di S. CIURLIA, Perugia, 2018; *Carlo Curcio (1898-1971) tra impegno scientifico e militanza intellettuale*, in *Rivista di politica*, 2020, 3.

<sup>68</sup> C. MORTATI, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, 7, 9. Su Costantino Mortati, 1891-1985, insieme con le biografie redatte da LANCHESTER sia per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXVII, Roma, 2012, 245-249, sia per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, cit., 594-597 e di FIORAVANTI per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, 1388 s., si vedano *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di LANCHESTER, Napoli, 1989; *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Milano, 1990; *Costantino Mortati e «Il lavoro nella costituzione»: una rilettura. Atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*, a cura di L. GAETA, Milano, 2005; R. D’ORAZIO, *A proposito delle ‘radici calabresi’ di Costantino Mortati*, in *Nomos*, 2023, 3.

<sup>69</sup> MORTATI, *L’ordinamento del governo*, 10.

«come scopo diretto l'unità»<sup>70</sup>, «esige un organo che ne sia titolare» e «sia capace di esprimere e far valere, nel più alto grado, gli interessi generali e preminenti»<sup>71</sup>; un organo che sia permanente, affermi stabilità di indirizzo politico, adotti la segretezza, soprattutto nelle relazioni internazionali, e sia rapido nelle decisioni. E poiché la funzione di governo è la funzione suprema, l'organo che ne è titolare è necessariamente «un organo supremo»<sup>72</sup> e gli altri organi costituzionali «devono ritenersi investiti di una rappresentanza di grado inferiore, secondario»<sup>73</sup>.

Il nuovo ordinamento fascista aveva eliminato «l'azione direttiva del Parlamento e... ha non solo riaffermato, ma consolidato ed esteso l'autonomia dell'azione del Gabinetto dalla volontà regia, e portato a compimento la specificazione delle funzioni, che si era venuta determinando nel seno del Gabinetto stesso, col conferire al Primo Ministro un complesso di attribuzioni che lo pongono in una posizione di indipendenza e di superiorità sugli altri ministri»<sup>74</sup>. Precisava allora che «l'organo, cui è stata attribuita la funzione di governo, ha una composizione complessa», in quanto composto dal Re, dal Primo Ministro Capo del Governo, dai ministri e dal Gran Consiglio del fascismo, ma la funzione attiva di coordinazione dei poteri costituzionali era accentrata nel Primo Ministro «organo nuovo»<sup>75</sup>, le cui «funzioni veramente essenziali e caratteristiche... sono quelle dirette a dare l'impulso all'attività degli altri organi dello Stato, a coordinare l'azione di questi con le finalità generali, a controllare l'esecuzione pronta ed esatta delle decisioni prese»<sup>76</sup>. Nel nuovo ordinamento rimaneva la potestà del Re di conferire la carica di primo Ministro, ma il sovrano esercitava tale potestà non più, come prima, attribuendola a chi potesse contare su una maggioranza parlamentare, bensì in base ad alcuni criteri, quali la designazione del Gran Consiglio del fascismo e l'adesione al regime fascista<sup>77</sup>. Ne conse-

<sup>70</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>72</sup> *Ibid.*, 20.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 25.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 65.

<sup>75</sup> *Ibid.*, 67.

<sup>76</sup> *Ibid.*, 168.

<sup>77</sup> *Ibid.*, 70-73.

guiva che per Mortati «all'ordinamento italiano potrebbe convenire la denominazione di 'regime del Capo del Governo'»<sup>78</sup>.

L'analisi di Mortati trovò la piena adesione di Sergio Panunzio, il quale precisò di aver per primo formulato la tesi della funzione di governo. Funzione di governo «della quale il vecchio costituzionalismo liberale non parla, perché non se ne preoccupa; mentre se ne occupa il nuovo, che, appunto in base alla funzione di governo, arriva al concetto di Capo del Governo come caposaldo di tutto il sistema pubblicistico»<sup>79</sup>. «Lo Stato» aggiungeva «prima di essere potere legislativo, esecutivo, giudiziario, è se stesso, pensa, concepisce, vuole se stesso... prima di porsi come legislazione e come pura esecuzione deve porsi, in un momento iniziale e precedente queste due specificazioni, come pensiero e come volontà ideale concreta totale ed unitaria». Pertanto mentre lo Stato liberale era segnato dalla «preminenza del Parlamento sul Governo, oggi... al vertice della gerarchia non c'è più il Parlamento, ma il Governo, al quale spetta... anzi al Capo del Governo, di fissare l'indirizzo politico dello Stato»<sup>80</sup>. Aggiungeva che «se c'è un organo incapace di realizzare la coordinazione, l'unità di tutte le forze della Nazione, di interpretare i bisogni generali, di porre l'indirizzo politico nazionale da un punto di vista sintetico e superiore... questo è proprio il Parlamento»<sup>81</sup>. Perciò nel nuovo ordinamento la rappresentanza della Nazione produttiva era stata assunta dall'ordinamento corporativo<sup>82</sup>, mentre l'indirizzo politico era stato attribuito all'organo complesso composto «dal Re, Sovrano o Capo dello Stato, dal Capo del Governo, dal Gran Consiglio»<sup>83</sup>, organo nel quale il Capo del Governo primeggiava sul piano politico dato che era «investito, dopo il Re, di una vera autonomia istituzionale, che è la più ampia, nei limiti della fiducia del re e della connessa diretta responsabilità verso il Re e indirettamente, verso il popolo che approva col plebiscito, l'indirizzo politico da lui dato allo Stato, ha poteri costituzionali propri, concorrenti e cooperanti con

<sup>78</sup> *Ibid.*, 182.

<sup>79</sup> PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista. Appunti di lezioni*, Padova, 1937, 87 s.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 91 s.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>82</sup> *Ibid.*, 124-154.

<sup>83</sup> *Ibid.*, 96.

tutti gli altri organi dello Stato e, sopra tutto, oltre quelli che i pubblicisti inglesi chiamano poteri di influenza, di indirizzo, d'impulso e di direttiva, forti poteri penetranti, e non diremo invadenti negli altri poteri»<sup>84</sup>. Concludeva quindi definendo il regime fascista come «regime del Capo del Governo... inteso come sottospecie del genere Monarchia»<sup>85</sup>.

Un contributo importante all'approfondimento del concetto di funzione di governo fu portato, poi, da Vezio Crisafulli, con un saggio del 1939<sup>86</sup>. Il giurista sottolineava innanzi tutto che la funzione di governo aveva come obiettivo primario l'unità dell'ordinamento giuridico statale. A suo giudizio, infatti, «la coordinazione degli organi e delle funzioni dà luogo ad una speciale attività la quale, rappresentando la diretta espressione della fondamentale unità dello Stato ed avendo ad oggetto la realizzazione ed il mantenimento di tale unità, costituisce indubbiamente una prima e caratteristica manifestazione del governo in senso oggettivo... ed è infatti comunemente qualificata come attività o funzione di governo»<sup>87</sup>. «Accanto all'attività dello Stato diretta alla soddisfazione di singoli bisogni pubblici» aggiungeva «si riconosce... l'esistenza di un'altra attività superiore che di quella costituisce... la testa o il motore, che dà l'impulso e la direzione suprema a tutta la vita e l'azione statale, avendo ad oggetto,

<sup>84</sup> *Ibid.*, 106.

<sup>85</sup> *Ibid.*, 112. In merito alla classificazione del regime fascista Panunzio ricordava il recente intervento di D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di Governo*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. La giustizia amministrativa*, 1933, 529, che aveva definito «la forma di governo italiano, governo monarchico presidenziale... forma di governo... che si presenta come una nuova forma di governo, che integra il sistema delle forme di governo storiche» (su Donato Donati, 1880-1946, TAMASSIA in *Dizionario biografico degli Italiani*, XLI, Roma, 1992, 24 s. e SANDULLI, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 778-781).

<sup>86</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, serie A, 1939, 53-172. Su questo saggio, che è stato ristampato nella raccolta di studi del giurista *Prima e dopo la costituzione*, Napoli, 2015, si veda S. BARTOLE-R. BIN, *Vezio Crisafulli*, in *Lo Stato*, 2018, 504-510. Su Vezio Crisafulli, 1910-1986, oltre al saggio ora citato, rinvio alle biografie redatte da M. SIRIMARCO per *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, cit., 617-621 e da BARTOLE per il *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, 610-612, nonché a *L'opera di Vezio Crisafulli tra diritto e politica*, Trieste, 2001; M. SIRIMARCO, *Vezio Crisafulli. Ai confini fra diritto e politica*, Napoli, 2003; *Vezio Crisafulli. Politica e Costituzione. Scritti «militanti» (1944-1955)*, a cura di BARTOLE e BIN, Milano, 2018.

<sup>87</sup> CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 68.

non singoli e specifici interessi pubblici, ma l'interesse dello Stato nella sua unità»<sup>88</sup>. E ancora «gli atti di governo... tendono... in generale alla realizzazione degli interessi fondamentali ed unitari dello Stato e sono insieme diretta espressione dell'unità statale, che riaffermano concretamente entro e sopra la molteplicità e la specificazione degli organi e degli atti di esercizio della sovranità»<sup>89</sup>. L'indirizzo politico era, in conclusione, «momento primo e nucleo centrale del processo formativo della volontà statale, espressione diretta ed immediata della fondamentale unità dello Stato»<sup>90</sup>. E proprio in quanto espressione dell'unità dello Stato, la funzione di governo «si presenta sostanzialmente in una posizione... di preminenza e di priorità, non soltanto rispetto alla rimanente attività amministrativa, ma anche nei confronti delle altre funzioni statali, ed anzitutto della stessa legislazione»<sup>91</sup>. Crisafulli, allora, poteva affermare che «il momento primo ed essenziale della funzione di governo è la determinazione dell'indirizzo politico dell'azione statale. Quell'attività di coordinazione dei diversi organi costituzionali e di iniziativa e di impulso rispetto all'esercizio delle loro funzioni»<sup>92</sup>.

Abbiamo visto prima come per Mortati la funzione di governo spettasse ad un organo complesso, composto dal Re, dal Capo del Governo, dai ministri e dal Gran Consiglio del Fascismo, anche se solo nel Capo del Governo era accentrata la funzione attiva di coordinazione dei poteri costituzionali. Una tesi che – lo abbiamo già detto – si ritrova anche in Panunzio e che appare correntemente condivisa dalla dottrina, ad esempio da Carlo Costamagna<sup>93</sup> e da Corrado Petrone<sup>94</sup>, mentre Oreste Ranelletti teorizzava un determinante

<sup>88</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>89</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>90</sup> *Ibid.*, 171.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>92</sup> *Ibid.*, 79 s.

<sup>93</sup> COSTAMAGNA, *Storia e dottrina del fascismo*, cit., 420: «Nel sistema dello Stato fascista... la direzione suprema appartiene ad una istituzione complessa. Essa spetta nel titolo al Re e nell'esercizio attivo al capo del Governo».

<sup>94</sup> PETRONE, *Principi di diritto fascista*, cit., 96: «Il 'potere politico', cioè quello di fissare il c.d. indirizzo politico dello Stato fascista corporativo, spetta soprattutto al Duce del fascismo. Al re spetta la suprema funzione gerarchica che consiste nella nomina e revoca del Capo del Governo e dei componenti del Gran Consiglio del fascismo e del Segretario del PNF, su proposta del Duce».

ruolo attivo del sovrano nella definizione dell'indirizzo politico<sup>95</sup>. Sul tema Crisafulli aveva un'opinione più originale. A suo parere nell'ordinamento dello Stato fascista «la competenza a determinare l'indirizzo politico è attribuita esplicitamente al Capo del Governo, con l'eventuale concorso, a titolo consultivo, del Gran Consiglio del fascismo, ossia ad un organo estraneo al potere legislativo»<sup>96</sup>. E subito dopo ribadiva «il Capo del Governo è in Italia l'organo chiamato a dare l'indirizzo politico dell'intera e complessiva azione statale, indirizzo che si irraggia, per così dire nei diversi settori»<sup>97</sup>. Ma, aggiungeva, «non per questo... esso può dirsi... elemento costitutivo, insieme con il Re, di un ipotetico organo supremo complesso. Al contrario... la distinzione tra organo competente alla determinazione dell'indirizzo politico e organo supremo permanente... costituisce... una garanzia alla conformità dell'indirizzo politico in atto alla volontà e all'interesse nazionale, che la Corona è chiamata ad interpretare in ultima istanza»<sup>98</sup>. Pertanto giudicava «inaccettabile l'opinione... che vorrebbe ravvisare... una effettiva partecipazione del Re alla determinazione dell'indirizzo politico, la quale risulta già contraddetta... della responsabilità del Capo del Governo di fronte alla Corona per l'indirizzo politico adottato, perché responsabilità implica anzitutto libertà di azione e sarebbe, d'altra parte, illogico che la corona fosse chiamata a sindacare un indirizzo politico alla cui determinazione essa medesima avesse direttamente e attivamente concorso»<sup>99</sup>.

Il Capo del Governo, titolare primario, se non esclusivo, della funzione di governo era definito da Crisafulli, come abbiamo visto, «organo estraneo al potere legislativo»: un'estraneità che i giuristi

<sup>95</sup> RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1935, 251 sottolinea «i poteri della Corona in riguardo alla determinazione dell'indirizzo generale politico del governo dello Stato. Il rapporto da prima esistente fra la Corona e il Consiglio dei Ministri, esiste oggi fra la Corona e il Capo del Governo. Quella disposizione [la legge del 1925] non ha voluto sottrarre alla competenza del Re quella determinazione»; 253: «quell'indirizzo politico, per la legge 1925, è determinato dal Capo del governo. Ma nella nomina di lui è necessariamente implicita l'adesione della Corona all'indirizzo politico che egli ha nel suo programma di governo».

<sup>96</sup> CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 148.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 153.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>99</sup> *Ibid.*, 159.

sottolinearono con grande enfasi, dato che, come rileva Irene Stolzi, «il regime parlamentare rappresentò... uno dei bersagli comuni dell'intera giuspubblicistica»<sup>100</sup>, in quanto regime che «si attagliava solo alle società politiche elitarie»<sup>101</sup>, mentre l'ordinamento che rappresentava veramente la società nella sua intera articolazione produttiva era quello corporativo<sup>102</sup>. La legge del 1925, «che stabilisce espressamente essere il Capo del governo responsabile 'verso il Re' dell'indirizzo generale politico da lui seguito... riusciva... ad escludere una responsabilità politica dello stesso verso le due camere» dichiarava, ad esempio, Silvio Longhi<sup>103</sup>. Perciò si chiedeva «governo autonomo... o indipendente?»; e rispondeva «la seconda qualifica sembra rendere meglio l'idea di un rapporto che si rallenta ma non si nega... La camera è ciò che deve essere: organo legislativo dello Stato; preminente su di essa il potere esecutivo»<sup>104</sup>. E la legge del 1925 aveva innovato anche sotto un altro aspetto, dato che in virtù della stessa il Capo del Governo «è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale del governo e gli altri ministri... sono responsabili verso il Re e verso il Capo del governo». Di conseguenza «il Primo Ministro esce dalla posizione... di completa uguaglianza coi suoi colleghi, fino a doversi considerare, rispetto a questi, un superiore gerarchico... Dal punto di vista dei rapporti interni, il nostro governo può dirsi pertanto gerarchicamente ordinato»<sup>105</sup>. La legge 1925 «ha fatto scomparire la forma parlamentare di governo» ripeteva Felice

<sup>100</sup> I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., 118. Una chiara formalizzazione della funzione rappresentativa della società nazionale riconosciuta alle associazioni sindacali ordinate nel sistema corporativo al posto del Parlamento, si ebbe, come noto, con la sostituzione della Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle Corporazioni. Diceva al riguardo, ad esempio, MARAVIGLIA, *Le corporazioni*, cit., 429: «mentre non sarebbe possibile attribuire alle Corporazioni un potere legislativo autonomo... nulla osta... ammettere le corporazioni a partecipare all'esercizio del potere legislativo, facendo del Consiglio delle Corporazioni un organo esclusivamente o prevalentemente legislativo. E poiché tre camere sarebbero troppe, il Consiglio delle Corporazioni dovrebbe sostituire la camera dei Deputati».

<sup>101</sup> STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., 119.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 121.

<sup>103</sup> S. LONGHI, *Governo fascista: «costituzionale gerarchico»*, in *Gerarchia*, febbraio 1930, 110. Per Silvio Longhi, 1865-1937 rinvio alla biografia redatta da G. FERRI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXV, Roma, 2005, 678-680.

<sup>104</sup> *Ibid.*, 112.

<sup>105</sup> *Ibid.*, 113 s.

Guarneri; «l'influenza parlamentare è soppressa» e, quindi la forma fascista di governo è «un Governo costituzionale a tipo gerarchico»<sup>106</sup>.

Nell'ordinamento fascista la titolarità della funzione di governo spettava naturalmente a chi era al vertice del regime e di conseguenza formulava un programma di indirizzo politico che non poteva non essere conforme all'interesse superiore della nazione, dato che detto interesse era definito esclusivamente dal fascismo. Per Volpicelli la «gerarchia, che è autorità e coestesa a tutta l'organizzazione sociale», si concludeva al vertice nel dittatore, «l'esponente più energico e consapevole della rivoluzione... l'inesorabile accentratore dei poteri statali, i quali solo accentrati – ed accentrati in un uomo che per la sua stessa predominante posizione gerarchica non ha nulla da desiderare per sé – son resi al massimo grado sicuri ed efficienti ai fini della rivoluzione»<sup>107</sup>. Camillo Pellizzi andava ancora più avanti nell'esaltare il primato del duce del fascismo. «Il principio dell'autorità... non può avere la sua fonte nella semplice socialità» affermava, e precisava «l'autorità è dall'alto... La 'potestas a Deo' nello Stato fascista ha un carattere più storicistico, più contingente e immanente, che non nel caso, ad esempio, della potestà spirituale del papa in mezzo ai cattolici. Ma è pur sempre intrinsecamente *a Deo*. Lo stesso prestigio personale del Capo... si spiega... come se egli per primo ascoltasse una voce superiore e le obbedisse, chiamando gli altri a obbedire con lui»<sup>108</sup>.

In breve, la dottrina presentava la società nazionale come variamente articolata. Una prima articolazione era quella che divideva i cittadini tra quelli ordinati nelle strutture organizzative del partito fa-

<sup>106</sup> F. GUARNERI, *Il capo del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, s.d. [ma 1940], 42, 73, 98. Su Felice Guarneri, 1882-1955, L. ZANI, *Fascismo, autarchia, commercio estero: Felice Guarneri un tecnocrate al servizio dello 'Stato nuovo'*, Bologna, 1986, nonché la biografia redatta dallo stesso studioso per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LX, Roma, 2003, 411-415.

<sup>107</sup> VOLPICELLI, *Natura e organizzazione dell'autorità nello Stato corporativo*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1934, 218, 222.

<sup>108</sup> C. PELLIZZI, *Lo Stato corporativo e il problema dell'autorità*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1933, 152. Su Camillo Pellizzi, 1896-1979, si veda la biografia scritta da M. SALVATI per il *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXXII, Roma, 2015, 188-193. La polemica tra Volpicelli e Pellizzi fu oggetto dello studio di P. BIONDI e G. BRUGUIER, *Autorità e Stato corporativo*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1934, 83-88.

scista, nelle quali erano inclusi sin dalla tenera età, e gli altri che si erano rifiutati di aderire al partito o che ne erano stati esclusi delle leggi razziali le quali avevano radicalmente ridimensionato i loro diritti. Un'ulteriore articolazione, poi, riguardava i cittadini del primo gruppo, i quali erano disposti in strati sociali gerarchicamente disposti e quindi tra loro differenti non solo sotto il profilo politico, ma anche sotto l'altro della titolarità di diritti. L'articolazione più significativa, infine, era quella tra categorie professionali, le quali si esprimevano nelle associazioni sindacali, disegnate come enti autonomi distinti dallo Stato, e riconosciute come titolari di un'ampia sfera di competenze tra le quali spiccava quella legislativa. Questa complessa e plurima articolazione della società si esprimeva in una sfaccettata disuguaglianza giuridica tra coloro che appartenevano a strati gerarchici o a enti autonomi sindacali diversi. Ma detta disuguaglianza trovava il suo decisivo punto unitario nell'autorità politica del Capo del Governo, il quale era al contempo duce del fascismo e imponeva a tutti i cittadini, a qualunque articolazione sociale appartenessero, l'indirizzo politico da lui adottato e da lui giudicato diretto al conseguimento del superiore interesse dello Stato fascista.

### *Abstracts*

Nel periodo fascista la dottrina teorizzava una plurima articolazione della società. Divideva in primo luogo i cittadini tra quelli inclusi nelle strutture organizzative del partito fascista e quelli che non ne facevano parte perché si erano rifiutati di aderire al partito o ne erano stati esclusi dalle leggi razziali, le quali avevano drasticamente ridotto i loro diritti. Un'ulteriore articolazione, poi, riguardava i cittadini del primo gruppo, i quali erano visti come gerarchicamente divisi e quindi tra loro differenti non solo sotto il profilo politico, ma anche sotto l'altro della titolarità di diritti. L'articolazione più significativa, infine, era quella tra categorie produttive, le quali si esprimevano nelle associazioni sindacali, intese come enti autonomi distinti dallo Stato, e riconosciute come titolari di numerose competenze, la più significativa delle quali era la legislativa. Questa complessa articolazione della società si esprimeva nella disuguaglianza giuridica tra coloro che appartenevano a strati gerarchici o a enti autonomi sindacali diversi. La disuguaglianza trovava la sua unità nell'autorità politica del Capo del Governo e duce del fascismo, il quale imponeva a

tutti i cittadini l'indirizzo politico da lui adottato e da lui giudicato funzionale al conseguimento del superiore interesse dello Stato fascista.

During the fascist period, scholars theorized a multifaceted structure of society. Firstly, citizens were divided between those who were part of the organizational structures of the fascist party and those who were not, either because they had refused to join the party or because they had been excluded from it due to the racial laws, which had drastically diminished their rights. A further division, then, concerned citizens of the first group, who were hierarchically divided and therefore different from each other not only politically but also in terms of entitlement to rights. Finally, the most significant articulation was that between productive categories, which were represented by trade union associations, which were considered autonomous bodies, distinct from the State, with numerous powers, the most significant of which was legislative. This complex articulation of society manifested itself in legal inequality among those belonging to different hierarchical layers or autonomous union bodies. This inequality found its unity in the political authority of the Head of Government and duce of fascism, who imposed his political direction, seen as being in the higher interest of the fascist State, on all citizens.