



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

RIFLESSIONI SUI MIEI STUDI SUL FASCISMO*

di Sabino Cassese**

SOMMARIO: 1. I contesti e i “compagni di viaggio” – 2. I miei scritti sul fascismo – 3. Gli studi sul fascismo

C'è qualcosa di autobiografico e qualcosa di storiografico in questo scritto, che sarà articolato in tre parti: la prima dedicata ai contesti e ai “compagni di viaggio”, la seconda agli scritti principali, la terza a un giudizio complessivo sulla storiografia sul fascismo.

1. I contesti e i “compagni di viaggio”

Ho iniziato a interessarmi alla storia del fascismo nel 1953 – il mio oggetto di ricerca fu la Carta del lavoro –, quindi a soli dieci anni di distanza dalla caduta del regime. Quell'interesse nasceva in un ambiente particolare, a Pisa, dove ero studente, al secondo anno di giurisprudenza. Ero allievo del Collegio giuridico della Scuola Normale Superiore, dove vigeva l'obbligo annuale di sostenere un “colloquio”, una specie di piccola tesi. Scrissi un elaborato, che mi prese sei o sette mesi di lavoro, sulla Carta del lavoro, e trovai Massimo Severo Giannini, un professore di Diritto amministrativo che accettò di farmi da relatore – una cosa a quei tempi molto singolare.

In quegli anni si dibatteva molto sul rapporto tra Stato ed economia e il tema di fondo era quello della pianificazione. Su questo argomento imperava una vera e

* Sintesi della lezione tenuta il 9 giugno 2017 a Firenze, per i Seminari organizzati dal professor Piero Barucci nella Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze. Ringrazio

Guido Melis per commenti e correzioni a una prima versione

** Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito di Storia e Teoria dello Stato alla Scuola Normale Superiore di Pisa

propria mitologia, soprattutto nella sinistra. Eravamo a tre anni dalla Cassa del Mezzogiorno, tre dalla riforma agraria (legge stralcio), nel pieno del dibattito su programmazione e pianificazione. Il termine pianificazione evocava l'Unione sovietica, però aveva alle spalle anche il New Deal di Roosevelt.

Interessandomi al problema, allora attuale, dei collegi universitari, entrai in contatto con Paolo Ungari, che, mentre io scrivevo la mia tesi sul corporativismo fascista, stava scrivendo a sua volta la sua su Alfredo Rocco, che sarebbe diventata il suo noto primo libro.

Più tardi, alla fine degli anni '60, Piero Craveri, incaricato al Biografico dell'Istituto Treccani del settore storico, sapendo che mi ero occupato del corporativismo, mi chiese la biografia di Bottai.

Successivamente, negli anni '70, intervenne l'amicizia con Renzo De Felice, con il quale maturò l'idea di una ricerca in comune intitolata "Partito, Stato e società civile nello Stato fascista". L'unico prodotto di quella ricerca credo siano stati due miei articoli, anche se, nei tanti volumi della biografia mussoliniana di De Felice (anche tributario in alcune pagine di alcune mie scoperte archivistiche) si trovano molti risultati di quella ricerca.

Infine, ricorderò il legame, più tardi, con Guido Melis, al quale mi unì il comune interesse per gli enti pubblici del periodo fascista.

Detto dei contesti e dei "compagni di viaggio", qualche parola sui diversi ambienti. Innanzitutto, quello pisano (studiavo alla Normale), in cui era nata durante il fascismo la Scuola di studi corporativi. Finita quell'esperienza, andai a lavorare per cinque anni in un luogo nel quale convergevano una delle maggiori eredità del fascismo e l'iniziativa di uno dei maggiori leader dell'antifascismo, cioè l'ENI di Enrico Mattei (la parte principale dell'ENI di Mattei, istituito nel 1953, era l'AGIP, una vecchia società per azioni partecipata dallo Stato e da alcuni suoi enti, nata nel 1926, e con essa molte altre partecipazioni statali fasciste, ma a capo dell'Agip e dell'ENI contava in maniera decisiva la personalità di Mattei, che era stato anche uno dei leader del CLN, nonché influente parlamentare democristiano).

Morto, nel 1962, Mattei, avendo partecipato con Giorgio Fuà alla costituzione della Facoltà di economia di Ancona (scrissi personalmente il primo Statuto alla facoltà), mi trasferii lì come professore e stabilii rapporti stretti con il mio collega di facoltà Alberto Caracciolo, il fondatore dei "Quaderni storici delle Marche", che poi diventarono i "Quaderni storici", rivista alla quale collaborai molto.

La conoscenza di Costanzo Casucci, che non è stato solamente il curatore di una notissima raccolta di scritti sul fascismo, pubblicata dal Mulino, ma anche un attivissimo organizzatore dei fondi del ventennio all'Archivio centrale dello Stato (istituto che diresse come sovrintendente), mi permise di avere un accesso

privilegiato all'archivio riservato del Duce. Avevo del resto un po' gli archivi nel sangue, essendo stato mio padre archivista e studioso di archivistica.

Sempre negli anni '70 venni richiesto da uno dei protagonisti dell'esperienza storica dell'IRI fascista, Pasquale Saraceno, di dirigere con lui, Massimo Severo Giannini ed altri una importante ricerca su banca e industria, finanziata dal Banco di Roma, che fu poi pubblicata in più volumi.

Saraceno mi chiese anche di organizzare un incontro americano, a Boston, con la Harvard Business School. Fu parte attiva Thomas McCraw, autore di uno splendido libro intitolato "Prophets of Regulation", una raccolta di profili dei grandi autori dell'intervento pubblico americano post crisi 1929-33, di coloro cioè che avevano ideato e realizzato il "National Reconstruction Act".

Tra le ricerche collettive devo aggiungere quella promossa dal "Social Science Research Council", diretta da Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini, che si svolse negli anni '60, intitolata "Lo sviluppo economico italiano" e per la quale io scrissi un contributo sulla storia delle istituzioni.

Un'ultima notazione: nominato alla Corte Costituzionale, nel 2005, sono stato "costretto" a ritornare ai miei interessi per il fascismo, perché non potevo scrivere sulle istituzioni vigenti e dovevo dunque "rifugiarmi" nella storia.

In quel periodo i miei studi si sono divaricati: da un lato la storia del fascismo, dall'altro gli studi sulla globalizzazione.

2. I miei scritti sul fascismo

Dopo aver parlato di contesti, "compagni di viaggio" e ambienti, passo ora in rassegna i miei scritti sul fascismo, che sono una ventina. Cominciano nel 1957, con un articolo-recensione sulla rivista fiorentina "Studi politici", diretta da Pompeo Biondi, Giovanni Sartori e Salvatore Valitutti, in cui discutevo il libro appena uscito di Gualerni sulla politica industriale fascista, un volume interessante perché contiene un'analisi della legge fascista del 1939 sull'autorizzazione agli impianti industriali e giunge alla conclusione che l'autorizzazione, che poteva sembrare uno strumento di politica dirigistica del fascismo, in realtà, fu uno strumento protezionistico nelle mani degli industriali. Nell'articolo – recensione criticavo Gualerni per non aver considerato gli aspetti istituzionali della legge.

A me interessava accertare perché le corporazioni fasciste non fossero state protagoniste di quella vicenda, e quindi affrontare il tema del fallimento del corporativismo fascista. Più tardi, su richiesta di Alberto Caracciolo, che vedevo continuamente perché, come ho detto, eravamo colleghi di facoltà, mi decisi a pubblicare, nel 1968, sui suoi "Quaderni storici delle Marche" alcuni capitoli della

mia vecchia tesi, col titolo “Corporazioni e intervento pubblico nell’economia”. Il tema fondamentale era quello dell’estraneità delle corporazioni all’intervento pubblico nell’economia del periodo tra le due guerre; e quindi le due vite dell’interventismo fascista, che da un lato dirigeva con forza l’economia, ma dall’altro lasciava inattivo lo strumento creato a questo scopo. Da un lato, vi erano la legge sull’autorizzazione degli impianti industriali, la legge bancaria e tutta l’architettura dell’intervento statale dell’economia propria del fascismo, e dall’altro le corporazioni.

Queste ultime, a me sembrava, avevano un duplice scopo: governare i rapporti di lavoro, e governare l’economia, in base a un disegno che poteva definirsi di autogoverno. La tesi che esponevo in quel lavoro, forse ingenua e meccanicistica, era che il corporativismo fosse fallito per aver nutrito la pretesa di portare il conflitto sociale all’interno dello Stato, neutralizzandolo. Questo aveva indotto un blocco, perché dal conflitto non si poteva uscire semplicemente con l’accordo dei soggetti confliggenti.

Dall’amicizia con Renzo De Felice scaturì anche il terzo contributo: la lunghissima recensione (sulla “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico” del 1969, ma uscì anche come articolo sui “Quaderni Storici delle Marche”) al volume della biografia di Mussolini appena uscito, il cui sottotitolo era “L’organizzazione dello Stato fascista”. C’era, al di là dell’ammirazione per lo storico, una mia critica: a me pareva che De Felice non mettesse sufficientemente in luce la forte continuità con le istituzioni dello Stato liberale.

Nella facoltà di economia di Ancona, con l’economista agrario Giuseppe Orlando, che veniva dal gruppo di Rossi Doria, Alessandro Pizzorno, sociologo, Alberto Caracciolo, l’economista Giorgio Fuà si era diffusa e radicata l’idea che una facoltà fosse unita solo se impegnata in una ricerca comune. Con un finanziamento del “Social Science Research Council” (SSRC), decidemmo di unirvi in una ricerca collettiva sullo sviluppo economico italiano. Tutti fummo chiamati a parteciparvi e i risultati furono pubblicati dall’editore Franco Angeli (1969 e 1974). Io mi interessai degli aspetti giuridici dello sviluppo economico, e quindi del quadro generale dei rapporti tra Stato e economia. Dedicai un capitolo al periodo 1920-1948, e al tema dello Stato dei produttori, svolgendo la tesi dell’oligopolio protetto e promosso dallo Stato, capitolo fortemente influenzato sia dai miei lavori sul corporativismo, che portava i produttori dentro allo Stato e li faceva diventare protagonisti della pianificazione, sia dal libro di Gualerni, oltre che da quel prezioso volume sulla storia della grande industria italiana che era stato scritto dal giovane Rodolfo Morandi nel 1931.

Alla fine degli anni ’60, il *Dizionario Biografico degli italiani* affidò a me la voce “Giuseppe Bottai”. Mi valse della conoscenza della vedova (lui era morto nel 1959),

la quale non abitava lontano da casa mia. Diventai ospite abituale in casa Bottai, dove mi furono messe generosamente a disposizione tutte le carte personali del ministro di Mussolini. Segnalai a De Felice l'esistenza della seconda parte del "Diario". La chiave interpretativa del mio lavoro biografico, pubblicato anche da "Politica del diritto" (1970) in versione più ampia, era il Bottai programmatore, prima sottosegretario e poi ministro delle corporazioni, successivamente ministro dell'Educazione nazionale (come allora si chiamava l'Istruzione), autore o co-autore della Carta del lavoro e della Carta della scuola, Governatore di Roma e di Addis Abeba. In tutte queste esperienze c'era un elemento comune: l'influenza del "Planisme", della pianificazione russa, del "New Deal" americano. A riprova basti ricordare che non passava anno che non arrivasse in Italia, durante il ventennio, un giornalista o uno studioso americano per studiare l'esperienza corporativa fascista. Più tardi l'ideologia pianificatrice avrebbe continuato a manifestare il suo peso, con l'articolo 41 della Costituzione, la creazione dell'apposito ministero del Bilancio e della programmazione economica e i tentativi di passare ad esso compiti e strutture del ministero del Tesoro.

Ho già ricordato la ricerca condotta con De Felice. Uno dei prodotti suscitati dalla sua lettura fu l'articolo, pubblicato su "Storia contemporanea" nel 1974, "La preparazione della riforma bancaria del 1936". Era uno studio che idealmente continuava e completava le ricerche sul corporativismo, perché vi mettevo in luce l'emersione di nuove burocrazie, le amministrazioni parallele, ispirate a un'idea nittiana, realizzata da Beneduce, "il ministro delle finanze segreto" di Mussolini. La legge bancaria era nata nell'Istituto per la ricostruzione industriale - IRI. Le corporazioni erano estranee alla sua gestazione. Di qui una storia occulta, quella che si svolse nell'IRI, e una palese, la breve discussione di ratifica svolta "in chiaro" negli organi corporativi.

Uno sviluppo dell'interesse per Bottai rappresentò l'articolo, del 1975, apparso nella "Rassegna degli archivi di Stato" su "I beni culturali da Bottai a Spadolini", nel quale ricostruivo la nascita delle leggi del 1938 e 1939, l'azione di Bottai e la collaborazione con Santi Romano e alcuni giovani burocrati del Ministero della pubblica istruzione, come Cesare Brandi e Giulio Carlo Argan.

Nello stesso anno, Costanzo Casucci pubblicò nel volume collettaneo "Interpretazioni del fascismo" il mio "Politica del consenso e strutture dell'apparato statale fascista", in cui discutevo le tesi di De Felice sugli "anni del consenso (1929 – 1936), la differenza tra fascistizzazione attiva e fascistizzazione passiva, il ruolo di Mussolini come punto di equilibrio tra apparati ministeriali tradizionali, nuovi enti e fascismo – movimento.

“Formazione e disegno della legge bancaria”, si intitolò invece la relazione al convegno del 1980 organizzato da Saraceno, parte della ricerca promossa da lui stesso personalmente e dal Banco di Roma: vi mostravo continuità e discontinuità tra le due leggi bancarie, quella del 1926 e quella del 1936, quest’ultima a chiusura del ciclo delle riforme IRI.

“Questione amministrativa e questione meridionale nell’età del fascismo: problemi di lungo periodo e di breve periodo”, del 1981, apparso negli studi per Andrea Arena, era una parte di un lavoro più ampio, apparso nella collana Giordani della Svimez. Vi ritornavano due temi a me cari, quello della continuità tra fascismo, prefascismo e postfascismo, e quello della burocrazia e della meridionalizzazione, avviatasi all’inizio del secolo e approfonditasi nel periodo fascista.

Della stessa ricerca, svolta con Saraceno e Giannini, faceva parte il saggio su “La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta”, pubblicato nel 1982, dove esaminavo gli interventi economici statali degli anni Trenta a paragone con quelli stranieri, e consideravo la forza imitativa dell’azione statale, mostrando come le vere riforme di struttura andassero ben oltre la crisi, come, negli anni ’30, il potere si spostasse verso lo Stato, e come apparissero allora nuovi principi, nuovi apparati, nuove forme di controllo.

Dell’anno successivo fu il saggio su “La “divisione del lavoro bancario”. Distribuzione funzionale e territoriale del credito dal 1936 ad oggi” (in “Economia italiana”), che già nel titolo evidenziava una tesi “continuista” e che analizzava in particolare le convenzioni preparatorie della riforma del 1936.

In continuità non casuale, l’anno successivo, il 1983, appariva nel volume collettaneo su “L’economia italiana tra le due guerre”, lo scritto su “Gli enti pubblici e l’economia”, che ritornava sul tema del nittismo e degli enti Beneduce intesi come “potenti ausiliari del Tesoro”. Lo stesso volume conteneva un breve profilo di Bottai, intitolato “Bottai e l’economia fascista”.

Più approfondita era l’analisi degli “Statuti degli enti Beneduce” nel saggio con questo titolo apparso in “Storia contemporanea” del 1984. Vi indicavo Giolitti e Nitti come primi ispiratori già nell’ante prima guerra mondiale (istituzione dell’INA) e elencavo i caratteri degli enti Beneduce: natura consortile, assenza di espressa menzione della loro pubblicità, scarsi rapporti con lo Stato, influenza del modello delle società commerciali, non equiparazione dei dipendenti a quelli statali.

“È ancora attuale la legge bancaria del 1936?”, apparso in “Bancaria” nel 1985, esaminava il sèguito della legge bancaria, dal 1945 in poi.

“Stato ed economia: il problema storico”, apparso in un volume collettaneo curato da Lange e Regini, dal titolo “Stato e regolazione sociale” (il Mulino, 1987), approfondiva l’analisi del ruolo centrale dello Stato.

Con l'ausilio di nuove fonti, "Il problema storico della legge bancaria", pubblicato nel volume, da me curato, su "Come è nata la legge bancaria del 1936" (1988) esaminava analiticamente la storia "segreta" della legge, grazie all'uso delle note dell'Agenzia Stefani.

Fu solo con il passaggio alla Corte costituzionale e con l'inizio dell'insegnamento alla Scuola Normale Superiore, in anni relativamente recenti, che ripresi gli studi sul fascismo, pubblicando nel 2010 "Lo Stato fascista" (il Mulino), al cui centro vi erano le strategie istituzionali del fascismo, il corporativismo e la crisi dello Stato, nonché la critica della tesi del fascismo come movimento che costruì uno Stato totalitario.

3. *Gli studi sul fascismo*

Che cosa hanno in comune questa ventina di studi sul fascismo, pensati e scritti in epoche diverse e in momenti successivi della mia biografia di studioso?

In primo luogo, a me sembra, l'impostazione, secondo la quale lo studio del fascismo va inteso come studio di uno dei capitoli dei rapporti tra Stato ed economia. Ricordo che quando scrivevo i miei primi lavori era ancora in vita l'IRI e vigeva la legge bancaria degli anni Trenta. Questi studi storici erano in continuità con gli altri miei studi, di carattere non storico, sulla natura degli enti definiti pubblici, e sui rapporti tra Stato ed economia.

In secondo luogo, ne ha rappresentato un tratto comune la critica della impostazione del fascismo come parentesi, a favore della tesi, opposta, della continuità con il "prima" e con il "dopo". Molte riforme fasciste non sono fasciste in senso proprio, molte di esse permangono nel periodo successivo, molti istituti, introdotti in Italia dal fascismo, furono sperimentati in quella stessa epoca altrove da governi democratici. Quindi, legame con l'età giolittiana e con l'Italia repubblicana, ma anche ponte tra Italia e altri Paesi.

Il terzo motivo ricorrente è quello che Piero Calamandrei chiamò dell'illegalità pianificata o del regime a doppio fondo: per comprendere gli anni del fascismo bisogna non fermarsi alla superficie, guardare il "law in books", ma anche il "law in action". Dunque occorrono studi, specialmente su fonti dirette, d'archivio, che illuminino le prassi amministrative e di esecuzione delle leggi.

Il quarto motivo unitario è quello che chiamerei dell'equilibrio tra "dentro" e "fuori" dello Stato, burocrazie tradizionali, nuovi enti, movimenti sociali. Mussolini, proprio perché seppe essere un abile punto di equilibrio tra questi elementi, riuscì a governare per un ventennio. Egli fu certamente un "decisore", come amò rappresentarsi; ma agì anche accortamente, e in molte occasioni, come mediatore,

moderatore delle varie tendenze interne al regime, garante dell'equilibrio tra vecchio e nuovo.

Il quinto motivo ricorrente di questo studi è l'aspirazione, che mi pare li caratterizzi, a spiegare lo Stato attuale in chiave storica, con un'analisi ispirata alla tecnica delle prospezioni geologiche, mirando a distinguere i vari strati e le loro interazioni; il che serve anche a mettere le istituzioni di oggi in prospettiva storica.

Non so se gli studi sul fascismo siano oggi più maturi di quanto lo fossero quando ho iniziato a interessarmene, sessant'anni fa. Sono certamente più ricchi. Ma ancora domina l'idea della parentesi, mentre, paradossalmente, la conclusione che traggo dalle mie ricerche sul fascismo è che dovremmo smettere di studiare il fascismo e prestare attenzione, invece, alla "lunga durata", ad altre correnti di fondo che "attraversano" il fascismo, oppure ne sono influenzate profondamente..

Vi sono ancora esigenze storiografiche insoddisfatte. Conosciamo poco il ruolo dell'industria elettrica e la formazione del testo unico sulle acque e gli impianti elettrici. Non sono state fatte ricerche d'archivio sulla legge sugli impianti industriali. Sarebbe utile conoscere meglio il funzionamento del Partito nazionale fascista inteso come una sorta di piccolo Stato, con le sue erogazioni di "Welfare". Manca una storia accurata delle minori partecipazioni statali fasciste.

Insomma, c'è ancora molto da fare per storici e giuristi volenterosi.