

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

1. Attorno agli anni '20 del '900, alcuni tra i più noti giuristi italiani si impegnarono in un dibattito non usuale ed un po' eccentrico rispetto alle abituali questioni frequentate allora dalla scienza giuridica. Un dibattito 'minore', si potrebbe dire, il quale aveva ad oggetto un tema come quello dello 'Stato sindacale' che, sino ad allora, aveva attirato l'attenzione di soggetti estranei allo scientificamente assai controllato mondo dell'accademia¹.

Eppure, gli autori che vi presero parte erano già allora (o erano destinati a diventarlo) personaggi di uno spessore indiscutibile. Sia sul piano disciplinare, sia su quello della scena pubblica italiana. Anche a non avere dimestichezza con la storia del diritto, è impossibile non possedere di alcuni di loro una conoscenza neanche troppo superficiale. Parlo di autori come Oreste Ranelletti², Alfredo Rocco³, Sergio Panunzio⁴, Vittorio Emanuele Orlando⁵, Santi Romano⁶.

Data per scontata una certa difficoltà di individuare l'oggetto di questo scritto, converrà disporre le questioni con ordine. Gli autori di cui ho parlato, in fondo, sono solo le "voci narranti". Mancano ancora gli attori di questa narrazione. E ne manca ancora il contenuto. Ma questo si dipanerà piano piano. Gli attori prima, poi la storia. Per presentare gli attori, allora, mi servirò di due citazioni, diverse per la notorietà degli autori, ma entrambe estremamente interessanti.

La moltitudine, improvvisamente, si è fatta visibile (...). Prima se esisteva passava inavvertita, occupava il fondo dello scenario

sociale, adesso è avanzata nelle prime file, è essa stessa il personaggio principale. Ormai non ci sono più protagonisti: c'è soltanto un coro⁷.

Lo Stato non si riconosce più. Questo è il fatto. La sua maestosa e pura linea classica e statutaria è spezzata e scomposta. Né è possibile che si ricomponga nella sua forma primitiva. È assurdo. Della vecchia idea e della vecchia forma dello Stato non rimangono che i rottami. Lo Stato si oscura e si ritira, emerge e passa, invece, in prima linea la Società⁸.

La prima citazione è abbastanza famosa. Si tratta di José Ortega y Gasset. Ed è presa dal suo lavoro più famoso, *La rebelión de las masas*, pubblicato nel 1930. La seconda è una citazione di Sergio Panunzio, giurista e filosofo meno noto di Ortega y Gasset, ma, per alcuni versi, pure lui molto interessante, anche se molto controverso. Lo scritto da cui è presa (in realtà si tratta della sua prolusione al corso di Filosofia del diritto dell'Università di Ferrara, letta nel novembre del 1922 e pubblicata l'anno dopo nella <<Rivista internazionale di filosofia del diritto>>) si intitola *Stato e sindacati*.

Ho scelto queste due citazioni, tra altre che avrei potuto utilizzare, perché mi sembra che rendano un concetto analogo (analogo e complementare aggiungerei) con la medesima plasticità. Ci sono nuovi attori che stanno prendendo la scena. O meglio, che l'hanno già presa (perché per citare Nietzsche, o Heidegger che a sua volta lo cita, quando il tuono terrorizza con il suo fragore l'evento si è già consumato). E ci sono altri attori che sono costretti a lasciare il primo piano. Avanza la moltitudine, avanzano i gruppi sociali e l'individuo indietreggia, scrive Ortega y

Gasset. Avanza la società ed indietreggia lo Stato, scrive Panunzio. Individuo e gruppo, società e Stato. Ecco gli attori del racconto. Due, 'individuo' e 'Stato', appaiono un po' logori. Due, 'collettività' e 'società', sono nel pieno del loro vigore, e sembrano voler sostituire i primi nel ruolo di protagonisti.

Volendo dare proprio un contenuto visivo a questa immagine, la si potrebbe confrontare con due film, più o meno dello stesso periodo di questi scritti. Il primo, La corazzata *Potémkin* di Ejzenštein del 1925, divenuto purtroppo noto ai più solo per l'uso che ne fa fare Paolo Villaggio al suo personaggio più noto, cioè il rag. Fantozzi. Il secondo, *Metropolis* di Fritz Lang (1926).

Bisognerebbe guardarli dopo aver visto qualche film dello stesso periodo. Come i film di Buster Keaton, per esempio. L'effetto sarebbe sorprendente. Da una parte, nei film di Buster Keaton, tanti primi piani sui protagonisti principali e sulle scene nella quali sono coinvolti; dall'altra, nei due film che vi ho appena segnalato, scene corali, tante comparse, orizzonti aperti e brulicanti di individui che hanno senso prevalentemente nella loro dimensione collettiva. Era la prima volta che il cinema si lanciava in imprese simili.

2. Lasciamo da parte il cinema (che però mi è servito per dare maggior enfasi al tema che sto trattando), e torniamo allo Stato sindacale. Ogni storia che si rispetti ha un suo antecedente. E anche la storia dello Stato sindacale non fa eccezione. Il tema si lega, infatti, a nuclei discorsivi e ad avvenimenti che lo precedono di alcuni decenni. Si lega, ad esempio, alla crisi del parlamentarismo di fine Ottocento, e, più in generale, al tema della

rappresentabilità politica di interessi che siano espressione di frazioni o parti del corpo sociale. Si lega, per rimanere al passaggio del secolo, alla imponente riorganizzazione della stessa amministrazione dello Stato.

I compiti cui esso è ora chiamato (istruzione, sanità, trasporti, acqua, gas, elettricità, previdenza, assistenza, disciplina del lavoro) esorbitano dalle sue competenze usuali. Prende forma, in questo periodo, un'amministrazione chiamata in prima persona e in maniera diretta a produrre 'beni pubblici', a fornire prestazioni, a erogare servizi, non più soltanto giuridici, ma anche economici e sociali.

Lo strappo è talmente forte che invece che apparire potenziato lo Stato sembra scomparire dietro questa moltiplicazione di funzioni⁹. E Léon Duguit, uno dei giuristi francesi più acuti del secolo appena trascorso, sulla base di questa percezione, preconizza uno Stato la cui attività amministrativa si configuri in qualità di servizio reso ai cittadini da associazioni di dipendenti, in rapporto di stretta collaborazione con i primi. Un servizio emancipato dalla sovranità dello Stato e che dello Stato sembra quasi poter fare a meno¹⁰.

Ma a mettere in discussione l'assunto tipico dell'ideologia liberale, in base al quale ogni rapporto giuridicamente significativo si doveva svolgere, sul piano orizzontale, tra singoli individui (liberi ed eguali in diritto) e, sul piano verticale, tra questi ultimi e lo Stato, sono, in primo luogo, le nuove forme assunte dal lavoro. L'abolizione delle corporazioni doveva essere, nell'architettura costituzionale partorita dalla Rivoluzione francese, il suggello definitivo di una società

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

molecolare, non in cui cioè non doveva esserci più spazio per forme sovraindividuali di aggregati sociali, dotati di una propria giuridicità.

Ma nel corso del XIX secolo, e non sicuramente per un capriccio del destino, il lavoro inizia a presentarsi sempre più in forma organizzata, anche se non più tanto per statuto disciplinare (come nelle corporazioni di antico regime), quanto per modalità di svolgimento. I nuovi, grandi opifici sostituiscono progressivamente la bottega artigiana. Il lavoro di fabbrica ed il suo prodotto iniziano ad essere sempre più standardizzati e legati al grande numero. A questa nuova tessitura delle tecniche produttive fa seguito una sorprendente capacità organizzativa dei lavoratori in grado di avanzare le loro rivendicazioni con una forza sino ad allora sconosciuta. Il diritto aveva affidato all'economia la disciplina dell'attività lavorativa, ma ora si ritrova a dover fare i conti con una realtà nuova e destabilizzante¹¹.

Non mi addentro in considerazioni che appartengono piuttosto ad uno storico del movimento sindacale. D'altra parte, le linee essenziali di questo percorso mi sembra possano essere considerate abbastanza conosciute¹². Cerco di tenermi all'interno del discorso giuridico. La nuova organizzazione del lavoro e le nuove forme di aggregazione dei lavoratori pongono problemi non solo sul piano economico e politico, ma anche su quello giuridico. Cosa sono i sindacati? Come si qualificano giuridicamente? E lo sciopero, una volta smesso di perseguirlo penalmente, cosa rappresenta dal punto di vista del diritto? E i regolamenti di fabbrica?

Questi sono alcuni dei problemi a cui le tradizionali categorie proprietarie e contrattualistiche di stampo codicistico non sembrano dare un'adeguata risposta.

Ma, soprattutto, che cosa è sempre sul piano delle categorie giuridiche, il contratto collettivo (o "concordato di tariffa", come alcuni autori preferiscono chiamarlo), questo 'corpo estraneo' che improvvisamente, direi a partire dall'inizio del '900, si presenta agli occhi dei giuristi? Un contratto stipulato da individui collettivi privi di ogni riconoscimento giuridico, in grado di frantumare, data la capacità di espandere i propri effetti su un numero assai vasto di lavoratori, il dogma indiscusso dell'ininfluenza rispetto ai terzi della *res inter alios acta*¹³.

Qualcuno ci prova, a dire: niente paura, si tratta di un fascio di contratti individuali, solo per opportunità stipulati contestualmente e, quindi, validi solo per coloro che hanno preso parte all'accordo, poi se altri vogliono aderire più tardi, si accomodino pure¹⁴. Ma è un tentativo un po' peregrino di leggere con vecchi occhiali una realtà ormai trasfigurata.

Qualcun altro, più avveduto (penso a Giuseppe Messina in Italia¹⁵), si accorge della novità e si sforza di darle una veste giuridica più consona, capace di valorizzare la dimensione collettiva, anche sul piano del diritto, assunta da questo fenomeno. Il contratto collettivo può essere considerato come un semplice contratto o, piuttosto, non si tratta di una vera e propria norma? Questo iniziano a chiedersi i giuristi più perspicaci. E se è una norma, chi ne è artefice? Dei gruppi sociali, e non lo Stato. Ben strana cosa! Eppure, è sotto gli occhi di tutti. Alcune delle più grandi

conquiste del movimento sindacale (come avverrà per le otto ore di lavoro) non sono il frutto di una graziosa concessione del legislatore, ma si impongono come conquista sindacale, partorita da contratti collettivi che si diffondono con una progressione inarrestabile.

C'è chi grida allo scandalo. Come Gaetano Mosca che, nel *Corriere della sera* del 19 ottobre del 1907, scrive un articolo infuocato contro questo stato di cose. Il titolo *Feudalesimo funzionale*¹⁶ è tutto un programma: il feudalesimo - per Mosca - stava ripresentandosi nella società moderna nella forma, appunto, del feudalesimo funzionale. Non si trattava di centri di potere dispersi nel territorio, ma di un nuovo potere concentrato in coloro che esercitavano determinate funzioni economiche (trasporti, energia ecc.). Come avrà modo di precisare due anni dopo, era nella eccessiva espansione del potere dei sindacati e in particolare degli impiegati dello Stato che si annidava, per Mosca, *il pericolo dello Stato moderno*¹⁷ (che è poi il titolo di un suo articolo comparso nel *Corriere della sera* del 27 maggio 1909).

3. Ma ormai gli anni corrono veloci verso il primo conflitto mondiale, la prima vera catastrofe del nuovo secolo o, come qualcuno ha scritto, l'autentico inizio del '900¹⁸. La prima guerra mondiale è una sorta di acceleratore di tendenze già in atto, ma è anche un punto di non ritorno. Non mi dilungo sul tema; lo spazio di questo scritto non me lo consente¹⁹.

Ma, per quello che mi interessa, voglio solo segnalare alcune questioni che appaiono influenti in relazione al discorso che sto svolgendo. La 'Mobilitazione

industriale' negli anni del conflitto, con i suoi meccanismi di regolazione e potenziamento a fini militari della produzione, in Italia, chiama a partecipare allo sforzo bellico anche i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali (in primo luogo la FIOM, ed almeno in parte la CGdL), rappresentanze sostanzialmente indifese nei confronti del richiamo ai valori della Patria lanciato dalla classe di governo.

In ogni caso, non si tratta di una collaborazione disinteressata, perché le organizzazioni sindacali che partecipano alla 'Mobilitazione industriale' ricevono una sorta di riconoscimento istituzionale che salta a piè pari tutte le perplessità, manifestate dalla scienza giuridica, circa la possibilità d'esistenza, nel mondo del diritto, di associazioni prive di personalità giuridica²⁰. Ed è durante gli anni del conflitto che si rafforza nei lavoratori (nelle punte tecnicamente e professionalmente più avanzate), e in alcune loro organizzazioni di rappresentanza, l'idea che la funzione di governo delle aziende abbia ormai del tutto trasceso la capacità di conduzione del proprietario. Anche senza padrone (privato o pubblico che sia) le strutture produttive possono essere fatte funzionare dai tecnici e dagli operai che vi lavorano. "Le ferrovie ai ferrovieri" sarà uno degli slogan più gridati nei grandi scioperi del dopo guerra. E da lì a poco si assisterà, in Italia, a quel periodo che prende il nome di 'biennio rosso'. Un periodo nel quale, per la prima volta, scioperi ed occupazioni di fabbriche, soprattutto nel centro-nord del paese, non danno più solo luogo ad un arresto

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

dell'attività produttiva, ma anche ad un tentativo, da parte dei lavoratori, di continuare la stessa produzione in forma auto-organizzata²¹.

4. Mi devo fermare un momento. Sono andato troppo avanti. Non perché gli anni del dibattito attorno allo Stato sindacale non siano proprio questi. Ma a questo punto devo far spazio ad un autore come Santi Romano, che rappresenta, nella scena che sto per descrivere, un po' il convitato di pietra. Non partecipa direttamente al dibattito degli anni '20, ma è presente quasi ovunque. Devo quindi tornare un po' indietro e ripartire dal discorso su Lo Stato moderno e la sua crisi letto da Santi Romano per l'inaugurazione dell'anno accademico 1909/1910 dell'Università di Pisa ed apparso nel 1910 nella <<Rivista di diritto pubblico>>²².

L'analisi della crisi dello Stato moderno effettuata da Romano prendeva le mosse dalla segnalazione di un processo che stava ormai da tempo attraversando la società contemporanea, e cioè il fenomeno della aggregazione spontanea di interessi individuali dotati di un analogo contenuto economico. Questo fenomeno poteva, in un'accezione molto ampia, essere definito con il termine 'sindacalismo'. Il fatto assumeva, per Romano, un rilievo significativo perché metteva a nudo il "peccato d'origine" insito nell'ordinamento politico uscito dalla Rivoluzione francese, ossia quello di aver ridotto, in forma autoritativa, i rapporti politici a quelli intercorrenti tra Stato e singoli individui, cancellando così da questo piano relazionale tutti i soggetti dotati di una fisionomia collettiva.

Ma la vita sociale, incoercibile all'interno di disposizioni normative, aveva continuato ad evolversi in forma autonoma, accentuando semmai la reazione a quelle costrizioni che avevano tentato di contenerne lo sviluppo.

Detto questo, Romano passava ad analizzare alcune delle teorie 'sindacaliste' che all'inizio del secolo avevano cominciato a circolare in Italia, se non ancora nel dibattito disciplinare, sicuramente all'interno del discorso politico. Al di fuori, ed alle volte in aperto contrasto con le principali correnti del socialismo, attorno alla galassia dai confini assai sfumati del sindacalismo rivoluzionario, si erano raccolti, infatti, un serie di autori capaci di teorizzare, sulla scorta della vulgata soreliana del pensiero marxista, un nuovo assetto politico della società basato su di un legame di tipo repubblicano-federale tra le grandi organizzazioni dei lavoratori piuttosto che su relazioni tra i singoli cittadini e lo Stato.

Queste idee, per Romano, "opera di fantasie più meno fervide", non potevano essere accolte. La necessità di conferire un'adeguata visibilità istituzionale agli aggregati sociali e agli interessi di cui erano portatori, doveva, infatti, essere coniugata con la riaffermazione dell'essenzialità di un centro decisionale unificante, un centro che non poteva non essere rappresentato dal polo statale.

Anche il riconoscimento dell'esistenza di un diritto non proveniente dallo Stato, ma dalla stessa realtà sociale doveva avvenire, per Romano, non in funzione alternativa, ma in funzione di integrazione, di correzione dell'ordinamento giuridico vigente, senza cioè mettere

in discussione il dogma dello Stato-persona. La società doveva essere considerata come una fonte produttiva, ma solo in forma indiretta, di continue integrazioni dell'ordinamento giuridico statale. Solo in questa prospettiva il recupero del pluralismo sociale poteva essere in grado di superare le contraddizioni politiche dell'epoca. La crisi dello Stato moderno, in altre parole, andava superata evitando accuratamente di porre sullo stesso piano i gruppi sociali, accomunati sulla base di un analogo interesse economico e lo Stato. Quest'ultimo, infatti, non poteva essere considerato come una semplice controparte, come un interlocutore tra gli altri, privo di una posizione di superiorità rispetto ai diversi attori sociali.

Quando, poco meno di dieci anni dopo, Santi Romano pubblicherà la sua opera forse più famosa, ossia *L'ordinamento giuridico*²³, l'impianto teorico del pubblicista palermitano si era enormemente arricchito. Il diritto, ora, veniva considerato come pertinenza non esclusiva dello Stato, ma come caratteristica propria di ogni aggregato sociale; ogni 'istituzione' era così dotata di un proprio 'ordinamento giuridico'.

Questa nuova dimensione della realtà sociale e giuridica evocata da Romano non mutava però nella sostanza la sua posizione nei confronti del ruolo di sintesi svolto dallo Stato. Ciò che non mancava di essere ribadito nelle pagine di Romano era l'esistenza di una gerarchia fra le molteplici realtà istituzionali, al vertice della quale si collocava pur sempre quella statale.

5. Un'altra prolusione, siamo nel febbraio del 1920, ed Oreste Ranelletti apre il suo corso di diritto amministrativo all'Università di Napoli con una lezione su *I sindacati e lo Stato*²⁴ (pubblicata poi sia nella <<Rivista di diritto pubblico>> che nella rivista 'nazionalista' <<Politica>>). Il 'biennio rosso' è in pieno svolgimento. Gli scioperi, anche nel settore pubblico, assumono dimensioni inconsuete. Ranelletti ne sembra assai spaventato. La posta in gioco, inizia così la sua prolusione, è l'esistenza dello Stato nella sua forma attuale. Questa idea, propria di alcune correnti sindacali, di affidare alle stesse categorie di rappresentanza dei lavoratori l'organizzazione e la gestione dei servizi da essi prestati alla società, costituendosi in questo modo quale organismi dotati di una quota di sovranità, anche sul versante della disciplina normativa del settore, doveva essere contrastata con la massima energia (energia che sembrava, per Ranelletti, mancare alla classe di governo).

Il pericolo paventato, secondo quello che ormai rappresentava un topos nella pubblicistica dell'epoca, era un ritorno a "forme medievali di ordinamento politico". Per questa ragione ogni istanza tesa ad introdurre modalità di rappresentanza politica degli interessi particolari doveva essere decisamente respinta, indipendentemente dal fatto che tali proposte avessero mirato alla ridefinizione delle regole di scelta dei rappresentanti delle assemblee elettive o all'introduzione di organismi tecnici con compiti normativi di settore.

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

L'unità politica e legislativa dello Stato, se spezzata, avrebbe avuto come inevitabile conseguenza quella di "gettare il paese nella peggiore anarchia legislativa".

La ricetta suggerita da Ranelletti per contenere questa forza dirompente rappresentata dai sindacati non ha niente di originale. Un ferreo controllo da parte dello Stato delle organizzazioni dei lavoratori e la riduzione dei sindacati dei pubblici dipendenti ad una sorta di associazioni dopolavoristiche. Tutto qui. Ranelletti sembra l'*Angelus novus* di Paul Klee. Procedo con lo sguardo rivolto all'indietro. Viaggia nel '900, ma riesce a vedere solo il secolo passato.

6. Nel novembre dello stesso anno in cui Ranelletti pronunciava la sua prolusione napoletana, anche Alfredo Rocco affidava ad un'occasione pubblica (il discorso inaugurale dell'anno accademico 1920-1921 all'Università di Padova) il frutto delle sue riflessioni sulla *Crisi dello Stato e sindacati*²⁵ (che è il titolo con cui il discorso inaugurale veniva pubblicato nella rivista <<Politica>>).

L'incipit del discorso è denso di preoccupazioni. Ma il 'biennio rosso' - bisogna ricordarlo - è appena alle spalle. "Lo Stato è in crisi - osserva Rocco -; lo Stato va, giorno per giorno, dissolvendosi in una moltitudine di aggregati minori, partiti, associazioni, leghe, sindacati, che lo vincolano, lo paralizzano, lo soffocano; lo Stato perde, con moto uniformemente accelerato, uno per uno, gli attributi della sovranità".

Rocco però non è Ranelletti. Guarda avanti. E sembra proprio vederci bene. Apprezza la prolusione napoletana del collega, ma poi prende tutta un'altra strada. Cita Santi Romano. Non il Santi Romano della pluralità degli ordinamenti giuridici, ma quello dello Stato moderno e la sua crisi. L'operazione è astuta perché serve a Rocco per aggredire uno dei postulati della giuspubblicistica di stampo liberale dell'epoca e cioè la dichiarata antitesi tra società e Stato, da cui in gran parte dipendeva il permanere della distinzione tra 'ordine politico' e 'ordine giuridico'. Fatto questo però, di nuovo tutti i riflettori sullo Stato. Anzi, quello che Rocco rimprovera a Ranelletti è proprio il non aver capito che la crisi dello Stato moderno (ed il rischio di un ritorno al medioevo, anche Rocco non si sottrae all'uso di questo luogo comune) non dipende tanto dai sindacati. Il fatto che i lavoratori si organizzino è la naturale conseguenza delle nuove forme assunte dalla produzione. Ed è una tendenza inarrestabile. No, il rischio che corre lo Stato moderno è legato alla diffusione dell'ideologia liberale; alla sua radice individualista; alla sua dottrina che vuole che lo Stato si disinteressi dei "massimi problemi della vita sociale".

Lo Stato deve, invece, intervenire nel mondo della produzione e del lavoro con estrema energia. Lo Stato deve essere il luogo dove la disarmonia sociale diventa cooperazione tra le classi. Se non si verifica una spontanea interazione tra i gruppi sociali sul piano 'orizzontale' deve provvedere lo Stato con un intervento di tipo 'verticale'. In questo contesto, i sindacati, più che elemento di disturbo della vita

economica e politica di un paese, possono essere concepiti come articolazioni dello Stato stesso, come cinghie di trasmissione dei suoi comandi. I sindacati non vanno contrastati, vanno digeriti. In questo contesto lo sciopero e la serrata devono essere vietati e bisogna fare spazio ad un salario 'giusto', cioè sottratto alla logica del mercato, spazio anche ad una magistratura del lavoro capace di dirimere le vertenze sorte tra lavoratori e datori di lavoro (non però per i pubblici dipendenti perché in questo caso lo Stato avrebbe litigato con se stesso, cosa del tutto inconcepibile).

La lotta di classe va sostituita, per Rocco, con una struttura giuridica di regolazione del conflitto che trova nello Stato il suo punto di convergenza. 'Tutto per lo Stato; nulla fuori dello Stato; nulla contro lo Stato'; sembra già di sentirle risuonare, queste parole.

7. Passano neanche tanti mesi dal discorso inaugurale di Rocco, ed ecco un'altra prolusione dedicata al tema del rapporto tra Stato e sindacati. Si tratta della prolusione di Sergio Panunzio, da cui ho tratto la citazione utilizzata in apertura di questo scritto. Il personaggio è un po' particolare. È stato un attivo militante nelle file del sindacalismo rivoluzionario. Ora si sta avvicinando al fascismo, anche se solo nel '23 verrà iscritto al partito - data la sua ritrosia - 'd'autorità' da Cesare Balbo. Anche lo scenario storico in cui si colloca l'intervento di Panunzio è diverso. Le fabbriche occupate e la minaccia di un'imminente rivoluzione proletaria sono

ormai dei pericoli scongiurati; il fascismo, con la chiamata di Mussolini al governo, aveva appena iniziato la sua opera di normalizzazione' del paese.

Il Panunzio della prolusione ferrarese non è certamente quel sindacalista rivoluzionario dei primi anni del secolo che aveva auspicato il dissolvimento dello Stato e la sua sostituzione con una struttura sindacale di tipo federativo-repubblicano; anche se non è ancora, si potrebbe aggiungere, il giurista "militante" del regime fascista che con inesorabile progressione si sarebbe dimostrato disponibile a sacrificare le ragioni della società a favore di quelle di uno Stato sempre più soffocante e pervasivo.

Si trattava, semmai, di un autore che provava a inserire le sue considerazioni sul solco di una tradizione scientifica, dichiarata in apertura del discorso, che aveva i propri predecessori in Otto Gierke, in Léon Duguit e, soprattutto, in Santi Romano. Una tradizione accomunata da una costante attenzione alle concrete articolazioni del tessuto sociale di ogni aggregato politico e dalla volontà di conferire a tali articolazioni un valore giuridico privilegiato.

La lettura che fa Panunzio di Santi Romano è una lettura completa, anche se alle volte ne forza un po' le conclusioni. Per Panunzio, l'effervescenza sindacale non metteva in pericolo lo Stato, anzi, per così dire ne rappresentava il sale. D'altra parte - continuava l'autore - "Lo Stato esiste per la società, non viceversa". A differenza di Rocco e Ranelletti, per Panunzio il tipo di relazione che legava Stato e sindacati non era esclusivamente di tipo discendente, con uno Stato capace cioè di imbrigliare le organizzazioni

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

sindacali al suo interno al fine di depotenziarle o farle divenire semplici organismi di trasmissione di impulsi provenienti dal centro.

Per il giurista pugliese, la modalità di interazione era di tipo biunivoco. Il processo relazionale prendeva infatti le mosse dai sindacati, dal diritto da essi prodotto, per dirigersi verso lo Stato e dallo Stato tornava ai sindacati. In questo modo, per Panunzio, l'unità dello Stato si coniugava armonicamente con la molteplicità del sociale. Il polo statale era sicuramente il punto attorno al quale ordinare la rappresentazione del sociale inteso come pluralità di gruppi, ma nello stesso tempo tali gruppi costituivano una sorta di forza rigenerante di ogni formazione politico-sociale. Ed in questo senso ben poteva dirsi, sosteneva Panunzio, che lo Stato del futuro si sarebbe costituito come vero e proprio Stato dei sindacati.

8. Un anno dopo la pubblicazione della prolusione di Panunzio, anche Vittorio Emanuele Orlando dice la sua. Questa volta si tratta di un semplice scritto pubblicato nella <<Rivista di diritto pubblico>> ed intitolato *Lo 'Stato sindacale' e le condizioni attuali della scienza del diritto pubblico*²⁶. Ad Orlando lo scritto di Panunzio doveva aver dato un po' di fastidio. Magari si era risentito per qualche passaggio irrispettoso nei suoi confronti ("dà la sensazione – aveva scritto di lui Panunzio – di un uomo che, uscito dopo il terremoto bellico a fare una ricognizione sul terreno, si aggira come un'ombra shakespeariana in un immenso cimitero di rovine e di cadaveri"²⁷). O, forse, quello che lo infastidiva di più era il fatto che

Panunzio avesse utilizzato contro di lui uno dei suoi allievi prediletti, e cioè Santi Romano. Comunque l'inizio del testo è sferzante. "Un tema assai interessante, poco studiato e che meriterebbe di esserlo – scrive Orlando – è quello della 'voga scientifica': si potrebbe dimostrare che alla tirannia ed ai capricci della moda non obbediscono solo le belle signore, ma anche i più severi ed austeri scienziati".

Così se trenta o quarant'anni prima la scienza politica aveva cercato di risolvere i problemi dello Stato interrogando gli usi e costumi dei Negri dei grandi laghi e degli Indiani dell'alta Amazonia, ora le attenzioni della moda si rivolgevano ai sindacati. Problema in sé rilevantisimo sul piano politico, ma assai modesto sul piano della riflessione giuridica.

L'operazione che Orlando voleva condurre in porto con il suo scritto era quella di salvare, sul piano concettuale, assieme allo Stato liberale, anche l'impianto dottrinale che sino ad allora era stato in grado di descriverlo. Tre erano così i capisaldi che non potevano essere abbandonati: in primo luogo, la netta separazione tra politica e diritto; in secondo luogo, la riaffermazione della unicità della sovranità statale; ed in terzo luogo, il principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alle legge.

Per quanto riguardava il primo punto, scriveva Orlando, i grandi rivolgimenti storici cui si stava assistendo, che vedevano i lavoratori e le loro organizzazioni al governo di un paese, non avevano niente a che vedere con il diritto. Si era trattato di semplici avvenimenti consumatisi sul piano politico. Così, in Russia, non solo la Rivoluzione non aveva negato l'esistenza di uno

Stato, al contrario, ne aveva costituito uno fortissimo e dispotico. Altro che dissoluzione dello Stato! In Inghilterra poi i sindacati erano arrivati al potere scegliendo la strada parlamentare, senza affatto rinnegare la tradizione costituzionale precedente.

Passando al secondo punto, Orlando cercava di sistemare i conti con Panunzio. Chi chiamava a suo sostegno Santi Romano per diffondere le proprie teorie sindacaliste, scriveva Orlando, del pensiero di Romano non aveva capito nulla. Né l'idea della pluralità degli ordinamenti giuridici, né la nozione di istituzione si ponevano in contrasto con i presupposti del diritto pubblico tradizionale. A meno di non accordare agli ordinamenti giuridici extrastatali un proprio potere di coercizione e comando, esercitabile non solo in concorrenza, ma anche contro lo Stato stesso. E questo Romano non l'aveva mai sostenuto. Il resto era già contenuto nella categorie giuridiche tradizionali. Si voleva fare dei sindacati delle rappresentanze elettive cui veniva attribuito il potere di selezionare i partecipanti alle assemblee legislative? Non si trattava di nient'altro che di una elezione di secondo grado, ben conosciuta dal diritto pubblico. Si volevano disegnare le circoscrizioni elettorali su base professionale? Nessun problema. Questa scelta non avrebbe frantumato l'unità della sovranità statale più di quanto non lo facessero le circoscrizioni territoriali. Si voleva attribuire ai sindacati una potestà normativa settoriale, magari da esercitare attraverso lo strumento del contratto collettivo? Anche in questo caso, se le norme non fossero state contrarie al 'diritto comune', non c'era

proprio nulla di cui allarmarsi. Insomma, tutto sotto controllo. Non era il caso di scaldarsi tanto. E poi qualcuno aveva forse messo in discussione il principio che i cittadini erano eguali di fronte alla legge? Ad Orlando non risultava. Anche se molti autori, per ragioni che Orlando considerava comprensibilissime, avrebbero voluto ridurre le disuguaglianze economiche che di fatto non permettevano a molti di vivere in maniera dignitosa. Ma questo cosa c'entrava con il diritto?

Forse Orlando credeva di aver chiuso i conti con la moda scientifica dello 'Stato sindacale' e salvato lo Stato liberale dalle aggressioni teoriche (e non solo) cui sembrava sottoposto. Ma neanche Orlando era stato molto lungimirante. I tentativi, in realtà un po' demagogici, operati dalla classe di governo negli anni che ruotano attorno al primo conflitto mondiale di fare spazio ai nuovi soggetti collettivi che avevano preso corpo nella società italiana, erano falliti miseramente o erano rimasti allo stadio di semplici proposte. Come quello di attribuire al Consiglio superiore del lavoro (all'interno del quale era presente una componente sindacale) compiti normativi di settore. O quello di costituire dei 'parlamentini' che servissero ad avvicinare i sindacati alla gestione dei servizi pubblici, come il cosiddetto 'Parlamentino ferroviario'.

LO STATO SINDACALE: UN DIBATTITO TRA GIURISTI DI INIZIO '900 TRA SPERANZA, PANICO E PROFEZIA

Tirava un'altra aria ormai in Italia. Il 'Patto di palazzo Vidoni del '25' (con il quale la Confindustria e la Confederazione delle corporazioni fasciste si riconoscevano reciprocamente la rappresentanza esclusiva delle categorie) e la 'legge sindacale' del '26, proposta da Alfredo Rocco che prevedeva il riconoscimento giuridico di un solo sindacato, quello fascista, per categoria, il divieto di sciopero e di serrata, il riconoscimento *erga omnes* del valore dei contratti collettivi, la costituzione di una specifica magistratura del lavoro) avrebbero dimostrato la direzione che la storia stava prendendo in Italia. Ma questa è un'altra storia, appunto, e bisognerebbe che qualcuno la raccontasse meglio di come io sarei in grado di fare.

Referenze bibliografiche

- ¹ Un articolato panorama della scienza giuridica italiana d'inizio '900 è offerto da G. P. ROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860 - 1950*, Giuffré, Milano 2000.
- ² Oreste Ranelletti (1868 - 1956), professore di diritto amministrativo nelle Università di Camerino, Macerata, Pavia, Napoli e Milano, fu uno dei maggiori rappresentanti della scienza pubblicistica italiana.
- ³ Alfredo Rocco (1875 - 1935) insegnò diritto commerciale a Urbino e a Macerata, diritto processuale civile a Parma e a Palermo, diritto commerciale a Padova, legislazione del lavoro e poi diritto commerciale a Roma, dove fu rettore dal 1932 sino alla morte. Esponente e principale teorico del nazionalismo, nel 1921 fu eletto deputato nella lista dei blocchi nazionali. Presidente della Camera (1924 - 1925), fu nominato nel 1925 ministro di Grazia e Giustizia. Nei sette anni in cui ricoprì questo incarico avviò la complessa legislazione con la quale il fascismo diede fisionomia giuridica alla propria dittatura. Ebbe un ruolo determinante nella elaborazione della Carta del lavoro (1927).
- ⁴ Sergio Panunzio (1886 - 1944), filosofo del diritto e politico, insegnò nelle Università di Ferrara (1920 - 1925), Perugia (1926 - 1927), Università nella quale ricoprì anche l'incarico di rettore, e Roma, dal 1927. Giovane sindacalista seguace di Sorel, fu redattore dell'*Avanti!* e dell'*Azione*. Interventista e fondatore a Ferrara, assieme a Italo Balbo, del Fascio nazionale interventista, collaborò al *Popolo d'Italia*. Nel 1923 si iscrisse al Pnf. Fu membro della direzione nazionale (1924) e segretario generale della Corporazione nazionale della scuola. Deputato (1924 - 1939) e consigliere nazionale (1939 - 1943), fu anche sottosegretario alle Comunicazioni (1924 - 1924). Non aderì alla Rsi.
- ⁵ Vittorio Emanuele Orlando (1860 - 1952), professore di diritto costituzionale, diritto amministrativo e diritto pubblico in varie università italiane, partecipò come personaggio di primissimo piano alla vita politica italiana. Parlamentare dal 1897 al 1925 fu ministro della Pubblica Istruzione (1903 - 1905), di Grazia e Giustizia (1907 - 1909) e dell'Interno (1916 - 1917). Fu presidente del Consiglio dal 29 ottobre del 1917 al 19 giugno del 1919. Dopo una cauta apertura al fascismo, nel 1924 passò all'opposizione, ritirandosi dalla vita politica e dall'insegnamento, essendosi rifiutato di giurare fedeltà al regime. Caduto il fascismo, riassunse i suoi incarichi universitari e riprese a partecipare alla vita politica del paese. Fu membro della Consulta nazionale, dell'Assemblea Costituente e poi senatore di diritto nella prima legislatura repubblicana.
- ⁶ Santi Romano (1875 - 1947) fu professore di diritto amministrativo a Camerino, di diritto costituzionale a Modena, Pisa e Milano. Nel 1928 fu nominato presidente del Consiglio di Stato e tenne per incarico l'insegnamento di diritto costituzionale all'Università di Roma. È unanimemente considerato una delle figure più insigni della scienza giuridica italiana.
- ⁷ J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1930, trad. it. *La ribellione delle masse*, il Mulino, Bologna 1974, p. 13.

- ⁸ S. PANUNZIO, *Stato e sindacati*, Prolusione al corso di Filosofia del Diritto all'Università di Ferrara letta il giorno 16 novembre 1922, in << Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto >>, 3, 1923. Ora in *Il fondamento giuridico del fascismo*, a cura di F. Perfetti, Bonacci, Roma 1987, p. 142.
- ⁹ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 407.
- ¹⁰ L. DUGUIT, *Manuel de Droit constitutionnel*, Albert Fontemaiereg Editeur, Paris 1907, pp. 417 ss., 536 ss..
- ¹¹ Per un quadro di sintesi di questo fenomeno si rinvia a G. CAZZETTA, *Lavoro e impresa*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma-Bari 2002, pp.139-162.
- ¹² Sulla nascita e sullo sviluppo del movimento sindacale in Italia si veda per tutti A. PEPE, *Storia del sindacato in Italia nel '900, I, La CGdL e l'età liberale*, Ediesse, Roma 1997.
- ¹³ Sul punto mi permetto di rinviare al secondo capitolo del mio lavoro, P. MARCHETTI, *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Giuffrè, Milano 2006.
- ¹⁴ La posizione, molto seguita in ambito dottrinale, trova una sua compiuta formalizzazione in A. ASCOLI, *Sul contratto collettivo di lavoro*, in << Rivista di diritto commerciale >>, 1, 1903, 1, pp. 95-107.
- ¹⁵ G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro* (pubblicato nel 1904 nella << Rivista di diritto commerciale >>, 2, pp. 458-514) e in *Scritti giuridici, IV, Scritti di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano 1948, pp. 1-54.
- ¹⁶ G. MOSCA, *Feudalesimo funzionale*, in *Corriere della sera* del 19 ottobre 1907, ora in ID., *Il tramonto dello Stato liberale*, a cura di A. Lombardi, Bonanno Editore, Catania 1971, pp.198-203.
- ¹⁷ G. MOSCA, *Il pericolo dello Stato moderno*, in *Corriere della sera* del 27 maggio 1909, ora in ID., *Il tramonto dello Stato liberale*, cit., pp. 210-217.
- ¹⁸ E. J. HOBSBAWM, *Il secolo breve, 1914 - 1991: l'era dei grandi cataclismi*, Rizzoli, Milano 1995.
- ¹⁹ Sul punto si veda C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2005.
- ²⁰ Sul coinvolgimento delle rappresentanze operaie durante il periodo bellico nel processo di mobilitazione industriale si vedano: L. TOMMASINI, *Mobilitazione industriale e classe operaia*, e B. BEZZA, *Gli aspetti normativi nella legislazione industriale del periodo bellico (1915 - 1918)*, entrambi in *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, a cura di G. Procacci, Franco Angeli, Milano 1983, pp. 79-102 e 103-120
- ²¹ In particolare, sugli scioperi dei pubblici dipendenti, si veda G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego*, il Mulino, Bologna 1980; per ciò che riguarda gli scioperi dell'inizio degli anni Venti, v. pp.171 ss.
- ²² S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso inaugurale dell'anno acc. 1909/1910 nella R. Università di Pisa, pubblicato nel 1910 nella <<Rivista di diritto pubblico>>, ora in *Scritti minori, I, Diritto costituzionale* (ristampa dell'edizione del 1950), Giuffrè, Milano 1990, pp. 379-396.
- ²³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918.
- ²⁴ La prolusione di Ranalletti venne pubblicata sia nella rivista "nazionalista" <<Politica>> (15, 2, 1920) con il titolo *I sindacati e lo Stato*, sia nella <<Rivista di diritto pubblico>> (12, 1, 1920), con il titolo *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione* (versione poi riprodotta inalterata, a parte qualche aggiornamento in nota, per gli Annali dell'Università di Macerata, II, 1927). Entrambe le pubblicazioni (la seconda nella versione degli Annali dell'Università di Macerata) sono presenti nella raccolta di scritti curata da Bernardo Sordi ed Erminio Ferrari O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, Jovene Editore, Napoli 1992), rispettivamente, I *Lo Stato*, pp.371-393 e V, *L'organizzazione pubblica*, pp.119-150.
- ²⁵ AL. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 1920 - 1921 pronunciato all'Università di Padova il 15 novembre 1920, in <<Politica>>, 7, 1920; poi in *Scritti e discorsi politici*, II, *La lotta contro la reazione nazionale (1919 - 1924)*, Giuffrè, Milano 1938, pp. 631-645.
- ²⁶ V. E. ORLANDO, *Lo "Stato sindacale" e le condizioni attuali della scienza del diritto pubblico*, in <<Rivista di diritto pubblico>>, 16, 1924, 1, pp. 4-18. Poi riprodotto con il titolo *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881 - 1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano 1940.
- ²⁷ S. PANUNZIO, *Stato e sindacati*, cit., p.142.