

Giordano Ferri

**Il complesso e delicato passaggio dallo “Stato leggero”  
allo Stato fascista. Note introduttive\***

*The complex and delicate transition from the “light” state to the fascist state.  
Introductory notes*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Stato-persona, legalità e “leggerezza” dell’azione pubblica nel modello liberale - 2.1. La dottrina e gli ultimi baluardi del paradigma liberale - 3. La stagione della crisi - 4. Le ragioni della rottura - 5. Il diritto e lo Stato fascista - 5.1. Sergio Panunzio e *I principî generali del diritto fascista*.

ABSTRACT: The work analyzes the “overcoming” of the nineteenth-century paradigm of the Rule of Law not as a sudden rupture but as a gradual transformation of legal categories between the nineteenth and twentieth centuries. At its core lies a metamorphosis in the function of law: from an instrument for limiting power to a technique of governance and social organization. The liberal state, based on formal legality and the separation of functions, comes into tension with the demands of mass society. The expansion of the administrative apparatus and growing social complexity shift the focus from statute to decision and to the effectiveness of public action. Legal culture plays a key role in this transition. Authors such as Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, and Oreste Ranelletti seek to preserve the liberal paradigm by strengthening its conceptual foundations. Yet the crisis of governability and the increasing centrality of administration prepare the ground for a deeper reconfiguration of the relationship between law and authority. With the advent of the Fascist state, legal techniques are not abandoned but refunctionalized in an authoritarian direction. In Sergio Panunzio this transformation reaches its full theoretical expression: law becomes subordinated to a unitary political principle and to the governing function.

KEYWORDS: Rule of Law, Refunctionalization of law, Governing function, Corporative state.

---

\* Il saggio, date le sue caratteristiche metodologiche, è stato sottoposto a valutazione da parte della redazione. Queste pagine introducono quello che è un lavoro *in progress* sulla costruzione dello Stato fascista e sul superamento del modello liberale, per giungere al sistema dottrinale che sottende l’elaborazione del codice civile del 1942 e l’analisi dei suoi lavori preparatori.

## 1. *Premessa*

L'espressione "superamento dei paradigmi dello Stato di diritto", se assunta in una prospettiva storica<sup>1</sup>, richiede una precisazione preliminare. Essa non può essere intesa come allusione a una cesura improvvisa o a una pura e semplice negazione del diritto quale criterio di organizzazione del potere pubblico. Piuttosto, rinvia a un processo di trasformazione profonda delle categorie attraverso cui lo Stato viene pensato, descritto e giuridicamente costruito tra XIX e XX secolo.

In questa prospettiva<sup>2</sup>, il problema non è tanto la fine dello Stato di diritto, quanto la sua metamorfosi. Ciò che muta non è la presenza del diritto, bensì la funzione che ad esso viene attribuita nel rapporto con il potere politico e con l'organizzazione della società. Il paradigma ottocentesco dello Stato di diritto, fondato sull'idea di limitazione del potere mediante la legge, sull'equilibrio tra funzioni e sulla centralità delle garanzie<sup>3</sup>, entra progressivamente in tensione con nuove esigenze di governo: l'integrazione delle masse, la regolazione dell'economia, la gestione del conflitto sociale, la politicizzazione dell'amministrazione.

Il passaggio tra XIX e XX secolo si configura così come un momento di riorientamento del diritto pubblico, in cui lo Stato tende a essere concepito sempre meno come semplice cornice giuridica e sempre più come soggetto attivo di organizzazione della vita collettiva. In questo slittamento di funzione, il diritto non perde la sua centralità nella costruzione teorica dello Stato, ma viene ristrutturato: da strumento di limitazione e garanzia a tecnica di governo e di razionalizzazione dell'intervento pubblico<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Fondamentali gli studi di M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, I-II, Milano 2001.

<sup>2</sup> In questo senso si aderisce alla tesi di S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna 2016.

<sup>3</sup> Sul costituzionalismo liberale ottocentesco e relativa bibliografia si veda L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, in *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Ottava Appendice*, Roma 2012, pp. 294-301; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana, I, Dall'unità alla fine dell'Ottocento: autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Milano 1998, p. 389: «Il diritto amministrativo, che nello Stato liberale di diritto dell'Ottocento era apparso il luogo del conflitto tra autorità pubblica e libertà privata, diventa il luogo della prevalenza, del plusvalore, della supremazia della pubblica amministrazione sui diritti degli individui privati e della subordinazione degli enti locali territoriali allo Stato in quanto organi dello Stato, amministrazione indiretta dello Stato».

<sup>4</sup> M. Caravale, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna 2016, pp. 141 ss.; Id., *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari 2012, pp. 332 ss.

Tale trasformazione non può essere compresa esclusivamente come effetto di eventi politici o di rotture istituzionali. Essa è anche, e in larga misura, il risultato di un'elaborazione dottrinale interna alla scienza giuridica. I giuristi del primo Novecento non si limitano a registrare la crisi dello Stato liberale, ma partecipano attivamente alla ridefinizione concettuale dello Stato, contribuendo a rendere giuridicamente pensabile - e in parte legittimabile - il passaggio verso forme di Stato più accentuatamente governative e organizzatrici.

In questo senso, il “superamento” dello Stato di diritto non coincide con l'abbandono del linguaggio giuridico, ma con il suo riuso in un contesto mutato. Il diritto continua a costituire una dimensione essenziale dello Stato, ma non è più orientato prioritariamente alla protezione delle libertà e alla limitazione del potere; esso tende piuttosto a fornire le categorie attraverso cui il potere stesso può strutturarsi, espandersi e incidere direttamente sulla società. Su questo sfondo, l'analisi del passaggio dallo Stato liberale allo Stato fascista - e del ruolo svolto da giuristi quali Vittorio Emanuele Orlando<sup>5</sup>, Santi Romano<sup>6</sup>, Oreste Ranalletti<sup>7</sup> e, infine, Sergio Panunzio<sup>8</sup> - consente di osservare in concreto come il

---

<sup>5</sup> Sulla vita e le opere di Vittorio Emanuele Orlando si veda da ultimo G. Cianferotti, *Orlando, Vittorio Emanuele*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, II, diretto da I. Birocchi - E. Cortese - A. Mattone - M.N. Miletta, Bologna 2013, pp. 1465-1469. Si veda anche e soprattutto Id., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, pp. 100 ss. D. Quagliani, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in “Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni”, 13 (2007), pp. 18 ss.: «Orlando rappresenta l'esempio principe di un moto di giuridizzazione della politica, della pretesa di fare del diritto pubblico una sfera scientifica rigorosamente determinata, in quanto studio del diritto che compete allo Stato o, più brevemente, del diritto dello Stato, di quella poderosa unità integratrice della varietà dei rapporti sociali, fuori della quale l'individuo è un'idea, non solo storicamente non probabile, ma neppure astrattamente concepibile». Si veda, inoltre: M. Fioravanti, *Il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello Stato*, in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001, pp. 23 ss.; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Milano 2000.

<sup>6</sup> Sulla vita e le opere si veda da ultimo A. Sandulli, *Romano, Santi*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 1728-1731.

<sup>7</sup> Sulla vita e le opere di Oreste Ranalletti si veda da ultimo B. Sordi, *Ranalletti, Oreste*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, II, cit., pp. 1652-1654. Si veda, inoltre: G. Ferri, *I Principii di diritto amministrativo di Vittorio Emanuele Orlando e Oreste Ranalletti*, in Id., *Dalle «vecchie» alle «nuove» categorie concettuali. Dallo Stato di diritto allo Stato amministrativo*, Napoli 2025, pp. 15 ss.; G. Ferri, D. Di Cecca, *Il pensiero di Oreste Ranalletti a cavallo di due secoli*, Napoli 2026.

<sup>8</sup> Sulla vita e le opere si veda D. Ippolito, *Panunzio Sergio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, II, cit., pp. 1500-1502.

paradigma dello Stato di diritto venga progressivamente riformulato, fino a essere in parte svuotato dei suoi presupposti originari e in parte rifunzionalizzato all'interno proprio di una diversa concezione dello Stato.

## 2. *Stato-persona, legalità e "leggerezza" dell'azione pubblica nel modello liberale*

Nel corso del XIX secolo, lo Stato liberale si configura come una forma storicamente determinata di organizzazione del potere, fondata su un insieme relativamente stabile di presupposti giuridici e istituzionali. Tra questi, un ruolo centrale è svolto dalla concezione dello Stato come soggetto giuridico unitario, dotato di personalità e capace di esprimere una volontà giuridicamente rilevante attraverso i propri organi. La categoria dello Stato-persona costituisce, in questo senso, uno dei pilastri del diritto pubblico ottocentesco, poiché consente di pensare l'unità dell'ordinamento, la continuità del potere e la riconducibilità delle funzioni pubbliche a un centro giuridico stabile.

Questa rappresentazione dello Stato si accompagna a una particolare idea della sua funzione. Lo Stato liberale è, in larga misura, uno Stato "leggero": non perché privo di autorità, ma perché tendenzialmente limitato nella sua capacità di intervento diretto sulla società. La sua azione si esercita prevalentemente attraverso la legge, intesa come forma principale di manifestazione della volontà statale, e mediante un'amministrazione concepita come apparato esecutivo, vincolato e subordinato alla legalità. In tale quadro, il diritto pubblico svolge essenzialmente una funzione di garanzia: definisce competenze, stabilisce limiti, costruisce equilibri tra poteri.

La centralità della legge, la separazione delle funzioni e il primato delle garanzie individuali costituiscono così elementi strutturali del paradigma dello Stato di diritto ottocentesco. Il diritto non è semplicemente uno strumento dello Stato, ma il mezzo attraverso cui lo Stato stesso si autodefinisce come potere giuridicamente limitato. L'idea di legalità assume un significato eminentemente formale e procedurale: il potere è legittimo in quanto esercitato secondo norme generali e astratte, e in quanto inserito in un sistema di competenze predeterminate.

All'interno di questo modello, la scienza giuridica occupa una posizione di rilievo. Essa è chiamata non solo a interpretare le norme positive, ma a costruire un sistema concettuale capace di dare coerenza all'insieme delle funzioni statali. La dottrina pubblicistica elabora categorie - come la sovranità, la personalità giuridica, l'organo, l'atto amministrativo - che consentono di rappresentare lo Stato come un tutto ordinato, dotato di una razionalità interna. In questo senso, il diritto pubblico ottocentesco non è meramente descrittivo, ma svolge una

funzione costitutiva: contribuisce a rendere lo Stato pensabile come unità giuridica.

Tuttavia, questa costruzione teorica presuppone un certo equilibrio tra Stato e società, equilibrio che inizia a incrinarsi già alla fine del secolo. L'estensione delle funzioni amministrative, l'emergere di nuovi bisogni collettivi, l'organizzazione del conflitto sociale e l'ingresso delle masse nella vita politica mettono progressivamente in discussione l'idea di uno Stato che possa limitarsi a garantire le condizioni formali dell'ordine giuridico. Il paradigma dello Stato-persona, pur mantenendo una forte capacità di astrazione e di tenuta concettuale, inizia a mostrare difficoltà nel dare conto di una realtà in rapido mutamento.

È proprio in questa tensione tra continuità delle categorie e trasformazione delle funzioni che si colloca il passaggio al primo Novecento. Lo Stato liberale non viene immediatamente abbandonato, né sul piano istituzionale né su quello dottrinale; al contrario, le sue categorie fondamentali vengono inizialmente rafforzate e rielaborate, nel tentativo di preservarne la capacità ordinante. Ma questo sforzo di conservazione teorica prepara, al tempo stesso, il terreno per una più profonda ridefinizione della concezione stessa di Stato, che emergerà con maggiore chiarezza negli anni successivi.

### *2.1. La dottrina e gli ultimi baluardi del paradigma liberale*

Il primo Novecento rappresenta, per la dottrina pubblicistica italiana, un momento di intensa rielaborazione teorica della categoria di Stato. Lungi dal segnare un immediato abbandono del paradigma liberale, questa fase è caratterizzata da un tentativo di rafforzarne i presupposti concettuali, in risposta a una crisi che si manifesta come crisi di unità, di governabilità e di tenuta dell'ordinamento statale. È in questo contesto che si collocano le riflessioni di Orlando, Ranelletti, Santi Romano, le quali, pur muovendo da impostazioni diverse, condividono l'esigenza di preservare l'idea di uno Stato unitario e giuridicamente ordinato.

In Orlando, pur con accenti differenti, il tema dell'unità dello Stato rimane centrale. La sua riflessione insiste sulla necessità di ricondurre la molteplicità delle funzioni e delle manifestazioni del potere a un sistema giuridico coerente, fondato sulla personalità dello Stato e sulla razionalità del diritto pubblico. Di fronte alle trasformazioni sociali e politiche del primo Novecento, Orlando non rinuncia al paradigma dello Stato-persona, ma ne rafforza la dimensione sistematica, affidando alla scienza giuridica il compito di individuare i fini dello Stato e i limiti della sua azione. In questo senso, la crisi viene affrontata attraverso un

rinnovato sforzo di costruzione concettuale, piuttosto che mediante un ripensamento radicale delle categorie fondamentali<sup>9</sup>.

La riflessione di Santi Romano<sup>10</sup> si colloca su un piano diverso, più sensibile alla dimensione della crisi. Romano prende atto della crescente distanza tra lo Stato giuridicamente costruito e la realtà sociale, segnata dalla pluralità di interessi organizzati, di gruppi, di forme normative non riconducibili immediatamente alla legge statale. La sua analisi non conduce tuttavia a una dissoluzione dell'idea di Stato, bensì a un suo ripensamento. L'apertura alla pluralità degli ordinamenti e il riconoscimento di regole extra-legislative rispondono all'esigenza di rendere lo Stato capace di assorbire il mutamento senza rinunciare alla propria funzione ordinante. La crisi, in Romano, non è il preludio a una rottura, ma il presupposto di una ristrutturazione teorica che mira a preservare la continuità dell'ordinamento statale in un contesto profondamente mutato.

In Ranelletti, tale esigenza si traduce in una accentuazione della dimensione organica dello Stato. La sua teoria degli organi mira a ribadire che l'unità statale non è una mera finzione, ma una costruzione giuridica necessaria per comprendere il funzionamento del potere pubblico. Lo Stato viene pensato come un tutto articolato, nel quale le singole funzioni acquistano significato solo in quanto riconducibili a un centro unitario. La metafora dell'organismo, pur non esaurendo il discorso ranellettiano, svolge una funzione precisa: rafforzare l'idea di coesione e di integrazione in un momento storico segnato da spinte centrifughe, sociali e politiche. In questa prospettiva, la personificazione dello Stato

---

<sup>9</sup> V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in Id., *Diritto Pubblico Generale. Scritti vari (1881-1940), coordinati in sistema*, Milano 1940, pp. 3 ss.; Id., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1894, 3 ed., pp. 31 ss.; Id., *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1891, pp. 11 ss.

<sup>10</sup> Si vedano da ultimo: E. Ripepe, *La teoria dell'ordinamento giuridico: Santi Romano*, in *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero*, VIII appendice, Roma 2012, pp. 465 ss.; A. Sandulli, *Santi Romano and the Complexity of Public Law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, pp. 21 ss.; Id., *Santi Romano, Orlando, Ranelletti e Donati sull' "eclissi dello Stato" (sei scritti di inizio secolo XX)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2006, pp. 77 ss.; A. Romano, *Santi Romano e la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *I giuristi e la crisi dello stato liberale (1918-1925)*, a cura di P.L. Ballini, Venezia 2005, pp. 103 ss. Di particolare rilievo sono gli studi più risalenti di Maurizio Fioravanti: cfr. M. Fioravanti, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive nella ricerca*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 10 (1981), pp. 169 ss.; Id., *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli 1986, pp. 311 ss.

non è semplicemente ereditata dall'Ottocento, ma rinnovata come strumento di difesa dell'ordine giuridico<sup>11</sup>.

Considerate nel loro insieme, queste elaborazioni mostrano come la crisi dello Stato liberale non produca, almeno inizialmente, una vera e propria cesura dottrinale. Al contrario, essa stimola un irrigidimento difensivo delle categorie tradizionali, chiamate a svolgere una funzione di stabilizzazione in un contesto instabile. La personalità dello Stato, l'idea di unità dell'ordinamento, la centralità della costruzione giuridica vengono riaffermate come strumenti per fronteggiare la frammentazione della società e la politicizzazione crescente del conflitto.

Tuttavia, proprio questo sforzo di conservazione teorica contribuisce a preparare il terreno per una trasformazione più profonda. Nel tentativo di rendere lo Stato capace di governare una realtà complessa, le categorie del diritto pubblico vengono progressivamente adattate a nuove funzioni. L'attenzione si sposta dall'equilibrio tra poteri alla capacità di decisione, dalla limitazione dell'azione pubblica alla sua efficacia. In questo slittamento, la crisi del paradigma liberale non si manifesta ancora come superamento esplicito dello Stato di diritto, ma come una sua tensione interna, destinata a trovare una risposta più radicale negli sviluppi successivi.

### 3. *La stagione della crisi*

La crisi dello Stato liberale, così come dimostra la dottrina del primo Novecento, non si esaurisce in una difficoltà di rappresentazione concettuale dell'unità statale. Essa investe progressivamente la capacità stessa dello Stato di governare una società divenuta più complessa, conflittuale e organizzata. In questo senso, la crisi si manifesta sempre meno come problema di legittimità formale e sempre più come problema di efficacia e di decisione.

È in questo passaggio che la funzione di governo assume un ruolo centrale. Lo Stato liberale, costruito attorno alla preminenza della legge e all'equilibrio tra funzioni, appare sempre più inadeguato a fronteggiare le esigenze di intervento continuo, rapido e capillare delle richieste della società di massa. La moltiplicazione dei compiti pubblici - dalla regolazione dell'economia alla gestione del conflitto sociale, dalla sicurezza all'organizzazione dei servizi - sposta l'asse

---

<sup>11</sup> O. Ranalletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912, pp. 16 ss. Per un quadro completo del pensiero di Ranalletti si veda, da ultimo, G. Ferri - D. Di Cecca, *Il pensiero di Oreste Ranalletti a cavallo di due secoli*, cit.

dell'azione statale verso l'amministrazione, che diviene il luogo privilegiato dell'effettivo esercizio del potere.

Questo slittamento non implica un immediato abbandono del paradigma giuridico, ma ne modifica profondamente l'orientamento. L'amministrazione non è più concepita soltanto come apparato esecutivo vincolato alla legge, bensì come struttura dotata di una propria razionalità funzionale, chiamata a realizzare fini pubblici in modo diretto. Il diritto amministrativo, di conseguenza, tende a trasformarsi da diritto dei limiti a diritto dell'azione, da tecnica di controllo a strumento di organizzazione e direzione.

In questa prospettiva, il problema della decisione acquista una rilevanza crescente. La legalità formale, pur rimanendo un riferimento essenziale, non è più sufficiente a garantire l'efficacia dell'azione statale. La capacità di decidere, di intervenire tempestivamente e di coordinare interessi eterogenei diventa un criterio implicito di legittimazione del potere. Si afferma così una concezione dello Stato in cui il valore dell'ordinamento giuridico è sempre più misurato sulla sua idoneità a rendere possibile l'azione di governo, piuttosto che a limitarla.

È in questo contesto che l'amministrazione assume una funzione quasi costituente. Essa non si limita ad applicare norme preesistenti, ma contribuisce a definire concretamente l'assetto dei rapporti sociali ed economici. Lo Stato tende a essere pensato come un soggetto che governa attraverso l'organizzazione, la regolazione e la direzione, piuttosto che attraverso il solo comando legislativo. La distinzione tradizionale tra sfera statale e sfera sociale si attenua, lasciando spazio a forme di intervento sempre più pervasive.

Questo processo segna un punto di non ritorno rispetto al paradigma liberale classico. Pur continuando a operare entro un linguaggio giuridico, lo Stato non è più rappresentato principalmente come garante di un ordine normativo neutrale, ma come centro di decisione chiamato a orientare la società. La crisi dello Stato di diritto, in questa fase, non si manifesta ancora come negazione delle garanzie o delle forme giuridiche, bensì come loro subordinazione a esigenze di governo e di efficienza.

Il passaggio dalla crisi alla decisione prepara così il terreno per una trasformazione più radicale della concezione dello Stato. Quando la capacità di governare diventa il criterio decisivo di legittimazione, il diritto tende a essere rifunzionalizzato come tecnica di organizzazione del potere. È su questo sfondo che si renderà possibile, negli anni successivi, una concezione dello Stato come soggetto chiamato non solo a governare, ma a strutturare direttamente la società, secondo un disegno politico unitario.

#### 4. *Le ragioni della rottura*

L'affermazione dello Stato fascista non rappresenta un semplice punto di discontinuità rispetto all'esperienza liberale, né può essere interpretata esclusivamente come una negazione del diritto pubblico precedente. Essa si innesta, piuttosto, su una serie di trasformazioni già in atto, che riguardano il ruolo dell'amministrazione, la funzione del diritto e il rapporto tra autorità e legalità. In questa prospettiva, il fascismo radicalizza e riorienta tendenze maturate nel primo Novecento, conferendo loro un significato politico nuovo.

Sul piano delle continuità, un elemento centrale è costituito dalla crescente centralità dell'amministrazione come luogo effettivo dell'esercizio del potere. Già nello Stato liberale maturo, l'amministrazione aveva cessato di essere una mera struttura esecutiva per assumere funzioni di regolazione, organizzazione e intervento diretto nella società. Il diritto amministrativo, sviluppatosi come diritto speciale dell'azione pubblica, aveva progressivamente elaborato strumenti idonei a sostenere questa espansione, mantenendo tuttavia una tensione costante tra esigenza di efficacia e vincolo di legalità.

Il fascismo eredita questo patrimonio concettuale e istituzionale, ma lo colloca entro un diverso quadro di legittimazione. L'amministrazione non è più semplicemente il luogo dell'efficienza tecnica dello Stato, bensì il canale privilegiato attraverso cui si realizza l'autorità politica. Il diritto amministrativo continua a operare, ma la sua funzione si modifica: esso non è più orientato prioritariamente alla delimitazione del potere, bensì alla sua organizzazione e al suo rafforzamento. In questo senso, la continuità delle forme giuridiche può mascherare una profonda discontinuità nei fini.

La rottura più significativa riguarda infatti il rapporto tra diritto e autorità. Nel paradigma liberale, l'autorità statale è concepita come giuridicamente mediata e strutturalmente limitata: il diritto precede e condiziona l'esercizio del potere. Nel contesto fascista, al contrario, l'autorità tende a precedere il diritto, che viene chiamato a darle forma e stabilità. Il diritto non scompare, ma viene rifunzionalizzato come tecnica di istituzionalizzazione di un potere già dato sul piano politico.

Questo mutamento si riflette in una diversa concezione della legalità. La legalità liberale, fondata sulla generalità e astrattezza della norma e sulla prevedibilità dell'azione pubblica, lascia spazio a una legalità orientata al fine, nella quale la conformità dell'azione amministrativa non è valutata tanto rispetto a limiti predefiniti, quanto in relazione agli obiettivi politici dello Stato. La discrezionalità amministrativa, già presente nello Stato liberale, assume un ruolo centrale e sistemico, divenendo uno strumento ordinario di governo.

In tale contesto, la dottrina giuridica svolge ancora una volta un ruolo cruciale. Molti giuristi continuano a operare all'interno di categorie tecniche consolidate, contribuendo a costruire un diritto dell'amministrazione formalmente coerente e sofisticato. Questo lavoro presenta un carattere strutturalmente ambivalente. Da un lato, esso consente di mantenere una dimensione di razionalità giuridica e di prevedibilità nell'azione pubblica; dall'altro, contribuisce a consolidare una forma di Stato in cui l'amministrazione diviene il luogo privilegiato della sovranità, in assenza di effettivi contrappesi politici.

La continuità delle tecniche giuridiche non deve dunque essere confusa con la continuità del paradigma dello Stato di diritto. Il fascismo non distrugge il diritto amministrativo, ma lo assume come strumento di costruzione dell'autorità statale. In questo senso, la rottura non si colloca tanto sul piano delle forme giuridiche, quanto su quello della loro funzione sistemica. Il diritto continua a operare, ma non è più chiamato a garantire un equilibrio tra potere e libertà; esso diventa parte integrante di un progetto di organizzazione autoritaria della società.

Questa trasformazione segna un passaggio decisivo nel processo di superamento del paradigma liberale. L'amministrazione, da apparato funzionale dello Stato di diritto, si trasforma in centro propulsivo dell'autorità politica. Il diritto, da limite, diviene struttura portante dell'azione di governo. È in questa riconfigurazione del rapporto tra amministrazione, diritto e autorità che si coglie uno dei tratti più profondi - e meno immediatamente visibili - della transizione dallo Stato liberale allo Stato fascista.

### 5. *Il diritto e lo Stato fascista*

Nel quadro dello Stato fascista, la riflessione di Panunzio occupa una posizione centrale, in quanto rappresenta il tentativo più consapevole di elaborare una sintesi teorica delle trasformazioni che avevano investito lo Stato e il diritto pubblico nel primo Novecento. Il suo pensiero si innesta su tendenze già emerse nella crisi dello Stato liberale: la centralità della decisione, il rafforzamento dell'amministrazione, la difficoltà del parlamentarismo di fronte alla società di massa.

In Panunzio, tali elementi vengono ricondotti a una concezione dello Stato incentrata sulla funzione di governo<sup>12</sup>, intesa non come mera esecuzione di de-

---

<sup>12</sup> Il Mortati nel 1931 nella sua monografia su *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, scritta sotto la guida di Sergio Panunzio e dopo un'attenta lettura dell'opera di Carl Schmitt, si era dimostrato sensibile alla formulazione del concetto tedesco di Stato-persona.

cisioni legislative, ma come capacità dello Stato di organizzare e dirigere la società nel suo complesso<sup>13</sup>. In questo senso, lo Stato corporativo non rappresenta un semplice modello settoriale di regolazione dei rapporti economici, ma una forma complessiva di Stato, nella quale viene superata la tradizionale distinzione tra sfera statale e sfera sociale<sup>14</sup>.

La critica di Panunzio allo Stato liberale parlamentare si muove precisamente su questo terreno. Il parlamentarismo è ritenuto inadeguato non solo per ragioni politiche contingenti, ma perché strutturalmente incapace di governare una società organizzata per gruppi e attraversata da conflitti di massa. La crisi dello Stato liberale è così reinterpreta come crisi della capacità decisionale e della rappresentanza, cui il fascismo risponde mediante una concezione autoritativa e organizzativa dello Stato.

---

Egli aveva anche apprezzato nel legislatore fascista la volontà di realizzare una figura di capo di governo che fosse rappresentativa sotto un profilo istituzionale della sovranità del popolo, ma aveva tuttavia espresso perplessità sulla riduzione del necessario rapporto tra diritto e politica al rapporto esclusivo tra diritto e partito del regime fascista: C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931, pp. 193 ss.: si tratta del quinto volume della collana di "Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma". Delle teorie del Mortati relative ai poteri del primo Ministro nel nuovo ordine costituzionale del regime si sono occupati approfonditamente Maurizio Fioravanti, Fulco Lanchester e Tommaso Edoardo Frosini. Gli Autori hanno messo in risalto come il pensiero del Mortati si collocasse, rompendo gli argini della giuspubblicistica tradizionale, nel quadro di una feconda dialettica con la dottrina costituzionale weimariana di Rudolf Smend e Carl Schmitt. Alla enucleazione del concetto tedesco di Stato-persona la teoria giovanile mortatiana era tributaria: il Frosini di recente ha scritto che il Mortati riconobbe nel legislatore fascista la volontà di realizzare una figura di Capo di Governo «in grado di incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo», una esistenza «generata dal *Volksgeist*» attraverso la «*Volkswille*», in quanto se è vero che «la sovranità è del popolo inteso organicamente, come unità, come Stato», è altresì vero che «essa si manifesta e si realizza in virtù della stessa struttura naturale del popolo, attraverso la volontà del capo del governo divenuto organo dello Stato». Cfr. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, P. Grossi, Milano 1990, pp. 45-185; F. Lanchester, *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli 1989, pp. 89-110; T.E. Frosini, *Mortati e la polemica sull'indirizzo politico negli anni Trenta*, in *Le forme di governo nel pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano 2000, p. 562 ss.

<sup>13</sup> Di particolare rilievo in tal senso le pagine da ultimo scritte da Guido Melis sul ruolo di Mussolini presidente del Consiglio: cfr. G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna 2021, pp. 72 ss.

<sup>14</sup> Si veda a tal riguardo P. Costa, *Lo "Stato totalitario": un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 28 (1999), pp. 61 ss.

In tale prospettiva, il diritto non viene negato, ma rifunzionalizzato<sup>15</sup>. Esso cessa di essere concepito primariamente come strumento di limitazione del potere e assume il ruolo di tecnica di istituzionalizzazione dell'autorità politica. La legalità non viene negata, ma viene subordinata a un principio politico unitario, che orienta e giustifica l'intero assetto normativo. È in questo slittamento che si consuma il superamento più netto del paradigma liberale dello Stato di diritto<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Il suo pensiero, giunto a piena maturazione nel *Primo Congresso Giuridico Italiano del ventennio fascista*, tenutosi nell'ottobre del 1932, contribuisce a delineare nella dottrina italiana del tempo un nuovo significato di principio di legalità. Il principio di legalità non è più determinato dalla semplice conformazione alla norma giuridica ma dall'attuazione del principio di subordinazione dell'individuo alla volontà pubblica istituzionale. Una volontà pubblica a carattere istituzionale in quanto di essa si sarebbe dovuto far interprete in via tendenzialmente esclusiva il Capo del Governo come punto di incontro fra società e Stato. Tracciando i lineamenti dello Stato fascista, egli ha cura di sottolineare come la forza costituisca lo strumento per rendere possibile la vita sociale dell'uomo concepito non più nella sua dimensione individuale, ma come «animale di gruppo» che può vivere solo in associazioni governate da norme poste in essere dall'autorità governativa dello Stato. Nel *Primo Congresso Giuridico Italiano del ventennio fascista* Panunzio tenne una relazione su *Le leggi costituzionali del Regime*: cfr. S. Panunzio, *Le leggi costituzionali del Regime*, in *Atti del I Congresso giuridico italiano, Ottobre del Decennale*, I, *Le relazioni*, Roma 1932, pp. 66 ss. Già Costantino Mortati nel 1931 descrive il tentativo di ricostituire il sistema teorico del diritto sulla base di un asserito principio di legalità inteso come principio di subordinazione ovvero sulla base di una nozione istituzionale della volontà pubblica, volontà pubblica di cui si sarebbe dovuto far interprete in via tendenzialmente esclusiva il Capo del Governo. In tale occasione egli definisce il Capo del governo «punto di incontro e centro di direzione fra società e Stato» (cfr. C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931, p. 184). Sul ruolo del *Primo Congresso Giuridico Italiano del ventennio fascista* nella cultura giuridica del tempo si vedano da ultimo: M.N. Miletta, *L'inconscio inquisitore. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, a cura di L. Garlati, Milano 2010, p. 95; S. Stamatii, *Le costruzioni dell'«indirizzo politico»*, in *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007, p. 1040.

<sup>16</sup> Volendo fare in questa sede un solo riferimento ad un dato normativo, la limitazione del ricorso all'*analogia juris* nei «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato» contenuta nell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale del 1942 orienta l'interprete verso il solo diritto dello Stato, entro i confini angusti della legislazione del regime. A tal riguardo Sandro Schipani mette in luce come le parole del Ministro Guardasigilli sottolineino che lo «ordinamento» risulta comprensivo «anche dell'ordinamento politico legislativo statale e della tradizione scientifica nazionale con esso concordante», ma altresì che esso coincida con la «sfera del sistema legislativo vigente», ed inoltre impedisca un ricorso a «diritti stranieri che alteri le linee peculiari della nostra legislazione nazionale» (cfr. S. Schipani, *La codificazione del diritto romano comune*, Torino 1999, pp. 159-160). Per completezza espositiva occorre indicare che Paolo Cappellini, in un originale contributo sulla genesi della legislazione fascista, ha sottolineato l'esigenza di una diversa lettura del codice civile del 1942, anche del problema

Questa impostazione trova una formulazione particolarmente compiuta in uno scritto maturo di Panunzio, pubblicato nel 1940, nel quale l'autore si propone esplicitamente di individuare e sistematizzare i principî generali del diritto fascista. È in questa opera che la concezione dello Stato come organismo unitario, la centralità della funzione governativa e la rifunzionalizzazione del diritto vengono ricondotte a un sistema teorico coerente, offrendo una chiave di lettura privilegiata per comprendere il significato giuridico del corporativismo fascista.

### 5.1. Sergio Panunzio e I principî generali del diritto fascista

Un punto di osservazione particolarmente significativo per cogliere la compiuta rifondazione teorica dello Stato fascista è offerto dallo scritto di Sergio Panunzio, *I principî generali del diritto fascista*. In quest'opera, il giurista del regime si propone esplicitamente di individuare e sistematizzare i fondamenti giuridici del nuovo ordinamento, operando una vera e propria codificazione concettuale che mira a integrare la realtà politica e sociale del fascismo all'interno di un sistema normativo coerente. Lo Stato fascista vi è descritto come un organismo dinamico e vivente, in aperta contrapposizione alle astrazioni formali e razionalistiche che, secondo l'autore, avevano caratterizzato lo Stato liberale ottocentesco.

Il tratto distintivo di questa costruzione è la concezione organica e unitaria dello Stato. Panunzio nega ogni separazione tra Stato, nazione e organi di governo, insistendo sull'idea di una unità sostanziale in cui la collettività nazionale, il Capo del governo e l'apparato statale costituiscono un unico organismo. La metafora organica, lungi dall'essere meramente descrittiva, svolge una funzione normativa: essa legittima la subordinazione delle parti al tutto e fonda una concezione del diritto incentrata sul dovere piuttosto che sul diritto soggettivo. In questa prospettiva, l'interesse individuale e quello dei gruppi trovano riconoscimento solo in quanto funzionali all'interesse superiore dello Stato, che assume il ruolo di criterio ultimo di valutazione giuridica.

Ne consegue una netta affermazione della prevalenza del diritto pubblico sul diritto privato. L'Autore sostiene che nessun diritto soggettivo possa essere esercitato in contrasto con lo scopo sociale per cui è riconosciuto, e che l'intero

---

del porre al centro dell'ordinamento la sola legge dello Stato. Di particolare rilievo appaiono le sue riflessioni sul discorso di Enrico Finzi su *Il problema dei codici fascisti* (25 gennaio 1945) riprodotto integralmente in appendice al contributo stesso: cfr. P. Cappellini, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 28 (1999), pp. 175-292.

sistema giuridico debba essere orientato alla realizzazione dei fini statuali. Tuttavia, questa impostazione non coincide, nelle intenzioni dell'autore, con una pura negazione dell'individuo. Il principio corporativo è presentato come il luogo di una sintesi tra individualismo e universalismo: lo Stato non assorbe aprioristicamente l'individuo nel tutto, ma organizza la cooperazione delle forze sociali, integrandole in una struttura autoritativa che neutralizza il conflitto attraverso l'ordine.

Dal punto di vista della dottrina delle fonti e del metodo giuridico, *I principi generali del diritto fascista* segnano un esplicito superamento del formalismo logico. Panunzio afferma che il diritto non può procedere esclusivamente dalla deduzione razionale, ma trova il suo fondamento nella «coscienza fascista», intesa come insieme di convinzioni, credenze e valori animati dalla fede politica. In questo quadro, le dichiarazioni di Mussolini e gli atti del Partito assumono un rilievo primario, concorrendo a definire il contenuto stesso dell'ordinamento. Il diritto viene così ancorato a una base morale e spirituale, individuata nella solidarietà nazionale, che precede e orienta la costruzione normativa.

Coerentemente con questa impostazione, l'Autore propone un metodo di “contemperamento” tra induzione e deduzione. Da un lato, il diritto deve nascere dai rapporti reali della vita sociale; dall'altro, esso necessita di principi generali predeterminati, capaci di fungere da bussola orientativa per l'azione giuridica<sup>17</sup>. Questo equilibrio metodologico si riflette anche nella struttura delle fonti, che non è più fondata sul monopolio della legge formale, ma su una gerarchia per gradi legislativi. Accanto alle leggi costituzionali e ordinarie, trovano spazio regolamenti, norme corporative e contratti collettivi, in un sistema di competenze ripartite tra diversi organi, coordinati dall'unità politica dello Stato.

In tale assetto, un ruolo centrale è attribuito al Gran Consiglio del Fascismo, concepito come organo supremo di indirizzo politico e normativo, chiamato a emanare le leggi direttive e a cooperare alla formazione delle leggi costituzionali. Questa configurazione sancisce definitivamente il superamento del modello liberale fondato sulla volontà generale e sull'onnipotenza parlamentare, sostituendo a esso una pluralità di centri normativi gerarchicamente ordinati.

Il contrasto con lo Stato liberale è esplicitamente rivendicato da Panunzio anche sul piano teorico. Il diritto ottocentesco è accusato di aver costruito codici «perfetti e immutabili», frutto di un razionalismo astratto e giusnaturalista, incapace di cogliere la dimensione storica e vitale dell'ordinamento. Il diritto fascista, al contrario, si presenta come diritto «vivente», aderente alle necessità immanenti della nazione e radicato in una realtà non esclusivamente giuridica,

---

<sup>17</sup> S. Panunzio, *I principi generali del diritto fascista (contributo alla loro determinazione)*, Pisa 1940, pp. 5 ss. Ne conservo la prima edizione con in frontespizio una dedica autografa del giurista.

ma sociale e spirituale. La critica al «giuridicismo puro», formulata anche attraverso il confronto polemico con Kelsen, chiarisce come, nella prospettiva panunziana, il diritto non possa essere ridotto a un edificio tecnico autosufficiente, ma debba trovare il proprio punto di appoggio in un principio politico sostanziale.

In questa opera del 1940, lo Stato corporativo emerge così come la sintesi compiuta delle trasformazioni che avevano attraversato il diritto pubblico italiano nel primo Novecento. L'amministrazione, l'organizzazione e l'autorità politica vengono integrate in una concezione unitaria dello Stato, nella quale il diritto non scompare, ma viene definitivamente subordinato a una concezione etica e politica dell'ordinamento. È in questo senso che *I principî generali del diritto fascista* rappresentano non solo una giustificazione ideologica del regime, ma anche il punto più avanzato del processo di superamento del paradigma liberale dello Stato di diritto, inteso come ordine fondato primariamente sulla limitazione giuridica del potere.