

QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

46

(2017)

Giuristi e Stato sociale

TOMO I



GIUFFRÈ EDITORE

IRENE STOLZI

POLITICA SOCIALE E REGIME FASCISTA:
UN'IPOTESI DI LETTURA

1. Questione sociale-politica sociale: il secolo nuovo. — 2. Stato sociale, Stato totale. —
3. Scienza del diritto e dilemmi corporativi.

1. *Questione sociale-politica sociale: il secolo nuovo.*

Nel 1929, inaugurando le pubblicazioni di *Politica sociale*, Giuseppe Bottai illustrava le ragioni che, a suo dire, giustificavano (quasi imponevano) la nascita di quel foglio dal volto dichiaratamente militante ⁽¹⁾: l'utilità di un riferimento specifico al lato sociale della politica; l'esigenza di superare l'« astratto tecnicismo » ⁽²⁾ e, con esso, il metodo « frigidamente giuridico » ⁽³⁾ che caratterizzava il discorso della maggioranza della scienza del diritto; infine, attraverso il sarcastico richiamo a una rivista dal nome (solo apparentemente) affine — *Critica sociale* di Filippo Turati — Bottai contrapponeva la vocazione costruttiva del fascismo al volto demolitivo e all'« impotenza congenita » della riflessione di ispirazione marxista ⁽⁴⁾. A essere identificate erano dunque le condizioni ritenute

⁽¹⁾ Più di un indice deponeva a favore del carattere *engagé* della rivista diretta da Renato Trevisani: le uscite ravvicinate (mensili o bimestrali) utili a seguire e incalzare il dibattito sulla politica sociale; le caratteristiche degli articoli ospitati, sempre brevi; lo spazio dato sia a nomi di spicco della cultura 'alta' che a voci meno auliche ma assai efficaci nel perorare la causa del fascismo; la frase di Mussolini riprodotta in ogni frontespizio della Rivista (« La legislazione sociale del fascismo è la più avanzata del mondo »).

⁽²⁾ G. BOTTAI, *Politica sociale*, in « *Politica sociale* », I (1929), I-II, p. 2.

⁽³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁾ « Nel 1921 — queste le parole di Bottai — Filippo Turati compendiando sei lustri della sua trista fatica sotto il titolo 'Trent'anni di critica sociale' non dimostrava di

indispensabili a doppiare un duplice traguardo: rispondere ai richiami del tempo nuovo, di un tempo che imponeva di disegnare su basi inedite la relazione tra Stato e società; e rispondervi con modalità che valessero a suffragare l'inconfondibile originalità delle soluzioni fasciste.

In tale prospettiva, sostenere l'opportunità di un'enucleazione autonoma del concetto di politica sociale non sembrava servisse a ritagliare uno spazio proprio, protetto, a questo lato dell'agire pubblico; piuttosto, serviva a sostenere un'opposta esigenza inclusiva, l'esigenza, cioè, di collocare la politica sociale tra gli snodi nevralgici, irrinunciabili, della visione novecentesca di ordine. Se infatti la funzione precipua a essa attribuita — mirare « alla tutela e all'incremento degli elementi di unità e di forza e alla lotta contro i fattori di disintegrazione e di dissolvimento » ⁽⁵⁾ — poteva dirsi connaturata alla nozione stessa di politica sociale e perciò capace di legare tempi e regimi assai distanti, l'incontro col XX secolo conferiva una peculiare caratterizzazione a questa più comprensiva vocazione anticonflittuale. In particolare, ad apparire sempre meno praticabili erano le strade che avevano permesso di scorgere negli interventi rivolti al sociale delle risposte, se non direttamente « funzionali alla riproduzione dell'ordine esistente » ⁽⁶⁾, certo compatibili con le sue caratteristiche di fondo. Mentre il Novecento, nel momento stesso in cui segnalava la fragilità di molte delle risorse utilizzate per rendere possibile tale conciliazione, pareva attribuire alla politica sociale il ruolo, più impegnativo, di dimensione chiamata a partecipare fin dall'inizio, fin dalla posa dei primi mattoni, alla (ri)costruzione di un ordine che stentava a riconoscersi nelle coordinate tradizionali.

accorgersi, interessato contabile del marxismo, del disastro passivo del suo bilancio. Eppure la ragione prima del fallimento era nell'insegna stessa dell'azienda: 'Critica sociale', sgretolamento di un ordine costituito, per quanto sempre più incerto e debole, senza una contemporanea effettiva sostituzione di un ordine nuovo; mostruoso baloccamiento di un'impotenza congenita, paludata di cerebralismo dottrinario d'impura sorgente internazionalistica. Alla negazione e alla distruzione, il Fascismo ha opposto la forza concreta delle sue realizzazioni » (ivi, pp. 3-4).

⁽⁵⁾ Ivi, p. 1.

⁽⁶⁾ F. GIROTTI, *Welfare State — Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998, p.

Neppure il discorso giuridico del secondo Ottocento aveva fornito interpretazioni monolitiche del volto sociale del nuovo diritto; tuttavia, le differenti letture affondavano le proprie radici in un retroterra di percezioni condivise che finiva per accorciare sensibilmente le distanze tra opposte sponde metodologiche e ideali. Sia che l'intervento sociale dello Stato venisse ritenuto un lato essenziale del nuovo diritto, autentico « coefficiente di ordine » (7), chiamato, in quanto tale, a legare armonicamente passato, presente e futuro, sia che si dichiarasse esistente un incolmabile fossato tra attività giuridica e attività sociale/morale, ritenendo che solo la prima fosse essenziale a identificare il nocciolo imperituro della statualità (e della giuridicità) (8), a fronteggiarsi erano, sì, risposte speculari, ma volte entrambe a indicare le rotte che avrebbero permesso alle istituzioni liberali di reggere l'urto della questione sociale e di proiettare sul futuro il modello di convivenza da esse espresso.

Più di un presidio, come noto, concorreva a puntellare tali visioni; a sostenerle stava, anzitutto, una certa interpretazione della storia: presentare l'ordine come il portato di un'evoluzione incesante, progressiva, sottratta all'incidenza modificativa della volontà degli uomini (9), da un lato consentiva ai giuristi ottocenteschi di accreditarsi nella veste di custodi privilegiati del modello, chiamati a solcare il rapporto tra tempi storici e a governare il crinale che separava le regole dalle eccezioni, le strutture portanti dalle parti mobili dell'ordinamento; da un simile punto di vista, alle leggi sociali (sostanzialmente eccezioni chiamate confermare la regola) spettava

(7) G. ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, in « Flegrea », III (1901), p. 398; in generale, per un'analisi delle letture che sul problema della riforma sociale fece il fronte dei giuristi c.d. non-orlandiani, mi permetto di rinviare a I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari — Un profilo storico-giuridico, Italia 1861-1900*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 89 e ss.

(8) Il riferimento va alla nota (e molto seguita) interpretazione di Orlando; v. V. E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (1887), in ID., *Diritto pubblico generale — Scritti vari*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 160-161; « il fatto dell'intervento dello Stato — queste le perentorie parole di Orlando — non arriverà mai a mutare in giuridici i rapporti sociali » (p. 160): « quei compiti non sono essenziali all'idea di personalità dello Stato [...] essi possono perfino mancare senza che quella ne sia scossa » (pp. 160-161).

(9) V., a es., P. COSTA, *Civitas — storia della cittadinanza in Europa, IV, l'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. VI-VII.

di testimoniare la capacità dell'ordinamento di imboccare la via maestra delle riforme, l'unica in grado di mantenere ben saldo quel legame tra ordine giuridico, storia e progresso che le istituzioni liberali sembravano aver consacrato sul terreno della organizzazione dei poteri dello Stato. Dall'altro lato, e contemporaneamente, questa idea della storia aveva permesso, anche negli anni ruggenti dell'individualismo trionfante, di curvare in una direzione specifica la stessa, decantata, centralità della legge (codice in testa): mai presentata come il frutto della nuda volontà del legislatore, di una « maggioranza politica di fatto dominante »⁽¹⁰⁾, anche la legge veniva disincarnata, astratta dalla sua genesi concreta e descritta come l'obbligata, inevitabile traduzione di un ordine storicamente necessitato, rispondente a una propria, interna, regolarità evolutiva.

Indubbiamente, le c.d. leggi sociali rischiavano di mettere in contatto con una « sin lì trascurata onnipotenza del legislatore »⁽¹¹⁾, col volto di un diritto pericolosamente vocato a scardinare la tradizionale fisionomia dello spazio privato e pubblico, insieme alla loro costitutiva separatezza. Se dunque ben si spiega l'atteggiamento diffidente tenuto dalla maggioranza dei giuristi dinanzi all'intervento del legislatore sociale, non sorprende neppure che i fautori di tale intervento sentissero il bisogno di scongiurare il volto volontaristico-politico delle nuove norme ricorrendo al (solito) argomento della corrispondenza di esse alle « necessità [evolutive] dell'organismo sociale »⁽¹²⁾. Ma anche in tal caso, le diverse inclinazioni sembravano convergere nella convinzione che il volto sociale del giure

⁽¹⁰⁾ M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale* (1995), in *Id.*, *La scienza del diritto pubblico — dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, t. II, p. 862; v. anche, con riferimento specifico alle tematizzazioni del codice civile G. CAZZETTA, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 1-42.

⁽¹¹⁾ G. CAZZETTA, *Critiche sociali al codice e crisi del modello ottocentesco di unità del diritto* (2002), in *Id.*, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 28.

⁽¹²⁾ *Ivi*, p. 43; « Nessuno richiama la preminenza della decisione politica, tutti rinviano invece alla sua ineluttabilità: la caduta delle immobili certezze del Codice [...] condanna il legislatore a muoversi nella direzione indicata dalla scienza, lo costringe a rispettare le regole dell'organismo sociale e la sua naturale evoluzione » (*ivi*, p. 44).

costituisse la risposta fornita dall'ordinamento a quel problema specifico usualmente chiamato questione sociale; persino quando si vagheggiava la riunione di quel nuovo diritto in un unico testo — 'il codice privato-sociale' — la questione sociale non deponeva le sembianze del disturbo serio, ma comunque localizzato, da curare attraverso apposite norme, incaricate di impedire la propagazione del morbo e perciò compatibili con le strutture di fondo dell'ordinamento.

Con una importante conseguenza: la dimensione classificatoria, sempre rilevante per il giurista, tendeva a diventare cruciale, perché era solo attraverso sofisticate strategie di annessione (al proprio campo disciplinare) e cessione (ai campi disciplinari limitrofi) delle diverse novità offerte dal panorama normativo e istituzionale, che le coppie privato-individuale e pubblico-statale potevano sperare di uscire indenni, cioè uguali a se stesse, dalla tempesta. Anche se: la mole ancora abbastanza contenuta degli interventi normativi socialmente orientati; la loro destinazione a categorie di persone e bisogni circoscritti, con la conseguente tenuta dell'idea astratta di soggettività giuridica; il saldo ancoraggio del sistema privatistico attorno a una nozione volontaristico-potestativa di diritto soggettivo; la perdurante lontananza dello Stato dall'arena economica e dalle finalità di lucro, concorrevano a non rendere tali sforzi classificatori degli sterili esercizi di stile. Per quanto rilevanti fossero le sollecitazioni fornite da una realtà in rapida trasformazione, essi riuscivano infatti ad inquadrarne alcuni aspetti salienti, valorizzando, in direzione del futuro, le potenzialità espansive delle categorie interpretative di volta in volta usate ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Due esempi particolarmente significativi: nel 1913, introducendo il suo celebre *Infortuni sul lavoro*, Francesco Carnelutti, nel sollecitare la scienza giuridica a deporre quell'atteggiamento « imperturbabilmente borghese » (p. XII) che la portava a trascurare il territorio dei rapporti di lavoro, tesseva i fili di un discorso complesso, che si apriva e si chiudeva con l'invito ad accettare l'incontro col « diritto che nasce » (p. VII), con i « germi pieni di vigore » (p. XIV) racchiusi in una variegata pluralità di fonti: era dalle norme « grezze, fumose, coperte di scorie » (p. XII) confezionate dal legislatore sociale, dalle pronunce della « giurisprudenza probivirale », dai « contratti e [...] arbitrati collettivi » (p. XII), non certo dal « solo articolo » del codice dedicato al contratto di lavoro, che doveva trarre alimento il lavoro sistematorio del giurista. Né serviva a molto coltivare « quella comoda imprecisione intorno al carattere privatistico o pubbli-

Fu la guerra, come noto, a segnare l'autentico punto di frattura, la « vera fine del secolo XIX »⁽¹⁴⁾, e a porre la stessa scienza giuridica dinanzi a una « rivoluzione attuata »⁽¹⁵⁾ che nel giro di pochi anni sembrava aver dissolto un intero mondo. Gran parte delle risorse fin lì messe in campo per rappresentare il giuridico, per tutelarne le frontiere esterne e per fondare le sue interne partizioni, parevano saltate, consegnate a un passato irrimediabilmente lontano: politico, giuridico ed economico; privato e pubblico, società e

cistico » (p. VIII) delle norme sugli infortuni, per attribuire al campo disciplinare opposto lo studio del problema. Dal punto di vista di Carnelutti, infatti, a dover essere affermata non era solo la piena capienza delle categorie privatistiche a contenere la questione della « responsabilità dell'imprenditore per l'infortunio professionale » (p. XII), ma la possibilità di ricondurre tale fattispecie all'interno delle obbligazioni nascenti *ex contractu*. Nulla più che un « supplemento di mercede » (p. XII), il premio assicurativo rappresentava una forma di « corrispettivo indiretto », perfettamente compatibile con la struttura privatistico-contrattuale del rapporto di lavoro e perciò utilizzabile anche in riferimento ad altre ipotesi di « rischio di mancanza del lavoro » (servizio militare, gravidanza, disoccupazione ecc., p. XV). In tal modo, quella « pressione imponente dei bisogni sociali » (p. XII) che sembrava disorientare tanta parte della scienza giuridica coeva, riusciva a essere affrontata (e contenuta) attraverso un'estensione della portata regolativa delle categorie civilistiche tradizionali, che rimanevano tradizionalmente individualistiche, senza che vi fosse bisogno di immaginare una loro curvatura sociale né diverse modalità di contatto tra società e Stato; si tratta di riferimenti tratti da F. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro (studi)*, Roma, Athenaeum, 1913, I, alle pagine indicate tra parentesi.

L'altro esempio chiama in causa un percorso analogo condotto sulla sponda pubblicistica dell'ordinamento e ugualmente inteso a trovare un bandolo che consentisse di dire, dinanzi alla proliferazione di enti della più varia natura, quali di essi (e a quali condizioni) potessero considerarsi pubblici. La rotta, in questo caso, la indica Oreste Ranalletti, « erige[ndo] la nuova linea di confine [tra pubblico e privato] sull'identità tra pubblico e statale »: « è pubblico — disse — tutto ciò che direttamente o indirettamente è di Stato ». Da una parte, quindi, « il pubblico, anche rinunciando all'identificazione con gli statuti imperativi, si conservava concetto unitario, saldamente eretto intorno alla personalità dello Stato »; dall'altra parte, ritenendo che fossero pubblici tutti gli interessi assunti dallo Stato tra i suoi fini, « si mantenevano intatte le potenzialità espansive della sfera pubblica »; sono riferimenti tratti da B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di ente pubblico nell'esperienza italiana*, in « Quaderni fiorentini », 21 (1992), p. 426.

⁽¹⁴⁾ T. ASCARELLI, *Sviluppo storico del diritto commerciale e significato dell'unificazione*, in « Rivista del notariato », VII (1953), p. 110.

⁽¹⁵⁾ F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato* (1918), in *Id.*, *Studi giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1960, p. 339.

Stato, si presentavano, all'indomani del conflitto, come universi sovrapposti, pericolosamente confusi, impossibili da ricondurre nei più riposanti binari interpretativi della tradizione. Una profluvie di provvedimenti normativi, impressionante per estensione e novità dei contenuti, incideva a fondo il volto del diritto, rendendo sempre meno nitido il sentiero che fino ad allora aveva consentito di distinguere le risorse fondative dell'ordine dai suoi attributi sopraggiunti. La legislazione di guerra, « tutta una reazione ai sistemi sorti dai principi della Rivoluzione francese »⁽¹⁶⁾, imponeva inoltre il confronto con un diritto « attaccat[o] alla buccia dei fatti, impigliat[o] nei dettagli »⁽¹⁷⁾, che infrangeva platealmente il canone aureo dell'astrattezza e i molti significati a esso legati. Lungi dall'incarnare un mero tratto redazionale, il riferimento alla norma come comando generale e astratto, celebrando insieme la potestà normativa dello Stato e l'unicità del soggetto di diritto, aveva legato i due lati costitutivi dell'ordine ottocentesco, permettendo, per un verso, di sostenere che la formale uguaglianza dei soggetti di fronte alla legge fosse la sola rilevante per il diritto, l'unica compatibile con la libertà e l'autonomia dell'individuo; e, per l'altro verso, di tenere a debita distanza Stato e società, dal momento che il rischio di derive dispotiche sembrava annidarsi in ogni ipotesi di intervento statale nel mondo dei rapporti fra soggetti (astrattamente) eguali.

Nella temperie postbellica, entrambi questi fronti sembravano erosi, scossi; la portata del conflitto e le ingenti perdite a esso legate, avevano infatti prodotto una vertiginosa moltiplicazione dei bisogni (e dei soggetti) rilevanti per il diritto: soldati, vedove, orfani, mutilati, reduci⁽¹⁸⁾ diventavano destinatari di altrettanti provvedimenti, contribuendo ad arricchire la serie delle norme munite di specifica destinazione soggettiva. Con una ulteriore complicazione: neppure le roccaforti del diritto privato ottocentesco — proprietà e contratto

⁽¹⁶⁾ M. DELLE DONNE, *Saggio critico sul diritto pubblico italiano in rapporto alle attuali tendenze economiche*, Torino, Bocca, 1917, p. 15.

⁽¹⁷⁾ F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace* (1918), in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1954, I, p. 68.

⁽¹⁸⁾ Sul punto, v. l'accurata e convincente analisi di F. BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Milano, La Nuova Italia, 2001, p. 181.

— erano uscite indenni dall'esperienza del conflitto; a palesarsi, più che un assottigliamento, una semplice compressione 'quantitativa' dell'autonomia individuale, era la prospettiva, più complessa, di una sua conversione in strumento funzionale alla realizzazione di interessi ultraindividuali. Se il diritto privato si distingueva dal pubblico perché solo il primo era « norma di fini individuali » (19), il complesso legislativo bellico, vincolando la condotta del privato alla realizzazione di interessi pubblici (es: obbligo, per il proprietario di un'azienda agricola o industriale, di produrre certi beni, di denunciarne il possesso o la detenzione; proroga d'autorità di contratti in scadenza ecc.) spezzava quella corrispondenza tra privatezza e libertà nell'esercizio dei diritti, che valeva ad aprire « una crisi nel diritto privato. Forse la più grande crisi del diritto privato » (20).

Senza dubbio, anche il processo di industrializzazione secondo-ottocentesco, mostrando il volto di bisogni immanenti alle condizioni di lavoro, aveva progressivamente allentato la contrapposizione tra la previdente razionalità del proprietario e l'inconcludenza dissipatoria del povero; del pari, la progressiva estensione del diritto di voto ai ceti non abbienti e poi l'avvento del suffragio universale maschile avevano cessato di rendere la proprietà il principale titolo di abilitazione alla cittadinanza politica; al tempo stesso, però, le caratteristiche della legislazione sociale del XIX secolo — si è cercato di dirlo poco sopra — erano tali da consentire di vedere in essa un intervento circoscritto, destinato a certe categorie di soggetti deboli (i fanciulli, le donne) o indeboliti (da malattia, infortuni, vecchiaia), un intervento che dunque poteva considerarsi compensativo rispetto alla iniziale o sopravvenuta impossibilità di abitare lo spazio della proprietà laboriosa, l'unico spazio ritenuto ancora capace di produrre una soggettività giuridica piena, compiuta, autenticamente libera.

Mentre adesso la nuova permeabilità del nucleo più geloso del diritto privato agli sguardi statuali, la sua cessata capacità di definire

(19) F. VASSALLI, *La riforma del codice civile in relazione alla proprietà fondiaria* (1923), in ID., *Studi giuridici*, cit., II, p. 321 (ma si tratta di una convinzione che accompagnerà Vassalli lungo tutto l'arco della sua produzione scientifica).

(20) VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, cit., p. 341.

e presidiare lo spazio privato come spazio di autonomia e libertà, la discesa della proprietà dall'empireo dei simboli, combinata alla notevole estensione dei soggetti e dei bisogni presi in carico dal legislatore bellico, rischiavano di frantumare, insieme all'unicità del soggetto di diritto, ogni possibilità di confinazione tra privato e pubblico, tra regola ed eccezione. Al posto del vecchio « Stato [...] in cielo », lontano dai movimenti del sociale, appariva così lo « Stato [...] in terra » (21), arrogante e insieme benefico, provvido e al tempo stesso invadente, impegnato in uno sforzo di organizzazione e mobilitazione delle energie sociali e militari dal cui esito sarebbe in buona parte dipeso il futuro nazionale.

Che la fine delle ostilità non potesse coincidere con un ritorno puro e semplice al passato fu ugualmente chiaro a tutti, a chi salutava con fiducia « la fine di un mondo [...] e l'incominciamento di un altro » (22), e a chi temeva, invece, che le forme, appena sperimentate, « d'intrusione [...] violenta » (23) nella vita degli individui avrebbero caratterizzato stabilmente e negativamente gli svolgimenti avvenire del giure. Del resto, i segni dell'apertura di una « nuova storia » (24) non mancavano: lo spauracchio della rivoluzione d'ottobre aleggiava sulle macerie della guerra e la stessa risposta weimariana rappresentava un *unicum*, l'inizio di una stagione che apriva la costituzione, fino ad allora mera norma di organizzazione dei poteri dello Stato, a territori inediti, all'interno dei quali prendevano forma nuovi diritti (quelli sociali) e nuovi doveri (« *Eigentum verpflichtet* ») necessari ad annodare i fili di un dialogo tra Stato, comunità intermedie ed individui, potenzialmente in grado di toccare tutti i lati della convivenza.

Né era immaginabile, all'indomani del conflitto, che si facesse un passo indietro sul fronte delle politiche socialmente orientate: perché molti dei bisogni cui si era cercato di far fronte durante la

(21) F. FERRARA, *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti* (1940), in ID., *Scritti giuridici*, cit., I, p. 124.

(22) G. MAGGIORE, *Carattere politico della legislazione fascista*, in « *Politica sociale* », II (1930), p. 790.

(23) F. VASSALLI, *La missione del giurista nell'elaborazione delle leggi* (1950), in ID., *Studi giuridici*, cit., III, p. 751.

(24) L. MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice civile del 1942*, Milano, Società editrice libraria, 1942, p. 47.

guerra non erano venuti meno con la firma dei Trattati e spesso, anzi, si erano aggravati; perché la guerra aveva rappresentato un'imponente prova di mobilitazione e coesione nazionale atta a fondare quel transito dal *warfare* al *welfare* caratteristico dell'intero Novecento europeo ⁽²⁵⁾; ma anche perché, venuta meno la possibilità di pensare Stato e società come due orizzonti in sé definiti e tendenzialmente non interferenti, si allargava a dismisura il raggio della scommessa regolativa che attendeva gli ordinamenti, posti di fronte a una sorta radura priva di zone recintate, teoricamente aperta a ospitare i più diversi contenuti giuridici e a modulare secondo le forme più disparate la relazione tra Stato e società.

Fu, non a caso, nel ventennio tra le due guerre mondiali che prese corpo il concetto di sicurezza sociale, un concetto, cioè, che coniugava uno dei termini *ab immemorabili* chiamati a restituire il fondamento dell'obbligazione politica (la sicurezza, appunto) con l'aggettivo 'sociale', segnalando una estensione dei confini che valevano a giustificare quell'obbligazione e a renderla legittima oltre la tutela della vita e della proprietà individuale ⁽²⁶⁾. Ed era un'evoluzione che « si manifesta[va] », pressoché ovunque, « nella quota crescente di prodotto interno lordo destinato alle assicurazioni sociali [...] nel forte aumento dei beneficiari, nel passaggio dall'aiuto ai bisognosi all'assistenza e alla tutela del benessere, nell'integrazione delle prestazioni sociali con sussidi familiari, nell'edilizia sociale, e nelle assicurazioni contro il rischio della disoccupazione introdotte solo ora in misura massiccia » ⁽²⁷⁾.

Anche l'Italia sembrava iscriversi in questa linea di svolgimento: per quanto i livelli di protezione dell'ordinamento nostrano

⁽²⁵⁾ Con particolare riferimento alla lettura di Jytte KLAUSEN (*War and Welfare. Europe and the United States, 1945 to the present*, London-Basingstoke, Macmillan, 1998) formulata in relazione alla seconda guerra mondiale e ritenuta estensibile anche al primo conflitto, v. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, p. 71; prendendo invece spunto da Alan MILWARD, *The economic effects of the two world wars on Britain*, v. I. PAVAN, « Nelle trincee e sui campi ». *Guerra, dopoguerra e Stato sociale in Italia (1917-1921)*, in *Le libertà del lavoro. Storia, diritto, società*, a cura di Laura Cerasi, Palermo, Edizioni Sislav-New Digital Frontiers, 2016, p. 157 e ss.

⁽²⁶⁾ G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale* (1989), ed. it., Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 19-20.

⁽²⁷⁾ Ivi, p. 104.

possano ritenersi inferiori a quelli di altri Stati europei ⁽²⁸⁾, gli anni tra il 1917 e il 1919 fecero comunque registrare un'« accelerazione e un salto nella crescita nel sistema italiano pubblico di Welfare » ⁽²⁹⁾, crescita che sarebbe proseguita negli anni del regime, salvo qualche trascurabile segnale in senso contrario del primo fascismo 'liberista' ⁽³⁰⁾. In proposito, anche uno sguardo rapido gettato sui voti formulati dalla Decima Sezione della Commissione per il dopoguerra, presieduta da Luigi Rava e incaricata di lavorare sulle questioni legate alla legislazione sociale e alla previdenza, è sufficiente per entrare in contatto con l'ampiezza degli interventi proposti: contratto di lavoro, commissioni di fabbrica, riconoscimento delle associazioni sindacali, valorizzazione del ruolo dei probiviri, partecipazione degli operai agli utili delle imprese, incremento dei rischi assicurati e loro estensione al nucleo familiare, tutela della maternità e dell'infanzia, protezione dei « ceti medi », auspicata istituzione delle scuole elementari di lavoro, esigenza di garantire all'Italia una « popolazione forte » anche attraverso un'adeguata « educazione della donna alla economia domestica e alla puericoltura », comparivano in tale documento come le facce complementari di una stessa medaglia, come momenti di un unico ciclo storico che doveva riuscire ad attivare simultaneamente tali e diversi fronti di disciplina giuridica ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ In questo senso, a es., U. ASCOLI, *Il sistema italiano di Welfare*, in *Welfare State all'italiana*, a cura di Id., Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 20.

⁽²⁹⁾ Ivi, p. 25; il riferimento va, in particolare, all'« introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (1917) che comprende anche i coltivatori, i mezzadri ed i coloni, contro l'invalidità e la vecchiaia (1919) e contro la disoccupazione (1919) » (ivi, pp. 25-26).

⁽³⁰⁾ G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, — *Storia e documenti*, vol. I — dall'Unità al fascismo (1861-1943), Manduria, Lacaita, 2003, pp. 291-292; una diversa lettura di questa prima fase del fascismo, non ritenuta propriamente liberista, la si può leggere in BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, cit., pp. 187-190.

⁽³¹⁾ Tale documento si può leggere nell'appendice del volume di SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., pp. 273-282; su L. Rava, v. F. CORTESE, *Per ragioni pratiche e didattiche occorre dunque una cultura speciale: il contributo di Luigi Rava (1860-1938)*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 2014, pp. 721-753 e con particolare riguardo alla riflessione sul volto sociale dello Stato, v. A. RAPINI, *Il discorso politico di Luigi Rava: lavoro, democrazie, riforma sociale*, in *Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, a cura di P. Mattered, Roma, Viella, 2012, pp. 17-53. Meno esteso nei contenuti,

Furono soprattutto i problemi legati al lavoro e alla disoccupazione a sollecitare le apprensioni e le attenzioni dell'ordinamento degli anni immediatamente successivi alla guerra, ma in ogni caso sembrava difficilmente arrestabile la vocazione espansiva degli interventi socialmente orientati, così come sembrava ormai lontano quel raccordo 'questione sociale-legislazione sociale' che aveva permesso di isolare in una zona (relativamente) inoffensiva il volto del nuovo diritto. E se finora ho utilizzato in maniera indistinta, generica, espressioni come diritto socialmente orientato, leggi sociali, politica sociale ecc., è a partire dal primo dopoguerra che il sintagma 'politica sociale' acquista una sua specifica pregnanza semantica, ben riuscendo a descrivere sia questo allargamento dei confini, sia il suo legame con la dimensione, appunto politica, del progetto. Ed è sempre a partire da qui — come è agevole immaginare — che iniziano le complicazioni analitiche, che prende forma la difficoltà a coprire un campo di indagine non solo particolarmente ampio (e in continua espansione), ma anche costitutivamente legato a tutti gli altri lati dell'edificio giuridico-politico.

ma comunque affine nell'impostazione di fondo, era un parere formulato nel 1918 dal Consiglio superiore del lavoro: « il ritorno graduale alla normalità della vita nazionale » — si legge nel testo — non poteva essere che « dominato e disciplinato dall'occhio antiveggente e dalla salda mano dello Stato », coadiuvato in questo, « dal controllo e dalla ingerenza consapevoli delle classi interessate e in particolar modo dalle organizzazioni di lavoratori »; tra gli interventi proposti: una « coraggiosa politica di lavori pubblici »; una « illuminata intensificazione della produzione industriale ed agricola da sottrarsi al conflitto di disordinate e sovrappontentisi iniziative private e da conseguirsi, oltre che con accordi commerciali e col sapiente accaparramento di materie prime, con molteplici misure economico-finanziarie, educative e giuridiche (relative soprattutto alla tutela del lavoro e al contratto di lavoro), cui è da aggiungere lo sviluppo non dilazionabile di tutte le forme più vitali di assicurazione sociale »; un'adeguata « assistenza ai disoccupati ». Per realizzare tali interventi si riteneva necessario svolgere un'indagine sulla qualità e quantità delle forze di lavoro esistenti, sugli intendimenti delle industrie belliche; veniva altresì ritenuto necessario il « coordinamento di tutti gli uffici di collocamento e la creazione di nuovi » (pp. 270-272); anche questo documento si può leggere nell'appendice documentaria del volume di SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., alle pagine indicate tra parentesi.

2. *Stato sociale, Stato totale.*

Lo spirito del tempo nuovo sembrava dunque aver avvolto anche l'ordinamento italiano; gli anni del fascismo — lo si è già notato — avrebbero confermato la progressiva estensione del raggio delle politiche socialmente orientate, estensione sovente accompagnata dalla revisione delle modalità organizzative e delle strutture deputate al governo e/o alla erogazione delle prestazioni previste. In estrema sintesi: una prima fase, approssimativamente collocabile tra il 1923 e il 1925, si distinse soprattutto per interventi di riorganizzazione di alcuni settori già disciplinati in precedenza ⁽³²⁾; il 1925 segnò, anche su questo fronte, un importante momento di svolta, aprendo un ulteriore capitolo nelle politiche sociali: tra le altre cose, venne sciolta la Federazione nazionale delle società di mutuo soccorso, e vennero istituiti l'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI) e l'Opera nazionale dopolavoro (OND); al patto di Palazzo Vidoni, dello stesso anno, fece seguito, nel 1926, la c.d. legge sindacale che attribuiva alle organizzazioni professionali compiti di assistenza e di selezione degli iscritti ⁽³³⁾; sempre nello stesso anno, il 1926, nasceva l'Opera nazionale Balilla, mentre la c.d. legge Federzoni segnava una importante « riavvicinamento tra il fascismo e la Chiesa cattolica » ⁽³⁴⁾ sul fronte delle Opere pie; gli anni a seguire videro l'istituzione, per alcune categorie di lavoratori, dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (1927-1928) poi in seguito estesa ad altri soggetti; un ulteriore specificarsi delle attività destinate alla maternità e all'infanzia (1927, 1929) ⁽³⁵⁾; l'istituzione

⁽³²⁾ Tra questi; il riassetto delle Ipab (1923), il Testo unico sulla maternità (1923); la creazione di un fondo nazionale per la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (1923); la riorganizzazione degli uffici periferici della cassa per l'invalidità e la vecchiaia (1924) e dell'Opera di previdenza e di assistenza per i dipendenti civili e militari dello Stato, istituita cinque anni prima (1925); l'istituzione dell'INFADEL (1925).

⁽³³⁾ V., *infra*, nota 125.

⁽³⁴⁾ SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 307; in generale: tutte le notizie sui principali interventi normativi sono tratti da questo testo di Silei che contiene l'indicazione dettagliata dei provvedimenti adottati dal fascismo in materia di politica sociale (ivi, pp. 291-362).

⁽³⁵⁾ Nel 1927 vengono creati gli Enti provinciali infanzia e maternità e aperti i Consultori materni; nel 1929 viene estesa l'assicurazione obbligatoria per la maternità e l'infanzia alle impiegate delle aziende industriali e alle dipendenti di aziende commerciali

degli EOA (Enti opere assistenziali) per il coordinamento, a livello provinciale, delle attività di beneficenza, assistenza e di lotta alla disoccupazione; è del 1928 l'importante riforma del collocamento e del 1929 l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali.

Dal 1930, accanto alla creazione di istituti con finalità assistenziali specifiche (per es., la Federazione nazionale degli istituti per Ciechi), iniziò un duplice processo: per un verso, interi settori delle politiche sociali confluirono nei c.d. grandi enti, come l'INFAIL (infortuni) e l'INFPS (previdenza) ⁽³⁶⁾; per l'altro verso, si registrò l'ingresso dello Stato nel settore economico con modalità nuove: il riferimento va, chiaramente, a IMI ed IRI, ma anche al sistema corporativo, che, almeno sulla carta e secondo l'enfatica espressione di Mussolini, avrebbe dovuto rappresentare « lo stato maggiore dell'economia italiana ». Nel 1934, per la prima volta (e come contropartita per la riduzione dell'orario lavorativo nell'industria), vennero istituiti gli assegni familiari che saranno oggetto, negli anni successivi, di ulteriori interventi del legislatore; è del 1937 l'istituzione degli Enti comunali di assistenza (ECA) in sostituzione delle precedenti organizzazioni a ciò deputate; nello stesso anno, nasceva la Gioventù italiana del Littorio, incaricata di radunare tutte le organizzazioni del fascismo per l'infanzia e i giovani, da questo momento poste sotto la direzione del segretario del Partito fascista; per volontà di Bottai, nel 1938, veniva istituito l'ENIM (Ente nazionale dell'insegnamento medio) col compito di imprimere un indirizzo uniforme (fascista) all'insegnamento; alla tassa sui celibi, istituita nel 1926, faceva riscontro, nel 1939, l'introduzione dell'assicurazione di nuzialità e natalità.

E se già la campagna di Etiopia aveva sollecitato interventi normativi volti a garantire ai richiamati alle armi la conservazione del

il cui stipendio non superasse le 800 lire mensili; vengono introdotte alcune garanzie per il mantenimento del posto di lavoro durante la gravidanza e viene previsto il sussidio di disoccupazione anche per le lavoratrici madri.

⁽³⁶⁾ Su cui v., almeno, L. CONTI, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano, Feltrinelli, 1958; A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, FrancoAngeli, 1998 e più di recente C. GIORGI, *La previdenza del regime — Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, il Mulino, 2004.

posto di lavoro, insieme alla corresponsione di alcune mensilità, il nuovo conflitto mondiale portò all'emanazione di disposizioni analoghe, a una ulteriore estensione delle categorie beneficiarie dagli assegni familiari e alla istituzione della cassa integrazione guadagni. « A [...] queste misure di tutela si affiancarono inoltre tutta una serie di disposizioni che, allo scopo di massimizzare lo sforzo bellico, riducevano le garanzie soprattutto a tutela dei lavoratori del settore industriale e ancor più di quelli che operavano nelle fabbriche più importanti. Uno dei primi provvedimenti che seguì lo scoppio del conflitto fu, ad esempio, l'abolizione del sabato fascista. L'orario settimanale di lavoro, che era stato abbassato a 40 ore, fu portato a 48. Analogamente, si procedette ad aumentare il tetto degli straordinari. A questi interventi [...] si aggiunsero delle deroghe alla normativa a tutela del lavoro notturno per donne e fanciulli » (37).

L'elenco, per quanto incompleto e sommario, appare comunque nutrito; può dirsi quindi che il primo auspicio formulato da Bottai — non eludere l'incontro col Novecento — fosse stato raccolto. Resta ora da capire se risultassero soddisfatte anche le due ulteriori condizioni indicate dal Nostro: se, cioè, le soluzioni adottate in tema di politica sociale recassero l'inconfondibile marchio del regime e, in caso di risposta positiva, se fossero sostenute da un adeguato sforzo di elaborazione teorica da parte del pensiero giuridico. Andiamo per ordine. Il richiamo diffuso al carattere fascista della politica sociale si inseriva, il più delle volte, in contesti discorsivi attenti a sottolineare tanto l'originalità (e la superiorità) del regime, quanto, e con pari forza, la sua piena legittimità novecentesca. A essere calcata, come di consueto, era la radicale distanza dal passato liberale, che non si voleva scalfita neppure dalla (apparente) continuità di alcuni istituti, ormai poggianti — si diceva — su un tessuto ideale integralmente nuovo che valeva a trasfigurare ruoli e funzioni; mentre, nel ricostruire la relazione con il contesto coevo, l'ampio spazio dedicato all'analisi di altre esperienze nazionali contribuiva a portare alla luce le variegate caratteristiche di un laboratorio europeo (e statunitense) (38) estremamente fertile in quegli anni.

(37) SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 359.

(38) Sulle relazioni tra corporativismo e *new deal*, v. M. VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1981.

Che tali escursioni *extra moenia* culminassero spesso nella valorizzazione delle risposte formulate dal fascismo, non sorprende; allo stesso tempo, non sembra che fosse (sempre e solo) un'esigenza di tipo autocelebrativo a spiegare il ricorso a esse; l'impressione è che quegli sguardi oltre confine servissero anche a tenere il regime bene addentro il territorio delle nazioni 'al passo coi tempi'. Si trattava infatti di un territorio dal quale conveniva non appartarsi, necessario, come era, a garantire al fascismo un'adeguata legittimazione internazionale ⁽³⁹⁾ e a scongiurare, in patria e all'estero, il pericolo che il regime venisse identificato con una « passatistica forma di autoritarismo sociale » ⁽⁴⁰⁾, con un antistorico rigurgito di paternalismo autoritario. Era pertanto possibile scorgere nel « maggior senso della socialità » un carattere « proprio dei tempi nostri » ⁽⁴¹⁾ fatalmente destinato a convergere in alcune aspirazioni

⁽³⁹⁾ Interessanti al riguardo le osservazioni di Vaudagna: «Dopo l'ampia attenzione dedicata dagli americani al corporativismo italiano nei tardi anni venti, l'andata di Roosevelt al potere e le misure dei primi cento giorni, soprattutto la *National Recovery Administration* (NRA) e l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA), spinsero molti osservatori a tracciare un parallelismo tra Italia e Stati Uniti; la tematica era considerata in entrambi i paesi perfettamente legittima, anche se si discuteva l'ampiezza delle somiglianze. Nel luglio 1933 Mussolini affermò che l'atmosfera del New Deal e del fascismo erano 'certamente simili'. Nell'agosto 1934 in una recensione al libro di Wallace, *New Frontiers*, egli esplicitamente predisse che l'America si stava muovendo nella direzione dell'economia corporativa' [...] L'intellettualità fascista era ben disposta a migliorare l'immagine del regime in patria e all'estero » sostenendo che « i paesi capitalistici più sviluppati stessero avviandosi sul sentiero tracciato dagli italiani. Giuseppe Bottai, ministro delle Corporazioni fino al 1932 e l'intellettuale più in vista in questa materia, scrisse in *Foreign Affairs* nel 1935 un dettagliato articolo su parallelismi e differenze tra le corporazioni fasciste e la NRA. [...] Gli articoli italiani discussero vivacemente se il New Deal era una specie di corporativismo in via di realizzazione, oppure se la natura dello Stato fascista rendeva i due sistemi economici non assimilabili, al di là di superficiali somiglianze. Un dibattito molto simile, con al centro molto spesso la NRA, stava svolgendosi negli Stati Uniti con una più ampia gamma di opinioni. Coloro che paragonavano fascismo e New Deal spesso avevano anche un'opinione negativa delle politiche governative. Il partito comunista americano denunciava la NRA come fascista, in quanto restaurava la prosperità dei grandi monopoli a spese della classe operaia »; così, appunto, VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 199.

⁽⁴⁰⁾ A. VOLPICELLI, *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo*, in « Nuovi studi di diritto, economia, politica », VI (1932), p. 103.

⁽⁴¹⁾ F. PERGOLESI, *Il lavoro nelle costituzioni contemporanee*, in « Le assicurazioni sociali », XIV (1938), p. 351.

comuni, dichiarate e condivise « sotto le più diverse latitudini » (42), a Versailles, non meno che a Roma e a Ginevra (43).

Da un simile punto di vista, l'attenzione per la collaborazione di classe e per la partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese, l'ampliamento delle tutele al nucleo familiare, la curvatura in senso preventivo delle politiche sociali, potevano essere rappresentati come traguardi inseguiti da molti ordinamenti contemporanei: l'eccellenza del regime, il suo inconfondibile slancio realizzativo, la sua stessa posizione di avanguardia, potevano e dovevano essere attinti solo a partire da questo perimetro di intenti condivisi, l'unico

(42) G. BOTTAI, *Perché andiamo a Ginevra* (1929), in ID., *Esperienza corporativa (1929-1934)*, Firenze, Vallecchi, 1934, p. 685; un esempio in questa direzione si può ricavare anche dalla relazione letta da Marchiavava al Senato il 20 maggio 1925 a conclusione dei lavori della commissione, da lui presieduta, incaricata di formulare una proposta di legge relativa alla creazione di un ente per la maternità e l'infanzia (quello che sarebbe diventato, di lì a poco, l'ONMI); nell'indicare lo spirito che aveva guidato la commissione, Marchiavava non faceva riferimento solo a una storia remota (Marco Aurelio e Costantino, impegnati nella tutela dell'infanzia) ma anche a un'esperienza contemporanea, quella belga, ritenuta un modello in materia; il documento può essere letto nell'appendice documentaria del volume di SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., pp. 363-368; indicazioni non dissimili si possono ricavare dalla lettura di un testo (nella medesima appendice, pp. 382-385) nel quale il pur fascistissimo Bruno Biagi ricostruiva le ragioni che avevano portato il regime a introdurre il Libretto di lavoro. L'attenzione sistematica dedicata a esperienze straniere è sottolineata anche da Chiara Giorgi con riferimento specifico alla rivista « Le assicurazioni sociali », v. GIORGI, *La previdenza del regime*, cit., pp. 239-240 e ID., *Le 'assicurazioni sociali' e il dibattito italiano e internazionale sullo Stato sociale (1933-1943)*, in « Storia e futuro », febbraio 2003 (www.storiaefuturo.com), p. 1 e ss.

(43) Il riferimento va, in particolare, a un saggio di Bottai che è, sì, interamente orientato a dimostrare la superiorità delle dichiarazioni della Carta del lavoro su quelle, di analogo tenore, contenute nel Trattato di Versailles ma che allo stesso tempo non può non sottolineare alcune affinità di fondo tra i due testi, il loro essere figli dello stesso tempo; v. BOTTAI, testo dell'introduzione al libro edito nel 1930 di G. De Michelis, *L'Italia nell'organizzazione internazionale del lavoro della Società delle Nazioni*, ora in ID., *Esperienza corporativa (1929-1934)*, cit., p. 652 e ss.; osservazioni analoghe possono essere fatte anche per l'altro suo contributo citato all'inizio della nota precedente: in questo caso, la consueta esigenza di sottolineare la superiorità delle soluzioni fasciste, passava comunque attraverso il riconoscimento dell'esistenza di « idee e concetti i quali, per essere espressione caratteristica di un dato momento storico, si rivela[va]no, sia pur confusamente, anche là dove l'ambiente ancora inadatto [era il caso, per Bottai, dell'Ufficio internazionale del lavoro con sede, appunto, a Ginevra] li costringe[va] ad uno stato di nebulosa »; la citazione è tratta da ID., *Perché andiamo a Ginevra*, cit., p. 682.

capace di allineare il fascismo allo spirito del tempo e di renderlo un figlio legittimo del Novecento. E la pubblicistica vicino al regime, pur essendo percorsa da visioni non sovrapponibili, fu concorde nell'identificare alcune caratteristiche essenziali della politica sociale del fascismo. Anzitutto, la comune aspirazione a mettere a fuoco i contorni di uno Stato che potesse dirsi totalitario, conduceva a valorizzare al massimo grado le virtù espansive della politica sociale, non soggetta ad altri « limiti » se non a quelli derivanti dalle « possibilità economiche » del sistema ⁽⁴⁴⁾.

Se infatti tutto il Novecento (non solo quello dittatoriale), tendeva a scorgere nella politica sociale — lo si è notato dianzi — un tassello decisivo per la costruzione di un ordine che appariva da ripensare *ab imis fundamentis*, se dunque la politica sociale si candidava a interessare i settori più disparati, gli Stati totalitari rappresentavano lo scenario d'elezione per tematizzare (e testare) tale vocazione espansiva e per emancipare la politica sociale dal suo tradizionale volto protettivo-riparatorio. Non più schiacciata sul fronte, appunto compensatorio, della garanzia della sussistenza, non più legata alla sola protezione di bisogni materiali ⁽⁴⁵⁾, la politica sociale diventava una sorta di dimensione a cerchi concentrici nella quale, potenzialmente, poteva essere incluso ogni lato del vivere associato. Impossibile da limitare al solo fronte dell'« assistenza in genere (sia pure intesa nel più ampio senso di prevenzione) e neppure [al] campo abbastanza ristretto della legislazione del lavoro », essa comprendeva « tutta la complessa opera del regime per il rinnovamento, la valorizzazione ed il potenziamento delle energie fisiche, della produttività economica e delle forze morali e spirituali di un popolo » ⁽⁴⁶⁾. « Demografia e morale, arte e scienza, igiene e

⁽⁴⁴⁾ A. GARBASSO, *Attuazioni dell'assistenza sociale per le classi lavoratrici*, in « Politica sociale », I (1929), III, p. 216.

⁽⁴⁵⁾ Sul punto, v. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 103 e p. 207; F. RIMOLI, voce *Stato sociale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, p. 3; G.G. BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in « Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale », XXXIII (1981), p. 9; significativo, al riguardo, il nutrito elenco degli interventi socialmente orientati contenuto in O. FANTINI, *L'assistenza e il servizio sociale*, in « Le assicurazioni sociali », VIII (1932), pp. 59-60.

⁽⁴⁶⁾ BOTTAI, *Politica sociale*, cit., p. 3.

medicina » (47); ma anche: cinema, turismo, dopolavoro, sport, bonifiche (« La concezione fascista della bonifica è essenzialmente politica: essa è uno strumento di difesa e sviluppo della vita rurale della nazione » (48)) costituivano altrettante espressioni del volto sociale della nuova politica.

Vi era poi un'altra decisiva ragione che valeva a rendere a politica sociale degli « Stati totalitari [...] più razionale e più efficiente » di quella sperimentabile nei contesti « cosiddetti democratici » (49): incapaci di concepire uno « Stato veramente sovrano », le realtà democratiche erano costrette a fare i conti con l'irriducibile individualità dei soggetti, non potendo « imporre [...] nulla che non non si concili[asse] » con la loro « volontà » (50). Di contro, gli stati totalitari avevano messo a punto la strumentazione ideale e istituzionale atta a impedire che l'individuo « coltiva[sse] l'imprevidenza e l'antisocialità » (51), che potesse, insomma, destinare energie alla realizzazione di finalità non connesse al potenziamento della forza e del benessere del « corpo sociale » (52).

Sotto un simile osservatorio, la crisi di cui si discorreva e che tanto allarmava i cultori del diritto, lungi dal costituire un imprevedibile incidente occorso agli ordinamenti, rappresentava, anche sul fronte dei rapporti sociali, lo sbocco obbligato di una concezione che aveva esaltato il « libero [...] volere dei singoli individui » e immaginato l'ordine nei termini del « preteso libero scontro tra volontà paritarie » (53). E poiché quella parità aveva carattere soltanto formale, era giocoforza — a dirlo è Volpicelli — che il mondo si dividesse in « vincitori e vinti [...] talché la cosiddetta tutela dell'uguale libertà di tutti, come funzione propria e unica dello

(47) Ivi, p. 2.

(48) A. SERPIERI, *Aspetti sociali e politici della bonifica integrale*, in « Le assicurazioni sociali », IX (1933), p. 980.

(49) U. MANUNTA, *Previdenza e assistenza sociale negli Stati totalitari*, in « Le assicurazioni sociali », XV (1939), p. 236.

(50) Ivi, p. 240.

(51) *Ibidem.*

(52) *Ibidem.*

(53) A. VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, in « Le assicurazioni sociali », X (1934), p. 748.

Stato »⁽⁵⁴⁾, non esprimeva altro che « passiva acquiescenza statale alla disuguaglianza e alla soggezione, anzi energico riconoscimento di esse da parte dello Stato »⁽⁵⁵⁾. Gli esiti di una simile visione erano sotto gli occhi di tutti: la società, « lasciata a se stessa », si organizzava in « lotte classistico-sindacali », ricorreva, cioè, all'« unico, inevitabile mezzo di cui dispone[va] [...] per tentare la riconquista dell'uguaglianza e della libertà »⁽⁵⁶⁾. Lo Stato, dal canto suo, non poteva che elaborare risposte in flagrante contraddizione con le premesse del sistema: attraverso la « torbida ed equivoca legislazione sociale »⁽⁵⁷⁾ « predisporre[va] istituti e provvidenze a favore dei soccombenti »⁽⁵⁸⁾, nel maldestro tentativo di comporre il crescente malcontento sociale con una concezione che seguitava a rappresentare Stato e società come due dimensioni reciprocamente esterne, non interferenti.

La risposta di Volpicelli e, in generale, dei teorici idealisti intenti a mettere a fuoco le frontiere del nuovo Stato totale, era nota: il salto di prospettiva si sarebbe potuto realizzare solo abbattendo il confine tra società e Stato, solo attraverso un processo di introiezione dell'autorità che imponeva, tra le altre cose, la massima valorizzazione delle « istituzioni di propaganda »⁽⁵⁹⁾. Non era quindi contraddittorio affermare che lo Stato fascista « ignora[va] radicalmente una politica sociale »⁽⁶⁰⁾, se per essa si intendeva, al modo liberale, una « sopraggiunta funzione autoritariamente e caritativamente spiegata con empiriche provvidenze »⁽⁶¹⁾. Al contrario, la politica sociale doveva costituire parte integrante di un progetto orientato a superare il « dualismo » e l'« antagonismo politico tra società e Stato »⁽⁶²⁾ a favore di una loro completa identificazione,

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem.*

⁽⁵⁵⁾ *Ibidem.*

⁽⁵⁶⁾ *Ibidem.*

⁽⁵⁷⁾ A. VOLPICELLI, *Politica sociale e Stato corporativo*, in « Le assicurazioni sociali », XI (1935), p. 23.

⁽⁵⁸⁾ VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 750.

⁽⁵⁹⁾ G. GENTILE, *Fascismo identità di stato e individuo* (1927), in C. CASUCCI, *Il fascismo — antologia di scritti critici*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 274.

⁽⁶⁰⁾ VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 750.

⁽⁶¹⁾ *Ibidem.*

⁽⁶²⁾ Ivi, p. 751.

identificazione che sola avrebbe portato gli ordinamenti fuori dalle secche della crisi perché l'unica capace di assecondare il lato più autentico della natura umana, l'essere, cioè, l'uomo singolo « un punto relativo a un sistema di punti »⁽⁶³⁾, un'entità sospesa tra passato e futuro, immersa in una imprescindibile dimensione di socialità.

E se anche non ci si riconosceva in questa interpretazione 'estrema', tutte le voci impegnate a definire i contorni del nuovo Stato totale avrebbero potuto convenire sull'idea che la politica sociale, nello Stato fascista, fosse « coestesa e coesenziale alla sua forma e funzione politica »⁽⁶⁴⁾, elemento necessario a realizzare, su basi inedite, l'« opera di orientamento delle masse produttrici e lavoratrici verso il fascismo »⁽⁶⁵⁾. Ritenuto un ingrediente decisivo per superare la crisi di sovranità che affliggeva lo Stato, il nuovo volto sociale del potere pubblico non serviva soltanto a superare la « fobia sociale »⁽⁶⁶⁾ che aveva caratterizzato lo Stato liberale e che ne aveva determinato l'irreversibile agonia, ma doveva contribuire a circostanziare gli stessi riferimenti al primato della politica. Tale primato, necessario a riprodurre e rilanciare, nella mutata temperie novecentesca, il valore della sovranità e dell'unità dello Stato, doveva assicurare che l'azione di ogni attore, privato e pubblico, fosse sospinta verso la realizzazione degli obiettivi assunti come propri di una determinata convivenza.

L'idea che lo Stato potesse essere ripensato (e salvato) solo come « unità teleologica »⁽⁶⁷⁾ non costituiva, è chiaro, un'asserzione legata esclusivamente alle interpretazioni totalitarie del nuovo corso storico, come conferma la citazione attinta da Costantino Mortati. Perché lo Stato totale prendesse forma era infatti indispensabile che l'incontro tra potere e società si svolgesse secondo una linea rigo-

⁽⁶³⁾ G. GENTILE, *Il carattere morale della provvidenza*, in « Le assicurazioni sociali », VII (1931), p. 3.

⁽⁶⁴⁾ VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 750.

⁽⁶⁵⁾ G. BOTTAI, *Il problema dei dirigenti sindacali nei suoi termini realistici* (1927), in ID., *Esperienza corporativa*, Roma, Edizioni del diritto del lavoro, 1929, p. 225.

⁽⁶⁶⁾ S. PANUNZIO, *Stato e diritto — l'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Modena, Società tipografica modenese, 1931, p. 26.

⁽⁶⁷⁾ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000 (ristampa), p. 9.

rosamente discendente, chiamata a escludere ogni apporto costruttivo proveniente dalla società, dai suoi interessi e dalle sue convinzioni plurali; allo stesso tempo, questo incontro governato *ex alto* doveva svolgersi secondo modalità diverse da quelle, obsolete, dello Stato accentratore, capace di protendersi sul sociale sfruttando il solo canale burocratico della moltiplicazione degli uffici, delle sedi incaricate di trasmettere passivamente gli ordini dal centro alla periferia.

Era insomma necessario che la capillare ramificazione dello Stato in ogni rivolo della convivenza fosse sostenuta da una sua concomitante e necessaria opera di demiurgia sociale attraverso la quale lo Stato plasmava la società sottoposta al suo potere inducendo in essa l'adesione ai comuni obiettivi di potenza nazionale. Solo a queste condizioni, infatti, sembrava possibile assicurare la stabile vittoria del sovrano sulle inclinazioni disgreganti di individui e gruppi; ed era sempre a partire da qui che si chiariva la irrinunciabile centralità del lato sociale della politica. I riferimenti al ruolo dell'arte come dimensione chiamata a svolgere la stessa funzione di « pulizia » assoluta, su altri fronti, dal « manganello »⁽⁶⁸⁾; l'equiparazione dell'artista (dell'artista disposto a staccarsi dai soggetti tradizionali e a evidenziare i fasti della nuova civiltà) al « coltivatore di barbabietole »⁽⁶⁹⁾, sotto la specie del comune contributo dato alla vita nazionale; la celebrazione dello sport quale « settore della politica sociale del fascismo », essenziale per la salute e il disciplinamento della stirpe⁽⁷⁰⁾; il richiamo alle potenzialità corruttive del

(68) M. SARFATTI, *Arte e costume fascista*, in « Politica sociale », I (1929), p. 205; « Il manganello — proseguiva — fu all'origine (anche prima del fascismo, nella sana tradizione popolare dei teatri di burattini come in quella dei poemi cavallereschi) il simbolo della speditiva giustizia — della equità, nella sostanza dei fatti — anche *contro la legalità dilazionatrice e cavillosa*, che salva la forma a scapito del contenuto. Proprio questo abbisogna all'arte di oggi »; si augurava che « il Partito vo[lesse] volgere sempre di più la sua attenzione alle manifestazioni dell'Arte, per i fini politici supremi del Regime » valorizzando, a tal fine, « la forza dominante del partito », G. BOTTAI, *Giornale d'Italia, problema della organizzazione sindacale degli Artisti* (1928), in Id., *Esperienza corporativa*, cit., p. 376; sul rapporto tra arte e fascismo, v. l'ottimo M. CIOLI, *Il fascismo e la 'sua' arte*, Firenze, Olschki, 2011.

(69) P. S. LEICHT, *L'arte e lo Stato*, in « Politica sociale », I (1929), p. 327.

(70) È una citazione da A. Parboni, *Il fascismo e lo sport*, contenuta nella introduzione non firmata con cui si apre il fascicolo (IV-V) di « Politica sociale » del 1929 dedicato a « Le opere sociali del regime » (ivi, p. 375); su sport e regime, v.

cinema (soprattutto di quello americano) e la correlata necessità di aprire la strada a una « cinematografia educativa »⁽⁷¹⁾ da portare fin nei più « remoti paeselli »⁽⁷²⁾, non costituivano deteriori e insignificanti aspetti di folklore nostrano; piuttosto confermavano la necessità di attivare e sfruttare tutti i possibili canali per conseguire quell'ulteriore scatto rappresentato dall'adesione del cittadino al progetto fascista di società.

Da tale prospettiva, l'estendersi del raggio delle politiche sociali negli Stati totalitari, l'attenzione prestata allo stesso dopolavoro, a « una delle istituzioni più caratteristiche, espresse dal fecondo travaglio della rivoluzione fascista »⁽⁷³⁾, indispensabile a garantire « il buon impiego delle ore di libertà dei lavoratori »⁽⁷⁴⁾, il ruolo di spicco anche formalmente riconosciuto al partito su alcuni fronti cruciali (collocamento e dopolavoro in testa)⁽⁷⁵⁾, portano a ritenere che questa nuova, ampia, tastiera di interventi non rappresentasse solo e tanto il modo per legittimare (e rendere meno evidente) l'avvenuta compressione dei diritti e dell'autonomia individuale e collettiva, quanto la risorsa centrale « per riformare secondo un certo programma la società »⁽⁷⁶⁾.

Non vi fu infatti alcuna titubanza o reticenza nel collocare il discorso sui diritti soggettivi tra le viete eredità degli individualismi

l'interessante *Tempo libero, sport e fascismo*, a cura di D. Serapiglia, Bologna, BraDyPus, 2016.

(71) G. BOTTAI, *Il dopolavoro* (1928), in Id., *Esperienza corporativa*, cit., p. 413.

(72) R. M. (l'articolo è firmato così), in « *Politica sociale* », I (1929), p. 139 (il richiamo all'inafasto influsso dei film stranieri è contenuto ivi, pp. 137-138).

(73) BOTTAI, *Il dopolavoro*, cit., p. 409.

(74) *Ibidem*.

(75) Le sedi provinciali del dopolavoro erano infatti presiedute dal segretario provinciale del PNF, così come gli uffici di collocamento erano amministrati da una commissione paritetica composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e presieduta dal segretario provinciale del partito. Di estremo interesse la lettura del volume, edito a cura del Partito fascista per i corsi di preparazione politica, intitolato *La politica sociale del fascismo*, Roma, Libreria dello Stato, 1936; al riguardo v. S. VINCI, *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Taranto*, anno IV, Bari, Cacucci, 2011, p. 709 e ss.

(76) A. LANZILLO, *Per una teoria dell'intervento dello Stato* (1932), in *Giuseppe Bottai e « Critica fascista »*, a cura di F. Malgeri, vol. I, S. Giovanni Valdarno, Landi editore, 1980, p. 746.

del passato, né a dichiarare opportuna la sostituzione dell'idea di diritti e libertà con quella di « organico sviluppo della [...] personalità » (77) individuale. Che fossero presentati quali diritti innati, ovvero quali posizioni conseguenti a un'autolimitazione dello Stato, i diritti soggettivi tendevano comunque a identificare una sfera inaccessibile allo Stato o accessibile soltanto a certe condizioni. Di contro, fra le ragioni che valevano a rendere il contesto totalitario particolarmente propizio a testare la nuova latitudine delle politiche sociali e, soprattutto, la loro capacità di forgiare il volto della società fascista, stava proprio il riferimento a uno spazio politico-giuridico liberato dall'intralcio dei diritti, e per ciò del tutto permeabile alla volontà e alle mire del centro sovrano. Anche se non si accedeva alle posizioni più radicali (« se altro fosse lo Stato [...] altri [sarebbero] i gusti degli individui » (78)), il diritto privato cessava di essere un luogo protetto, di autonomia, per diventare uno spazio a consistenza variabile che si distingueva dal pubblico proprio in ragione della sua comprimibilità e si giustificava nella misura in cui risultasse funzionale alla realizzazione di interessi ultraindividuali.

Era dunque il richiamo al vigore e alle esigenze di sviluppo dell'organismo a costituire la misura della (eventuale) sopravvivenza della privatezza in un contesto teorico che postulava la totale strumentalizzazione degli apporti soggettivi: reputato « elemento infinitesimale e transeunte » (79) del gioco sociale, l'individuo poteva (e in certa misura doveva) figurare anche quale destinatario di interventi attenti alla « cura del [suo] benessere » (80), ma solo perché « ogni società, che è un organismo, tanto più prospera, quanto più prosperano i suoi cittadini, che sono le cellule dell'organismo » (81). Per la stessa ragione — proseguiva Rocco — « il

(77) A. ROCCO, *Manifesto di 'Politica'* (1918), in *Id.*, *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè, 1938, II, p. 538.

(78) U. SPIRITO, *Benessere individuale e benessere sociale*, in « Archivio di studi corporativi », I (1930), p. 489.

(79) Tra i molti luoghi in cui ricorre tale espressione, v. A. ROCCO, *Dall'economia liberale e socialista all'economia fascista della carta del lavoro*, in « *Politica sociale* », II-IV (1930-1932), p. 360.

(80) A. ROCCO, *La formazione della coscienza nazionale dal liberalismo al fascismo* (1924), in *Id.*, *Scritti e discorsi politici*, cit., II, p. 765.

(81) *Ibidem*.

Fascismo non vuole l'annullamento dell'individuo, anzi desidera il suo sviluppo, in quanto vuole *utilizzare l'individuo*, con tutte le sue passioni e le sue aspirazioni, nell'interesse sociale » (82).

E se « la libertà e[ra] una concessione dello Stato fatta non nell'interesse dell'individuo, ma nell'interesse dello Stato » (83) medesimo, a prendere forma sembrava fosse — lo notò con apprensione Cesarini Sforza — un autentico « diritto naturale rovesciato » (84) nel quale si poteva parlare di « diritti innati » (85) solo per le prerogative dello Stato; mentre la società tendeva ad assumere le sembianze del vivaio umano, del formicaio da organizzare e valorizzare nell'interesse del tutto statale. Se insomma « ogni italiano condannato alla inattività, alla miseria e agli stenti e[ra] un valore soppresso [...] un militante perduto alla causa della nazione » (86), lo Stato doveva attivarsi per aumentare le forze della

(82) Ivi, p. 766.

(83) *Ibidem*.

(84) W. CESARINI SFORZA, *Verso la Carta del diritto*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, a cura della Facoltà di giurisprudenza e della Scuola di perfezionamento nelle discipline corporative della R. Università di Pisa, Pisa, Arti Grafiche Pacini Mariotti, 1943, p. 99.

(85) *Ibidem*.

(86) E. ROSSONI, *Previdenza e solidarietà nazionale*, in « Le assicurazioni sociali », VII (1931), p. 5; lo stesso istituto degli assegni familiari veniva collegato alla tutela della famiglia vista come « cellula fondamentale della potenza demografica e della vitalità della stirpe »: essi miravano a sostenere i lavoratori che avessero « adempiuto ad un alto dovere sociale, qual è quello di costituirsi una famiglia »; sono affermazioni tratte da *Al di là del lavoro e al di là del salario*, Roma, Infps, 1942, testo riportato nell'appendice documentaria del volume di SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 402. Per un riferimento ai Patti lateranensi che, tra le altre cose, ebbero il merito di consacrare la centralità della famiglia cattolica e gerarchica, v. E. MARTIRE, *Aspetti politico-sociali della Pace del Laterano*, in « Politica sociale », I (1929), pp. 29-32; in particolare, si sottolineava « il carattere positivo della politica fascista della famiglia »: « il Fascismo — notava Martire — non predica il sentimento della famiglia senza legge, non esalta la libera maternità del terzo sesso, o la libera paternità degli irregolari della prolificità. *Il Fascismo sa che il libero amore è la variante morale del libero pensiero, fondamento ideologico di tutte le idolatrie dell'individualismo anarchico*. Il Fascismo riconosce la famiglia organizzata, la famiglia che è società, gerarchia, ordine. La prolificità, quindi, deve essere sottoposta all'ordine; essa medesima deve essere una espressione dell'ordine, come è appunto nella concezione cattolica della famiglia e nella disciplina cattolica del matrimonio [...] » (ivi, pp. 30-31). È Gaeta a rilevare i diversi possibili significati della politica demografica (dare alla Nazione figli o famiglie? Incentivare, come avvenne nella Ger-

nazione stessa, soprattutto da quando l'obiettivo della crescita demografica aveva fatto il suo ingresso nell'agenda del regime. Perché esso non coincidesse con il mero aumento della popolazione ma con un tangibile incremento della potenza nazionale, di una potenza che dagli anni Trenta ambiva a coltivare una nuova vocazione imperialista ed espansionista, era dunque necessario destinare attenzioni specifiche alle categorie più direttamente coinvolte e sollecitate nella realizzazione di simili finalità.

Di qui il ricorrente riferimento alla tutela dell'infanzia e dei giovani, vere e proprie « riserve umane sulle quali la patria sa[peva] di dover contare »⁽⁸⁷⁾; si trattava di un riferimento argomentato, come di consueto, richiamando il sovrastante interesse alla « organica e totale difesa della stirpe »⁽⁸⁸⁾ cui destinare opere di « bonifica fisica » non meno che « morale »⁽⁸⁹⁾. Al tempo stesso, era l'asserita necessità di un simile « programma di preparazione spirituale alla vita sociale »⁽⁹⁰⁾ che valeva a trasferire tali questio-

mania nazionalsocialista, le nascite anche se fuori dal calco del matrimonio legittimo o favorire le sole unioni ufficiali?); sul punto v. L. GAETA, *La politica sociale familiare del fascismo nella pubblicistica corporativa*, in « *Politica del diritto* », XVI (1985), 4, p. 523 e ss. (in generale, si rinvia a questo esteso saggio per una ricostruzione accurata e intelligente della politica familiare del fascismo).

⁽⁸⁷⁾ G. PISENTI, *Lo Stato corporativo e la previdenza sociale (commento alla dichiarazione XXVI)*, in A. TURATI, G. BOTTAI, *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del diritto del lavoro, 1929, p. 406; val la pena citare la II dichiarazione della Carta della Scuola, adottata nel 1939, ai sensi della quale: « Nell'ordine fascista, età scolastica e età politica coincidono. Scuola, G.I.L. e G.U.F. formano insieme uno strumento unitario di educazione fascista. L'obbligo di frequentarli costituisce il servizio scolastico, che impegna i cittadini dalla prima età ai ventun anni [...] Un libretto personale, da collegarsi opportunamente al libretto di lavoro, attesta il compiuto servizio scolastico, anche ai fini della valutazione individuale negli impieghi e nel lavoro »; il testo integrale della Carta della Scuola si può leggere nell'appendice documentaria del volume di SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., alle pp. 390-391.

⁽⁸⁸⁾ G. BOTTAI, *La madre e il fanciullo nella previdenza sociale* (1933), in ID., *Esperienza corporativa (1929-1934)*, cit., p. 425.

⁽⁸⁹⁾ C. MARCHI, *Politica e assistenza sociale*, in « *Politica sociale* », I (1929), p. 24; identico riferimento alla necessità di coniugare « l'igiene del corpo » con « l'igiene dello spirito », si legge in G. BOTTAI, *L'igiene sociale e l'efficienza fisica della nazione* (1929), in ID., *Esperienza corporativa*, cit., p. 420.

⁽⁹⁰⁾ A. LANZILLO, *Il nuovo assetto dell'ente nazionale per la mutualità scolastica*, in « *Le assicurazioni sociali* », IX (1933), p. 621.

ni « direttamente sul piano dei problemi di regime e di partito »⁽⁹¹⁾.

Non minore fu l'attenzione dedicata alle donne, al ruolo che si immaginava per loro nella società fascista; il dato nuovo stava indubbiamente nelle caratteristiche di un intervento pubblico che per la prima volta tendeva a organizzare e mobilitare le donne (i fasci femminili, le visitatrici rurali ecc.) portandole a vivere anche uno spazio extradomestico. Che poi questa « ambigua forma di politicizzazione »⁽⁹²⁾ abbia precluso e in qualche modo favorito — in una sorta di eterogenesi dei fini — processi di emancipazione più ampi che avrebbero dato i loro frutti anche su sponde diverse od opposte rispetto a quelle immaginate dal regime, è plausibile.

Ma pure su altri fronti non sembra difficile scorgere una torsione, almeno parziale, dell'ideario ispiratore dei relativi interventi normativi: è vero infatti che molti di essi replicavano uno schema già ampiamente sperimentato nel corso del XIX, schema che portava ad affiancare disposizioni protettive (soprattutto dirette alla donna madre o in procinto di diventarlo) a disposizioni volte invece a limitare o escludere l'accesso delle donne a determinate attività. Tuttavia, se l'Ottocento aveva avuto bisogno di far leva sulla categoria della ridotta capacità (fisica, psicologica, professionale) delle donne, dal momento che tale categoria non intaccava, ora come allora, il principio costituzionale di eguaglianza (le donne — si

⁽⁹¹⁾ MARCHI, *Politica e assistenza sociale*, cit., p. 24; v. anche, nello stesso solco, A. ALBERTINI, *Educazione dei fanciulli anormali nei riformatori governativi*, in « *Politica sociale* », I (1929), pp. 133-134; estesamente: « L'amministrazione deve considerare, e di fatto considera, le masse eterogenee di minori e di adulti che giungono in suo potere, come *unità umane da riplasmare*, al fine di renderle mature per la civile convivenza: e ciò riuscirà tanto più facile ed efficace, nei suoi risultamenti pratici, quando meno l'azione esecutiva sia vincolata a preconcetti astratti e dottrinari, e quanto più essa sia lasciata libera di adeguare i propri mezzi alle condizioni delle singole personalità ad essa affidate. È un problema che interessa direttamente e fondamentalmente la stirpe: un problema di bonifica umana integrale, non dissimile e certo più urgente di quello che riveste la bonifica del suolo, pel vincolo indissolubile che lega l'uomo alla terra ».

⁽⁹²⁾ A. ROSSI DORIA, *Diventare cittadine — Il voto alle donne in Italia*, Firenze, Giunti, 1996, p. 11; è d'obbligo il rinvio a V. DE GRAZIA, *Le donne nel regime fascista*, Venezia, Marsilio, 2007.

diceva — non sono meno uguali, sono diversamente capaci) ⁽⁹³⁾, il legislatore e la dottrina fascista potevano procedere su una strada diversa, se si vuole più piana, che insistesse sui concetti di rendimento e funzione, utili entrambi a identificare le migliori condizioni di utilizzazione degli apporti femminili nella nuova società fascista. Così, a esempio, il richiamo congiunto al minor rendimento che si riteneva proprio del lavoro femminile e alla capacità procreativa detenuta in via esclusiva dalle donne, induceva a ritenere più conveniente alla realizzazione degli obiettivi di potenza nazionale (sanità della stirpe, aumento demografico, calo della disoccupazione maschile) « il ritorno della donna dall'officina alla casa » ⁽⁹⁴⁾.

Quale fosse l'osservatorio assunto, sostenere che la politica sociale servisse a « rompere [...] la scorza dell'individualismo partecolaristico » ⁽⁹⁵⁾ era il modo per indurre in ognuno la « consapevolezza della propria funzione » ⁽⁹⁶⁾ nel quadro di una visione che ambiva a toccare « tutti gli aspetti, le forme, le fasi delle attività

⁽⁹³⁾ Non a caso, la legge 1176 del 17 luglio 1919 che abolì l'autorizzazione maritale e ammise le donne all'esercizio di molte professioni fino a quel momento loro precluse, era intitolata alla capacità giuridica della donna.

⁽⁹⁴⁾ G. BOTTAI, *Discorso del 31 maggio 1928 al Senato del Regno*, in ID., *Esperienza corporativa*, cit., p. 397; in senso analogo ID., *La madre e il fanciullo nella previdenza sociale*, cit., p. 426. L'unica parte del Trattato di Versailles — nota Bottai in un'altra sede — che l'Italia non ha voluto e potuto prendere in considerazione riguarda la parità del salario tra uomo e donna: si deve infatti considerare, accanto alla « differente produttività del lavoro femminile », anche « il carattere complementare che ordinariamente il salario della donna maritata ha di fronte al salario del marito » (v. ID., *Introduzione al volume di G. De Michelis*, cit., pp. 633-634); ottima e accurata la ricostruzione delle principali tappe normative relative al rapporto tra donne e universo lavorativo contenuta in GAETA, *La politica sociale familiare*, cit., specialmente p. 562 e ss.; è dal 1933, secondo l'autore, che il regime inizia a muoversi per ri-orientare le donne verso le sole occupazioni domestiche; e se nel 1934 si vietava loro di « lavorare in luoghi di perdizione come un set cinematografico, una ribalta teatrale o, più prosaicamente un'osteria » (ivi, pp. 576), negli anni seguenti si escludono dall'insegnamento di alcune materie (come la storia e la filosofia), dalla possibilità di svolgere determinate funzioni (es. di preside), fino alle norme della seconda metà degli anni trenta, che imposero soglie massime di impiego femminile tanto nel settore pubblico che in quello privato; v. GAETA, *La politica sociale familiare*, cit., *passim*, ma specialmente p. 562 e ss.

⁽⁹⁵⁾ G. GENTILE, *Politica e economia*, in « *Politica sociale* », I (1929), p. 14.

⁽⁹⁶⁾ G. BOTTAI, *Le funzioni assistenziali dei sindacati* (1929), in ID., *Esperienza corporativa*, cit., p. 417.

individuali, non per coartarne genericamente la formazione e standardizzarne i potenziali sviluppi, ma per coordinarle e convogliarle al raggiungimento del maggior benessere collettivo e per trarre da questa *reintegrazione dell'uomo nella totalità sociale* nuova ragione di completezza e di perfezionamento dei singoli, delle comunità, della società nazionale » (97).

Semplificando un po' e parafrasando un'alternativa risalente della modellistica giuspolitica — « difendere il soggetto per mezzo del sovrano oppure difendere il soggetto dal sovrano » (98) — si potrebbe sostenere che il « fascismo come organizza[tore] integrale della nuova Italia » (99) mirasse a difendere il sovrano mediante il soggetto. Era pertanto esclusa la possibilità di riferirsi a all'esistenza di doveri dello Stato (« Per noi fascisti lo Stato non ha dei doveri verso i cittadini » (100)): e non solo perché un dovere tende, solitamente, a generare un corrispondente diritto, ma perché in tema di politica sociale rischiava di essere chiamata in causa una classe di diritti tipicamente novecentesca e particolarmente insidiosa, quella dei diritti sociali. Senza alcun dubbio essi supponevano (e al tempo stesso si incaricavano di promuovere) un legame intenso tra individuo, comunità e Stato, tra autonomia e partecipazione, tra facoltà e doveri, ma con altrettanta decisione agganciavano tale legame a una declinazione forte e inedita di libertà, ora vista anche come liberazione (dal bisogno, dalla malattia, dall'ignoranza ecc.), come essenziale veicolo di cittadinanza per una soggettività che deponeva l'antica astrattezza e si incarnava nella sua irripetibile concretezza e unicità.

Quei diritti avevano una « natura intensamente politica » (101) proprio perché imponevano di disegnare su basi nuove la relazione tra Stato e individui, dal momento che il riconoscimento (e la garanzia) di essi incideva sulle stesse condizioni di legittimità del

(97) BOTTAI, *Politica sociale*, cit., p. 3.

(98) P. COSTA, voce *Diritti fondamentali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2009, p. 374.

(99) ROSSONI, *Previdenza e solidarietà nazionale*, cit., p. 5.

(100) G. BOTTAI, *Intervento al V congresso dell'istituto internazionale delle classi medie* (24 ottobre 1927), in ID., *Esperienza corporativa*, cit., p. 384.

(101) M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno* (1998), in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., II, p. 805.

potere statale. L'unica direzione che rendeva immaginabile, in un contesto totalitario, il ricorso alla nozione di diritti sociali, era quella indicata, negli stessi anni e attraverso una riflessione di ben altro respiro teorico, da Ernst Forsthoff. Essi potevano essere concepiti soltanto « come diritti di [...] partecipazione alla comunità (*Teilhaberechte*) »⁽¹⁰²⁾, senza mai assurgere al rango di « diritti fondamentali »: « le prestazioni » cui davano luogo, infatti, « si realizza[va]no sul piano amministrativo, v[eniva]no semplicemente concesse, non garantite dallo Stato »⁽¹⁰³⁾, coerentemente con una visione che « supera[va] ed elimina[va] il piano individualistico dei diritti di libertà » e puntava « sull'assorbimento del singolo nelle istituzioni statali »⁽¹⁰⁴⁾.

Peraltro, anche nelle fonti esaminate, la politica sociale non veniva presentata quale elemento necessario a rendere possibile la qualificazione dello Stato fascista come 'Stato sociale', ma nella veste di risorsa essenziale a dar vita ad un altro tipo di Stato, quello totale. Mentre termini come 'totale', 'totalitario', 'integrale', venivano insistentemente utilizzati, l'aggettivo 'sociale' — a quanto mi risulta — figurava, al più, per qualificare la nuova funzione, appunto sociale, dello Stato ma non per identificarne un tratto identitario. Era insomma lo Stato che sceglieva come organizzare la propria presenza nella società, senza tuttavia riconoscere nella politica sociale un fine della propria azione né un elemento atto a fondare la legittimità del suo potere, ma un mezzo, appunto indispensabile, per affermare la sua nuova vocazione totale.

⁽¹⁰²⁾ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 490.

⁽¹⁰³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁴⁾ Ivi, p. 489; in proposito, appare del tutto condivisibile la proposta di includere, nella tipizzazione dei diversi modelli di Welfare, anche il riferimento al « Welfare totale », a un modello, cioè, munito di caratteristiche proprie e pertanto particolarmente utile ad affrontare la *vexata quaestio* del rapporto continuità-cesure, specie dinanzi alla tentazione di tirar linee troppo lunghe (o troppo piane) tra liberalismo, fascismo, e democrazia; sul punto, v. GIROTTI, *Welfare State*, cit., p. 35; una convincente analisi sui profili di continuità-discontinuità tra Italia liberale, fascista e democratica, si può leggere in SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., pp. 17-18.

3. *Scienza del diritto e dilemmi corporativi.*

La terza condizione indicata da Bottai nell'avviare le pubblicazioni di *Politica sociale* chiamava in causa — lo si è detto all'inizio del primo paragrafo — il contegno dei giuristi, la loro scarsa sensibilità ai richiami del tempo, a quella « febbre del nuovo diritto » che sembrava risparmiare « gli spiriti di tutti coloro che nel mondo accademico occupa[va]no ancora i primi posti » (105). Non si trattava di un inconveniente da poco, né denunciato dalla sola voce di Bottai: il « concorso di oneste e acute intelligenze giuridiche fasciste » (106), capaci di offrire un'adeguata traduzione tecnico-dogmatica alle idealità del regime, rappresentava infatti una indispensabile condizione di successo per il regime; e se « osare una rivoluzione senza rivoluzionare, in parte almeno, il diritto preesistente e[ra] come fabbricare un ponte senza i piloni » (107), era indispensabile superare quella « mentalità accademica isolatrice ed astratta » (108) intenta ad innalzare barriere impenetrabili intorno al diritto « come se si trattasse di profanare chi sa quali morte reliquie » (109). Né tale freddezza derivava sempre da una mancanza di fede politica: molti di questi « valentuomini » erano « tutt'altro che nemici al regime » (110); solo che avevano un'idea errata, riduttiva, del fascismo, apprezzato solo come momento di ritorno all'ordine, e non come processo di rigenerazione della vita italiana (111). E benché fossero differenti le ricette ritenute valide a estirpare le « tossine acide » dell'« educazione antinazionale » (112), si conveniva sul fatto

(105) G. BOTTAI, *La corporazione, sistema moralizzatore della professione* (1927), in *Id.*, *Esperienza corporativa*, cit., p. 355.

(106) *Ibidem.*

(107) MAGGIORE, *Carattere politico della legislazione fascista*, cit., p. 790.

(108) G. ARIAS, *Legge corporativa e legge sociale*, in « *Le assicurazioni sociali* », X (1934), p. 2.

(109) MAGGIORE, *Carattere politico della legislazione fascista*, cit., p. 789.

(110) *Ivi*, p. 790.

(111) Molti — concludeva Maggiore — « perdonano al regime di esser venuto a mettere un po' di ordine nel paese, di rizzare di bel nuovo la scala, rovesciata, dei valori morali [...] ma viceversa torcono la bocca quando vedono porre le mani sul patrimonio del diritto » (*ivi*, p. 789).

(112) R.T. [sigla che indica verosimilmente il Direttore della Rivista, Renato Trevisani], *Il problema degli universitari*, in « *Politica sociale* », I (1929), p. 135; il

che gran parte della scienza giuridica ufficiale rimanesse legata a categorie obsolete e questo non condannava soltanto la scienza a vivere fuori dal tempo, ma in qualche modo sembrava intralciare la stessa corsa al futuro del fascismo.

Tali censure, peraltro, apparivano, nella maggioranza dei casi, fondate; molti giuristi di formazione tradizionale, pur esprimendo posizioni non sovrapponibili, tendevano infatti ad affrontare il Novecento con modalità analoghe: alla lucida analisi dei fenomeni che valevano a determinare la crisi del vecchio mondo, faceva seguito, il più delle volte, il tentativo di inquadrare le novità all'interno delle categorie interpretative note e di una concezione tradizionale dello spazio privato e pubblico. La politica sociale non faceva eccezione: raramente assunta quale oggetto specifico di trattazione, il volto sociale dello Stato veniva solitamente inalveato all'interno di due binari interpretativi; da un lato, prendeva forma la posizione di chi riportava tale incremento qualitativo e quantitativo della presenza statale a un più ampio fenomeno di ripermetrazione degli spazi del giure che andava a tutto vantaggio del diritto pubblico. Che poi tale estensione di confini fosse reputata tipica e specifica dello « Stato totalitario », di uno Stato, cioè che « assoggett[va] a sé tutte le forze ed iniziative del Paese [...] nella totalità dei suoi rapporti, dalla famiglia alla scuola, dall'officina all'opificio » ⁽¹¹³⁾, o che tale volto interventista venisse collocato in un orizzonte temporale più vasto che dalla legislazione sociale di fine Ottocento arrivava a coprire gli anni successivi alla caduta del

rimedio indicato da Tevisani era assai chiaro: riservare l'insegnamento universitario ai « giovani gregari del fascismo » che il regime doveva mantenere agli studi e avviare alla carriera accademica.

⁽¹¹³⁾ FERRARA, *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati del fascismo*, cit., p. 108; « Tutti: individui, collettività, imprese, banche, istituti di risparmio, società coloniali — proseguiva Ferrara — sono sotto l'immediata direzione del supremo organismo statale, che tutto prevede ed a tutto provvede [...] Perciò le funzioni dello Stato si sono smisuratamente ampliate, in confronto di quelle che erano prima. Lo Stato non si limita più all'esercizio della sovranità, badando solo a che l'ordine pubblico non sia turbato all'interno e che lo Stato sia difeso all'estero, ma partecipa attivamente a tutta la vita nazionale, è sempre presente in tutte le manifestazioni ».

fascismo ⁽¹¹⁴⁾, poco cambiava. In entrambe le ipotesi, la politica sociale figurava come uno dei lati di tale abbraccio pubblicizzante, segno di un'evoluzione che comprimeva lo spazio della privatezza ma che in nessun modo poteva contribuire a ridisegnare i suoi contorni e a rilanciarne, su altre basi, ruolo e funzioni.

L'altro binario interpretativo sembrava invece compiere un'operazione di segno opposto: anziché accorpare i molteplici aspetti del nuovo corso storico sotto un'unica cifra interpretativa (l'aumento dei compiti dello Stato), si cimentava in analisi orientate a sezionare e segmentare quella molteplicità, nel tentativo di costringerla all'interno di caselle ermeneutiche collaudate, sorte per esigenze di inquadramento profondamente diverse. Così, dinanzi al contratto collettivo, diventava rilevante stabilire se fosse una legge o un contratto; dinanzi al ruolo assunto dal partito, dal sindacato o dalle molte e diverse organizzazioni sorte in quegli anni, capire se potessero considerarsi organi o enti, persone giuridiche pubbliche o private; dinanzi al nuovo volto della proprietà decidere se essa fosse o avesse una funzione sociale ecc. ⁽¹¹⁵⁾. E se ancora poco tempo addietro — lo si è visto con riguardo a Ranelletti e Carnelutti ⁽¹¹⁶⁾ — appariva plausibile l'investimento sulle potenzialità espansive delle categorie tradizionali, adesso simili atteggiamenti, spesso facenti capo ai medesimi giuristi, rischiavano di aprire una faglia incolmabile tra le immagini della scienza e il volto di una realtà che invece mostrava di mescolare le carte, incurante delle vecchie partizioni e chiaramente non incisa né modificata dalle trovate classificatorie di volta in volta messe in campo.

Fu con un contegno analogo che la scienza giuridica si avvicinò allo stesso corporativismo: all'enfasi dei giuristi di regime, intenti a sottolineare la potenza palingenetica del nuovo edificio, faceva di solito riscontro un atteggiamento tiepido dei giuristi di formazione

⁽¹¹⁴⁾ In questo senso, a esempio, la lettura di VASSALLI; v., a es., *Motivi e caratteri della codificazione civile* (1947), in ID., *Studi giuridici*, cit., II, *passim*, ma specialmente p. 734 e ID., *La missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, cit., p. 750 e ss.

⁽¹¹⁵⁾ Per queste modalità di inquadramento, mi permetto di rinviare a I. STOLZI, *L'ordine corporativo — poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007, specialmente pp. 41 e ss., 123 e ss. e 203 e ss.

⁽¹¹⁶⁾ V. *retro* nota n. 13.

tradizionale, tutt'al più disposti ad aderire a quei lati del corporativismo che sembravano aver sancito una semplice restaurazione dell'ordine. Di frequente, a esempio, si plaudì alla legge Rocco del 1926 che realizzava la c.d. fase sindacale del corporativismo: quella norma che pure varcava la soglia dello statualismo autoritario *d'antan*, che fu apertamente e orgogliosamente collocata dal suo autore tra le c.d. leggi fascistissime ⁽¹¹⁷⁾, quella norma cui si riconosceva un ruolo decisivo (« la trasformazione più profonda, che lo Stato abbia mai subito dalla Rivoluzione francese in poi » ⁽¹¹⁸⁾) nella costruzione del nuovo ordine, venne spesso considerata un mero strumento di conservazione dell'ordine esistente, che si limitava a porre sotto l'egida dello Stato le associazioni professionali, neutralizzandone la carica conflittuale e le attitudini destabilizzanti.

E che simili tematizzazioni fossero da attribuirsi, più che a un moto di consapevole e sotterranea contestazione delle ambizioni totalitarie del fascismo, alla ipostatizzazione del modello liberale di convivenza e alla conseguente difficoltà a immaginare un modo 'altro' di concepire la relazione tra individuo, società e Stato, è confermato dalla posizione di quei giuristi che, pur non essendo tacciabili di nostalgie corporative o fasciste, dichiararono, ancora negli anni Cinquanta, di rimpiangere una legge che offriva procedure di pace, a differenza di quanto aveva fatto il costituente repubblicano, che, attraverso il riconoscimento costituzionale del diritto di sciopero, mostrava di aver aperto le porte dell'ordinamento a un autentico atto di guerra ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁷⁾ A. ROCCO, *Introduzione a ID., La trasformazione dello Stato — dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma, La voce anonima editrice, 1927, p. 30.

⁽¹¹⁸⁾ A. ROCCO, *Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*, relazione al disegno di legge letta alla Camera dei deputati il 18 novembre del 1925, in ID., *La trasformazione dello Stato*, cit., p. 335.

⁽¹¹⁹⁾ In questa direzione andò la lettura di F. CARNELUTTI, *Stato democratico: Stato corporativo*, discorso pronunciato nel 1949 al Convegno indetto dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Roma, ora leggibile in A. CANALETTI GAUDENTI, S. DE SIMONE, *Verso il corporativismo democratico*, Bari, Cacucci, 1951, p. 249; ID., *La via della salvezza*, in *Atti del terzo Congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 39 e ID., *Sciopero e giudizio* (1949), in ID., *Discorsi intorno al diritto*, Padova, Cedam, 1953, p. 138. Estesamente: « Un ordinamento giuridico, il quale, come l'ordinamento italiano, riconosce il diritto di sciopero, confessa la sua impotenza a regolare i conflitti collettivi del

Se dunque il versante sindacale del corporativismo incontrò l'approvazione di molti giuristi legati all'ideario individualistico ottocentesco, la fase propriamente corporativa non suscitò analoghe adesioni, diventando, il più delle volte, terreno di sperimentazione di quelle letture segmentate cui si accennava prima. La prospettiva della terza via appariva infatti singolarmente scivolosa: immaginare una relazione costante tra privato e pubblico sul fronte (fino ad allora gelosamente privato) dei rapporti economico-produttivi non tendeva solo a sbavare la linea di confine, che si voleva nitida, tra i due universi del giure, ma anche ad alterare la loro abituale fisionomia. Non è questa, evidentemente, la sede per ripercorrere le molte articolazioni del rapporto tra giuristi e interpretazioni del corporativismo; tale rapido richiamo, però, mi è utile a formulare qualche osservazione conclusiva sul tema della politica sociale e a riannodare i fili di un discorso che ha indugiato a qualche digressione.

Come già accennato, i giuristi vicini al fascismo presentarono il corporativismo come l'autentico fiore all'occhiello del regime, incaricato di testimoniare, più di ogni altra cosa, l'originalità e la superiorità delle soluzioni fasciste; per questo — si diceva — la stessa politica sociale non poteva essere che corporativa (« politica sociale vuol dire politica corporativa »⁽¹²⁰⁾). Tuttavia l'impressione è che quell'ordinamento, teoricamente chiamato a stringere in un unico abbraccio politica, diritto ed economia, uscisse sezionato non solo dalle pagine dei giuristi della tradizione, ma anche da quelle di alcuni dei suoi più strenui sostenitori, posti di fronte a un'*impasse* interpretativa che il tema della politica sociale sembrava portare allo scoperto con particolare chiarezza.

Non ci si riferisce in questo caso alla questione, nota, della sfasatura tra (i magniloquenti) intenti dichiarati e (i magri) risultati

lavoro posto che regolare un conflitto significa anzitutto evitare e pertanto proibire la guerra tra gli uomini, ai quali appartengono gli interessi relativi. La proclamazione del diritto di sciopero implica la tolleranza della guerra entro le frontiere dello Stato e pertanto l'incompiutezza del suo apparato giuridico. Non si tratta di una lacuna del diritto» ma di «una volontaria rinuncia dello Stato ad esercitare il suo ufficio di compositore di conflitti e di instauratore della pace».

⁽¹²⁰⁾ BOTTAI, *Politica sociale*, cit., p. 3; nello stesso senso anche VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 750.

conseguiti, sfasatura che rimane un tratto tipico e storiograficamente acquisito in riferimento alla vicenda corporativa; neppure si intende richiamare quelle interpretazioni, parimenti consolidate, che hanno collocato negli anni del fascismo l'origine di un sistema di *welfare* dal volto « particolaristico-clientelare »⁽¹²¹⁾, caratterizzato dalla presenza di plurimi e frammentati regimi di tutela⁽¹²²⁾, sistema che avrebbe avuto una lunga storia anche negli anni della Repubblica e che la stessa creazione dei grandi enti non riuscì ad estirpare⁽¹²³⁾. Né, infine, si intende richiamare le letture che hanno evidenziato, soprattutto con riguardo al settore dell'assistenza sanitaria e dell'assicurazione per malattia, il volto deflattivo di una politica sociale, come quella fascista, che si è costantemente avvalsa anche di soggetti non pubblici⁽¹²⁴⁾.

La proliferazione (o la mancata soppressione) di strutture, il processo di entificazione massiccia, il coinvolgimento dell'universo privato-sociale, le stesse previsioni della legge sindacale del 1926 e della Carta del Lavoro che prefiguravano un ruolo attivo delle associazioni professionali in ambito sociale⁽¹²⁵⁾, costituivano infatti

(121) M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 36.

(122) In questo senso, ASCOLI, *Il sistema italiano di Welfare*, cit., pp. 27-29 che sottolinea la sopravvivenza al fascismo di tale carattere del Welfare italiano (ivi, p. 45); A. PIPERNO, *La politica sanitaria in Italia tra continuità e mutamento*, pp. 162-163; P. DAVID, *Il sistema assistenziale in Italia*, p. 190 e M. PACI, *Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma, passim*, ma specialmente p. 314 e ss.; tutti e tre i contributi citati sono leggibili in *Welfare State all'italiana*, cit., alle pagine indicate; rileva come la « intricata selva mutualistica » fosse in parte attribuibile alla logica, lucida, del « divide et impera », e in parte al « paralizzante scontro in atto [...] all'interno delle varie anime del fascismo », SILEI, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 328.

(123) Ottima al riguardo l'indagine di GIORGI, *La previgenza del regime*, cit., specie pp. 11-17, cui si rinvia anche per la ricostruzione delle principali interpretazioni elaborate al riguardo.

(124) V., a es., ASCOLI, *Il sistema italiano di Welfare*, cit., pp. 27-28; PIPERNO, *La politica sanitaria*, cit., pp. 163-166; BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, cit., pp. 223-227.

(125) Quanto alla legge sindacale (n. 563 del 3 aprile 1926), le disposizioni più rilevanti in proposito erano: l'art. 1, che poneva tra i requisiti che le associazioni sindacali dovevano possedere ai fini del riconoscimento, il fatto che esse « oltre gli scopi di tutela degli interessi economici e morali dei loro soci » perseguissero « effettivamente scopi di assistenza, di istruzione e di educazione morale e nazionale dei medesimi »; l'art. 4 che

soluzioni astrattamente compatibili con l'edificazione dello Stato totale. Sarebbe stata proprio l'abilità dello Stato, del grande manovratore, a far la differenza, dal momento che tale diramazione delle centrali abilitate alla erogazione di prestazioni poteva concorrere tanto rafforzare quanto a indebolire il processo totalitario di aggregazione della società intorno al centro statale, processo che per compiersi poteva anche aver bisogno di far leva su una strategica articolazione e differenziazione delle risposte fornite ai distinti blocchi socio-economici.

L'insidia interpretativa cui accennavo mi pare invece trasparisse dalle pagine di alcuni uomini di regime, impegnati nel difficile

dava facoltà agli statuti delle associazioni professionali di « stabilire l'organizzazione di scuole professionali, di istituti di assistenza economica e di educazione morale e nazionale e di istituti aventi per scopo l'incremento e il miglioramento della produzione, della cultura o dell'arte nazionale »; per quanto invece attiene alla Carta del Lavoro, vanno segnalate quanto meno: la dich. XII, che definiva il c.d. salario corporativo, stabilendo la « corrispondenza del salario alle esigenze normali di vita, alle possibilità della produzione e al rendimento del lavoro »; le dich. XIV, XV, XVI, XVIII relative, rispettivamente, alla retribuzione del lavoro notturno e a cottimo, al riposo settimanale e al riposo feriale retribuito; alla indennità di licenziamento e alla conservazione del posto di lavoro in caso di passaggio di proprietà dell'azienda, di malattia non eccedente una certa durata e di richiamo alle armi; le dich. XXII e XXIII erano destinate agli uffici di collocamento; la dichiarazione XXIV stabiliva espressamente che « le associazioni professionali di lavoratori » avessero « l'obbligo di esercitare un'azione selettiva fra i lavoratori, diretta ad elevarne sempre di più la capacità tecnica e il valore morale »; le dichiarazioni conclusive (XXVI-XXX) erano radunate sotto il titolo « della previdenza, dell'assistenza, dell'educazione e dell'istruzione »; esse indicavano gli scopi dello Stato fascista in materia; la dich. XXVII prevedeva: perfezionamento dell'assicurazione infortuni, miglioramento ed estensione dell'assicurazione maternità; assicurazione per tubercolosi e malattie professionali; perfezionamento dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria; previsione di « forme speciali assicurative dotazioni per i giovani lavoratori; la dichiarazione XXVIII disponeva che i contratti collettivi potessero stabilire « la costituzione di casse mutue per malattia col contributo dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera »; la dich. XXIX che « l'assistenza ai propri rappresentati, soci e non soci, [...] fosse un diritto e un dovere delle associazioni professionali » che non potevano « delegarle a altri enti od istituti, se non per obbiettivi d'indole generale, eccedenti gli interessi delle singole categorie »; l'ultima dichiarazione, la XXX, stabiliva infine che « L'educazione e l'istruzione, specie l'istruzione professionale, dei loro rappresentati, soci o non soci [fosse] uno dei principali doveri delle associazioni professionali » tenute ad « affiancare l'azione delle Opere nazionali relative al dopolavoro e alle altre iniziative di educazione ».

tentativo di conciliare la missione attribuita ai due momenti (sindacale e corporativo) della edificanda macchina corporativa; per dir meglio: una certa tematizzazione della fase c.d. sindacale, tendeva a rendere complicata, e fin dalla sua enunciazione teorica, una lettura della fase corporativa che consentisse di mettere a fuoco una via autenticamente ‘terza’, capace, in quanto tale, di intersecare secondo modalità inedite mercato e intervento pubblico e di includere al proprio interno una visione ugualmente nuova della politica sociale.

Una prima risposta fu quella data dai fautori del corporativismo c.d. integrale, cui si è già fatto cenno; in questo caso, la dichiarata necessità di abbattere il confine tra società e Stato a favore di una integrale pubblicizzazione della vita giuridica, lasciava indubbiamente aperti molti problemi sul fronte realizzativo, ma non incorreva in particolari contraddizioni teoriche. Se il corporativismo, nella visione di uno Spirito o di un Volpicelli, era finalizzato a sancire la « natura e [la] rilevanza statutale di tutta la vita individuale e sociale »⁽¹²⁶⁾, il diritto privato costituiva un elemento disfunzionale, la traccia arcaica e nociva di un mondo che ancora ammetteva ipotesi di divergenza tra finalità individuali e finalità statuali. Proprietà e iniziativa privata non scomparivano da tali sistemi teorici, ma sopravvivevano, come noto, con fattezze profondamente mutate: lungi dall’incarnare zone protette dallo sguardo pubblico, si convertivano in altrettanti strumenti di ottimale sfruttamento delle energie individuali: « il fascismo » — a dirlo è Spirito — « lascia sussistere la proprietà [...] non per una presunta intangibilità dei diritti dell’individuo, ma soltanto perché ritiene la proprietà lo strumento più efficace e più utile nell’interesse della nazione »⁽¹²⁷⁾.

Era in questo solco concettuale che il corporativismo poteva dirsi espressione di un terzo modello, chiamato a conciliare gli opposti: ai sistemi liberali, dediti al culto di una concorrenza ato-

⁽¹²⁶⁾ A. VOLPICELLI, *I fondamenti ideali del corporativismo*, in « Archivio di studi corporativi », I (1930), p. 211.

⁽¹²⁷⁾ U. SPIRITO, *Dentro e fuori* (1932), in *Giuseppe Bottai e « Critica fascista »*, cit., vol. II, p. 728; in questo senso, come noto, la nota tesi della corporazione proprietaria presentata da Spirito a Ferrara al secondo convegno di studi sindacali e corporativi (v. ID., *Individuo e Stato nella concezione corporativa*, in *Atti del secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, Roma, Tipografia del Senato, 1932).

mistica del tutto inconferente con le caratteristiche e i rischi dei mercati novecenteschi, contrapponeva la mano sicura di uno stato pianificatore capace di indirizzare il gioco economico verso la realizzazione dei nuovi traguardi di potenza nazionale; ai sistemi socialisti, ottusamente livellatori, opponeva invece una ricetta capace di stimolare l'individuo, allettato dalla prospettiva del tornaconto economico, a produrre al massimo delle sue capacità. Lo Stato totale appariva dunque (e a maggior ragione, verrebbe voglia di dire) una dimensione necessaria ad assecondare, simultaneamente, la vocazione espansiva della sovranità e di un'economia, come quella del XX secolo, che sembrava salvare solo i « colossi » condannando a morte « i pigmei » ⁽¹²⁸⁾.

La politica sociale finiva coerentemente per diventare — lo si è già notato sopra — una nozione inutile: una volta abbattute le frontiere, una volta realizzata l'assoluta immedesimazione tra individuo e Stato, tra pianificazione economica statale e risposta produttiva individuale, la logica differenziale, autonomamente prodotta dal mercato, avrebbe infatti ceduto il passo a un « mondo » di « individui, inseriti e specificati in gruppi professionali siffatti da risolvere la rigida dualità delle classi [...] in una mobile serie, economicamente e giuridicamente omogenea, di differenze gerarchiche. Caratteri primi e distintivi dello Stato corporativo — concludeva Volpicelli — sono appunto i seguenti: [...] la radicale elisione dell'atomismo e della libertà privatistica » e la « fine del trascendente burocraticismo statale » ⁽¹²⁹⁾.

L'individuo compiutamente imbevuto delle finalità statuali, educato a sentirsi libero in un contesto che ne aveva conquistato l'anima ⁽¹³⁰⁾ diveniva quindi parte di un processo di distribuzione gerarchica delle funzioni e delle competenze, rigorosamente governato da un potere divenuto attore centrale e decisivo dello stesso gioco economico. Che in tale opera di « rigerarchizzazione » ⁽¹³¹⁾ del sociale, lo Stato cavalcasse o meno le diseguaglianze (sociali ed

⁽¹²⁸⁾ U. SPIRITO, *Ruralizzazione o industrializzazione*, in « Archivio di studi corporativi », I (1930), p. 149.

⁽¹²⁹⁾ VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 751.

⁽¹³⁰⁾ SPIRITO, *Benessere individuale e benessere sociale*, cit., p. 489.

⁽¹³¹⁾ GIROTTI, *Welfare State*, cit., p. 65.

economiche) pre-esistenti, poco contava; l'importante era impostare correttamente il percorso per ottenere gli esiti desiderati. Quanto al percorso, tale idea di corporativismo poteva realizzarsi solo attivando tutti i possibili canali di persuasione degli individui, solo valorizzando le sedi e gli strumenti atti a realizzare l'interiore conversione dei soggetti alla causa del nuovo Stato. Se taluno — lo si è visto sopra — chiamava simili attività 'politica sociale', esse, senza dubbio, rappresentavano un requisito indispensabile alla riuscita del progetto corporativo; quanto al risultato: il successo di tale progetto, sotto la specie della totale immedesimazione di individui e Stato, avrebbe invece confermato il carattere superfluo dei riferimenti alla politica sociale, proprio perché l'idea di « un organico e razionale principio di ordine e di giustizia sociale » (132) non poteva che costituire la premessa e lo sbocco obbligato di tale costruzione, segno del compiuto insediamento di un'autorità capace di governare ogni lato della convivenza e di assicurare la massima prosperità nazionale. Al limite, in tali itinerari teorici, era la fase sindacale a poter creare qualche problema (133), se era vero che l'obiettivo della immedesimazione tra vita individuale, sociale e statale mal si conciliava con la presenza di realtà giuridiche (i sindacati, appunto) incardinate sul riconoscimento di interessi contrapposti e pertanto destinate a perpetuare il demone del dualismo e della frammentazione.

Ma a investire sul corporativismo fu anche una sponda teorica diversa rispetto a quella appena esaminata, sponda che riuscì ugualmente a superare — per dir così — la prova della terza via. Non si è, in questo caso, di fronte a giuristi di regime, ma a profili dottrinali assai articolati, espressione di diverse estrazioni disciplinari e ideali (liberali, liberal-autoritari, liberal-fascisti, solidaristi ecc.); tuttavia, al di sotto di tali differenze e ai fini di questo scritto, è possibile evidenziare alcuni elementi comuni. Anzitutto ad avvicinare posizioni distanti come quelle di un Mossa, di un Finzi, di un Cesarini

(132) VOLPICELLI, *La politica sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 751.

(133) V. SPIRITO, *Individuo e Stato*, cit., p. 7 (estratto); ID., *Verso la fine del sindacalismo?*, in *Giuseppe Bottai e « Critica fascista »*, cit., II, pp. 871-872 e ID., *Gerarchia del lavoro e fine del sindacato* (1935), in *Il sindacalismo fascista*, II, cit., p. 240 e ss.

Sforza o di un Arena, fu l'idea, condivisa, che le imponenti esigenze di aggiornamento dell'agenda disciplinare non dovessero elidere la distinzione tra privato e pubblico; furono inoltre concordi nel ritenere che lo spazio privato potesse essere ancora raffigurabile come spazio di autonomia e di diritti. Dal loro punto di vista, il corporativismo era chiamato a valorizzare tanto le potenzialità espansive del mercato, del nuovo mercato novecentesco, quanto le capacità regolative del centro statale. Compendiando un po' grossolanamente la visione di tali autori, si può dire che il corporativismo doveva servire a rendere riconoscibile la società come mercato, inteso, quest'ultimo, come il luogo di una libertà effettiva, non fittizia; solo che tale libertà, nel contesto di un gioco economico caratterizzato da accresciute dimensioni e aggressività dei suoi protagonisti, non poteva poggiarsi sulle sole spalle degli individui. A esser richiesti erano dunque osservatori più ampi e organizzati (il collettivo e lo statale) chiamati a guidare e coadiuvare le scelte dei diversi operatori economici, in un complesso e articolato equilibrio — la terza via, appunto — tra autonomia ed eteronomia, tra libertà e vincoli. Individuale, collettivo e pubblico rappresentavano così i lati del nuovo ordine corporativo, chiamato a stringerli in un comune vincolo finalistico senza tuttavia eliderne le caratteristiche distintive.

Fase sindacale e corporativa costituivano, del pari, capitoli distinti, espressione di vocazioni non coincidenti ma ugualmente indispensabili alla edificazione del nuovo ordine; la fase sindacale, in particolare, non serviva solamente a rendere visibile la presenza di interessi sociali ed economici organizzati, ma a prendere contatto, più in generale, con la dimensione collettiva del diritto, con quel diritto « più che privato e meno che pubblico »⁽¹³⁴⁾ che dialogava simultaneamente con il singolo e con lo Stato, e che consentiva di

⁽¹³⁴⁾ Si tratta di una celebre espressione di Cesarini Sforza; v., tra i molti possibili riferimenti, W. CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto collettivo* (1936) e ID., *Il libro del lavoro e il nuovo diritto civile* (1941), testi pubblicati entrambi in ID., *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1942, rispettivamente alle p. 273 e 189; pur nella profonda differenza dei rispettivi itinerari teorici, si ritiene un concetto utilizzabile anche in riferimento ad autori come Enrico Finzi, Lorenzo Mossa e Celestino Arena.

mettere a fuoco una nozione di privatezza non legata alla esclusiva considerazione e valutazione degli interessi individuali. La fase corporativa rappresentava l'indispensabile e ulteriore gradino, il momento del salto verso l'interesse generale, verso un interesse che sembrava ormai poter essere attinto e realizzato solo tramite un deciso intervento dello Stato, non chiamato, tuttavia, ad azzerare le energie individuali e collettive espresse dalla società, ma a trasfigurarle in una dimensione autenticamente nazionale. Compito, questo, che incideva in profondità la tradizionale veste del diritto privato: perché rendeva permeabile lo spazio soggettivo al profilo, nuovo, dei doveri di esercizio; e perché il singolo non aveva dinanzi a sé solo lo Stato, ma una molteplicità di gruppi sociali cui era legato da rapporti di facoltà-obblighi. Che era poi il modo per elevare la dialettica tra autonomia-eteronomia a cifra complessiva della convivenza novecentesca, e si trattava di un'acquisizione essenziale non solo per disegnare la posizione giuridica dell'individuo, ma anche per identificare le condizioni che avrebbero reso legittima l'autorità dello Stato corporativo, salvandolo da derive burocratiche o bolscevizzanti.

In simili contesti argomentativi, quale fosse lo spazio e il ruolo assegnato alla politica sociale, essa veniva comunque presentata come il capitolo di una più complessiva visione della convivenza che tentava di prendere le distanze dalla tradizionale autoreferenzialità del mercato senza tuttavia rinunciare al lato privato-sociale del diritto. Si poteva, alla Cesarini Sforza ⁽¹³⁵⁾, aggiornare la classica visione liberale, sostenendo, da un lato, la perfetta legittimità delle diseguaglianze socio-economiche, ed evidenziando, al contempo, i benefici scaturiti dalla più razionale organizzazione e regolazione (corporativa) del mercato, benefici che avrebbero sensibilmente ridotto le situazioni di bisogno e di disagio, rendendo così sufficiente un modello di *welfare* che, seguendo gli attuali criteri di classificazione, si chiamerebbe residuale ⁽¹³⁶⁾. Oppure si poteva, alla Mossa,

⁽¹³⁵⁾ Al riguardo, v. P. COSTA, *Widar Cesarini Sforza: illusioni e certezze della giurisprudenza (in margine a Crocianosimo e cultura giuridica di Antonio De Gennaro)*, in «Quaderni fiorentini», 5-6 (1976-77), p. 1031 e ss.

⁽¹³⁶⁾ Il riferimento, come si intuisce, è alla classificazione di Richard Titmuss, su cui v. GIROTTI, *Welfare State*, cit., pp. 32-36.

scorgere nella politica sociale lo strumento capace di dar corpo alla tensione verso un'uguaglianza che si direbbe oggi sostanziale, interessata, come tale, a lasciarsi alle spalle le ingiuste astrattezze del diritto ottocentesco. Ma in entrambe le ipotesi, la politica sociale non figurava mai nella veste di dimensione parallela o collaterale ai diversi impianti discorsivi: cittadinanza giuridica dei sindacati, salario corporativo ⁽¹³⁷⁾, assicurazioni, previdenza, rappresentavano, in tali letture, altrettanti « correttiv[i] al sistema capitalistico puro », altrettante espressioni dell'« influenza della collettività e dell'interesse collettivo in una materia che prima era contrassegnata dal prevalere del giuoco delle energie individuali »; esprimevano, insomma, i momenti di una « *politica economica* » (« politica sociale è [...] anche necessariamente politica economica » ⁽¹³⁸⁾), compresi fin dall'inizio in un più esteso progetto regolativo che il corporativismo, attraverso i tanti livelli istituzionali, normativi e produttivi che lo componevano, doveva saper esprimere.

Riferirsi, in un simile quadro, all'esistenza di un vero e proprio « diritto soggettivo all'assistenza », non derivante dalla « partecipazione del singolo lavoratore alla singola impresa » ma « dall'appartenenza del lavoro al sistema industriale » ⁽¹³⁹⁾, non costituiva dunque un fuor d'opera: non si trattava più di stabilire — alla Carnellutti ⁽¹⁴⁰⁾ o alla Barassi ⁽¹⁴¹⁾ — se tale diritto derivasse da legge o da contratto, perché esso, ormai, poteva dirsi scaturente « dalla normazione oggettiva dell'impresa economica, considerata realtà sociale organizzativa » ⁽¹⁴²⁾, espressione di quel legame, costante e vitale, tra autonomia ed eteronomia, che definiva i contorni di privato, sociale e pubblico, nonché le modalità della loro rela-

⁽¹³⁷⁾ Si tratta del salario previsto dalla dich. XII della Carta del Lavoro, su cui v. *retro*, nota 33.

⁽¹³⁸⁾ G. OLIVETTI, *Economia e politica sociale*, in « *Politica sociale* », I (1929), pp. 49-50.

⁽¹³⁹⁾ C. ARENA, *La giustizia sociale nello Stato corporativo*, in « *Le assicurazioni sociali* », XI (1935), p. 17.

⁽¹⁴⁰⁾ V., *retro*, nota 13.

⁽¹⁴¹⁾ L. BARASSI, *Natura giuridica dei contributi obbligatori nelle assicurazioni sociali*, in « *Le assicurazioni sociali* », IX (1933), pp. 21-22.

⁽¹⁴²⁾ ARENA, *La giustizia sociale nello Stato corporativo*, cit., p. 17.

zione, e che solo consentiva di legittimare la stessa, indiscussa, supremazia del momento statale.

Al contrario, la prova della terza via diventava più difficile da superare quando si trattava di far convivere un'ipotesi di decisa strumentalizzazione del momento sociale-sindacale con l'idea che il corporativismo dovesse essere qualcosa di più e di diverso da una mera « fabbrica dei contratti collettivi »⁽¹⁴³⁾ chiamata a comporre, più o meno asimmetricamente, il conflitto tra capitale e lavoro. A sostenere, in più occasioni, simile punto di vista fu, a esempio, Giuseppe Bottai che non si limitò, come noto, a fornire un mero contributo teorico all'esperienza corporativa; quell'esperienza fu infatti vissuta e costruita direttamente dalle stanze del Ministero delle Corporazioni, anche attraverso un'intensa opera di organizzazione politico-culturale volta a forgiare intellettuali, giuristi e dirigenti capaci di incarnare l'autentico spirito della rivoluzione fascista⁽¹⁴⁴⁾.

Tuttavia, asserire che il « genio del fascismo » si fosse manifestato nella trasformazione delle associazioni professionali in « organi indiretti dello Stato »⁽¹⁴⁵⁾, nei suoi « più fecondi ausiliari »⁽¹⁴⁶⁾, incaricati di « vigilare il processo formativo delle mentalità e degli stati d'animo »⁽¹⁴⁷⁾ anche attraverso l'adempimento di quei compiti di assistenza e selezione dei propri iscritti che la legge sindacale e la Carta del Lavoro affidavano loro; ritenere che i « diritti soggettivi dell'individuo » costituissero un portato tipico e negativo della « rivoluzione liberale »⁽¹⁴⁸⁾; identificare la solidarietà e la giustizia

⁽¹⁴³⁾ G. BOTTAI, *Le funzioni ministeriali* (1930), in Id., *Esperienza corporativa (1929-1934)*, cit., p. 490.

⁽¹⁴⁴⁾ V., da ultimo, F. AMORE BIANCO, *Il cantiere di Bottai. La scuola corporativa pisana e la formazione della classe dirigente fascista*, Siena, Cantagalli, 2012.

⁽¹⁴⁵⁾ G. BOTTAI, *La rivoluzione sindacale come rivoluzione giuridica* (1927), in Id., *Esperienza corporativa*, cit., p. 192.

⁽¹⁴⁶⁾ BOTTAI, *Discorso del 31 maggio 1928*, cit., p. 398.

⁽¹⁴⁷⁾ G. BOTTAI, *Chiarificazione necessaria*, in *Il sindacalismo fascista — I — dalle origini alla vigilia dello Stato corporativo (1919-1930)*, a cura di F. Perfetti, appendice documentaria, Roma, Bonacci, 1988, p. 393.

⁽¹⁴⁸⁾ G. BOTTAI, *ivi*, pp. 191-192; nello stesso senso anche Id., *Essenza politica della Carta del Lavoro* (1927), in Id., *Esperienza corporativa*, cit., p. 99.

sociale con la realizzazione di una « organica unità nazionale »⁽¹⁴⁹⁾, erano tutti riferimenti che rendevano particolarmente complessa la giustificazione del salto verso la fase corporativa, verso una fase che si voleva sensibile al c.d. autogoverno delle categorie produttive.

Calcare la mano sulla funzione di disciplinamento attribuita ai sindacati e in genere a tutte le organizzazioni sociali, vedere in essi altrettanti strumenti per raggiungere gli individui, costituivano efficaci premesse — si è cercato di dirlo prima — per allargare i confini tradizionali della politica sociale in direzione di quelle attività (cinema, arte, sport ecc.) particolarmente efficaci nel promuovere l'adesione alle idealità del regime e nel sancire il superamento di quella idea che aveva fin lì consentito di dipingere lo spazio individuale come spazio di autonomia e di diritti. Da simili osservatori, anche la nozione di diritto sociale, si componeva all'interno di un quadro interpretativo coerente: non descriveva quel vitale crocevia tra determinazioni autonome ed eteronome di un Cesarini o di un Mossa, ma non era neppure il diritto pubblico di cui parlava un Barassi, impegnato ad attribuire al campo disciplinare opposto un'area del giure dai contorni poco chiari, potenzialmente capace di sbavare la purezza del diritto civile⁽¹⁵⁰⁾; il diritto sociale cui si riferiva Bottai era, sì, « quello che soltanto p[oteva] essere e cioè il diritto pubblico dello Stato »⁽¹⁵¹⁾ ma di uno Stato che ambiva ormai a ergersi a « supremo disciplinatore spirituale »⁽¹⁵²⁾ dell'intera vita italiana.

Era muovendo da premesse di questo tipo che andava fissato il punto di innesto della fase corporativa; il bivio sembrava netto: si trattava di capire se lo Stato corporativo — lo notava con chiarezza Arias schierandosi per la seconda opzione — fosse lo « Stato dei sindacati e delle corporazioni » ovvero « lo Stato unitario e totalitario che si vale come suoi strumenti dei sindacati e delle corporazioni,

⁽¹⁴⁹⁾ BOTTAI, *La corporazione, sistema moralizzatore della professione*, cit., p. 353.

⁽¹⁵⁰⁾ BARASSI, *Natura giuridica dei contributi obbligatori nelle assicurazioni sociali*, cit., p. 20 e ss.

⁽¹⁵¹⁾ BOTTAI, *La rivoluzione sindacale come rivoluzione giuridica*, cit., p. 192.

⁽¹⁵²⁾ BOTTAI, *Il dopolavoro*, cit., p. 411.

e non soltanto di essi, per l'attuazione dell'ordine sociale, del quale è parte integrante l'ordine economico » (153).

Sul fatto che la partita si giocasse intorno alla centralità dello Stato si conveniva diffusamente; certo, era una centralità declinata in direzioni diverse, talora opposte, ma entrambi i fronti dottrinali fin qui esaminati scommettevano su quel protagonismo e vi scommettevano perché persuasi che la terza via non coincidesse, genericamente, con ogni ipotesi di intersezione tra momento economico-sociale e momento statale. Quell'idea, al contrario, pareva acquisire consistenza (e un significato storicamente plausibile) solo se collocata sotto l'ombrello, tipicamente novecentesco, del primato della politica, di un primato invocato per mettere in luce almeno due aspetti: per dire che l'ordine appariva ormai conseguibile solo riportando tutti i lati della convivenza a un indirizzo unificante; e che l'identità di tutti gli attori sociali e istituzionali poteva essere definita solo *per relationem*, soltanto ponendo il profilo della relazione reciproca all'origine di ogni processo definitorio. Le differenze, spesso radicali, attecchivano alla identificazione delle sedi legittimate a mettere a fuoco l'indirizzo politico, a tracciare le direttrici del rapporto stato-società e le molteplici possibilità di intersezione tra i diversi piani della convivenza, ma in ogni caso la politica economica si presentava nella veste di parte decisiva, indispensabile, di una scommessa regolativa che puntava a legare dall'interno i termini che la componevano. Con una conseguenza di rilievo: quale fosse il ruolo a esse attribuito, le questioni legate alla politica sociale rappresentavano uno dei tasselli fin dall'inizio presenti sul tavolo di lavoro, da inserire (o escludere) in una più complessa architettura distributiva o redistributiva.

Il ponte tra fase sindacale e fase corporativa tendeva invece a diventare più incerto quando si tentava di comporre l'immagine di una società integralmente assoggettata allo Stato senza tuttavia imboccare il sentiero, idealistico, dell'immedesimazione. Non solo perché una simile immagine di società era difficilmente componibile con la prospettiva, che si dichiarava di accogliere, dell'autogoverno delle categorie produttive, con una idea, cioè, di corporativismo

(153) G. ARIAS, *Il lavoro soggetto dell'economia e la previdenza sociale*, in «Le assicurazioni sociali», XI (1935), p. 203.

nella quale fossero « i produttori e i lavoratori stessi a determinare gli orientamenti della vita economica »⁽¹⁵⁴⁾, ma perché tendeva a riprodurre una logica binaria che separava la sovranità, sia pure nella sua nuova e ipertrofica veste, dal mercato, non riuscendo a trasformare la corporazione in quel luogo di « saldatura organica fra problemi sociali ed economici »⁽¹⁵⁵⁾, in quel « centro di congiunzione [...] tra il principio etico e l'economico, tra le forze dello spirito e quelle della produzione »⁽¹⁵⁶⁾ che avrebbe dovuto trasformare l'ordinamento corporativo in qualcosa di diverso da una « fabbrica [...] della collaborazione di classe »⁽¹⁵⁷⁾.

Sulle ragioni che portarono la scienza giuridica di formazione liberale a sezionare le due fasi del corporativismo, si è spesa qualche parola poco sopra; ma anche nella visione di un uomo nuovo come Alfredo Rocco è agevole spiegare l'attenzione preminente riservata alla disciplina del momento sindacale, ritenuto il solo decisivo per dar corpo al *novus ordo* fascista. Incarnazione di una sovranità finalmente capace di organizzare e governare gli interessi sociali e di neutralizzarne il volto conflittuale, lo Stato di Rocco poteva anche diventare — lo si è detto al paragrafo precedente — il grande dispensatore di provvidenze, se ciò (come era altamente plausibile) si fosse rivelato necessario ad assicurare il maggior benessere dell'organismo statale. Senza che tale attività, tuttavia, valesse a smentire o ad alterare una fondamentale « legge di natura », quella della « disuguaglianza »⁽¹⁵⁸⁾, che conduceva, del tutto legittimamente, alla distinzione tra chi aveva di più e chi di meno.

Il mercato sembrava insomma insediare nel sociale un principio di organizzazione gerarchica, che allo Stato non conveniva smentire; che si potesse o meno immaginare la sua azione come volta a « rimodellare l'intero corpo sociale secondo le strutture dei grandi

⁽¹⁵⁴⁾ BOTTAI, *Perché andiamo a Ginevra*, cit., p. 685.

⁽¹⁵⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁵⁶⁾ BOTTAI, *Politica sociale*, cit., p. 3.

⁽¹⁵⁷⁾ BOTTAI, *Le funzioni ministeriali*, cit., p. 489.

⁽¹⁵⁸⁾ A. ROCCO, F. CARLI, *I principi fondamentali del nazionalismo economico*, in ID., *Il nazionalismo economico* (1914), Bologna, Neri, 1914.

imperi industriali » (159), la politica sociale rappresentava — lo si è detto ora — una risorsa in ogni caso rilevante a garantire il miglior funzionamento del tutto, ma comunque collaterale rispetto al sistema delle differenze espresso dal mercato, e pertanto non chiamata a ri-definire (in senso corporativo) i termini della relazione tra fattori produttivi. Sostenere che la veste privata del gioco economico andasse rispettata perché nessuno cooperava meglio al bene comune di colui che realizzava « l'interesse della collettività, attraverso il proprio interesse » (160), non rappresentava certo un'asserzione originale, anche se non pare appropriato riportare la visione rocciana a una mera forma di capitalismo in cornice dittatoriale, a un mero aggiornamento della visione individualistica. Sebbene la bardatura corporativa tendesse ad apparire ultronea rispetto agli obiettivi perseguiti, l'insistente riferimento — lo si è visto al paragrafo precedente — alla strumentalità del ruolo dell'individuo e alla vulnerabilità del suo spazio giuridico, di uno spazio non più definito del linguaggio dei diritti e delle libertà, concorrevano a disegnare il volto di uno Stato nuovo messo in condizione di arrivare ovunque, e di scegliere, in base a una valutazione unilaterale di mera opportunità, se e quale spazio riservare alla privatezza.

Più sorprendente è invece registrare la difficile connessione tra momento sindacale e momento corporativo nell'ambito di itinerari teorici che sottolinearono la necessaria identificazione dello Stato fascista con lo Stato corporativo e che legarono la stessa novità totalitaria alla compiuta realizzazione di entrambe le fasi del corporativismo. Il riferimento non va tanto a Panunzio, che rimase incagliato in più di una contraddizione nel tentativo di conciliare il monismo statale con un (sempre più flebile) pluralismo so-

(159) P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963, p. 27.

(160) ROCCO, CARLI, *I principi fondamentali del nazionalismo economico*, cit., p. 57; in senso analogo v. anche ROCCO, *Manifesto di Politica*, cit., p. 537; ID., *Programma politico nazionale* (1921), pp. 653-654; ID., *Il principio economico della nazione* (1922); si tratta di contributi leggibili entrambi in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., II, alle pagine indicate; ID., *La nuova disciplina del lavoro e lo Stato corporativo* (1926), in ID., *La trasformazione dello Stato*, cit., p. 405.

ciali ⁽¹⁶¹⁾, una idea claustrofobica di ordine giuridico ⁽¹⁶²⁾ con una concezione individualistica della proprietà come « miità » ⁽¹⁶³⁾, come « assoggettamento pieno e totalitario della cosa alla persona » ⁽¹⁶⁴⁾, riducendo il corporativismo, sul fronte cruciale del rapporto tra politica ed economia, a una sorta di trasformazione interiore della soggettività, di una soggettività miracolosamente spinta dal clima fascista ad adoperarsi per la produzione nazionale ⁽¹⁶⁵⁾.

Il riferimento, come è agevole intuire, va soprattutto a Bottai, alla difficoltà, che sembra riscontrabile nel suo pensiero, a identificare le strade che permettessero di stringere in un unico vincolo regolativo politica, diritto, economia. Affermare che « il Fascismo, a differenza del Socialismo, [avesse] trasferito il problema sociale dal piano della distribuzione a quello della produzione » ⁽¹⁶⁶⁾, poteva, certo, essere un modo per strizzare l'occhio e mandare segnali rassicuranti a quello che, con terminologia un po' desueta, si chiamerebbe il blocco capitalista, replicando una ricetta nota — più si produce meglio si sta — compatibile con i sistemi di *welfare*

⁽¹⁶¹⁾ Tra i molti possibili richiami in tal senso, v. S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 576.

⁽¹⁶²⁾ « L'ordinamento giuridico dello Stato — queste le sue parole — [...] è completo e chiuso. La norma di chiusura di esso consiste nel principio corporativo dello Stato [...] per cui in caso di mancanza di una norma espressa [...] non vale il principio che essi [i cittadini] siano liberi di agire secondo il loro arbitrio, sebbene vale la norma che essi devono agire sempre entro i limiti dell'interesse dello Stato e per attuare il suo fine »; così S. PANUNZIO, *Principi generali del diritto fascista* (1943), in ID., *Motivi e metodo della codificazione fascista*, Milano, Giuffrè, 1943, p. 30.

⁽¹⁶³⁾ S. PANUNZIO, *Discussioni sulla proprietà — proprietà e impresa* (1940), in ID., *Motivi e metodo*, cit., p. 89.

⁽¹⁶⁴⁾ S. PANUNZIO, *Prime osservazioni giuridiche sul concetto di proprietà nel regime fascista* (1938), in *La concezione fascista della proprietà privata*, a cura della Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura, Roma, Arte della stampa, 1939, p. 117.

⁽¹⁶⁵⁾ Il proprietario « in quanto proprietario subisce e può subire dei limiti e degli obblighi. Ma il proprietario, lo stesso proprietario, solo in quanto imprenditore è obbligato a fare produrre la cosa nell'interesse nazionale. Che poi [...] non esiste e non possa esistere nello Stato fascista un proprietario che non sia *eo ipso* imprenditore [...] è verità che non ha bisogno di essere dimostrata »; così S. PANUNZIO, *Discussioni sulla proprietà (proprietà e impresa)*, testo del 1940, in ID., *Motivi e metodo*, cit., p. 91.

⁽¹⁶⁶⁾ BOTTAI, *Discorso del 31 maggio 1928 al Senato*, cit., p. 396.

residuali; ma poteva anche costituire la strada imboccata per aggirare una difficoltà diversa: quella coltre statuale così pervasiva e tentacolare (estranea, non a caso, all'orizzonte teorico di Rocco), quella politica sociale che arrivava fin negli stadi e nei cinema, rendeva difficile fondare il successivo salto corporativo nell'ambito di una visione che rifiutava sia il sentiero idealistico dell'immedesimazione sia il riconoscimento di spazi di autonomia per il sociale.

Delle due l'una, verrebbe da dire: o si virava verso soluzioni poco o nulla sensibili all'autonomia della società economica, come la crescente attenzione dedicata da Bottai nei secondi anni Trenta alle economie di piano sembrava confermare; o si riconosceva alla società un margine, più o meno largo, più o meno strumentale, di autonomia, atto a rendere possibile la convivenza tra iniziativa privata e regolazione, margine che però sembrava difficilmente compatibile con quell'idea di società ammaestrata, trasformata in milizia devota alla causa del nuovo Stato fascista. Oppure trovava spazio un aspetto presente in altri versanti della riflessione di Bottai e costituito dallo 'sdoppiamento' dei livelli di comunicazione e degli strumenti a seconda che fossero rivolti alle masse ovvero alla zona 'alta' del sociale; così come tale sdoppiamento era chiaramente enunciato in tema di politica culturale, sul fronte sociale esso poteva condurre a immaginare canali diversi di azione: da un lato, la massa, da organizzare ed educare, dall'altro, il momento 'alto' del gioco economico, da rispettare e conquistare con mezzi più sofisticati, tra i quali, forse, poteva essere annoverato il corporativismo.

E se in Rocco l'idea di un corporativismo sostanzialmente circoscritto alla fase sindacale, chiamato a offrire al gioco economico la protezione e l'organizzazione di una cornice totalitaria, serviva anche a scongiurare il rischio che il nuovo corso si trasformasse nel suo contrario, in un « rovesciamento della dominazione borghese in una singolare forma di comunismo »⁽¹⁶⁷⁾, l'attribuzione, presente in Bottai, del rango costituzionale al corporativismo e il contestuale affidamento a esso di un compito « decongestionatore dell'attività dello Stato »⁽¹⁶⁸⁾ sembrava rappresentare una conclusione riduttiva (ma forse obbligatoria) rispetto alle ben più roboanti premesse.

⁽¹⁶⁷⁾ UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica*, cit., p. 116.

⁽¹⁶⁸⁾ BOTTAI, *Le funzioni ministeriali*, cit., p. 489.

Quando un giurista non troppo sofisticato come Costamagna, rilevando « l'esistenza e la gravità di un problema tecnico nell'organizzazione dello Stato moderno » ⁽¹⁶⁹⁾, collocava su tale fronte — disporre, appunto, delle competenze tecniche necessarie a legiferare — l'apporto specifico delle corporazioni sul fronte del potere normativo che esse avrebbero dovuto acquisire, probabilmente identificava una possibile (l'unica?) forma di conciliazione tra una certa concezione della fase sindacale e il successivo 'salto' corporativo. Che era poi il modo di appoggiare quel salto a un'istanza (la tecnica, appunto) che si teneva lontana dalla dimensione della politica, e da quell'intreccio tra politica economica e politica sociale che sembrava invece necessario a far decollare l'ipotesi di terza via.

⁽¹⁶⁹⁾ C. COSTAMAGNA, *Il problema tecnico dello Stato moderno*, in « *Politica sociale* », I (1929), p. 225.